INT-2514

ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONAL

Documento CPRD-D/116

DIMENSIONES TEORICAS. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACION DEL ESTADO */

Jordi Borja

(*) El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos ILPES, corresponde a las secciones I y II del artículo aparecido en Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local. ICI/FLACSO/CLACSO, Santiago, 1987.

I. LA DESCENTRALIZACION DEL ESTADO

Decía Tocqueville que hay una estrecha relación entre las autonomías locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de una sociedad. El Estado moderno, tanto el que corresponde al capitalismo desarrollado como al dependiente, ha vivido un proceso paralelo y relacionado estrechamente: se ha vuelto más complejo e intervencionista (más burocracia, más organismos, servicios sociales, control de medios de comunicación, etc.) y también mucho más centralizado (los órganos políticos locales y regionales han perdido poder y autonomía, tienen relativamente menos competencias y recursos respecto al Estado central, mientras que se han multiplicado los "órganos descentralizados" de carácter sectorial, dependientes del poder central y que actúan de una forma compartimentada sobre el territorio). Esta centralización que históricamente tuvo aspectos progresistas es hoy, así nos lo parece, poco eficiente desde el punto de vista económico global: multiplica los costos sociales, los desequilibrios territoriales y las deseconomías de aglomeración; socialmente es injusta, pues contribuye a aumentar las desigualdades entre los grupos y las áreas territoriales; políticamente es inaceptable, puesto que conduce a un modelo tecno-burocrático, estrechamente vinculado a las oligarquías económico-sociales, y significa una verdadera expropiación políti-

ca de las clases populares (así como de las clases medias) que contemplan impotentes el modo en que los derechos formales, las organizaciones sociales y los representantes elegidos en los niveles locales e intermedios sirven de muy poco frente a centros de poder inaccesibles que toman sus decisiones en forma inapelable sin contar con ellas. El sistema político se hace más autoritario, los ciudadanos más pasivos, la sociedad se "gremializa" para tratar con los "organismos sectoriales", los partidos se "profesionalizan" (la "clase política") y tienden a establecer relaciones de clientela con su base social, perdiendo así universalidad y capacidad de promover el cambio social.

Los partidos de izquierda y las organizaciones de las clases populares han contribuido también al desarrollo del Estado central tanto a través de sus demandas y reivindicaciones sociales como por la prioridad política que han dado históricamente a su presencia en los órganos representativos centrales. Hoy creemos que es urgente plantearse, ante los Estados complejos y la capacidad de obtener grados importantes de consenso social, la descentralización político-administrativa como medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria. Lo anterior supone inyectar nuevos contenidos a la cultura política de la izquierda que, a su vez, respondan a las ofensivas culturales conservadoras de carácter tecnocrático y neo-liberal.

1. *Cultura política de la crisis y crisis de la cultura política*

En este período de crisis del capitalismo y de desencanto de los modelos del "socialismo real" las ideas y verdades establecidas a lo largo de años de revoluciones democráticas, movimientos populares y triunfo formal de aspiraciones igualitarias se ven cuestionadas seriamente. Las ofensivas neo-liberales, de nuevos filósofos y nuevos sociólogos, de nuevos economistas y nuevos cientistas políticos, afirman rotundamente que el socialismo es un inevitable gulag; que la igualdad es una utopía peligrosa que conduce a dictaduras tan represivas como monótonas, y a la parálisis de la historia; que el desarrollo del sector público y de los servicios sociales ha dado lugar a un Estado omnipresente y agobiante, burocrático y despilfarrador, inflacionista y empobrecedor, al tiempo que la sociedad civil —perdidos los hábitos de iniciativa y competencia—, deja de trabajar y de producir como debiera y podría hacerlo. Este neoliberalismo agresivo pretende convencernos de que la persona libre es la que está sola, que piensa únicamente en su propio interés y delega, en una mañana festiva y electoral, en el Estado —aparato separado y especializado— el ocuparse de las funciones generales indispensables. Según estos nuevos doctrinarios, si los partidos políticos pretenden ser algo más que máquinas electorales destinadas a organizar la ocupación de instituciones simbólicas, serán acusados de "partitócratas incompetentes", fragmentadores de la sociedad, expropiadores de las libertades, obstaculizadores del buen funcionamiento de la administración y de la economía.

La ofensiva neoliberal no es una operación simplemente intelectual. La Trilateral ya anunciaba en 1975 que debían combatirse "los excesos de la democracia", de los partidos, de los sindicatos, de las demandas sociales y de las aspiraciones igualitarias. Desde Pinochet hasta Mrs. Thatcher, de Reagan a Strauss, de la DC italiana a la nueva derecha francesa, el mensaje ha sido recogido y ampliado, y siempre que se ha podido han empezado a ponerlo en práctica.

Contra lo que pudiera parecer, esta política "neoliberal" no descentraliza de ningún modo el Estado; por el contrario, disminuye los recursos y las competencias reales de los poderes locales, así como los medios y la autonomía de funcionamiento de los organismos que rea-

lizan las prestaciones sociales. En la práctica, el carácter tecnocrático-centralizado del Estado aumenta, así como la distancia de las clases populares respecto de las instituciones políticas con poder en las decisiones.

El pensamiento democrático y de izquierda ha reaccionado, en general, poco y mal ante esta ofensiva. No se ha atrevido, excepto desde posiciones dogmáticas y marginadoras, a asumir críticamente su pasado y sus proyectos, el balance de los países socialistas y del *welfare state* occidental. Pero tampoco, excepto desde algunas tendencias liberal-socialistas y desde el eurocomunismo más avanzado (el italiano), se ha reconocido abiertamente que si la ofensiva neoliberal causa daños, consigue importantes apoyos sociales, despierta tendencias paralelas en la izquierda (el "radicalismo") y nos convierte de acusadores en acusados, es porque señala problemas reales (a los que da soluciones, eso sí, peores) y puede apoyarse en un vago pero profundo malestar social ante la burocratización de la vida política y la falta de participación popular. Podemos argumentar que estas propuestas, en lo que tienen de "reaccionarias" (vuelta atrás) cumplirán la predicción machadiana ("las mismas aguas traerán los mismos barros"), y en lo que tienen de "nuevas" (acentuar el tecnocratismo de la política y el gremialismo de la sociedad) contribuirán a agravar los problemas que denuncia. Podemos denunciar que se pretende la liquidación de un patrimonio de libertades políticas y derechos sociales, de solidaridades y aspiraciones igualitarias, de seguridades y de progreso de las clases populares; pero tampoco podemos olvidar que este patrimonio no sólo es inexistente para más de la mitad de la humanidad, sino que incluso en los países económicamente desarrollados, y de Estado democrático, es insuficiente para llegar a todos; es pobre y además está en crisis.

A la crisis de la cultura política a la izquierda se debe responder con una cultura política de la crisis económica del capitalismo, ni tampoco es suficiente hablar

de crisis de civilización como si sólo afectara a las ideas y modelos sociales de la derecha. Hay crisis de formas políticas —partidos, elecciones— que son también producto de la acción y de la ideología de la izquierda. Hay crisis del modelo político y económico de los países socialistas, incapaces de responder a las aspiraciones pluralistas y libertarias y de realizar —en lo más mínimo— los niveles de productividad deseables. Hay crisis de la política-económica del *welfare state* (social-demócrata) basada en la extensión del sector público, que no obtiene resultados económicos eficientes y no crea tampoco condiciones para construir una sociedad igualitaria. Hay crisis de las relaciones sociales y de los modelos de convivencia; aparecen nuevos problemas dejados tradicionalmente de lado por el marxismo y la política de izquierda (cuestiones culturales, de vida cotidiana, urbanas, situación de la mujer, cuestión juvenil, sexualidad, etc.). Hay crisis de los modelos económicos productivistas y despilfarradores, enfrentados a reacciones sociales que defienden proyectos ecológicos más equilibrados y a las nuevas exigencias de los países tradicionalmente suministradores de materias primas a bajo costo. Están en crisis también los mecanismos tradicionales de mantener el orden social (la censura, la limitación de derechos individuales, la represión, el sistema judicial, las cárceles) y de tratar a los que no son "normales" o no pueden hacer vida normal (voluntad integradora frente a la marginación de la tercera edad, los deficientes físicos, los enfermos psíquicos, etc.).

Es manifiesta la incapacidad de ofrecer una respuesta satisfactoria, frente a todos estos problemas, no solamente del sistema socio-económico del capitalismo desarrollado y de las fuerzas políticas conservadoras, sino también de los partidos y de las ideologías tradicionales de la izquierda. Por un lado se asiste a una politización de la sociedad civil, pero por el otro hay crisis del sistema de partidos que responden mal a las aspiraciones de esta sociedad. La politización de las múltiples organizaciones sociales, casi siempre de base sectorial o especia-

lizada, si no encuentran comunicación adecuada con las instituciones de gobierno a través de los partidos políticos (encargados de articular y globalizar estas demandas), se agotan en la rebelión estéril o en la relación gremial-asistencial con el Estado, pero no promueven el cambio social y político. Lo que puede ocurrir es que la desarticulación, sociedad civil —sistema de partidos— instituciones, si hay ebullición de la sociedad civil, agudice la crisis del sistema político, económico y cultural, lo que provocaría una transformación adecuadora de los partidos de izquierda o desembocaría en una respuesta autoritaria desde las instituciones del Estado y desde los grupos sociales y políticos conservadores.

En el contexto de esta reflexión sobre los países del capitalismo desarrollado y de Estado representativo y pluralista, nuestro artículo sólo se refiere al aspecto planteado al principio, es decir, la crítica del Estado centralizado y la reivindicación de las autonomías regionales y de los poderes locales. Las razones que justifican, por su importancia, esa elección son los siguientes: 1) la descentralización del Estado puede significar una reapropiación y socialización políticas de las clases populares; 2) es hacer posible la transformación y democratización de las administraciones públicas burocráticas y de los partidos políticos caracterizados por estructuras oligárquicas, comportamientos electoralistas y lenguajes esotéricos; 3) crea condiciones favorables para promover modelos de desarrollo económico más equilibrados, menos despilfarradores y más adaptados a las necesidades sociales, así como para estimular modelos de relaciones sociales y de convivencia desalienadores, en la medida que aumenta también las posibilidades de acción creadora y autónoma de los grupos y de los individuos; 4) la descentralización y el desarrollo de poderes locales significa multiplicar los poderes políticos, por lo tanto, facilita el equilibrio de unos poderes con otros, derivando en garantías a los grupos sociales y a los territorios con poder y, obviamente, a los individuos.

2. *Democracia formal y centralización política*

El Estado representativo, nacido al calor de verdaderas revoluciones populares en ciertos casos (por ejemplo: Francia), desarrollado posterior e igualmente por los partidos de masas y por la acción de los movimientos populares, ha significado la conquista de importantes derechos civiles y sociales para la población y ha dado lugar a un proceso de irrupción de las clases populares en las instituciones políticas del poder. Esta irrupción, limitada, mantenida a niveles subordinados, que no ha podido destruir explotaciones e injusticias, es la base del consenso en que se apoya el Estado. Es, pues, un fenómeno contradictorio, como en general todo lo que significa integración social: las clases populares se ven encuadradas en el sistema político (legalidad, instituciones, mecanismos de negociación y de coacción, valores, etc.) y este sistema es también, en parte, obra suya.

A lo largo del último siglo, el Estado moderno ha vivido un proceso de centralización político-administrativa creciente; es el resultado de la actuación de una serie de causas y agentes estrechamente relacionados. Algunos:

1. La concentración del capital y de las actividades económicas (especialmente del capital industrial y financiero y más recientemente del capital transnacional) ha debilitado a los poderes locales y reforzado relativamente a los poderes centrales, únicos interlocutores con fuerza para servir (o para negociar o para oponerse) al gran capital.

2. El desarrollo de las *funciones económicas* del Estado se ha hecho a partir del Estado central: banca nacional, correos y comunicaciones, red ferroviaria y de carreteras, explotación de minas y recursos energéticos, grandes obras públicas, ordenación del territorio y urbanismo, normatividad sobre el capital extranjero, política de precios al consumo, etc. Sólo el Estado central disponía de la fuerza legal, de la capacidad financiera y

de los medios administrativos y humanos para emprender estas acciones que, si bien es cierto, a menudo estaban conectadas con intereses particulares, también lo es que los poderes locales están en general mucho más sometidos, hasta mediados del siglo XX, a los caciques y notables del lugar y a las empresas capitalistas con intereses en la región. Pero recientemente, en diversos países la centralización de estas funciones económicas ha culminado en la Planificación Nacional.

3. Al mismo tiempo, el Estado ha desarrollado sus *funciones sociales* (Estado asistencial o del bienestar) destinadas a asegurar mínimamente al conjunto de la población educación, cultura, sanidad, servicios sociales, etc. La enseñanza y la seguridad social se han convertido en dos sectores que movilizan enormes recursos financieros y humanos. También esta actividad social se ha hecho fundamentalmente a partir del Estado central, tanto por razones políticas (garantizar el mismo servicio a todos los ciudadanos homogéneamente, sobre todo, en el caso de la enseñanza) como, por disponer de los medios económicos y administrativos. Teóricamente los poderes locales tienen competencia sobre estos servicios, pero en la práctica han visto cómo el Estado central los vaciaba de gran parte de ella.

4. La lógica interna del desarrollo administrativo-burocrático del Estado ha sido un poderoso factor de centralización. Al mismo tiempo que se reforzaba el Gobierno o Ejecutivo por las razones citadas y el Parlamento adquiría preeminencia (aunque no eficacia) al multiplicarse la actividad legislativa, el Estado moderno ha desarrollado enormemente el control central sobre los distintos cuerpos de la Administración y el conjunto de los organismos especiales del Estado. Las fuerzas armadas y policía se han centralizado para obedecer respectivamente a una sola autoridad y eliminar los caudillismos y el poder arbitrario de los caciques. Lo mismo ha ocurrido con los tribunales de justicia y el sistema penitenciario. El Ejecutivo ha desarrollado una fuerte ad-

ministración propia, territorialmente desconcentrada, que se superpone y en la práctica suplanta a los poderes locales surgidos de las elecciones: es la llamada *administración periférica,* basada en la división del territorio en áreas o provincias y en la existencia de un delegado del Gobierno al frente de cada una. Los Ministerios o Secretarías crean también sus *delegaciones* y se multiplican los *organismos especiales,* de carácter sectorial, que a veces se denominan "organismos descentralizados" (por ser relativamente autónomos del poder central), pero que actúan centralizadamente, aunque tengan delegaciones territoriales (v.gr. Seguridad Social, organismos urbanísticos, bancos propiedad del Estado, institutos de política industrial y agraria, etc.). La administración pública tiende a organizarse en *cuerpos nacionales,* de estructura centralizada, que incluso proporcionan una parte de los funcionarios, en ciertos países, de las administraciones locales y regionales.

5. Resultado de todo lo anterior es la formación de *clases políticas* y de unas *burocracias* habituadas a funcionar centralmente (incluso tienden, en gran parte, a residir en la capital) que, a su vez, estimulan el proceso centralizador y frenan los procesos de signo contrario. La concentración de poderes en el ejecutivo, la complejidad del legislativo, la inflación y compartimentación de la administración, el crecimiento del sector público en la economía y de los servicios sociales, todo tiende a crear y reforzar ilimitadamente estructuras centralizadas y burocratizadas, las únicas que parecen poder controlar una política tan sofisticada como tecnificada.

6. Dos nuevos factores, más modernos, refuerzan la centralización del Estado: la *política fiscal* y los *mass-media.* El desarrollo de la Hacienda Pública se ha hecho, sobre todo, a partir de figuras impositivas que deben determinarse y recaudarse centralmente (impuesto sobre la renta, sobre los beneficios, sobre el patrimonio). La concentración del ingreso público provoca en el mismo sentido, una tendencia en cuanto al gasto. Por lo que se

refiere a los *mass-media* hay que referirse, sobre todo, a la televisión. Hasta ahora, tanto si es pública como privada, su creación y mantenimiento, requieren una decisión política del Gobierno y una inversión económica muy fuerte, lo cual conduce a que este medio de comunicación e información (con mucho el más influyente) esté enormemente centralizado desde todos los puntos de vista (poder de decisión, modo de gestión, contenidos, etc.).

7. Los partidos políticos de izquierda también han sido agentes centralizadores. Han reivindicado nacionalizaciones y servicios sociales públicos. Han intentado estar presentes, a nivel político, sobre todo en el Parlamento, para promover cambios legales que dieran a la izquierda, a las organizaciones sociales y, en general, a las clases populares más derechos. Muchas veces han desconfiado (o menospreciado) a los poderes locales considerándolos fácilmente manipulables por los caciques o, en todo caso, poco adecuados para proporcionar instrumentos de poder a la izquierda. En general han identificado el proceso de cambio con la acción del Estado central, considerando incluso que el proceso de concentración burocrática y de centralización política acercaba o creaba condiciones más favorables al socialismo.

8. Algo parecido, aunque en menor grado, puede decirse de las organizaciones sociales populares (sindicatos, ligas campesinas, asociaciones, etc.). También se da en ellas un proceso centralizador y una tendencia a privilegiar la relación con los aparatos centrales del Estado. Por dos razones muy justificables: la conveniencia de unificar movimientos y grupos inicialmente dispersos, con tendencias al localismo o al gremialismo, y también la necesidad de enfrentarse con los organismos del Estado con poder de decisión real sobre las cuestiones sociales, económicas y culturales, a las cuales se refiere la acción de estas organizaciones.

Del análisis del conjunto de causas y agentes se desprende fácilmente que este proceso centralizador ha tenido, históricamente, aspectos progresivos e incluso dominantes en varias épocas y lugares. Ha servido para unificar las sociedades desarrolladas, superando desequilibrios, compartimientos y marginaciones heredados del feudalismo y de la primera fase del desarrollo capitalista. En lo social y en lo económico, el rol del Estado ha significado un factor de crecimiento y ha permitido conquistar, por parte de las clases populares, un conjunto apreciable de derechos sociales así como más posibilidades de influir en la política económica. La centralización ha significado, hasta cierto punto, la racionalización y la tecnificación de la administración pública. En general puede decirse que la centralización ha reforzado el desarrollo del Estado de derecho, creando, por lo menos formalmente, las condiciones mínimas de igualdad de los ciudadanos ante el Estado. Creemos que en todo caso estas afirmaciones valen para aquellos países donde el proceso de centralización del Estado moderno va unido, en su nacimiento y en su desarrollo, a la instalación de la democracia formal (elección por sufragio universal y Parlamento o Asamblea Legislativa elegida; libertades políticas y sindicales, individuales y colectivas) y a la existencia de los partidos políticos. Lo cual no ha sido siempre así (p. ej.: España, desde la restauración en 1875 hasta la muerte de Franco, un siglo después).

3. *La centralización como expropiación popular*

La existencia del Estado centralizado es hoy algo tremendamente negativo, tanto desde un punto de vista funcional (ineficiencia de las políticas sectoriales y de los servicios públicos) a lo que ya nos hemos referido, como desde un punto de vista democrático, en lo que respecta a su adecuación para promover la participación popular y el cambio social. Y esto por las siguientes razones: Primero, porque aleja los centros de decisión de los ciudadanos: alejamiento físico, pero también funcional, distancia creciente entre el momento y el lugar de tomar las decisiones y su ejecución, posibilidades de ma-

nipular a los usuarios o receptores de la acción pública, ejercicio de la autoridad sin posibilidades de control social, etc. Las clases populares, excluidas del poder económico y con escasa influencia sobre la burocracia, son las víctimas principales y mayoritarias de la centralización. Segundo: porque la centralización cuestiona y pone en crisis a las asambleas representativas (incluso el Parlamento central) incapaces de seguir la acción de los órganos ejecutivos, de la burocracia y de los "aparatos separados" del Estado. Son estas asambleas las instituciones a las que pueden acceder las clases populares; en la medida que precipita la crisis y la dependencia de los poderes locales, la centralización neutraliza las instituciones del Estado, a las que pueden llegar los representantes directos e inmediatos de los trabajadores.

Las organizaciones sociales y los movimientos populares no encuentran en estas condiciones interlocutores políticos asequibles y con poder de decisión real.

Tercero: el proceso de "tecnificación" y burocratización de la política, el desarrollo de organismos especiales y el enorme poder de los *mass-media*, facilita la influencia sobre los centros de decisión, por vías no públicas, de las minorías que detentan el poder económico (y también militar, cultural, etc.) al tiempo que hacen más inaprehensibles, inasequibles, inaccesibles, el poder político y la administración pública para las clases populares. La mayoría se refugia entonces en lo privado y reacciona con criterios gremiales o de grupo pequeño ante los problemas colectivos.

El resultado es el desprestigio de la democracia, de los partidos, de la política, para una parte creciente de la población. Los Estados modernos se basan entonces en un consenso pasivo, conservador en largos períodos, interrumpido por momentos de rebelión social con escasa capacidad de cambio global. Los partidos de izquierda, en la medida que participan en la superestructura del sistema, si no mantienen el arraigo en la sociedad civil estimulando movimientos sociales conflictivos frente al Estado y por la descentralización y democratización

del mismo, se ven comprometidos en el mismo proceso de desgaste. La izquierda no puede aceptar la neta separación entre representantes y representados, ni dejar de oponerse a la hipertecnificación e hiperburocratización de la política y de la administración; ni puede participar, sin intentar modificarlas, en las estructuras centralizadas del Estado, ni puede asumir y practicar el mismo lenguaje esotérico, para la mayoría, de los administradores y de los funcionarios. La voluntad de promover cambios graduales y de forjar mayorías amplias para reformas concretas no puede conducir a la confusión de todos los discursos o lenguajes políticos, con la consiguiente pérdida de identidad de la izquierda y de movilización popular. Y la necesidad —para hacer cambios sociales y económicos— de apoyarse en aparatos políticos fuertes del Estado no significa que deban ser muy centralizados. Porque no estimulan la participación y el apoyo popular y, desde la perspectiva de la izquierda, son aparatos políticos débiles: son escasamente transformadores en un sentido democrático y socialista.

El Estado centralizado significa hoy una *expropiación política de las clases populares*. No nos referimos a la pérdida de un poder que antes, en un pasado idealizado, tenían y ahora no tienen, sino que se trata sobre todo de una expropiación respecto a lo que pretenden ser los Estados democráticos representativos. En tales Estados se reconoce que la soberanía reside en el pueblo y que todas las instituciones del poder público deben ser representativas y controladas a través del sufragio universal; se considera que el desarrollo y el perfeccionamiento de la democracia deben conducir a aumentar la participación popular en la gestión pública y a garantizar, cada vez con más eficacia, que éste sirva los intereses de la colectividad y no los de tipo particular. En realidad el proceso de centralización conduce a todo lo contrario. Es también una expropiación en un segundo sentido: los instrumentos de intervención política forjados por las acciones populares, por las revoluciones democráticas y por las luchas de los trabajadores (los parti-

dos, los sindicatos, los representantes en los poderes locales, las organizaciones campesinas y urbanas, etc.) pierden cuotas importantes de los poderes conquistados. Frente a esto surgen las propuestas de descentralización del Estado, de desarrollo de la democracia de base como complemento de la democracia representativa, de reforzar la organización y la actividad autónoma (la "politización") de la sociedad civil. Pero para articular estas reacciones sociales y culturales con la acción dentro de los aparatos del Estado es necesario que los partidos de izquierda asuman y globalicen estos proyectos.

Hay un último aspecto, en general poco tenido en cuenta por la izquierda y por el pensamiento social de base marxista, al que queremos referirnos: la integración de las personas en comunidades de base territorial (locales, regionales, nacionalitarias). No se trata de idealizar el territorio, pero sí de constatar que hay unidades territoriales forjadas por la historia y la geografía que tienen una entidad socio-cultural, un patrimonio y un signo de identidad de la población. El pensamiento social y los partidos de izquierda se han movido muchas veces siguiendo orientaciones de división de la sociedad en grandes clases sociales, conceptos abstractos y universales, útiles en un análisis global del proceso histórico, pero muy insuficientes para analizar las realidades concretas. Para las clases populares la relación con el territorio y con las estructuras comunitarias con una base física (el barrio, la zona de trabajo, la ciudad, la comarca, la región) es fundamental: no disponen inicialmente de medios (económicos, políticos, culturales), para actuar individualmente a niveles más generales y abstractos o para hacerlo de una manera activa y organizada, sino que necesitan estar integrados primero en estas estructuras de base. Cuando no es así se da una falsa participación en lo "universal", de carácter alienante, a través de los *mass-media* (programas de televisión producidos por las multinacionales del imperialismo), de las pautas culturales de la sociedad de consumo y despilfarro, del falso cosmopolitismo de viajes organizados por *tours-*

operators, etc. En el mejor de los casos se da una participación pasiva: son las grandes organizaciones políticas o sindicales las que en nombre de los trabajadores toman posiciones de carácter general, internacional, etc.

En los últimos años las ciencias sociales han revalorizado la división territorial. El análisis electoral ha reconocido que las dimensiones sociales y económicas no son suficientes para explicar los comportamientos políticos y ha recuperado a la geografía electoral. Un barrio o una ciudad tienen una historia, una vida colectiva, un sistema específico de relaciones que los distingue de otros barrios o de otra ciudad con la misma estructura de clase. El desarrollo de los movimientos urbanos y la reaparición de movimientos de base regional o nacionalitaria dentro de los Estados capitalistas (en España, Francia, Inglaterra, etc.) ha planteado con mucha fuerza y actualidad la realidad de la dirección territorial comunitaria.

Para las clases populares la recuperación y reconstrucción de estas estructuras territoriales es una cuestión fundamental en su proceso de organización, en su capacidad de intervenir en la política y de relacionarse con las instituciones. Estas estructuras territoriales comunitarias permiten recuperar la historia, el patrimonio colectivo de las clases populares y proyectar de una manera activa el futuro. Son un medio para forjar alianzas de clase sobre la base de problemáticas concretas y de que se establezcan relaciones positivas entre las clases trabajadoras o populares y las clases medias, contra las oligarquías, los monopolios y las altas esferas burocráticas.

II. DESCENTRALIZACION. UNA CUESTION DE METODO

1. DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACION

La descentralización hoy parece ser consubstancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir: a) Ampliación del campo de los derechos y libertades; b) Progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas y, c) Mayor control y participación populares en la actuación de las Administraciones públicas. Pero no siempre ha sido así.

Hay una tradición descentralizadora, localista, de carácter reaccionario en sentido estricto, es decir, opuesta al desarrollo democrático del Estado moderno. Se exalta la autonomía local concebida como una casi autarquía y en nombre de la historia y la diversidad se justifican privilegios y se mantienen caciquismos.

El centralismo liberal ("jacobinismo" en su acepción radical) es entonces históricamente progresista al proponer un proyecto de Estado cuyo uniformismo es garantía de igualdad jurídica de los ciudadanos y de los territorios. El Estado liberal representativo crea una administración entendida como servicio público igual para todos, que se organiza territorialmente, según criterios de racionalidad o de funcionalidad de carácter centralizado (aunque puedan estar desconcentrados). El Estado

administrativo se convierte así en motor de la actividad económica, organizador de la vida social y en prestador de servicios colectivos y puede jugar un papel de redistribuidor de ingresos y de promoción de los sectores populares.

El proceso de construcción del Estado democrático en Europa se desarrolla principalmente a través de la extensión del sufragio universal y del papel de los partidos políticos, es decir, en el marco del Estado-nación y no en ámbitos locales o regionales. Incluso las utopías progresistas o revolucionarias, inspiradas en el marxismo, se mueven entre el Estado y el internacionalismo, y no se plantean el poder local como cuestión política. Hay, sin embargo, un filón democrático, influyente, sobre todo, en los países anglosajones, que se fundamenta en el poder local: el representado por Tocqueville, Stuart Mill, y por la práctica del self-government. Tocqueville es seguramente el primero, y en todo caso el que con mayor profundidad liga el desarrollo de la democracia moderna a la potenciación de los poderes locales. Descentralización, autogestión social, educación cívica, libertades individuales, solidaridad, innovación, eficacia de la acción pública y optimización de los recursos humanos forman, según esta corriente, un todo interdependiente. La forma de ser del Estado democrático es la articulación de poderes locales según el principio de que todo lo que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a un nivel superior.

La evolución posterior ha acercado posiciones teóricas y prácticas. El Municipio, sea su justificación el self-government anglosajón o la creación administrativa por parte del Estado según el modelo francés, es exaltado como el componente básico o elemental del Estado democrático. Pero al mismo tiempo el desarrollo moderno del Estado supondrá un acelerado proceso de descentralización política y administrativa, como veremos luego.

El rol de los poderes locales es, sin embargo, decisivo en el progreso del Estado democrático moderno. Entre otras razones, porque:

a) La consolidación y el desarrollo de las libertades y derechos políticos y, sobre todo, de las instituciones representativas se realiza más y antes en los niveles locales que centrales. En el nivel local pueden articularse alianzas sociales más amplias, es menos la fuerza de los aparatos no democráticos del Estado y es más fácil la conversión de la demanda social en resultado político-jurídico. Asimismo el control social sobre la administración pública puede ser más eficaz.

b) Los partidos políticos y las organizaciones sociales de las clases bajas y medias, inicialmente, prácticamente excluidas del Estado liberal-oligárquico, se desarrollan y acceden a las instituciones representativas locales antes que a las centrales. El moderno Estado democrático de masas, en el que han irrumpido los sectores sociales sin poder económico, no habría sido posible sin la existencia de poderes locales representativos.

c) Una gran parte de las nuevas funciones sociales y económicas del Estado se han realizado por medio de las administraciones locales y casi siempre se ha tratado de cuestiones básicas para la vida colectiva (urbanismo, salud pública, cultura, servicios sociales, transportes, agua, abastecimientos, vivienda, etc.). El moderno "welfare state" no existiría sin esta acción de los poderes locales.

d) Las instituciones municipales, por su doble carácter de ser entes representativos de las colectividades locales y elementos articulados del Estado, han sido un factor decisivo de integración nacional, en un sentido político-cultural. Los grupos sociales y los valores de carácter particular se han combinado con los más universales representados por y en el Estado.

El desarrollo del Estado moderno ha seguido, sin embargo, pautas centralizadoras: el reglamentismo o hipertrofia normativa, la concentración de los recursos financieros en los niveles centrales del Estado, la proliferación de entes u organismos autónomos de carácter sectorial, la tendencia del Estado a actuar mediante órga-

nos periféricos desconcentrados o autónomos y no mediante la transferencia o la delegación de competencias en los entes locales y el progresivo vaciado de competencias de éstos en beneficio del Estado son aspectos del proceso de centralización político-administrativa que caracteriza el siglo XX. Los actores principales son de carácter estatal o nacional: Gobierno y Parlamento, administración pública con sus distintos cuerpos, grandes partidos políticos, medios de comunicación social, grandes empresas o instituciones prestadoras de servicios públicos y financieras, etc. La democracia local se devalúa progresivamente y las estructuras que la sostienen (base territorial, organización, competencias, recursos) resultan cada día más inadecuadas. A lo largo del siglo XX también la cuestión de la reforma municipal está a la orden del día, aunque, curiosamente no es hasta una época muy reciente que empieza a realizarse prácticamente en la mayoría de países europeos, y aún en bastantes casos está en sus inicios. Véase: Reforma municipal inglesa (1972); Leyes de descentralización francesa (1982); Ley municipal portuguesa (1976); nueva Legislación local italiana (en el marco de la regionalización, a partir de 1975); reforma municipal anterior, desde los años sesenta, en los países escandinavos, en Holanda y en Bélgica; en tanto que en Alemania, los Landers (Regiones) despliegan también en el curso de la última década, una importante actividad normativa y reestructuradora de los entes locales. No hay duda: desde los años sesenta y, sobre todo, setenta, la centralización es fuertemente cuestionada y la descentralización se pone al orden del día. ¿Por qué?

En primer lugar, la tradición democrática reavivada por la lucha antifascista de los años 30-40 había revalorizado la idea de autogobierno local, diversidad, participación, etc., frente a los "modelos hiperpolíticos" de los regímenes autoritarios y totalitarios, que se distinguen por su fuerte centralismo y por la sumisión total de la sociedad civil.

En segundo lugar, el rol de los poderes locales como lugar de consenso, como expresión de clases y grupos sociales, que si no es así no pueden intervenir directamente en la vida del Estado; como mecanismo de participación política próximo a todos los ciudadanos, debe mantenerse a toda costa, pues aparece como un sistema de funcionamiento indispensable del Estado democrático.

Y en tercer lugar, la centralización también genera deseconomías y disfunciones específicas: burocratismo, sectorialización, pérdida de coherencia y de agilidad de los procesos decisorios, disminución del control social, aumento de los gastos de funcionamiento interno de los aparatos, etc., lo cual conduce a replantear la eficacia del nivel local.

La descentralización como proceso político-administrativo, la revalorización de los poderes locales, la conciencia de la necesidad de su reestructuración para que puedan asumir con eficiencia las competencias y recursos necesarios y la potenciación del autogobierno y de la participación se han convertido hoy en objetivos intelectuales y en prácticas políticas características de las democracias modernas. No es un retorno al pasado, puesto que no se considera inalterable la estructura territorial heredada (Inglaterra crea una totalmente nueva, Bélgica reduce sus municipios a una quinta parte en pocos años, en Italia se crean nuevas instituciones territoriales sin liquidar a las antiguas, etc.) ni se propugna una autonomía basada en la separación del Estado, sino en su articulación con él.

Una dimensión peculiar de la descentralización es la que se plantea en las grandes ciudades y en las áreas metropolitanas.

2. LA DESCENTRALIZACION, TENDENCIAS Y ACTORES

La descentralización es una respuesta a una situación de centralización, resultado de un proceso histórico.

Solamente a partir de la comprensión de la centralización, sus causas, sus ventajas y sus inconvenientes puede plantearse la descentralización. Y entonces debe plantearse también como un proceso global (no únicamente administrativo) que combine el reconocimiento de tendencias objetivas con el voluntarismo político-administrativo, es decir, *qué* es lo que es viable descentralizar y *quiénes* son los actores descentralizadores.

¿Qué *tendencias* empujan hoy hacia la descentralización, especialmente en las regiones más urbanizadas, en las áreas metropolitanas o en las grandes ciudades?

a) Hay una crisis de representación política del Estado moderno, como consecuencia paradójica de su progreso. La creciente complejidad y diversidad de funciones y la incorporación como sujetos activos del Estado democrático de la gran mayoría de grupos sociales ha dado lugar a que los mecanismos tradicionales de representación política se conviertan en cauces estrechos e insatisfactorios. Aparece una demanda de participación política de base que se dirige habitualmente a las estructuras territoriales y a las instituciones políticas más próximas y elementales (barrios, ciudades, comarcas, regiones). En estos ámbitos, además, se han ido superando las reducidas oligarquías y, por el contrario, se han desarrollado movimientos sociales de carácter urbano o territorial y con contenidos cívicos y participativos. La demanda de participación respecto a la administración pública ha empujado decisivamente el proceso descentralizador.

b) Las grandes administraciones públicas han sido modernamente objeto de una fuerte crítica por su carácter tecnocrático. La sectorialización de su actividad, el despilfarro social que significa el peso de los gastos de funcionamiento, la burocratización de la gestión y la influencia incontrolada de los distintos cuerpos administrativos, la inadecuación de las inversiones y de las prestaciones sociales a las necesidades concretas y diferenciadas de cada lugar, las rigideces inherentes a los grandes aparatos (aumentadas por su carácter público) . . . Se ha puesto en causa el planeamiento finalista, la programación centralizada y el exceso de controles y tutelas sobre los poderes locales a los que se ha reducido previamente el vaciado de competencias y la falta de recursos propios. Por el contrario, se ha revalorizado la eficacia de la actuación pública descentralizada a *través de* programas y proyectos concretos (por ejemplo, en urbanismo) y transferencia o delegación de la responsabilidad de la gestión de los servicios personales.

c) La existencia de desigualdades (renta, equipamientos, etc.) que se manifiestan en forma de desequilibrios territoriales (debido a la especialización funcional y a la segregación social en el espacio) ha dado lugar a fuertes reivindicaciones de poder local o regional para llevar a cabo políticas de reequilibrio que tiendan a igualar las condiciones de vida en las distintas áreas territoriales. La descentralización en este caso viene empujada desde aquellas zonas y por aquellos grupos que consideren que sólo obteniendo cuotas de poder en su territorio podrán impulsar su recuperación económica y social. En estos casos nos encontramos ante demandas descentralizadoras que afectan sobre todo a regiones en crisis, periferias subequipadas, etc.

d) En las dos últimas décadas, a medida que las nuevas tecnologías (sobre todo los medios de comunicación social) uniformizaban la difusión de productos culturales y de pautas de comportamiento, se ha ido produciendo una reacción —complementaria más que antagónica— favorable a la recuperación o construcción de las entidades locales, desde los signos y símbolos hasta las formas de vida comunitaria. Viejas corrientes autonomistas y tradiciones culturalistas han convergido con nuevos movimientos sociales que han buscado su arraigo en el espacio y hasta han conquistado posiciones de poder local. Asimismo se han utilizado estas nuevas tecnologías culturales y de información en favor de la expresión y comunicación de las sociedades locales. Auto-

nomía (autogestión, autogobierno) junto con la defensa del particularismo y de la diversidad y la desconfianza a la intervención burocrática y centralizada del Estado, son objetivos propios de estas tendencias "culturales" en pro de la descentralización.

e) La crisis económica, a su manera, ha acentuado las tendencias descentralizadoras. Los corporatismos (sociales y territoriales) y la fragmentación social requieren un representante y un interlocutor estatal próximo y diversificado. La devaluación del Estado (por ejemplo: rebelión fiscal) conduce a revalorizar a los poderes locales representativos en la medida que en ellos pueda darse una relación más directa carga fiscal-acción pública y una mayor agilidad y adecuación a las situaciones concretas. Se pone en cuestión el protagonismo estatal, tanto por su relativa ineficacia en las actuales circunstancias, como por el fuerte déficit público y, entre otras cosas, se le contrapone la negociación y la cooperación entre actores públicos y privados (por ejemplo, en urbanismo) o el desarrollo de la economía social (que necesita un apoyo público específico), lo cual sólo puede hacerse desde administraciones públicas muy descentralizadas. A un nivel más general se piensa hoy que la invención de nuevas pautas de crecimiento, de producción y de consumo, la reconstrucción de un tejido social más organizado y solidario, la experimentación de nuevos roles sociales que difundan funciones y responsabilidades entre una población cada vez más afectada por el paro y la marginalidad, y la consecución de nuevos consensos en torno a proyectos colectivos, sólo podrá promoverse desde estructuras políticas próximas, representativas y globales, como son las locales y regionales.

Todas estas reflexiones se aplican tanto a la descentralización en el marco del Estado (Estado central, poderes locales y regionales) como en el de la gran ciudad (gobiernos metropolitanos o de grandes municipios, distritos o barrios y comarcas o municipios periféricos). Las mismas tendencias y razones que empujan a la descentralización en un caso, lo hacen en el otro.

¿Quiénes pueden ser los *agentes* encargados de impulsar este proceso; quiénes son los sujetos activos a los que es atribuible el voluntarismo político-administrativo descentralizador?

Del análisis anterior se deducen los actores sociales descentralizadores: representantes políticos locales; profesionales y algunos sectores del funcionariado implicados en la gestión local; protagonistas de movimientos sociales de base urbana o territorial; empresarios que quieren negociar o cooperar en ámbitos locales o regionales y promotores de iniciativas de economía social... Pero también hay grupos descentralizadores con motivaciones menos confesables: representantes de viejas oligarquías y de caciquismos locales; aparatos políticos poco democráticos y eficientes que pretenden legitimarse y autoconservarse a través de la demagogia localista; sectores empresariales (urbanizadores o constructores, concesionarios de servicios públicos, grupos especuladores, etc.) que prefieren tratar con administraciones públicas más próximas y más débiles; intereses corporativos e insolidarios que plantean reivindicaciones autonomistas de privilegiados, etc. El análisis del proceso descentralizador y la elaboración de una propuesta programática para impulsarlo, debe tener en cuenta las características específicas que en cada caso se dan entre los agentes descentralizadores.

La descentralización encuentra, asimismo, grupos que se le oponen, a veces directa y explícitamente, y otros de forma más solapada. Los estudios y encuestas llevados a cabo en diversos países europeos, confirman la existencia de una fuerte resistencia a la descentralización en tres grupos sociales bien definidos: líderes políticos (dirigentes de partidos y parlamentarios), funcionariado del Estado y grandes empresas que tienen estrechos ligámenes con la administración. Pero, además, aparece otro grupo que, de forma más imprevista, puede asimismo oponerse de hecho a determinados procesos descentralizadores: los que ocupen posiciones de poder público o administrativo a nivel local y que pueden verse

afectados por la reestructuración territorial y la redistribución de competencias que conllevará la descentralización, con las consiguientes pérdidas relativas de poder.

El análisis de los sujetos centralizadores y descentralizadores no permite establecer equivalencias simples de carácter social (unos grupos o clases sociales son descentralizadores y otros no) o político (la derecha o la izquierda son hoy descentralizadores o no lo son). La tensión centralización-descentralización está presente en los distintos grupos sociales y corrientes políticas, aunque en la medida que la descentralización moderna ha sido concebida, sobre todo, como un medio de democratizar el Estado y mejorar la calidad de vida del territorio, ha sido un objetivo propio de los movimientos sociales y políticos progresistas. Véase, por ejemplo, la historia reciente de Francia, Italia e Inglaterra.

3. LA DESCENTRALIZACION: UN PROCESO POLITICO-ADMINISTRATIVO

Intentaremos sistematizar en un conjunto de puntos los distintos movimientos y dimensiones que están presentes en el proceso descentralizador, tal como se conciben hoy.

3.1. La descentralización es un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un *sujeto* —una sociedad o colectividad de base territorial— capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de *competencias* y *recursos* (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.

3.2 La delimitación de las *unidades territoriales* y, por lo tanto, la definición de los *sujetos sociales,* sobre los que recaerá la descentralización, es una tarea compleja. Los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no se corresponden necesariamente con unidades de carácter geográfico, histórico, cultural o social y éstas tampoco coinciden siempre con las divisiones administrativas existentes. En ocasiones los movimientos sociales descentralizadores reivindican unidades distintas de las que existen en la organización político-administrativa del Estado (por ejemplo, barrios, comarcas, regiones históricas) y, en otros casos, nuevos movimientos sociales han forjado unidades de vida colectiva que antes no existían. A todo lo cual hay que añadir que las estructuras organizativas y los intereses electorales de los partidos políticos introducen criterios de delimitación especiales.

De la reflexión política y técnica reciente sobre esta cuestión, creemos que puede deducirse un cierto *relativismo territorial.* Hay un acuerdo general sobre que las divisiones territoriales deben basarse en unidades con *personalidad* social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica. Asimismo hoy no se concibe una propuesta de organización territorial que no lleve un riguroso estudio técnico aparejado en el que se analicen los ámbitos adecuados para cada *función* descentralizable y en el que se evalúan los costes de las distintas alternativas. En un caso como en otro, se multiplican los niveles teóricos posibles y aparecen unidades territoriales muy heterogéneas. Es decir, hay que elegir, puesto que hoy tampoco se discute la conveniencia de una *organización territorial simple* (en pocos niveles) y basada en cada caso en unidades relativamente grandes y homogéneas. La *elección* supondrá tener en cuenta las unidades históricas o culturales para, si es necesario, agregarlas y no partirlas (por ej. distritos unitarios como suma de barrios). Asimismo se deberán desglosar competencias en unos casos, o crear organismos técnicos de gestión o coordinación para determinadas funciones que hay que ejercer a un nivel superior en otros, puesto que es imposible crear una estructura local

que responda en forma óptima a todos los requerimientos funcionales. En cualquier caso hoy se admite que es posible, por ejemplo, crear distritos urbanos más o menos grandes, mantener los municipios o fusionarlos, institucionalizar grandes regiones metropolitanas o simplemente organismos técnicos especializados. Según como sean estas unidades servirán para una cosa u otra, pero lo más importante es la coherencia del conjunto. No se olvida que el proceso descentralizador es caro y si no se hace con un gran rigor, su coste puede resultar insoportable (los costes de personal, si el que se asigna a niveles inferiores no procede en gran parte de los superiores, se disparan inmediatamente).

3.3. El viejo e importante debate sobre *autonomía política* o *administrativa* y sobre *descentralización* o *desconcentración* no pueden hoy plantearse en términos antagónicos. El proceso descentralizador contiene elementos de simple desconcentración administrativa que son, sin embargo, avances importantes y necesarios que posibilitan ulteriores progresos de la descentralización política. Por ejemplo, la organización territorial de los servicios, la delegación de la gestión aunque no se transfiera la competencia o la atribución de funciones de iniciativa o de colaboración, pueden sentar las bases de la descentralización.

Los nuevos planteamientos descentralizadores no se basan tanto en una concepción *garantista* sino cooperadora. El garantismo ponía el acento en la existencia de un campo irreductible de competencias en manos del poder local o del ente descentralizado y en el que no podía entrar la administración superior. Hoy la interdependencia de los distintos sectores y funciones de la administración pública ha llevado a generalizar los principios del "federalismo cooperativo" a todo tipo de relaciones entre entes territoriales. El ente descentralizado espera no solamente a tener unas competencias y funciones propias y decisorias, sino también a *participar en el proceso de elaboración, decisión y ejecución de programas y normas más generales* que condicionarán luego su actuación, y

pueden reducir su autonomía real a casi nada. Por esto la descentralización supone hoy establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones.

Sin embargo no se discuten los elementos básicos que caracterizan a la descentralización entendida como proceso democratizador: una estructura política deliberante y *representativa* (de elección directa preferentemente), dotada de *autonomía* en el ejercicio de sus competencias (lo cual supone poder tomar decisiones sin otros condicionamientos que los legales, es decir, tener una "política" propia) y de carácter *global* (el ente descentralizado ideal no tiene una especialización funcional). Modernamente a estos elementos se añaden otros, como resultado de análisis crítico del pasado y para responder a los nuevos requerimientos a los que debe hacer frente el proceso descentralizador, como son: *competencias* de carácter decisorio (o que por lo menos haya una participación importante en el proceso decisorio); capacidad de *coacción* para hacer ejecutar las decisiones; disponibilidad de *recursos* propios o transferidos sin un uso finalista o específico (a menos que el programa haya sido establecido por el mismo ente descentralizado); *coordinación* o por lo menos seguimiento de las actuaciones de las distintas administraciones públicas en el territorio del ente descentralizado, y progresiva tendencia a asumir la *gestión*, por delegación, de los servicios que se prestan en él y que se dirigen principalmente a la población de este territorio (modelo de gestión indirecta), y desarrollo de nuevos mecanismos de *participación política y social* (cuestión que trataremos más adelante).

3.4. La cuestión de las *competencias y funciones* consideradas descentralizables es un elementos clave de todo proceso descentralizador, tanto de la administración hacia los entes locales, como de éstos (metropolitanos o grandes ciudades) hacia municipios y distritos.

La centralización ha significado un progresivo vaciado de competencias; la descentralización supone una transferencia de competencias, pero que no puede plantearse como un simple retorno. Una parte importante de

las competencias y funciones centralizadas deben continuar siéndolo, tanto por razones políticas como técnicas. ¿Cuáles son los criterios que permiten determinar las competencias y funciones descentralizables? Entre las que la literatura política y técnica reciente ha avanzado, citaremos:

a) Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el coste significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior.

b) Conviene transferir a una área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población.

c) La descentralización se justificará asimismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público.

d) Y por último, se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.

En relación a las materias objeto de descentralización hay que señalar que en los últimos años se apuntan dos criterios nuevos que es interesante citar. En primer lugar y desde un punto de vista genérico, si bien se mantiene el criterio de que los servicios de carácter personal (cultura, deportes, servicios sociales, etc.) y el urbanismo de interés local son materias de naturaleza descentralizable, se añaden dos tipos de competencias que hasta ahora parecían reservadas a la administración central: iniciativa socioeconómica destinada sobre todo a generar puestos de trabajo y coordinación de la acción pública de protección ciudadana. Son requerimientos propios de la época de crisis. En segundo lugar, y de una forma más específica, se distingue, en el caso de competencias que por su naturaleza son necesariamente compartidas, como las obras públicas y los grandes servicios municipales

(limpieza, circulación, etc.) y el urbanismo, entre funciones de iniciativa, aprobación inicial, seguimiento o inspección (todas las cuales son atribuibles al ente descentralizado) y funciones de contratación o concesión con empresas privadas, elaboración técnica de los proyectos y aprobación definitiva (funciones que por razones de eficacia, economía y coherencia, muchas veces se deben realizar a niveles superiores).

Estas reflexiones nos conducen a plantear la cuestión complementaria de ¿qué tipo de funciones no deben descentralizarse para garantizar la coherencia de la acción pública y la igualdad de trato de los ciudadanos? Simplificando mucho podríamos reducirlas a tres: la programación general (que además de garantizar la coherencia y la transparencia permite la redistribución de ingresos y la lucha contra las desigualdades sociales y territoriales), la aprobación de la normativa básica como leyes y reglamentos (que asegura la igualdad de trato a todos los ciudadanos), y la tutela o control de legalidad, así como mediante auditorías de gestión y no simplemente contables.

3.5. ¿La *organización* de los entes descentralizados debe responder a un modelo uniforme o no? En principio la descentralización responde a objetivos no uniformistas y lógicamente debe privilegiar la diversidad de situaciones concretas. Pero por otra parte los entes descentralizados están articulados con los niveles superiores y además es muy difícil implementar un proceso descentralizador si los receptores son muy heterogéneos entre sí. Tanto si nos planteamos la descentralización desde la perspectiva del Estado hacia los entes locales o de éstos hacia los distritos urbanos, conviene sentar un doble criterio. En primer lugar la legislación básica no debe imponer un modelo uniformista de organización, sino unos principios generales y flexibles. En el caso español parece lógico que cada comunidad autónoma tenga su propia legislación de régimen local, y cada gran ciudad o área metropolitana su carta y sus reglamentos de organización de sus entes descentralizados. En segundo lugar creemos

que incluso esta normativa debe ser suficientemente amplia para permitir que cada uno de los entes locales o descentralizados se dote de un reglamento de organización peculiar. Si su autonomía no empieza en su facultad de autoorganizarse ¿dónde empezará?

3.6. La descentralización, especialmente la referida a las grandes ciudades y en favor de los distritos o barrios, se ha confundido muchas veces con la *participación.* Hoy se analiza críticamente esta casi identificación y se considera que el poner en primer plano el objetivo participativo no ha permitido plantear con rigor la descentralización (p. ej.: Italia) lo cual, a su vez, repercute negativamente sobre la participación: ¿cómo puede ser ésta eficaz y estimulante si tiene como objeto participar en relación a organismos que no son ni lo uno ni lo otro, pues faltan competencias decisorias y recursos suficientes? Por esta razón en este estudio nos centramos en la descentralización y trataremos muy poco de la participación, no por no considerarla fundamental, sino porque creemos que si no se implementa la primera, la segunda es ficticia. Ahora bien, conviene dejar bien establecido desde el principio que la descentralización debe servir para desarrollar la participación política y social y para innovar tanto en materia de procedimientos como de contenidos:

a) La *información,* y de una forma más general, la *comunicación* (es decir, relación administrador-administrado en las dos direcciones) es un primer y principal vínculo entre la descentralización y la participación, que hoy además puede disponer de tecnologías mucho más eficaces (video, radio y televisión de alcance local, ordenadores y pantallas, etc.).

b) En el ámbito de los entes locales descentralizados más próximos a los ciudadanos (distritos o barrios) o de carácter complementario (comarcas), pueden experimentarse nuevos procedimientos electorales que intensifiquen la relación elector-elegido y que den más chance

a individualidades locales representativas y a los miembros más destacados de las organizaciones sociales. Por ejemplo: introducción de mecanismos mayoritarios y personalizados (salen elegidos los más votados) y posibilidad de candidaturas individuales o de pequeño grupo, o por lo menos del voto preferencial o del "panachage".

c) En los niveles más descentralizados se pueden promover con más eficacia mecanismos de articulación entre los órganos representativos y las organizaciones sociales, es decir, desarrollar la democracia de base: comisiones mixtas de carácter territorial o por áreas sectoriales o ad hoc, consejo consultivo de entidades, etc. Asimismo los instrumentos más tradicionales de participación ciudadana como la audiencia pública, el derecho de petición y de iniciativa y la consulta popular, pueden utilizarse de forma más efectiva. Una de las funciones obligatorias de los entes descentralizados, por lo menos si tienen vocación democratizadora, es la de contribuir a reforzar el tejido social organizado y por lo tanto apoyar a todo tipo de asociaciones y de formas de vida colectiva. El ciudadano aislado es el más inerme ante el Estado, y también su interlocutor más díficil y lejano.

d) Una forma específica y hoy muy importante de participación es la que puede darse en el ámbito de la *cooperación o economía social* (cooperativas, mutuas, asociaciones, trabajo voluntario o benévolo, etc.). Una de las grandes posibilidades de la descentralización es la de contribuir a desarrollar la economía social y la de encontrar fórmulas nuevas de colaboración entre las empresas o grupos de este sector y la administración pública descentralizada en todos los campos de actuación (vivienda, tercera edad, equipamientos y actividades culturales o deportivas, nuevas empresas de tipo cooperativo, etc.).

e) Uno de los aspectos más novedosos de la participación es la que se refiere a la defensa de los llamados *derechos difusos* de los ciudadanos, por ejemplo al medio ambiente, a la información, a la salud, o a los derechos de los usuarios de transportes, o de los consumido-

res, etc. Tanto la organización social de los ciudadanos como la posibilidad del ejercicio efectivo de sus derechos ante la administración pública requiere, según la opinión más generalizada, ámbitos territoriales reducidos e interlocutores institucionales muy próximos. No es por casualidad que las nuevas experiencias en este campo (por ejemplo las cartas de derechos sobre el medio ambiente, los transportes, etc.) se han dado sobre todo allí donde el proceso descentralizador está más avanzado.

4. LA DESCENTRALIZACION EN EUROPA. BALANCE CRITICO

La década de los 70 pone al orden del día la regionalización del Estado y las ideas del federalismo cooperativo, se plantean las propuestas de reestructuración territorial de los entes locales (en algún caso se lleva a la práctica haciendo tabla rasa del pasado, como en Inglaterra, pero en general se opta por la fusión o el agrupamiento de municipios, tanto en zonas rurales como en las áreas metropolitanas) y se elaboran nuevos proyectos de legislación municipal (las leyes municipales se mantienen en su estructura básica desde el siglo XIX).

La urbanización acelerada, los costos económicos y tecnológicos (p. ej.: en comunicaciones y transportes), la multiplicación de las funciones sociales de la administración pública, la conveniencia de disponer de estructuras locales capaces de planificar y ordenar el territorio y las crecientes demandas urbanas y participativas son seguramente las principales razones que explican el cuestionamiento de la organización territorial heredada: Una situación que se caracteriza por:

a) La fragmentación (minifundismo) *municipal*. En Italia, como en España hay más de 8.000 municipios, y más de 10.000 en Alemania (RFA). En Suiza pasan de 3.000 y Francia bate el récord con más de 36.000. En los países escandinavos y en Bélgica han habido un importante reagrupamiento de municipios (Bélgica ha pasado de

2.675 municipios a 589 en pocos años) pero a pesar de ello, y en relación a su población tienen muchos más municipios que Inglaterra que, después de la reforma de 1974, tiene sólo unas 400 entidades locales de base. Portugal, con 300 municipios, es la otra excepción.

b) El *nivel intermedio* tradicional (provincia, departamento, condado) se ha mantenido en toda Europa occidental (con la excepción de Inglaterra) a pesar de ser muy criticado en todas partes, por su casi siempre escasa personalidad histórico-cultural y poca adecuación a los requerimientos territoriales modernos para la prestación de servicios. En cambio no se han consolidado los intentos de crear nuevos entes intermedios (p. ej. comprensorio en Italia) y las áreas metropolitanas (siempre con la excepción de Londres: Greater London Council o G.L.C.) no han ido más allá de la mancomunidad de municipios y de los organismos de carácter técnico especializados (planeamiento urbano, gestión de transportes públicos, etc.).

c) La revalorización del nivel *regional* ha dado lugar a situaciones muy diversas, que van desde los países con un modelo federal muy claro y estable (11 Länder en Alemania, 23 Cantones en Suiza) hasta regiones entendidas como área de planeamiento territorial y sin personalidad político-administrativa (p. ej. las 8 regiones inglesas o las 21 de Francia hasta la reciente institucionalización regional de 1982). Un modelo intermedio, ni federal ni unitario, es el denominado regionalista o Estado de las autonomías (20 regiones italianas, 17 comunidades autónomas en España y el actual sistema francés) cuya principal característica parece ser la de crear un nuevo nivel intermedio sin eliminar ni la administración periférica del Estado central ni ninguno de los niveles locales (al contrario, tiende a crear otros nuevos).

Esta rápida visión panorámica de las estructuras territoriales europeas hace aparecer inmediatamente una situación que combina la complejidad con la rigidez. Y además, paradójicamente teniendo en cuenta el manteni-

miento del minifundismo municipal, han faltado en las zonas que concentran a la mayoría de la población (urbana y metropolitana) estructuras representativas próximas a la población. Por esta razón en la última década la descentralización municipal ha estado también en el centro de la reforma municipal.

4.1. *Descentralización municipal: entre la participación y la gestión*

El análisis de la reciente experiencia europea (casi toda ella iniciada en la década de los 70) ha hecho aparecer como preocupación principal de la administración descentralizadora el tema de la participación. En unos casos se trata de la puesta en práctica de un programa político-ideológico una vez se ha alcanzado el poder local (p. ej. izquierda en Italia), mientras que en otros es una forma de reconocer la existencia de núcleos con personalidad histórica que han sido absorbidos por el municipio central (Suecia, Holanda, Bélgica). En unos casos se pretende, mediante la creación de consejos de distrito de carácter predominantemente consultivos, aumentar el acuerdo en torno a la gestión municipal (Alemania) aunque en otros pueden haber jugado cálculos electorales (París, aunque la oposición de izquierda no ha conseguido ganar ningún distrito en las elecciones que siguieron a la descentralización de 1982).

En todos los casos ha intervenido con más o menos fuerza una presión ciudadana, movimientos urbanos y asociaciones vecinales especialmente, que reclamaba mayores posibilidades de intervención en las decisiones municipales y en la gestión de los servicios y equipamientos colectivos.

La descentralización municipal se ha puesto en marcha como un aspecto de un proyecto político destinado a reforzar a los poderes locales mediante la aproximación de la administración a la ciudadanía, el mayor conocimiento de sus necesidades y actitudes, la mejora de la

eficacia de la información y de los servicios personales y la instrumentación de la participación ciudadana en la gestión de aquéllos.

Por esta razón los consejos descentralizados de distrito o barrio han sido dotados sobre todo de funciones de carácter consultivo e informativo, así como, pero menos, de gestión de servicios administrativos y de equipamientos. En cambio en muy pocos casos se han transferido funciones deliberantes y ejecutivas importantes, ni tan sólo en el caso de Italia, aunque estén planteadas en los reglamentos. Inglaterra, especialmente el G.L.C. es de nuevo la excepción: en este caso la descentralización se ha hecho sobre la base de unos distritos totalmente nuevos, grandes, que han recibido una parte importante de las competencias del antiguo municipio de Londres. Dejando este caso aparte es posible convenir que la descentralización que está programada para Barcelona será una de las más avanzadas de Europa.

Con estos planteamientos participativos es lógico que se haya prestado poca atención a los niveles óptimos de población y tamaño de los distritos, a la concreción de las competencias y funciones, a la articulación de los distritos con los gobiernos municipales y a los costes de los diferentes modelos descentralizadores. Es decir a las cuestiones que nos preocupan ahora.

Uno de los aspectos más curiosos de la reciente experiencia descentralizadora es una cierta contradicción entre la escasez de competencias decisorias de los distritos (lo que garantiza que en la ciudad se hace una sola política en todos los aspectos y en todo el territorio) y el carácter representativo que tienen en la mayoría de los casos los distritos descentralizados. Si bien en algunos casos los distritos reflejan la composición política del ayuntamiento, la tendencia actual es a crear consejos de distrito representativos de su población, bien mediante elección directa (Italia, Francia, algunas ciudades inglesas y escandinavas, Rotterdam, Berlín, Colonia, Viena, Turquía...), bien, en menos casos, de forma indirecta, es decir designados por el consejo municipal a los parti-

dos, según los votos obtenidos en cada distrito (en algunas ciudades alemanas e inglesas sobre todo). A medida que se consolidan la experiencia descentralizadora se tiende a la elección directa y en todo caso se abandona el principio de la correspondencia con el gobierno municipal (corrección que se ha producido ya en Suecia y en Noruega).

Sin embargo es constatable una correlación entre el grado de representatividad y la importancia de las funciones atribuidas a los distritos. Es decir que cuando no se plantea aumentar la representatividad tampoco hay intención de aumentar las funciones y competencias de los distritos, mientras que los pasos adelante en el terreno de la representatividad (p. ej. la elección directa) necesariamente conlleva que se amplíen las atribuciones y los servicios de los distritos.

4.2. *Descentralización, crisis económica y cambio tecnológico*

La descentralización municipal iniciada en un período de crecimiento económico y urbano, de confianza en el planteamiento y en el "welfare state", de creciente cohesión social y de representación a través de los grandes partidos políticos, se ha encontrado, a veces, cuando daba sus primeros pasos, o incluso antes de empezar a darlos (Francia, España) con la crisis económica, el fin del crecimiento urbano, la desconfianza en el planeamiento, la impotencia financiera del Estado-providencia (en el que los poderes locales han sido los primeros afectados), la fragmentación y la marginación sociales y la relativa pérdida de credibilidad de los partidos políticos. Al mismo tiempo se vive un gran proceso de cambio tecnológico que transforma la base económica de la ciudad (irresistible pérdida de peso de la industria y nuevo auge del terciario), que disminuye radicalmente los puestos (y/o las horas) de trabajo en la economía formal, que abre nuevas posibilidades de empleo del tiempo y de actividades socialmente útiles y que modifica asimismo las condiciones mismas de la gestión administrativa (nuevas tecnologías de mecanización de la información, de organización de la administración, de comunicación social, etcétera).

A partir de un conjunto de estudios sobre Francia, Italia e Inglaterra, apuntamos algunos de los nuevos aspectos y objetivos de la descentralización en el marco de la crisis económica y del cambio tecnológico:

a) Las autoridades locales y los entes descentralizados han de responder a los nuevos problemas y demandas sociales: paro, economía sumergida, marginación, reacciones corporativas, inseguridad ciudadana, etc., aunque ello suponga asumir unas competencias distintas de las tradicionales. Esta respuesta sólo puede basarse en una capacidad global de coordinar el conjunto de la acción pública y de implementar nuevos mecanismos de participación y de reconstrucción del tejido social.

b) La iniciativa económica de los entes locales y descentralizados se ha puesto a la orden del día en la Europa actual: creación de puestos de trabajo, salvación de empresas, contribución a la reconversión de las estructuras industriales y comerciales, reciclaje de trabajadores, promoción de nuevas generaciones de empresarios y de nuevas actividades económicas, etc. Junto a las actuaciones tradicionales en este campo (infraestructuras de acompañamiento, política fiscal y apoyo o aval para obtención de créditos y promoción de obras públicas y de actividades de producción de bienes y servicios para la demanda municipal, reforma de la normativa urbanística, ayuda a los parados) se desarrollan otras más novedosas como compra de terrenos o de empresas pequeñas o medianas que luego se ceden al sector privado, apoyo al sector cooperativo o de economía social, creación de empresas mixtas, centros de asesoramiento económico y financiero, promoción internacional de la ciudad, etc. Si bien es evidente que estas actividades requieren, por su propia naturaleza, el encuadramiento y el apoyo nacional

y regional, también se ha constatado que conviene que exista, en cada nivel territorial, una administración pública única, promotora y no simplemente coordinadora, y que pueda actuar con agilidad y con la ventaja de la proximidad en situaciones concretas. Una parte de estas funciones sólo pueden ejercerlas correctamente los entes de carácter local (municipales y de distrito). Por lo tanto, cualquier proceso descentralizador debe conllevar, hoy, la atribución de competencias y de medios a los entes descentralizados, para intervenir en la reconstrucción y desarrollo de la actividad económica. No se trata de generalizar el intervencionismo económico según una lógica estatalista hacia abajo sino de constatar que la iniciativa privada tradicional (en la industria y en la construcción especialmente) es débil y que las administraciones locales disponen de unas potencialidades de actuación importantes y hasta ahora muy subutilizadas. Para ello hay que invertir las fórmulas caducas (tanto del estatalismo como del monopolio del sector privado sobre la industria y el comercio): los entes locales y descentralizados deberán actuar con criterios de empresa privada y, en muchos casos, sometidos a las reglas del mercado.

c) En el contexto de una crisis económica duradera y que se ha convertido de hecho en alumbradora de una nueva época, las competencias y funciones consideradas más propias de los entes locales cambian el contenido y la escala de ejecución. El *urbanismo*, sin crecimiento urbano por una parte y que se propone la intervención en los procesos de reestructuración económica por otra, se plantea a nivel regional en cuanto actuación que tiende a integrar plan-programa-proyecto y a unificar planeamiento-gestión-disciplina. El nuevo urbanismo de actuación en la ciudad debe hacerse a pequeña escala y mediante la negociación a la cooperación con los actores privados. Es decir, debe descentralizarse. Así mismo la política de *equipamientos y servicios colectivos*, en el marco de la crisis del Estado del bienestar y del crecimiento de las demandas sociales en parte por la misma crisis económica (paro, marginación) o por la mayor importancia o presión de determinados grupos sociales (tercera edad, jóvenes, mujeres), no puede realizarse únicamente a través de la programación general del gasto público sino que requiere adaptarse a situaciones concretas muy diversas, lograr la cooperación y la participación de los interesados, difundir responsabilidades y promover formas de autogestión y de iniciativa privada, etc., lo cual requiere un alto grado de descentralización. En el nuevo contexto *económico y tecnológico* aparecen, además, nuevos problemas (como el ahorro de energía, la necesidad de conseguir la colaboración ciudadana para implantar políticas más ambiciosas de limpieza o de abastecimientos) y nuevas posibilidades (por ejemplo, las derivadas de la información y del progreso de los medios de comunicación social) que requieren y facilitan la gestión municipal descentralizada.

4.3. *Elementos para un balance crítico de la descentralización europea*

La descentralización tanto en sus aspectos generales como la específicamente municipal ha sido objeto recientemente de diversos análisis críticos que se han manifestado en contextos y desde perspectivas tan diferentes como los replanteamientos que hace la izquierda italiana (abandono del comprensorio, cuestionamiento de la eficacia de los "quarteri") a los proyectos de disolución del Gran Londres y de supresión o de limitación del derecho de los municipios a establecer tasas para financiar servicios especiales del gobierno Thatcher en Inglaterra.

Algunas de las críticas más usuales a la descentralización son:

a) El *incrementalismo*. Se han creado nuevos entes u organismos sin hacer desaparecer otros y se han aumentado los niveles de administración local al no hacerse al mismo tiempo la reestructuración territorial y la reforma administrativa de éste. Por ejemplo, la descentralización

municipal en las grandes ciudades no ha ido ligada a la institucionalización de las áreas metropolitanas (Londres exceptuado) y a la solución de los viejos problemas derivados del minifundismo municipal o del mantenimiento de divisiones provinciales obsoletas.

b) La descentralización en bastantes casos aparece entonces como una operación *costosa*, que no se traduce en una mayor eficacia y productividad de la gestión local. En otros casos en los que se da un aumento significativo de las prestaciones públicas (caso inglés) es criticada como derroche y considerada insoportable en esta época de crisis (crítica thatcheriana).

c) Se argumenta, sin embargo, que el coste excesivo o la innecesariedad de la descentralización se debe al poco rigor y a la escasa decisión en lo que se refiere al traspaso de *competencias, funciones, servicios y recursos* desde los niveles superiores, a la falta de poder de *decisión* real de los entes descentralizados y a la timidez o poca imaginación en lo que se refiere a atribución de competencias de nuevo tipo (actividad económica, cooperación social, seguridad ciudadana). El planteamiento participativo-formal y de desconcentración administrativa conduce a criticar no los excesos sino las insuficiencias de la descentralización.

d) Asimismo se ha criticado la escasa renovación en las formas de hacer *política* que hasta ahora ha tenido la descentralización. Se han reproducido modos *parlamentaristas y partitocráticos* en vez de generar nuevos modelos participativos, tanto en lo que se refiere a la elección y funcionamiento de los organismos de distrito como a la implantación de formas de democracia participativa cotidiana (elección de consejos de distrito únicamente a través de listas de partido, participación ciudadana reducida muchas veces a la relación con las cúpulas de organizaciones sociales). Incluso se ha llegado a decir que la descentralización no sólo no ha generado nuevos espacios para la iniciativa y la organización de la *sociedad civil* sino que en algunos casos ha contribuido a la marginación, debilitamiento o disolución de las organizaciones sociales. Probablemente sería más exacto decir que la debilidad competencial y financiera de la descentralización, la reproducción de mecanismos burocráticos y clientelares y la falta de innovación en cuanto a creación de instrumentos eficaces de participación ciudadana y de cooperación social no ha permitido responder a los nuevos problemas de desagregación social ni satisfacer las expectativas generadas por la descentralización.

e) Por último se ha aducido posibles *causas perversas* de la descentralización, lo cual explicaría sus defectos o limitaciones: respuesta a la crisis del welfare state que permite disminuir el gasto público en prestaciones sociales (se transfieren funciones pero no recursos), un medio de ampliar las clases políticas y de consolidar corporatismos administrativos y relaciones clientelares, legitimación de los actores privados y reducción de la administración pública a funciones de apoyo o de coordinación, etc. Estas explicaciones se adaptan hasta cierto punto a algunas situaciones concretas pero resultan muy unilaterales y en todo caso no responde, a nuestro parecer, a los planteamientos descentralizadores generales. Se podría volver a argumentar que en estos casos se critica la falta o la deformación de la descentralización, pero no a ésta.

A pesar de todas estas críticas la descentralización ha alcanzado un alto grado de *legitimidad* en toda Europa y hoy, desde la mayoría de posiciones políticas y técnicas, se considera como una necesidad ineludible, aun reconociendo que es una operación difícil, susceptible de usos contradictorios y que puede generar expectativas difíciles de cumplir. Una prueba de esta legitimidad y generalidad de la descentralización en favor de los entes municipales y de distrito, es el que se haya convertido en uno de los campos de actividad principal de la conferencia de los poderes locales y regionales del consejo de Europa.

CONCLUSIONES

A partir de los análisis anteriores, basados en la experiencia y la teoría europeas, y también sobre la base de la reciente práctica descentralizadora que ha empezado a producirse en nuestro país, apuntamos un conjunto de puntos que consideramos son materia de debate y reflexión.

1. *El Estado ordenamiento.* La propuesta moderna sobre las autonomías locales y la descentralización supera concepciones caducas de Estado, tanto el "garantismo" liberal como el Estado-persona marxista. La moderna descentralización no pretende defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro, sino que por el contrario quiere intervenir, desde los entes descentralizados, en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisión, ejecución y gestión de las políticas más generales. Tampoco se establece una separación rígida entre instituciones representativas del Estado de carácter local y sociedad civil sino que se ve en la descentralización precisamente un modo de articulación de unas y otra. Todo esto nos conduce a una concepción del Estado que no es instrumental y clasista (el Estado-persona marxista como instrumento de un grupo social que se impone al resto de la sociedad) sino que concibe el Estado como un ordenamiento organizado en distintos niveles territoriales y abierto teóricamente al conjunto de la sociedad. Uno de los objetivos de la descentralización es precisamente contribuir a realizar prácticamente esta apertura en especial facilitando la participación cotidiana de los ciudadanos en la gestión pública y haciendo accesible la maquinaria político-administrativa a los sectores sociales más alejados de ella.

No se olvide que hoy están en crisis los grandes instrumentos de unificación de las sociedades industriales: el Estado basado en el sistema de partidos y grandes organizaciones sociales (patronales y sindicales) y el mercado/trabajo formal para el conjunto de la población. Si

bien hoy la cultura y los medios de comunicación social, más aun que la escuela, tienen un papel unificante, no parece que sea suficiente para contrarrestar la crisis de una sociedad en la que se dan fuertes tendencias corporativas y marginales. El tríptico descentralización político-administrativa, participación ciudadana y organización-cooperación social puede ser una respuesta unificante.

2. *Representación política y participación ciudadana.* El sistema de representación política en el Estado democrático se realiza en forma prácticamente exclusiva mediante los partidos políticos, tanto a nivel nacional como regional y local. Este sistema adolece, sin embargo de dos limitaciones importantes, cuyos efectos se agravan en períodos de crisis económicos y de valores: la dificultad de la representación de los diferentes intereses económicos, sociales y culturales, por una parte y la distancia entre elector-elegido, incluso en los ámbitos locales, donde es particularmente necesaria.

Para resolver el primer problema se han creado en los distintos niveles territoriales una multiplicidad de mecanismos y organismos de concertación, planificación, consulta, etc., como los consejos económico-sociales, la inclusión de representantes de organizaciones de consumidores y usuarios en diferentes organismos públicos, etc. En cuanto a la distancia entre las instituciones elegidas y las administraciones locales respecto a los ciudadanos, problema que pretende resolver la descentralización, se nos plantea la cuestión de si esto debe hacerse únicamente a través del sistema general de partidos o no. De la experiencia europea pueden extraerse algunas conclusiones:

a) La regulación de la descentralización, hecha evidentemente por los gobiernos y los grandes partidos, tiende a reproducir el mismo sistema de representación política: los partidos son los que normalmente presentan candidaturas, se hace coincidir el día de las elecciones de distrito con las municipales y hasta las regionales (por

ej. Italia), en algunos casos incluso la lista municipal y de distrito es la misma (París, Lyon y Marsella: la circunscripción electoral es el distrito), etc.

b) Pero casi siempre se introducen nuevas posibilidades para facilitar tanto la presentación de candidaturas como la elección personalizada: sistema relativamente mayoritario en vez de proporcional rígido, posibilidad de voto-preferencial y de panachage (mezclar nombres de listas diversas), posibilidad de listas presentadas por organizaciones sociales o ciudadanas o por grupos de vecinos (incluso candidaturas individuales), etc. La experiencia ha demostrado que la introducción de estos mecanismos no cambian mucho la representación política (en la mayoría de los casos se reproducen los resultados de las otras elecciones) pero permiten en ciertas situaciones locales que aparezcan candidatos que tienen una representatividad real en el ámbito de barrio que conviene que se exprese.

c) Hay un acuerdo general respecto al carácter representativo de los órganos descentralizados, bien por la elección directa (la mayoría de casos), bien por una vía indirecta (designados por la corporación o por los partidos, según los votos obtenidos en cada distrito). Hoy se mantienen muy pocos casos de entes con vocación descentralizadora que sean simplemente delegaciones del gobierno local, por la escasa legitimidad que tienen ante los ciudadanos en tanto que expresión del barrio o distrito.

d) El carácter representativo o electivo del distrito condiciona casi siempre la capacidad de actuación. Por ejemplo en Italia la ley establece que sólo podrán tener competencias de carácter deliberante o decisorias los consejos de distrito elegidos (los otros podrán tener funciones consultivas o de colaboración administrativa).

e) El desarrollo de la participación ciudadana no se hace depender exclusivamente del carácter electivo del distrito sino también de la implementación de un conjun-

to de mecanismos específicos que posibiliten esta participación cada día como son:

— Oficinas informativas y de asesoramiento (utilización de las nuevas tecnologías de comunicación) que puedan asimismo recibir críticas y sugerencias (por ej. publicación periódica de libros de reclamaciones y propuestas).

— Regulación de los institutos de audiencia pública, iniciativa popular y consulta popular y de los derechos de petición y de queja, garantizando que sean ejercitables por parte de todos los ciudadanos y dotándolos de eficacia (por ej.: obligación de respuesta pública y motivada, nueva deliberación, etc.).

— Promoción de la vida asociativa y cooperativa, atribuyendo a las organizaciones sociales funciones de participación tanto en la elaboración como en la ejecución de los programas de actuación y en la gestión de los servicios.

— Creación de comisiones consultivas y comisiones mixtas con los representantes de las asociaciones y de los colectivos de población.

— Regulación de los llamados "derechos difusos" (por ejemplo, a la información, transportes, medio ambiente, hábitat, consumo, cultura, etc.) haciendo que sean ejercitables desde los distritos (véase la experiencia de las "cartas de derechos" en algunos países nórdicos, en la región de Emilia Romagna italiana, etc.).

3. *Descentralización y reestructuración territorial: la crítica al incrementalismo.*— La descentralización no puede tener como resultado incrementar el número de niveles administrativos y el personal público, si ello no va unido a la racionalización de la administración (productividad) y al aumento de las prestaciones a los ciudadanos. Por lo tanto, parece imprescindible plantearse la descentralización de la gran ciudad al mismo tiempo que:

a) La reorganización del territorio regional procurando establecer no más de dos niveles de administración local y la administración indirecta como forma principal de administración territorial de las autoridades del Estado (Central o Comunidad Autónoma). La simplicidad es una cuestión clave de la organización territorial.

b) La institucionalización del área metropolitana, con lo cual se tiende a equiparar la autonomía de los distritos de la gran ciudad con la de los municipios del área metropolitana (ejemplo: Londres).

c) La reforma administrativa de la organización y los servicios municipales para garantizar una mayor productividad y transparencia de éstos.

d) El estudio riguroso de las competencias y funciones descentralizables, en especial de los servicios, personal y medios materiales y tecnológicos que requieren para programar la descentralización de tal forma que pueda dar lugar inmediatamente al ejercicio real de funciones y a la prestación de servicios, sin que ello suponga un aumento importante de los costes de personal.

e) El análisis y tecnificación de los procesos administrativos tanto para reducir al máximo el personal ocupado en funciones internas (relación entre órganos y servicios) como para facilitar la información y la tramitación de las gestiones de los ciudadanos con la Administración.

f) La programación de las funciones y actividades del municipio y de los entes descentralizados para garantizar la eficacia social y la productividad de las administraciones locales y evitar la hipertrofia burocrática o partitocrática.

4. *La Metodología de la descentralización: el caso de Barcelona.*— No pretendemos ni mucho menos proponer el proceso descentralizante de Barcelona como un modelo a seguir. Por varias razones: el proceso descentralizador está en sus inicios y, por lo tanto, no se pueden sacar conclusiones basadas en la práctica, cada ciudad en función de sus características, deberá aplicar modelos relativamente distintos, estamos ante una problemática novedosa que requiere experimentación e innovaciones diversas, etc. Pero sí que consideramos interesante resumir algunas de las principales características de la metodología descentralizadora de la Barcelona actual.

a) La *división del territorio* del municipio en 10 distritos grandes (la mayoría de 150 a 200.000 habitantes) se ha basado tanto en un reconocimiento de las grandes unidades históricas, urbanas y sociales (distritos con personalidad política o ciudadana) como en la definición de ámbitos adecuados para la gestión de las funciones descentralizables y que no supondrán un incremento cuantitativo (aunque sí un cambio cualitativo) de la plantilla de personal (el incremento previsto no llegará a 100 personas en una plantilla de 15.000 funcionarios).

b) Una definición del modelo de distrito sobre la base de establecer el conjunto de competencias y funciones descentralizables y no descentralizables (políticas decisorias, técnicas y administrativas) y el estudio de los requerimientos de medios humanos y materiales para ejercitarlas. Este modelo ha sido elaborado mediante una estrecha colaboración entre un equipo técnico mixto de los departamentos de Descentralización y de Organización y todos los departamentos o áreas del Ayuntamiento.

c) Una normativa que regula el procedimiento mediante el cual se harán todas las transferencias de competencias, funciones y servicios, garantizando tanto la intervención de todos los interesados como la provisión de todos los medios o recursos necesarios.

d) Un programa que establece los grupos o paquetes de competencias o funciones que serán objeto de transferencia y el orden de prioridades que seguirá el proceso descentralizador.

e) La puesta en marcha de los Distritos a través de una estructura política de representación indirecta (un concejal-presidente y 25 consejeros de distritos nombrados a propuesta de los partidos y según los votos obtenidos en el distrito) y de una estructura burocrática básica para ejercer funciones administrativas que implican relación directa con la ciudadanía, especialmente en los campos de información, concesión de certificados y licencias, apoyo a la vida asociativa, organización de actividades culturales y festivas, programación de las obras públicas de interés de barrio, prestación de servicios sociales especiales (a la tercera edad, a grupos marginados, etc.) ... En esta primera fase se busca potenciar, sobre todo, la información, la colaboración con las entidades, la iniciativa en urbanismo y obras públicas y la mejora en la prestación de servicios personales.

f) La elaboración de un modelo político de Distrito basado en la elección directa y en la potenciación de los mecanismos de participación ciudadana. La cuestión electiva la consideramos clave para el progreso de la descentralización, por lo cual, sería muy negativo que se mantuviese la cláusula restrictiva del proyecto de Ley de Régimen Local que impone a los órganos de distrito la misma composición política que el Plenario del Ayuntamiento.

5. *Perspectivas de la descentralización.*— Para terminar, quisiéramos apuntar algunas ideas sobre la evolución del proceso descentralizador y algunos problemas con los que se enfrenta.

El progreso de la descentralización dependerá, a nuestro parecer, de dos tipos de factores. Uno de carácter general: avance de los procesos de democratización política y social, políticas de superación de la crisis económica que busquen nuevas pautas de crecimiento y estimulen la cooperación social, reestructuración territorial y administrativa del conjunto del Estado, etc. Y otro de carácter específico: atribución de competencias o funciones decisorias a los distritos y de recursos para ejercerlas, rigor técnico y administrativo del proceso para garantizar que los beneficios sociales quedan por encima de los costes económicos, representatividad y legitimidad de los entes descentralizados (elección directa), desarrollo de la vida asociativa y de la cooperación social y de nuevas formas de participación, etc.

Una cuestión que la descentralización debe abordar abiertamente es la de la tensión que necesariamente se crea entre los órganos centrales (Ayuntamiento o Gobierno Metropolitano) y los Distritos, tanto por la dificultad de deslindar competencias y funciones, como por la posible coexistencia de mayorías políticas distintas y hasta opuestas. Esta tensión puede ser positiva si por una parte se admite como legítima (expresión del pluralismo de la gran ciudad) y, por la otra, se precisa la naturaleza de lo que es descentralizable, y lo que no lo es, con rigor (por ejemplo: programación y facultad reglamentaria no lo es).

La descentralización no es únicamente un proceso político-administrativo de democratización del Estado: tal como se plantea hoy, por lo menos ésta es nuestra posición, significa abrir cauces para el desarrollo de la iniciativa y la organización de la sociedad civil, para facilitar la actividad autonómica de nuevos actores económicos y sociales y para hacer avanzar un nuevo tipo de economía (social) y de derecho (contractual) que se sitúan entre lo público y lo privado.

Es evidente que el desarrollo de la descentralización cuestiona los sistemas establecidos de partidos políticos y de grandes organizaciones sociales, pero este sistema hoy es muy deficiente. La descentralización puede facilitar enormemente la capilaridad social de partidos políticos y organizaciones sindicales y profesionales, y por lo tanto, contribuir a su renovación y a su arraigo en la sociedad. Estos aspectos contradictorios de la descentralización respecto a los partidos y organizaciones sociales explica que las posiciones descentralizadoras o antidescentralizadoras no pasen entre los partidos, sino al interés de cada uno de ellos.

Por todo lo dicho, consideramos la descentralización, desde una perspectiva global, como una de las respuestas mediante las cuales se intenta superar viejas antinomias que corresponden cada vez menos a nuestra época: liberalismo-socialismo, Estado-sociedad civil, representación mediante partidos o articulación de instituciones territoriales, crecimiento económico-igualdad social y territorial, universalismo-localismo, etc. Incluso el planteamiento moderno de la descentralización tiende a integrar los beneficios del centralismo y a superar las tendencias autárquicas del autonomismo tradicional.