

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
AREA DE CIENCIAS POLITICAS
PROGRAMA DE MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS**

ESTUDIO POLITICO DEL PODER LOCAL

Tesis presentada a la Sede Ecuador de la Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales

POR: VICTOR HUGO TORRES DAVILA

Como uno de los requisitos para la obtención del grado de **Maestro en Ciencias Políticas con Mención en Políticas Comparadas de los Países Andinos**

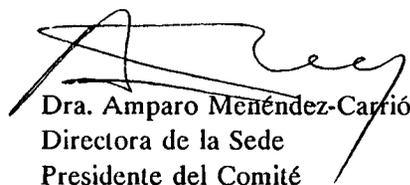
PROFESOR ASESOR: JOSE LUIS CORAGGIO

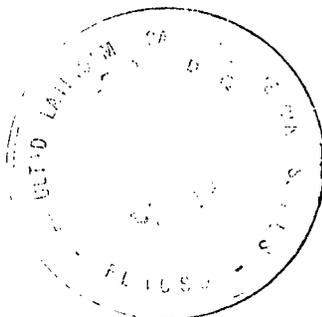
Julio, 1991

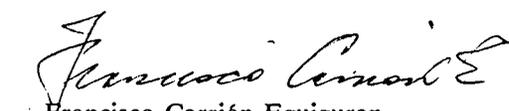
**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

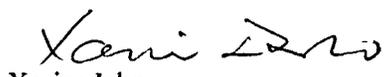
INFORME DEL COMITE ACADEMICO

Los abajo firmantes, miembros del Comité Académico de la Maestría en Ciencias Políticas, habiendo leído la tesis adjunta, preparada por VICTOR HUGO TORRES DAVILA para obtener el grado de MAESTRO EN CIENCIAS POLITICAS CON MENCION EN POLITICAS COMPARADAS DE LOS PAISES ANDINOS, y habiendo analizado los informes que sobre ésta elaboraron el Profesor Asesor de la tesis, JOSE LUIS CORAGGIO, y los lectores designados por el Comité, XAVIER IZKO y TEODORO BUSTAMANTE, consideramos ésta cumple con las normas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la aceptamos como uno de los requisitos para la obtención del grado antes mencionado.


Dra. Amparo Menéndez-Carrión
Directora de la Sede
Presidente del Comité




Francisco Carrión Eguiguren
Subdirector de Asuntos Académicos


Xavier Izko
Coordinador del Area de Antropología

Quito, 4 de diciembre de 1991

FACULTAD LATINOAMERICANA DE
CIENCIAS SOCIALES, SEDE ECUADOR

MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS CON
MENCION EN POLITICA COMPARADA DE
LOS PAISES ANDINOS

MUNICIPIO Y PODER LOCAL,
REITERACIONES Y VACIOS EN EL
DISCURSO ANDINO

VICTOR HUGO TORRES D.

QUITO - JULIO - 1991

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES,
SEDE ECUADOR

MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS CON MENCIÓN EN
POLITICAS COMPARADAS DE LOS PAISES ANDINOS

MUNICIPIO Y PODER LOCAL, REITERACIONES Y VACIOS
EN EL DISCURSO ANDINO

AUTOR: VICTOR HUGO TORRES D.

DIRECTOR DE TESIS: JOSE LUIS CORAGGIO

QUITO - JULIO - 1991

Dejo constancia de mi gratitud para José Luis Coraggio, cuyas orientación y rigidez fueron decisivas para aumentar la incertidumbre sobre el tema, al igual que para Amparo Menéndez-Carrión, quien con sus "diagramas" ayudó al enfoque comparativo.

RESUMEN

En el presente trabajo se analiza la literatura académica producida durante la década de los años ochenta en Colombia, Ecuador y Perú, y que está dirigida a tratar el tema del poder local y municipio en referencia al contexto urbano de los países andinos.

El objetivo es mostrar las recurrencias temáticas en el tratamiento de la problemática, al mismo tiempo que señalar los vacíos conceptuales que caracterizan al discurso sobre la dimensión política de los procesos locales-municipales. El contraste entre recurrencias/vacíos permite mostrar la continuidad teórica que subyace entre los autores que han tratado la temática.

Con este fin, y considerando que se trata de un acontecimiento socio-político insuficientemente estudiado, se propone una perspectiva comparada para el análisis de la bibliografía en un plano estrictamente discursivo, sin adentrarse en las implicaciones empíricas; al mismo tiempo que un esbozo, igualmente comparado, de los casos nacionales aludidos, teniendo como referencia el carácter andino de los procesos políticos.

Cinco conceptos que enlazan los problemas locales con la

teoría política han sido seleccionados, a partir de la reflexión de aquellos autores que se distancian de la tradición liberal predominante en esta temática, y que estarían en los contornos de una posible sociología política de lo local.

El concepto de municipio como la versión local del aparato estatal, o como la instancia intermedia entre el Estado y la sociedad civil es heredera de la visión estructuralista de Castells sobre la sociología urbana y la planificación, y se encuentra presente, de una u otra manera, en el debate regional de los municipalistas.

La noción de poder local, en cambio, se ha aclimatado en el discurso andino a través de los trabajos de Jordi Borja y su acoplamiento oportuno en los procesos democratizadores que experimentó América Latina en los últimos años. Municipio y poder local son parte de dos paradigmas relativamente distintos que, sin embargo, tienden a superponerse en el discurso subregional.

La problemática de la descentralización cobra importancia en el contexto de surgimiento del neoliberalismo que plantea restringir al Estado central, desplazando responsabilidades a nivel de los gobiernos locales que, por su parte, son objeto de una suerte de revitalización en sus funciones de gestión. Las nociones de democracia local y participación van enlazadas con la

temática de la descentralización, y aluden a la búsqueda de consensos locales por parte de regímenes políticos crecientemente excluyentes y patrimonialistas, para los cuales el municipio es una instancia clave.

La noción de autonomía municipal es la preocupación central de los municipalistas y gobernantes, pese a que analíticamente es el tema menos abordado. Las cinco nociones siendo problemas comunes para América Latina, adquieren particularidad en los países andinos por sus implicaciones políticas en el marco de una cultura política signada por los personalismos y la institucionalidad corporativa.

En el Perú el discurso -centrado en el poder local- da cuenta de acciones colectivas sobre los servicios y los recursos urbanos, en el Ecuador, en cambio, la tendencia es mantener un enfoque institucionalista del municipio desde la perspectiva estatal; mientras en Colombia, el naciente discurso de reforma municipal crea incertidumbres porque deja sin argumentos a los movimientos cívicos y locales.

En síntesis, se considera que predomina en los Andes un discurso sobre el poder local y el municipio centrado en una perspectiva estatal, que enfatiza en la institucionalidad política al proponer el participacionismo social. No obstante, parece necesario

avanzar hacia un discurso que de cuenta de los reales procesos políticos locales desde la perspectiva de los actores, por tanto, de los procesos de búsqueda colectiva de poder político.

I N D I C E

I. INTRODUCCION.....	7
A. Marco referencial.....	11
B. Criterios de delimitación del análisis.....	16
II. TEMATICAS RECURRENTES Y TENDENCIAS REGIONALES.	24
A. El concepto de municipio.....	29
B. La noción de poder local.....	34
C. La necesidad de la descentralización.....	46
D. Participación y democracia local.....	66
E. La autonomía municipal.....	77
III. TENDENCIAS DE ARTICULACION DEL MUNICIPIO/ESTADO NACIONAL.....	82
A. El destape peruano.....	86
B. El institucionalismo ecuatoriano.....	89
C. La incertidumbre colombiana.....	91
D. El debate andino también es latinoamericano.....	93
IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FUTURAS.....	98
1. NOTAS.....	107
2. ANEXO METODOLOGICO.....	113
3. BIBLIOGRAFIA.....	116

I. INTRODUCCION.

¿En qué términos se ha reflexionado en los países andinos el tema del poder local, durante los años ochenta? Una primera respuesta a esta interrogante es el presente trabajo, en el que se analiza la literatura académica sobre la "cuestión municipal" producida en Perú, Ecuador y Colombia, teniendo como referente la problematización que se ha realizado sobre esta materia desde la particular experiencia de los procesos urbanos en las ciudades primadas y las denominadas ciudades intermedias de los países andinos mencionados.

En principio, interesaría analizar las principales nociones con que los académicos piensan los asuntos del poder local y municipales, relacionadas con fenómenos como los procesos políticos (de los actores) urbanos, la toma de decisiones sobre los recursos colectivos y sus niveles de legitimidad, los mecanismos de articulación del municipio con el Estado nacional a través de los regímenes políticos, y sus implicaciones ante los procesos de gobernabilidad. Estas son algunas nociones que enlazan la temática de lo local con dilemas teóricos propios de la sociología política; por lo que emprender una tarea analítica de tal envergadura excede los límites de éste trabajo, de ahí que el examen de la literatura se limitará a revisar únicamente el debate latinoamericano y regional acerca de las modalidades de

articulación entre poder local y poder nacional.

El asunto primordial de la indagación temática es constatar la presencia/ausencia de una reflexión sistemática, desde la sociología política, sobre el poder local y la cuestión municipal, en torno a los cinco conceptos de mayor recurrencia: municipio, poder local, descentralización, participación/democracia local y autonomía municipal, y mirar desde qué enfoques se interpretan estos temas. Se trata pues, de un análisis del discurso científico relativo al poder local y la cuestión municipal, mas no una reflexión sobre su objeto empírico, por tanto, no incluye juicios en torno a la contrastación con evidencia empírica de las proposiciones del discurso.

No obstante que es una temática compleja, sobre la cual existe literatura elaborada desde distintas escuelas de pensamiento, un primer acercamiento a la bibliografía andina muestra cierto desfase entre el desarrollo analítico logrado sobre el poder político en el nivel nacional y su incipiente comprensión en el plano local; desfase que es indicativo de la poca preocupación de la sociología política por comprender los fenómenos políticos en su dimensión local.

Así, en el ámbito regional de la investigación urbana, la temática del poder local y el municipio ha sido

escasamente estudiada. Es un campo de conocimientos que, a pesar de estar referido a un fenómeno político cotidiano, de confrontación entre actores sociales y organismos estatales, solo recientemente ha concitado el interés de la comunidad científica regional que busca tomar distancia de la tradición jurídico-administrativa de los enfoques liberales, predominantes en la interpretación de la cuestión municipal. Al parecer, la preocupación por su tratamiento se encontraba anclada a las necesidades de los administradores públicos, interesados únicamente en los aspectos técnicos de la gestión local.

De ahí que no llame la atención, por ejemplo, que el lenguaje municipalista este profusamente compuesto de localismos, de términos arraigados en simbologías locales, que en lugar de recuperar la riqueza cultural son objeto de forzados intentos de unificación¹. La falta de un discurso articulador complejiza la comprensión de los fenómenos del poder local, más aún cuando se constata que están profundamente ligados con la historia de constitución del poder político en los países andinos²; pero, que no han sido objeto de una reflexión sostenida.

La mayoría de textos "técnicos" sobre el municipio latinoamericano empiezan con una alegoría historiográfica sobre su calidad de "heredad ibérica",

para bruscamente pasar a tratar sus aspectos contemporáneos. Esta actitud, que parece retórica, sigue una tradición de pensamiento anclada en una visión jurídico-administrativa (monopolizada por abogados y constitucionalistas), que prevalece en las interpretaciones de la problemática municipal, en la que se reconoce al municipio como el organismo cuya función es la administración de los servicios colectivos en las ciudades, despojado de su dimensión política, por lo que su máxima opción es la de ser un eficiente administrador urbano.

En la actualidad esta suerte de "vacío analítico" sobre la dimensión política de los municipios andinos, no se debe a los efectos de la crisis de paradigmas que tornarían incompetentes previas teorías municipalistas, ni tampoco se trata de un típico y desgastado caso de nuevas preguntas sobre un viejo tema, sino simplemente de un fenómeno socio-político insuficientemente estudiado.

El propósito de este trabajo es examinar el "estado de la reflexión" teórica sobre la temática del poder local y su vinculación con la cuestión municipal, en las ciudades de los tres países aludidos y desde la perspectiva de los regímenes políticos, por medio de aquellos trabajos que se distancian de la tradición jurídico-administrativa, y que estarían en los contornos

de una posible delimitación de la "sociología política local".

A. Marco referencial.

El debate sobre estos temas es bastante complejo, puesto que distintas escuelas han formulado teorías para explicar las relaciones de poder político en las sociedades occidentales³. Para los fines de este trabajo se asume el concepto de poder como dominación, esto es, la "capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente contra su resistencia (O'Donnell, 1978: 1158). La dominación tiene un carácter relacional, ya que supone una modalidad asimétrica, desigual, que surge a partir del control diferencial de ciertos recursos que permite sujetar los "comportamientos y abstenciones" del dominado a la "voluntad del dominante" (cfr. O'Donnell, 1978: 1159).

Desde la perspectiva de las subordinaciones políticas⁴ entre el Estado y la sociedad, se enfatiza en el enfoque del Estado-aparato, como la "objetivación política de ciertas relaciones sociales en las instituciones públicas y el derecho (cfr. O'Donnell, 1978: 1185). El Estado presupone una "comunidad política" a manera de condición necesaria para la dominación consensual, y como meta de las instituciones estatales. La comunidad

política se define como las "solidaridades colectivas, vigentes en gran parte de una población territorialmente acotada por un Estado, resultantes de la creencia que se comparten importantes valores e intereses, y de que es posible proponerse metas comunes imputables a esos valores e intereses" (O'Donnell, 1978: 1186).

Según O'Donnell, las instituciones estatales ejercen el poder y gobiernan cuando respaldan sus decisiones con la capacidad de imponer severas sanciones (no sólo coactivas), pues el fundamento del Estado es el control de los recursos de dominación y su pretensión de ser habitualmente obedecido (cfr. O'Donnell, 1978: 1186). El resultado de las acciones de las instituciones estatales es la "organización consensual de las articulaciones de la sociedad", deviniendo en un amplio control hegemónico que encubre su dominación en la sociedad.

Para descender desde el enfoque del aparato estatal nacional al nivel del municipio y el poder local, cabe indicar que los procesos urbanos están estrechamente vinculados con los fenómenos políticos, pues los términos ciudad y política nacieron en la tradición occidental como conceptos y realidades interrelacionadas, sus articulaciones son claras, civitas y polis son raíces que en distintos idiomas expresan, al mismo tiempo, un modo de habitar y una forma de participar: civismo y política (cfr. Cardoso,

1972: 29).

Así, se entiende el poder local como las relaciones de dominación existentes en la ciudad que actúan sobre los diferentes segmentos de la población urbana, a partir del acceso particular/colectivo a ciertos recursos en el complejo ámbito de la vida cotidiana. El municipio, por su parte, es el aparato urbano del Estado que incluye: a) el poder político municipal con decisiones obligatorias (Simon, 1982) y capacidad coercitiva; y b) la institucionalidad pública del gobierno municipal, las políticas urbanas y la representación colectiva de la ciudad. Correlato del municipio qua aparato estatal, es la existencia de comunidades políticas locales que se disputan en el territorio la delimitación de la jurisdicción municipal.

Por consiguiente, el municipio no constituye sólo una forma de poder local, sino la instancia del poder político en la ciudad o la localidad, en la medida en que accede al control de los recursos de dominación y hegemonía. En su versión urbana, el municipio de cara a la sociedad articula la diversidad de intereses de distintos grupos, clases y estratos sociales a través del régimen político, pero éllo no supone como "necesaria" la existencia de niveles complejos de organización social, ni de "sociedades locales" como condición de la existencia de municipios, ya que en los

países latinoamericanos se erigen municipios en territorios donde no hay cohesión social y/o política. En los Andes, la mera agrupación de personas no da origen a un municipio, y menos aún al "lugar donde reina el espíritu de la libertad".

Si bien el municipio de la ciudad es la expresión más acabada de la relación política local entre aparato estatal urbano y sociedad, no es la única modalidad de existencia del municipio, ni el patrón a seguirse, pues los municipios existen conforme la multiplicidad de nexos que establece el Estado nacional en países cruzados por procesos de faccionalismo político, con conflictos regionales inconclusos, condicionados por problemas no resueltos de nacionalidades étnicas, con insuficiente integración nacional.

La articulación urbana entre poder local - municipio/aparato estatal/gobierno - comunidad política local es variable, y no implica una necesaria adecuación entre sus componentes, puesto que la jurisdicción del gobierno local puede ser mayor o menor que la ciudad; por ejemplo, en Quito la jurisdicción de la administración municipal es más grande que el territorio de la ciudad al incluir un área rural en su delimitación cantonal, mientras en Lima los distritos municipales son mucho más pequeños que la propia ciudad.

En el contexto del modelo de Estado unitario y centralista la pregunta es: ¿Cómo se vincula el municipio con el Estado central, por consiguiente, cómo se articula al poder político local con el nacional? Respecto del nexo municipio-gobierno central el problema principal es la autonomía municipal (de recursos, decisiones, y condiciones) para la gestión local, por lo que la autonomía municipal no significa "independencia", sino "capacidad para actuar y posibilidad real de intervenir" (cfr. Borja, 1985: 175) en las políticas (nacionales, provinciales) de los niveles superiores del Estado, que afectan significativamente a los procesos locales. La autonomía municipal también alude a la capacidad de coordinar diversas acciones con organismos regionales, provinciales y nacionales dentro del ámbito local.

De acuerdo a la definición de democracia acuñada por Bobbio (1986, 125), se interpretaría a la democracia local como el sistema de instituciones de la ciudad, en el que las decisiones colectivas que afectan a la totalidad de sus habitantes (al margen de su tamaño), son tomadas por todos sus moradores.

Ahora bien, la autonomía municipal no necesariamente implica mayor democracia. En relación con el municipio, la noción de articulación del poder político se refiere a los mecanismos de control social que se realizan por

medio de la estructura político administrativa, jerárquica y burocrática de la institucionalidad estatal que reduce los poderes de las instancias municipales, convirtiendo la política en actividad ajena a la población. Esta modalidad de articulación implica la reproducción de una cultura del autoritarismo del poder y la pasividad social (cfr. Borja, 1985: 170-171).

La noción de autonomía municipal en el contexto de las articulaciones con el Estado central, incluye, a la par que la búsqueda de mejores condiciones de gestión local, una cultura política autoritaria que es co-responsable de la debilidad municipal.

B. Criterios de delimitación del análisis.

En referencia con este análisis de la literatura latinoamericana y andina, conviene hacer las siguientes precisiones:

1) La bibliografía seleccionada para examinar el "estado del arte" sobre el poder local y la cuestión municipal, es aquella de carácter teórico y referida exclusivamente a los municipios en contextos urbanos. El análisis supone una primera distinción entre la literatura ligada a las preocupaciones inmediatas de administradores públicos, técnicos y urbanistas orientados por el pragmatismo de la gestión municipal -que no ha sido

utilizada para la elaboración de éste trabajo-, respecto de aquella literatura teórica con pretensiones explicativas sobre la naturaleza política de la institucionalidad municipal en contextos urbanos, que es la que aquí se examina.

Al analizar comparativamente la bibliografía, se procuró indagar acerca de la recurrencia temática y los vacíos conceptuales en que incurre la reflexión sobre el municipio, desde la perspectiva de interpretación de los procesos de articulación del poder político. La pregunta central que orientó el análisis sigue siendo la misma: ¿Cuál es el carácter de los municipios: poder o administrador local? Si son administradores locales su articulación implica total dependencia y subordinación al poder nacional, pero si son instancias de poder político la articulación asume características conflictivas.

Merece resaltarse con Borja (1985, 174), que los poderes locales tienen un carácter "mítico y residual"; mítico porque la conciencia popular los considera un modelo de democracia basado en la participación igualitaria que se supone existió en el pasado y se desea para el futuro, y residual, porque ha perdido muchas de las competencias que las costumbres o las leyes le atribuyen. Afirma el autor que los "poderes locales administran y gestionan una parte de los servicios destinados al consumo social,

vigilados de cerca por el Estado central, del que dependen de hecho la realización completa y la financiación de estos servicios" (Borja, 1985: 175).

2) Se ha delimitado el período que cubre el presente ejercicio comparativo a la literatura de los años ochenta, pues, por distintas razones se "destapa", a comienzos de la década, la preocupación por lo micro y lo local. Este corte obedece, por lo tanto, a la convergencia de dos fenómenos que son, simultáneamente, fuentes de producción teórica que alimentan el debate contemporáneo sobre el poder local y el municipio:

i) Los años ochenta son el período en que se despliegan los impactos recesivos de la crisis económica mundial que, anudados con las teorías neoliberales⁶, impulsan los modelos de descentralización estatal que parecen delegar al municipio roles protagónicos al revalorizar lo local e impulsar la descentralización administrativa. Así, los 80 son testigos de la emergencia de experiencias diferentes que impulsaron ambiguas concepciones de descentralización municipal, como la incursión en los distritos metropolitanos en Perú, la primera elección de alcaldes en Colombia, o los intentos privatizantes en Ecuador.

ii) Durante el decenio de los ochenta, se asistió a distintos procesos de transición hacia gobiernos

civiles-constitucionalistas en América Latina, en los que la preocupación por consolidar la democracia es fuente de reflexión sobre los movimientos sociales urbanos y sus implicaciones ante la institucionalidad política, el acceso al poder local, y la eficiencia en la gestión municipal de cara a las demandas de servicios colectivos. Se trata de fenómenos políticos que apelan el viejo ideario liberal, renaciendo difusas propuestas de corte tocquevilliano⁶ que identifican a la municipalidad como la base de la democracia⁷. En los países estudiados hubo una significativa repercusión de esta reflexión, contemporanizándose con los procesos de reforma administrativa que se implementaron en Colombia y Perú respectivamente.

3) ¿Por qué se propone el "carácter andino" del discurso municipal para éste trabajo? Tres criterios relacionados con la etno-ecología, la política y la cultura permiten pensar en la especificidad urbana de los países andinos:

i) Las capitales de los tres países, y sus respectivas ciudades intermedias, conforman una trama urbana integrada con la geografía andina que remite a la diversidad geológica y geofísica que, a su vez, es específica; constituyéndose en ejes espaciales de un territorio ocupado por múltiples pueblos cuya adaptación alternante hombre medio-ambiente, se resuelve por la

articulación transversal costa-sierra-amazonía. El criterio ecológico o "extensivo" de lo andino, no es un simple factor natural que "le otorga importancia", sino que alude a una delimitación territorial en la que se pueden identificar elementos culturales constantes, cuya recurrencia evidencia la concatenación de factores materiales y societales que solo pueden comprenderse en conjunto (cfr. Golte; 1980, 13-16).

La existencia de instituciones sociales que facilitan la formación de grupos de cooperación y norman el comportamiento de sus integrantes como la reciprocidad, el parentesco, la ritualidad, y la afinidad, son mecanismos de ayuda mutua y reglas para definir el beneficio, cuyas raíces están en el conjunto de estrategias elaboradas a través de los milenios de ocupación en los Andes (Golte; 1980, 25). Son también la matriz cultural de las estrategias de sobrevivencia que, basadas en la organización familiar en torno al consumo, caracterizan la vida de las mayorías populares en las principales ciudades andinas (Pérez Sainz, 1989; Díaz Albertini, 1987; Santana, 1989). Por consiguiente, la cotidianeidad urbana en la que los municipios están integrados se remite también a ésta matriz etno-ecológica.

ii) Los sistemas políticos en estos países muestran una paradoja: mientras el régimen político tiene un carácter

"urbano moderno" -que refuerza el poder de los grupos oligopólicos financieros e industriales (Franco; 1990, 139)- recurre, simultáneamente, a mecanismos de mediación política de corte agrario-tradicional (caciques, patronos, notables) en los que prevalecen el prebendalismo, el personalismo y la clientela, obstruyendo la posibilidad participativa.

El criterio político alude a que las sociedades urbanas de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, se hallan atravesadas por profundos clivajes étnicos y culturales, menormente integradas, sin mayores referentes de identidad nacional, con truncados procesos de modernización donde se convulsiona una inacabada conformación ciudadana, factores que les confieren "distintivos" respecto a las ciudades conosureñas o caribeñas. En estas condiciones, la problemática municipal sin dejar de ser latinoamericana, asume un particularismo andino debido a su carácter urbano atravesado por lo rural; pues, recuérdese que la experiencia distrital de Lima metropolitana se debate en el gigantismo de una informalidad urbana protagonizada por una población de origen campesino andino que afluye a la capital, mientras el tenue descentralismo colombiano está cruzado por la violencia política de base agraria, o los procesos municipalistas ecuatorianos condicionados por el corte regional entre la costa y la sierra andina, configuran, literalmente, delimitaciones

urbanas que articulan múltiples sociedades agrarias.

iii) Las diferencias políticas y culturales no aluden a procesos de heterogeneidad social, ni se trata sólo de disparidades propias de cada país, ya que lo andino tiene un criterio totalizante. Alude a una dimensión cultural compartida, que evoca, como diría Flores Galindo (1988), la idea de una antigua civilización que en la actualidad trasciende los límites nacionales, mantiene la articulación horizontal, incluye no solo a campesinos e indígenas, sino a pobladores urbanos y mestizos, y ayuda a encontrar los vínculos entre sus respectivas historias. Esta dimensión cultural de lo andino atraviesa la experiencia municipal, al punto de otorgarle personalidad, pues son diferentes las prácticas municipales en ciudades sitiadas por descendientes quichuas o guajiros, de aquellas que se realizan con descendientes de migrantes europeos, en condiciones particulares de la geografía andina, y cuyas características urbanísticas dependen del peso de las estructuras agrarias en el desarrollo. Ciudades andinas sobre las cuales la literatura seleccionada da cuenta.

Es oportuno indicar que pese a que Bolivia es un país eminentemente andino, no se lo ha incluido en el presente ejercicio analítico debido a la imposibilidad de encontrar localmente una bibliografía sobre el poder local y la cuestión municipal, ya que la mayoría de

textos disponibles tratan más bien la problemática regional.

En las sucesivas páginas de este ejercicio, se incluye lo siguiente: en la primera parte del texto se registra el examen de los principales temas que recurrentemente analiza la literatura, organizados en torno a la exposición de los cinco conceptos escogidos. El análisis comparativo se hace mostrando el carácter latinoamericano del debate temático, y luego se presenta la discusión en cada uno de los países andinos.

En la segunda parte del trabajo se exponen, brevemente, los contextos sociales que dan lugar a la particular modalidad de articulación del poder local y nacional, en base a resaltar la tendencia predominante en cada país. La tercera parte desemboca en una suerte de problematización conclusiva, proponiendo algunas hipótesis para la reflexión futura.

II. TEMATICAS RECURRENTES Y TENDENCIAS REGIONALES⁸.

Los estudios del municipio y/o poder local tienen sus antecedentes en la sociología clásica y funcionalista⁹, que no han logrado mayor influencia en la investigación urbana andina. Más bien, desde la perspectiva de las Ciencias Políticas, los precursores latinoamericanos incursionaron con investigaciones sobre las distinciones entre el poder real y el poder potencial, logrando tímidas réplicas argentinas del trabajo de Robert Dahl sobre el poder en New Haven (1961). Estos pioneros estudios (Miller, Chamorro, Aguila; 1967) abordaron las estructuras de poder en las comunidades urbanas, sin considerar al municipio, pues partían de un enfoque pluralista que percibía al poder como un sistema de vinculaciones interindividuales basadas en la dispersión de la riqueza.

En el contexto latinoamericano y particularmente andino, correspondió a la escuela francesa de sociología urbana¹⁰ el liderazgo de la investigación. Desde comienzos de la década del 70, la producción de Manuel Castells (quien hizo una relectura marxista de los procesos económicos y espaciales de la ciudad), influyó decididamente en los estudios sobre la ciudad y la "cuestión urbana", proponiendo una metodología para abordar sus problemas "reales", relativos -según él- al "proceso colectivo de reproducción de la fuerza de

trabajo y a las unidades de consumo colectivo (aglomeraciones) en las que dicho proceso se realiza" (Castells; 1971, 9).

Castells definió como el "objeto real" de la sociología urbana a la planificación urbana, entendida como la "intervención" del sistema político sobre el sistema económico, a nivel de lo socio espacial, en busca de superar las contradicciones planteadas por el interés general, dentro de los "límites estructurales de la sociedad concreta" (cfr. Castells; 1971, 208). La noción de sistema urbano se define, para el autor, como la estructura de relaciones establecidas entre los procesos de producción y consumo, en un "complejo espacial" dado, por medio del "intercambio" y la "gestión" de ellas; donde los actores urbanos no existen por sí mismos, sino como "efecto del estado de las relaciones sociales a nivel del sistema urbano" (Castells; 1971, 210). Esta concepción desemboca en el planteamiento de la "determinación estructural de las políticas urbanas", pues las decisiones que regulan los procesos urbanos son definidas como "efecto del sistema urbano sobre sí mismo, por medio de una acción llevada a cabo por su sistema de actores" (Castells; 1971, 212).

La influencia en latinoamérica de esta concepción totalizante de los procesos urbanos dió lugar a una serie de estudios que priorizaban temas relativos a la

relación Estado-ciudad, las políticas estatales y el crecimiento de la urbe, y el papel del desarrollo capitalista en los procesos urbanos. Una muestra de esta tendencia son los trabajos de Kaplan (1976), Garza y Schteingart (1978), Pirez (1979), Topalov (1979), O'Connor (1981), Lechner (1981), Geisse (1983); autores que, dado el elevado nivel de abstracción de sus análisis, enfocaban la investigación empírica buscando la correspondencia entre las relaciones sociales urbanas y las leyes generales de la acumulación capitalista. Lo importante de esta producción, como anota Ziccardi (1989, 275), fue que la cuestión urbana pasó a ser un tema político, ya que el poder aparecía como la categoría fundamental en el estudio del Estado capitalista.

No obstante, la influencia de Castells por estas latitudes no se limita solo a los primeros trabajos urbanos latinoamericanos de sociología marxista, sino que su posterior concepción del ámbito local también va a influir decididamente en el conjunto del debate contemporáneo sobre el tema, ya que su visión del municipio prevalece y se recicla en distintos discursos.

Aunque en menores proporciones algo semejante sucede con la producción de Jordi Borja, quien también tiene trascendental influencia en el debate contemporáneo latinoamericano y andino, sobre temáticas relativas a la

democracia local, la participación política, la descentralización estatal y sus implicaciones en las municipalidades. Su enfoque de la política en el ámbito urbano es predominantemente "institucionalista", y de buena aceptación entre los autores locales (de tradición estructuralista), que privilegian la reflexión sobre los organismos estatales en la ciudad, tendencia que se examinará en los subsiguientes segmentos de este trabajo.

Así, con un estilo más "ensayístico", distante del cientificismo estructuralista de Castells, Borja rescata temas importantes relacionados con la calidad de ciudadanos de los habitantes de una localidad, como identidad previa a la constitución de cualquier agrupamiento urbano. También recupera asuntos relacionados con la comprensión diferenciada de los procesos de descentralización estatal en dos niveles: el regional y el municipal, y temas ligados al reagrupamiento de pequeños municipios, la unificación de áreas metropolitanas y la descentralización dentro de las grandes ciudades (cfr, Borja; 1988, 58). Se trata de un enfoque que empata "oportunamente" con los procesos constitucionalistas latinoamericanos y su preocupación por lo local, que aporta otra perspectiva de los estudios políticos sobre las ciudades, centrada en la necesidad de la "reforma institucional" para abrir la participación a las mayorías ciudadanas.

Los enfoques de éstos autores dan lugar, en la literatura, a la delimitación de dos campos interrelacionados de reflexión: uno, centrado en la relación estructural entre espacio, Estado y sociedad, cuyo debate incipiente complejiza el poco conocimiento local de la temática municipal; otro, referido a la articulación de nociones ligadas con los procesos locales de participación y descentralización, que eventualmente podrían agruparse en la igualmente embrionaria controversia sobre un conjunto de temas asociados con la noción de poder local. Siendo ambos parte de un mismo problema, metodológicamente se los ha diferenciado como un par de ámbitos temáticos que organizan dentro de sí una diversidad de problemáticas específicas.

La indagación realizada permite plantear que alrededor del debate sobre las cinco temáticas seleccionadas se van configurando larvadamente las orientaciones y metodologías que permiten analizar las dimensiones concurrentes en la realidad del poder local y el municipio, en contextos andinos, pero que son tributarias del pensamiento de los autores mencionados. Por ello, lo que en principio puede ser entendido como tendencias de un fenómeno latinoamericano, constituye también aspectos comunes al debate municipal en los países andinos. Veamos, brevemente, la conceptualización de las principales temáticas, y la

continuidad teórica que subyace en sus discursos, a fin de rastrear los términos del debate y el sentido que los autores otorgan a las principales nociones.

A. El concepto de municipio.

Castells (1981, 298-299) define al municipio como la institución de gobierno correspondiente al ámbito territorial de menor dimensión, que incluye una delimitación específica de la sociedad donde se combinan un conjunto de factores productivos, distributivos y culturales que configuran las sociedades locales. Lo caracteriza como el punto de penetración máximo entre la sociedad civil y el Estado, nivel en donde el Estado recibe mayor influencia de la sociedad civil, y en que ésta entra más directamente en contacto con el Estado. El municipio es el punto de "definición" máximo entre estas dos esferas de la realidad social (Castells; 1982, 13-14).

Otras definiciones acuñadas por municipalistas reunidos en un seminario latinoamericano sobre "Gobierno Municipal-Gobierno Nacional", (México, 1984), conceptualizan al municipio como el conjunto de vecinos de una misma unidad político-administrativa, cuyos gobernantes cuidan los recursos mediante el gobierno local; es una organización que se corresponde a una formación social dada, en un territorio donde se dirimen

conflictos sociales básicos a partir de relaciones sociales y de poder específicas; es la célula básica del Estado, la instancia de gobierno más cercana a la comunidad y, como tal, el receptor más directo de las demandas originadas por conflictos sociales (cfr. SIAP-SMP; 1984, 2).

Con una visión más amplia, Herzer y Pirez (1989; 3), definen al municipio como una totalidad integrada de tres dimensiones: i) segmento del territorio nacional, ii) ámbito estatal más descentralizado, y iii) sociedad local o conjunto de actores-relaciones que se dan dentro de un territorio delimitado; dimensiones enlazadas con tres ámbitos superiores, esto es, parte de un territorio con mayor jurisdicción, la sociedad local dentro de la nacional, y nivel de organización estatal dentro de otro. Simultáneamente, para estos autores el municipio se define por poseer una organización propia, competencias delimitadas, y recursos patrimoniales generados directamente o transferidos por el Estado; mientras que, como parte del aparato estatal, se distingue por el conjunto de funciones que integran al Estado con la sociedad y la economía, donde su peculiaridad es la vinculación inmediata con el ámbito socio-territorial, por lo que el municipio deviene en el contorno estatal inmediato de gestión de la ciudad, al igual que en la forma de organización de su gobierno.

En los países andinos las definiciones sobre el municipio se inscriben en la matriz conceptual de Castells. En el caso del Perú, la mayoría de trabajos llevan implícita ésta concepción municipalista (Delgado, 1969; Gianella, 1970; Riofrio y Rodriguez, 1976; Guerrero y Sanchez León, 1977; Henry, 1978; Llona, 1987). Desde la perspectiva del enfoque político institucional, una de las definiciones más elaboradas caracteriza formalmente al municipio como la institución autónoma que forma parte del Estado, de "base territorial, popular y/o provincial", ubicada en la frontera entre el Estado y la sociedad civil, participando simultáneamente en la lucha contra el Estado y en el cumplimiento de funciones locales de desarrollo/servicios en las que interviene el aparato estatal; así, su institucionalidad expresa prácticas que se dan en las bases del Estado cumpliendo funciones más simples, pero más cercanas a las necesidades y a la comprensión popular (Pease; 1989, 41).

En el Ecuador, en cambio, los autores que han incursionado en la problemática municipal no han logrado desprenderse de un enfoque institucional-juridicista. Así, es visto como la base más descentralizada de la administración pública nacional (Carrión, Velarde; 1991, 165), subordinado al orden político constitucional, con autoridad para regir y administrar los intereses cantonales y con competencias en la provisión de

servicios y equipamiento urbano (Carrión; 1987, 141-142). Otras variantes lo identifican a partir de su función de constituir a la ciudad en calidad de distribuidor desigual del equipamiento, en tanto agente normativo del uso del suelo e instancia representativa que articula lo nacional-local (Verdesoto, Unda; 1987, 2); o en su versión juricista-instrumental como expresión de intereses de cambio y/o conservación del sistema (Maldonado, 13).

La reflexión en Colombia adquiere matices de confrontación. El municipio también es reconocido como el lugar de encuentro entre la sociedad civil y el Estado (Santana; 1986, 7), pero enfrenta a un Estado centralista y antidemocrático que ha legado un municipio muerto, sin vitalidad, ni participación ciudadana. Por tanto, dicho contacto entre sociedad-Estado es limitado y excluyente, alejando a las masas de la política (cfr. Santana; 1989, 44). Al centralismo se suma un fenómeno relacionado con la forma cómo "las prácticas clientelísticas han afectado el desarrollo de la actividad política a nivel local y la comunicación con las otras instancias del Estado institucional" (Leal B., Dávila; 1990, 106), por lo que el municipio deviene en el espacio propicio para que las relaciones de clientela se conviertan en la mediación que matiza la comunicación entre la comunidad y las instituciones.

Las distintas variantes de una misma concepción, muestran la existencia de un proceso de reflexión académica sobre el municipio, por consiguiente, de la búsqueda de explicaciones teóricas sobre realidades complejas y evasivas. A pesar de que la comunidad académica regional avanza en la formulación de un debate sobre los elementos que convergen en la caracterización de la problemática municipal, la tecnocracia andina ligada al municipalismo sigue aferrada a viejas nociones que reconocen a la municipalidad como la institución de gobierno y de representación ciudadana más antigua de América Latina, focalizada en las ciudades, que exhibe como principal atribución, "desde su origen", el cuidado del bien común de las poblaciones (cfr. IULA-CELCADEL; 1987, 5).

Cabe la siguiente interrogante: ¿No será acaso que el hecho de que la naciente reflexión académica latinoamericana sobre los municipios emergió huerfana de investigación empírica, le resta credibilidad ante las preocupaciones de técnicos, administradores y urbanistas, quienes, al otro extremo, y ocultos bajo una imagen pragmática, priorizan la experiencia como el argumento central de la gestión, a pesar de que en la mayoría de los casos la mentada capacidad de gestión municipal deja mucho que desear? Por lo menos hay un aspecto que permite una mínima certeza: técnicos, políticos e intelectuales hablan formalmente el mismo

lenguaje, pero, tal vez, el problema es que ello no significa necesariamente que exista comunicación; pues mientras el académico piensa en una articulación de tres dimensiones cuando habla del municipio, el técnico usa indistintamente los términos para referirse a una sola situación, y el político recurre al lenguaje localista para recrear la retórica "participacionista".

Este divorcio entre técnicos, políticos y académicos, no puede ser confundido con la distancia entre teoría y realidad, pues en todos los casos se recurre a distintas teorías. La diferencia estriba, más bien, en su distinta perspectiva ante el problema, ya que mientras los científicos sociales problematizan (desde instancias académicas) focalizados en la sociedad civil, los técnicos y políticos "actúan" desde la gestión estatal local.

B. La noción de poder local.

El tema del poder político, a pesar de ser el núcleo de las ciencias políticas, y como tal un concepto controvertido, tiende en la literatura andina de los fenómenos municipales a ser definido fundamentalmente como poder estatal, sesgando lo que podría ser la indagación del poder en las relaciones humanas en contextos urbanos, hacia el estudio del poder en el gobierno, limitado a su formalidad. La bibliografía

examinada sobre la temática mantiene una perspectiva analítica que concibe a la política como la ciencia del Estado, tributaria del Derecho y del concepto de soberanía, donde el Estado es conceptualizado como el elemento natural superior, deviniendo en la entidad soberana que subordina a todos los grupos humanos.

En esta literatura, el municipio es identificado como la base del Estado, y la sede donde reside el poder local en referencia a las demandas colectivas de la ciudad. Sin embargo, a diferencia del concepto de municipio, el poder local es una noción menos elaborada, y la que más confusiones provoca, especialmente en el ámbito de la tecnocracia pública donde se tiende a asimilar "poder local" con "municipalidad", probablemente bajo la presión por la actuación gubernamental en el nivel local. Los escasos trabajos académicos sobre éstos temas son indicativos de la ausencia de conocimiento analítico con base empírica, especialmente sobre la "problemática de la constitución y el ejercicio del poder a escala local y su articulación con el poder en otros ámbitos, estatales o no" (Coraggio; 1991, 136).

Las primeras intuiciones sobre éste tema en las ciudades andinas, se referían al papel de las élites frente a los patrones de asentamiento en la ciudad, enfatizando en cómo las clases altas ejercen el control sobre el desarrollo de las áreas residenciales, y colocan

limitaciones a la distribución equitativa de servicios e infraestructura, encareciendo innecesariamente las finanzas municipales (Amato, 29). Posteriormente, el análisis del poder local focalizado en el ámbito de los municipios urbanos, que orientaba a la investigación urbana, es superado, dirá Ziccardi (1990, 275), al encontrar, en los últimos dos años un nuevo contenido que lo redefine como la capacidad de asignación de recursos.

Jordi Borja influirá decididamente en la discusión sobre el poder local a partir de criticar el descentralismo localista, concebido como autarquía excluyente que reproduce los caciquismos. Su enfoque se distancia de la visión del poder local centrada en la "articulación de administradores locales con caudillos barriales", donde los líderes autocráticos, por vías informales y personalizadas, mantienen el reconocimiento de la comunidad y de las autoridades locales como los individuos más influyentes y poderosos en el medio político local, constituyéndose en los canales por medio de los cuales los funcionarios públicos menores ejercen la autoridad (cfr. Montaña; 1976, 68).

En oposición, el autor destaca el rol que corresponde a los poderes locales en función del progreso del Estado democrático moderno, a través de reconocer que i) permiten consolidar localmente las libertades/derechos

políticos e instituciones representativas, ii) facilitan que las clases bajas por medio de los partidos políticos y las organizaciones, accedan inicialmente a la institucionalidad local, a pesar de estar excluidas del Estado oligárquico-liberal, iii) las nuevas funciones sociales-económicas del Estado actúan por medio de la administración local, satisfaciendo cuestiones básicas para la vida colectiva, y iv) entendiendo que la municipalidad, por su doble caracter de representación de la colectividad local y de elemento articulador al Estado, deviene en factor de integración nacional en sentido político cultural (cfr. Borja; 1988, 59).

Desde otra perspectiva y en la "búsqueda de alternativas populares", José Luis Coraggio dice que los "condicionamientos por la organicidad de la realidad nos plantean que la cuestión de la autonomía, entendida como afirmación práctica de la soberanía popular, en el sentido de efectivo autogobierno a nivel regional o específicamente local, no puede reducirse a la descentralización intraestatal ni a la participación de la población en el control y eventual autogestión de servicios públicos" (Coraggio; 1991, 138). La postura de éste autor es no insistir en el "participacionismo" que permite una autonomía "dentro del Estado", sino de identificar que la "autodeterminación" y la democracia en los países periféricos son condición del desarrollo y

económico, por lo que la "autoemancipación" otorga el contenido concreto a las formas locales de relación política, social y cultural; de ahí que los poderes locales tienen que ser vistos como "parte de un proceso complejo de constitución del pueblo como sujeto con un proyecto nacional" (cfr. Coraggio; 1991, 150).

En el debate peruano sobre esta temática, a pesar de que se ha incursionado en importantes experiencias municipales, no se ha logrado esclarecer los problemas enfrentados con la noción de poder local, especialmente cuando está asociada con el gobierno local que, por su parte, tiende a confundirse con la idea de autogobierno comunal, concepto que desemboca en la noción de autarquía al prescindir de los procesos articuladores globales (cfr. Díaz A.; 1989, 98). ¿Quién detenta el poder local, las autoridades representativas o las organizaciones de la población? Dilema limeño que exige resolver claramente el problema del poder local, pues de lo contrario se tiende a fortalecer las relaciones municipales con aquellas organizaciones que no representan una posible competencia por el poder (Díaz; 1989, 99).

Neira (1988), por su parte, reconoce que los cambios constitucionales peruanos de 1979 abrieron un espacio político local diferente al espacio político nacional, debido a que mientras en el plano nacional la materia

prima de la política es el Estado, en el nivel local es la sociedad civil. Dice al autor que las relaciones políticas a nivel nacional son abstractas, pero a nivel local son concretas, por ello, a pesar de que la comunidad local constituye el "epicentro de la política cotidiana" y que el desarrollo local tiene su propio ritmo, "la dimensión local no ha entrado, ni como teoría ni como práctica en los partidos políticos, no existe una dimensión local ni en la doctrina ni en la ideología de los partidos políticos, sean de derecha o de izquierda" (cfr. Neira; 1988, 10).

Desde una posición contestataria, hay autores que sostienen que la propuesta del "Poder Vecinal" levantada por la "Izquierda Unida" fue la más avanzada oferta democratizadora, ya que planteaba reconocer el perfil social de las organizaciones populares, no en función de su calidad de ciudadanos individuales, sino en tanto categoría colectiva socio-económica con personería para intervenir en la vida política, permitiendo la constitución de un sujeto colectivo nuevo que demanda la redefinición de la noción individualista de ciudadanía (Chirinos; 1985, 8). Su importancia radica, según el autor, en que permite convertir la participación vecinal en medio para consolidar el movimiento popular, lograr eficacia en el gobierno de la ciudad, alcanzar consensos básicos sobre la gestión urbana, y hacer de las municipalidades efectivos gobiernos locales así como

representantes legítimos y democráticos de la ciudadanía (cfr. Chirinos; 1986, 226).

En el Perú, a pesar de su interesante experiencia local, -en tanto implicó el desarrollo de la organización popular urbana, la confrontación del concepto individual de ciudadano con la noción de sujeto colectivo organizado, y la presencia de nuevos actores en el marco de la descentralización distrital de Lima-, no se ha logrado mayores precisiones conceptuales en torno al tema del poder local.

En el Ecuador la situación es más dramática frente a dicha temática. Los pocos autores preocupados por el tema y bajo la influencia del enfoque jurídico-institucional que visualiza al municipio como el eslabón inferior del Estado, tienden a reproducir la visión del poder local como poder estatal de la ciudad. Síntomas de esta tendencia son afirmaciones como la de que la debilidad municipal está ligada a la falta de fortaleza y legitimidad del conjunto del Estado como institución (cfr. Rosales; 1988, 33); en relación al papel histórico que cumplen los municipios en la conformación de un Estado que no ha logrado la representación del interés general (cfr. Velasco; 1988, 56).

Otras modalidades de éste enfoque del poder local-municipio/Estado, plantean esquemas reduccionistas, de

corte ortodoxo, marcadamente estatistas, que enfocan al municipio como parte constitutiva de la regionalización del Estado, a manera de función especializada del aparato urbano estatal (Torres; 1985, 58). Una investigación referida al proceso urbano de una ciudad intermedia en un contexto de colonización, asimila poderes locales con organización social por servicios. Uno de sus autores considera que el municipio, no obstante su capacidad administrativa, no es un verdadero eslabón estructurado en la red de poderes locales (cfr. Allou; 1985, 35). Sin embargo, posteriormente y reconociendo su carácter histórico, los autores, en relación con la misma investigación, argumentarán que la constitución del poder local atravieza por el análisis del proceso de evolución de la organización popular, ya que ésta pasa de ser una organización local a centro de poder, "liberándose" de la sociedad que lo "engendró" para trascenderla y convertirse en órgano de poder local, cuyo campo de acción es la sociedad urbana local (cfr. Allou, Velarde; 1986, 165-172).

En el contexto de análisis de las ciudades intermedias, Carrión (1986) define como poder local al órgano estatal cuya jurisdicción se construye en el ámbito cantonal, pues es visto como un débil eslabón del Estado que "tiene poder limitado pero real". Según el autor, este poder "se constituye a partir de las contradicciones económico-sociales imperantes al interior del ámbito

cantonal, y de la relación asimétrica que se establece con el Estado en general, del cual es parte y en el cual se encuentra subsumido (cfr. Carrión; 1986, 68-69).

Un matiz de esta idea es simplemente poner en plural el problema al afirmar que el municipio, ante la demanda local de servicios y equipamiento, se disputa su gestión con otras instancias estatales y sociales, dando lugar al "complejo institucional articulado", presente bajo multiplicidad de formas que expresan varios poderes locales y la inexistencia de un solo poder local (Carrión, Velarde; 1991, 166-167).

El trabajo que adopta una perspectiva diferente para estudiar las articulaciones del poder político en las barriadas suburbanas, entendidas como escenarios privilegiados del comportamiento político, es la investigación de Menéndez-Carrión (1986). La autora adopta un enfoque innovador para entender el poder local analizando el reclutamiento electoral, que permite comprender la doble dimensión del poder local: de un lado ligado a las maquinarias políticas y los "action sets" de las autoridades locales y/o partidos políticos bajo la forma clientelar y, de otro, en tanto cultura política de los moradores suburbanos que actúan como clientela electoral (cfr. Menéndez-Carrión; 1986, 429). Se trata de un estudio que enfatiza la relación Estado-sociedad política, develando los aspectos político-

clientelares del municipio en la ciudad de Guayaquil que, entre otros méritos, exhibe una sólida investigación empírica de la que, por lo regular, carecen los trabajos sobre el poder local en el país.

Así, en el Ecuador, salvo el trabajo de Menéndez-Carrión, toda la reflexión sobre el poder local no se desprende del enfoque jurídico-institucional. Los distintos autores, en mayor o menor proporción, identifican la comprensión del poder local con el análisis del poder municipal en la ciudad. Términos como municipio, poder local y Estado, casi son sinónimos en el debate académico municipalista ecuatoriano, a pesar de ser un país donde hay una sólida tradición política de poderes locales no estatales.

En Colombia, los términos del debate sobre el poder local también se relacionan con la noción Estado-poder. Hay quienes afirman directamente, sin ambages, que históricamente el municipio colombiano ha sido un vehículo de dominación oligárquica (Ahumada, 1985). Se sostiene, en ésta misma línea, que el municipio sufre de deslegitimación progresiva como efecto del "consenso paralizante" que desató el pacto bipartidista, de ahí que los gobiernos locales continúan siendo los representantes del poder central e instrumentos de dominación de un bloque de clases que mantienen el monopolio del poder local y nacional; por lo que

devienen en piezas claves en la estrategia política de confrontación con las necesidades ciudadanas, puesto que su satisfacción se convirtió en medio para asegurar la existencia social de la "casta política" (cfr. Velasquez; 1986, 8-10).

La tendencia planteada por este autor es que las fuerzas tradicionales buscan mantener el control político estricto sobre la vida local, vigilando los mecanismos de decisión y el aparato burocrático municipal, desde el monopolio electoral hasta el más descarnado clientelismo, usando técnicas de ejercicio del poder como el pegagoso discurso participativo, la concertación entre empresarios locales, y el diálogo formal con organizaciones populares (cfr. Velasquez, 1991: 134).

Santana (1989) coincide con esta imagen del municipio colombiano, al enfatizar que los poderes locales configuran una relación particular entre las clases, y expresan en cada momento una relación de fuerzas políticas que se interrelacionan con el Estado central y con las clases dominantes en el conjunto de la nación, por lo que el ejecutivo mantiene el control absoluto sobre las autoridades municipales, a quienes, además, no les interesa que su gestión esté respaldada por la población, sino por el "padrino político" a quien deben su puesto (cfr. Santana; 1989, 42).

Leal y Dávila (1990), compartiendo el enfoque del personalismo prevendalista que reina en el sistema político colombiano, argumentan que el municipio es parte constitutiva del entramado por el cual circulan las relaciones políticas clintelísticas (Leal y Dávila; 1990, 108-109), pues es en él donde se dan los nexos con las otras instancias estatales, ya que desde la administración municipal las autoridades tienen que ordenar y dirigir la comunidad bajo su responsabilidad así como los procesos socio-económicos que ésta desarrolla, papel que cumplen de acuerdo con la lógica clientelista que domina el funcionamiento del sistema.

Los ejes del debate andino sobre el tema del poder local que se desprenden de la literatura examinada son: i) el poder local entendido como la autoridad pública de la ciudad, por tanto, reconocido como la instancia formal de gobierno urbano. ii) Siendo parte del Estado y del sistema político, el poder local es permeable a las influencias de la sociedad local, por consiguiente, adquiere especificidades de acuerdo a cada situación; así, mientras en Lima la noción de poder local enfrenta la posibilidad del replanteamiento colectivo de la representatividad municipal, en Colombia, en cambio, está directamente abocada a su funcionalidad dentro del sistema clientelar, y en el Ecuador confronta su condición de dispensador de los servicios colectivos de la ciudad. iv) En todos los casos prevalece la propuesta

de que el poder local debe constituirse en una instancia impulsadora del desarrollo urbano/regional, a partir de promover la mayor participación ciudadana.

C. La necesidad de la descentralización.

Sobre el tema de la descentralización se viene debatiendo intensamente en latinoamérica desde comienzos del decenio de los 80¹¹. Para muchos de sus partidarios la descentralización es un instrumento que permite el desarrollo local, democratizando los procesos sociales y la toma de decisiones políticas, dando lugar a procesos de reorganización territorial; cambios que exigen como condición central aumentar la participación popular, lo cual disminuiría la injusticia social. Es decir, la descentralización es difundida como la panacea del desarrollo local para las condiciones actuales.

Sin embargo, "descentralización" es un término ambiguo que se refiere a distintas situaciones de reorganización institucional, o a formas de desarrollo que aluden, respectivamente, a propuestas de reducción estatal a partir de promover el "privatismo" y la iniciativa social, o de recuperar "iniciativas populares" que buscan alternativas a la crisis del Estado. Se trata de propuestas diferentes que son conceptualizadas en un abanico de escuelas de pensamiento, que van desde las corrientes abiertamente neo-liberales a las "post-

marxistas"12.

Los actores políticos han "delatado" al centralismo, la burocratización, la monopolización estatal, en la gestión de los servicios colectivos, reivindicando las instancias primarias de organización territorial-estatal, con lo que aparecen en el escenario variantes de temas como la desconcentración administrativa, el reforzado papel de las colectividades locales, la reducción del ámbito estatal, los municipios como actores locales del desarrollo; temáticas cuyo transfondo es la dimensión local de la crisis del modelo de Estado que, a través de las políticas sociales, cumplía el papel decisivo de redistribuidor social del ingreso (cfr. Peñalva; 1989, 11).

Las recientes propuestas de descentralización, que indistintamente se multiplican desde diversas posiciones políticas en los países andinos, son sintomáticas de éste fenómeno, pues tienen como elementos comunes el contexto de crisis en que se plantean y la perspectiva de revalorización del municipio. Respecto a la crisis, cabe referirse a su dimensión urbana que pone de relieve en toda su crudeza las limitaciones de la gestión municipal. A este nivel las tendencias son similares en los tres países, pues mientras la ley otorga mayor amplitud de competencias a la municipalidad, éstas no se cumplen por interferencias del propio Estado central que

sustrae de la obligación municipal la prestación de servicios, provocándose un fenómeno de "desmunicipalización" como resultado de la incapacidad municipal para hacerse cargo de las competencias que les son atribuidas (Peñalva, Grossi; 1989, 448).

En este sentido, la caracterización de la crisis urbana acuñada por Peñalva (1989, 6), alude al desfase entre las necesidades sociales de acceso a los bienes y servicios de consumo colectivo, y la capacidad estatal para garantizar la provisión de dichos bienes-servicios al conjunto de la población. Esta brecha tiende a acentuarse por los impactos recesivos de la crisis económica, dando lugar a que los desafíos locales (movimientos populares de base urbana y gobiernos municipales), comiencen a alcanzar un marcado protagonismo y una renovada significación.

En referencia a la revalorización municipal, conviene señalar que la súbita preocupación por el protagonismo de los municipios, justamente en contextos de crisis, acarrea una serie de ambigüedades conceptuales. Resulta curioso que, mientras por un lado, como anota García (1988), se asiste a una frenética búsqueda de roles utópicos para las municipalidades, aprovechándose de las incertidumbres que provoca la crisis de paradigmas, pues se pretende encontrar en el nivel local lo negado en el plano nacional; simultáneamente, de otro lado, el

excesivo énfasis en lo cotidiano, en las supuestas virtualidades de lo local, puede nublar la percepción de la existencia de formas de concentración decisional en el nivel central de gobierno.

Así, el inquerir sobre la dimensión protagónica del municipio y/o poder local, no solo que nace signada por la confusión conceptual, atravesada por las incertidumbres teóricas, sino que deviene, más bien, en una suerte de búsqueda residual de utopías. Como lo afirma Coraggio (1991, 130), parecería que el municipio renace de "sus cenizas y es alzado como alternativa de reforma, como alguna vez lo fueron las regiones".

Los tres países aludidos comparten la modalidad unitaria de organización territorial, y participan de la misma lógica de organización municipal. En Colombia, el municipio está integrado por el ejecutivo, conformado por el alcalde de elección popular desde 1989, y el legislativo o concejo municipal. Su autonomía política no está garantizada por la constitución, de ahí que el municipio es reconocido como una instancia de gobierno, a manera de entidad "delegatoria" nacional o departamental. En el Ecuador, el municipio está integrado por el ejecutivo, que es el alcalde elegido sólo en los cantones con más de 50.000 habitantes, y el legislativo o concejo municipal. Tiene garantizada constitucionalmente la autonomía política, y es

considerado como un nivel de gobierno. En el Perú, la situación es similar, pues el ejecutivo es el alcalde y el legislativo los regidores, con autonomía política garantizada constitucionalmente, e igualmente considerado como nivel de gobierno.

La tendencia en estos países es que el debate sobre la descentralización no emerge de los círculos académicos, sino de los segmentos inferiores del aparato estatal (alcaldes, concejales, técnicos), quienes buscan la autonomía en la gestión de los niveles locales de gobierno. Esta inclinación pragmática a desconcentrar las funciones administrativas, pone de relieve los problemas derivados de la inserción institucional del municipio en la organización territorial del Estado, pues riñe con el supuesto básico de la descentralización municipal que es, precisamente, la transferencia de competencias, recursos y personal de la municipalidad hacia zonas, barrios y distritos que detentan autoridades propias (Peñalva y Grossi; 1989, 444).

Sin duda alguna, Jordi Borja (1988) es uno de los impulsores del tema de la descentralización con mayor influencia en la región. Refiriéndose a la dimensión municipal de esta temática, como consustancial a la democratización estatal, considera que la descentralización es una respuesta histórica al centralismo porque: i) éste ha desembocado en una crisis

de representación que demanda la participación política de base en las instituciones políticas más próximas¹³, ii) ha auspiciado una excesiva administración pública tecnocrática, iii) existen desigualdades con desequilibrios territoriales que dan lugar a las reivindicaciones del poder local/regional en busca de políticas de reequilibrio, iv) los nuevos movimientos sociales y las viejas corrientes autonomistas y tradiciones culturalistas, conquistan nuevas posiciones en el poder local, y v) los impactos de la crisis económica devalúan al Estado, y conducen a revalorizar los poderes locales como una forma de relación más directa entre la carga fiscal y la acción pública (cfr. Borja, 1988: 79).

Para este autor se trata de una propuesta de "Estado ordenamiento" viable (Borja; 1988, 80), que sustentada en la autonomía local y la descentralización no plantea defenderse del Estado central, sino intervenir en todo el proceso de decisión y gestión de políticas, articulando Estado local y sociedad civil.

Diferentes estudiosos coinciden en que una voluntad política activa impulsa el desarrollo de una política urbana eficaz, a manera de condición para la eficiencia de la gestión municipal, lo cual conduce a diferenciar las nociones de "descentralización" de la gestión municipal, respecto de la "desconcentración" de sus

funciones. Se trata, según los autores, de que la descentralización debe ser entendida como una "verdadera transferencia de poder y recursos a niveles inferiores de la administración municipal" (Castells, Borja, Belil; 1987, 56).

Ziccardi (1990), considerando la orientación que ha prevalecido en la investigación urbana de la región, señala que una política de descentralización debe considerar necesariamente la cuestión regional y local, a pesar del carácter sectorial de las políticas públicas, que prescinde de la dimensión territorial, o a la inversa, cuando la descentralización económica se limita a modificar la asignación territorial de los recursos fiscales. De ahí que la descentralización en América Latina, vinculada a los procesos de democratización, es en sí transferencia de poder desde las entidades centrales a los gobiernos locales, es delegación de funciones, asignación justa de recursos, autonomía de los entes locales para organizar las actividades y servicios en sus territorios (Ziccardi; 1990, 278-79).

Para otro autor, la mayor o menor capacidad de gestión de los gobiernos locales no guarda una necesaria correspondencia con el grado de descentralización política-administrativa del Estado, pues a pesar de la homogenización de las funciones legalmente asignadas a

los gobiernos locales, éstos, en su mayoría, no pueden cumplirlas, reduciendo, por ejemplo, la eficacia de su maquinaria impositiva debido a que entre los principales contribuyentes están notables y élites locales. De ahí que las ambigüedades de la descentralización asumen cierta funcionalidad respecto del ajuste económico, al pretender disminuir la crisis fiscal del Estado, o precipitar la eliminación de los dispositivos institucionales de las políticas de bienestar (passim, García, 1988).

Es decir, desde la perspectiva de las denominadas "políticas de ajuste", alentar el autofinanciamiento local conduce a la pérdida de lo que García (1988) denomina "justicia redistributiva en el Estado", pues, no solo que emergen las supuestas virtudes empresariales de la sociedad, sino que se desenmascara el trasfondo de esta operación: la privatización va de la mano con la descentralización.

Herzer y Pirez (1989), en cambio, plantean la hipótesis de que el municipio es una institución frustrada para emprender la gestión de producir la ciudad, esto es, imposibilitada de responder a las necesidades populares. Por tanto, es incapaz de articular un sistema político local que integre a todos los sectores sociales. Si esto es así, la "apología del fracaso" del gobierno local impide la emergencia de instancias superadoras,

por lo que la descentralización no garantiza, necesariamente, la democracia local, ni la participación popular, ni la búsqueda de soluciones a las necesidades básicas (cfr. Herzer y Pirez; 1989, 4). Según los autores, para que el municipio emprenda un rol protagónico y adquiera representatividad, se requiere un cambio cualitativo de fuerzas que permitan prácticas distintas de poder, que cambien las costumbres y normas vigentes, permitiendo transformar las prácticas cotidianas (Herzer y Pirez; 1989, 5).

Desde una postura crítica, Coraggio (1991, 155-159), llama la atención sobre las falacias que recubren los discursos apologéticos de las virtudes descentralizadoras. Es necesario, arguye, explicitar el sujeto o agente destinatario de la descentralización y, al mismo tiempo, exponer las condiciones para su realización, pues se trata de evitar la idealización a priori de determinada forma institucional que, generalmente, conduce a la mistificación de las estructuras y al olvido de los sujetos reales.

A partir de señalar algunos problemas de las propuestas de descentralización que aluden a la heterogeneidad social y el territorio, a la conflictiva relación entre "lo local" y la autodeterminación nacional, a la idealización de lo cotidiano, del saber local, de la identidad local como base del desarrollo, éste autor

advierte que pueden conducir a la idealización del gobierno municipal, que, por lo demás -como ente administrativo del Estado o como gobierno local- no es una forma universal. Su propuesta (Coraggio; 1991, 187-189), es no identificar mecánicamente ámbito local con democratización, ni municipio con descentralización, mientras que la búsqueda de alternativas en el marco de transiciones posibles exige la sistematización crítica de las experiencias de poder local con orientación popular, diseminadas en toda América Latina.

Indudablemente que el debate regional sobre la descentralización examinado en la literatura, contiene propuestas de democratización y desarrollo, pero también ha generado advertencias sobre los efectos perversos de la descentralización, porque ella daría mayores facilidades a la penetración multinacional frente a lo cual el "interés local" deviene insignificante; o porque las políticas descentralizadoras, antes que lograr la igualdad, ahondarían las diferencias regionales, al suprimir los mecanismos centrales de compensación, por no hablar de las arbitrariedades de poder que podrían provocar. En todo caso, la noción tradicional de centralismo estatal ha sido cuestionada, emergiendo nuevos temas como la progresiva incorporación de los grupos excluidos, la ampliación de derechos y libertades, las reformas a las instituciones representativas, y el control popular de la gestión

administrativa.

No obstante, el debate sobre la descentralización también acarrea múltiples incertidumbres e interrogantes conceptuales. No se diferencian con precisión las implicaciones político-territoriales de la descentralización respecto de la descentralización administrativa del aparato estatal. El estado del debate es indicativo de la superposición de distintos niveles, puesto que aspectos culturales, sociológicos, económicos, territoriales y políticos están mezclados en las propuestas descentralizadoras.

¿Cuales son los términos del debate sobre la descentralización en el Perú? Los cambios constitucionales instaurados en el Estado desde 1979¹⁴, plantearon la necesidad de descentralizar la administración, identificando como pieza clave del proceso la formación de gobiernos locales con autonomía económico-administrativa, con atribuciones propias en su jurisdicción territorial a nivel de los servicios, equipamiento colectivo y participación vecinal en el desarrollo comunal. Según Portocarrero (1986), mediante una serie de instrumentos legales se reglamentó el nuevo rol de los municipios en la vida político-administrativa del Perú que, a pesar del sesgo juricista, ampliaron su campo de acción, permitiendo lograr importantes avances en su capacidad y autonomía económica.

Recién a comienzos de 1990 se puso en marcha en el Perú el proceso de regionalización del país, que garantiza constitucionalmente las elecciones de Asambleas Regionales, la descentralización administrativa, y la autonomía económica basada en la recaudación de impuestos y la inversión local. Cabe recordar que los esfuerzos descentralizadores de la década de los ochenta se ubicaron más en el ámbito de los gobiernos locales, que son alrededor de 1.800 en todo el país. Este impulso de desconcentración fue más declarativo que real, puesto que si bien la ley municipal de la década pasada devolvió la independencia a los gobiernos locales, conjuntamente con la capacidad de elegir su propio gobierno, transfiriendo a los municipios un conjunto de responsabilidades, no llegó a proveerles, desde el gobierno central, ni la asistencia técnica necesaria para el diseño y ejecución de planes de desarrollo local, ni menos aún los recursos económicos para llevarlos a cabo. El resultado fue que los municipios, como dice Nuñez (1988), se han convertido en los "administradores de la pobreza".

De todas maneras, las reformas implementadas, potenciadas por la ingerencia de un nuevo actor en la escena urbana como son las organizaciones populares a partir de las elecciones de 1980, perfilaron el nuevo rol del municipio que, de todas maneras, representaba una "clara modificación del centralismo estatal, una

instancia de gobierno y de poder que se acercaba a la sociedad civil" (Díaz; 1989, 93).

Henry Pease (1989), sostiene que la apertura de los 80 afectó más a la sociedad que a la política, pues perdió legitimidad la democracia liberal impactada por la demanda popular que incluía una "alta valoración de la democracia local" que no se restringe al "ámbito que los gobiernos imponen a la municipalidad", sino que "permita pensar en alternativas de representación que complementen efectivamente las instituciones nacionales"; proceso que obliga a superar las concepciones restringidas de gobierno local que limitan éste ámbito a una mera "gerencia de servicios o a la administración de competencias restringidas, pretendiendo inútilmente despolitizar la función edil" (Pease; 1989, 19-21).

Plantea este pensador que "democratizar el Estado y romper su verticalismo burocrático" es el nuevo énfasis descentralista formal y real puesto en la democracia formal "desde abajo", que precede y condiciona incluso el actual proceso de regionalización (Pease; 1989, 22). Así, propone que la alternativa de desburocratización estatal es el intento de desarrollar, en los municipios, experiencias masivas de participación local no desvinculadas de la lucha política global, "en la generación de una dinámica que haga de los municipios un

espacio esencialmente de gestión popular, que descubra el valor de la política nacional, al tiempo que la experiencia de participación genere fuerzas desde abajo con protagonismo popular" (Pease; 1989, 42).

Chirinos (1988), si bien reconoce que desde el punto de vista normativo la reforma municipal ha significado un paso positivo hacia la descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales, no fue suficiente para convertir al municipio en un gobierno local, con poder para gestar el desarrollo de la ciudad en función del conjunto de la población, puesto que se necesita de una voluntad política para impulsar un proyecto que contemple la participación organizada de la población en la toma de decisiones, aunque para lograrlo haya que rebasar la legalidad (Chirinos; 1988, 193).

Hay autores (cfr. Romero; Frias, 12), que en referencia a la problematización de la municipalidad en el marco de la relación distrito-metrópoli, que vincula más estrechamente el gobierno territorial con un grupo humano concreto, proponen descentralizar el poder en la misma capital, buscando que el municipio provincial se convierta en auténtico gobierno local; es decir, se trata de reconocer la posibilidad descentralizadora en Lima, a partir de las propuestas de "desarrollo de las subregiones".

También se afirma que democratización es casi sinónimo de descentralización y regionalización, sobre todo en un país que sufre de "centralismo extremo", por lo que sin la creación del nivel regional de gobierno, la democracia se reduciría a un régimen de delegación municipal del poder central del Estado (Neira; 1988. 11).

En el Ecuador, el tema de la descentralización estatal se encuentra todavía anclado en el "inmediatismo" de la gestión pública del gobierno central. Su debate es todavía abstracto, ligado a macro visiones del desarrollo. Prácticamente, a nivel de la municipalidad, no se ha incursionado en su análisis (probablemente porque tampoco hay experiencias), pues sólo se constata en la literatura tímidas resonancias locales de las ideas descentralizadoras que recorren el continente. Por ejemplo, refiriéndose al municipio hay quien afirma que ahora es "el tiempo de descentralización" (Rosales; 1988, 17-18), esto es, el período para trasladar atribuciones y recursos a las regiones y localidades en busca de reducir el gigantismo y burocratismo de los gobiernos centrales, y permitir a las comunidades locales y sus instituciones una mayor autogestión de sus asuntos. En esta lógica, el núcleo de la propuesta es el fortalecimiento de los gobiernos locales, especialmente del municipio, con la devolución de medios financieros, el fortalecimiento de su autonomía, el

incremento de su capacidad de gestión del desarrollo, y con la consolidación de su esencia democrática¹⁵.

Una modalidad que asume el debate en torno a la noción de descentralización, es el enfoque de Carrión y Velarde (1991, 175), que considera un aspecto interesante del llamado "complejo institucional articulado", en relación a que el municipio se ha transformado en otro órgano más de la trama de relaciones que configuran el poder local, perdiendo su rol en el ámbito más global dentro del conjunto del Estado, transformándose, más bien, en un "órgano descentralizador de conflictos".

En el Ecuador, el tema de la descentralización municipal asume una faceta interesante: no ha sido, hasta el momento, objeto de preocupación académica, sino más bien un argumento en favor de la privatización impulsado por empresarios y gremios del sector productivo privado, quienes lideran el debate político sobre la reducción del Estado en favor del protagonismo societal. Solamente, a manera de ejemplo, recordemos que mientras la municipalidad de Quito emprende tenues intentos de entregar ciertos aspectos de la gestión urbana en manos de la empresa privada, en Guayaquil, contrariamente, la situación es realmente drástica, pues directamente, sin ambages, y con apoyo popular, se empieza a restringir la acción municipal con la entrega al sector privado de las empresas municipales de servicios urbanos. Da la

impresión de que en el caso del Ecuador, las versiones descentralizadoras más exitosas son las abiertamente neoliberales.

Contrariamente a este influjo de las tendencias neoliberales, en Colombia, dice Leal Buitrago (1990, 105-107), la descentralización se presenta como una búsqueda de mayor presencia del Estado en los escenarios del nivel local y regional del bipartidismo. De ahí que, ligada a problemáticas como la reforma municipal y la elección popular de alcaldes, ha devuelto la importancia al tema municipal. La estructura municipal colombiana se mantenía sin mayores variaciones desde el siglo anterior, ayudando a apuntalar la "centralización política y la descentralización administrativa", pues, ocupaba un lugar subordinado a las instancias nacional y departamental. En el presente siglo la creciente centralización de funciones y decisiones, y la concentración del gasto público en el nivel nacional de la administración pública, se consolidó y profundizó con el Frente Nacional que expandió las prácticas clientelísticas en la política local, y en su comunicación con otras instancias del Estado institucional, deteriorándose las condiciones en que los municipios cumplían sus funciones.

Durante los años ochenta, el municipio colombiano ha experimentado la reforma administrativa y fiscal que

redefinió sus funciones y competencias político-administrativas, fortaleciendo los fiscos municipales y normatizando la participación de la comunidad; al mismo tiempo que, con la elección popular de alcaldes, se dió un fuerte remezón a la jerárquica y estática estructura institucional al incluir la consulta popular. Sin embargo, dado lo reciente del proceso y los diversos sujetos que la apoyaron, es difícil precisar su incidencia en el sistema político colombiano, pero, como afirman Leal y Dávila (1990), "sin ser muy claro el rumbo, el municipio colombiano ha cambiado la forma de ejercer sus funciones, las atribuciones y servicios que debe prestar, los recursos con los cuales puede responder a las exigencias que la comunidad le hace y la forma misma en que está concebida su estructura formal e institucional y su dependencia de los otros niveles del aparato estatal" (Leal y Dávila; 1990, 108).

Santana (1989, 162), por su parte, considera que en la base del Estado, alrededor del municipio, se reproduce la red clientelar, pues el bipartidismo se ha vertebrado desde el municipio, dejando por herencia -en el terreno de la cultura política- gobiernos locales antidemocráticos que impiden la formación de una conciencia de lo público. De ahí que el contenido de la reforma municipal busca democratizar, abrir el municipio a la participación ciudadana, pero no todos los asuntos de la vida comunitaria se resuelven en la municipalidad,

ya que muchas cosas que podrian hacer los municipios dependen de decisiones nacionales.

Para otro autor, la reforma municipal es resultado de la presión popular, pero también de un proyecto político sustentado por sectores progresistas de los partidos Liberal y Conservador, que visualizaban en los municipios una salida política importante, por lo demás controlable, a una situación que podía llegar a "un punto de no retorno". La tendencia es que la reforma municipal, si bien reglamentó nuevos instrumentos jurídicos e institucionales de los gobiernos locales, no transformó las atribuciones de los alcaldes y concejos municipales (Velásquez; 1991, 121). En suma, afirmará este autor que la reforma ha modificado parcialmente la vida política local y de gestión municipal, mas no ha logrado resquebrajar el monopolio del poder local. centrado en las "clases dominantes locales y sus representantes políticos"

Blanquer y Fajardo (1991), a su vez, clasifican las distintas escuelas explicativas en el análisis de las políticas públicas de descentralización, a partir de las interferencias detectadas entre el "juego político y la acción pública". Más allá de la validez de los ocho modelos interpretativos que encuentran los autores, interesa destacar las conclusiones que en todos ellos se hacen sobre las características de la descentralización

colombiana. Básicamente se argumenta que i) es una política impulsada desde arriba, con clara tendencia voluntarista, de corte tecnocrático, ii) su implementación encontró fuertes obstáculos políticos que cambiaron sustancialmente su contenido, y iii) la práctica social y los cambios políticos han conducido a una evolución de tipo "incrementalista" de la reforma (cfr. Blanquer y Fajardo; 1991, 67).

De acuerdo al análisis de los autores, la descentralización brota, entonces, como una necesidad inducida por el contexto nacional e internacional, "traducida en normas por una élite político-administrativa. En un segundo tiempo, el sistema político y social colombiano impuso sus particularidades de tal manera que el modelo general de la descentralización, adoptado en Colombia, adquirió algunos tropismos que alteraron la pureza del esquema inicial, pero que otorgaron sin duda su adaptación social" (Blanquer y Fajardo; 1991, 68).

El debate latinoamericano sobre la descentralización, de acuerdo a la literatura examinada, enfatiza en los procesos de reforma administrativa del aparato estatal y en la necesidad de que estos sean garantizados constitucionalmente. Nuevamente, es otro ejemplo de cómo la iniciativa estatal promueve modificaciones en la sociedad. De ahí que el epicentro de las reflexiones

sobre el tema de la descentralización, compartido por los autores, es la preocupación por la eficiencia de la reforma administrativa del Estado, en tanto se plantea que debe implicar una real y efectiva transferencia de poder y recursos a los entes descentralizados, esto es, a los municipios.

En los países andinos la polémica sobre la descentralización administrativa adquiere connotaciones particulares: mientras en Lima se discute sobre la descentralización del gobierno municipal dentro del área metropolitana y de cara a la organización popular, en Colombia la controversia gira en torno a la tardía elección popular de alcaldes en un contexto signado por la exclusión del bipartidismo y las luchas extrainstitucionales, y en el Ecuador, la descentralización adquiere sentido como propuesta de privatización de los servicios colectivos. También hay la certeza compartida sobre la necesidad de superar el estatismo prevaleciente en la región andina.

D. Participación y democracia local.

Las términos "participación" y "democracia local" son parte de un mismo debate. Por lo general, la primera noción está asociada al carácter excluyente de la institucionalidad política realmente existente, en contextos de creciente conflictividad y alta movilidad

social, que impide el acceso de nuevos y masivos actores al sistema político, y a los mecanismos de representatividad. La segunda noción es corolario de la primera, pues su discusión se da sobre el carácter excluyente y elitista del sistema de decisiones locales, y sus impactos en la satisfacción de condiciones materiales básicas para la vida colectiva; en este sentido, las controversias sobre la democracia local no se refieren sólo a la elección formal de las autoridades públicas, sino también a las decisiones cotidianas que afectan la vida colectiva.

En los escenarios urbanos andinos, la falta de participación en el sistema político local desemboca en el fortalecimiento de mecanismos clientelares, por medio de los cuales los pobladores buscan satisfacer mínimamente necesidades que, por vías institucionales, les son negadas. La exclusión política también tiene otra faceta, que es la creciente organización de formas alternativas de movilización social y de protesta política que, planteando radicalizar la democracia, dan lugar a la aclimatación de nociones ligadas a las teorías de los movimientos sociales, en busca de explicaciones sobre la presencia de nuevos actores urbanos y sus "repertorios de acción colectiva"¹⁶.

Los temas de participación y democracia local están estrechamente asociados con el debate de la

descentralización estatal, por lo que la discusión regional está asociada con las condiciones de elección de autoridades con voto popular directo, y las implicaciones de la participación ciudadana en las instancias de consulta, decisión y ejecución de políticas municipales. Una variante de la noción de participación local (muy en boga en la región y de la que echan mano las autoridades edilicias), es la relacionada con la recurrencia municipal a la condición vecinal, sobre la cual, García (1988) anota que, por efecto de la crisis urbana, se aumentan las instancias de participación como voluntad alentada por los gobiernos centrales y locales, que recargan sobre la intención participativa del vecino tareas que son de responsabilidad municipal, de ahí que la constante apelación al aporte vecinal encubre falencias de la administración.

Para Herzer y Pirez (1989), en cambio, el municipio en la vida política y en la gestión de la ciudad despliega distintos "modelos", simultáneos, de relación con sus habitantes, pues ante los sectores medios y altos prevalece una influencia individual, tipo "lobby", sobre los políticos y autoridades edilicias, compatible con la tendencia a la privatización residencial del suelo, y la consecuente política mercantil del municipio. Mientras, ante los sectores populares, se tiende a sustituir lo público, por medio de la producción cooperativa, vía la

movilización por demandas articuladas al clientelismo, actuando el municipio a través de las maquinarias partidistas, ya que tiene una baja representación de los intereses generales en el cabildo (cfr. Herzer y Pirez; 1989, 43-50).

Los autores consideran que, en este contexto, la noción de participación popular en el municipio simplemente describe múltiples formas y experiencias de organizaciones populares urbanas, que demandan dos condiciones: i) organizaciones con presencia local, y ii) autoridades municipales favorables a la participación; condiciones que desplazan el problema a la existencia de un régimen político que facilite el acceso a las decisiones, en el marco de un sistema democrático. De ahí que la participación se debate entre la legalidad e ilegalidad, aunque la tendencia va de la ilegalidad a la legalidad, fenómeno que muestra la ambivalencia del significado político que asume la participación por estas latitudes (cfr. Herzer, Pirez; 1989, 51-58).

Castells, Borja y Belil (1987, 55-56), en una confluencia de criterios, definen a la participación como el proceso institucional de relación de los ciudadanos y la administración fuera de las elecciones, en los siguientes niveles: i) participación en la información de las decisiones administrativas después de

tomada la decisión, ii) participación consultiva en la decisión, iii) participación en la gestión de servicios y presencia en los órganos descentralizados, y iv) presencia de asociaciones ciudadanas en la toma de decisiones.

Para los autores, esta noción de participación es más una propuesta que un hecho, por lo que reconocen que la democracia local en la región depende de instituciones que tienen un limitado prestigio político, pues no forman cuadros, ni incorporan a sectores medios y populares a la vida política local y nacional, cuya función pública muestra un bajo nivel técnico; factores que conducen a los nuevos movimientos urbanos y la intelectualidad a desarrollar prácticas radicales, extrainstitucionales, con lo que la democracia pierde fuerzas que deberían ser básicas, desembocando, ineluctablemente, en presiones contrarias a la estabilidad institucional democrática (cfr. Castells, Borja, Belil; 1987, 53).

Concluyen los autores afirmando que la democracia se juega en el nivel local, en tanto se avance con el pluralismo y la representatividad de los gobiernos locales, en la consolidación del arraigo popular de los partidos políticos, y en tanto se mejore la capacidad de respuesta de los poderes públicos a la contradicción entre las expectativas sociales y las libertades

políticas (Castells, Borja, Belil, 54-57).

Coraggio (1991, 217), define el término participación como "tomar parte" en procesos, acciones y decisiones colectivas, por ello dirá, desde una perspectiva utópica, cuando se habla de participación popular en América Latina nos referimos a la participación de estos sectores en la vida humana completa, en la vida social percibida como comunidad. Diferencia el autor tres niveles de participación: i) el primario o integración familiar, ii) participación en organizaciones colectivas, y iii) participación en la sociedad local, comarcal, regional o nacional. A estos niveles acompañan sentidos posibles de la participación, sea en función de la reproducción, en la búsqueda de legitimidad o deslegitimación, y en la pugna por un ejercicio autónomo de soberanía popular (Coraggio; 1991, 218-222).

Para este autor, es importante el significado que se le otorge al término participación, pues tiene implicaciones importantes en los debates sobre los municipios, la democracia local, la descentralización estatal, de ahí que postule una propuesta abierta de participación, de carácter indeterminada, en tanto esté sujeta al curso y a la acción de los actores en la lucha y los procesos políticos, pues son éstos quienes confieren sentido a la participación.

Acercándose a las características que asume la controversia peruana sobre estas nociones, se encuentra que, según Díaz (1989, 84), el debate sobre la participación municipal se dio sobre dos ejes: uno en torno a la democratización del ente municipal, y otro en referencia a la planificación popular. Si bien ambos son vistos como elementos inseparables del proceso democratizador, su tratamiento planteó un doble reto: profesional, en tanto enfrentó la incorporación de demandas y soluciones posibles, en un territorio amplio plagado de demandas heterogéneas y a veces contradictorias, y político, en el sentido de definir el rol de las distintas organizaciones populares con respecto al municipio.

Para Henry Pease (1989, 57), la posibilidad de que las autoridades municipales puedan construir condiciones mínimas de poder y gobernabilidad, pasa por la participación popular efectiva, y por la democracia ejercida dentro y fuera de los concejos, ya que "las asambleas y cabildos abiertos, siendo importantes formas de comunicación con el pueblo, no han alcanzado nunca la profundidad y continuidad necesarias para ser consideradas como parte de la manera de gobernar".

Ballón (1989, 12), en cambio, reconoce el hecho de que algunos municipios alentaran experiencias limitadas de participación del movimiento social en la gestión

municipal, si bien restringidas a la participación assembleística y consultiva, a los cabildos abiertos, es innegable que representaron un avance, -no por ello exento de conflictos y contradicciones entre demandas no resueltas y una débil capacidad estatal para proponer un orden urbano-, de las relaciones entre los gobiernos locales y sus gobernados.

La participación de la comunidad en el ejercicio político, es vista también como un paso hacia una manera democrática de vivir, y exige condiciones de legitimidad, de real iniciativa local, de transferencias de poder y decisión, así como responsabilidad ejecutiva, además de aportes reales de la comunidad territorial, y una pedagogía de la participación que se basa en las experiencias concretas y en el aprendizaje democrático, permitiendo reconocer la existencia de derechos participativos en la comunidad, como los casos de Villa El Salvador (Neira; 1988: 11) o de Carabayllo (Sánchez; 1984, 148-157).

En el Ecuador, al igual que la temática de la descentralización, las nociones de participación y democracia local están ausentes del escueto discurso teórico municipalista, salvo destellos aislados como la idea "sin eco" de abrir la participación popular para la conservación patrimonial en Quito (passim, Torres; 1991). Efectivamente, no existen trabajos académicos que

se hayan planteado, ni directa, ni lateral u ocasionalmente, abordar el análisis de la participación popular, ciudadana o vecinal en las instancias de gobiernos locales urbanas. Más bien, como correlato del uso dado al tema de la descentralización, los términos participación y democracia local son, irónicamente, alegorías que devienen en recurso retórico del discurso de políticos, técnicos y administradores.

En Colombia, el tema de la participación es relativamente nuevo, ya que aparece en el momento político de debilitamiento del traumático sistema bipartidista. Retomando la perspectiva de Leal y Dávila, se observa que el régimen político bipartidista ha sufrido dos variaciones relacionadas con la participación, que podrían alterar significativamente el sistema clientelista. La primera es el denominado esquema "gobierno-oposición" (Leal y Dávila; 1990, 83), que buscaba crear incentivos institucionales de confrontación ante el gobierno, con el fin de canalizar los conflictos sociales y políticos dentro de las reglas del juego establecidas por el régimen; experimento que, al parecer, no logró su objetivo de revitalizar el bipartidismo.

La segunda es la reforma constitucional sobre la elección popular de alcaldes, que abre la posibilidad de que las comunidades evalúen y decidan quien debe ser su

líder político formal, no obstante la existencia de factores que limitan dicha autonomía, como son la capacidad de veto del gobernador sobre el alcalde y el clientelismo como forma de compensación de las insuficiencias económicas (Leal y Dávila; 1990, 88-89). En todo caso, la reforma representa un reto político para las comunidades, y una cuña potencial para el sistema político del clientelismo.

De otro lado, Pedro Santana (1990) considera que la participación comunitaria no es una simple alternativa de desarrollo para los servicios públicos, sino su única opción, entendiendo que la participación no se reduce a los aportes materiales, pues ésta debe ser concebida en un marco más amplio, esto es, en un contexto político y social de cambio y transformación de la realidad. Para este autor, el enfoque participativo no es responder a la convencional pregunta ¿Cómo promover y organizar la participación comunitaria para el desarrollo de los servicios públicos? Sino, precisamente lo contrario, esto es: ¿Qué cambios son necesarios en las entidades prestatarias de los servicios públicos y en sus instancias estatales ligadas, si se quiere responder a la reivindicación de la comunidad de que el Estado y las entidades de servicios públicos vuelvan a ser, o lo sean por primera vez, subordinadas a sus intereses?

El desequilibrio entre el aumento creciente de la

demanda de equipamiento urbano y su imposibilidad de satisfacción, llevan a las poblaciones colombianas a implementar formas de lucha reivindicativas, en las que el "paro cívico" se ha destacado como una forma policlasista y superior de lucha ciudadana (Giraldo y Camargo; 1986, 13); contiendas que, a medida que aumenta el tamaño de las ciudades, dan lugar a respuestas estatales polarizadas entre los logros y la represión, mientras en los poblados pequeños predomina la negociación mediante promesas clientelares (Fonseca; 1982, 25).

En todo caso, interesa enfatizar que, paralelamente a los movimientos cívicos, las experiencias de luchas cívicas y de unidad regional han propiciado movimientos políticos regionales, organizados en torno a elecciones locales y comarcales, reivindicando, fundamentalmente, la participación ciudadana en el manejo fiscal, político y administrativo, que combaten el clientelismo de los partidos políticos (Giraldo y Camargo; 1986, 26).

Hay quien advierte que la participación como alternativa implica una forma de intervención, esto es, un proceso de múltiples fuerzas sociales que inciden en el resultado final de una acción, es decir, en las metas definidas por un proyecto, y que ponen en juego relaciones de poder cotidiano (Velásquez; 1986, 10). Sin embargo, para que este modelo sea posible de

implementar, su autor reconoce la existencia de una serie de dificultades que impiden la participación, relacionadas con la ausencia de un contexto de libertades políticas y sociales, con la multiplicación de canales no institucionales de acción, y con la tendencia a organizarse indiferentemente de los asuntos colectivos.

El debate andino sobre la participación está cargado de profundas confusiones conceptuales, ya que se superponen niveles políticos y societales con niveles culturales y administrativos. En todos los casos, prevalece la idea de recuperar el protagonismo de los actores urbanos con su intervención en la gestión local. Más allá de las grandes propuestas de participación que la bibliografía plantea, no se conoce concretamente cómo implementar la participación, quienes son sus actores y beneficiarios, y qué implicaciones tiene para el sistema político realmente existente.

E. La autonomía municipal.

El tema de la autonomía es el "nudo gordiano" de la problemática municipal en la región andina, puesto que todas las temáticas anteriormente reseñadas convergen sobre la problemática de la libertad municipal, volviéndose, literalmente, en un verdadero atolladero no sólo para el debate municipalista, sino para la propia

gestión edilicia. Este es un campo de análisis que sigue siendo patrimonio del enfoque jurídico-institucional, y que apenas ha sido considerado por otras disciplinas sociales que no sean la administración pública. La bibliografía andina dice muy poco sobre este aspecto.

Castells (1982), se refiere al tema de la autonomía local analizando lo que definió como la triple dimensión de la crisis municipal, que alude a i) las vicisitudes económicas del Estado, que impactan desastrosamente en la administración presupuestaria local que, en condiciones de vulnerabilidad potencial ante la presión popular, deviene en una debacle presupuestaria signada por las restricciones de recursos y poder, ante situaciones de creciente necesidad y demanda. Asociada a esta dimensión está ii) la crisis de hegemonía, que son los "aprietos" derivados de alianzas políticas entre los grupos hegemónicos locales y los sectores dominantes a nivel nacional, o también la crisis de alianzas entre las nuevas y viejas clases dominantes; conflictos que conducen al enfrentamiento entre poder local-poder central. Y iii) la crisis de dominación-representación estatal que tiende a estallar cuando más se expande el Estado, conduciendo al municipio a una crisis de gobernabilidad, por ser el punto máximo de fricción de las contradicciones entre el Estado y los intereses sociales (cfr. Castells, 1982: 24-30).

En el Seminario Latinoamericano sobre "Gobierno Municipal-Gobierno Nacional" (cfr. SIAP-SMP; 1984, 12-15), se definió la autonomía municipal como fundamentalmente política, cuyos requisitos son la i) la elección directa sin interferencias, ii) la capacidad jurídica, iii) la consecución de mayores y propios recursos, iv) presupuestos propios, y v) leyes orgánicas propias. Este enfoque se basó en un argumento constitucionalista que diferencia entre autarquía e inscripción en el derecho constitucional, entre soberanía (que no tiene el municipio) y autonomía (entendida como decisiones tomadas por órganos colegiados); pues no hay que confundir autonomía política con autosuficiencia.

Herzer y Pirez (1989, 41), conciben la autonomía municipal como la "capacidad de la sociedad local de regir por si misma la vida institucional", identificando tres indicadores que dan cuenta de ello: a) la capacidad de dotarse de sus propias normas fundamentales, b) la capacidad de elegir autoridades, y c) la capacidad de darse políticas propias y ejecutarlas. De ahí constatan los autores en la realidad municipal regional, el desfase entre las crecientes atribuciones legales y la disminución de la capacidad real de gestión, distancia que dice cómo las funciones municipales dependen del régimen político y del modelo de desarrollo adoptados.

Coraggio (1991, 186), sentencia que "la ecuación autonomía municipal = autogobierno popular es una falacia", sobre todo en las condiciones políticas de la región, pues la posibilidad del autogobierno tiene que ver con el cambio de todas las prácticas de socialización, levantadas en el marco de las transiciones posibles. De lo contrario, sólo se lograrían "municipios renovados para los caudillos y el clientelismo, municipios para la corrupción", pues éstas serían las eventuales e inéditas municipalidades que se pretende erigir, si no se transfigura el contexto sociopolítico en que se aspira efectuar su renacimiento.

Ninguno de los autores andinos aborda directamente el tema de la autonomía municipal, pero todos coinciden en que la capacidad real de gestión del municipio ante la creciente demanda de servicios y equipamiento urbano, está asociada con la crisis municipal, que es identificada como una crisis de recursos financieros. Así, en el caso de los municipios peruanos sin rentas no tienen posibilidades de cumplir ninguna de las atribuciones que en los papeles se les ha asignado (Sanchez; 1984, 153).

En Colombia, igualmente, las transferencias presupuestarias departamentales y municipales se realizan a través de los denominados institutos descentralizados, que simplemente son instancias

directas del gobierno central, pero los municipios no tienen poder de decisión sobre dichas transferencias, perdiendo su capacidad de negociación de crédito tanto externo como interno (Santana; 1986, 292). En el Ecuador la tendencia es similar, ya que la autonomía municipal queda "sepultada" por la subordinación financiera del municipio al gobierno central, en la medida en que depende de sus aportes y transferencias para realizar las obras de servicios y equipamiento (Carrión; 1987, 168).

Un indicador de la escasa profundidad en que se encuentra el debate municipalista andino, es precisamente la poca reflexión realizada sobre el tema de la autonomía municipal, más aún tratándose de una problemática ligada con la gestión urbana. De alguna manera, da cuenta del estadio del discurso municipal, en el sentido de que éste todavía se halla limitado por las "resonancias" locales de los grandes temas de la política nacional.