

**REVISTA**

*de la*

**C E P A L**

**NUMERO 55**

**ABRIL 1995**

**SANTIAGO DE CHILE**

**ANIBAL PINTO**

*Director*

**EUGENIO LAHERA**

*Secretario Técnico*



**NACIONES UNIDAS**

SUMARIO

<b>Una síntesis de la propuesta de la CEPAL</b> <i>Eugenio Lahera, Ernesto Ottone y Osvaldo Rosales</i>	<b>7</b>
<b>Consolidación de la paz después de los conflictos: un desafío para las Naciones Unidas</b> <i>Graciana del Castillo</i>	<b>27</b>
<b>Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano</b> <i>Eduardo Palma</i>	<b>41</b>
<b>Economía política del proteccionismo después de la Ronda Uruguay</b> <i>José Tavares</i>	<b>55</b>
<b>Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana</b> <i>Marta Bekerman y Pablo Sirlin</i>	<b>65</b>
<b>Movimientos de capital y financiamiento externo</b> <i>Benjamín Hopenhayn</i>	<b>79</b>
<b>Impacto de la política cambiaria y comercial sobre el desempeño exportador en los años ochenta</b> <i>Graciela Moguillansky</i>	<b>93</b>
<b>Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe</b> <i>Nicolo Gligo</i>	<b>107</b>
<b>Expectativas de la juventud y el desarrollo rural</b> <i>Martine Dirven</i>	<b>123</b>
<b>Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México</b> <i>Ricardo Bielschowsky y Giovanni Stumpo</i>	<b>139</b>
<b>El Salvador: política industrial, comportamiento empresarial y perspectivas</b> <i>Roberto Salazar</i>	<b>165</b>
<b>El cambio tecnológico en los análisis estructuralistas</b> <i>Armando Kuri</i>	<b>183</b>
<b>Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL</b>	<b>191</b>
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL</b>	<b>193</b>

# Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano

**Eduardo Palma Carvajal**

*Asesor Técnico Principal,  
Proyecto "Gobernabilidad y  
Desarrollo".  
Programa de las Naciones  
Unidas para el Desarrollo  
(PNUD).*

Tras una breve introducción (sección I), este artículo aborda el tema de la reforma del Estado, en el marco de la propuesta de la CEPAL de transformación productiva centrada en la equidad, sus dimensiones y sus exigencias; señala que para comprender cabalmente tal perspectiva es necesario recurrir a la nueva tendencia institucionalista ampliamente extendida en las ciencias sociales, y da cuenta del proceso de descentralización en América Latina, brindando así un marco al tema municipal (sección II). En seguida analiza el tema democracia y municipio (sección III) desde dos puntos de vista: uno, más bien tradicional y referido a la participación social y política, da pie a algunas reflexiones que recogen la experiencia teórica y práctica en la materia, y explora una modificación de la estructura de las oportunidades de participación para fortalecerla y diseminarla; el segundo se concentra en un tema menos conocido, el de lo intersectorial y de la selectividad cualitativa, de cuyas potencialidades cabe esperar grandes avances en el desarrollo social descentralizado. En los alcances finales (sección IV) se precisa el tipo de cambio que ocurre en la mayoría de los países de la región, y se alerta contra los errores más comunes, las improvisaciones más recurrentes y las dificultades inherentes a un proceso de larga maduración.

# I

## Introducción

La reforma del Estado incluye la reforma de la comuna. A veces se omiten las reformas regionales y comunales como parte de las reformas estatales, más por el uso discrecional del vocablo Estado que por una reflexión coherente sobre el tema.

En rigor, la descentralización política en América Latina es un aspecto prioritario de la reforma del Estado. Desde ya se puede señalar la amplia cobertura del proceso, que abarca a casi todos los países de la región, así como la presencia del fenómeno en los años noventa y la intensidad de los cambios ya ocurridos o en vísperas de acaecer.

Un rasgo significativo de la descentralización en América Latina es su carácter democratizador. Obviamente, la descentralización es el vector resultante de múltiples tendencias económicas, políticas y culturales. Sin embargo, lo más promisorio de ella en América Latina es su potencial para consolidar la democracia, otorgándole una base social más amplia y diversificada, y el hecho de estar enriquecida por una teoría y una práctica en constante reflexión y ejercicio.

Dentro del proceso de descentralización, el nuevo papel del municipio es decisivo. No hay descentralización sin fortalecimiento de la vida comunal. Tampoco es posible un desarrollo regional que no esté asentado en una constelación de municipios, cuya mutua cohesión señale una verdadera mancomunidad.

Más en general, el desarrollo democrático del territorio o el espacio supone al menos tres niveles: el nacional, el intermedio (región, provincia, departamento) y el comunal. Sin un nivel intermedio, que en los países federales está asegurado por los diferentes estados o provincias de la federación, es imposible articular adecuadamente los sistemas nacionales que han de llevar a cabo ciertas políticas públicas y muy especialmente las sociales.

La descentralización supone grandes cambios para las regiones (provincias y departamentos) y comunas. El fin del centralismo significa que ellas han de asumir funciones, capacidades y competencias ya traspasadas o en proceso de traspaso.

De este modo, las exigencias de nuevas modalidades de gestión pasan a ser un tema relevante de la agenda de regiones y comunas. A su vez, la necesidad de modalidades más eficaces y eficientes de gestión y, más en general, la de racionalizar toda la producción de servicios comunales, suponen nuevas formas de capacitación de los recursos humanos involucrados en el proceso comunal. Naturalmente, debe elevarse la capacidad de gestión del personal técnico y administrativo de regiones y comunas, pero con ello deberá cambiar también la conducta y orientación de los ciudadanos, de los usuarios, de los dirigentes sociales y del personal político, a nivel tanto regional como comunal.

# II

## La reforma del Estado en la propuesta de la CEPAL

### 1. El sentido de la equidad en la transformación productiva

Se presenta aquí una interpretación de las últimas contribuciones de la CEPAL al tema,<sup>1</sup> sin intentar una síntesis acabada de los documentos que las contienen y aludiendo sólo al sentido y contexto de su concepción de la reforma del Estado

<sup>1</sup> CEPAL, 1990 y 1992, especialmente.

#### a) *Equidad y transformación productiva*

La equidad es un imperativo que se ha asumido para orientar la sociedad latinoamericana en las diferentes fases de su proceso de transformación productiva. Es un valor permanente y global, que debe expresarse en indicadores objetivos a través de todo el proceso de transformación. Su globalidad atiende al menos a su doble significado: de retribución socioeconómica a los grupos e individuos de acuerdo con el crecimiento inducido por la nueva estrategia de desarrollo,

y de valor político que cautela derechos humanos inalienables y promueve diferentes dimensiones del desarrollo democrático.

Sin embargo, la equidad como una parte constitutiva de la propuesta de transformación productiva postulada por la CEPAL no es un programa común o un conjunto limitado de políticas para ser utilizadas sin más por los países de la región. Como se ha señalado, se trata de un conjunto de orientaciones cuya adaptación a cada caso nacional supone un ejercicio de análisis singular. Tampoco la definición de la equidad como una estrategia tendencial significa diluirla en difusas líneas que la convertirían en una declaración, más o menos retórica, de intenciones.

La equidad comparte con la propuesta de la cual es parte constitutiva, la necesidad de ser comprendida de manera global o sistémica. El modo más directo y sin reduccionismos de desplegar las diferentes dimensiones de la equidad es asimilarlas a las propias dimensiones constitutivas del régimen democrático. Por lo demás, la propuesta de la CEPAL, desde su formulación inicial, definió como su contexto institucional uno "democrático, pluralista y participativo" y para lograr una democracia eficiente, sin desnaturalizar sus bases fundamentales, postuló la concertación estratégica como su método principal para gestar la acción pública. En este marco se conciben, entre otros aspectos, las relaciones entre Estado y sociedad, el orden público económico, y la capacidad y el liderazgo gubernamentales.

#### b) *Equidad y democracia*

La equidad es una exigencia democrática que incluye, como mínimo indispensable, la preservación de los derechos humanos primarios y, como principio de legitimidad de los gobernantes, las elecciones sinceras. A medida que progresa el desarrollo democrático, la equidad plantea nuevas y más complejas exigencias. Necesita también de pluralismo de todo orden: político, ideológico, cultural, religioso, étnico, territorial y otros, con lo cual las sociedades civil y política tienen autonomía frente al Estado. Asimismo, la participación política, económica y social involucra a los ciudadanos en las decisiones y complementa las diferentes formas de representación.

Estas dimensiones sociopolíticas de la equidad pueden traducirse en variados regímenes políticos: la equidad será una exigencia común para la más amplia diversidad de regímenes, formas de gobierno y modalidades de instituciones políticas prevaletentes.

En la tradición democrática de la región hay un

potencial democrático desaprovechado, debido a la marginación de inmensos segmentos de la población. En la mayoría de los países, los regímenes democráticos —efímeros o de larga duración, consolidados o frágiles— han menoscabado las tareas de justicia, seguridad e identidad para los sectores marginales. Estas necesidades, que son sentidas por toda la población, hacen más crítica aún la vida de los pobres. En efecto, las contiendas patrimoniales entre los marginados son cruciales, como lo son también sus necesidades de seguridad para preservar tanto la integridad de las personas como su escaso patrimonio. Con respecto a la identidad de los habitantes, los trámites administrativos mediante los cuales se otorga la comprobación o fe pública de diferentes actos del ciclo vital de las personas (nacimiento, matrimonio, muerte) tienen un costo diferencial y un acceso inequitativo para los diferentes estratos sociales. En efecto, para los habitantes de la periferia urbana, y en especial para los campesinos, los obstáculos administrativos constituyen nuevas barreras de marginación.

En rigor, la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia y a los procesos administrativos antes descritos son inherentes a un régimen político moderno; con todo, es la ampliación democrática con vistas a su consolidación social el camino mejor y más razonable para lograr tales objetivos.

La región posee un acervo de experiencias exitosas, fracasadas o críticas en torno al desarrollo democrático en condiciones de heterogeneidad estructural. Más específicamente, una historia de empeños democráticos en la particular modalidad de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil de cada nación.

Aquí, la equivalencia entre equidad y democracia no es una propuesta ahistórica o mimética ante las circunstancias del presente. Por el contrario, se busca en el potencial inconcluso aún no aprovechado del patrimonio democrático de la región, un nuevo impulso para la equidad como un imperativo con raíces históricas. Tampoco, y sería inútil, se olvidan los formidables obstáculos del pasado reciente y lejano para el desarrollo democrático. Los conflictos en torno a la distribución, la redistribución y la formación de políticas estables están al acecho. Lo que se busca, con escasos grados de libertad, es una redefinición completa de los antiguos conflictos, que causaron pérdidas a las partes y al conjunto de la sociedad, para dar paso a nuevos encuentros de cooperación que, en plazos variables, benefician a las partes y a la sociedad. El intento de reglamentar los intereses de los

grupos sociales, armonizar ideas en acuerdos prácticos y desactivar las pasiones es siempre precario. Sin embargo, parece necesario para llevar adelante una transformación productiva que se hace insoslayable.

En los años noventa se asiste a un nuevo ciclo democrático de carácter universal, probablemente el más amplio, profundo e intenso del siglo XX. La legitimidad democrática transforma regímenes políticos, formas de gobierno y sistemas de partidos en todos los continentes, y con especial dramatismo en Europa del Este. Al parecer, el alegato democrático en contra de la violación de los derechos humanos se aproxima a cumplir una etapa civilizadora de carácter universal.

En América Latina, esta tendencia mundial ha tomado la forma específica de una transición desde regímenes autoritarios hacia nuevos sistemas democráticos. Es esta su expresión más manifiesta y conocida.

Bajo la superficie de los fenómenos y procesos políticos más transparentes, hay hoy una revalorización de la participación social y política con modalidades inéditas. En cada país se comprende que no habrá equidad sin participación social y política.

Ahora bien, la nueva manera de definir esa participación va asociada a la descentralización política y administrativa del Estado. Como se verá más adelante, se intenta vincular la nueva estrategia de desarrollo con modalidades descentralizadas de distribución del poder. Sin duda, postular la afinidad electiva entre transformación productiva con equidad y descentralización abre la perspectiva de un nuevo potencial democrático en favor de la equidad.

## 2. El recurso institucional

### a) *Lecciones y experiencias estructurales*

Las contribuciones de la CEPAL al tema del desarrollo social de América Latina ofrecen lecciones y experiencias acumulativas que se deben tener presentes al momento de establecer la agenda de las reformas sociopolíticas para la transformación productiva con equidad. No corresponde sintetizar aquí la evolución del pensamiento social de la CEPAL. Sin embargo, cabe tener en cuenta que, a partir de la perspectiva estructuralista, se perfiló una idea más precisa de la singularidad del Estado latinoamericano, de la sociedad, de los movimientos sociales y de las características de los agentes y actores sociopolíticos del desarrollo en la región. Dicha contribución mostró los formidables obstáculos para la democracia y la equidad que surgen en condiciones de heterogeneidad

estructural, los tipos de conflictos sociales del pasado y, en especial, los avatares de la pugna distributiva.

El reconocimiento anterior no es ritual. Por el contrario, apunta a enriquecer el análisis de la concertación estratégica, principal método de la transformación productiva con equidad. Del mapa de conflictos estructurales, es útil hacer referencia a las dificultades de la concertación estratégica con inclusión del mundo marginal.

Es obvio que la concertación política deberá incluir amplios consensos entre el Estado, los empresarios y los trabajadores sindicalizados. Tanto la necesidad de estos consensos para el desarrollo sistémico, como la existencia de conductos institucionalizados para la negociación entre los agentes mencionados, hace esperar que la presencia de los sindicatos de asalariados en esa concertación podrá consolidarse al compás de la modernización con competitividad internacional. Esta sincronía entre el mejoramiento de los salarios reales y la concertación de los actores integrados a la modernización productiva constituye, en el mediano plazo, una condición para el desarrollo nacional. Los acuerdos tripartitos serán la base política de estrategias coordinadas para la reinserción, con mayores ventajas comparativas, en los mercados mundiales.

Pero los alcances de la concertación resultan inciertos cuando se trata de incorporar las demandas de los excluidos a la negociación política y a decisiones sobre políticas. A ellos la triple condición de marginalidad económica, territorial y política los hace permanecer dispersos y atomizados. Su incorporación a la concertación política obliga a crear nuevos canales de representación y nuevas formas de articulación entre el sistema político y el llamado "mundo popular". Los desafíos en este campo son múltiples y cabe descartar muchas acciones cuyas consecuencias pueden afectar la estabilidad política necesaria para efectuar la transformación productiva con apertura a los mercados internacionales.

Un mecanismo adecuado para enfrentar tales desafíos es una mayor diversificación de agentes políticos y estatales que puedan operar como instancias receptoras de estas demandas sociales y que puedan traducirlas en decisiones sobre reasignación de recursos que beneficien a los sectores más pobres. Esta diversificación de espacios políticos e institucionales que puedan canalizar las presiones de los sectores excluidos permitiría multiplicar mecanismos para promover una pugna redistributiva que apunte a una mayor equidad, pero que a la vez no tenga grandes efectos desestabilizadores.

En definitiva y de manera más general, para encarar los conflictos actuales o potenciales derivados de estructuras socioeconómicas heterogéneas y asimétricas, se requiere el concurso de nuevas instituciones. El diseño institucional adquiere entonces una nueva importancia para la teoría del desarrollo en que se funda el concepto de transformación productiva.

b) *El recurso a las instituciones*

Los méritos del análisis estructural no pueden conducir a ocultar sus vacíos. Tampoco se trata de oscilar entre los enfoques "sociocentristas" y las nuevas perspectivas "policentristas". En rigor, las teorías del desarrollo se nutren del concurso de todas las ciencias sociales. Sea como fuere, en la región el aporte institucional fue en el pasado muy exiguo. Las razones son múltiples: entre otras, el insuficiente desarrollo de estas disciplinas, la desconfianza en el valor de las instituciones jurídicas y la hegemonía del estructuralismo de diversos orígenes. Un ámbito privilegiado para observar los déficit institucionales es el tratamiento dado al Estado; éste, paradójicamente, era un desconocido al que se le solía asignar tareas colosales.

Los enfoques y necesidades han cambiado. Por de pronto, el renacimiento de los análisis institucionales es una tendencia universal.<sup>2</sup> En América Latina, ha desaparecido el clima de sospecha o de banalidad en el tratamiento de las formalidades institucionales. La revisión institucional abarca diversos ámbitos de las políticas del desarrollo. Así, como se verá más adelante, la tendencia descentralizadora examina o revisa la forma del Estado (federal o unitaria). Es frecuente en los debates académicos e incluso en la agenda política de algunos países, el análisis crítico del régimen político prevaeciente; en la región hay ahora partidarios tanto del régimen de gobierno semipresidencial como del parlamentario. La revisión es exhaustiva: abarca desde las regulaciones del sistema de partidos hasta los sistemas electorales. Por su parte, temas como la reforma del Estado, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad llevan a nuevos enfoques de la burocracia, del alto mando gubernamental y de la gestión pública.

Para los fines de este artículo, interesa destacar los enfoques llamados "consocionales", esto es, aque-

llos que intentan institucionalizar y, por esa vía, atenuar los grandes desniveles en las sociedades. En efecto, la concertación estratégica, inherente a la transformación productiva, necesita un clima intelectual y social más "consociativo" o, si se prefiere, más cooperativo. Dada la heterogeneidad estructural y su potencial de conflicto, es preciso institucionalizar la cooperación entre los agentes del desarrollo a través de diversos mecanismos y procedimientos de regulación, desregulación, arbitraje, representación, tutela y otros. Estas nuevas instituciones hacen hincapié en diversos resortes para reformular los conflictos, como modificaciones del escenario espacial, diversos horizontes de tiempo, nuevos órganos corporativos y mecanismos de consulta.

c) *La tendencia descentralizadora*

El centralismo como modelo institucional y cultural está cuestionado en la región. Esta herencia ibérica, surgida a su vez de la concepción francesa del Estado central, ha completado su ciclo de aceptación sin resistencias. No es la ocasión de realizar un análisis histórico de sus logros y limitaciones. Para comprender con propiedad el desplazamiento de las preferencias desde la opción centralizadora a la descentralizadora es adecuado atribuirlo, primero, al propio éxito del Estado central para conformar cada sociedad nacional y, en seguida, a los rendimientos decrecientes del modelo centralista para enfrentar los desafíos del presente.

Se sostiene que existen tendencias universales que empujan hacia la descentralización. Se las llama megatendencias y, entre ellas, adquiere resonancia la nueva revolución científica y tecnológica, que afectaría la esfera de la producción, la información y el transporte y acarrearía una nueva geografía industrial. Esta nueva geografía industrial tendría algunas de las siguientes características: el reemplazo del modelo fordista, el fin del sindicalismo de grandes establecimientos, la sustitución de los insumos tradicionales por insumos de conocimientos y la emergencia de estructuras industriales deslocalizadas, desconcentradas y, a la larga, descentralizadas.

Las tendencias descentralizadoras de carácter político afectan de manera diferente a las diversas regiones del mundo. Ante el embate del nuevo ciclo democrático, la reformulación de las tareas estatales y la demanda de participación de la nueva y diversificada sociedad civil, tanto las transformaciones del Estado como la sociedad centralista asumen modalidades diversas.

<sup>2</sup> "Sin negar la importancia tanto del contexto social de la política como de los motivos de los actores individuales, el nuevo institucionalismo insiste en un papel más autónomo para las instituciones políticas. El Estado no sólo se ve afectado por la sociedad, sino que también la afecta a ella... La democracia política no sólo depende de las condiciones económicas y sociales, sino también del diseño de las instituciones políticas" (March y Olsen, 1993).

En América Latina la descentralización aparece principalmente como reforma democrática, como reforma del Estado y como reforma de la participación social territorial.

Esta distinción analítica de una triple reforma pierde nitidez en el examen de cada caso nacional, que es expresión de variables históricas singulares. Con todo, las líneas comunes de reforma destacan por sobre la diversidad de matices.

Respecto de los grandes países federales de la región, se podría afirmar que en ellos la tendencia principal apunta a reexaminar contemporáneamente el federalismo, a fin de que, en verdad, sea un modelo descentralizador. Brasil instituyó en su Constitución de 1988 un sistema ampliamente descentralizado que incluye la participación directa de la población, a través de la iniciativa popular y el *referendum*. En Venezuela, el análisis del funcionamiento del Estado, del sistema democrático y de la participación social ha generado un debate nacional. Este proceso de revisión ha otorgado un nuevo valor al federalismo, a través de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, promulgada en 1988, reformada en abril de 1989 y con arreglo a la cual se efectuó una primera elección en diciembre de 1989. Asimismo, la nueva Ley Orgánica del Régimen Municipal significó la instalación de nuevos municipios, con funciones acrecentadas, en enero de 1990. En Argentina, por último, el Acuerdo de Reafirmación Federal del 25 de mayo de 1990 estuvo destinado a corregir las deficiencias del federalismo nacional.

Entre los países unitarios, destacan las reformas llevadas a cabo en Colombia, Perú, Chile y Bolivia. En Colombia, la ley de descentralización fiscal (incremento de la participación de los municipios en la tributación nacional) y la ley de elección popular de alcaldes, ambas de 1986, han significado una importante modificación del régimen político. En Perú, la Constitución de 1979 consagró el Estado regional o de regiones, una síntesis entre el régimen unitario y el federal. En Chile, la reforma constitucional de noviembre de 1991, las leyes orgánicas regional y municipal y la anunciada ley de rentas municipales, indican el inicio de un profundo proceso de descentralización. En Bolivia, la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 ha significado también un proceso de descentralización, demandado por los movimientos regionales y los comicios cívicos. En la actualidad, el nuevo gobierno prepara una ley para fortalecer el municipio.

Sin embargo, en el Perú se ha detenido actualmente el proceso descentralizador, en razón de otras reformas consideradas prioritarias.

En todos los países de la región, con diferentes grados de avance, el tema de la descentralización comienza a inscribirse en la agenda política, incluso en los Estados de dimensiones territoriales reducidas. En Centroamérica también se fortalece el municipio, especialmente en Guatemala y El Salvador.

Las reformas no sólo afectan al orden político, como matriz de políticas públicas, sino a un conjunto significativo de éstas. En el pasado las políticas sociales fueron centralizadas. Pero hoy existen estímulos para descentralizar o desconcentrar los servicios sociales y así adecuar su oferta a las condiciones territoriales y acercarlos a la comunidad. En general, los planteamientos tras todas las fórmulas descentralizadoras y desconcentradoras de la política social tienen que ver con la eficacia y la eficiencia de esta política, con su intersectorialidad, con la participación de los afectados y con la equidad. Se estima que las autoridades descentralizadas y desconcentradas estarán así en mejores condiciones de conocer la heterogeneidad local y tendrán competencia para decidir de forma equitativa, aplicando un tratamiento específico a realidades diversas.

El sector salud en los años noventa se caracteriza por un esquema organizativo de prestaciones descentralizadas o desconcentradas, que relaciona los problemas de salud con dimensiones espaciales. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha señalado que casi el 90% de sus países miembros está definiendo o ejecutando políticas orientadas a desarrollar sistemas locales de salud (SILOS), como táctica operativa de la Estrategia de Atención Primaria que se considera clave para alcanzar la meta de Salud para Todos en el año 2000.

El tamaño de los SILOS varía de acuerdo con la realidad de cada país; normalmente conviene contar con un nivel resolutivo de por lo menos un segundo grado de complejidad, combinado con una adecuada eficiencia en el uso de los recursos.

El sector de la educación en la región se ha organizado generalmente de modo centralizado. Esto está siendo criticado, propugnándose también la descentralización y la desconcentración del sector. Las críticas a la gestión centralizada de la educación se dirigen a la exclusión de sectores marginales, a pesar de la expansión cuantitativa del sector; a la falta de adecuación del sistema a la realidad social, y a su baja capacidad de gestión.

Los procesos de descentralización pueden asumir tres modalidades: regionalización, municipalización o nuclearización. Hay procesos de regionaliza-



ción en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, que apuntan a formas de administración interna y gestión educativa o bien a la elaboración de programas y metodologías con contenido local. La municipalización ha sido puesta en práctica en Brasil, Chile y Colombia, algunas veces como descentralización y otras como desconcentración, conectando las escuelas a los municipios y sus autoridades, así como a la vecindad local. La nuclearización, originaria de Perú y que se ha extendido a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela, trata de conformar núcleos escolares que articulan varias escuelas de un mismo distrito, entre las cuales una es modelo y centro de coordinación.

d) *La tácita afinidad electiva entre la transformación productiva con equidad y la descentralización*

La transformación productiva con equidad es una propuesta sistémica. Mientras la propuesta no sea un sistema en funcionamiento real, es al menos un enfoque integrador, bajo el supuesto mínimo de afinidad electiva entre sus componentes básicos.

La idea descentralizadora en América Latina alude principal, aunque no únicamente, a la distribución del poder territorial o geográfico. Cada espacio físico limitado debe perfilar su identidad para situar en él el proceso de transformación productiva a través de la concertación de sus actores sociales, vinculados entre sí por una común pertenencia. Tales territorios, inicialmente naturales, posteriormente equipados y finalmente organizados, son las regiones, en un sentido genérico. Los efectos virtuosos previstos de la matriz descentralizadora con vistas a una mayor equidad derivan de diversas consideraciones: el protagonismo de las regiones tenderá a corregir las inequidades intrarregionales, la participación social podrá dar cuenta de la multiplicidad de demandas de diversa naturaleza, la conexión intersectorial de las políticas se verá facilitada en su ejecución local, y la aproximación entre la oferta y la demanda de servicios facilitará la selectividad y focalización de las políticas compensatorias. En síntesis, el método principal para la transformación productiva con equidad es la concertación estratégica. Pues bien, la descentralización es por naturaleza un sistema de competencias compartidas: en rigor, la más alta expresión institucional y orgánica de concertación permanente.

La descentralización, sin embargo, no es un proceso simple, lineal o de breve duración. Para que

exista descentralización se requiere: que los entes que reciben competencias tengan personalidad jurídica, que sus autoridades sean elegidas democráticamente y que puedan actuar con independencia de la administración central. La desconcentración es la transferencia de competencias desde el Estado a órganos jerárquicamente subordinados, caracterizados por ser dependientes de la administración central. Si existe una voluntad política, como parece suceder en casi todos los gobiernos de la región, la desconcentración puede ser la vía que prepare la ulterior descentralización.

En breve, la afinidad electiva entre la transformación productiva y el proceso descentralizador tiene que ver con los componentes comunes de su propia naturaleza.

e) *El Estado, la pobreza rural y la equidad*

El efecto social de la institución de la hacienda en la conformación del Estado y la sociedad latinoamericanas ha merecido estudios que son fundamentales para comprender la historia social del continente.

La disolución de la hacienda causó diversos vacíos sociales. Uno de ellos, que ahora adquiere especial actualidad, es la débil institucionalidad pública regional y local heredadas.

La sociedad rural, en el pasado, por ser un área reservada al control del sistema patronal, condujo a una marcada insuficiencia de poderes públicos y administraciones locales. Es por ello que América Latina y el Caribe, con algunas excepciones, experimenta lo que se ha denominado un fenómeno de submunicipalización, es decir, una muy baja densidad de poderes públicos locales y una limitación seria de las funciones que a éstos corresponde. En general, para las poblaciones rurales latinoamericanas la institucionalidad es inexistente y el acceso a los centros de decisión y de servicios públicos e incluso a los beneficios sociales es extremadamente limitado. En la región hay un municipio por cada 1 338 km<sup>2</sup> de territorio, por cada 1 098 m<sup>2</sup> de superficie apta para la agricultura y por cada 482 km<sup>2</sup> de tierras cultivables y pastos. En Europa occidental, en cambio, esa relación es de un municipio por cada 26 km<sup>2</sup> de territorio y en Europa oriental de uno por cada 39 km<sup>2</sup>. Y si la densidad de municipios o gobiernos locales se mide en relación con la población, la región también aparece como deficitaria (cuadro 1).

Actualmente, las sociedades rurales en América Latina y el Caribe adolecen, por lo tanto, de carencia de autoridad pública que exprese la voluntad y aspiraciones de las poblaciones rurales y que conduzca el

CUADRO 1

**Mundo: Densidad de municipios en relación con la superficie y la población, alrededor de 1990**

	Territorio (miles de km <sup>2</sup> )			Población (millones de habitantes)	Número de municipios	Densidad de municipios			
	Total (1)	De aptitud agrícola <sup>a</sup> (2)	Cultivable y de pastos (3)			(1/5)	(2/5)	(3/5)	(4/5) (miles de habitantes)
América Latina	20 877	17 134	7 518	439.3	15 600	1 338	1 098	482	28.2
Europa occidental <sup>b</sup>	1 639	1 373	929	229.3	63 086	26	22	15	3.6
Europa oriental <sup>c</sup>	441	389	256	53.5	11 300	39	34	23	4.7
Unión Soviética	22 402	15 492	6 042	288.7	48 296	466	321	125	5.9
Canadá <sup>d</sup>	6 052	4 344	785	26.2	4 657	1 299	933	168	5.6
Estados Unidos	9 372	6 965	4 313	248.0	19 200	488	363	224	12.9

Fuente: División Agrícola de la CEPAL, sobre la base de censos de población y anuarios estadísticos de varios países; y CEPAL, 1992, p. 253.

<sup>a</sup> Incluye bosques.

<sup>b</sup> Incluye sólo la ex República Federal de Alemania, España, Francia, Holanda e Italia.

<sup>c</sup> Incluye sólo Checoslovaquia y Polonia.

<sup>d</sup> Se excluyen las provincias del territorio del Yukon y los territorios del Nordeste.

progreso local rural. Esta debilidad les impide también canalizar las iniciativas y las contribuciones en recursos, en trabajo y en los proyectos que surgen cuando existen condiciones abiertas a la participación. En el medio rural faltan autoridades que velen por el bien y el progreso públicos. Y las administraciones locales no alcanzan al ámbito rural.

La debilidad o ausencia de autoridades en las comunidades rurales posiblemente socava más que nin-

gún otro factor las opciones de desarrollo de la sociedad rural. Por otra parte, esta situación induce al inmovilismo, a la pasividad y al caudillismo o caciquismo, el que en situaciones extremas se expresa en arbitrariedad. Cabe pensar que existe una correlación entre la falta de participación y de protagonismo canalizado institucionalmente, y las vías extraparlamentarias de acción social. La violencia en el medio rural puede estar relacionada con la debilidad institucional que se observa en él.

### III

## Democracia y municipio

### 1. La participación social y política

#### a) *La participación en el municipio democrático*

La idea de gobierno comunal incluye obviamente alguna modalidad de participación ciudadana. Más aún, se podría argüir que las experiencias más antiguas de participación están vinculadas a la historia de los cabildos, ayuntamientos o municipios. No corresponde analizar aquí la historia iberoamericana de la participación comunal y sus avatares que describen, en diferentes épocas, avances y retrocesos en las concepciones prevalecientes de participación.

Sin embargo, hay que cuidarse de ciertas nostalgias. En rigor, en casi todos los países de América Latina, el municipio experimentó una gran decadencia desde el siglo XVIII. En ciertos casos extremos —el chileno, entre otros— el municipio como instancia democrática prácticamente desapareció en el siglo XIX (con las leyes orgánicas del régimen municipal de 1854 y 1864).

La centralización suele acompañarse de modalidades de desconcentración, como técnica para transferir recursos del gobierno central a una agencia local jerárquicamente subordinada a la instancia superior y

con un margen muy limitado de iniciativa. En este caso, de lo que se trata es de un servicio público de nivel local. Naturalmente, en su esfera propia de provisión de bienes y servicios, tal agencia comunal puede contar con el apoyo o la aquiescencia de la población, o aun puede suscitar modalidades limitadas de activación social entre los usuarios de los servicios públicos. Con todo, ningún servicio municipal, por más apoyo que reciba de sus usuarios, puede definirse como un verdadero gobierno comunal.

Lo que determina un gobierno comunal es la descentralización, es decir, el reconocimiento de competencias propias a un organismo que no está jerárquicamente subordinado a la instancia superior y cuya autonomía real proviene del origen de su mandato: la elección popular. Ni lo restringido de la esfera de sus competencias o de sus recursos, ni el control de algunas decisiones por el nivel superior, menoscaban su carácter de gobierno comunal elegido a través de la participación ciudadana. Tampoco niegan su naturaleza de gobierno comunal la participación reducida, la apatía ciudadana o el abstencionismo electoral, aunque obviamente todos estos flagelos debilitan básicamente su carácter democrático.

En suma, se debe distinguir claramente entre los servicios comunales y los gobiernos comunales, y la clave para separarlos es la participación ciudadana.

Sin embargo, la teoría y la práctica del municipio democrático suponen una constelación de actores y mecanismos consagrados. En primer término, suponen la existencia de partidos políticos y, por lo tanto, de opciones plurales para los cargos comunales de elección popular, con la consiguiente participación política a través de modalidades organizacionales. La lucha política partidista suele acarrear una pérdida de credibilidad en dichas vías, al menos a nivel comunal. Son frecuentes los alegatos en favor de la despolitización de la vida comunal, y las tendencias que alientan modalidades más corporativas o un papel más protagónico de las organizaciones sociales de base. Se pretende despolitizar las elecciones comunales a través de mecanismos de reemplazo de los partidos por organizaciones territoriales de vecinos y organizaciones corporativas. En rigor, es absurdo —desde una perspectiva democrática— contraponer la sociedad civil a la sociedad política. Por el contrario, si se pretende la autonomía de la sociedad civil y la diversificación y fortalecimiento de los grupos que la componen se requiere un sistema de partidos con sólidas raíces en el nivel comunal. En la práctica, los alegatos moralizantes en favor de la despolitización de la

vida comunal, en ocasiones alentados por los propios vicios partidistas, están condenados al fracaso o, a lo más, a servir de argumento a los partidarios de regímenes autoritarios. La participación electoral es la forma primaria de participación política y de participación en general.

Otra forma ingenua de concebir la política municipal es pretender vigorizarla sin modalidades de aprendizaje colectivo e individual de la participación y la gestión públicas. De hecho, cada sistema político define canales para la carrera política, los que a menudo, como es lógico, se inician en la esfera municipal. El verdadero problema de la carrera política se relaciona con la importancia del municipio. Este debería ser no sólo una etapa inicial de dicha carrera, sino también un ámbito que en sí interese y motive permanentemente a los políticos, en especial a aquellos con mayor experiencia y prestigio en la gestión pública, a fortalecer el ejercicio de los órganos unipersonales y colegiados de la comuna. Para alcanzar ese objetivo es preciso dotar al municipio de competencias y recursos de importancia. El mismo razonamiento vale para el aprendizaje de la gestión y la participación colectiva, con sus exigencias de nuevos canales institucionales de participación comunal.

Otra realidad de la constelación democrática es la existencia de un subsistema de gobierno local inserto en el sistema de gobierno nacional, ambos provistos del mismo título de legitimidad popular. No se trata sólo del respeto a los límites de sus competencias, sino de la realidad comprobable de que la legitimidad de ambos gobiernos tiene el mismo origen, aun cuando sus orientaciones políticas puedan ser divergentes y hasta diametralmente opuestas.

Esta realidad es consustancial al régimen democrático, como orden político que distribuye el poder. Al respecto, un analista peruano argumenta: "Que de lo que se trata, quizás, es de asimilar un concepto hartamente conocido, pero no por ello suficientemente comprendido: que todo sistema político que pretenda declararse democrático debe partir de la idea de que su oferta comparativamente diferencial respecto a otros sistemas es la posibilidad de fragmentar el poder en cuotas y competencias atribuibles a instancias y niveles diferenciados y aunque ello suponga su ejercicio simultáneo por parte de agentes políticos de signo diferenciado, plural y hasta eventualmente contrapuesto, por cuanto ello constituye una garantía efectiva de que su uso no puede concentrarse en uno o en pocos individuos. Que esa fragmentación y distribución del poder no sólo debe ser posible, sino deseable, aunque

ello pudiera considerarse, según la estrechez de ciertos criterios, "ineficiente" (Bustamante Belaúnde, 1983, pp. 12 y 13).

Las nuevas instancias de decisión señalan la conformación de nuevos espacios políticos. Esto es obvio, pero sus consecuencias son menos predecibles y apuntan a la reformulación del quehacer político. En efecto, lo que está cambiando y en definitiva se modificará completamente es la agenda del debate y, por lo tanto, el quehacer político mismo. Esa agenda será cada vez más múltiple, concreta y global. Son muy pocas las competencias que permanecen reservadas a la esfera nacional: la defensa, las relaciones exteriores y la política macroeconómica. Todo el resto adquiere significación local y regional (lo que no implica ni debe consagrar una agenda de competencias rígida).

Por lo demás, los cambios de escala de los problemas modifican su naturaleza y la manera de enfrentarlos.

En el centralismo, el quehacer político de dirigentes y militantes se mueve entre los dos extremos de un *continuum*: el jacobinismo revolucionario y el clientelismo dependiente y subordinado. La vinculación de la política con la vida social en su vasta gama de preocupaciones se torna casi imposible en el partido centralizado, artífice y consecuencia del proceso de centralización.

Por el contrario, el quehacer político en las colectividades descentralizadas adquiere inevitablemente la forma de servicio. Evidentemente, es posible que en ciertas comunidades se generalicen comportamientos de caudillos populistas con apoyo clientelístico; pero a la larga la corrección de tales desviaciones surgirá de la emulación con las otras comunidades.

El reclutamiento y la circulación de las elites pasa a ser un elemento central de una descentralización exitosa. Debe recordarse que una de las características de la centralización, tal vez la más nociva, es la reubicación de los mejores recursos humanos en el centro o capital. Así, la periferia pierde calidad en su liderazgo y en el proceso de conducción de su desarrollo socioeconómico y político-cultural. Es necesario incentivar el regreso a ella de las elites de calidad, para conducir a sus comunidades.

El quehacer político de las elites debería estar signado por nuevas características: competencia, especialización y movilidad horizontal. Hay que eliminar las restricciones a la competencia y la movilidad horizontal de las elites políticas y administrativas a fin de que las diversas subcolectividades territoriales

(regiones y comunas) tengan la posibilidad de obtener los mejores dirigentes. Como fuente de legitimidad del liderazgo, a la residencia o vivencia conatural debería agregarse la legitimación fundada en la eficacia y los logros. La especialización sería imprescindible y podría contribuir a promover el círculo virtuoso de la descentralización a través de la diseminación y emulación de resultados en áreas específicas, propias de las necesidades de regiones y comunas.

El núcleo del quehacer político se modifica con la descentralización. El partido de servicio deja de ser una figura retórica y pasa a convertirse en una necesidad insoslayable. De este modo, la aproximación de la política a las necesidades de la sociedad civil modifica las modalidades de acción política. La asamblea política —grande o pequeña— en que predominan la manipulación, el artificio y en el mejor de los casos la oratoria, debería ser reemplazada por la capacidad de generar soluciones a problemas cada vez más variados. Los grandes temas —el medio ambiente, la lucha por eliminar la discriminación de la mujer, la defensa de la juventud y otros— adquieren un carácter concreto, singular y transparente al situarlos en el ámbito local y regional.

Otra modificación de importancia se da en la cultura política. La demanda de fortalecer la amistad cívica también deja de ser una invocación demagógica y se convierte en una necesidad inherente a la acción pública. En efecto, las competencias compartidas y la necesidad de promover soluciones de consenso obligan a una política de cooperación y de búsqueda de acuerdos. Sin embargo, hay que precaverse de un optimismo de carácter moralista. A menudo en los procesos de transformación social —en este caso del espacio político— los dirigentes políticos se adelantan al cambio, asumiendo un discurso retórico descentralista, sin que las palabras se acompañen rigurosamente por los hechos (J.J. Dayries y M. Dayries, 1978, p. 109).

Además, para el proceso democrático de formación de la política pública espacial es fundamental el reconocimiento de que en la fase de formulación, y especialmente en la de ejecución, caben diversas modalidades de acción. Un mismo conjunto de normas puede determinar diversas formas de gestión, variadas prioridades en la acción pública y distintas modalidades de participación social de los ciudadanos. La conducción y el liderazgo comunales pueden concitar diversos grados de adhesión y apoyo a la política pública y a formas de movilización social singulares, según las necesidades y percepciones de la comuni-

dad. Por ello, en la política pública social la ejecución a través de gobiernos comunales determina, en principio, una ruptura de la homogeneización de los servicios ofrecidos. Este es un efecto previsible, de consecuencias virtuosas o perversas según el nivel de desarrollo, los recursos y las necesidades sentidas de la comuna.

Asimismo, las posiciones de los participantes en la elaboración y la ejecución de la política pública pueden verse afectadas por la descentralización. Los intereses corporativos de los grupos participantes (usuarios y oferentes) pueden ser contradictorios.

En suma, la participación comunal en la elaboración y ejecución de la política social modifica las ventajas o expectativas de la anterior estructura de oportunidades de participación.

b) *Los cambios en la estructura de oportunidades de participación comunal*

Paradójicamente, en América Latina, hasta una época reciente, se cambiaban más las constituciones que las leyes municipales, que son las que definen las estructuras de oportunidades para la participación ciudadana.

Algunas modalidades de transformación de esas estructuras a nivel comunal están en marcha, otras son innovaciones sugeridas y todas están sujetas a controversias técnicas y políticas. La enumeración que se hará a continuación no pretende ser una nómina taxativa de cambios en la estructura de oportunidades. En esta materia caben opiniones plurales de manera legítima y natural: es la esfera de la opinión razonada. Asimismo, conviene tener presente que toda reforma en una parte del sistema lo modifica en su globalidad. Son, entonces, necesarias una ingeniería política y una arquitectura política de carácter coherente.

i) *La necesidad de múltiples tipos de municipios.* La centralización implica un control normativo y estandarizado de la organización municipal. Con razón señala Varas: "La tendencia isomórfica que se deriva de la institucionalidad otorgada se refiere a que, dado este acento legalista, los sistemas municipales nacionales adoptan las mismas estructuras político-administrativas en todas las localidades del país. Se crea una especie de municipalidades-tipo que debe cumplir los mismos objetivos en diferentes lugares. Esto tiende a facilitar la creación e implementación de nuevas municipalidades, así como la evaluación de sus logros, por la fácil comparabilidad que se produce".

Y agrega: "como aspecto negativo se produce el hecho de que en determinados lugares, con necesidades y problemas específicos, la estructura político-administrativa que se debe aplicar como gobierno local no sea la más adecuada o pueda incluso, transformarse en un problema, más que en instrumento de solución" (Varas, 1984, p. 119).

En lo que toca a las oportunidades de participación, el tipo único de municipio es un gran obstáculo institucional. Difícilmente esta institución tipo puede servir a los múltiples fines de la participación, situada como está en contextos sociales tan diversos. Evidentemente, son diferentes las necesidades de los gobiernos rurales y urbanos, y entre estos últimos, las de los gobiernos metropolitanos y de otros subtipos. También caben similares diferencias entre gobiernos rurales. No es ésta la ocasión de ofrecer tipologías de municipios con el fin de facilitar la participación. Probablemente cada sistema nacional requiera una tipología especial. Lo que interesa recalcar es que uno de los criterios para construir tales tipologías es la de contar con las poblaciones para llevar adelante las políticas públicas que satisfagan sus necesidades reales y sentidas.

ii) *Elección popular del alcalde.* Con esta elección popular se busca plebiscitar el liderazgo comunal y su programa de acción vinculante. De este modo, la comunidad podrá conocer las diferentes opciones ante las cuales deberá definirse. Asimismo, se supone que en países con regímenes políticos marcadamente presidencialistas la figura de un Presidente a nivel comunal está ya socializada.

iii) *La introducción de la consulta obligatoria.* Con ella se pretende que la propia comunidad efectúe la evaluación de los proyectos de inversión, optando entre dos o más que le son presentados por las autoridades políticas, con sus respectivos fundamentos técnicos.

Algunos autores han señalado que tales consultas podrían significar la introducción del criterio de discriminación positiva en beneficio de poblaciones o segmentos de población con necesidades básicas insatisfechas y cuyo único recurso efectivo es su gravitación numérica. De este modo, la discriminación positiva dejaría de ser una mera recomendación tecnocrática y se convertiría en un criterio para optar en elecciones democráticas.

En rigor, la consulta vinculante puede ser un mecanismo apto para resolver diversas controversias de significación local.

iv) *La institucionalización de canales de participación comunales.* La teoría y las experiencias latinoamericanas ofrecen una amplia gama de instituciones participativas para la adopción de las diferentes decisiones comunales. Por de pronto, la participación puede ser obligatoria o vinculante, o de carácter meramente consultivo. A su vez, las instituciones pueden ser de naturaleza sólo territorial o sólo corporativa, o bien una combinación de origen a la vez territorial y corporativo. Las juntas de vecinos o pobladores son las organizaciones territoriales por excelencia; los sindicatos, los gremios y las asociaciones empresariales son las típicamente corporativas.

Los intereses de origen territorial o corporativo no agotan la vasta gama de organizaciones sociales con orientaciones muy diversas que pueden tener cabida en el proceso decisorio comunal. En torno a motivaciones culturales, artísticas, ecológicas, deportivas, y otras, surgen, se fortalecen o decaen los más diversos tipos de organizaciones. Todas o algunas de ellas pueden tener un papel reconocido en las decisiones comunales ligadas a sus campos de actividad específicos.

v) *La ejecución de programas sociales.* En rigor, la ejecución es la etapa final del proceso de decisión. Sin embargo, aquí se menciona la ejecución por separado porque ella puede significar el traspaso de recursos a las propias organizaciones encargadas de ejecutar los proyectos. Las transferencias y los subsidios suelen suplementar los recursos propios de las organizaciones, que pueden incluir trabajo, ahorro o equipos de producción.

vi) *La administración de servicios comunales.* La prestación continua de servicios comunales puede ser encomendada a organizaciones sociales de carácter voluntario. Así ocurre con frecuencia en las prestaciones selectivas destinadas a grupos muy específicos: niños desnutridos, hogares de ancianos, centros de recuperación de minusválidos, etc. También se puede entregar a organizaciones sociales de asociación voluntaria la administración de ciertos bienes y equipos comunales (construcciones deportivas, salas de cine, teatros, etc.).

vii) *La promoción de microempresas productivas.* En la promoción de microempresas de producción de bienes y servicios, cabe tener en cuenta que la eficacia y eficiencia en el proceso productivo son indispensables para lograr los objetivos económicos y so-

ciales perseguidos: la satisfacción de necesidades y en especial la creación de nuevos empleos.

## 2. El ámbito comunal intersectorial

### a) *La crítica a la modalidad centralizada de coordinación burocrática intersectorial*

Como es sabido, la expansión del desarrollo social latinoamericano, en especial a partir de la posguerra, se ha ceñido a una matriz centralizadora, esto es, al empleo de grandes conglomerados burocráticos de carácter nacional para ampliar la cobertura de las prestaciones sociales.

Esta modalidad de desarrollo social ha tenido éxitos indudables en la expansión de la oferta de servicios. Sin embargo, según algunos, esta matriz centralizadora y burocrática habría iniciado su fase de rendimientos decrecientes y, por lo tanto, requeriría una profunda revisión. En esencia, se critica en la política centralizada su tendencia permanente a la fragmentación sectorial, con la consiguiente desaparición o, por lo menos, el profundo menoscabo de un enfoque unificado de lo social como una totalidad.

La descentralización, sin embargo, representa una modalidad que podría llegar a superar la desarticulación burocrática del campo social. En otros términos, la región y la comuna podrían ser un ámbito de integración de la política social, a través de servicios sociales más o menos unificados. Este es el aspecto promisorio de esta modalidad descentralizada de prestaciones sociales, ante el fracaso de la solución habitual de crear comités para coordinar la acción de los entes burocráticos.

### b) *La intersectorialidad*

i) *El concepto de intersectorialidad.* El concepto de intersectorialidad representa no sólo un cuestionamiento teórico de las políticas sociales individuales, sino una pauta de acción para su implementación. Se habla así de acción intersectorial o de desarrollo intersectorial. Concebidos respectivamente como el juego más amplio de relaciones entre los distintos sectores económicos y sociales, y como el proceso en que los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de cada sector se consideran en función de sus repercusiones y efectos en los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de los demás sectores (enfoque utilizado habitualmente por la OPS).

Desde el punto de vista conceptual, la intersectorialidad supera la noción segmentada en la formula-

ción de las políticas sociales y en la institucionalidad dispuesta para el proceso de decisión. Cuestiona la estructura administrativa formada por los ministerios de cada sector, así como los mecanismos de asignación de recursos por rubros o partidas sectoriales, y establece un criterio integrado de la planificación social. Desde la perspectiva operacional de las políticas, la intersectorialidad no sólo afecta la estructura horizontal de toma de decisiones (la relación entre ministerios, por ejemplo), sino la dimensión vertical, especialmente en lo relativo a proyectos o programas sociales en el plano local. En efecto, en el nivel operativo se produce una acción intersectorial *de facto*, obligada por las restricciones de recursos materiales y humanos, pero fundamentalmente porque la realidad de los problemas sociales no permite distinciones sectoriales. Tales problemas pueden afrontarse únicamente con políticas intersectoriales, que no sólo involucran coordinación institucional sino también integración práctica de conceptos y recursos, y sobre todo, un gran poder de *adaptación* de las autoridades y funcionarios regionales o locales para armonizar las restricciones de sus facultades con la amplitud de los problemas que encaran. Si al factor institucional se agrega la dimensión participativa se observa que no sólo se requiere adaptación institucional, sino también capacidad integradora de la comunidad para formular sus demandas.

Los problemas prácticos que plantea la intersectorialidad son variados y de gran envergadura. Sin embargo, lo esencial para enfrentar los principales obstáculos es conocer a fondo la complejidad de las vinculaciones intersectoriales de cada problema que es objeto de las políticas, y promover la especialización del personal responsable tanto de las decisiones como de su implementación. En la región es muy baja la especialización teórica y práctica de carácter intersectorial de quienes deciden y ejecutan las políticas. Por una parte, existe identificación entre sector social y *ethos* corporativo profesional, por la cual los técnicos de cada sector perciben y enfocan los problemas sociales desde su propia perspectiva, tanto metodológica como práctica, asignándole relevancia según esos criterios. (Aun cuando este problema no se hace explícito, puede comprobarse en la lentitud con que educadores, médicos, urbanistas o planificadores han ampliado el espectro disciplinario en ministerios u organismos, y admitido la necesidad de enfoques y colaboración interdisciplinarios.)

ii) *La acción intersectorial como respuesta a necesidades.* En la práctica, las necesidades y las deman-

das son tales que no permiten esperar a que surja una nueva teoría social acerca de lo intersectorial. De hecho, en todos los ámbitos y especialmente en el comunal, las autoridades enfrentan problemas urgentes y deben, explícita o implícitamente, enfrentarlos de un modo intuitivo. Las técnicas conocidas de evaluación de proyectos tampoco les ofrecen metodologías que les permitan encarar racionalmente la acción intersectorial.

Estas respuestas prácticas, en ocasiones puramente intuitivas, no están necesariamente destinadas al fracaso. Por el contrario, a través de la vía del ensayo y el error suelen descubrirse programas muy exitosos por su apego a la lógica de la satisfacción de necesidades. Tales experiencias suelen desaprovecharse, simplemente por falta de acumulación y codificación de sus resultados.

### c) *La selectividad cualitativa*

En el espacio de una comuna, el análisis y la estadística sociales pueden ser muy pormenorizados. Las proposiciones generales de estrategia social están sometidas siempre a la exigencia de adaptarse a los problemas sociales singulares. Las familias y los diferentes grupos sociales pasan a ser los usuarios de la política social, pero no se trata ya de familias promedio o grupos para análisis de cortes estadísticos, sino de sujetos con todas las características propias que los sitúan en lo concreto y singular. El municipio, por su tamaño, facilita ese tipo pormenorizado de conocimiento y la reelaboración propia para su inserción en la estrategia social de carácter nacional.

Hay que asumir tal o cual estrategia general y, por consiguiente, su adaptación particular al municipio de que se trate será una decisión democrática. Evidentemente, no puede descartarse el riesgo de que surjan políticas populistas al servicio del clientelismo de los notables del lugar. Ocurre con frecuencia que los escasos recursos locales se destinan a obras suntuarias para perpetuar la dominación o el prestigio de políticos locales de poca monta. Tales obras dispendiosas son el costo de la democracia local; sólo la capacidad organizativa y de liderazgo de los movimientos sociales y de las fuerzas políticas permite corregir a través de la persuasión y el voto las decisiones consideradas erróneas.

Como observación general, cabe destacarse respecto de la política social de orden local, en primer término, la afinidad de ciertas políticas con la escala espacial del municipio para su adecuada consecución y, *contrario sensu*, lo inapropiado de éste como núcleo de ciertos temas y políticas.

En general, las políticas cuyo marco más adecuado es la comuna son aquellas que dan identidad cultural en un sentido amplio, y todas las que intentan aprehender las necesidades de las poblaciones a las que están dirigidas, o convocan a organizarse en torno a motivaciones selectivas.

Asimismo, los programas y servicios de apoyo a la creación cultural (bibliotecas, parques naturales, museos) deberían estar bajo tuición municipal, con la posible contribución de los propios grupos de usuarios.

Entre las políticas de bienestar social, caben en la comuna todas las que responden a necesidades locales dinámicas. Es propio del municipio captar la evolución de esas necesidades en contextos marcados tanto por el progreso como por la involución sociales. Cada contexto determina un despliegue de programas

muy diferenciados y una escala de prioridades que se debe respetar. En comunas con crecimiento y progreso social, se necesitan programas que tiendan al perfeccionamiento técnico, aun el más sofisticado, de las personas y las organizaciones sociales. Por el contrario, enfrentado el municipio a etapas de involución social, los programas y proyectos para prevenir la anomia y el delito pasan a un primer plano. Aun las políticas de seguridad ciudadana asumen sesgos y características locales.

En suma, la comuna es el espacio adecuado para todas las políticas, programas y proyectos de carácter selectivo, cuya principal característica es el requerimiento de prestaciones con exigencias de prolijidad y de cabal adecuación a las múltiples y cambiantes necesidades de los grupos.

## IV

### Alcances finales

El proceso de descentralización supone una transformación del municipio y de las modalidades democráticas.

Asistimos, hoy, en América Latina, a la emergencia de un nuevo municipio inserto en otra democracia.

Los cambios generados por la transición desde el centralismo hacia la descentralización no son cambios de escala. En efecto, lo local no es la vivencia micro del centralismo macro. De serlo, se correría el gran riesgo de construir situaciones extremas que expresarían lo peor de la centralización y lo peor de la descentralización.

Lo que estos cambios significan es la reinención del modo de gobernar, tanto por el lado de la autoridad como por el lado de los ciudadanos. La reinención del gobierno supone, además de la legitimidad democrática, una nueva gestión, esto es una forma de racionalización integral de la oferta y demanda de bienes y servicios municipales. Se trata entonces de una compleja transición, tanto para la autoridad como para los ciudadanos. El antiguo paradigma de la centralización está agotado y el nuevo enfoque descentralista está por emerger. Para hacer posible esta nueva gestión se abre el campo de la capacitación o reciclaje de autoridades, técnicos y ciudadanos.

### Bibliografía

- Bustamante Belaúnde, L. (1983): Costos y beneficios de la descentralización: algunas consideraciones metodológicas, ponencia presentada al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual: Descentralización y Desconcentración, Brasilia, 15 de diciembre, *mimeo*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad* (LC/G. 1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S. 90. II. G. 6.
- \_\_\_\_\_ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque*

- integrado* (LC/G. 1701/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.5.
- Dayries, Jean-Jacques y Michèle Dayries (1978): *La régionalisation*, Presses Universitaires de France.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1993): El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política, *Zona abierta*, N° 63/64, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- Varas, Carlos (1984): *Teoría del gobierno municipal*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.