

# 2. PROCESOS DE DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA

## ¿DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA O CIUDADANIA POPULAR?

Tomas Rodríguez Villasante (\*)

El debate hoy ya no es aquel debate de hace años sobre la panacea de la descentralización en lo local (Hernando de Soto, Jordi Borja, José Arocena, José Luis Córaggio, por ejemplo). Primero, porque hay varias experiencias, tanto fracasadas como exitosas a las que nos vamos a referir, y segundo porque hoy lo local cobra una nueva dimensión ante la globalización de todos los problemas. Como nos comentaban en Venezuela recientemente (Escalona) "lo local no existe", ante la globalización económica, de medios de comunicación, etc. que nos invade por todas partes. Y quizás, precisamente por eso, es tan importante lo local y la descentralización. Aquí trataremos de profundizar en algunos de estos problemas que nos parecen tan centrales, y que aún siendo antiguos, hoy se prestan a una nueva discusión.

En los años 70 fuimos a Italia a ver los procesos de descentralización administrativa y los primeros intentos de elección representativa en barrios de los municipios de izquierda. Ya entonces esto era problemático, y promovía intensos debates entre la democracia representativa y la democracia directa. Hubo una traducción al catalán y al español de estas experiencias, que luego han circulado por Latinoamérica, poniendo como ejemplo la transición española en materia de descentralización. Mis primeros viajes a Latinoamérica tienen que ver con la demanda de conferencias que ilustren tal proceso innovador. Mi sorpresa es ver las ganas que existen de idealizar tal proceso por parte de los auditorios. El proceso español es interesante pero menos que algunos de los latinoamericanos que aquí vamos a apuntar. Algun estudio como el de T.Fischer, comparativo entre cuatro ciudades españolas y brasileiras ya dejaba las cosas más en su sitio sobre el tema de la descentralización y la participación ciudadanas. Pero sobre todo distintas experiencias de ciudades latinoamericanas han demostrado que la descentralización no es necesariamente ninguna panacea.

De la polémica que hace años se suscitó rescatamos algunos aportes que ya centaban la cuestión en términos interesantes. José Arocena como defensor de la descentralización ya advertía "Cuando se trata de definir la noción de lo local no hay otro ca-

mino que referirla a su noción correlativa: lo global. Cuando algo se define como local es porque pertenece a un global. Esta primera constatación tiene que llevar a una aseveración categórica: nunca se puede analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global en la que está inscrito..." Y las administraciones europeas y latinoamericanas como procesos globales son muy distintas, sobre todo en lo local-global. Mientras en Latinoamérica las fuerzas progresistas han estado tratando de reforzar la identidad nacional para superar los caciquismos locales, en el Estado español las fuerzas locales han tenido un marcado acento progresista frente a los centralismos (sobre todo en los últimos 50 años). La burocracia continuista de los funcionarios peninsulares exige una mayor participación de los ciudadanos para dinamizarse, pero la descomposición clientelar de la administración con cada nuevo gobierno local latinoamericano, precisa de una mayor continuidad de los proyectos muy parcializados.

Sergio Galilea nos ofrecía un cuadro sobre las "principales dificultades:

- 1.- Falta de una tradición local afincada en la localidad.
- 2.- Dificultades en la articulación de movimientos y organizaciones.
- 3.- Precariedad de los gobiernos locales.
- 4.- Necesidad de un reconocimiento eficaz de las actividades y circuitos informales..."; y proponía un "proceso metodológico-diagnóstico-estrategia-proyectos" para la planificación local descentralizada. Parece más coherente superar estas dificultades, tan distintas en cada situación concreta entre ciudades con procesos diversos, por unas metodologías peculiares, y no con recetas generales que puedan inducir a la confusión, como es el caso de las descentralizaciones administrativas sin precisar sus procedimientos concretos y el marco global en el que se mueven. Se trata de aprender de las propias experiencias en un "proceso de aprendizaje sucesivo", al estilo de la educación de adultos.

(\*) Profesor titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

J.L. Coraggio criticaba la ambigüedad de las propuestas de descentralización: "Baste mencionar que dos autores tan diversos en su ideología política como Hernando de Soto -representante de la nueva derecha latinoamericana- y Jordi Borja -a quien podríamos tal vez caracterizar como miembro de la nueva izquierda post-marxista- aparecen en incondicionales defensores de la descentralización del Estado". Y cita de H. de Soto la descentralización como dando "fuerza de coerción a aquellas instituciones privadas, informales o formales, que están funcionando mejor que el Estado". Y cita de J. Borja "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 socioeconómicas de tendencia igualitaria". Estas citas nos recrean dos tipos de discusiones que hay que abordar: uno sobre las coincidencias de derechas e izquierdas en propuestas que se pueden confundir, y otro sobre si los contenidos emancipadores tienen por objeto, y como, tendencias igualitarias y libertades individuales (que no es pequeña la discusión).

La denuncia es para "este movimiento... abiertamente puesto en marcha en EEUU y muchos países de Europa, donde la descentralización es la careta del desmantelamiento de los aparatos que el Estado Benefactor desarrollara en los 60, mediante el democrático arbitrio de descentralizar las funciones pero no los recursos (Ver Santana, también Herzer y Pirez)", cita de J.L. Coraggio, que sigue más adelante citando autores latinoamericanos: "No es de extrañar que sea el gobierno de Pinochet el que proponga la homogeneización de las zonas y regiones dentro del Gran Santiago, con lo cual la zonificación confirma la segregación social a nivel territorial, facilitando el control político desde arriba (Ver Espinoza et al, Kuznetzoff, y Morales y Rojas)"... "la autonomía... en el sentido efectivo de autogobierno a nivel regional o local, no puede reducirse a la descentralización intraestatal ni a la participación de la población en el control y eventual autogestión de servicios públicos". Y más adelante continúa: "Los procesos de concentración territorial de recursos y actividades no pueden revertirse desde una mera descentralización del poder administrativo del Estado. Como señalan Pirez y Herzer la propuesta de descentralización puede responder a muy diversos intereses y situaciones: la contrainsurgencia en Colombia, el control más férreo de los sectores populares en Chile, la privatización del Estado en EEUU, algo de esto y también la ampliación de derechos y libertades en Argentina, el escapismo de los compromisos del Estado ante crecientes demandas sociales en México, la búsqueda de una mayor eficacia del Estado, etc"

Valgan estas citas, y citas de citas, para reflejar las críticas que ya en su día las propuestas de descentralización recibieron en el contexto latino, y que siempre se abrían a la necesidad de una sistematización de las experiencias de transición en distintos casos, tanto de Estados como de administraciones locales. Tema que, a pesar de contar ya con abundantes experiencias, apenas se ha realizado. Algo aportaremos aquí, aunque nos va a interesar más algunos debates de fondo, y algunas alternativas ya apuntadas en la práctica. La descentralización económica parece como si propusiera el que todos pueden ser empresarios en igualdad de condiciones, y la descentralización administrativa como si todos fueran a ser ciudadanos iguales ante la ley porque esta lo diga. Algo así como que ya no hay bloques sociales antagónicos, y que todo se puede jugar libremente en diálogos, concertaciones, etc. en cada descentralización concreta. Volveremos sobre esta filosofías idealistas, pero no para criticar la descentralización globalmente, sino para partir de estos procesos pero de forma más realista y constructiva.

Lo más interesante de estos procesos, como comenta J. Arocena, es "La invención de redes asociativas, de estructuras interinstitucionales, de mecanismos autogestionarios, etc. muestran la existencia de procesos instituyentes. La riqueza de estas experiencias instituyentes merece una atención especial, porque ellas constituyen posiblemente los gérmenes de una institucionalización alternativa... capaz de responder a ciertas exigencias de encuentro horizontal entre una pluralidad de actores sociales. Enraizarse en contenidos específicos fomentando la multiplicación de iniciativas...". Es estos aspectos instituyentes lo más destacable de muchas de estas experiencias, pero no para reducirlos a un solo paradigma explicativo (reduccionismo) ni para diluirlos en estudios de casos (todo vale), sino para proponer "una visión compleja del desarrollo que integre las tres grandes dimensiones de todo proceso social: la historia, el sistema y el modelo" (J. Arocena). Lo que hemos llamado un pensamiento complejo desde la crítica de la economía política de lo local, la crítica de la etnología ciudadana, y la crítica de la ecología social, como autoanálisis emancipador.

Si las coincidencias con Arocena vienen por el enfoque epistémico-metodológico, con Coraggio vienen no sólo por las críticas al idealismo localista, sino también en las propuestas prácticas como la "relevante dimensión pedagógica y comunicativa de un proceso de democratización", que concreta en un pie de página (en el mismo sentido que yo escribía en 1976): "Esto no se reduce a que de tanto en tanto los dirigentes máximos del gobierno local enfrenten la crítica popular en asambleas y prometan corregir y vigilar el comportamiento de empleados y funcionarios. Es necesario al menos tres partes en estas reuniones :dirigentes político-administrativos responsables, funcionarios que estén en contacto directo con el público en sus actividades, y representantes de ese público." Sabiendo además que son distintos los "tiempos" e intereses de cada actor en cuestión, lo cual complejiza (dificulta pero enriquece) la sincronización de los procesos. El técnico se mueve entre la fundamentación de la sustentabilidad del proyecto y su papel tecnocrático, el político entre la visión global y el oportunismo electoral, y el público entre la concreción de su calidad de vida y las urgencias corporatistas, en una sociedad que le ha educado así. Es desde estas dimensiones autopedagógicas, comunicativas e instituyentes desde donde nos parece vislumbrar que es bueno aprender de algunas experiencias descentralizadoras en marcha.

## EXPERIENCIAS CONTROVERTIDAS

Ya se ha citado el caso de la transición chilena como ejemplo de los pasos descentralizadores que inició Pinochet. Tengamos en cuenta que en 1983 se hablaba (A. Rodríguez) de aquellas políticas como el "espacio de la disciplina" y la "ciudad del mercado", mientras que al final de la dictadura ya se habla de "las posibilidades. A) Las reformas municipales. Los municipios tradicionales -a diferencia de los actuales- eran generados democráticamente y ofrecían posibilidades de participación; sin embargo estaban limitados en su eficiencia y potencial por la escasez de recursos, atribuciones, personal calificado y poder de injerencia en los servicios locales. Los actuales, en cambio, aunque no pretenden establecer gobiernos locales legítimos en su constitución, ni mecanismos de participación democrática, han sido dotados -y esto es lo rescatable- de recursos, funciones, atribuciones, capacidad técnica y poder para administrar los servicios locales."

Esto es aplicable a varios países y transiciones de Latinoamérica, por eso es muy conveniente matizar estos pasos descentralizadores con la opinión de Pedro Pirez al concluir su libro sobre municipios argentinos: "Si las municipalidades en las que predomina un modelo de gestión basado en relaciones clientelares recibieran un fuerte incremento de sus presupuestos, cuál sería el destino de esos fondos nuevos. La respuesta parece depender menos de las relaciones entre los niveles de la organización estatal que del modelo de gestión que predomine a nivel local, y, por ende, del tipo de relaciones políticas locales".

Si esto es así de poco valdría modificar las relaciones de centralización/descentralización si no se alterasen las prácticas políticas que determinan la significación que, a nivel local, toman aquellas relaciones". Y estas prácticas políticas, aún con gobiernos elegidos no siempre cambian hacia modelos participativos. De la ponencia de C. Guerra en el último ALAS de Caracas tomo una frase textual de un dirigente de la coordinadora metropolitana de pobladores de Santiago de Chile: "En muchos lados hemos notado que aquí hay una concepción de que yo fui elegido democráticamente, por tanto yo puedo hacer y deshacer, total tengo el voto popular. Y comenta el ponente " Es significativo, de alguna forma, que sigan funcionando en los municipios las Oficinas de Organizaciones Comunitarias tal y como las concibió la dictadura: una estructura especializada en el municipio para las relaciones con las organizaciones sociales, pero no para resolver los problemas que estas últimas puedan plantear." A los lectores españoles esta frase del dirigente y esta falta de cauces renovados y claros a favor de las Asociaciones supongo que les sonarán familiares.

Todos los gobernantes hablan de participación y de descentralización. "Si el centralismo ha probado su ineficiencia e ineficacia. Estamos obligados a implementar una real estrategia de descentralización, sin la cual no será posible crecer sanamente, dentro de una perspectiva de distribución equitativa y tampoco será factible gobernar racional y lúcidamente este país." El PRI mexicano anuncia así su cambio de estrategia porque está "obligado" para gobernar. Y de hecho los analistas consultados y nuestros estudios en seis ciudades latinoamericanas recientemente presentado en Caracas (ALAS) muestran un cambio de ciertas prácticas clientelistas de los partidos como control social de los barrios y urbanizaciones, a nuevas prácticas más técnicas o gestionistas llevadas desde el Estado o desde algunas ONG's. Como afirmamos en aquel trabajo en esto caben varios "conjuntos de acción" y determinadas conductas para pasar de unos a otros, pero esto nos lleva a otro tema. Baste aquí destacar que dentro de estas descentralizaciones caben muchas formas de subordinación de la población y distintos tipos de clientelismos, no solo los partidarios.

Recordemos lo que decíamos antes sobre la descentralización de servicios y de políticas sociales, por ejemplo en Brasil, como comentan T.Fischer y A.Teixeira: " O governo utiliza-se da capacidade instalada das associações -espaco físico das sedes, disponibilidade de pessoas- para a oferta de serviços de saúde e educação, fornecendo recursos para tal. Embora sejam, em gran parte dos casos, programas clientelísticos que atrelam a associação ao governo, criando relações claras de subordinação, não se pode negar a importância destes programas...", por ejemplo, los tickets de leche para la población marginada dan una articulación o un conjunto de acción, donde la descentralización se vuelve en contra de las propias asociaciones que colaboran, pues pierden toda su independencia y credibilidad ante la población, y

cuando hay un recorte del programa pues también se quedan sin la función descentralizadora. Aún en el mejor de los casos en que esos servicios se autogestionen, y no sean tan clientelísticos por la intervención de técnicos del Estado o de ONG's más imparciales, esas formas descentralizadas siguen siendo dependientes al no estar articuladas a un proyecto globalizador (estrategia pedagógica, autovalorativa, etc.) que les de un sentido más amplio o instituyente, diferente de la institucionalización que significan de hecho de lo establecido.

Otro aspecto a destacar es la descentralización de los sistemas electorales hasta niveles micro-locales, llevando la representatividad de voto partidario hasta cada barrio. Las experiencias de Bogotá y las opiniones de Samuel Jaramillo vienen a coincidir en que se produce una desmovilización por la distorsión que producen en las dinámicas previas de las Asociaciones locales. Y una vez instalados los partidos en la mayor descentralización no les vamos a pedir que dejen de actuar partidistamente. S. Jaramillo lleva la crítica a la descentralización más lejos, por las dificultades que crea a una planificación antisegregativa, pero ese es un tema que se puede resolver mejor si hay voluntad de concertación. Experiencias tan interesantes como Causa Común en el barrio Kennedy o Despertar Cívico en la Zona 18 de Bogotá, como candidaturas de dirigentes populares que quieren competir con el tradicional clientelismo de los partidos tradicionales, cuando se dan a escalas muy descentralizadas no suelen tener apenas éxito, además queman muchas energías, y no son la mejor propuesta para la gente.

Que la gente de base apoye a un dirigente por el trabajo que hace de tipo social en la localidad no quiere decir que le vaya a apoyar en unas elecciones. Quizás incluso piensen que mejor que siga haciendo esa tarea social, que si se mete en "partidos" le pierden (y no les faltan experiencias), pues eso de la "política" es otro mundo, como es frecuente oír entre el pueblo llano. A veces estos dirigentes confunden más que la gente las diferencias que existen entre un proceso electoral y el trabajo social comunitario, cuyos requisitos responden a lógicas muy distintas y hasta contrapuestas. Detrás de la lógica electoral está el intento de igualar ante la ley a todos los individuos que se cuentan como tales, mientras que en la realidad comunitaria existen redes diferenciales, más o menos sumergidas o explícitas, que configuran tejidos sociales muy variados y móviles, dinámicas comunitarias con iniciativas voluntarias mucho más complejas. Proponer estos sistemas igualitaristas ante la ley y la competencia entre partidos a esta escala micro es atentar contra los trabajos unitarios y voluntarios que se estén realizando. A pequeñas escalas puede y debe haber procesos democráticos, pero por suerte no necesariamente en torno a ideologías cerradas, sino a estilos de trabajo, problemas concretos locales, etc. y siempre dentro de controles más directos y cotidianos.

## DESCENTRALIZACION POPULAR

Algunas de las experiencias más interesantes de descentralización y participación popular las encontramos en Latinoamérica, a pesar de lo mucho que se habla de Europa como la nueva izquierda, y otros tópicos. Pero naturalmente también tienen serios problemas cada una de las que aquí vamos a referir, aún siendo muy distintas entre sí. En un caso vamos a referirnos a población muy marginal llegada hace 20 años a Lima y que constituyen uno de los ejemplos más nombrados de pueblos jóvenes, Villa El Salvador, donde 300.000 personas tratan de desarrollar un proyecto autogestionario. En otro caso vamos a referirnos a trabajadores industriales de las principales fábricas en Sao Paulo

(Brasil) y en Ciudad Guayana (Venezuela) que ha dado origen a movimientos políticos que gobiernan con proyectos descentralizadoras (tanto el PT brasileño como la Causa R venezolana). Y en tercer lugar frentes o movimientos anti-dictatoriales pluriclasistas que han conseguido las alcaldías de Montevideo (Frente Amplio) en Uruguay, y de Asunción del Paraguay (Movimiento Ciudadano Asunción para Todos), basándose en propuestas de gran descentralización y participación ciudadanas.

Villa El Salvador empezó en 1971, tras la negociación de una invasión de tierras en Lima con un Obispo y un General. Era la invasión más grande (90.000 personas, con 30 años de promedio, gentes que ya tenían un tiempo en la ciudad). Cuando les entregaron un desierto para vivir, decidieron planificar la ciudad que de allí saldría: todos los lotes de 140 m<sup>2</sup>, luego las manzanas y los grupos (5 cargos representan cada manzana, en el grupo hay 8, y ejecutivos comunales, 10) Así se organiza CUAVES (Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador). Hoy tiene 300.000 habitantes, es municipio propio, tiene una zona agropecuaria (450 has. regadas desde lagunas de oxidación y 3.000 cabezas de ganado) y otra zona industrial (400 empresas). Además hay muchas organizaciones por los diversos intereses presentes (federación de mujeres, comedores populares, clubs de madres, asociaciones de mercados, industriales, por el origen regional, culturales, etc.). Tiene el nivel de escolarización más alto del Perú (90%) y tres centros de instrucción superior, y educación técnica para los trabajadores del parque industrial. Hay servicios de agua y luz (aunque el servicio no es bueno) y 9 postas sanitarias. Además cada familia debe cuidar 3 árboles, y hay un centro de comunicación popular con biblioteca, radio y un canal de televisión propio (que hemos tenido la suerte de ver como se ponía en marcha en estos meses).

Quizás la principal diferencia con otros "pueblos jóvenes" es que desde un principio hay un plan conjunto por objetivos movilizados unitarios, superando el inmediatismo en que muchas organizaciones y ONGS se aíslan. También por eso han sufrido especiales castigos por los diversos gobiernos, y también atentados de Sendero Luminoso (recientemente el segundo a su dirigente M. Azcueta del que ha logrado salir vivo). Los Planes Integrales de Desarrollo, además de cubrir un objetivo de racionalización tienen un claro contenido pedagógico sobre la democracia interna y su carácter instituyente. Ha habido y hay problemas entre las instituciones paralelas de el municipio y CUAVES, por las dos lógicas que representan, y porque el papel de los partidos en Perú hoy es difícilmente explicable. En su día con una Izquierda Unida realmente unitaria, este horizonte permitía extender esta experiencia y desarrollarla aún más. Hoy ante la crisis de estos proyectos globales también Villa El Salvador pasa por momentos muy difíciles.

La descentralización interna fue seguida después por la exigencia de la descentralización de Lima, y así se ha conseguido llegar a ser un municipio con su propio alcalde, pero se trata de una construcción desde abajo, desde la reivindicación constituyente, y no desde una descentralización otorgada. Luego han venido los problemas de las dos legitimidades y lógicas. No es la única experiencia desde sectores informales y marginales de Latinoamérica que exista, aunque sea posiblemente la más amplia y más conocida. Sirve para ilustrar que es posible desarrollar una planificación autogestionaria a escala de ciudad media y desde la mayor pobreza, siempre que se tengan los objetivos claros, e incluso es posible que estos proyectos se generalicen si se enmarcan en un contexto político no sectario y doctrinario en exceso, desde luego con un estilo y unas prácticas muy dife-

rentes a las de los últimos años entre las fuerzas políticas peruanas.

Quizas por estos problemas de doctrinarismos políticos muy exacerbados en las izquierdas latinas, algunos movimientos sindicales ha dado origen a formaciones políticas bastante más pragmáticas que ideologizadas. Han desarrollado más un "estilo" participativo y ajustado a las necesidades concretas, primero de las fábricas, luego de los municipios o regiones, y solo así se han llegado a plantear los problemas de las descentralizaciones. Hablamos del más conocido Partido de los Trabajadores (cuy dirigente es el sindicalista Lula del núcleo industrial del ABC de Sao Paulo), partido que tiene numerosas corrientes de opinión internas, incluyendo la principal ("articulación" muy pragmática), y que gobierna en una decena de principales ciudades brasileñas. Y hablamos de La Causa R venezolana, menos conocida, (cuyo líder Andres Velásquez, fue dirigente sindical de la fábrica de 17.000 obreros de SIDOR en C. Guayana, y ahora es Gobernador del Estado Bolívar), y que actualmente cuenta con los alcaldes de Caracas (Aristóbulo Ithuriz) y de la propia ciudad Guayana (Clemente Scotto). Estos ejemplos no son de sectores marginales, sino de trabajadores sindicados, que en un momento de su evolución pasan de la fábrica al territorio local con todas sus complejidades, e incluso intentan alcanzar la presidencia de su país con proyectos más globales y bastante realistas.

Sus mensajes más ideologizados hablan de profundizar la democracia, y en ese sentido de la descentralización y participación de los trabajadores y los ciudadanos. Luiza Erundina, la ex alcaldesa de Sao Paulo, tuvo algunos problemas cuando su slogan hablaba de gobernar para todos y no sólo para los trabajadores, y luego ha tenido problemas incluso con militantes de la propia formación política porque actuaban antes como dirigentes populares ante la Prefeitura que como militantes. Si se quiere profundizar la democracia o descentralizar uno ha de llegar al fondo de las cosas con todas sus consecuencias, y hay lugares donde sobra el comportamiento partidario y la lógica representativa del voto. Cada mecanismo de legitimación debe tener su sitio, y no invadir a los demás. Por ejemplo, descentralizar el Presupuesto para el Gobernador de Bolívar, es discutirlo con las comunidades, no simplemente tomar nota de que carencias hay y ya veremos, sino educar cada comunidad en lo que es un presupuesto y a que va cada partida, y cuales afectan más a cada una de las comunidades. Son también las Juntas socio-hospitalarias o las comisiones de vecinos para vigilar las obras públicas.

Pero todas esas formas de participación o de descentralización sólo tienen sentido dentro de un "estilo de reversión" más que de profundización de lo constituido. Se lleva tan a fondo las necesidades desiguales de los habitantes que se muestra como es necesario apoyar a los trabajadores y a los informales porque son los más débiles, y deben constituir un bloque solidario. Esto que se dice tan rápido en la práctica es una tarea bien compleja de tramar. El estilo es revertir las situaciones desde la propia lógica de los habitantes para que se acostumbren, cojan hábitos, de ser ciudadanos. No se es ciudadano por decreto, a base de leyes donde a todos se nos considera iguales, sino que se llega a ser por la práctica, por la confianza en que un bloque social en determinadas circunstancias (como estos gobiernos) puede hacer proyectos concretos que los animen a sentirse partícipes y solidarios. Revertir no es subvertir ideológicamente, sino partir de los valores comúnmente aceptados, implicar en la práctica de ellos a la gente hasta llevarlos a que se les de la vuelta. Tanto se insiste en la "democracia y la justicia" que en la práctica se muestra para quien no existen más que teóricamente, y que por lo mismo nece-

sita ser más apoyado con locales, técnicos y medios de todo tipo.

En el caso de Montevideo y de Asunción se trata de un Frente y de un Movimiento directamente electorales que han hecho de la descentralización y la participación su principal bandera. Estas Intendencias proclaman la "ecuación descentralización= participación= democratización (y a menudo= cogobierno con los vecinos)" (G. de Sierra y B. Charbonnier). Filizzola, intendente de Asunción del Paraguay por el Movimiento Ciudadano Asunción para todos, ha ido siguiendo los pasos de Tabaré Vázquez, y como él los sábados se reúne en los barrios con su equipo de gobierno para conocer las problemáticas directamente, y promover las soluciones más participadamente. El caso de Tabaré Vázquez es un poco más complejo porque se ha erigido en una figura presidenciable para el Estado de Uruguay. Así, la principal propuesta descentralizadora los CCZ, centros comunales zonales, ha entrado en una polémica de los dirigentes políticos tratando de ideologizarlo todo y descalificándolos por el lado de partidización, etc.

La ponencia de Gerónimo de Sierra da resultados de su investigación sobre este problema y afirma que "los vecinos y los dirigentes de las Comisiones barriales de diverso tipo, están muy lejos de compartir esas opiniones": el 85 % de los vecinos entienden positivo participar en las actividades del CCZ (aunque luego no lo hagan efectivamente por diversos motivos) y que al 82 % le parece importante tratar de participar de alguna manera". "Por contra sólo un 9% piensan que fue negativo" este proceso de descentralización. Ahora se plantea la participación en estos órganos descentralizados a través de las Comisiones barriales, y se le pregunta a los vecinos si consideran que las organizaciones barriales son representativas "las respuestas fueron: que sí un 51%, más o menos un 19%, que no un 13% y dijeron no tener posición un 17%" Con lo que el proyecto de hacer electos los órganos descentralizados puede crear una doble fuente de legitimidad y conflictos innecesarios. Quizás los partidos pretendan entrar a sustituir a las organizaciones barriales, y entonces la partidización si será completa.

Estas experiencias tienen un valor muy significativo en sí mismas porque plantean muchos problemas concretos sobre lo que pasa cuando se trata de llevar los procesos de democratización y descentralización hasta sus consecuencias lógicas. Lo que pasa cuando se hace en sociedades donde la sociedad da a cada cual distintas oportunidades de ser ciudadano de muy distintas maneras, y a algunos con notables privilegios y también se muestra como siempre estos procesos están envueltos en otras circunstancias macro-políticas que hacen que sean piezas del juego más amplio siempre aunque no quieran. Es decir, nos parece imposible considerar los procesos de descentralización sin atender prioritariamente a como se accede a ellos, si por conquista o por delegación, y que papel juegan dentro de los contextos más globales en los que les ha tocado estar.

## LA CIUDADANIA DESDE LA DIFERENCIA

Para ayudarme a dar un pequeño salto teórico pondré seguidamente algunas frases un poco desconcertantes de un clásico que pasa por ser de los más igualitaristas y de los menos ecologistas, a pesar de estas frases textuales, y les ofrezco el juego de tratar de ir adivinando su autor según las leen. Nos servirán para abordar el problema de la descentralización administrativa sabiendo donde debemos colocar el derecho igual y el derecho a la diferencia. Veamos.

"El trabajo no es la fuente de toda riqueza. La naturaleza es la fuente de los valores de uso (¡que son los que verdaderamente integran la riqueza material!), ni más ni menos que el trabajo, que no es más que la manifestación de una fuerza natural, de la fuerza del trabajo del hombre".

"Pero unos individuos son superiores física o intelectualmente a otros y rinden, pues, en el mismo tiempo, más trabajo, o pueden trabajar más tiempo; este derecho igual es un derecho desigual para trabajo desigual. En el fondo es, por tanto, como todo derecho, el derecho a la desigualdad. El derecho sólo puede consistir, por naturaleza, en la aplicación de una medida igual; pero los individuos desiguales (y no serían distintos individuos si no fuesen desiguales) sólo pueden medirse por la misma medida siempre y cuando que se les enfoque desde un punto de vista igual, sólo en cuanto obreros, y que no se vea en ellos ninguna otra cosa, se prescinda de todo lo demás. Prosigamos: unos obreros están casados y otros no, unos tienen más hijos que otros, etc. Para evitar todos estos inconvenientes, el derecho no tendría que ser igual, sino desigual. El derecho no puede ser nunca superior a la estructura económica ni al desarrollo coyuntural de la sociedad por ella condicionado."

"La organización socialista de todo el trabajo no resulta del proceso revolucionario de transformación de la sociedad, sino que surge de la ayuda del Estado, ayuda que el Estado presta a cooperativas de producción creadas por él y no por los obreros. ¡Esta fantasía de que con empréstitos del Estado se pueda construir una nueva sociedad como se construye un nuevo ferrocarril es digna de Lassalle!"

"El párrafo sobre las escuelas debería exigir, por lo menos, escuelas técnicas (teóricas y prácticas) combinadas con las escuelas públicas".

"Eso de educación popular a cargo del Estado es absolutamente inadmisibile... es nombrar al Estado educador del pueblo! Lejos de esto, lo que hay que hacer es sustraer la escuela a toda influencia por parte del gobierno y de la Iglesia..."

Esta frase decía D.Carlos Marx criticando abiertamente el programa de su partido, a lo que añadió D.Federico Engels, lo siguiente en carta a D.A. Bebel:

"...tan pronto como pueda hablarse de libertad, el Estado dejará de existir. Por eso nosotros propondríamos decir siempre, en vez de la palabra Estado, la palabra Comunidad (Gemeinwesen), una buena palabra alemana que equivale a la palabra francesa Comune".

Supresión de toda desigualdad social y política en vez abolición de todas las diferencias de clases, es también una frase muy discutible. De un país a otro, de una región a otra, incluso de un lugar a otro, existirá siempre una cierta desigualdad en cuanto a las condiciones de vida, que podrá reducirse al mínimo pero jamás suprimirse por completo. Los habitantes de los Alpes vivirán siempre en condiciones distintas que los habitantes del llano. La concepción de la sociedad socialista como el reino de la igualdad, es una idea unilateral francesa, apoyada en el viejo lema de libertad, igualdad, fraternidad;..."

Todas estas frases vienen a cuento, primero porque nadie las cita, a propósito de que se ha disuelto la URSS, cuando precisamente viene muy a cuento contra el supuesto estalinismo del marxismo. Segundo porque marca el derecho a la diferencia en la propia naturaleza, haciendo este fundamento anterior al propio trabajo y por lo tanto central en su interpretación de la sociedad.

y conectando así con la idea ecologista de ecosistema y de articulación compleja de las diferencias. Tercero porque sitúa el derecho en función de la estructura económica y de la cultura (nada de economicismo) de la sociedad, mostrando su función desequilibradora al pretender ser igual en una sociedad tan desigual, y apoyando por tanto las "discriminaciones positivas" no sólo de las feministas, sino de todos los marginados. Cuarto, porque no cree que el Estado sea el más indicado para crear cooperativas, si no los obreros, o para proporcionar la educación, sino para ser educado por el pueblo.

Todo este razonamiento, que me parece de nuevo muy actual, vendría a recoger que la descentralización no es lo mismo que sea promovida desde arriba por un Estado que la otorga para perpetuar sus derechos, desde lo instituido, que sea parte de un proyecto instituyente, desde abajo, surgiendo en el tamaño y medida en que los bloques populares la exigen y constituyen. Y con esto volvemos al proyecto globalizador que es por donde habíamos empezado. Y en consecuencia de esto si se extiende por procesos de partidización hasta los niveles más comunitarios de lo local sólo hará destrozar con su derecho individualista y competitivo cualquier solidaridad comunal que hubiese surgido. Por contra las formas democráticas comunitarias basadas en las redes informales locales, y en las iniciativas de distintos voluntariados, harán bien en proclamar su legitimidad y eficacia de base contra cualquier intento de hacerlas subordinadas.

Además la ciudadanía no consiste en ser igual, en tener derecho igual a votar y poco más, a estar sujeto a leyes y reglamentos, sino precisamente a ser diferente y a autoestimarse como tal, con derechos y oportunidades de iniciativas suficientes. Para lo que necesita tal ciudadanía discriminaciones positivas de locales, apoyos técnicos, medios de comunicación etc. a fin de hacer realidad las compensaciones que de hecho tiene como punto de partida. Entonces los proyectos de descentralización pasan a ser proyectos de desarrollo integrales para aquellas zonas o localidades que más lo necesitan, donde se trata de formar amplios bloques sociales emancipadores, que partiendo de lo local tengan ese horizonte global que algunos de los ejemplos señalados parecen estar señalando. La ciudadanía no es un derecho formal, sino un posicionamiento vital en una comunidad concreta, donde uno se siente activo en lo popular, en un proceso de creatividad colectiva. Al menos la ciudadanía popular parece que recoge más un planteamiento dialéctico entre las bases y los dirigentes en las redes comunitarias.

Recojo para finalizar unas frases de Andres Velázquez a propósito de "las ciudades populistas latinoamericanas". "La preocupación es ¿como discutir con la gente ese pensamiento más general, en este caso sobre la ciudad, sobre sus aspectos físicos, y en otros casos sobre distintos problemas globales? Porque yo estoy convencido que la gente tiene la capacidad de captarlo, pero claro, significa también ofrecer las oportunidades ¿no? No es simplemente oír las necesidades inmediatas, porque sino de alguna manera es populismo. El gobernante no es sólo un escucha, ¿no debe aportar ideas en ese diálogo con el pueblo? ¿El diálogo es solo con el gobernante? ¿No lo es con todas las instancias de la sociedad, incluyendo a los especialistas, a los que dominan el tema en cada caso?" Me parece perfectamente aplicable como resumen final a la descentralización y a la ciudadanía, ¿y qué mejor que acabar con una preguntas?

## BIBLIOGRAFIA

- Arocena, J. (1988) "Discutiendo la dimensión local". Monográfico sobre *Descentralización y Desarrollo local. Cuadernos del CLAEH*, 45-46. Montevideo, Uruguay.
- Arocena, J. (1989) "Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria". Monográfico *¿Descentralización para qué? Cuadernos del CLAEH* 51. Montevideo, Uruguay.
- Azcueta, M. (1992) *Acuerdos y desacuerdos en la historia de Villa El Salvador*. Mimeo. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- Azcueta, M. (1993), "La experiencia solidaria en Villa El Salvador", en el libro de López Doriga, *El desarrollo humano*. Universidad del Pacífico. Perú.
- Bassols, M. (1989) *Elecciones municipales y democracia*. Ciudades. 2 Red Nac de Investigaciones urbanas. Mexico.
- "Despertar Cívico y Causa Común". Ponencias al Seminario del CINEP, de Octubre de 1992. Mimeo. Bogotá Colombia.
- Coraggio, J.L. (1991) *Ciudades sin rumbo*. Especialmente los capítulos "Poder local, poder popular", "La propuesta de descentralización :en búsqueda de un sentido popular", y "Las dos corrientes de descentralización". Ciudad. Quito Ecuador.
- Fischer, T e Teixeira, A. (1988) "Administrative decentralization and popular participation in municipal management: a comparative study Brazil / Spain". Internacional conference on *Trends and challenges of urban restructuring*. Rio de Janeiro. Brasil.
- Fischer, T e Teixeira, A. (1991) "Redes sociais, cidadania, e gestao publica em Salvador-Bahia". *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*. INAUCO. Madrid.
- Galilea, S. (1988) "La planificación local". *Cuadernos del CLAEH* 45-46. Montevideo. Uruguay.
- Guerra, C. (1993) *Participación ciudadana, conjuntos de acción, transición democrática y sectores populares en Santiago de Chile*. Ponencia ALAS. Junio. Caracas.
- Herzer, H y Pérez, P (1986) *El municipio entre la descentralización y la crisis*. Mimeo. Seminario Lat. sobre los Municipios y los Gobiernos locales. Bogotá.
- Marx, C. (1968) *Crítica del Programa de Gotha*. R. Aguilera Ed. Madrid.
- Massolo, A. (1988). *Descentralización de la gestión pública: la reforma municipal*. Ponencia Seminario El Colegio de México.
- Municipalidad de Asunción (1992) *Un año después*. Paraguay.
- Nerfin, M. (1988) *Ni príncipe, ni mercader, Ciudadano. Socialismo y Participación*. Lima.
- Peñalva, S. (1989) Crisis urbana, descentralización y municipalidades en América Latina. *Cuadernos del CLAEH*, 51. Montevideo.
- Pérez, P (1991) *Municipio, necesidades sociales y política local*. G. Ed. Latinoamericano. Buenos Aires.
- P.R.I. (1985) *El desafío municipal*. Centro Nacional de Estudios Municipales. México.

- Portillo, A. (1992) *Algunas líneas de investigaciones urbanas*. Seminario CIEDUR, Montevideo. Uruguay.
- Sierra G. de, y Charbonnier, B. (1992) *Descentralización y Participación*. Ponencia presentada en ALAS, 1993. Caracas.
- Rodríguez, A. (1983) "De como hay que gobernar las ciudades". *Revista mexicana de sociología*. México.
- Rosenfeld, A. y otros. *La situación de los gobiernos locales en Chile*. Documentos de Trabajo. SUR. Santiago de Chile.
- Salamanca, L. (1991) "Empresas públicas, movimiento obrero e innovación política: el caso de Guayana". *Rev. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 82. UCV. Caracas.
- Sesto, F. (1992) *Tres entrevistas con Andres Velásquez*. Ed. del Agua Mansa. Caracas.

## RESUMEN

El autor pasa revista a los diferentes aspectos y posiciones de la polémica sobre el tema de la descentralización y los contrasta con las diversas experiencias llevadas a cabo por distintas fuerzas políticas y sociales con distintos métodos y objetivos en los últimos años en América Latina

## ABSTRACT

The author revises the different aspects and positions of the debate about the issue of decentralization and its contrast with different experiences that are being implemented nowadays by different political and social forces with different methods and objectives, in the last years in Latin America.