

# **PARTICIPACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN**

SEMINARIO DE "DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN POPULAR EN LOS MUNICIPIOS"

GUILLERMO ESTÉVEZ BOERO EN EL CAPITAL FEDERAL, 25 Y 26 DE OCTUBRE DE 1986

El tema de la participación y la descentralización reviste extraordinaria importancia económica, social y política hoy, en nuestra realidad nacional.

## **El agotamiento de un modelo**

Este momento es muy especial porque vivimos una crisis profunda determinada por el agotamiento de un modelo puesto en marcha allá por 1880. Agotamiento que se expresa en la superposición de una serie de crisis.

Vivimos una crisis de legitimidad, que emerge de la carencia de mecanismos y dispositivos constitucionales adecuados que canalicen la representación de los diversos sectores. Esta ausencia determina la inexistencia de un acuerdo de base sobre la naturaleza del gobierno y sobre sus responsabilidades y atribuciones en la superación de las fracturas entre los diversos grupos que integran la sociedad.

El análisis de la crisis de legitimidad permite percibir la existencia de dos tipos de consenso: el consenso político y el consenso social, que alguna vez coinciden, aunque precisamente lo que caracteriza a la crisis de legitimidad es su no coincidencia.

El postulado de la concordancia entre consenso social y político ha comenzado a debilitarse a partir del momento en que la exigencia democrática pasa, del plano político al plano social.

Desde que las desigualdades y las injusticias sobre las que reposa el orden establecido son resistidas por una parte de la colectividad como intolerables, el consenso social se reduce y se hace difícil asociarlo al consenso político.

Hoy, el consenso social no existe por parte de los trabajadores, de los pequeños y medianos productores de la ciudad y del campo, no existe por parte de los docentes, en consecuencia el desdoblamiento entre lo político y lo social es tal, que muchas veces explica lo que la gente no logra comprender. Esta dificultad se agrava hasta constituir una contradicción, ya que se ha extendido la convicción de que el rol del poder no es el de administrar la sociedad sino el de rehacerla. Si debe construir una sociedad nueva es porque la que existe está mal y, dado que está mal, el consenso a su respecto es inexistente.

Vivimos una crisis de participación. A diario los diversos sectores están reclamando una participación y no existen canales institucionales que la posibiliten. En momentos de crisis es cuando estos grupos reclaman una mayor participación para resolver sus problemas, para satisfacer sus necesidades; es entonces cuando aflora con mayor nitidez la crisis de participación.

Vivimos una crisis de distribución, porque existe arbitrariedad en la transferencia de riqueza, porque no existe equidad ni solidaridad en la distribución de los bienes, servicios y oportunidades, tampoco existe justicia en la distribución de los sacrificios. Hoy el factor de ajuste de la economía son los salarios y las jubilaciones, reduciendo la participación de los sectores del trabajo en la renta nacional.

El país vive también una crisis de integración sin antecedentes. Diversos gobiernos provinciales emiten sucesos de papel moneda, casi todas las provincias tienen hoy su departamento de comercio exterior, hay provincias que niegan la verificación y contralor del Banco Central, otras intentan poner tasas a los combustibles, otras quieren apropiarse de obras hidroeléctricas. Estas conductas provienen de gobernadores y legislaturas provinciales de los más diversos partidos, muchas veces son de la oposición y otras del partido gobernante. Esta desintegración progresiva más que imputársela al Gobierno, debemos imputársela al agotamiento de un modelo de país.

Vivimos una crisis de identidad, que es de carácter esencialmente cultural. El viejo modelo Fundación nos impuso los valores de los países centrales, nos desarraigó de la tradición histórica latinoamericana y de nuestra propia tierra.

Hoy, ante el agotamiento material del viejo modelo, emerge con toda crudeza nuestra crisis de identidad, fruto de la diferencia entre lo que pensábamos que éramos y lo que realmente somos. Los argentinos no sabemos si pertenecemos o no a América Latina, si somos o no igual que Europa, si integramos o no el Tercer Mundo. Si no tenemos conciencia de lo que somos no podemos saber lo que podemos ser; vivimos en la indefinición, comprando proyectos, mirando hacia afuera, hacia otras realidades. A esta crisis se le suma el peso de la deuda externa, que no sólo se lleva lo que nos sobra de nuestra

balanza comercial, sino que condiciona nuestra vida económica en todos sus aspectos.

Para superar esto hay diversas ideas, diversas propuestas, pero pensamos que hay una sola palanca para poner en marcha el futuro: la participación. Para posibilitar la ejecución de la participación se debe descentralizar. La descentralización es la condición de la participación. Ambas, participación y descentralización, hacen al afianzamiento del sistema democrático, sin ellas no podremos solucionar ninguno de los graves problemas que hoy nos aquejan: desocupación, salud, educación y vivienda.

### **De la centralización burocrática a la descentralización participativa**

Haciendo una rapidísima historia, vemos que a partir de la Revolución Francesa comienzan a afianzarse los Estados liberales que, con el transcurso del tiempo, se van organizando cada vez más en forma centralizada. Hay una centralización normativa, las leyes y ordenanzas reconocen una sola fuente legislativa, y leyes hechas por un solo poder central en su aplicación continúan centralizando. Hay centralización en el manejo de los recursos financieros, de los impuestos, de los derechos de importación y exportación, y todos los nuevos entes y organismos dependientes del Estado que se van creando tampoco delegan competencia en entes locales.

Se crea así toda una estructura cada vez más compleja, cada vez más densa y centralizada. Si a lo político y a lo institucional se le suman las características centrípetas del sistema económico capitalista, tenemos un Estado cada vez más centralizado en todos sus niveles.

Es en el sistema político sajón donde se comienza a desarrollar la idea del autogobierno. Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill planteaban la necesidad de la potenciación de los poderes locales; esto influyó en los países anglosajones que desarrollaron la práctica del autogobierno local.

Entre nosotros, Lisandro de la Torre concebía a la autonomía municipal como el objetivo central de su prédica en materia institucional.

Nosotros estamos debatiendo desde 1983, el problema de la participación y la descentralización, sin que hasta ahora se haya concretado en el país una ley que las implemente. En Europa, frente al proceso de centralización que veníamos señalando, en la década del 60 al 70 se da un debate sobre participación y descentralización. Ya hace años que allá nadie duda de sus beneficios y nosotros, 20 años después, recién empezamos a abordar el problema.

Este atraso en la doctrina institucional es otro ejemplo de las consecuencias que producen los golpes de estado en nuestro país, del esfuerzo que tenemos que realizar para articular los estratos culturales incomunicados que nos vienen dejando los golpes de estado desde el 30 en adelante. Ellos han impedido, con su oscurantismo, la transmisión de la experiencia social entre nuestras generaciones y entre nuestros pueblos y el mundo.

En Europa este debate se ha concretado en la siguiente legislación: reforma municipal inglesa de 1972, nueva legislación local italiana a partir de 1975, ley municipal portuguesa de 1976, ley de descentralización francesa de 1982 y la reforma local española de próxima aplicación.

### **Para superar la crisis: descentralización y participación**

La profundización de la crisis produjo un reclamo creciente de participación popular y sectorial a todo nivel.

La descentralización posibilitará no sólo la participación de las diversas regiones del país, sino también de los diversos barrios de la ciudad. Acerca de esta última nos decía Mario Bravo en "La Ciudad Libre"; "Tenemos una ciudad seccionada en dos partes: la ciudad del norte y la ciudad del sur; la ciudad de los barrios ricos y la de los barrios pobres; las calles bien iluminadas y las calles sin luz; la ciudad higiénica y la ciudad que recibe tardíamente los beneficios de la limpieza pública, barrios asegurados contra el avance de las aguas y barrios que reclaman periódicamente contra las inundaciones; barrios ocupados por extensos latifundios inhabitados y barrios donde la población debe aglomerarse en casuchas miserables y en conventillos".

"Esta desigualdad en la distribución de la acción municipal asume proporciones más odiosas cuando la administración del sufragio calificado construye avenidas diagonales y resuelve el ensanche de calles, descuidando la atención de las necesidades más elementales de gran parte de la ciudad".

Solamente la participación y la descentralización que la posibilite permitirá la recuperación de la identidad cultural de los pueblos. Hace algunos años UNESCO publicó un interesante trabajo donde se expresa que hoy, cuando se opera a través de la tecnología un avance que parecería irresistible por alcanzar productos culturales y pautas de comportamiento uniformes, se ve aparecer no sólo en los países del Tercer Mundo sino en las propias colectividades de los países desarrollados, una reacción favorable a la recuperación de su identidad cultural por parte de las diversas comunidades.

Hay una vuelta a la música propia, al lenguaje propio, a formas de expresión culturales propias, como una búsqueda instintiva de salvación de la individualidad particular ante el atropello de la modernización consumista, y uniformadora impuesta por las multinacionales

La crisis económica también ha acentuado las promesas de descentralización y de coparticipación; tanto a nivel nacional como provincial y municipal, las propuestas han sido simbólicas y no reales, lo que motiva que el clamor por la descentralización y la participación vayan creciendo.

Hoy nadie duda que la introducción de nuevas pautas de crecimiento, de producción y de consumo y la construcción de una sociedad más solidaria que posibilite una distribución más equitativa de la calidad de vida, sólo podrá promoverse desde estructuras políticas próximas, participativas.

La construcción de una nueva organización, de un nuevo proyecto provendrá de quienes trabajan, pues a ellos lo viejo ya no les da respuestas; es esta realidad la que impulsará la participación y la concomitante descentralización.

Se constata a diario que la descentralización real afianza la integración nacional, porque al tener en cuenta las reivindicaciones de las diversas partes, desarrolla en ellas la confianza en un todo que les da respuestas. En consecuencia, las partes buscan la integración como una forma superadora que les brinda nuevas respuestas generales sin sacrificar sus respuestas individuales. La centralización existente en este momento produce un efecto desintegrador que no da respuesta a las partes.

En el terreno de las libertades y de los derechos, éstos se viven, se respetan y se defienden con más fuerza y tienen mayor vigencia en la medida en que estas cuestiones se resuelven a nivel local y no a nivel central. Por ejemplo, la justicia barrial es una justicia en la que se conoce a la gente que se juzga y en la que los jueces son conocidos por quienes son juzgados; es una justicia que defiende una serie de derechos y libertades de una forma más concreta, más cercana. Nuestro plan-teo, por ejemplo, en materia de jubilación, tiende a posibilitar la competencia de los juzgados del interior para entender en los reclamos de los jubilados. Así a la justicia se la hace posible, se la acerca, se la concreta y se la saca del terreno de lo esotérico y de lo abstracto.

En materia de práctica política, la participación y la descentralización a nivel local constituye una escuela política en la que se aprende a convivir y a construir en el disenso, a articular con la oposición; allí se jerarquizan las coincidencias por sobre las disidencias.

La descentralización, que posibilita la participación, es una escuela de civismo, una escuela del respeto de los derechos de todos. Hay una frase que explica este concepto del que venimos hablando: descentralizar es transferir a un sujeto de base, competencias y recursos materiales y financieros que él podrá gestionar autónomamente en el marco de la ley. Se descentraliza si se transfiere el manejo de los recursos necesarios.

El incorporar en la Constitución Nacional la vigencia de la autonomía municipal, como requisito para que el gobierno federal garantice a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones, es algo sumamente importante para el tema que estamos tratando. Este régimen de autonomía municipal -en una concepción de máxima- posibilitaría que los vecinos, así como eligen sus propias autoridades, puedan sancionar sus propios tributos, es decir, sus propios recursos.

Debemos valorar toda la riqueza de los municipios, sus posibilidades. Hay antecedentes históricos que nos permiten valorar la importancia que tienen en el proceso de descentralización y de participación; aquí tenemos, por ejemplo, la obra de Julio V. González sobre el origen del carácter representativo de nuestro sistema de gobierno, a partir del análisis sobre la representación funcional de los vecinos en el Cabildo.

### **Hacia la participación del hombre concreto y sus organizaciones.**

Es necesario que tengamos la creatividad suficiente para elaborar formas de participación de las organizaciones intermedias, pues ellas representan al hombre concreto, al hombre situado. Vale la pena demorarse dos minutos en esta cuestión que es sumamente resistida en nuestro país, aquí, a raíz de la brecha que existe con las ciencias sociales contemporáneas, todo lo que sea participación de las organizaciones intermedias representativas del hombre concreto, es rechazado inmediatamente con el San Benito de corporativo o de fascista. Estos calificativos también expresan nuestra dependencia cultural, que nos coloca cincuenta años atrás; todavía tenemos en la cabeza valores de la época de Hitler y Mussolini.

Aquí reina una concepción liberal que ha creado un sistema ideal del ciudadano. El ciudadano es un hombre con derechos y garantías respaldados por una Constitución. Derechos y garantías genéricos, abstractos, que tienen parte de concreción en lo político, pero que están totalmente vacíos de contenido social y económico.

Este ciudadano vota cada dos o tres años, elige concejales, autoridades provinciales, autoridades

nacionales; pero este ciudadano, al día siguiente de votar, va a su trabajo, ejerce su profesión, trabaja en su chacra o en su empresa; es metalúrgico, ferroviario, empleado de banco o de comercio, ingeniero, médico, comerciante, empresario o productor agropecuario. El y su familia comen con su sueldo, con sus honorarios, con la ganancia de su empresa o de su explotación y se curan con su obra social; la posibilidad de resolver los problemas de sus hijos, de su mujer, de su padre enfermo, está en relación directa con lo que él hace y todo esto no tiene relación inmediata y tan perceptible con lo que votó el domingo. El domingo voto radicalismo o justicialismo, pero el lunes nadie le soluciona su problema, ni unos ni otros; el lunes va a golpear al sindicato, al colegio profesional, a la cooperativa o a la federación agraria. Pero también hay otro hombre, con sensibilidad social, ¿qué puede hacer en estos partidos? .

Entonces, este hombre va a la vecinal, a la cooperativa de servicios o al club porque quiere trabajar para mejorar la cancha de bochas o de basquet, y trabaja todos los días del año en eso.

Entonces, quienes han estudiado esto en el mundo, desde hace ya muchos años, ven que hay dos situaciones: el domingo votamos, pero el lunes tenemos los problemas concretos, los problemas del hombre situado, que vive su realidad y si esas organizaciones existen es porque resuelven problemas concretos, nadie inventa por el gusto de inventar, los pueblos inventan cuando tienen necesidad de resolver sus problemas.

Todas estas entidades intermedias deben participar; se les tiene que dar cabida en la organización del Estado para tener un Estado realmente representativo, un Estado global, abarcativo de todas sus partes vivas. Puede debatirse sobre cuál debe ser el nivel de inserción, qué capacidad de decisión se les ha de otorgar, pero lo que no puede discutirse es la necesidad de insertarlas en el funcionamiento de la organización social.

Desde fines del siglo pasado, grandes tratadistas españoles democráticos y algunos de ellos socialistas, toman este problema y se inclinan por darles una participación, un lugar, en la organización institucional del Estado, a estas entidades intermedias. Esto lo inicia en España Francisco de los Ríos y lo siguen Fernando de los Ríos -éste ya no liberal como su tío sino socialista- y Adolfo Posada, y entre nosotros Alfredo Palacios, cuando condena a la dictadura de Uriburu, en un discurso que dice primero en Córdoba y que después repite aquí en Buenos Aires. En el apéndice de su obra "El Nuevo Derecho", ustedes verán la cantidad de consejos económicos y sociales que cita como antecedentes de esta concepción.

Entonces, esto de la participación no puede quedar en debates, en ideas, porque esto no

resuelve el problema del hombre individual, sino que hay que ver qué vías se pueden explorar, como por ejemplo, la descentralización a través de un consejo barrial que pueda funcionar como un consejo asesor, integrado por representantes nominados democráticamente por todas estas entidades a las que hice referencia.

Cuando planteamos la necesidad de la participación, no estamos inventando fórmulas sacadas de libros de otros mundos, sino que estamos proponiendo respuestas para nuestros problemas concretos de 1986.

### **Democracia participativa para fortalecer la democracia representativa**

Nosotros atravesamos hoy una profunda crisis de participación por la extrema debilidad de nuestras instituciones representativas; ésta es la debilidad intrínseca de nuestra convivencia y existencia democráticas de hoy. Porque quien se aumenta la dieta a A 2.400 no representa al hombre real que cobra A 110 ni al jubilado que cobra A 90.

Esta es la debilidad de este sistema que nosotros no queremos eliminar sino que queremos perfeccionar para que sea realmente democrático y para eso tenemos que modificar estas viejas formas endebles, anquilosadas, de la democracia representativa, reforzándolas con nuevas formas de democracia participativa, que posibilite no solamente la participación del ciudadano, del hombre individual, a diversos niveles, sino que también posibilite la participación de las organizaciones sociales existentes.

Si unimos y armonizamos, integramos; si desunimos y hacemos de esto dos cosas paralelas, desintegremos. Esto es institucional; pero si desintegramos o continuamos desintegrados en lo institucional, en el momento de la profunda crisis que vive el país, la Nación corre realmente peligro en su existencia institucional independiente.

Debemos aprovechar este seminario para intercambiar ideas: cómo integramos, cómo estructuramos nuestro país; porque en la desintegración, en la fisura, entran los intereses extranjeros para dividimos y entonces se hacen ciertas las posibilidades de libanización. Porque nosotros no estamos reunidos aquí para escribir un capítulo más de una monografía sino para avanzar en el conocimiento de una propuesta concreta para la defensa de nuestra vida y de nuestra existencia como Nación independiente. Este, es el sentido trascendente que ha llevado al esfuerzo de organizar este seminario y confiamos en que ustedes transiten esta preocupación.

### **Para la participación: democracia en la información**

Para terminar hay un aspecto que no se puede separar del problema de la participación y de la descentralización, que es el problema de la información. La gente no puede participar y decidir si no tiene acceso a la información. Y esta información de las alternativas posibles frente a una situación determinada debe darse antes de la resolución, de modo que la gente pueda opinar antes de la decisión. Así se supera el viejo principio republicano de la "publicidad de los actos de gobierno", ya que para poder participar en la decisión, es necesario acceder a la información antes del acto de gobierno.

En nuestro tiempo, la utilización y organización de la informática a nivel nacional, genera un nuevo debate. En este momento se está montando un sistema centrípeto, que recaba información a todo nivel pero al cual sólo tiene acceso un restringido sector, y esto es profundamente antidemocrático. Creemos necesario un sistema informativo abierto en el que no solamente se recaben datos a todo nivel sino que también brinde información a todo nivel. Debemos tener una democracia informativa, que permita que cualquier comuna o municipalidad tenga acceso a la red central de información.

La participación, en general, como actitud y como práctica, mejora al hombre, lo pone en contacto con la realidad, lo capacita para resolver sus problemas. A la participación del ciudadano y de las organizaciones intermedias debemos articularlas en un proyecto global, que concrete un sistema representativo enriquecido y fortalecido por esa participación. La crisis que vivimos nos urge a concretar institucionalmente la participación y la descentralización que la haga posible.

Los invito a trabajar creativamente en la elaboración de algo útil para nuestro país y para nuestro pueblo trabajador, como lo es la participación. Sólo ella ha de asegurar la solidaridad social y la independencia nacional.