

Presentación

HILDA HERZER

Los artículos que se presentan en esta sección de la *Revista Mexicana de Sociología* tienen por objeto plantearse el tema de los municipios y el problema del poder local dentro del marco de los procesos de democratización que se han venido desarrollando, en años recientes, en la mayor parte de los países de América Latina y dentro del contexto de crisis económica que viven nuestras sociedades.

¿Qué significa plantearse este tema como objeto de discusión e investigación? Por un lado, significa un acercamiento entre investigadores, funcionarios y representantes de organizaciones de base, que en algunos casos pasan de ser meras reivindicaciones puntuales a asociarse constituyendo fuerzas dinámicas y emergentes (en este sentido, son ilustrativos los artículos de Giulietta Fadda Cori para Venezuela y Edison Nunes para Brasil). Por el otro, significa comenzar a preocuparse por una serie de problemas de difícil resolución que requieren, en la mayoría de los casos, ser abordados lentamente, teniendo en cuenta que su solución corresponde a cada municipio en particular o a veces a la integración de ciertos municipios, en tanto existen diversidades que deben ser tenidas en cuenta: en el tamaño, en el tipo de zonas atendidas (industriales y/o rurales, y/o turísticas, o de frontera, económicamente activas o deprimidas). Todo ello en un contexto de crisis económica, cultural, social y política. De allí que el tema planteado en este número de la revista constituya para todos, en tanto ciudadanos o investigadores, un tema de abordaje complejo y que desafía nuestra imaginación.

Uno de los problemas que se plantea es el de la descentralización del Estado. ¿Qué se entiende por ella y cuáles son sus objetivos? Pensamos que pueden diferenciarse algunos objetivos. Por un lado los objetivos políticos: la ampliación del campo de los derechos y libertades, a través de procesos de participación política y social. Éste es el tema de la democratización política. Pero también está presente el tema de la democratización social que implica incorporar a sectores y regiones que por lo general han quedado marginados o que han sido y siguen siendo poco influyentes, es decir promover políticas de redistribución territorial o cierto "reequilibrio territorial". Por último, se propone el objetivo de la eficacia económica y social, presuponiendo que con la descentralización existirá la posibilidad de participación de los diferentes grupos sociales y de control sobre las

administraciones públicas locales que pueden hacer también más eficaz la máquina del Estado. En síntesis, se estaría rediseñando y redefiniendo un sistema democrático de base territorial.

Otro de los problemas planteados es ¿qué se piensa cuando se habla de gobierno local? Se piensa en una institución política de base representativa, emanada de elecciones directas —el gobierno local es el representante de la comunidad— que tiene autonomía en el ejercicio de sus competencias y que se encuentra articulada al aparato del Estado en sus distintos niveles. Estas instituciones se definen, además, por tener una organización propia, competencias específicas bien delimitadas y decisorias y recursos propios, generados directamente o que se le transfieren del Estado provincial y/o nacional. En términos generales, los países de América Latina vienen de un largo proceso de centralización con aspectos positivos y negativos, que se ha traducido en una pérdida de representatividad de los entes locales, en una sectorialización de la administración pública donde actúan decenas de entes sin una real autoridad local que los coordine. Por el contrario, un proceso de descentralización supondría el reconocimiento y transferencia de una cantidad de servicios y de recursos de los gobiernos nacionales y provinciales a los locales, con base en un modelo de organización territorial del Estado con redistribución de las competencias y donde se planteen mecanismos de cooperación y coordinación entre los diferentes niveles y sectores del gobierno.

Descentralizar significa un traspaso efectivo de poder, en el que el gobierno central pierde recursos y atribuciones. De aquí que el proceso de descentralización en América Latina tenga sentido y significados diferentes y el campo de conflictos que origine pueda ser variado, en tanto puede suponer un debilitamiento de los estados centrales. Sin embargo, un proceso de descentralización puede llegar a dar lugar a un auténtico tejido democrático en la sociedad que impida la materialización de procesos autoritarios. La experiencia ha demostrado que el proceso de consolidación de la democracia se profundiza con una efectiva descentralización del poder político (al menos ésta es la experiencia hasta el presente en países como Portugal y España). Pero a su vez, esta consolidación debe ir acompañada por una participación cada vez mayor de la sociedad civil en sus diferentes expresiones y con un traspaso real del poder (y no sólo delegación de funciones sin recursos, en cuyo caso estaríamos hablando de desconcentración de poder en el sentido político).

Hasta el presente, la historia muestra, al menos en el caso argentino, un proceso de centralización de las funciones administrativas del Estado y una concentración del poder político en la cima del mismo que refuerza y realimenta la concentración y centralización del capital, signo del incremento del poder económico. Concomitantemente tienen lugar procesos de desajuste estructural que se manifiestan en una pérdida persistente del poder local debido a la desarticulación del régimen federal (el artículo de Pedro Pérez es elocuente en este sentido), una marcada ausencia del

Estado en las decisiones de la población y una carencia efectiva de participación popular en la gestación e implementación de las decisiones y acciones del Estado.

Descentralizar, en consecuencia, será adoptar el proceso necesario para una profunda redistribución del poder con auténtica participación popular, será ampliar la base del sistema de toma de decisiones, acercar la función pública a los habitantes, incrementar la influencia de los mismos en las acciones que los involucren a nivel territorial, es decir, en los municipios, supuestos órganos legítimos de representación en primera instancia.

La descentralización se convierte en uno de los legítimos instrumentos que tiene el Estado para transformar la actual desigualdad en la distribución del poder, intentando de este modo generar condiciones para el pleno ejercicio de los procesos democráticos.

En los últimos años, en América Latina se han producido procesos de reforma municipal y de redefinición de los gobiernos locales (tanto en países con plena vigencia democrática como en países dictatoriales —como Chile, por ejemplo—). Diferentes ejes interpretativos pueden adelantarse para la evaluación de estos procesos. Por un lado una explícita política de modernización del Estado con el objeto de adecuarlo a las nuevas condiciones sociales y políticas y poder así garantizar la vigencia y manutención de las estructuras de dominación. Ello se ha materializado en muchos países a través de la producción de políticas de desconcentración del aparato y gestión estatales.

La política de modernización y descentralización supuso en muchos de los países una redefinición del papel y del rol de los gobiernos locales, para el logro de una mayor eficacia. Estas políticas han tenido y tienen significados diversos, ya se trate de países con regímenes democráticos o países con regímenes autoritarios (como bien lo demuestran, por un lado, el artículo de Vicente Espinoza, Alfredo Rodríguez y Alex Rosenfeld para Chile y por el otro el de Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi para México, donde la reforma municipal ha significado en realidad una descentralización de la crisis). Con el objeto de lograr estos fines se han materializado varios cambios. A pesar de que se trata de procesos de reforma del Estado, el origen y el impulso de estas políticas ha estado a cargo de las autoridades estatales y de las clases dominantes. Ello ha dotado a estos procesos de contenidos que no necesariamente son democráticos. (Fernando Viviescas intenta demostrar estos contenidos a través de la falta de identidad municipal y cultural urbana en Colombia, y Fernando Carrión muestra la relación entre el poder municipal y el capital financiero internacional a través de las empresas públicas municipales para Quito, Ecuador.) No obstante, el sentido y las perspectivas de los procesos de descentralización dependen sobre todo de los procesos socio-políticos que puedan desarrollarse en cada país en cuestión, en especial del papel que puedan desarrollar los movimientos populares, los actores sociales y el conjunto de los partidos políticos. En este sentido, el artículo

de Alberto Rivera sobre el municipio en Bolivia muestra el desprestigio actual del municipio al haber perdido la capacidad de internalizar las demandas populares, por ausencia quizás de movimientos sociales urbanos.

En su mayoría, los artículos que aquí se incluyen fueron presentados en el Seminario Latinoamericano sobre los Municipios y los Gobiernos Locales en América Latina, realizado en junio de 1986 en Colombia y organizado por la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO y el Foro Nacional por Colombia, dentro del marco del Programa de Cooperación para la Democracia Local en América Latina impulsado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI). A grandes rasgos, cuatro fueron los temas abordados en dicho seminario: *a)* la democracia local, los municipios y la nueva perspectiva de la investigación urbana en América Latina, *b)* experiencias en gestión municipal: problemas y perspectivas en distintos países de América Latina, *c)* los municipios, los procesos urbanos y las prácticas urbanas y por último *d)* municipios y Estado en América Latina.

Sin embargo, existe una gran cantidad de problemas detectados en relación a la temática abordada que no han sido aún suficientemente analizados y que podrían sintetizarse así:

— La necesidad de realizar un análisis de las relaciones intergubernamentales/interinstitucionales, es decir, de los vínculos entre municipios, gobierno provincial y gobierno nacional para conocer qué es lo que está ocurriendo: ello permitiría un conocimiento de las relaciones sociales de los diferentes actores sociales que están tomando decisiones.

— La necesidad de realizar un análisis de las relaciones intermunicipales.

— En algunos de los procesos de descentralización realizados se han detectado estructuras políticas clientelísticas que no se han constituido en objeto de investigación y en consecuencia se desconoce cómo actúan y cómo obstruyen la verdadera participación comunitaria.

— ¿Cuáles son las tensiones del gobierno local con el gobierno central?

— Es necesario analizar en mayor profundidad el tema del déficit fiscal, en tanto éste impide una provisión de bienes y servicios y actúa en contra del proceso de democratización.

— ¿Cuál es el verdadero y real ingreso de que dispone el municipio?

— ¿Cómo y con qué capacidad puede el municipio estimular la creación de nuevas formas de empleo?

— ¿Cuáles son las trabas y problemas que enfrenta la gestión municipal —la burocracia— al interior de los municipios?

— ¿Cuáles son las tensiones entre las demandas de los sectores populares y la gestión municipal?

— ¿Cuál es la estructura de las organizaciones populares y su participación en la gestión municipal?