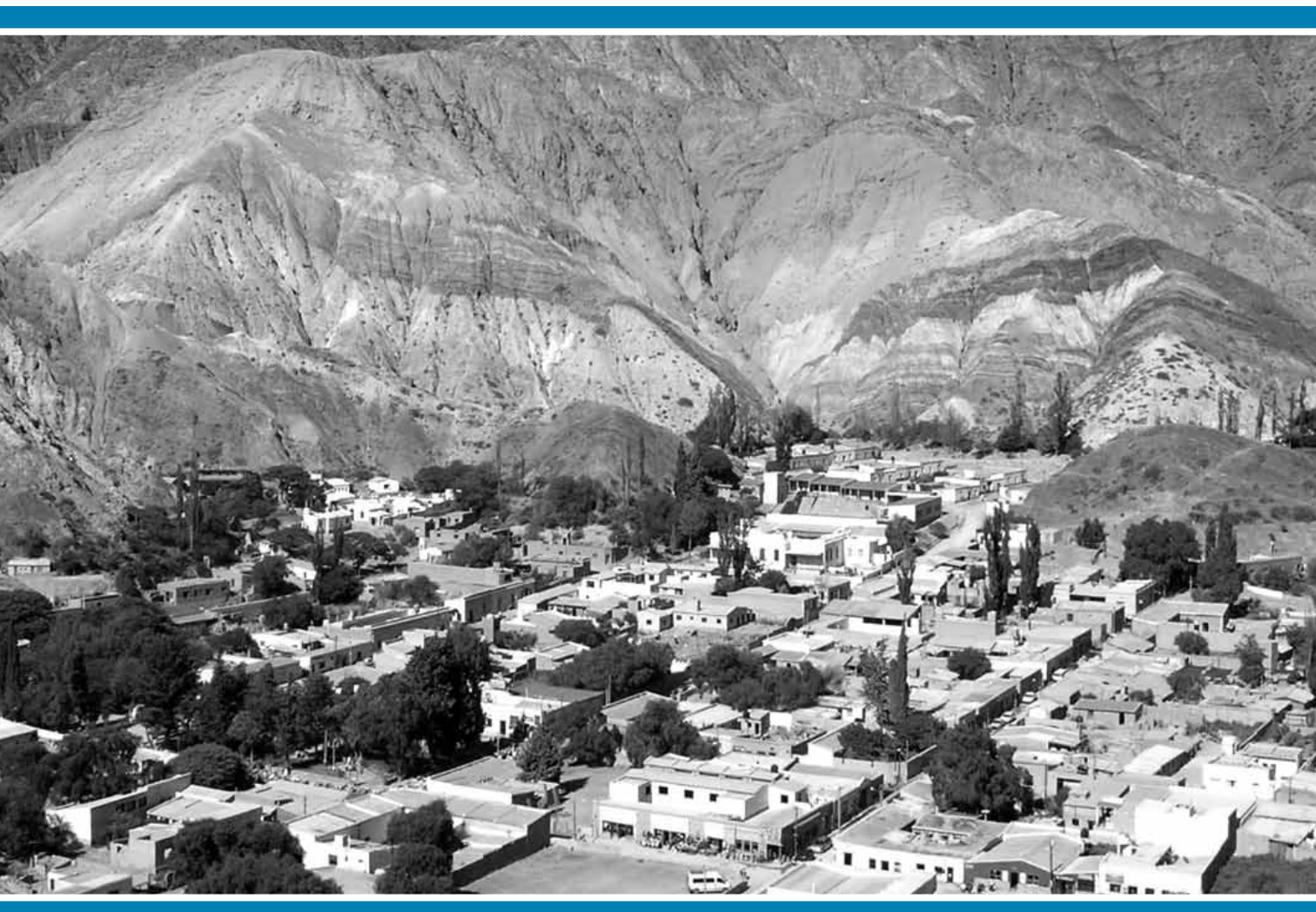


Descentralización e integración¹

Pedro J. Frías²



Descentralización e integración constituyen el fenómeno de desarrollo político más significativo en Occidente. ¿Por qué? Porque si la descentralización devuelve obras y servicios a las bases sociales, el aislamiento relativo es cubierto por la integración regional, una de cuyas expresiones novedosas es la gestión intergubernamental.

La descentralización va conduciendo al nuevo municipio, más autónomo pero naturalmente también más presionado por los vecinos. La regionalización reconstruye los espacios homogéneos por la geografía, la cultura, la economía.

¹ Este artículo ya ha sido publicado en la Revista Civilidad Nº 28, noviembre de 1999. Se decidió su reimpresión debido a su actualidad.

² (In memoriam).

“La descentralización va conduciendo al nuevo municipio, más autónomo pero naturalmente también más presionado por los vecinos. La regionalización reconstruye los espacios homogéneos por la geografía, la cultura, la economía.”

La reforma del Estado

Trataré de explicar mis nueve tesis sobre la interdependencia entre la reforma del Estado y la descentralización.

- A) La reforma del Estado se compromete a sí misma sino estimula la recuperación del federalismo. Y es la descentralización el modo actual de asignar poderes. Los analistas del futuro lo han explicado a través de Toffler y de Kennedy: el Estado contemporáneo es demasiado pequeño para ciertas tareas y demasiado grande para otras. Cuando es demasiado pequeño, se impone la integración. Cuando es demasiado grande se impone la descentralización.
- B) El actual proceso de “mundialización” debe ser compensado por la provincialización y la municipalización. Vivimos en una “aldea global” que tiende a despojarnos de nuestras raíces y alterar nuestra identidad. Pero este riesgo se puede superar si somos a la vez cosmopolitas y provincianos, es decir, hombres del mundo sin despojarnos de nuestra intimidad: la de nuestra ciudad y región.

Es claro que la “globalización” está generando su propio equilibrio, cuando se busca, por la reforma del Estado, provincializar y municipalizar las obras, servicios y gasto público, para acercarlos a las bases sociales y facilitar su control.

- C) En la asignación de las competencias, debe darse a la Nación sólo lo necesario, y a las provincias y municipios todo lo posible. No es que el federalismo acorrere al central, sino que la reforma del Estado organiza para bien común su eficacia en sus pocas funciones esenciales. He dicho siempre que nada se construye sobre los despojos del Estado. Mi enunciado corresponde al principio de subsidiariedad, porque también podemos decir: al Estado todo lo necesario y a las personas y sus asociaciones todo lo posible.
- D) La provincia es la interlocutora válida del gobierno central, incluso en la política federal para municipios que se intenta. Los municipios no pueden sustituir a la provincia, pero algunos creen que la región podría hacerlo. Para prevenir cualquier confusión, reivindico para la provincia la prioridad del diálogo con el gobierno central. Durante la reforma del Estado el gobierno central tiene algo que decir sobre municipios, pero sólo las provincias deben dirigir y ejecutar las políticas.
- E) La región, en sus tres dimensiones, internacional, interprovincial e intermunicipal, es una corrección de escala de la provincia, pero no debe tener competencias, recursos ni funcionarios electivos propios, Basta con lo dicho.
- F) Junto al federalismo de derechos, la reforma del Estado instala un federalismo de deberes, pero no para que la Nación administre la caja y las provincias las responsabilidades. Sí, hay un federalismo de deberes que las políticas nacionales en curso han develado: deber de equilibrio presupuestario, de reforma tributaria a favor del crecimiento, de políticas públicas de gasto y empleo.

Pero la reforma del Estado atentaría contra sí misma, afectando al federalismo, si reserva al Tesoro Nacional una situación privilegiada y exagera su rol de premiar y castigar.

G) La provincialización y municipalización de obras, servicios y gastos exigen recursos y gradualidad. No se trata de transferir los déficits sino de habilitar a los poderes locales para asumir en plenitud la educación, la salud, los servicios públicos. Y no bastan los recursos; debe haber tiempos para que los poderes locales vayan reabsorbiendo los servicios antes prestados – y mal prestados – por el gobierno de más alto nivel. Las pujas actuales esclarecen dramáticamente la coyuntura. Las transferencias serán útiles a la gente si los nuevos prestadores no son empujados a la quiebra...

H) Las relaciones intergubernamentales deben coordinar competencias, pero no confundir roles, declinar deberes o herir susceptibilidades. Cuando en un consejo federal, de los que hay muchos, el ministro se reúne con los provinciales y se coordinan políticas, hay que evitar antagonismos, y, a su vez, las conductas deben facilitar la lectura de las

“Las instituciones locales son la matriz de la articulación social con el Estado.”

responsabilidades de cada uno. De lo contrario, estaremos siempre en un espacio de poder gaseoso.

I) Finalmente, la novena regla describe el principio de subsidiariedad, por el cual las autoridades superiores no deben hacer lo que pueden hacer bien las inferiores. Es un principio constitucional implícito para interpretar las relaciones entre diferentes niveles de gobierno.

Un breviario de la descentralización

Generalicemos: la reforma del Estado en Occidente empieza o desemboca en la descentralización. Recuerdo la visita del Teniente Alcalde de Barcelona a Córdoba por los diálogos mantenidos con él. Mi curiosidad empezó por lo utilitario. ¿La relación costo – beneficio a nivel municipal es más favorable en España que a nivel de Comunidad Autónoma o Estado central? Su respuesta me pareció exagerar la realidad que presentía: cuatro veces más beneficiosa, me respondió.

Con su libro sobre *Descentralización y participación ciudadana* (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987) puedo intentar una síntesis

que favorecerá incluso la comprensión de un desarrollo que comparto:

El rol de los poderes locales en el desarrollo político es decisivo porque:

a) El acceso de las organizaciones sociales a las instituciones representativas y la consolidación de las libertades se realiza más y antes en los niveles locales que en los centrales. En los niveles locales las coaliciones sociales son neutras, los aparatos no democráticos del Estado son menos fuertes y es más fácil la conversión de las demandas sociales en resultados políticos.

b) Las administraciones locales son las que han incorporado buena parte de las nuevas funciones sociales y económicas, en urbanismo, salud, cultura, abastecimientos, vivienda y demás servicios.

c) Las instituciones locales son la matriz de la articulación social con el Estado.

¿Qué tendencias empujan hacia la descentralización?

a) Aparece una demanda de servicios y participación de bases que se dirige a los poderes territoriales más próximos, porque la representación política actual se muestra insuficiente. Las estructuras urbanas se han liberado aunque sólo parcialmente del caciquismo.

b) Las grandes Administraciones Públicas son criticadas por su burocratización y su rigidez.

c) Las regiones o periferias carenciadas impulsan la descentralización con la ilusión de que nuevos poderes o recursos les permitirán superar su marginación.

d) La mediatización de pautas de comportamientos uniformes invita a compensarlas con la recuperación o la construcción de identidades locales.

e) Se piensa hoy que la invención de nuevas pautas de crecimiento, producción y consumo; la reconstrucción de un tejido social más

“¿Qué competencias se descentralizan? Las que ganan con la prestación local por el mejor control del usuario o por responder a exigencias singulares o las que miran a la integración de la gente. Los entes descentralizados pueden acoger diferencias en su organización pero sólo muy razonadamente para no dificultar su articulación con el Estado.”

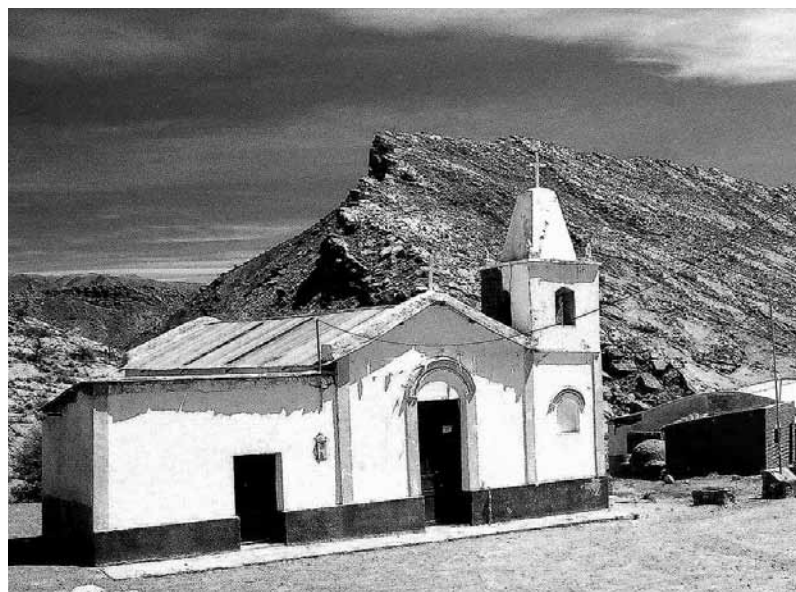
solidario; nuevos roles sociales para superar la marginalidad y nuevos consensos para proyectos colectivos, sólo podrán promoverse desde estructuras políticas próximas.

¿Quiénes son entonces los descentralizadores?

Según Jordi Borja todos los dirigentes que tienen inserción local, pero con la compañía inconfesada de quienes quieren crecer con la demagogia local, de empresarios que prefieren administraciones que creen más débiles y otros más.

¿Cómo es el proceso político-administrativo?

Ante todo la elección de un sujeto –una colectividad de base territorial– que normalmente será la Región, la Provincia o el Municipio, con personalidad sociocultural y político-administrativa, capaz de asumir las funciones y recursos que se le transfieren. Y luego, la delimitación territorial que sólo ofrecerá problemas en el momento inicial de constitución de las Regiones. ¿Qué competencias se descentralizan? Las que ganan con la prestación



local por el mejor control del usuario o por responder a exigencias singulares o las que miran a la integración de la gente. Los entes descentralizados pueden acoger diferencias en su organización pero sólo muy razonadamente para no dificultar su articulación con el Estado. Se pueden desarrollar experiencias – p.ej. electorales-, y promover la democracia de base (ps. 16/29).

La gestión intergubernamental

Es importante llamar la atención sobre este tema, la gestión intergubernamental, una realidad que empezará a ser decisiva en la práctica institucional, porque no se advierten los siguientes cambios ya operados en las costumbres administrativas:

- política y administración son cada vez más interacciones entre diversos niveles e gobierno;
- tan importante como la asignación de competencias a la Nación, las provincias o municipios, es la interrelación entre ellos;
- la presión del gobierno central en el desarrollo político, económico y administrativo argentino, se intensifica porque es el “dueño del modelo del nuevo país”;
- ese modelo es federal, pero por ahora, la innovación se anticipa en el gobierno central;
- la gestión intergubernamental es la única compatible con la dimensión territorial y los diversos niveles de gobierno.

Si se ha tenido paciencia en seguir estas precisiones, puede entenderse por qué el Ministerio de Economía de la Nación trata de modificar normas y hábitos fiscales de las provincias, por qué el Ministerio de Educación sin escuelas conservará, sin embargo, papeles de marco educativo sino se los arre-

bata finalmente el Consejo Federal de Educación, por qué se multiplican los Consejos Federales que reúnen al ministro nacional y a los provinciales...

La gestión intergubernamental ha precedido al nuevo modelo de Estado, pero se ha acelerado con él. Las ventajas son:

- multiplicar los protagonismos en escalas diversas;
- acercar las obras y servicios a las bases sociales por la descentralización;
- liberar las expectativas demasiado concentradas en el gobierno central.

Pero sus riesgos no son pocos si las competencias se diluyen, si los papeles se confunden, si crece la burocracia por multiplicación de los actores públicos, si la politización altera el sentido del servicio, si los conflictos entre actores públicos terminan en situaciones de suma cero...

La descentralización se acompaña por una interdependencia financiera, administrativa y política, que Maurice Croisat ha descrito de un modo aplicable a la Argentina:

- las relaciones habituales entre funcionarios de enlace que puede facilitar el “lobby” intergubernamental;
- una marginación creciente del Legislativo, salvo en los casos de los Senados americano y alemán;
- las relaciones entre los poderes son cada vez más informales y resulta difícil precisar la responsabilidad y eficiencia de los actores; la interdependencia modifica también las competencias por cada nivel de gobierno: por ejemplo, en Canadá sobre las 29 cuestiones de competencia federal, sólo cuatro (la defensa, los antiguos combatientes, el correo y la moneda) escapan a las relaciones federo-provinciales. A su vez, en las competencias provinciales, sólo

tres escapan a esas relaciones. En las otras facultades hay ententes implícitas o explícitas para obrar.

Hay entendimientos pacíficos y otros más susceptibles al conflicto.

Pero el federalismo cooperativo – o de concertación, como lo he llamado en la Argentina-, introduce ambigüedades en el proceso federal. Croisat es menos optimista que yo. Él cree que la gestión intergubernamental crea poderes de reglamentación indirecta a favor de la autoridad federal en el dominio propio de los Estados Federales (las provincias).³

El aprendizaje de la descentralización

Las transferencias de servicios, recursos y obras exigen un aprendizaje. Tendrán que hacerlo el Gobierno central y la ciudad de Buenos Aires con la autonomía de ésta última. Pero el aprendizaje comprende todas las instancias.

La región hace camino al andar. No limita la autonomía de las provincias, porque es su expresión, ni condiciona, pero si coordina. Podríamos seguir sobre el aprendizaje. Pero quizás es tiempo del que espera a los poderes locales.

Hacerse cargo de escuelas es responder por los contenidos de la enseñanza, por la validez de los títulos, por la fiscalización y gobierno. Es mucho más que un aula y un docente, aunque esa sea la implantación esencial. Hacerse cargo... algún día, de la recaudación de ciertos impuestos –lo que podría ocurrir tanto para la provincia como para el municipio- exige una disciplina especializada que no resuelve sólo la **computadora**. Lo mismo podrá decirse de la generación de energía, de la vialidad intercomunal, de la protección ambiental y tantas otras actividades que generan responsabilidades de equipamiento y gestión. ¿Estamos preparados?

Si no lo estamos, el aprendizaje debe ser parte de nuestra ambición. La idoneidad. En Italia, los administradores municipales provienen del empleo público y, en poca proporción de la enseñanza. Casi no hay empresarios. Debemos ampliar la base social de la que emergen los administradores, para que la innovación y el riesgo calculado se incorporen a los nuevos emprendimientos. Para el aprendizaje hace falta estar bien predispuestos, aplicarse con perseverancia, negociar con todos los actores de la gestión, escuchar a la gente, hacer efectivo el provecho que se atribuye a la descentralización: más economía por la proximidad al usuario y mejor control. El federalismo es solidaridad. Ahora hay que probarla.

El ordenamiento territorial

Es una disciplina y una herramienta de gobierno nueva en la Argentina.

Tomemos algunas ideas de Roccatagliatta sobre este punto:

- La ordenación del territorio exige la interdisciplinariedad de la geografía, el urbanismo, la economía espacial, la ingeniería civil, la ecología, el derecho y la administración.
- La dimensión territorial, en la acción y gestión de gobierno, es una visión globalizadora del desarrollo, un corte horizontal en la administración de un país, provincia o municipio, y por tanto, una política coordinadora y de articulación de los diversos niveles gubernamentales.
- Los agentes privados son sujetos fundamentales de las políticas de ordenación territorial que reserve a la autoridad pública la intervención selectiva en el marco de la planificación estratégica.
- La ordenación del territorio es tanto una voluntad política como una geografía voluntaria.

³ Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines, Paris, Montchrestien, 1992, p112.

- El desarrollo económico nace de las energías creativas de la totalidad de los individuos mediante la consolidación de mercados competitivos y eficientes.

La integración regional

He tratado de la región desde hace años y he resumido lo fundamental en mi libro *El proceso federal argentino*

Transcribo pues algunas precisiones y luego hago más las de un mexicano sobre la microrregión.

Un breviario sobre la región

- La región no puede ser otro logro burocrático, sino la superación del centralismo burocrático;
- la región no puede ser un nuevo pasatiempo para expertos y aficionados, sino una vocación y una misión;
- la región no es la contrafigura de la provincia o de la nación, sino el punto de concertación de las competencias y de la conciliación de los intereses;
- la región no es la beatificación del localismo sino el servicio de un espacio donde el ser social adquiere la plenitud de su identidad pero también de su interdependencia;
- la región no es el nuevo "ghetto" de los marginados sino una promesa de justicia interregional;
- la región no es una perspectiva totalizante sino apenas un subsistema en el tratamiento global de los problemas de estado y sociedad.

La microrregión

Comparto el diagnóstico que para América Latina ha propuesto el mexicano Raúl Olmedo en la Jornada realizada en Córdoba en Julio de 1994:

- a) que las obras y servicios públicos juegan un papel estratégico en la planeación y programación del ordenamiento territorial y en el desarrollo de los centros de población;
- b) que la extrema concentración de la población urbana y la extrema dispersión de la población rural constituyen un obstáculo cada vez más serio para el desarrollo del país;
- c) que el avance de la pobreza y la pobreza extrema, por un lado, y el acelerado deterioro del territorio (erosión, destrucción de bosques y selva, contaminación y desequilibrio de los ecosistemas, por otro), son fenómenos que se alimentan uno al otro y que a su vez se retroalimentan con la extrema dispersión de la población rural y la extrema concentración de la población urbana;
- d) que es necesario, para combatir estos fenómenos, reorganizar al municipio en su interior a fin de crear sistemas microrregionales relativamente auto-sostenidos, cuya base sea la infraestructura de obras y servicios públicos para elevar el nivel de vida de la comunidad y la infraestructura para desarrollar la economía;
- e) que para dar sentido y firmeza a estos sistemas microrregionales es necesario que la comunidad social concreta se organice con un gobierno propio que tenga un ámbito de competencias sobre su microrregión y sobre sus infraestructuras, así como derechos y obligaciones para mantener y mejorar tanto a las infraestructuras como el territorio de la microrregión;
- f) que de esta manera las obras y servicios públicos cumplen su papel estratégico en el ordenamiento territorial y en el desarrollo de los centros de población y además dejan de ser un gasto que consume la comunidad para convertirse en una inversión productiva que impulsa el desarrollo integral.