

JL430.5
D42R6

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y JURIDICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y SOCIALES DE AMERICA LATINA
(CEPSAL)
POSTGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS
MERIDA-VENEZUELA**

**LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA: UN
ANÁLISIS COMPARADO.**

Pltgo. Arelys Ramona Rondón de G.

**Tesis de Grado para optar al Título de Magister Scientiae en Ciencias
Políticas.**

TUTOR: Dr. Jesús Rondón Núcete.

2001

DONACION

SERBIULA
Tulio Febres Cordero

INDICE

INTRODUCCIÓN.	5
CAPITULO 1. Orígenes del Discurso de la Descentralización en América Latina.	
1.1 Antecedentes.	8
1.2 La Concepción del Estado de Bienestar.	12
1.3 El Estado Intervencionista en América Latina.	15
1.4 La Crisis de Estado Intervencionista en América Latina.	20
CAPITULO 2. Contenido del Discurso de la Descentralización.	
2.1 La Concepción de la Descentralización del Estado.	30
2.1.1 Definición de Descentralización del Estado.	35
2.1.2 Diversos Tipos de Descentralización.	42
2.2 La Descentralización en el marco de la Globalización y del Paradigma de la modernidad.	45
2.3 Sujetos Ideológicos del Proyecto Político de la Descentralización.	52
2.4 Actores Políticos del Proyecto Político de la Descentralización.	59
CAPITULO 3. La Descentralización en el Contexto de América Latina.	
3.1 La Reforma del Estado en América Latina.	67

3.2 Modelos de Descentralización.	69
3.2.1 México.	70
3.2.2 Colombia.	77
3.2.3 Venezuela.	86
3.3 Balance del Proceso de Descentralización en América Latina.	102
CONCLUSIONES.	107
BIBLIOGRAFÍA.	110

RESUMEN

El agotamiento de el Estado de Bienestar a mediados de la década de los setenta condujo a un replanteamiento de las relaciones Estado-Sociedad en el ámbito mundial. Este hecho repercutió en América Latina que hasta este momento se había caracterizado por un modelo hegemónico populista que había propugnado un Estado ampliamente intervencionista. En este sentido, la década de los ochenta marcó para América Latina el inicio de un proceso de reestructuración del Estado para hacerlo más moderno y eficiente; y es por ello, que cada uno de los países inició el proceso de Reforma del Estado desde perspectivas diversas pero con objetivos comunes. Uno de ellos es el proyecto político de la Descentralización del Estado para lograr un mayor nivel de eficiencia y eficacia, y a la vez, lograr una mayor participación ciudadana en el desempeño de la gestión estatal. Con este fin, los principios ideológicos de la Nueva Derecha y del neoliberalismo y el neoconservadurismo son la fuente que legitima el nuevo discurso que aspira a convertirse en hegemónico y sustituir el modelo de Estado Centralista.

INTRODUCCIÓN

El agotamiento del modelo de Estado de Bienestar a mediados de los años setenta, produjo una serie de cambios en la concepción del Estado-Nación tradicional. Si bien en América Latina este modelo no llegó a consolidarse como tal, sí podemos establecer que entre los años treinta y setenta del siglo pasado el Estado Latinoamericano trata de adaptar esta concepción a nuestra realidad trayendo como consecuencia un Estado Intervencionista. De hecho, se desarrolló un discurso hegemónico basado en ciertos elementos como: el nacionalismo, la justicia social y el desarrollismo, lo que en algunos casos condujo al fenómeno socio-político denominado populismo.

En la década de los ochenta, esta concepción de Estado que predominó durante más de cincuenta años entró en crisis, debido al agotamiento del modelo hegemónico populista. Por lo tanto, la mayoría de los países de América Latina que se encontraban en medio de la crisis de la deuda estuvieron obligados a seguir planes de ajuste impuestos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con la finalidad de solventar dicha crisis que no sólo era de carácter económico, sino también de carácter político y social. En este sentido, se inició “un conjunto de medidas de austeridad presupuestal y la eliminación de subsidios y apoyos en los que se sustentaban las políticas sociales, consideradas tradicionales por el Estado de Bienestar y calificadas por la tecnocracia como populistas” (Pozas Horcasitas, 1999: 161).

De allí entonces, se generaron cambios fundamentales en la concepción del Estado en América Latina, dando lugar a un conjunto de interrelaciones sociales y políticas de nuevo tipo como consecuencia del discurso de la descentralización. Así, la mayoría de los países (Venezuela, Colombia, México, Ecuador, Bolivia, entre otros) asumieron procesos de descentralización

que nos pueda servir para su sustento, pues existen muy pocos trabajos de tipo comparativo sobre este tema. Además, el tratamiento del proceso de descentralización tanto en Colombia como en México ameritarían la revisión de documentos de ambos gobiernos, cuestión que podría resultar inaccesible. No obstante, nos hemos propuesto la revisión exhaustiva de dicho proceso en los tres casos a considerar, para inferir luego un balance general del mismo en América Latina.

CAPITULO 1

Orígenes del Discurso de la Descentralización en América Latina.

Si bien el motivo central de esta investigación es realizar un análisis comparativo del proceso de descentralización que han asumido la mayoría de los países en América Latina en las últimas décadas, no podemos obviar que el antecedente inmediato de dicho proceso se encuentra en la crisis del Estado Intervencionista en la región. En este sentido, nuestro propósito en este capítulo es analizar, en primer lugar, la concepción del Estado de Bienestar, el cual surge en Europa en el siglo XIX pero que asume fundamental importancia luego de la crisis de 1929. Esta situación influye en América Latina, surgiendo así movimientos políticos, sociales y económicos que se identifican con los principios que dicha concepción postula.

En segundo lugar, es necesario referirnos a la implantación en América Latina de un discurso hegemónico que sustenta los principios fundamentales del Estado de Bienestar, el cual no llega a ser tal, sino que se convierte en una experiencia propia adaptada a nuestra realidad latinoamericana que la denominaremos Estado Intervencionista, pero que muy bien podría denominarse Estado Populista o Estado Desarrollista.

Y en tercer lugar, analizaremos la crisis del Estado Intervencionista en América Latina propiamente dicha. Dicha crisis aún cuando se presenta como una crisis económica tiene repercusiones en el sistema social y político creando el escenario perfecto para la aplicación de las políticas de ajuste formuladas en el Consenso de Washington.

1.1 Antecedentes.

Para entender la crisis del Estado Intervencionista en América Latina, es necesaria la comprensión de la concepción de Estado de Bienestar, la cual tiene su auge después de la gran depresión de 1929. Generalmente, se asocia esta figura a las políticas económicas emprendidas luego de dicha crisis, pero en realidad sus orígenes son aún más remotos, aunque algunos autores los encuentran en el siglo XIX (Véase Abal, 1996; Saenz, 1996), como consecuencia del aumento de los conflictos sociales generados por la presencia de un Estado burgués protector de las leyes del mercado. Su objetivo fundamental era el de proporcionar ciertos beneficios a los sectores menos protegidos, los cuales “ya no perciben como natural e inmodificable su condición de ciudadanos de segunda o tercera categoría, ahora pretenden un estatus igual al de las clases privilegiadas” (Bobbio, 1981: 611).

Según García Cotarelo (1987), los orígenes remotos del Estado de Bienestar se pueden encontrar en la legislación de pobres inglesa de 1601, si tomamos en consideración que este Estado tiene como objetivo intervenir a favor de los sectores menos privilegiados de la población. Pues bien, dicha legislación “abre la vía de la regulación pública de situaciones esencialmente privadas (pobreza, abandono, vagabundería, etc.)” (5). Posteriormente, en el siglo XVII y XVIII, también existió una ayuda a los pobres la cual era ejercida por las parroquias a través de los ciudadanos más acomodados. Con el inicio de la Revolución Industrial se comienza a producir algunos desajustes sociales

los cuales ameritan una solución. Así surge la figura del Speenhamland (1795), que consistía en el pago de cantidades suplementarias a los obreros cuyo salario no alcanzara el mínimo vital. No obstante, estas medidas no pueden considerarse como las que tomaría un Estado de Bienestar, pero constituyen una práctica importante a tomar en cuenta en sus orígenes.

Otro antecedente lo podemos ubicar en la legislación fabril inglesa de la primera mitad del siglo XIX, la cual se encargaba de regular las condiciones laborales, el trabajo de mujeres y niños y la duración de la jornada laboral. El Estado intervenía para mitigar los efectos negativos del desarrollo capitalista en las clases trabajadoras.

Los Talleres Nacionales también son considerados como un precedente y consistían en dar trabajo a los desempleados por un salario mínimo. Asimismo, lo es la política desarrollista y la legislación de los trabajadores de Napoleón III.

Estos antecedentes son tomados en consideración por las corrientes del socialismo (Lassalle y Marx) que debaten si el Estado debe intervenir para fomentar los derechos de los trabajadores y alcanzar sus fines o si por el contrario no debe hacerlo. Si tomamos la primera consideración nos encontramos frente al Estado de Bienestar. Esto despierta preocupación en algunos círculos importantes conservadores quienes comprenden “que el meollo de la legitimidad revolucionaria reside en el eco que despiertan sus llamadas a favor de los desposeídos y los menos favorecidos; eco que cuya fuerza radica en el hecho de que estos sectores son mayoritarios” (Ibib, 10). Surge así un llamado socialismo de cátedra representado por Schäffle, Brentano, Roscher, Schmöller, y Wagner quienes son partidarios de la intervención del Estado para solucionar la “cuestión social”. Así,

estos profesores, cuyo objetivo, como el de Bismarck algunos años después, es cerrar el paso al socialismo, fundan en 1872 la Verein für Sozialpolitik, una asociación con un claro programa de reformas sociales paulatinas que pretenden evitar la revolución. En la Verein se considera

que la concepción liberal de la armonía social es una falacia y que, en realidad, la estabilidad de la sociedad depende de que se produzca la intervención regulatoria del Estado, por medio de un sistema de seguros públicos obligatorios, cuyo resultado ha de ser el reequilibrio de los factores sociales, distorsionados por la actividad del mercado" (Ibidem).

En concordancia con estos postulados se produce la legislación social de Bismarck en Alemania, la cual sentó las bases de la legislación laboral, pues se establecieron programas de salud (1883), seguros accidentales (1871) y de pensiones (1889). Esto supuso un paso importante para el establecimiento del Estado de Bienestar.

De la misma manera, la Iglesia a través de la encíclica *Rerum Novarum*, de 1891 también mostró su sensibilidad hacia la "cuestión social". Y,

por medio de ella, León XIII, el "Papa de los Obreros", revisa algunas concepciones fundamentales de la política social de la Iglesia y elabora una teoría del Estado subsidiario que, conjuntamente con otras determinaciones, habrían de sonar a revolucionarias en muchos oídos conservadores y abrir el camino para una actividad de intervención del Estado en pro del bien común, concebido, claro está, como el de la mayoría de la población (Ibib, 12).

Aunado a los factores antes descritos también se cita como elemento importante en la concepción del Estado de Bienestar la expansión de la participación democrática a través del sufragio. Esto llevó a que los ciudadanos demandaran una serie de derechos que antes no eran posibles como: salario mínimo, derecho a huelga, servicios públicos, etc.

Así pues, frente a un Estado Liberal¹ se levanta un Estado que propugna la autorregulación del mercado, un Estado que asume "la carga de eliminar todos los obstáculos que objetivamente impiden a los ciudadanos menos pudientes gozar de los derechos políticos y sociales formalmente reconocidos" (Bobbio, 1981: 611). Surgen nuevos símbolos como el pleno empleo, la seguridad, la

¹ El Estado Liberal se caracterizaba por ser un Estado de muy limitada acción. Propugnaba la libertad como valor fundamental otorgándole al individuo una posición central dentro de la sociedad.

justicia distributiva, entre otros, que se manifiestan institucionalmente al reconocer estas demandas planteadas por los trabajadores.

Luego de la década de los 30, y debido a la crisis más grande que haya atravesado el sistema capitalista, como es el hundimiento de la Bolsa de Nueva York, así como, del estallido de la Segunda Guerra mundial, este Estado cobra aún mayor connotación e incluso sufre una gran transformación asumiendo un papel económico totalmente distinto. En este sentido, es de suma importancia el aporte de John Maynard Keynes quien enunció una serie de postulados en su obra *Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero* (1936), los que califica de necesarios para afrontar la crisis. Anteriormente ya se habían tomado algunas medidas como el acuerdo de Saltsjöbaden², en 1938 en Suecia y el New Deal³ norteamericano. Él “mostró cómo el capitalismo de mercado podía estabilizarse mediante la economía de demanda y la creación de una economía mixta” (Giddens, 1999: 12). Señalaba que “para mantener el pleno empleo la demanda efectiva debe alcanzar una determinada cuantía. Si ésta es menor, las empresas productoras sufren pérdidas, disminuyen su producción y despiden trabajadores. Si es excesiva, se incrementan los precios” (Gallego Méndez, 1997:114).

Así pues, la intervención del Estado fue la propuesta básica de Keynes para salvar el sistema capitalista, ya que éste por sí sólo no posee “los mecanismos automáticos y equilibradores para restaurar la producción y el pleno empleo en época de recesión” (Ibidem). Por lo tanto, la intervención del Estado en los asuntos económicos era vital para superar la crisis. El Estado debería imponer tributos a los particulares, pero al mismo tiempo dichos tributos deberían convertirse en gasto público que se plasmase en servicios sociales, es decir,

² El acuerdo de Saltsjöbaden constituye un acuerdo laboral celebrado en Suecia entre los sindicatos y los patronos.

³ Consiste en las medidas tomadas por el Presidente de Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt para proveer trabajo, realizar obras públicas y socorrer a los pobres, entre otras.

que éste debería redistribuir las rentas. Además, debería mantener el pleno empleo mediante la regulación del mercado.

De esta manera, la revolución keynesiana condujo a “la liquidación de la política del laissez faire y al nacimiento de una nueva política económica basada esencialmente en la intervención sistemática del estado, al que se le asigna un papel económico central” (Bobbio, 1981: 612).

1.2 La Concepción de Estado de Bienestar.

Luego de la Segunda Guerra Mundial uno de los planteamientos fundamentales giró alrededor de como reconstruir tanto lo material como lo social. La preocupación más importante radicaba en como sobrevivir al conflicto. Es así como surgió el Informe Beveridge (1942) formulado por Lord Beveridge en Gran Bretaña, el cual tenía como objetivo analizar el futuro de las relaciones laborales y su función dentro del Estado. Otro plan importante es el Plan Marshall formulado por el sociólogo T. H. Marshall, quién describió de una manera muy precisa el modelo keynesiano, y que pretendía contribuir “tanto a la reconstrucción de las economías europeas como al desarrollo de la economía norteamericana fundamentalmente, a partir de la política de “consignación de dólares con implicación de importaciones”” (Strada Saenz, 1996: 193).

A partir de entonces, la figura del Estado de Bienestar se consolida como un nuevo modelo en el cual se privilegia la intervención creciente del Estado en el proceso económico. En efecto tiene como propósito controlar el ciclo económico, lo cual influye en la esfera social y política. Esto permitió la paz social y la legitimidad política en diversas sociedades que estaban afrontando situaciones de conflicto en el ámbito social y político. No obstante, al seguirse este modelo, la participación política fue dejada de lado, predominando los intereses de algunos grupos particulares (Véase Cunill Grau, 1997: 40). El Estado permite un desplazamiento de lo público hacia lo social; así también, la

democracia adquiere una connotación diferente, como lo han descrito los teóricos de la democracia contemporánea⁴.

De esta manera, el Estado asume un nuevo rol, “un capitalismo nuevo o controlado con la introducción también de nuevos elementos, de carácter económico y de carácter científico, tales como la competencia imperfecta, la importancia de la macroeconomía, de la teoría matemática y de nuevos métodos de medición y econometría” (Gallego Méndez, 1997: 113-114). Es un Estado caracterizado por:

- 1) Reglas mínimas de protección al ciudadano individual respecto de varios riesgos no sólo individuales sino sociales, como el desempleo, la enfermedad o la invalidez.
- 2) La provisión de servicios sociales para los ciudadanos de una sociedad civilizada como la educación, los servicios sanitarios, la vivienda, y el acceso a la cultura.
- 3) La promoción del bienestar individual en sentido moderno, incluyendo aspiraciones que trascienden a la seguridad social y los servicios tal y como se concebían tradicionalmente (Bel, 1997: 81-82).

De esta manera, el Estado de Bienestar logró generar consenso durante varias décadas con la reestructuración social, económica y política lograda en el ámbito mundial. Tanto los conservadores, como los liberales y socialistas se unieron en un solo proyecto: **el socialdemócrata**.

Ahora bien, Abal Medina señala que existen notables diferencias entre el Estado de Bienestar y lo que él denomina Estado Keynesiano. En primer lugar, señala que el Estado Keynesiano rompe con los patrones de corte liberal que

⁴ Esta teoría refleja los intereses de diversos grupos y actores, y en conjunto con ello, la poca participación de los ciudadanos en las decisiones políticas dentro del sistema de gobierno. Entre los autores más destacados dentro de la misma se encuentran: Max Weber, Joseph Shumpeter, Robert Dahl y Giovanni Sartori.

se imponían en los años treinta como una manera de responder a la crisis, mientras que el Estado de Bienestar tenía sus instituciones sólidas antes de la misma. En segundo lugar, el Estado Keynesiano estuvo motivado por la depresión económica, mientras que el Estado de Bienestar lo hizo por motivos de tipo social y político. En tercer lugar, las instituciones del Estado de Bienestar son rígidas, mientras que las del Estado Keynesiano tienden a la flexibilidad. Por último, el Estado de Bienestar se basa en una redistribución, lo cual permite que amplios sectores de la población accedan al consumo de bienes y servicios, el Estado Keynesiano se basa en la inversión y la producción.

El Estado keynesiano tenía como objetivo central regularizar el ciclo económico y evitar nuevas crisis, lo cual se lograría a través de la utilización en forma discrecional de la política fiscal, monetaria o crediticia. Los partidos políticos con tendencia ideológica socialista y con aspiraciones de acceder al poder asumen el keynesianismo como su política económica, lo cual les “brinda una receta que da muy buenos resultados en las urnas y que beneficia objetivamente la incorporación al consumo, y de esta manera al “mundo capitalista”, de los sectores asalariados a los cuales ellos representaban” (Abal Medina, 1996: 151).

El Estado durante esta etapa abandona la política del *laissez faire*, deja de ser un Estado vigilante de la propiedad privada y del orden público. El gasto público crece y surge el pleno empleo. Los sindicatos se convierten de organizaciones ilegales a negociar condiciones de trabajo en medio de una novedosa legislación laboral. Este es un Estado asistencial en el sentido de que,

es producto del compromiso de clases, compromiso entre capital y trabajo para garantizar la existencia del mercado frente a las amenazas revolucionarias provenientes del proletariado organizado y para amortiguar las desventajas del capitalismo de libre mercado (Respuela, 1996: 308).

Por lo demás, dicho Estado permitió “la pacificación de las democracias occidentales capitalistas desarrolladas al incorporar al sistema a través de importantes beneficios a grandes masas sociales” (Ibib, 309).

1.3 El Estado Intervencionista en América Latina.

La crisis mundial de 1929 afectó a América Latina, creando problemas de dimensiones incomparables. Se produjo una crisis de las economías primario-exportadoras, lo cual condujo a la crisis de la oligarquía al debilitarse su predominio hegemónico e ideológico dentro del sistema político. Aunque, el capitalismo como sistema logró recuperarse, las consecuencias de la misma permitieron que surgiese una serie de transformaciones en el ámbito económico, político y social. Como observábamos anteriormente, el modelo del Estado de Bienestar sirvió para tal recuperación sentando las bases de un Estado con una nueva imagen.

En América Latina estas transformaciones asumieron características muy sui generis, porque a diferencia de los países industrializados, los países latinoamericanos hasta entonces habían orientado su economía a la producción primaria. Después de la crisis de 1929 y de la Segunda Guerra Mundial comenzó un período totalmente diferente caracterizado por el auge de la industrialización, iniciándose de esta forma la sustitución de importaciones o crecimiento hacia adentro, lo cual marcó el agotamiento del modelo primario exportador. Así, si bien, se toma como modelo el Estado de Bienestar, éste no va a ser igual en América Latina, sino que presenta notables diferencias con el norteamericano o el europeo tomando características propias.

El Estado asume un nuevo rol⁵: se convierte en regulador, interventor, planificador, empresario, etc.,. De este modo,

el Estado ha encontrado, a la vez que una nueva fuente de gastos, inesperadas fuentes de recursos en el control de la economía, y sobre todo del intercambio: las subvenciones tenderán a ser costeadas por disimuladas tasas a la importación, ya sea derivadas de los cambios múltiples ahora fijados para las monedas nacionales, o bien instrumentadas por otros medios. De este modo viene a acentuarse el efecto provocado por la caída del poder de compra de las exportaciones, y a la vez comienzan a diferenciarse sus consecuencias según sectores: el proteccionismo industrial asoma como corolario de la protección del sector productor primario (Halperin Donghi, 1977: 361).

En este sentido, es de suma importancia la influencia que ejerce en esa época la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). De acuerdo a sus postulados (como son: el “desarrollo hacia adentro”, o la sustitución de importaciones), se llevó a cabo en la región un proceso de industrialización que en términos de su paradigma industrial, respondía básicamente a los argumentos fordistas, aunque con dos importantes limitaciones: las tecnologías fragmentarias y los mercados (Rojas Miño, 1995: 31).

Según Villa Aguilera (1987) el Estado en América Latina durante esa época asume una “forma intervencionista” teniendo las siguientes características:

- a. El Estado penetra en las actividades económicas y en las socioculturales, asumiendo tareas que antes fueron propias de la clase rectora.

⁵ Según Kaplan, el Estado intervencionista en América Latina se caracteriza por sus funciones de represión, de control social y político, de arbitraje y solución de conflictos entre clases y grupos, y de preservación de la gobernabilidad; de cultura, ciencia y tecnología, y de educación. El Estado-Nación asume una gran autonomía, la cual se refuerza con el papel regulador y mediador dentro de las relaciones internacionales, a la vez, que consolida sus instituciones, y su legitimidad (1998: 13)

- b. El espacio de la economía y el de la sociedad civil se reduce al cederle una parte al Estado.
- c. Tiene como fin histórico procurar el pleno empleo.
- d. Debe corregir y mejorar las imperfecciones del mercado.
- e. Procura regular el conflicto social.
- f. Aspira hacerse cargo de los aparatos culturales e ideológicos que ya no podrán ser todo lo restrictivos y elitistas que fueron en manos de la clase rectora (149).

Estas características generan ciertas contradicciones porque ahora el Estado se ve obligado a ejercer el control mediante sus instituciones, especialmente el Ejecutivo, pero a la vez, debe permitir más espacios hacia la democratización y a la participación.

Ahora bien, a consecuencia de la industrialización y de la crisis que afecta a los sectores primarios se genera un éxodo del campo a la ciudad provocando el impulso de la concentración urbana. En este contexto, el Estado Nacional se consolida, se amplía su gravitación política y económica; se estructura una nueva conformación de clases sociales, dentro de la cual las clases medias tienen un papel preponderante, así también, la clase obrera. Es así como aparece la política social que persigue la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria (Franco, 1995: 9).

Lo más importante de esta nueva estructura de clases es que poco a poco éstas se van incorporando al sistema político, se amplía su participación política, se integran al consumo moderno y ensanchan su espacio para el desarrollo industrial y de los industriales como nuevos integrantes de los grupos dominantes. A la vez, se garantiza la reproducción de los intereses de clase de estos grupos.

A partir de estos elementos totalmente nuevos en la historia de América Latina⁶, se configura uno de los fenómenos políticos que se ha presentado con frecuencia en diversos países del continente: **el populismo**. Al respecto, Vilas señala que

el populismo puede ser visto como un movimiento de masas que aparece en el centro de las rupturas estructurales que acompañan a la crisis del sistema capitalista mundial y las crisis de las oligarquías latinoamericanas. Corresponde, en consecuencia, a una etapa determinada en la evolución de las contradicciones entre la sociedad nacional en creciente diferenciación, y la economía dependiente tal como se había configurado durante la segunda mitad del siglo XIX. Puede ser visto, asimismo, como la respuesta a una crisis de hegemonía (ausencia de dirección política) en el marco una crisis del sistema capitalista y de las presiones por impulsar la industrialización por encima de los límites que le fijaba el sistema exportador tradicional (1995: 42).

Varios autores (Germani, Di Tella, Ianni, Laclau, Villegas, Mac Rae, Minogue, Dornbusch y Edwards, Rey) se han dedicado a estudiar este fenómeno. Pero, no existe una definición exacta del mismo puesto que éste incluye una multiplicidad de hechos de acuerdo con las realidades políticas, económicas y sociales de cada país latinoamericano. Lo que sí puede establecerse, es que este fenómeno sociopolítico es producto de las transformaciones sufridas como consecuencia de la crisis capitalista y de la segunda guerra mundial, en la búsqueda por la industrialización, la modernización del Estado y la inserción en el sistema capitalista.

Ahora bien, el populismo más allá de ser un movimiento político, una organización, es un fenómeno que posee una ideología propia. Como afirma Laclau “es una peculiar forma de articulación de las interpelaciones popular democráticas (...) como conjunto sintético-antagónico respecto a la ideología dominante” (1978: 201). En este sentido, puede decirse que el Estado

⁶ Según Lechner estos elementos estarían dados por la crisis de las economías agrarias y mineras, por las crisis locales y mundial de las instituciones liberales, por los esfuerzos de una industrialización autónoma, por la crisis de legitimidad del poder oligárquico, por la creciente presión popular y por la dependencia social de los sectores medios (1977: 405).

Latinoamericano durante ese período se caracteriza por acogerse a la ideología del Estado Socialdemócrata: el Estado además de ser un Estado de Derecho es un Estado que atiende a los llamados derechos sociales. En este sentido, Giddens (1999) señala sus características. Estas son:

- a. Fuerte intervención del Estado en la vida social y económica.
- b. El Estado predomina sobre la sociedad civil.
- c. Colectivismo.
- d. Economía keynesiana de demanda, más corporativismo.
- e. Papel restringido de los mercados.
- f. Pleno empleo.
- g. Fuerte igualitarismo.
- h. Estado de bienestar de gran extensión.
- i. Modernización lineal.

Como puede observarse, la ideología que acompaña a las experiencias populistas de América Latina es la socialdemócrata. De hecho, para los socialdemócratas la intervención del Estado en el mercado es fundamental. Así, como en otros sectores de la sociedad para lograr el bienestar social, la solidaridad y una distribución justa de los recursos. Por esto, la teoría keynesiana esta en armonía con los principios de esta corriente ideológica. El pleno empleo es otro de sus objetivos, así como, la consagración de una serie de derechos sociales, como: la salud, la educación, el trabajo, etc.

En este escenario surgen nuevos actores políticos organizados como partidos políticos, sindicatos, organizaciones campesinas. Se apela, entre otros, a un discurso ideológico basado en tres componentes principales: en primer lugar, **el “nacionalismo”** que tiene a la vez como indicador la soberanía nacional y que sirve como medio para la legitimación de intereses; en segundo lugar, se adopta una estrategia de **“desarrollo económico”**, “entendido como

un proceso de crecimiento a través del cual se buscó eliminar los últimos vestigios del antiguo esquema oligárquico y entrar de lleno en un modelo cuyo eje de acumulación se le asignó a las actividades urbanas productores de bienes manufacturados y los servicios financieros y de apoyo vinculados a la industria” (Candia, 1994: 46); y en tercer lugar, *la “justicia social”* la cual “estaba asociada a una distribución equitativa de la riqueza mientras que en la esfera propiamente política se la vinculó a la organización y participación de las clases subalternas en el marco de vastos movimientos policlasistas” (Ibib, 47).

Todos estos elementos llegan a conformar un **discurso hegemónico** sobre el cual se sustenta el modelo político, social y económico del Estado en América Latina denominado “nacional-popular”. Dicho discurso es asumido tanto por partidos políticos dentro de regímenes democráticos como por elites militares nacionalistas en regímenes autoritarios y que caracteriza una nueva concepción de Estado y de gestión pública.

1.4 La Crisis del Estado Intervencionista en América Latina.

Tras varias décadas de auge del Estado de Bienestar en Europa y Estados Unidos, la década de los setenta marca el comienzo de su crisis⁷, luego de que los indicadores económicos reflejen resultados negativos iniciándose así un período de declive en la productividad, lo cual conllevó a la inflación y a la recesión. Así, esta crisis aún cuando es de tipo económico se refleja en todos

⁷ Cuando nos referimos a crisis debemos entenderla como “ un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo, una vuelta sorpresiva y a veces hasta violenta y no esperada en el modelo normal según el cual se desarrollan las interacciones en el interior del sistema en examen (Bobbio, 454: 1981). Confluyen en ella determinados elementos tanto internos como externos al sistema y suelen relacionarse estrechamente la crisis política y la crisis económica ya que las dos interaccionan de manera positiva o negativa. En cuanto a la crisis del sistema político, ésta puede tener dos dimensiones: una, la que implica los mecanismos y dispositivos jurídicos y constitucionales del sistema; y otra, la que proviene de las provocaciones desde adentro del sistema o bien desde afuera. De manera tal, que una crisis requiere de respuestas rápidas, capaces de generar un nuevo modelo que permita el funcionamiento del sistema.

los sectores de la sociedad generando una crisis del discurso hegemónico que hasta ese momento había prevalecido, convirtiéndose en una crisis del modelo de Estado. En este sentido, puede decirse que,

a la época de bonanza siguió la época de estanflación: fin del crecimiento económico espectacular, fin del pleno empleo y crisis fiscal, como rasgos más sobresalientes sobre los que se asientan la pérdida de confianza en el modelo y las críticas de diversa índole del mismo. Es necesario, en primer lugar, tener en cuenta la referencia a la crisis del Estado social como una situación muy global, con múltiples dimensiones, incluido el hecho de que el propio Estado como concepción también está en crisis (Gallego Méndez, 1997: 127).

Una de las principales críticas que se le ha hecho al Estado de Bienestar es el excesivo gasto público, lo cual conllevó sin duda al endeudamiento. También provocó una crisis fiscal que se expresa en el déficit, la crisis económica, la inflación, desempleo, etc. De allí que se afirme que el modelo de Estado de Bienestar está en crisis.

Por otra parte, es necesario considerar que la crisis del petróleo de 1974 al aumentar bruscamente los precios socavó las bases del Estado de Bienestar, ya que repercutió negativamente en el nivel de empleo y los salarios. Lo mismo ocurrió en 1979.

Ante esta situación el Estado se hizo incapaz de

atender numerosas demandas sociales a nivel central, y resolver en este nivel la contradicción entre sus funciones, llevaría a descentralizar parte de sus actividades, en términos funcionales como espaciales, a fin de crear un nuevo ámbito de acción, el local, en el que las insuficiencias y contradicciones no cuestionen el sistema en su conjunto (Rojas Miño, 1995: 38).

Para algunos autores como O' Connor, dicha crisis es producto de una baja en el proceso de inversión. Para Offe esta crisis se debe a un conflicto "entre el proceso de mercantilización propio del capitalismo y un proceso de desmercantilización propio de las políticas asistencialistas" (Abal Medina, 1996:

153). Recomiendan los procesos de privatización y la reducción del aparato estatal ante el exceso de demandas. Y otras argumentaciones provienen de la derecha quienes sostienen que “la crisis se produce porque la existencia del pleno empleo y de una “excesiva” legislación laboral desincentivan tanto el trabajo como la inversión” (Ibidem).

De esta manera, los detractores del Estado de Bienestar argumentan que los efectos distributivos del mismo son la causa de su crisis, pues existe, en primer lugar, una redistribución de los recursos del sector privado al sector público de la economía; en segundo lugar, del capital al trabajo y de los sectores de ingresos más altos a los sectores de ingresos bajos de la población; y por último, de los sectores productivos a los improductivos de la población (Navarro, 1987: 55).

A esta crisis aún cuando es diversificada se le puede atribuir tres características principales: en primer lugar, se produce una crisis presupuestaria de las finanzas públicas; en segundo lugar, una crisis de la competitividad económica debido al auge de la globalización y de liberalización del comercio mundial; y en tercer lugar, una crisis de legitimidad debido a que no sólo es lo económico lo que entra en recesión, sino que el apoyo social y político al Estado de Bienestar se debilita junto a los sindicatos y a los partidos políticos (Véase, Castells, 1996: 43).

El agotamiento del modelo de Estado de Bienestar en Europa y otros países afectó a América Latina, lo cual conllevó a una serie de políticas de ajuste o reformas estatales⁸ para superar la crisis. Las causas de ésta se deben por una parte al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones; a la crisis de la deuda de los años ochenta; al auge de la mercadización y la globalización; y al cambio social y político en el ámbito mundial (Haldenwang, 1997: 34). Esto

⁸ Dichas reformas han sido descritas “como desregulación (de los mercados), liberalización (del comercio exterior), flexibilización (de las relaciones de trabajo), privatización (de las empresas y servicios estatales), y descentralización (de la administración pública y del proceso político)” (Haldenwang, 1997: 34).

conllevo a ajustes que no sólo afectaron el sistema económico, sino también la relación Estado-sociedad.

En América Latina la crisis se manifestó de diversas formas y en diversos países, afectando a unos más que a otros. Desembocó en crisis sociales y políticas, empeorando la situación en la década de los ochenta a consecuencia del alza de los tipos de interés internacionales provocada por la recesión de 1982. Además,

la crisis de la deuda externa es el principal factor que marca la evolución de las sociedades sudamericanas durante los años ochenta y, a partir de la interacción con las instituciones multilaterales de financiamiento como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y las señales emitidas por éstas surge el concepto de ajuste estructural, que pasa a ser determinante en las políticas económicas adoptadas por diversos países (Ibib, 39).

Los década de los años ochenta, si bien fue la década de la democratización en América Latina, no fue la de la economía y es por esto que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la ha denominado la "década perdida". Uno de los factores determinantes es la crisis de la deuda (a excepción de Chile y Colombia), la cual se genera en "un contexto de globalización e integración transnacional, reforzando tendencias generalizadas hacia la liberalización y procesos específicos de desregulación del sector externo y la reducción del rol del Estado" (Sunkel, 1995: 561). De hecho, desde mediados de los años setenta se estimuló el endeudamiento y se agudizaron los desequilibrios externos debido al aumento de las importaciones por encima de las exportaciones. Se acrecentó el déficit fiscal a consecuencia del inmenso gasto público y de los excesos de inversión por encima del ahorro interno.

De esta manera, el Estado desarrollista que tuvo auge en América Latina comenzó a decaer en los años sesenta. Esto debido a

por una parte, una sed insaciable de recursos con el objeto de continuar

ampliando los programas de industrialización e infraestructura y sobre todo los de bienestar social. En contraste, las exportaciones –principal fuente de recursos fiscales- habían permanecido relativamente estancadas tanto por las políticas proteccionistas y las tendencias tecnológicas, de consumo y precios de las economías industrializadas, como por la creciente carga tributaria y la ausencia de políticas que estimularan su expansión y diversificación (Ibib, 567).

A todo esto se une el deterioro social, expresado a través del incremento de la pobreza, lo cual es un reflejo de la crisis económica. Ante esta situación, se hizo necesario el planteamiento de una serie de reformas enclavadas dentro de un contexto ideológico sumamente diferente al de los años treinta. Ese planteamiento, se caracteriza por la apertura económica, por la integración, por un modelo económico que privilegia al mercado y al sector privado, además bajo la óptica de la modernización. Al respecto, Respuela señala que,

la imposibilidad del Estado de bienestar de dar respuestas a las crecientes demandas originadas en la sociedad civil no sólo es causa de su pérdida de legitimidad sino de algo más grave: desde algunos sectores se cuestionan la legitimidad misma de la democracia. Se comienza a hablar de exceso de democracia y de su ingobernabilidad (1996: 309).

En este contexto de crisis se produjeron reformas económicas con el objetivo de contrarrestar los efectos de la misma, generar crecimiento económico y una mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública en América Latina. En este sentido, Bresser Pereira presenta una de las explicaciones más claras de este fenómeno. Él distingue entre dos interpretaciones: por una parte, el enfoque neoliberal o de Washington; y por otra, un enfoque pragmático que se centra en la crisis fiscal del Estado. Estos dos modelos pretenden criticar el populismo y el desarrollismo imperante en América Latina, los que según dichos modelos son causantes de la peor crisis económica en la historia de la Región.

Para nuestra investigación es de relevancia el enfoque neoliberal, el cual plantea que el Estado en América Latina se ha caracterizado por ser demasiado grande y demasiado voluminoso. Por lo tanto, la estrategia radica en reducir el

aparato estatal. Así, estas ideas se concretaron en lo que se denominó el Consenso de Washington, el cual consideraba que ante el fracaso de las políticas keynesianas y de la tesis del desarrollismo es conveniente tomar en consideración la aplicación de políticas neoliberales asumidas por la concepción de una nueva derecha “representada en la esfera de la economía por la escuela austriaca (Hayek, von Mises), los monetaristas (Friedman), los nuevos clásicos (Lucas, Sargent), los librecambistas (Kueger, Balassa) y la escuela de la opción pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen)” (Bresser, 1993: 32).

Según el enfoque del Consenso de Washington, la crisis económica latinoamericana tiene dos causas principales: primera, la excesiva intervención estatal; y segunda, el populismo económico. Por lo tanto, la alternativa consiste en combatir dicho populismo, controlar el déficit presupuestario y presentar una estrategia orientada al mercado eliminando la excesiva intervención del Estado en la economía, liberalizando el comercio y promoviendo las exportaciones.

Ahora bien, Bresser citando a Williamson (1990) señala las diez medidas que comprende el Consenso de Washington:

- 1) imponer la disciplina presupuestaria a fin de eliminar el déficit fiscal; 2) modificación de las prioridades de gasto estatal para eliminar las subvenciones y aumentar los gastos en educación y salud; 3) aplicación de una reforma fiscal, con un aumento de las tasas si ello es inevitable , pero con la advertencia de que “la base fiscal debe ser amplia y las tasas fiscales marginales deben ser moderadas”; 4) los tipos de interés deben estar determinados por el mercado y ser positivas; 5) el tipo de cambio debe estar determinado por el mercado; 6) el comercio debe liberalizarse y orientarse hacia el exterior (no es prioritaria la liberalización de los flujos internacionales de capitales); 7) las inversiones directas no deben sufrir ninguna restricción; 8) las empresas estatales deben privatizarse; 9) las actividades económicas deben desregularse, y 10) los derechos de propiedad deben recibir más garantías (Ibib, 33).

Las cinco primeras reformas se resumen en la aplicación de políticas fiscales y monetarias ortodoxas para estabilizar el mercado. Las cinco últimas indican la reducción drástica del papel interventor del Estado.

Por su parte, el enfoque pragmático plantea como alternativa cancelar la deuda pública y recuperar el ahorro público. Es un enfoque que surge teniendo como antecedente la teoría de la dependencia en América Latina y que tiene como objetivo presentar alternativas ante el Consenso de Washington.

Como puede observarse, este conjunto de medidas tienen como finalidad acabar con la crisis fiscal en América Latina, la cual ha sido resultado de ciertos factores como: el excesivo endeudamiento externo en la década del 70 y el agotamiento de la sustitución de importaciones. Además, de la incapacidad de financiamiento del Estado a través de impuestos.

No podemos dejar de decir que la crisis económica obliga a hablar de crisis política, la cual se ha presentado en los sistemas democráticos latinoamericanos generada entre otras cosas por el mal ejercicio del poder político por una clase política clientelista. En este sentido, las antiguas formas de representación pierden legitimidad. También, los sindicatos provocan un desencanto del ciudadano hacia la política. Además, se debe tomar en consideración el problema de la deuda externa y "en algunos países, la subversión, la violación de los derechos humanos y el narcotráfico que han agravado la debilidad estatal y la fragmentación social (...)" (Cotler, 1995: 115).

Igualmente, se ha presentado una crisis de valores⁹ que no sólo afecta a América Latina, sino a nivel mundial. Esto unido a la crisis económica y a la penetración creciente del mercado en nuestras democracias ha producido un declive de la institucionalización democrática. En algunos casos han surgido nuevas formas de hacer política a través de "nuevos actores sociales que persiguen satisfacer necesidades específicas y concretas" (Ibib, 120), como por ejemplo en Perú, Brasil, Argentina y Venezuela, entre otros.

⁹ Esta crisis de valores - según Fernando Morán- vacía la espontaneidad de la política agregándole ciertas debilidades. Así también, se presenta una evidente desvitalización de los Parlamentos y de los partidos políticos con las consecuencias que esto pueda traer.

Lo que se percibe entonces en la sociedad civil es un creciente rechazo hacia la forma tradicional de hacer política expresada a través de los partidos políticos. Ha tomado auge el personalismo en un sistema de incertidumbre en el que han surgido ciertas figuras que ajenas a las organizaciones partidistas se imponen ante los líderes tradicionales.

Todo esto se ha traducido en el problema de la ingobernabilidad en América Latina, y el rechazo de algunos gobiernos por parte de la sociedad civil. La consolidación democrática pareciera resquebrajarse, y es que aún, no podemos estar seguros de haberla logrado. Sin embargo, ante las dificultades de cada uno de los regímenes, la posibilidad de la sustitución de éstos por regímenes autoritarios es casi imposible porque se ha instaurado en cierta medida una cultura democrática que anteriormente no existía. Por tanto, la propuesta que ha surgido por parte de algunos estudiosos de la materia es la redemocratización de la democracia a partir de una nueva clase política más eficiente y de una mayor participación de la ciudadanía.

La crisis actual de las instituciones democráticas en América Latina puede tener una salida a partir de la democracia misma. Se debe entonces –como lo afirma Julio María Sanguinetti– construir la democracia comenzando con representar en los hechos los postulados de la doctrina democrática aún cuando esto parezca difícil. Desde luego, estas consideraciones deben unirse a “una economía de producción mucho más equilibrada” (1995:638), así como, a la convicción de que “el ciudadano debe percibir que la democracia sirve para hacer funcionar los servicios, y para que en definitiva, los gobiernos puedan gobernar y las minorías puedan cuestionar y fiscalizar” (Ibib, 639).

En este sentido, la descentralización es considerada como uno de los mecanismos capaces de generar mayor participación y gobernabilidad de los sistemas políticos, a la vez que permite un mayor control del ciudadano sobre los asuntos inherentes a la gestión estatal. Se le ha asignado un papel fundamental en la redemocratización, ya que permite una reestructuración de

las relaciones Estado-Sociedad. Al respecto, el debate contemporáneo ha establecido una relación estrecha entre descentralización, participación y democratización.

CAPITULO 2

Contenido del Discurso de la Descentralización.

El proyecto político de la descentralización amerita un análisis exhaustivo de una serie de categorías que lo componen tales como: la globalización, la modernidad y el neoliberalismo. Se presenta en un contexto histórico, político, social y económico que le imprime características muy especiales, tomando en cuenta que en la actualidad la concepción de Estado-Nación se encuentra en un proceso de transformación.

El proyecto se enmarca dentro del paradigma de la globalización caracterizado por la presencia del mercado en todos sus ámbitos, incluso en las instancias de decisión estatal. El espacio de lo público ha quedado por lo tanto reducido al mercado, dejando muy poca participación a la sociedad civil, la cual se ha visto cada día más privatizada y despolitizada. De hecho, una de las principales manifestaciones del predominio del mercado y del sistema democrático liberal es la concepción de una "ética individualista que adopta como criterio básico de justificación la igual libertad individual, entendida la

libertad como libertad positiva o autonomía, esto es, como capacidad de decidir sobre la propia vida” (Ruiz , 1993: 34).

Así pues, en este capítulo ahondaremos en el contenido del discurso político que ha tenido auge en las últimas décadas en América Latina -luego del agotamiento del modelo populista- y que ha dado lugar al proceso de Reforma del Estado con los fines de modernizar el aparato estatal. Se entiende que es necesaria una transformación del Estado, y que sólo a través de ella, se lograría poner fin a la crisis de ingobernabilidad de la democracia y a la crisis económica. Por un lado, la descentralización es vista como una vía para redemocratizar el sistema político; y por el otro, como una vía para lograr una mayor eficiencia y eficacia en el plano administrativo o gerencial del Estado. Se le asigna, de esta manera, al proyecto político de la descentralización ciertas ventajas frente al modelo de Estado Centralista como es la posibilidad de que “pueda generar un mayor consenso social, derivado de la participación, y un control de las burocracias, las cuales – como ha sostenido Tullock- se esconden en la maraña del centralismo” (Franco, 1995: 15). Así también, la descentralización tiene una estrecha relación con el sistema democrático.

Por esto, la tarea nuestra en este capítulo es la del análisis de la definición de descentralización en el marco de la Reforma del Estado en América Latina como un modelo óptimo dentro de los sistemas políticos democráticos de cada uno de estos países. A partir de allí, no sólo se considerará la descentralización como parte de un concepto restringido, sino que haremos nuestra la afirmación de que la misma se debe entender como un proyecto que guarda una profunda relación con ciertos conceptos que están emergiendo en el debate político contemporáneo.

Por otra parte, también consideraremos dentro de este capítulo los sujetos ideológicos que propugnan este proyecto, así como, los actores políticos que forman parte del mismo.

2.1 La Concepción de la Descentralización del Estado.

Para definir la descentralización es pertinente observar y analizar el contexto histórico en el que se desarrolla este discurso, para entender el porque de la presencia del mismo en el escenario del Estado. Tomando en cuenta que la naturaleza de éste a nivel global se encuentra en plena transformación debido a la injerencia cada vez más creciente de la mercadización, de la apertura al individualismo y de la privatización del bien público. Además, debemos considerar que debido a estas circunstancias este tipo de discurso propugna la legitimidad y gobernabilidad de las instituciones democráticas.

En América Latina, la descentralización del Estado surge en las dos últimas décadas como parte de un discurso proveniente de los principios ideológicos de la Nueva Derecha y del Neoliberalismo. Se sustenta en un conjunto de valores o símbolos como son: la eficiencia, la eficacia, la participación ciudadana y la gobernabilidad, los cuales forman parte del discurso de la Reforma del Estado para asumir las transformaciones requeridas en el ámbito institucional.

Este discurso se opone a la tendencia histórica centralista, pues la mayoría de las instituciones en América Latina han tenido su base en un Estado fuertemente centralizado. Por lo tanto, la descentralización es una respuesta a esta tendencia que entró en crisis de legitimidad sobre todo en lo que se refiere a las relaciones Estado-Sociedad.

De esta manera, la descentralización en América Latina es parte de un proceso de reforma de las instituciones democráticas, es un cambio en la concepción de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil donde lo más importante no es el conjunto de transferencias que realiza el gobierno central al local o regional, sino el proceso de cambio que esto implica. En este sentido, y como lo señalábamos anteriormente, los principios ideológicos que han dirigido este proceso son los de la nueva derecha y los del neoliberalismo.

La Nueva Derecha, por su parte, es una tendencia conservadora que se caracteriza por su oposición al comunismo, al populismo, al sindicalismo, al tercermundismo, y en fin, al estatismo. Surge a partir de los años sesenta debido a la crisis y a las contradicciones de la socialdemocracia y al auge y éxito de políticas de esta naturaleza aplicadas durante los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña.

Así mismo, esta tendencia esta impregnada de los principios ideológicos del neoliberalismo (replanteamiento de los principios del liberalismo clásico). Según Bobbio, es difícil conseguir una definición exacta del mismo. No obstante, señala que en términos amplios éste se define como “un fenómeno histórico que se manifiesta en la edad moderna y que tiene su centro de gravedad en Europa (o en el área atlántica) (...)” (1997: 876).

El término liberalismo resulta un tanto ambiguo y se utiliza en distintos ámbitos disciplinarios. Pero lo que sí esta claro, es que el mismo tiene como único común denominador el Estado Liberal, “que nació antes del uso político del término liberal: un Estado que termina por garantizar los derechos del individuo frente al poder político y por esto exige formas más o menos amplias, de representación política” (Ibib, 879). Dicha representación ha estado ligada históricamente con las instituciones democráticas.

En este sentido, “el liberalismo en sus orígenes tuvo como preocupación central la de limitar al Estado de modo que se convirtiera simplemente en un garante de las libertades individuales, las cuales debían ser dejadas a su libre ejercicio” (Córdova, 1996: 7). La misión del Estado era la de evitar que el equilibrio de libertades y derechos del individuo se rompiera.

De esta manera, la ideología del liberalismo tal como fue concebida en el siglo XVIII, despierta nuevamente en el siglo XX anteponiéndole el prefijo neo. La crisis del Estado de Bienestar y del modelo económico del keynesianismo (la demanda determina el nivel de producción y de ocupación) en el que éste se

sustentaba, provoca el resurgimiento de los principios económicos de la escuela clásica para dinamizar o flexibilizar el sistema.

Uno de los principales autores que propugnan el surgimiento de esta doctrina es Friedrich Hayek, perteneciente a la escuela austriaca (una de las dos corrientes del pensamiento económico neoliberal) y quién escribió el libro *Camino de Servidumbre* (1944), considerado por algunos como el Manifiesto del Neoliberalismo, en el cual combatía tanto al nazismo como el Estado de Bienestar. Él fue defensor del regreso al individualismo, y en este sentido, señalaba que:

debe dejarse a cada individuo, dentro de los límites definidos, seguir sus propios valores y preferencias antes que la de otro cualquiera, que el sistema de fines del individuo debe ser supremo dentro de estas esferas y no estar sujeto al dictado de los demás (1985: 90).

Por otra parte, se declara en contra del Estado Planificador en el que se deja a un lado la iniciativa privada para dar paso a la acción de un Estado que todo lo domina. Incluso, este hecho afecta al sistema democrático, pues en tanto las funciones del gobierno sean más amplias, los efectos de las mismas serán más reducidos. Así, “dando al Estado poderes ilimitados, la norma más arbitraria puede legalizarse, y de esta manera en una democracia puede establecer el más completo despotismo imaginable” (Ibib, 115).

Posteriormente, en 1947 un grupo de intelectuales conservadores (Friedrick Hayek, Milton Friedman, Karl Popper, Walter Lippman, Michael Polanyi, entre otros) se reunieron en Mont Pelerin (Suiza) para formar una sociedad de activistas cuyo objetivo principal sería el de combatir las políticas del Estado de Bienestar. Acordaron durante esta reunión fundar la “sociedad de Mont Pelerin”, la cual era una especie de “mafia blanca” neoliberal con la finalidad de atacar intelectualmente y políticamente los planteamientos socialdemócratas y keynesianos (Tezanos, 1998: 17).

Así también, es importante considerar los aportes hechos por la Escuela de Chicago (segunda corriente del pensamiento económico neoliberal), de la cual es fundador Milton Friedman (1962). Ellos propugnaban “dejar el mercado al libre juego de las fuerzas de la competencia”, al mismo tiempo que se oponían a las políticas intervencionistas del Presidente Roosevelt (1933-1945). En los hechos cobra aún mayor fuerza con la crisis económica y la descomposición del mundo socialista (años setenta); y luego, con la crisis del Estado de Bienestar ocurrida en Occidente. Por esto uno de los principios básicos de esta perspectiva es su oposición al Estado Benefactor, pues es visto como el origen de todos los males.

Los neoliberalistas “se apresuran a proclamar “el fin de la historia”, el surgimiento de un nuevo orden mundial neoliberal” (Kay, 1998: 48). De hecho, así al menos lo demostraban algunos acontecimientos como son: el éxito de las políticas económicas de Margaret Thatchert en Gran Bretaña y de Ronald Reagan en Estados Unidos, el fracaso de las estrategias de desarrollo en América Latina, el éxito de algunos países recientemente industrializados, la crisis de la deuda y el sometimiento a programas de ajuste estructural y el fin de la guerra fría.

De esta manera, “el neoliberalismo como ideología se montó sobre una condición objetiva: era necesario reformar el modelo económico y reubicar la actividad estatal” (Follari, 1998: 153). Es un modelo económico que se impone en la década del 70, y que se presenta como un medio para asumir la modernización del Estado, a través de la economía de mercado. “Se sustenta en unos supuestos de un individualismo extremo y de una flexibilidad poco menos que absoluta del sistema, que ni es posible, ni toma en cuenta la realidad económica, ni la complejidad de las relaciones sociales, con sus conflictos entre clases” (Montes, 1996: 28).

En América Latina, el neoliberalismo se ha asumido como parte de políticas de ajuste (privatización, desregulación, etc) ante la crisis económica de las

últimas décadas y como parte del proceso de Reforma del Estado. El proceso de liberalización comercial y el surgimiento de un mercado financiero a nivel mundial justifican su presencia en todos los ámbitos de decisión estatal reduciendo la autonomía de la misma.

2.1.1 Definición de Descentralización.

Sobre la descentralización existen diversas definiciones, pues diferentes autores han debatido sobre este tema debido a la pertinencia del mismo. Por esto, nuestro cometido consiste en realizar una revisión de diferentes concepciones sobre la misma, tomando en consideración la amplitud de dicha definición.

a) Rickard Lalander (1999) señala que la descentralización forma parte de un discurso que pretende la modernización del Estado. Por lo tanto, ésta forma parte de las agendas políticas de diversos gobiernos. En el marco de las ciencias sociales –señala este autor- la descentralización “es el proceso durante el cual partes del poder gubernamental y la responsabilidad por él se traspasa desde el nivel central nacional a los niveles municipales y /o estatales/ provinciales” (50-51). De esta manera, lo que se pretende con la descentralización es una mayor efectividad en la prestación de los servicios que el Estado ofrece como salud, educación, entre otros. Asimismo,

la descentralización puede verse como la respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por la incapacidad del Estado de satisfacer las demandas de la población, por causa de la falta de canales para participación política y ciudadana. De tal modo, se puede concebir la descentralización como un proceso de cambio institucional con el acercamiento de los ciudadanos (Ibidem).

Para este autor, la descentralización debe poseer tres condiciones fundamentales: primero, debe existir entes territoriales para administrar; segundo, la elección de los líderes locales; y tercero, la capacidad autofinanciera de estos entes territoriales. Así, la descentralización implica un cambio en la concepción de las relaciones entre el Estado y la sociedad y de los ciudadanos como parte de ésta. Vista de esta forma la descentralización es un proceso que estimula la participación política, que hace mas eficiente el aparato estatal, y que, permite la legitimación de los procesos democráticos y la eficacia del Estado. Desde una perspectiva neoliberal, la descentralización amerita la reducción del Estado y en consecuencia la reducción del aparato burocrático.

b) María Pilar García-Guadilla (1999) señala que la descentralización se presenta en aquellos países que atraviesan “profundas crisis de carácter político y económico” y que incluso se ha convertido en una especie de panacea para resolver algunos de los problemas que enfrenta el Estado, entre los que señala: la eficiencia, las demandas sobre una mayor participación, una mayor democratización, la deslegitimación de algunos actores políticos y la ingobernabilidad de los sistemas políticos.

Siguiendo a Macias Córdova y a Hegg Ortega, señala la autora que ésta debe ser entendida como:

el proceso mediante el cual se transfiere competencias y poder político desde el gobierno central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de independencia administrativa y legitimidad política propia, a fin de que, con la participación popular, se mejore la producción de bienes y servicios (85).

Se observa en dicha definición tanto la presencia de una descentralización administrativa, como de una descentralización política. Se le considera como un elemento de importancia para la consolidación democrática, a través, de “la transformación de las relaciones de poder entre el Estado y el resto de los actores sociopolíticos”. Y, por otra parte, se considera su importancia en el logro

de una mayor eficiencia y una mayor eficacia en la prestación de los servicios estatales, lo cual podría generar una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, se observa que lo que refuerza la legitimidad de este discurso esta representado siempre por una categoría de símbolos que mencionamos anteriormente: eficiencia¹⁰, participación ciudadana¹¹, mayor democracia, eficacia.

c) Por su parte, Alicia Ziccardi (1996) expresa que la noción o concepto de descentralización desde el punto de vista territorial ha dado lugar a un intenso debate. Siguiendo a Rondinelli, define la descentralización como:

la transferencia de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales de gobierno a organizaciones de base, unidades subalternas de gobierno, corporaciones descentralizadas, autoridades regionales, funcionales, gobiernos autónomos y locales y organizaciones no gubernamentales (101).

Lo relevante en los procesos de descentralización es "la cuota de poder que se transfiere así como el carácter del otorgador y del receptor" (Ibídem). En este sentido, la noción de descentralización se distingue de la noción de desconcentración y asume un carácter bastante amplio.

d) Enrique Cabrero Mendoza (1996) afirma que el proceso de descentralización es de alguna manera cíclico, pues se ha manifestado a través de la historia, en la que se observa una ambivalencia entre centralismo y descentralización. No obstante, en las últimas décadas se observa el auge de políticas de descentralización en diversos "grados de profundidad, modalidades y ritmos particulares según el país que lo emprenda, enfrentando de diferentes

¹⁰ La eficiencia envuelve dos dimensiones: la eficiencia económica, que tiene que ver con los costos de producción y la calidad de los servicios; y la eficiencia política, representada por la efectiva respuesta ante las demandas formuladas por los ciudadanos, lo cual a la vez proporciona legitimidad (García Guadilla, 1999: 86).

¹¹ Significa que los ciudadanos tengan acceso a la información en relación a cuales son sus prioridades en la asignación de los recursos, así como, de sus demandas y el posterior acceso a la rendición de cuentas y a su evaluación.

maneras los riesgos de dispersión, de pluralidad atomizada y en suma, la propia crisis del Estado Nación” (72).

De esta manera, para el autor la descentralización

significa que el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instancias o a los gobiernos locales para que éstos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen (73).

e) Enrique Neira (1998) enfoca la descentralización dentro de la Reforma del Estado en América Latina y la necesidad de crear un modelo capaz de generar la modernización del Estado, el cual podría convertirse en una garantía de participación, gobernabilidad y democratización del sistema político. Siguiendo a Orjuela, señala que la descentralización es “un proceso de redistribución de poderes del Estado, a favor de una mayor autonomía, eficiencia y protagonismo de las regiones y los municipios, y de una participación más directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos locales” (75).

f) Para Jordi Borja (1984), la descentralización surge en la actualidad como una opción ante el declive del centralismo debido a algunas disfunciones como: el burocratismo, la pérdida de agilidad en la toma de decisiones, la disminución del control social, entre otras. Así mismo, la descentralización tiene su auge a partir de la crisis de representación política del Estado moderno, la crisis económica, el exceso de burocracia presente en las administraciones públicas y la existencia de desigualdades.

Partiendo de estas consideraciones, el autor afirma que la descentralización es un proceso político-administrativo,

de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto – una sociedad o una 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 (12).

g) Para Sergio Boisier, la descentralización es una "condición necesaria de nuevas formas políticas más democráticas" (1987: 12). Afirma que descentralizar

implica una redistribución de poder y normalmente significa crear instituciones que tienen como características básicas contar con una personería jurídica independiente de otras figuras jurídicas (como el Estado), con recursos o presupuesto propio y con normas de funcionamiento propias (1999: 22).

No obstante, este autor enfatiza sobre la estrecha relación entre descentralización, regionalización y desarrollo regional. De hecho, es uno de los pioneros en esta materia en América Latina.

Establece que la descentralización puede ser: administrativa o funcional, territorial y política. La primera, consiste en la descentralización de determinadas actividades dentro del sector público. La segunda, se establece cuando se reconoce competencia a organismos cuyo ámbito jurisdiccional es un territorio determinado. Y, la tercera, se establece cuando se reconoce a organismos políticos que han sido electos y que no están subordinados jerárquicamente al Estado.

También señala que la descentralización proviene de diversos fenómenos como son: la revolución científica y tecnológica, la Reforma del Estado, las demandas crecientes de la sociedad civil en torno a su autonomía y la privatización de las funciones públicas (1995:40).

Estas definiciones nos permiten observar diversos puntos de vista sobre la descentralización, sin dejar de percibir que existe un acuerdo sobre la naturaleza de la misma: la transferencia de competencias (descentralización administrativa) y poder político (descentralización política) desde el gobierno central a agentes de los gobiernos locales o regionales. Algunos autores como

Cabrero Mendoza le asignan un carácter histórico porque señalan que ha estado presente a través del devenir histórico de los países latinoamericanos (ambivalencia entre centralismo y federalismo). Sin embargo, dentro de nuestro trabajo concebiremos la descentralización como parte de un proceso político denominado Reforma del Estado que responde a determinadas circunstancias entre las que se encuentra la expresión de crisis generalizada en la mayor parte de estos países debido al agotamiento del modelo hegemónico populista, lo cual se manifiesta en el fenómeno de ingobernabilidad de la democracia. Ante esta situación surge este proyecto político como la vía más idónea para canalizar la misma, y en consecuencia, generar una mayor eficiencia y eficacia gubernamental disminuyendo el riesgo de la ingobernabilidad y generando un Estado más moderno y democrático.

Podríamos decir entonces, que se trata de un conjunto de valores y categorías conceptuales (modernidad, eficacia, eficiencia, participación, entre otras) que legitiman un tipo de discurso político, a través del cual se pretende generar los cambios estructurales tan necesarios en nuestros contextos socio-políticos. Como lo comentó Allan Brewer-Carías, la descentralización es vista como “un proceso vinculado a la democracia y, más que a la democracia en sí misma, al afianzamiento de la democracia, como un instrumento para la sobrevivencia de la democracia a través de su perfeccionamiento y para lograr participación” (1997: 229).

Vista así, la descentralización se convierte en un nuevo paradigma que pretende generar los cambios necesarios en el conjunto de interrelaciones sociopolíticas en América Latina, a través de la creación de un conjunto de sujetos ideológicos y actores políticos que persiguen como meta la hegemonía del mismo. Por lo tanto, este proyecto se perfila como una vía óptima para sustituir el modelo de Estado Centralista e Intervencionista.

De la misma manera, podemos observar ciertos aspectos que le imprimen a la descentralización ciertas características como son:

- 1.) Es el producto de procesos de crisis política y económica.
- 2.) Atiende a la necesidad de una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de lo público.
- 3.) Representa una mayor participación de la sociedad civil en la demanda de bienes y servicios y en la toma de decisiones.
- 4.) Es capaz de generar y asegurar la gobernabilidad democrática.
- 5.) Una mayor atención y solución a los problemas, de acuerdo con las necesidades de cada región o localidad.
- 6.) Es un proceso necesario dentro de la concepción de la Reforma del Estado en América Latina.

Estos argumentos podemos complementarlos con los establecidos por Cheema y Rondinelli :

- 1.) La descentralización puede ser un mecanismo para superar las severas limitaciones de la planificación nacional centralmente controlada mediante la delegación de mayor autoridad para los funcionarios y administradores del desarrollo que trabajan en el campo, más cerca de los problemas.
- 2.) La descentralización puede reducir los enormes gastos burocráticos y los procedimientos altamente estructurados característicos de la planificación y administración central en las naciones en desarrollo, que en parte son el resultado de la concentración excesiva de poder, autoridad y recursos en la cúspide del gobierno en la capital nacional.
- 3.) Mediante la descentralización de funciones y la reasignación de funcionarios del gobierno central a los niveles locales, puede aumentarse el conocimiento y la sensibilidad de estos funcionarios hacia los problemas y necesidades locales (...).
- 4.) La descentralización también permitiría una mejor penetración política y administrativa de las políticas de gobierno nacional en áreas alejadas de la capital nacional (...).
- 5.) La descentralización permitiría una mejor participación de diferentes grupos políticos, religiosos, étnicos y tribales en el proceso decisorio del desarrollo y conduciría a una mayor equidad para la asignación de los recursos gubernamentales y las inversiones.
- 6.) La descentralización aumentaría la eficiencia del gobierno central y relevaría a los funcionarios superiores de la administración de las tareas rutinarias que podrían ejecutar

- con mayor efectividad los funcionarios superiores de la administración de las tareas rutinarias que podrían ejecutar con mayor efectividad los funcionarios locales.
- 7.) La descentralización también puede proveer una estructura mediante la cual los diversos ministerios y dependencias del gobierno central que tienen que ver con tareas de desarrollo se pueden coordinar entre sí con más eficacia y también con los líderes locales y organizaciones no gubernamentales existentes en las diversas regiones.
 - 8.) La descentralización de la estructura gubernamental es un requisito para institucionalizar la participación de los ciudadanos en la planificación y en la administración del desarrollo.
 - 9.) La descentralización puede significar una administración más flexible, innovadora y dinámica.
 - 10.) La descentralización de la planificación y de la administración del desarrollo permite a los líderes locales brindar los servicios públicos y establecer la infraestructura de una manera más eficiente dentro de las comunidades, integrar áreas aisladas o rezagadas en las economías regionales, supervisar y evaluar la ejecución de proyectos de desarrollo de una manera más eficaz de lo que pueden hacerlo los organismos centrales de planificación.
 - 11.) La descentralización puede aumentar la estabilidad política y la unidad nacional y dar a los grupos de las diferentes regiones del país la capacidad de participar más directamente en las decisiones en materia de desarrollo, aumentando en consecuencia su compromiso con la mantención del sistema político.
 - 12.) Mediante la reducción de las deseconomías de escala inherentes a la concentración excesiva de las decisiones en la capital nacional, la descentralización puede aumentar la cantidad de bienes y servicios públicos y la eficiencia con la cual pueden proveerse a un costo menor (Boisier, 1987: 14-16).

Esta argumentación expresa con claridad lo que el proyecto de la descentralización pretende consolidar no sólo en América Latina, sino en el ámbito mundial. Por lo tanto, este es un discurso que aspira convertirse en hegemónico y que tiene relación con otros fenómenos que actualmente tienen presencia en el acontecer político, económico, social y cultural.

2.1.2 Diversos tipos de Descentralización.

Debemos establecer que el término descentralización es diferente al de desconcentración, federalismo, centralismo, delegación y el de regionalización. Muy a menudo suele confundirse la esencia de cada una de estas categorías e incluso algunos autores suelen señalar que existen diversos grados de descentralización. Como ya observamos anteriormente, la descentralización es la transferencia de competencias del poder central al nivel local o regional, la cual puede ser de carácter administrativo o político.

La desconcentración, por el contrario,

sólo hace referencia a los cambios que se producen en la autoridad administrativa de la línea central a niveles más bajos, y puede restringirse solamente a "la desconcentración geográfica de oficinas centrales hacia áreas dispersas, pero íntimamente relacionadas o dependientes del centro en diferentes órdenes administrativo, financiero, etcétera)" (Ziccardi, 1996: 101).

Boisier señala que desconcentrar significa "un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel más alto a un nivel más bajo dentro de la propia organización". Así, "los organismos desconcentrados no necesitan una personalidad jurídica propia (operan con la personalidad jurídica del organismo central), ni tampoco requieren un presupuesto propio (trabajan con el dinero que le traspasa su propia organización central) y sus normas administrativas y de personal son las mismas que regulan la actividad del organismo al cual pertenecen" (1987: 80-81). Así, pues, la desconcentración algunos la asumen como el primer paso hacia la descentralización, y como una condición necesaria para que se inicie el proceso descentralizador.

Por su parte, el proceso de regionalización implica la referencia al territorio, y por supuesto, esta muy ligada al proceso de descentralización. Se trata de establecer un esquema de organización territorial en el que cada país este dividido en regiones. En algunos casos ésta ha sido incluida en las Cartas

Constitucionales (Chile, Perú). En otros se ha incluido dentro de normativas legales (Venezuela desde 1969). Y en otros, las propuestas de regionalización han servido como un instrumento de planificación nacional.

Para entender la regionalización es necesario apelar a la definición de región. Esta ha sido objeto de un sinnúmero de definiciones desde las que resaltan sus componentes geográficos y económicos hasta las que enfatizan los aspectos psicosociales (Hilhorst, 1990). En este sentido, Laserna establece que región es una parcialidad territorial componente de un todo más amplio, diferenciada y definida por la naturaleza de las relaciones sociales que contiene (1986: 85).

Puede establecerse que una región es la parte de un todo que posee determinadas características de carácter económico, político, social y cultural; y que además, posee ciertos componentes históricos que la definen. De allí que, en el contexto de la descentralización se hable de desarrollo regional como una manera de contribuir al desarrollo nacional y dentro del cual el individuo juega un papel muy importante como miembro de una comunidad. Esta tesis es desarrollada ampliamente por Sergio Boisier y merece especial atención por cuanto él afirma que existe una estrecha relación entre el desarrollo de una región y la consolidación del proceso descentralizador. Esto implica ciertos cambios en la estructura social, económica y política de cada región la cual debe evolucionar hacia formas más autónomas dentro del Estado mismo, sin por esto, afectar de alguna manera la unidad nacional.

El federalismo, por su parte,

tiene sus raíces en la expresión latina "foedes", lo que significa alianza, unión o tratado federal. Asimismo el concepto de federalismo se usa para denominar un cierto sistema político, el cual se caracteriza por la independencia institucional y facultades autónomas de subsistemas territoriales (estados federales) constitucionalmente garantizados (Lalander, 1999: 51).

En este sentido, debemos establecer que la noción de federalismo puede generar confusión con respecto a la noción de descentralización política. Sin embargo, ésta última se enmarca dentro del proyecto político de la descentralización como una de sus tres dimensiones y se caracteriza por la ampliación de los canales de participación ciudadana, a través de “la elección popular de alcaldes y gobernadores, el establecimiento de plebiscitos o consultas populares y la institucionalización de las juntas administradoras locales” (Neira, 76: 1998). El federalismo por su parte, alude a un modelo autónomo en el que se “lleva a cabo una verdadera división del poder soberano de acuerdo con la división territorial” (Bobbio, 687: 1981) y en el que éste se desprende de una tradición histórico-social.

La delegación se define “como la asignación temporal de funciones a una entidad jerárquicamente inferior y dentro de la misma persona jurídica” (Ibidem). Es decir, es

una transferencia de responsabilidades de gestión en ciertas funciones específicamente definidas, a organizaciones públicas que pueden estar situadas fuera de la estructura burocrática normal del gobierno central (empresas públicas, empresas privadas reguladas por el sector público, autoridades a cargo del desarrollo de áreas y de planificación regional, etc), por lo general con autoridad semi-independiente para ejecutar las tareas (Di Gropello, 1999: 155).

Por su parte, la centralización, se define “como un esquema piramidal de gobierno en donde las decisiones se concentran en el máximo vértice del Estado” (Ibidem). Es el sistema opuesto a la descentralización. Este ha sido el sistema predominante en los países de América Latina.

2.2 La Descentralización en el marco de la Globalización y del Paradigma de la Modernidad.

Dentro del discurso de la descentralización es necesario tomar en consideración – como lo observábamos anteriormente- ciertas categorías de análisis como la globalización y la modernidad, pues en la actualidad juegan un papel muy importante en la conformación de nuevas interrelaciones sociopolíticas. Nos ayudarán a comprender el porque de la presencia de la descentralización en las últimas décadas. Si observamos el contexto latinoamericano de los últimos años nos encontraremos con una serie de procesos de integración (CARICOM, TLC, MERCOSUR, ALADI, el Grupo Andino, entre otros) que si bien no involucran a toda América Latina y el Caribe son la expresión institucional de una dimensión regional de integración. Se puede percibir que existe una necesidad coyuntural de iniciar procesos de este tipo. Existe una alianza entre la democracia y el mercado que esta influyendo en la soberanía externa e interna de Estado Nación tradicional.

De allí entonces, que es pertinente realizar un análisis de estas categorías. Veamos:

a) Globalización.

Esta categoría de análisis representa uno de los principios fundamentales a partir de los cuales se comienza a implementar en el mundo un conjunto de premisas relacionadas con la economía de mercado y la reducción del tamaño del Estado. Surge en los años 70 como un nuevo paradigma económico, ideológico, político, social y cultural, que pretende imponer ciertos conceptos de carácter universal, luego de la gran crisis del Estado de bienestar. Sus antecedentes más remotos podríamos ubicarlos en algunos fenómenos migratorios de carácter imperialista hasta la conquista de América en el siglo XVI. Así pues, asistimos a una reestructuración del sistema capitalista y comienza una etapa caracterizada por la tecnología, nuevos mercados, la automatización, la movilidad geográfica y la menor presencia del Estado.

Aún cuando este fenómeno se observa con mayor fuerza en el plano económico, la globalización se impone desde diversos aspectos. Implica transformaciones del tiempo y del espacio, cambios en la concepción de la ciudadanía, de la identidad nacional y despierta sentimientos localistas, pues si bien el espacio y el tiempo se han comprimido, se han disminuido las barreras espaciales. Así, “lo local y lo global se entrecruzan y forman una red en la que ambos elementos se transforman como resultado de sus mismas interconexiones. La globalización se expresa a través de la tensión entre las fuerzas de la comunidad global y las de la particularidad cultural, la fragmentación étnica y la homogeneización” (Citado en Nogué, 1999: 10). El territorio ha aumentado su importancia en los procesos de mundialización y de la integración, pues “ante la crisis del Estado Nación y los intentos de homogeneización cultural las lenguas y las culturas minoritarias reafirman su identidad y reinventan el territorio, puesto que es innegable que una cultura con base territorial resiste mucho mejor los embates de la cultura de masas mundializada” (Ibídem).

Dentro del ámbito político, esto marca una pauta porque los partidos políticos sienten la necesidad de acercarse más al ciudadano, lo cual conlleva a la necesidad de descentralizarse. De allí que, “algunas experiencias políticas fundadas y constituidas formalmente por Estados-Nación, han desarrollado intensas políticas regionales e incluso locales” (Ibidem).

Esto de alguna manera nos lleva a una gran paradoja; por un lado, el resurgimiento de identidades colectivas en un mundo globalizado; y por el otro, el surgimiento de movimientos que buscan rescatar la identidad singular o particular, que “reclaman su memoria histórica, la pervivencia de sus valores y el derecho a preservar su propia concepción del espacio y del tiempo” (Ibidem).

Se ha señalado que la globalización es una ideología, y sobre este punto, Roberto Toscano en un artículo titulado “*Interrogantes éticos sobre la globalización*” (1998) señala que este fenómeno posee todas las características

de una ideología, “la sistematicidad que excluye cualquier desviación, el rechazo de la crítica, la pretensión de objetividad, la aspiración a expandirse, la consideración de las ideologías competitivas como superadas, el triunfalismo, la dureza” (43).

Ya sea visto como una ideología, este proceso es de gran relevancia tanto en el plano económico y del mercado, teniendo un impacto relevante en “la actual concepción del Estado, en sus funciones, sus políticas y en su crecimiento, así como en su número, lo que va a exigir una profunda reestructuración y redefinición del mismo” (De La Dehesa, 1998: 23).

Algunos advierten sobre la posibilidad de desintegración política, así como el favorecimiento de procesos separatistas. Se habla de la erosión del Estado-Nación como producto de la creciente apertura y globalización económica. De allí que se ha desplomado la idea de autoabastecimiento nacional y de seguridad nacional. Además, en este escenario “los ciudadanos son cada vez más exigentes con los políticos como resultado de la creciente democratización de los países; y esto hace que los políticos tiendan a estar más cerca de los ciudadanos y, por tanto, que la administración vaya descentralizándose poco a poco” (Toscano, 1998: 24). Se cuestiona el papel del Estado Nación en cuanto a que este ya no puede realizar ciertas tareas que anteriormente eran de su exclusividad, sino que más bien ahora asume el papel de facilitar la actividad de la industria privada para que se desenvuelva con éxito a nivel mundial. Pero al mismo tiempo se requiere de un Estado Nación fuerte para asegurar la estabilidad y la democracia y ahí radica la segunda gran paradoja (Véase Carnoy, 1999: 62).

No obstante, el Estado-Nación no va a desaparecer; pero sí es posible que se produzcan cambios en la concepción y funcionamiento del mismo. Así el Estado ha asumido políticas privatizadoras y desreguladoras en casi todos los países. Se propugna un Estado pequeño y eficaz, pero con un importante papel en la comunidad internacional.

Jean- Paul Fitoussi (1999) advierte que el término de globalización o mundialización “hace referencia a un fenómeno de múltiples dimensiones y de carácter simbólico, real e ideológico” (3). Simbólico, porque la globalización significa el ocaso del imperio europeo. Real, porque aumenta las desigualdades y la fragmentación social. Ideológico, porque representa la transformación sobre la base de la economía de mercado y el liberalismo.

Por su parte, Michel Camdessus (1996) señala que el proceso de mundialización esta en desarrollo porque se ha establecido un mercado financiero mundial, caracterizado por el fin de los controles de cambio, la organización de grandes empresas en el ámbito mundial, ignorando las fronteras nacionales, la transmisión universal de información; y en lo político, el triunfo de la alianza entre democracia y mercado y la concepción de que los problemas fundamentales tienen un matiz transnacional.

Giorgo Ruffolo señala que la globalización hace referencia a “el proceso acelerado de caída de las barreras que se ha producido en este final de siglo, el movimiento de los productos y, sobre todo, de los factores de producción (y en el ámbito de estos últimos, especialmente, de los capitales) a través de las fronteras de los estados nacionales” (1999: 63).

Se le asigna así, a este proceso, ciertas oportunidades y riesgos. Entre las oportunidades se mencionan: las “posibilidades extraordinarias de progreso en términos de organización, eficacia, productividad, difusión de conocimientos, mejora del nivel de vida y acercamiento entre los hombres” (Ibib, 3). Entre los riesgos se señala:

la heterogeneidad de un fenómeno que se aplica a los bienes, servicios, capitales y, de manera bastante desigual, a los hombres. Todo transcurre como si de alguna manera la globalización estuviera aún deshabitada. Sus peligros –particularmente sociales- saltan a la vista y contribuyen a una especie de angustia, de nuevo “gran miedo” de fines de milenio (Ibib, 4).

Ahora bien, en América Latina el paradigma de la globalización tiene sus impactos en el proceso de integración, a través del cual se ha dado una apertura del mercado, una mayor afluencia de tecnología en áreas como la informática, la biotecnología, las telecomunicaciones, etc. Además, este proceso ha influido en el impulso de nuevas estrategias de desarrollo (debido a la crisis de la deuda), optando por políticas económicas que propugnan “la reducción y redefinición de las funciones tradicionales de un Estado sobredimensionado y apuntalado tradicionalmente en el clientelismo y los acuerdos populistas” (Serbin, 1996: 3). Así, surge “la reducción del gasto público, la privatización, la desregulación y eventual apertura y liberalización económica” (Ibidem).

De esta manera, la globalización propugna la regionalización. De allí que países pequeños vean en la integración la manera más eficaz de insertarse en el mercado mundial. Además, permite asimilar los beneficios comparativos a través de las exportaciones.

b) Paradigma de la Modernidad.

Las grandes revoluciones (Revolución Industrial, Revolución Francesa Revolución Norteamericana) imprimieron a las sociedades (finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX) determinadas características a las que en lo sucesivo se le daría el nombre de modernidad. Es así como este fenómeno ha caracterizado la manera de ser de una sociedad desde esa época hasta nuestros días. En la actualidad esta categoría de análisis ha cobrado importancia debido al debate teórico que en torno a esta se ha presentado, pues algunos autores consideran que aún persiste la modernidad. Otros por el contrario, señalan que nos encontramos en una nueva etapa denominada postmodernidad. Mientras que otros simplemente insisten en plantear la modernidad reflexiva como un nuevo tipo de modernidad.

En el ámbito de lo político la modernidad ha generado cierta discusión, a tal punto que en los últimos años se ha tocado este tema en lo que concierne a políticas de Estado en vista del proceso de globalización. Así, el tema de la modernidad tomado como un conjunto de ideas (industrialización, individualismo, racionalidad, urbanismo, etc.) que han llevado a considerar que la sociedad está regida por ciertos patrones que la distinguen de la sociedad tradicional es sin duda importante en el campo de la política, porque a partir de entonces se configura un conjunto de instituciones que han dado vida a esas ideas. No obstante, dicha concepción de la modernidad ha cambiado en los últimos años debido a la situación de crisis (política, económica, social, cultural, etc.) que se está viviendo en el ámbito global y ante la cual es necesario generar un nuevo orden de ideas que permitan dar solución a la misma a través de nuevos mecanismos institucionales. Al respecto, Alain Touraine señala que “en este final de siglo y de milenio, nos encontramos claramente ante la imposibilidad de aceptar la hegemonía del modelo occidental y, paralelamente, ante una idéntica imposibilidad de contentarnos no sólo con un pluralismo completo sino también con las reacciones antimodernizadoras de determinados países o de determinadas tendencias” (1988: 470).

De este modo, Anthony Giddens en su obra *Consecuencias de la Modernidad* (1997) señala que “la noción de “modernidad” se refiere a los modos de vida u organización social que surgieron en Europa desde alrededor del siglo XVII en adelante y cuya influencia, posteriormente, los han convertido en más o menos mundiales” (15). Es así como la modernidad se ha convertido en una definición de tipo histórico que a su vez tiene sus propias características.

De la misma manera, Alain Touraine señala que la modernidad se define “como un conjunto de atributos de la organización social, sin confundirla con la modernización que es un movimiento que de todas maneras encabeza el estado, cualesquiera que sean sus apoyos sociales” (1988: 478).

Uno de los términos asignados a este proceso es el de modernidad reflexiva, al que algunos autores como Ulrich Beck utilizan para describir el mismo. Así, esta

significa que un cambio de la sociedad industrial que se produce de forma subrepticia y no planeada, a remolque de la modernización normal, de modo automatizado, y dentro de un orden político y económico intacto implica lo siguiente: una radicalización de la modernidad que quiebra las premisas y contornos de la sociedad industrial y que abre vías a una modernidad distinta (1997: 15).

Otros autores utilizan para describir este proceso el término postmodernidad. Jeremy Rifkin señala que estamos viviendo una época de transformaciones profundas y que “en la historia, todo gran cambio en la tecnología de la comunicación ha sido acompañado por innovaciones en los conceptos del “yo”, de nuestra conciencia; esta relacionado con cambios en la manera en que percibimos nuestras relaciones con los demás y con el medio ambiente” (1998: 18). Es así como los grandes cambios en el campo de los medios de comunicación y en consecuencia de la información ha generado un movimiento de ideas que ha influido en el papel que juega o jugará el Estado Nación en el futuro.

Por su parte, Agapito Maestre en su obra *Modernidad, historia y política* (1992) señala que en la actualidad estamos frente al debate modernidad-postmodernidad, en el cual no podemos abordar el estudio de alguno de estos términos sin establecer una relación de continuidad histórica. En este sentido, el autor define la idea de la postmodernidad como aquella que “intenta articular la “convivencia” de una nueva época, el inicio o umbral de un nuevo tiempo, cuyos perfiles son equívocos, enmarañados y oscuros, pero que en todo caso tienen la marca o la impronta de la letalidad de la razón, el fin definitivo de un proyecto histórico: el proyecto de la modernidad” (83). Y agrega que él toma el

término de postmodernidad “como referencia a un nuevo escenario, como una valoración de lo moderno y no una revolución contra él” (Idem).

En América Latina también se presenta este tipo de debate entre la modernidad y la postmodernidad. De hecho, “Latinoamérica vive un intenso proceso de posmodernización de su cultura, su vida política y su entramado intersubjetivo” (Lanz, 1998: 83).

2.3 Sujetos Ideológicos del Proyecto Político de la Descentralización.

El discurso de la Descentralización en la actualidad tiene sus bases en los principios ideológicos de la Nueva Derecha (anticolectivismo- antiestatismo). Se propugna así los principios del neoliberalismo y del neoconservadurismo, a partir de los cuales se comienzan a perfilar los cambios en el conjunto de interrelaciones sociopolíticas que forman parte del funcionamiento del Estado en América Latina.

En este sentido, es necesario analizar el significado del término Derecha para entender el porqué del resurgimiento de esta concepción ideológica en las últimas décadas. Según Norberto Bobbio, el origen de este término

se remite a la revolución francesa, cuando en las asambleas los diputados conservadores ocupaban los asientos sobre la derecha frente al presidente. Hoy, por extensión, la derecha es el partido del conservadurismo en general y está constituida, por lo tanto, por quien se considera satisfecho del presente, por quién se empeña en el mantenimiento del orden actual porque en él ocupa, o cree ocupar, posiciones de privilegio que no pretende abandonar y por quien lucha directamente por una restauración del orden pasado del cual espera obtener situaciones de ventaja (1981: 507).

La derecha es una tendencia conservadora, que adapta su concepción ideológica al tiempo y el lugar histórico en el cual le corresponde actuar. En los últimos tiempos, el término derecha se ha asociado al sistema parlamentario y al sistema de partidos.

Alain de Benoist, desde un punto de vista ideológico afirma que la derecha es:

la actitud que consiste en considerar la diversidad del mundo y, por consiguiente, las desigualdades relativas que necesariamente produce, como un bien, y la homogeneización progresiva de ese mundo, preconizada y llevada a cabo por el discurso bimilenario de la ideología igualitaria, como un mal (1979: 46).

No obstante, la derecha (vieja derecha) concebida de esta manera tuvo sus propios tropiezos e incluso llegó a criticársele por parte de algunos grupos, quienes veían que algunos temas que habían pertenecido a la misma comenzaron a ser objeto de discusión en el seno de la izquierda. Esto de alguna manera, se debe en parte a que los centros de decisión ya no son los mismos, y que los lugares y las formas de poder han cambiado.

Ahora bien, en la década de los años 60 comenzó el resurgimiento de la concepción ideológica de derecha, que ha dado en llamarse “Nueva Derecha”, la cual se caracteriza por declarar como principios el anticomunismo, antipopulismo, antitercermundismo, antiestatismo, antiolectivismo, entre otras apreciaciones de este tipo. Refleja su clara oposición a la socialdemocracia, y se nutre, además, del neoliberalismo en su afán por reducir el papel del Estado llegando incluso a la privatización del bien público.

Toma auge esta concepción ideológica en el momento preciso en que a nivel mundial se está dando una crisis generalizada (económica, política, social, ideológica), coyuntura que aprovecha para ventilarse como una de las posibles vías a asumir para afrontar dicha crisis. De tal manera, que más que decir que la Nueva Derecha es producto de la crisis del Estado de Bienestar, está es una respuesta a dicha crisis. Por lo tanto, se establece un discurso ideológico nuevo que aspira convertirse en hegemónico, en el que asumen un papel fundamental nuevos símbolos como la eficiencia del Estado mediante la reducción de su papel, la descentralización administrativa como un medio para asegurar una

mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, la privatización como una política para reducir los gastos del Estado, entre otros.

Concebida, así, la Nueva Derecha asume un nuevo rol al no apoyarse en una clase media tradicional y abrir paso a nuevos grupos. También, toma como principio económico las teorías monetaristas de Milton Friedman de la Escuela de Chicago y de Hayek.

Vale destacar que la Nueva Derecha comparte con la vieja derecha " los ideales conservadores tradicionales y la interpretación simplista y moralista de los problemas sociales" (Ibib, 20). No obstante, asume características propias pues, ambas actúan en situaciones históricas distintas. Es por esto que la Nueva Derecha se caracteriza por su disciplina, la aplicación de nuevas tecnologías, la formación de partidos de cuadros y la creación de canales propios de financiamiento (Véase Schulze, 20).

En la década de los 80, con el ascenso a la Presidencia de los Estados Unidos del Republicano Ronald Reagan y de la Conservadora Margaret Thatcher en Inglaterra, esta concepción ideológica asume su máxima expresión. Es posible llevar a la práctica sus principios. Ante los severos problemas económicos y sociales se propone modificar de manera sustancial "el papel de Estado en la actividad económica, sobre la base de tesis antikeynesianas y promonetaristas" (Ovalle, 1983: 47). En este sentido, las funciones de la administración pública se restringen, permitiendo ampliar la fuerza económica de la sociedad civil y reducir la intervención del Estado en la economía.

De allí entonces, la descentralización administrativa es desarrollada como parte de un proceso de reducción del Estado, en el que el objetivo específico "es que el Estado no desempeñe acciones económicas de tal forma que pueda mantener y garantizar los valores de la economía de mercado con el concurso creciente de los capitales privados de la sociedad" (Ibidem). Se justifica este proceso de descentralización en afirmar que el Estado Centralizado no estimula

la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Por tanto, no participa democráticamente en las mismas.

Dentro de esta concepción ideológica convergen diversas corrientes ideológicas como son:

1. Los Neoconservadores.

El neoconservadurismo es una de las principales corrientes, la cual “representa una parte integral de los procesos de transformación socioeconómica de la sociedad americana” (Shulze, 1983: 16). Esta ha expandido su base social a otros sectores de la sociedad que anteriormente no eran considerados por la Derecha. Por lo tanto, “el conservatismo moderno se enraiza en la oposición de parte de las clases medias y del gran capital contra las reformas económicas y sociales del Nuevo Trato” (Ibidem). Es una corriente de pensamiento que se opone al intervencionismo estatal y a la privación de la iniciativa privada, se opone al sindicalismo, se opone a la política del Nuevo Trato¹² en Estados Unidos.

Esta corriente de pensamiento se propone revisar la política demócrata de la década de los setenta en estados Unidos, a la cual consideran como desestabilizadora del sistema político y del cambio de valores. Llegaron a atribuir los conflictos del Tercer Mundo en el ámbito internacional a la expansión de la Unión Soviética. Es por ello que en la década del 70, “el neoconservatismo se convirtió en asilo de liberales disidentes, y su influencia sobre las corrientes políticas en las universidades, colegios y medios creció” (Ibib, 24). Sin embargo, no disponen de bases en las masas sino que “representan una parte de la élite norteamericana y, por ende, la expresión

¹² Esta política se caracterizó por la introducción de una serie de medidas tomadas en 1933 por el Presidente Roosevelt para responder a la crisis del orden social en Estados Unidos, transformando así la relación de fuerzas a nivel político y económico.

intelectual de las corrientes de la derecha y del neoconservatismo en el país” (Ibidem).

Las ideas fundamentales de las diversas corrientes del neoconservatismo podrían resumirse así:

- a) Los neoconservadores sostienen que las sociedades industriales de occidente están sumidas en una crisis de autoridad cuyas consecuencias son extremas en el caso de Estados Unidos. Las manifestaciones de esta crisis son la pérdida de legitimidad de las instituciones políticas y la pérdida de credibilidad del liderazgo político.
- b) La crisis de autoridad es la expresión de una crisis cultural que se manifiesta en la decadencia de los valores tradicionales, las costumbres y la moral. Dicha crisis es producto de la exageración de los principios de igualdad y participación propugnados por el Estado de Bienestar.
- c) Los neoconservadores proponen un gobierno fuerte. No obstante, es muy importante para ellos la descentralización del Estado para eliminar así ciertas responsabilidades económicas y sociales del Estado. Debe protegerse la iniciativa privada y los mecanismos del mercado.

Entre los representantes más destacados de este grupo se encuentran: Daniel Bell; Nathan Glazer; Irving Kristol; Seymour Martín Lipset; Daniel P. Moynihan; Norman Podhoretz; Walter Laqueur; Peter Berger; Sydney Hook; Ben Wattenberg; Edward Shils. Ellos representan élites intelectuales de Universidades norteamericanas: Harvard, Berkeley, MIT, Stanford y Chicago. Durante varios años formaron parte del círculo anticomunista formado alrededor del Comité Americano pro Libertad Cultural.

Sus publicaciones se realizan en revistas tales como: Encounter, The New Leader, Foreign Policy, Harper's Magazine, The Washington Monthly, Esquire y New York Magazine.

Además, trabajan para renombradas instituciones que tienen como fin el asesoramiento político de la Costa del Atlántico y del Pacífico como son: American Enterprise Institute, Heritage Foundation, Institute of Contemporary Studies, Georgetown Center for Strategic and International Studies. Y mantienen contactos con algunos institutos como el Aspen Institute y la Rockefeller Foundation.

2. Las Escuelas Económicas Monetaristas.

Tienen una gran fundamentación ideológica para plantear la reducción del papel económico del Estado. Por lo tanto, la planificación mixta (estatal y privada) debe ser la meta a seguir.

Cabe destacar los aportes de la Escuela de Chicago (Véase capítulo 1).

3. Otros grupos.

Podríamos ubicar ciertas corrientes que aún cuando menos importantes que las dos anteriores no dejan de constituir unos de los pilares de este pensamiento. Así, tenemos a ciertos "grupos de comunicación social como la New Right, la corriente religiosa fundamentalista del sur de Virginia y los grupos de raíz geopolítica" (Mudarra, 1997: 107).

Fuera de los Estados Unidos, debemos citar el grupo de La Nouvelle Droite en Francia que ha lanzado ciertas publicaciones con ataques al concepto de Estado de Bienestar.

Como puede observarse, el discurso de la descentralización se nutre del contenido ideológico de los grupos neoconservadores y del neoliberalismo de

Hayek y de Milton Friedman. En consecuencia, se produce un tipo de planificación económica y política que se contrapone al conjunto de interrelaciones sociales desarrolladas en América Latina como producto del Estado de Bienestar.

Como punto relevante cabe destacar, que la aplicación en América Latina de este tipo de políticas coincide con la ola de democratización de la década de los ochenta, en la cual tuvo una participación destacada el llamado del Presidente de los Estados Unidos Ronald Reagan. Franz J. Hinkelammert señala que la “nueva derecha en América Latina afirma la democracia en el sentido exclusivo de la instrumentalización” (1991: 106). Esto tiene una estrecha relación con la presencia del mercado en el marco de las democracias y con la despolitización de la sociedad.

De allí que, se le asigna a esta ideología neoderechista una serie de factores que la caracterizan: en primer lugar, la presencia del mercado en todos los ámbitos de la decisión estatal; en segundo lugar, el control de los medios de comunicación ; en tercer lugar, la concepción de la democracia como proceso o instrumento, lo cual la reduce a la participación electoral; y por último, la desvinculación entre democracia y derechos humanos (Ibidem).

2.4 Actores Políticos del Proyecto Político de la Descentralización.

Como hemos observado anteriormente, el proceso de descentralización en América Latina responde al agotamiento del modelo centralista, el cual es producto de un proceso histórico. Por lo tanto, la descentralización debe ser concebida a partir de este modelo y como el contraste de éste.

Si bien el discurso de la descentralización ha sido considerado viable y como un modelo óptimo para asumir los cambios que el Estado requiere para ser más eficiente, más democrático y participativo, debemos entender que existen actores que promueven el mismo y que en algunos casos son

novedosos. Sin duda, esto responde a determinadas condiciones históricas, políticas, económicas y sociales que permiten vislumbrar en la concepción de la descentralización una política adecuada a la realidad actual latinoamericana.

De hecho, existe en la actualidad una crisis de representación política del Estado Moderno. Los partidos políticos tradicionalmente han sido los mediadores entre el Estado y la sociedad civil en los sistemas democráticos. Pues bien, esta relación actualmente se encuentra en declive debido a dicha crisis. De allí, el surgimiento de ciertos actores no tradicionales en el escenario político y de "una demanda de participación política de base que se dirige habitualmente a las estructuras más próximas y elementales (barrios, ciudades, comarcas, regiones)" (Borja, 1984: 9). No obstante, el papel del partido político sigue aún vigente pero con la participación de ciertos actores políticos de nuevo tipo.

Ahora bien, consideraremos que dentro de los actores políticos del proceso de descentralización es necesario realizar una distinción entre aquellos actores que la han motivado y aquellos que la han protagonizado.

Entre los primeros, debemos considerar que la descentralización en los países de América Latina es consecuencia de un proceso de ajuste estructural o de Reforma del Estado que de una u otra manera atiende a lineamientos impuestos por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras agencias internacionales (Reverón, 1999: 173). En este sentido, la concepción del neoliberalismo es de suma importancia, pues, los gobiernos con esta tendencia la promueven abiertamente, mientras que los de tendencia socialdemócrata suelen responder de manera más cerrada a dichos lineamientos. Así,

la implementación de la descentralización ha sido especialmente recomendada a las naciones en desarrollo bajo el supuesto de que ésta pueda conducir hacia significativas mejoras en eficiencia y efectividad reduciendo la sobrecarga de funciones del gobierno central y al mismo

tiempo mejorando el acceso y participación de los más bajos niveles del gobierno en el proceso de toma de decisiones (Ibib, 21).

Vale decir entonces, que la descentralización tiene actores políticos o sociales con diferentes motivaciones. Podemos señalar también dentro de éstos, a los teóricos del desarrollo y de la planificación regional y subregional, así como, a los partidarios de ciertas teorías neoliberales (Mattos, 1989: 98). Y además, debemos señalar el desarrollo de la sociedad civil como un impulso al proceso descentralizador.

Por su parte, Jordi Borja señala que dentro de los actores sociales descentralizadores se encuentran:

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 poco eficientes que pretenden legitimarse y autoconservarse a través de la demagogia localista, sectores empresariales (urbanizadores o constructores, concesionarios de servicios públicos, grupos de especuladores, etcétera) (11).

También agrega, que la descentralización tiene sus opositores en grupos sociales como son: "líderes políticos (dirigentes de partidos y parlamentarios), funcionariado del Estado y grandes empresas que tienen estrechos ligámenes con la administración"; y en otro grupo: los "que ocupan 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" (Ibidem).

Dentro de los protagonistas de este proceso, se ha destacado el papel de un liderazgo regional representado en las instituciones regionales, municipales y

locales. Esto ha dado lugar a la participación de ciertos actores políticos como son:

a) Los partidos políticos: Estos tienen una gran importancia dentro del proceso descentralizador; pero ahora con un nuevo rol debido a la crisis de legitimidad y representatividad en el marco del sistema político democrático en la mayoría de los países de América Latina. De allí que, en los últimos años hayan surgido una serie de movimientos políticos que aspirando a convertirse en partidos políticos han pretendido posiciones de poder, los cuales han desplazado en cierta forma a partidos políticos tradicionales.

Como lo afirmara Klaus Von Beyme (1995: 46-47), la crisis de partidos se refleja en cinco aspectos básicos como son:

1. Los partidos políticos ya no cuentan con una militancia fiel a sus ideales.
2. La identificación de los ideales de los electores con los de los partidos se ha reducido bastante.
3. Han surgido nuevos movimientos sociales que le hacen la competencia a los partidos políticos.
4. La apatía respecto a los partidos políticos se debe en algunos casos a la movilidad social.
5. Las cifras de afiliación a los partidos ha descendido notablemente. Además, los partidos políticos penetraron de una manera absorbente todas las esferas de la sociedad, lo cual ha sido muy criticado. La corrupción es otro factor importante cuando se habla de crisis partidista.

A la vez, esta crisis se ha traducido según Carina Perelli "en una ineficacia de los gobiernos para actuar dentro de los marcos establecidos para su acción" (1995, p.XV). De la misma manera, señala que la democratización

comenzada en América Latina en los años setenta y ochenta estuvo reforzada por la existencia de partidos políticos y de una clase política profesional. En la actualidad este proceso está en crisis al igual que en otras partes del mundo: “la imagen respecto a la actuación de los partidos es mala, y ésta se extiende a las instituciones donde los mismos se desempeñan, especialmente en los organismos de representación: los parlamentos” (Ibib: XVI).

Ante esta situación nuevos actores políticos han surgido en el escenario público con nuevas formas de hacer política. Esto sin duda, tiene que ver con el descontento de los sectores de la sociedad civil respecto a la clase política tradicional perteneciente a los partidos políticos.

b) El Alcalde: Es el representante legítimo del municipio. Por lo tanto, se convierte en un mediador entre el Estado y los grupos sociales locales (Lander, 1999: 56). El hecho de que es elegido directamente por el pueblo le concede una cuota de responsabilidad ante el mismo. De hecho, es su deber velar por los intereses del Municipio y garantizar el máximo de bienestar posible.

c) El Gobernador: esta figura ha obtenido mayor relevancia en los últimos años debido al aumento de sus responsabilidades y de su capacidad para tomar decisiones (Ibib, 58). El gobernador interviene en la solicitud de las transferencias de servicios públicos. Por lo tanto, depende de éste la mayor o menor cantidad de servicios transferidos a los estados o departamentos.