

1. INTRODUCCIÓN

La descentralización local implica la transferencia de funciones administrativas y de poder político del nivel central del gobierno hacia los niveles locales, es decir, la autonomía administrativa y política de manera de mejorar las decisiones sobre la producción y alocación de los bienes y servicios con la participación de la población. Más allá de la definición estrictamente procedimental de la democracia, la descentralización se caracteriza por la institucionalización de una cultura cívica y participativa donde las decisiones deben ser el resultado de un proceso de negociación entre los distintos actores sociopolíticos para lo cual se requiere de la existencia de organizaciones sociales autónomas. Adicionalmente, se requiere de la optimización de la eficiencia de manera que no se reproduzcan las viejas prácticas clientelares y se optimice la alocación de los recursos económicos escasos con el fin de satisfacción las demandas. En la descentralización, entendida como un proceso de transición hacia la democracia participativa, debe de emerger un nuevo modelo de relación política y cambios en las relaciones de poder entre el Estado y la Sociedad mas equitativos.

En América Latina, la descentralización ha sido propuesta como la panacea para enfrentar las múltiples dificultades económicas y de gobernabilidad de las últimas dos décadas. Durante los ochenta y coincidiendo con la aguda crisis económica y política que experimenta América Latina, los organismos multilaterales tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano del Desarrollo recomendaron y estimularon la adopción de políticas descentralizadas con el doble fin de lograr “una mayor eficiencia administrativa y económica y una mayor democracia política”. En consecuencia, los interrogantes que nos planteamos en esta monografía se relacionan con los objetivos anteriormente definidos: ¿en qué medida se han transformado la cultura política y las prácticas clientelares en una cultura de ciudadanos?, ¿se ha logrado incluir a los actores sociopolíticos previamente excluidos?, ¿se ha podido aumentar la eficiencia y lograr mayor equidad en la satisfacción de demandas?, ¿se ha obtenido como resultado mayor legitimidad y gobernabilidad política? y, en última instancia, ¿en qué medida la descentralización local ha promovido la democracia participativa?

Mucho se ha escrito sobre los obstáculos para lograr la descentralización y muy poco sobre los factores que contribuyen a su éxito. Por esta razón, el número 24, preparado por María Pilar García-Guadilla se concentra en aquellos casos que pueden definirse como exitosos o relativamente exitosos porque han logrado avanzar hacia una mayor democracia política. Dado que la descentralización es un proceso aún en marcha, este análisis también nos permitió identificar algunos de los retos que deben tomarse en cuenta para superar los obstáculos. El número ha querido también reflejar la diversidad de experiencias de descentralización local que existen en América Latina enfatizando los éxitos y avances alcanzados en cada caso sin dejar de lado el aprendizaje sobre las limitaciones y retos que existen. Las siete experiencias de descentralización local que se incluyen corresponden a seis países de la región, Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, México y Venezuela y permiten aproximarnos a responder algunos de los interrogantes planteados dada su gran variabilidad en el nivel de desarrollo del proceso, el cual va desde un nivel incipiente como los casos de México y Argentina hasta niveles más consolidados como Porto Alegre y Caroní.

María Pilar García-Guadilla y Rosa Amelia González analizan de forma comparativa las vinculaciones entre la elaboración participativa del presupuesto en los municipios Caroní y Porto Alegre y el

avance de la democracia participativa vía la democratización del sistema de gestión y de decisión; también destacan algunos retos a resolver. Haroldo Dilla evalúa los nuevos retos de la participación a nivel municipal que existen en Cuba para estimular un mayor pluralismo y una mayor participación de los movimientos comunitarios en la gestión local: destaca también la pervivencia de las prácticas clientelares como una limitación al proceso. Suzana Moura muestra los alcances y las limitaciones de las estrategias innovadoras de desarrollo local y democratización en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil que se están llevando a cabo en Porto Alegre. La reciente apertura hacia la participación ciudadana dentro del gobierno Cardenista del Distrito Federal es discutida por Sergio Zermeño quien apunta hacia sus logros y debilidades. John Dugas, Angélica Ocampo, Luis Javier Orjuela y Germán Ruiz analizan los retos y las claves del éxito de una gran diversidad de municipios en Colombia dentro del contexto de la descentralización local. María Pilar García-Guadilla, Ernesto Roa y Juan Carlos Rodríguez reflexionan sobre las vinculaciones entre la eficiencia, entendida como el logro de fines políticos y la legitimidad así como también el efecto de ambas sobre la gobernabilidad del municipio Chacao; dan cuenta también de la aparición de un nuevo tipo de clientelismo que envuelve la territorialidad de las clases sociales. Finalmente, Marcelo Mateo reflexiona sobre las Mesas de Concertación de Córdoba como mecanismo descentralizado de negociación y destaca tanto los éxitos como las limitaciones impuestas por las prácticas clientelares.

La mayoría de los autores participantes en este número coinciden en señalar que si bien la descentralización local ha contribuido al avance de la participación, a la mayor legitimidad política de los gobernantes locales, a la eficiencia en la alocación de los recursos y, en general, a la profundización de la democracia existen retos y limitaciones provenientes de la pervivencia del viejo clientelismo y del surgimiento de un nuevo tipo de prácticas clientelares que deben ser enfrentadas.

La idea y el estímulo necesario para preparar este número monográfico sobre las experiencias exitosas de democracia y descentralización se debe a Tomás Rodríguez Villasante, quien por encontrarse en Porto Alegre acompañado a las organizaciones de base en sus procesos de búsqueda de una democracia participativa, no ha podido coeditarlos. Por otro lado, este número no hubiera sido posible sin la confianza que nos otorgaron Manuel Alcántara y Marisa Ramos durante nuestra fructífera y agradable estadía sabática en el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Además de su amistad, Manolo y Marisa nos abrieron generosamente el espacio de la revista para albergar las ideas anteriores. Dado el desastre natural que afectó a Venezuela justo en los momentos que intentábamos editar este número desde Caracas, no podemos dejar de agradecer a Flavia Freidenberg y a Patricia Marenghi, quiénes pacientemente nos animaron a través de las incomunicaciones y colaboraron en todas las tareas que les fueron solicitadas. Finalmente, una nota especial de agradecimiento a todos los colegas y amigos del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal que nos estimularon e hicieron posible este número.

MARÍA PILAR GARCÍA-GUADILLA
 Febrero 2000