

DESCENTRALIZACIÓN. UNA CUESTIÓN DE MÉTODO

JORDI BORJA

Sumario

- I. DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN
 - II. LA DESCENTRALIZACIÓN. TENDENCIAS Y ACTORES
 - III. LA DESCENTRALIZACIÓN: UN PROCESO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO
 - IV. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EUROPA. BALANCE CRÍTICO
 - 1. Descentralización municipal: entre la participación y la gestión
 - 2. Descentralización, crisis económica y cambio tecnológico
 - 3. Elementos para un balance crítico de la descentralización europea
 - V. CONCLUSIONES
 - 1. El Estado ordenamiento
 - 2. Representación política y participación ciudadana
 - 3. Descentralización y reestructuración territorial
 - 4. La metodología de la descentralización: el caso de Barcelona
 - 5. Perspectivas de la descentralización
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
- 1. Sobre España: poderes locales, descentralización y cambio político
 - 2. Sobre democracia y poderes locales en Europa
 - 3. Sobre la descentralización municipal en Europa

I. DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización hoy parece ser consubstancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir: *a)* ampliación del campo de los derechos y libertades, *b)* progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas, y *c)* mayor control y participación populares en la actuación de las Administraciones públicas. Pero no siempre ha sido así.

Hay una tradición descentralizadora, localista, de carácter reaccionario en sentido estricto, es decir, opuesta al desarrollo democrático del Estado moderno. Se exalta la autonomía local concebida como casi una autarquía y en nombre de la historia y la diversidad se justifican privilegios y se mantienen caciquismos.

El centralismo liberal («jacobinismo» en su acepción radical) es entonces históricamente progresista al proponer un proyecto de Estado cuyo uniformismo es garantía de igualdad jurídica de los ciudadanos y de los territorios. El Estado liberal representativo crea una Administración entendida como servicio público igual para todos que se organiza territorialmente según criterios de racionalidad o de funcionalidad de carácter centralizado (aunque puedan estar desconcentrados). El Estado administrativo se convierte así en motor

de la actividad económica, organizador de la vida social y en prestador de servicios colectivos, y puede jugar un papel de redistribuidor de ingresos y de promoción de los sectores populares.

El proceso de construcción del Estado democrático en Europa se desarrolla principalmente a través de la extensión del sufragio universal y del papel de los partidos políticos, es decir, en el marco del Estado-nación y no en ámbitos locales o regionales. Incluso las utopías progresistas o revolucionarias, inspiradas en el marxismo, se mueven entre el Estado y el internacionalismo y no se plantean el poder local como cuestión política. Hay, sin embargo, un filón democrático, influyente sobre todo en los países anglosajones, que se fundamenta en el poder local: el representado por Tocqueville, Stuart Mill y por la práctica del *self-government*. Tocqueville es seguramente el primero, y en todo caso el que con mayor profundidad, liga el desarrollo de la democracia moderna a la potenciación de los poderes locales. Descentralización, autogestión social, educación cívica, libertades individuales, solidaridad, innovación, eficacia de la acción pública y optimización de los recursos humanos forman, según esta corriente, un todo interdependiente. La forma de ser del Estado democrático es la articulación de poderes locales según el principio que todo lo que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a un nivel superior.

La evolución posterior ha acercado posiciones teóricas y prácticas. El Municipio, sea su justificación el *self-government* anglosajón o la creación administrativa por parte del Estado según el modelo francés, es exaltado como el componente básico o elemental del Estado democrático. Pero al mismo tiempo el desarrollo moderno del Estado supondrá un acelerado proceso de centralización política y administrativa, como veremos luego.

El rol de los poderes locales es, sin embargo, decisivo en el progreso del Estado democrático moderno. Entre otras razones, porque:

a) La consolidación y el desarrollo de las libertades y derechos políticos y sobre todo de las instituciones representativas se realiza más y antes en los niveles locales que centrales. En el nivel local pueden articularse alianzas sociales más amplias, es menos la fuerza de los aparatos no democráticos del Estado y es más fácil la conversión de la demanda social en resultado político-jurídico. Asimismo el control social sobre la Administración pública puede ser más eficaz.

b) Los partidos políticos y las organizaciones sociales de las clases bajas y medias, en principio prácticamente excluidas del Estado liberal-oligárquico, se desarrollan y acceden a las instituciones representativas locales antes que a las centrales. El moderno Estado democrático de masas, en el que han irrumpido los sectores sociales sin poder económico, no habría sido posible sin la existencia de poderes locales representativos.

c) Una gran parte de las nuevas funciones sociales y económicas del Estado se han realizado por medio de las Administraciones locales y casi siempre se ha tratado de cuestiones básicas para la vida colectiva (urbanismo, salud pública, abastecimientos, viviendas, etc.). El moderno *welfare state* no existiría sin esta acción de los poderes locales.

d) Las instituciones municipales por su doble carácter de ser entes representativos de las colectividades locales y elementos articulados del Estado, han sido un factor decisivo de integración nacional, en un sentido político-cultural. Los grupos sociales y los valores de carácter particular se han combinado con los más universales representados por y en el Estado.

El desarrollo del Estado moderno ha seguido, sin embargo, pautas centralizadoras: el reglamentismo o hipertrofia normativa, la concentración de los recursos financieros en los niveles centrales del Estado, la proliferación de entes u organismos autónomos de carácter sectorial, la tendencia del Estado a actuar mediante órganos periféricos desconcentrados o autónomos y no mediante la transferencia o la delegación de competencias en los entes locales y el progresivo vaciado de competencias de éstos en beneficio del Estado son aspectos del proceso de centralización político-administrativa que caracteriza el siglo xx. Los actores principales son de carácter estatal o nacional: Gobierno y Parlamento, Administración pública con sus distintos cuerpos, grandes partidos políticos, medios de comunicación social, grandes empresas o instituciones prestadoras de servicios públicos y financieras, etc. La democracia local se devalúa progresivamente y las estructuras que la sostienen (base territorial, organización, competencias, recursos) resultan cada día más inadecuadas. A lo largo del siglo xx también la cuestión de la reforma municipal está a la orden del día, aunque, curiosamente, no es hasta una época muy reciente que empieza a realizarse prácticamente en la mayoría de países europeos, y aún en bastantes casos está en sus inicios. Véase: reforma municipal inglesa (1972); leyes de descentralización francesa (1982); ley municipal portuguesa (1976); nueva legislación local italiana (en el marco de la regionalización, a partir de 1975); reforma municipal anterior, desde los años sesenta, en los países escandinavos, en Holanda y en Bélgica; en tanto que en Alemania, los Landers (regiones), despliegan también en el curso de la última década una importante actividad normativa y reestructuradora de los entes locales. No hay duda: desde los años sesenta, y sobre todo setenta, la centralización es fuertemente cuestionada y la descentralización se pone al orden del día. ¿Por qué?

En primer lugar, la tradición democrática reavivada por la lucha antifascista de los años 30-40 había revalorizado la idea de autogobierno local, diversidad, participación, etc., frente a los «modelos hiperpolíticos» de los regímenes autoritarios y totalitarios, que se distinguen por su fuerte centralismo y por la sumisión total de la sociedad civil.

En segundo lugar el rol de los poderes locales como lugar de consenso, como expresión de clases y grupos sociales que si no es así no pueden intervenir directamente en la vida del Estado, como mecanismo de participación política próximo a todos los ciudadanos, debe mantenerse a toda costa, pues aparece como un sistema de funcionamiento indispensable del Estado democrático.

Y en tercer lugar la centralización también genera diseconomías y disfunciones específicas: burocratismo, sectorialización, pérdida de coherencia y de agilidad de los procesos decisorios, disminución del control social, aumento

de los gastos de funcionamiento interno de los aparatos, etc., lo cual conduce a replantear la eficacia del nivel local.

La descentralización como proceso político-administrativo, la revalorización de los poderes locales, la conciencia de la necesidad de su reestructuración para que puedan asumir con eficacia las competencias y recursos necesarios y la potenciación del autogobierno y de la participación se han convertido hoy en objetivos intelectuales y en prácticas políticas características de las democracias modernas. No es un retorno al pasado, puesto que no se considera inalterable la estructura territorial heredada (Inglaterra crea una totalmente nueva, Bélgica reduce sus municipios a una quinta parte en pocos años, en Italia se crean nuevas instituciones territoriales sin liquidar a las antiguas, etc.) ni se propugna una autonomía basada en la separación del Estado, sino en su articulación con él.

Una dimensión peculiar de la descentralización es la que se plantea en las grandes ciudades y en las áreas metropolitanas.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN. TENDENCIAS Y ACTORES

La descentralización es una respuesta a una situación de centralización resultado de un proceso histórico. Solamente a partir de la comprensión de la centralización, sus causas, sus ventajas y sus inconvenientes puede plantearse la descentralización. Y entonces debe plantearse también como un proceso global (no únicamente administrativo) que combine el reconocimiento de tendencias objetivas con el voluntarismo político-administrativo, es decir, *qué* es lo que es viable descentralizar y *quiénes* son los actores descentralizadores.

¿Qué *tendencias* empujan hoy hacia la descentralización, especialmente en las regiones más urbanizadas, en las áreas metropolitanas o en las grandes ciudades?

a) Hay una crisis de representación política del Estado moderno, como consecuencia paradójica de su progreso. La creciente complejidad y diversidad de funciones y la incorporación como sujetos activos del Estado democrático de la gran mayoría de grupos sociales ha dado lugar a que los mecanismos tradicionales de representación política se conviertan en cauces estrechos e insatisfactorios. Aparece una demanda de participación política de base que se dirige habitualmente a las estructuras territoriales y a las instituciones políticas más próximas y elementales (barrios, ciudades, comarcas, regiones).

En estos ámbitos, además, se han ido superando las formas tradicionales de caciquismo y de dominación de reducidas oligarquías y, por el contrario, se han desarrollado movimientos sociales de carácter urbano o territorial y con contenidos cívicos y participativos. La demanda de participación respecto a la Administración pública ha empujado decisivamente el proceso descentralizador.

b) Las grandes administraciones públicas han sido modernamente objeto de una fuerte crítica por su carácter tecnocrático, la sectorialización de su actividad, el despilfarro social que significa el peso de los gastos de funcio-

namiento, la burocratización de la gestión y la influencia incontrolada de los distintos cuerpos administrativos, la inadecuación de las inversiones y de las prestaciones sociales a las necesidades concretas y diferenciadas de cada lugar, las rigideces inherentes a los grandes aparatos (aumentadas por su carácter público).

Se ha puesto en causa el planeamiento finalista, la programación centralizada y el exceso de controles y tutelas sobre los poderes locales a los que se ha reducido previamente mediante el vaciado de competencias y la falta de recursos propios. Por el contrario, se ha revalorizado la eficacia de la actuación pública descentralizada a través de programas y proyectos concretos (por ejemplo en urbanismo) y transferencia o delegación de la responsabilidad de la gestión de los servicios personales.

c) La existencia de desigualdades (renta, equipamientos, etc.) que se manifiestan en forma de desequilibrios territoriales (debido a la especialización funcional y a la segregación social en el espacio) ha dado lugar a fuertes reivindicaciones de poder local o regional para llevar a cabo políticas de reequilibrio que tiendan a igualar las condiciones de vida en las distintas áreas territoriales. La descentralización en este caso viene empujada desde aquellas zonas y por aquellos grupos que consideren que sólo obteniendo cuotas de poder en su territorio podrán impulsar su recuperación económica y social. En estos casos nos encontramos ante demandas descentralizadoras que afectan sobre todo a regiones en crisis, periferias subequipadas, etc.

d) En las dos últimas décadas, a medida que las nuevas tecnologías (sobre todo los medios de comunicación social) uniformizaban la difusión de productos culturales y de pautas de comportamiento, se ha ido produciendo una reacción —complementaria más que antagónica— favorable a la recuperación o construcción de las identidades locales, desde los signos y símbolos —incluso de barrio— hasta la formas de vida comunitaria. Viejas corrientes autonomistas y tradiciones culturalistas han convergido con nuevos movimientos sociales que han buscado su arraigo en el espacio y hasta han conquistado posiciones de poder local. Asimismo se han utilizado estas nuevas tecnologías culturales y de información en favor de la expresión y comunicación de las sociedades locales. Autonomía (autogestión, autogobierno) junto con la defensa del particularismo y de la diversidad y la desconfianza a la intervención burocrática y centralizada del Estado, son objetivos propios de estas tendencias «culturales» en pro de la descentralización.

e) La crisis económica, a su manera, ha acentuado las tendencias descentralizadoras. Los corporativismos (sociales y territoriales) y la fragmentación social requieren un representante y un interlocutor estatal próximo y diversificado. La devaluación del Estado (por ejemplo: rebelión fiscal) conduce a revalorizar a los poderes locales representativos en la medida que en ellos puede darse una relación más directa carga fiscal-acción pública y una mayor agilidad y adecuación a las situaciones concretas. Se pone en cuestión el protagonismo estatal, tanto por su relativa ineficacia en las actuales circunstancias, como por el fuerte déficit público, y entre otras cosas se le contrapone la negociación y la cooperación entre actores públicos y privados (por ejemplo

en urbanismo) o el desarrollo de la economía social (que necesita un apoyo público específico), lo cual sólo puede hacerse desde administraciones públicas muy descentralizadas. A un nivel más general se piensa hoy que la invención de nuevas pautas de crecimiento, de producción y de consumo, la reconstrucción de un tejido social más organizado y solidario, la experimentación de nuevos roles sociales que difundan funciones y responsabilidades entre una población cada vez más afectada por el paro y la marginalidad, y la consecución de nuevos consensos en torno a proyectos colectivos, sólo podrá promoverse desde estructuras políticas próximas, representativas y globales, como son las locales y regionales.

Todas estas reflexiones se aplican tanto a la descentralización en el marco del Estado (Estado central, poderes locales y regionales) como en el de la gran ciudad (gobiernos metropolitanos o de grandes municipios, distritos o barrios y comarcas o municipios periféricos). Las mismas tendencias y razones que empujan a la descentralización en un caso, lo hacen en el otro.

¿Quiénes pueden ser los *agentes* cargados de impulsar este proceso, quiénes son los sujetos activos a los que es atribuible el voluntarismo político-administrativo descentralizador?

Del análisis anterior se deducen los actores sociales descentralizadores: representantes políticos locales; profesionales y algunos sectores del funcionariado implicados en la gestión local; protagonistas de movimientos sociales de base urbana o territorial; empresarios que quieren negociar o cooperar en ámbitos locales o regionales y promotores de iniciativas de economía social... Pero también hay grupos descentralizadores con motivaciones menos confesables: representantes de viejas oligarquías y de caciquismos locales; aparatos políticos poco democráticos y eficientes que pretenden legitimarse y autoconservarse a través de la demagogia localista; sectores empresariales (urbanizadores o constructores, concesionarios de servicios públicos, grupos especuladores, etc.) que prefieren tratar con administraciones públicas más próximas y más débiles; intereses corporativos e insolidarios que plantean reivindicaciones autonomistas de privilegiados; etc. El análisis del proceso descentralizador y la elaboración de una propuesta programática para impulsarlo, debe tener en cuenta las características específicas que en cada caso se dan entre los agentes descentralizadores.

La descentralización encuentra, asimismo, grupos que se le oponen, a veces directa y explícitamente, y otros de forma más solapada. Los estudios y encuestas llevados a cabo en diversos países europeos, confirman la existencia de una fuerte resistencia a la descentralización en tres grupos sociales bien definidos: líderes políticos (dirigentes de partidos y parlamentarios), funcionariado del Estado y grandes empresas que tienen estrechos ligámenes con la Administración. Pero, además, aparece otro grupo que, de forma más imprevista, puede asimismo oponerse de hecho a determinados procesos descentralizadores: los que ocupen posiciones de poder público o administrativo a nivel local y que pueden verse afectados por la reestructuración territorial y la redistribución de competencias que conllevará la descentralización, con las consiguientes pérdidas relativas de poder.

El análisis de los sujetos centralizadores y descentralizadores no permite

establecer equivalencias simples de carácter social (unos grupos o clases sociales son descentralizadores y otros no) o político (la derecha o la izquierda son hoy descentralizadores o no lo son). La tensión centralización-descentralización está presente en los distintos grupos sociales y corrientes políticas, aunque en la medida que la descentralización moderna ha sido concebida, sobre todo, como un medio de democratizar el Estado y mejorar la calidad de vida del territorio, ha sido un objetivo propio de los movimientos sociales y políticos progresistas. Véase, por ejemplo, la historia reciente de Francia, Italia e Inglaterra.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN: UN PROCESO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Intentaremos sistematizar en un conjunto de puntos los distintos movimientos y dimensiones que están presentes en el proceso descentralizador, tal como se conciben hoy.

1) La descentralización es un proceso de carácter global que supone que por una parte el reconocimiento de la existencia de un *sujeto* —una sociedad o colectividad de base territorial— capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa, y por otra parte la transferencia a este sujeto de un conjunto de *competencias* y *recursos* (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente.

2) La delimitación de las *unidades territoriales*, y por lo tanto la definición de los *sujetos sociales*, sobre los que recaerá la descentralización, es una tarea compleja. Los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no se corresponden necesariamente con unidades de carácter geográfico, histórico, cultural o social y éstas tampoco coinciden siempre con las divisiones administrativas existentes. En ocasiones, los movimientos sociales descentralizadores reivindican unidades distintas de las que existen en la organización político-administrativa del Estado (por ejemplo barrios, comarcas, regiones históricas) y en otros casos, nuevos movimientos sociales han forjado unidades de vida colectiva que antes no existían. A todo lo cual hay que añadir que las estructuras organizativas y los intereses electorales de los partidos políticos introducen criterios de delimitación especiales.

De la reflexión política y técnica reciente sobre esta cuestión, creemos que puede deducirse un cierto *relativismo territorial*. Hay un acuerdo general sobre que las divisiones territoriales deben basarse en unidades con *personalidad* social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica. Asimismo hoy no se concibe una propuesta de organización territorial que no lleve un riguroso estudio técnico aparejado en el que se analicen los ámbitos adecuados para cada *función* descentralizable y en el que se evalúen los costes de las distintas alternativas. En un caso como en otro, se multiplican los niveles teóricos posibles y aparecen unidades territoriales muy heterogéneas.

Es decir, hay que elegir, puesto que hoy tampoco se discute la conveniencia de una *organización territorial simple* (en pocos niveles) y basada en cada caso en unidades relativamente grandes y homogéneas. La *elección* supondrá tener en cuenta las unidades históricas o culturales para, si es necesario, agregarlas y no partirlas (por ejemplo: distritos unitarios como suma de barrios). Asimismo se deberán desglosar competencias en unos casos, o crear organismos técnicos de gestión o coordinación para determinadas funciones que hay que ejercer a un nivel superior en otros, puesto que es imposible crear una estructura local que responda en forma óptima a todos los requerimientos funcionales. En cualquier caso hoy se admite que es posible, por ejemplo, crear distritos urbanos más o menos grandes, mantener los municipios o fusionarlos, institucionalizar grandes regiones metropolitanas o simplemente organismos técnicos especializados. Según como sean estas unidades, servirán para una cosa u otra, pero lo más importante es la coherencia del conjunto. No se olvide que el proceso descentralizador es caro y que si no se hace con un gran rigor, su coste puede resultar insoportable (los costes de personal, si el que se asigna a niveles inferiores no procede en gran parte de los superiores, se disparan inmediatamente).

3) El viejo e importante debate sobre *autonomía política o administrativa* y sobre *descentralización o desconcentración*, no puede hoy plantearse en términos antagónicos. El proceso descentralizador contiene elementos de simple desconcentración administrativa que son, sin embargo, avances importantes y necesarios que posibilitan ulteriores progresos de la descentralización política. Por ejemplo, la organización territorial de los servicios, la delegación de la gestión, aunque no se transfiera la competencia o la atribución de funciones de iniciativa o de colaboración, pueden sentar las bases de la descentralización.

Los nuevos planteamientos descentralizadores no se basan tanto en una concepción *garantista* sino cooperadora. El garantismo ponía el acento en la existencia de un campo irreductible de competencias en manos del poder local o del ente descentralizado y en el que no podía entrar la Administración superior. Hoy la interdependencia de los distintos sectores y funciones de la Administración pública ha llevado a generalizar los principios del «federalismo cooperativo» a todo tipo de relaciones entre entes territoriales. El ente descentralizado espera no solamente a tener unas competencias y funciones propias y decisorias, sino también a *participar en el proceso de elaboración, decisión y ejecución de programas y normas más generales* que condicionarán luego su actuación, y pueden reducir su autonomía real a casi nada. Por esto la descentralización supone hoy establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones.

Sin embargo no se discuten los elementos básicos que caracterizan a la descentralización entendida como proceso democratizador: una estructura política deliberante y *representativa* (de elección directa preferentemente), dotada de *autonomía* en el ejercicio de sus competencias (lo cual supone poder tomar decisiones sin otros condicionamientos que los legales, es decir, tener una «política» propia) y de carácter *global* (el ente descentralizado ideal no tiene una especialización funcional). Modernamente a estos elementos se aña-

den otros, como resultado de análisis crítico del pasado y para responder a los nuevos requerimientos a los que debe hacer frente el proceso descentralizador, como son: *competencias* de carácter decisorio (o que por lo menos haya una participación importante en el proceso decisorio); capacidad de *coacción* para hacer ejecutar las decisiones; disponibilidad de *recursos* propios o transferidos sin un uso finalista o específico (a menos que el programa haya sido establecido por el mismo ente descentralizado); *coordinación* o por lo menos seguimiento de las actuaciones de las distintas administraciones públicas en el territorio del ente descentralizado, y progresiva tendencia a asumir la *gestión*, por delegación, de los servicios que se prestan en él y que se dirigen principalmente a la población de este territorio (modelo de gestión indirecta); y desarrollo de nuevos mecanismos de *participación política y social* (cuestión que trataremos más adelante).

4) La cuestión de las *competencias y funciones* consideradas descentralizables es un elemento clave de todo proceso descentralizador, tanto de la Administración hacia los entes locales, como de éstos (metropolitanos o grandes ciudades) hacia municipios y distritos.

La centralización ha significado un progresivo vaciado de competencias; la descentralización supone una transferencia de competencias, pero que no puede plantearse como un simple retorno. Una parte importante de las competencias y funciones centralizadas deben continuar siéndolo, tanto por razones políticas como técnicas. ¿Cuáles son los criterios que permiten determinar las competencias y funciones descentralizables? Entre las que la literatura política y técnica reciente ha avanzado, citaremos: *a)* Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el coste significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior; *b)* Conviene transferir a una área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población; *c)* La descentralización se justificará asimismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público; *d)* Y por último, se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.

En relación a las materias objeto de descentralización, hay que señalar que en los últimos años se apuntan dos criterios nuevos que es interesante citar. En primer lugar y desde un punto de vista genérico, si bien se mantiene el criterio de que los servicios de carácter personal (cultura, deportes, servicios sociales, etc.) y el urbanismo de interés local son materias de naturaleza descentralizable, se añaden dos tipos de competencias que hasta ahora parecían reservadas a la Administración central: iniciativa socioeconómica destinada, sobre todo, a generar puestos de trabajo, y coordinación de la acción pública de protección ciudadana. Son requerimientos propios de la época de crisis. En segundo lugar, y de una forma más específica, se distinguen, en el caso de competencias que por su naturaleza son necesariamente compartidas, como las obras públicas y los grandes servicios municipales (limpieza, circulación, etcétera) y el urbanismo, entre funciones de iniciativa, aprobación inicial, seguimiento o inspección (todas las cuales son atribuibles al ente descentralizado)

y funciones de contratación o concesión con empresas privadas, elaboración técnica de los proyectos y aprobación definitiva (funciones que por razones de eficacia, economía y coherencia, muchas veces se deben realizar a niveles superiores).

Estas reflexiones nos conducen a plantear la cuestión complementaria de ¿qué tipo de funciones no deben descentralizarse para garantizar la coherencia de la acción pública y la igualdad de trato de los ciudadanos? Simplificando mucho podríamos reducir las a tres: la programación general (que además de garantizar la coherencia y la transparencia permite la redistribución de ingresos y la lucha contra las desigualdades sociales y territoriales), la aprobación de la normativa básica como leyes y reglamentos (que asegura la igualdad de trato a todos los ciudadanos), y la tutela o control de legalidad, así como mediante auditorías de gestión y no simplemente contables.

5) ¿La *organización* de los entes descentralizables debe responder a un modelo uniforme, o no? En principio, la descentralización responde a objetivos no uniformistas y lógicamente debe privilegiar la diversidad de situaciones concretas. Pero por otra parte los entes descentralizados están articulados con los niveles superiores y, además, es muy difícil implementar un proceso descentralizador si los receptores son muy heterogéneos entre sí. Tanto si nos planteamos la descentralización desde la perspectiva del Estado hacia los entes locales o de éstos hacia los distritos urbanos, conviene sentar un doble criterio. En primer lugar, la legislación básica no debe imponer un modelo uniformista de organización, sino unos principios generales y flexibles. En el caso español parece lógico que cada comunidad autónoma tenga su propia legislación de régimen local, y cada gran ciudad o área metropolitana su carta y sus reglamentos de organización de sus entes descentralizados. En segundo lugar, creemos que incluso esta normativa debe ser suficientemente amplia para permitir que cada uno de los entes locales o descentralizados se dote de un reglamento de organización peculiar. Si su autonomía no empieza en su facultad de autoorganizarse, ¿dónde empezará?

6) La descentralización, especialmente la referida a las grandes ciudades y en favor de los distritos o barrios, se ha confundido muchas veces con la *participación*. Hoy se analiza críticamente esta casi identificación y se considera que el poner en primer plano el objetivo participativo no ha permitido plantear con rigor la descentralización (por ejemplo, Italia), lo cual, a su vez, repercute negativamente sobre la participación: ¿cómo puede ser ésta eficaz y estimulante si tiene como objeto participar en relación a organismos que no son ni lo uno ni lo otro, pues faltan competencias decisorias y recursos suficientes? Por esta razón en este estudio nos centramos en la descentralización y trataremos muy poco de la participación, no por no considerarla fundamental, sino porque creemos que si no se implementa la primera, la segunda es ficticia. Ahora bien, conviene dejar bien establecido desde el principio, que la descentralización debe servir para desarrollar la participación política y social y para innovar tanto en materia de procedimientos como de contenidos:

a) La *información*, y de una forma más general, la *comunicación* (es

decir, relación administrador-administrado en las dos direcciones) es un primer y principal vínculo entre la descentralización y la participación, que hoy además puede disponer de tecnologías mucho más eficaces (vídeo, radio y televisión de alcance local, ordenadores y pantallas, etc.).

b) En el ámbito de los entes locales descentralizados más próximos a los ciudadanos (distritos o barrios) o de carácter complementario (comarcas), pueden experimentarse nuevos procedimientos electorales que intensifiquen la relación elector-elegido y que den más *chance* a individualidades locales representativas y a los miembros más destacados de las organizaciones sociales. Por ejemplo: introducción de mecanismos mayoritarios y personalizados (salen elegidos los más votados) y posibilidad de candidaturas individuales o de pequeño grupo, o por lo menos del voto preferencial o del «panache».

c) En los niveles más descentralizados se pueden promover con más eficacia mecanismos de articulación entre los órganos representativos y las organizaciones sociales, es decir, desarrollar la democracia de base: comisiones mixtas de carácter territorial o por áreas sectoriales o, *ad hoc*, consejo consultivo de entidades, etc. Asimismo los instrumentos más tradicionales de participación ciudadana como la audiencia pública, el derecho de petición y de iniciativa y la consulta popular, pueden utilizarse de forma más efectiva. Una de las funciones obligatorias de los entes descentralizados, por lo menos si tienen vocación democratizadora, es la de contribuir a reforzar el tejido social organizado y, por lo tanto, apoyar a todo tipo de asociaciones y de formas de vida colectiva. El ciudadano aislado es el más inerte ante el Estado, y también su interlocutor más difícil y lejano.

d) Una forma específica y hoy muy importante de participación es la que puede darse en el ámbito de la *cooperación o economía social* (cooperativas, mutuas, asociaciones, trabajo voluntario o benévolo, etc.). Una de las grandes posibilidades de la descentralización es la de contribuir a desarrollar la economía social y la de encontrar fórmulas nuevas de colaboración entre las empresas o grupos de este sector y la administración pública descentralizada en todos los campos de actuación (vivienda, tercera edad, equipamientos y actividades culturales o deportivas, nuevas empresas de tipo cooperativo, etc.).

e) Uno de los aspectos más novedosos de la participación es la que se refiere a la defensa de los llamados «*derechos difusos*» de los ciudadanos, por ejemplo al medio ambiente, a la información, a la salud, o los derechos de los usuarios de transportes, o de los consumidores, etc. Tanto la organización social de los ciudadanos como la posibilidad del ejercicio efectivo de sus derechos ante la Administración pública requiere, según la opinión más generalizada, ámbitos territoriales reducidos e interlocutores institucionales muy próximos. No es por casualidad que las nuevas experiencias en este campo (por ejemplo las cartas de derechos sobre el medio ambiente, los transportes, etcétera) se han dado sobre todo allí donde el proceso descentralizador está más avanzado.

IV. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EUROPA. BALANCE CRÍTICO

La década de los setenta pone al orden del día la regionalización del Estado y las ideas del federalismo cooperativo, se plantean las propuestas de reestructuración territorial de los entes locales (en algún caso se lleva a la práctica haciendo tabla rasa del pasado, como en Inglaterra, pero en general se opta por la fusión o el agrupamiento de municipios, tanto en zonas rurales como en las áreas metropolitanas) y se elaboran nuevos proyectos de legislación municipal (las leyes municipales se mantienen en su estructura básica desde el siglo XIX).

La urbanización acelerada, los costos económicos y tecnológicos (por ejemplo en comunicaciones y transportes), la multiplicación de las funciones sociales de la Administración pública, la conveniencia de disponer de estructuras locales capaces de planificar y ordenar el territorio y las crecientes demandas urbanas y participativas son seguramente las principales razones que explican el cuestionamiento de la organización territorial heredada. Una situación que se caracteriza por:

a) La fragmentación (minifundismo) *municipal*. En Italia, como en España, hay más de 8.000 municipios, y más de 10.000 en Alemania (RFA). En Suiza pasan de 3.000 y Francia bate el récord con más de 36.000. En los países escandinavos y en Bélgica ha habido un importante reagrupamiento de municipios (Bélgica ha pasado de 2.675 municipios a 589 en pocos años), pero, a pesar de ello, y en relación a su población, tienen muchos más municipios que Inglaterra que, después de la reforma de 1974, tiene sólo unas 400 entidades locales de base. Portugal, con 300 municipios, es la otra excepción.

b) El *nivel intermedio* tradicional (provincia, departamento, condado) se ha mantenido en toda Europa occidental (con la excepción de Inglaterra) a pesar de ser muy criticado en todas partes, por su casi siempre escasa personalidad histórico-cultural y poca adecuación a los requerimientos territoriales modernos para la prestación de servicios. En cambio no se han consolidado los intentos de crear nuevos entes intermedios (por ejemplo: comprensorio en Italia) y las áreas metropolitanas (siempre con la excepción de Londres: Greater London Council o G.L.C.) no han ido más allá de la mancomunidad de municipios y de los organismos de carácter técnico especializados (planeamiento urbano, gestión de transportes públicos, etc.).

c) La revalorización del nivel *regional* ha dado lugar a situaciones muy diversas, que van desde los países con un modelo federal muy claro y estable (11 *Länder* en Alemania, 23 Cantones en Suiza) hasta regiones entendidas como área de planeamiento territorial y sin personalidad político-administrativa (por ejemplo: las 8 regiones inglesas o las 21 de Francia hasta la reciente institucionalización regional de 1982). Un modelo intermedio, ni federal ni unitario, es el denominado regionalista o Estado de las autonomías (20 regiones italianas, 17 comunidades autónomas en España y el actual sistema francés), cuya principal característica parece la de crear un nuevo nivel intermedio sin eliminar ni la Administración periférica del Estado central, ni ninguno de los niveles locales (al contrario, tiende a crear otros nuevos).

Esta rápida visión panorámica de las estructuras territoriales europeas hace aparecer inmediatamente una situación que combina la complejidad con la rigidez. Y, además, paradójicamente, teniendo en cuenta el mantenimiento del minifundismo municipal, han faltado en las zonas que concentran a la mayoría de la población urbana y metropolitana estructuras representativas próximas a la población. Por esta razón, en la última década la descentralización municipal ha estado también en el centro de la reforma municipal.

1. *Descentralización municipal: entre la participación y la gestión*

El análisis de la reciente experiencia europea (casi toda ella iniciada en la década de los setenta) ha hecho aparecer como preocupación principal de la Administración descentralizadora el tema de la participación. En unos casos se trata de la puesta en práctica de un programa político-ideológico una vez se ha alcanzado el poder local (por ejemplo: izquierda en Italia), mientras que en otros es una forma de reconocer la existencia de núcleos con personalidad histórica que han sido absorbidos por el municipio central (Suecia, Holanda, Bélgica). En unos casos se pretende, mediante la creación de consejos de distrito de carácter predominantemente consultivos, aumentar el acuerdo en torno a la gestión municipal (Alemania), aunque en otros pueden haber jugado cálculos electorales (París, aunque la oposición de izquierda no ha conseguido ganar ningún distrito en las elecciones que siguieron a la descentralización de 1982).

En todos los casos ha intervenido con más o menos fuerza una presión ciudadana, movimientos urbanos y asociaciones vecinales especialmente, que reclamaba mayores posibilidades de intervención en las decisiones municipales y en la gestión de los servicios y equipamientos colectivos.

La descentralización municipal se ha puesto en marcha como un aspecto de un proyecto político destinado a reforzar a los poderes locales mediante la aproximación de la Administración a la ciudadanía, el mayor conocimiento de sus necesidades y actitudes, la mejora de la eficacia de la información y de los servicios personales y la instrumentación de la participación ciudadana en la gestión de aquéllos.

Por esta razón los Consejos descentralizados de distrito o barrio han sido dotados sobre todo de funciones de carácter consultivo e informativo, así como, pero menos, de gestión de servicios administrativos y de equipamientos. En cambio, en muy pocos casos se han transferido funciones deliberantes y ejecutivas importantes, ni tan sólo en el caso de Italia, aunque estén planteadas en los reglamentos. Inglaterra, especialmente el G.L.C., es de nuevo la excepción: en este caso de descentralización se ha hecho sobre la base de unos distritos totalmente nuevos, grandes, que han recibido una parte importante de las competencias del antiguo municipio de Londres. Dejando este caso aparte, es posible convenir que la descentralización que está programada para Barcelona será una de las más avanzadas de Europa.

Con estos planteamientos participativos es lógico que se haya prestado poca atención a los niveles óptimos de población y tamaño de los distritos, a la concreción de las competencias y funciones, a la articulación de los distritos

con los Gobiernos municipales y a los costes de los diferentes modelos descentralizadores. Es decir, a las cuestiones que nos preocupan ahora.

Uno de los aspectos más curiosos de la reciente experiencia descentralizadora es una cierta contradicción entre la escasez de competencias decisorias de los distritos (lo que garantiza que en la ciudad se hace una sola política en todos los aspectos y en todo el territorio) y el carácter representativo que tienen en la mayoría de casos los distritos descentralizados. Si bien en algunos casos los distritos reflejan la composición política del Ayuntamiento, la tendencia actual es a crear consejos de distrito representativo de su población, bien mediante elección directa (Italia, Francia, algunas ciudades inglesas y escandinavas, Rotterdam, Berlín, Colonia, Viena, Turquía...), bien, en menos casos, de forma indirecta, es decir, designados por el Consejo municipal o los partidos, según los votos obtenidos en cada distrito (en algunas ciudades alemanas e inglesas sobre todo). A medida que se consolida la experiencia descentralizadora se tiende a la elección directa y en todo caso se abandona el principio de la correspondencia con el Gobierno municipal (corrección que se ha producido ya en Suecia y en Noruega).

Sin embargo, es constatable una correlación entre el grado de representatividad y la importancia de las funciones atribuidas a los distritos. Es decir, que cuando no se plantea aumentar la representatividad, tampoco hay intención de aumentar las funciones y competencias de los distritos, mientras que los pasos adelante en el terreno de la representatividad (por ejemplo, la elección directa) necesariamente conlleva que se amplíen las atribuciones y los servicios de los distritos.

2. *Descentralización, crisis económica y cambio tecnológico*

La descentralización municipal iniciada en un período de crecimiento económico y urbano, de confianza en el planeamiento y en el *welfare state*, de creciente cohesión social y de representación a través de los grandes partidos políticos, se ha encontrado, a veces, cuando daba sus primeros pasos, o incluso antes de empezar a darlos (Francia, España) con la crisis económica, el fin del crecimiento urbano, la desconfianza en el planeamiento, la impotencia financiera del Estado-providencia (en el que los poderes locales han sido los primeros afectados), la fragmentación y la marginación sociales y la relativa pérdida de credibilidad de los partidos políticos. Al mismo tiempo se vive un gran proceso de cambio tecnológico que transforma la base económica de la ciudad (irresistible pérdida de peso de la industria y nuevo auge del terciario), que disminuye radicalmente los puestos (y/o las horas) de trabajo en la economía formal, que abre nuevas posibilidades de empleo del tiempo y de actividades socialmente útiles y que modifica asimismo las condiciones mismas de la gestión administrativa (nuevas tecnologías de mecanización de la información, de organización de la administración, de comunicación social, etc.).

A partir de un conjunto de estudios sobre Francia, Italia e Inglaterra, apuntamos algunos de los nuevos aspectos y objetivos de la descentralización en el marco de la crisis económica y del cambio tecnológico:

a) Las autoridades locales y los entes descentralizados han de responder a los nuevos problemas y demandas sociales: paro, economía sumergida, marginación, reacciones corporativas, inseguridad ciudadana, etc., aunque ello suponga asumir unas competencias distintas de las tradicionales. Esta respuesta sólo puede basarse en una capacidad global de coordinar el conjunto de la acción pública y de implementar nuevos mecanismos de participación y de reconstrucción del tejido social.

b) La iniciativa económica de los entes locales y descentralizados se ha puesto a la orden del día en la Europa actual: creación de puestos de trabajo, salvación de empresas, contribución a la reconversión de las estructuras industriales y comerciales, reciclaje de trabajadores, promoción de nuevas generaciones de empresarios y de nuevas actividades económicas, etc. Junto a las actuaciones tradicionales en este campo (infraestructuras de acompañamiento, política fiscal y apoyo o aval para obtención de créditos y promoción de obras públicas y de actividades de producción de bienes y servicios para la demanda municipal, reforma de la normativa urbanística, ayuda a los parados) se desarrollan otras más novedosas como compra de terrenos o de empresas pequeñas o medianas que luego se ceden al sector privado, apoyo al sector cooperativo o de economía social, creación de empresas mixtas, centros de asesoramiento económico y financiero, promoción internacional de la ciudad, etc. Si bien es evidente que estas actividades requieren, por su propia naturaleza, el encuadramiento y el apoyo nacional y regional, también se ha constatado que conviene que exista, en cada nivel territorial, una Administración pública única, promotora y no simplemente coordinadora, y que pueda actuar con agilidad y con la ventaja de la proximidad en situaciones concretas. Una parte de estas funciones sólo pueden ejercerla correctamente los entes de carácter local (municipales y de distrito). Por lo tanto, cualquier proceso descentralizador debe conllevar, hoy, la atribución de competencias y de medios, a los entes descentralizados, para intervenir en la reconstrucción y desarrollo de la actividad económica. No se trata de generalizar el intervencionismo económico según una lógica estatista hacia abajo, sino de constatar que la iniciativa privada tradicional (en la industria y en la construcción especialmente) es débil y que las administraciones locales disponen de unas potencialidades de actuación importantes y hasta ahora muy subutilizadas. Para ello hay que invertir las fórmulas caducas (tanto del estatismo como del monopolio del sector privado sobre la industria y el comercio): los entes locales y descentralizados deberán actuar con criterios de empresa privada y, en muchos casos, sometidos a las reglas del mercado.

c) En el contexto de una crisis económica duradera y que se ha convertido de hecho en alumbradora de una nueva época, las competencias y funciones consideradas más propias de los entes locales cambian el contenido y la escala de ejecución. El *urbanismo*, sin crecimiento urbano por una parte y que se propone la intervención en los procesos de reestructuración económica por otra, se plantea a nivel regional en cuanto gran planeamiento y a nivel microurbano en cuanto actuación que tiende a integrar plan-programa-proyecto y a unificar planeamiento-gestión-disciplina. El nuevo urbanismo de actuación en la ciudad debe hacerse a pequeña escala y mediante la negocia-

ción o la cooperación con los actores privados. Es decir, debe descentralizarse. Asimismo, la política de *equipamientos y servicios colectivos*, en el marco de la crisis del Estado del bienestar y del crecimiento de las demandas sociales en parte por la misma crisis económica (paro, marginación) o por la mayor importancia o presión de determinados grupos sociales (tercera edad, jóvenes, mujeres), no puede realizarse únicamente a través de la programación general del gasto público, sino que requiere adaptarse a situaciones concretas muy diversas, lograr la cooperación y la participación de los interesados, difundir responsabilidades y promover formas de autogestión y de iniciativa privada, etc., lo cual requiere un alto grado de descentralización. En el nuevo contexto *económico y tecnológico* aparecen además nuevos problemas (como el ahorro de energía, la necesidad de conseguir la colaboración ciudadana para implantar políticas más ambiciosas de limpieza o de abastecimientos) y nuevas posibilidades (por ejemplo, las derivadas de la informatización y del progreso de los medios de comunicación social) que requieren y facilitan la gestión municipal descentralizada.

3. Elementos para un balance crítico de la descentralización europea

La descentralización, tanto en sus aspectos generales como la específicamente municipal, ha sido objeto recientemente de diversos análisis críticos que se han manifestado en contextos y desde perspectivas tan diferentes como los replanteamientos que hace la izquierda italiana (abandono del comprensorio, cuestionamiento de la eficacia de los «quarteri») o los proyectos de disolución del Gran Londres y de supresión o de limitación del derecho de los municipios a establecer tasas para financiar servicios especiales del Gobierno Thatcher en Inglaterra.

Algunas de las críticas más usuales a la descentralización son:

a) El *incrementalismo*. Se han creado nuevos entes u organismos sin hacer desaparecer otros y se han aumentado los niveles de administración local al no hacerse al mismo tiempo la reestructuración territorial y la reforma administrativa de éste. Por ejemplo, la descentralización municipal en las grandes ciudades no ha ido ligada a la institucionalización de las áreas metropolitanas (Londres exceptuado) y a la solución de los viejos problemas derivados del minifundismo municipal o del mantenimiento de divisiones provinciales obsoletas.

b) La descentralización en bastantes casos aparece entonces como una operación *costosa*, que no se traduce en una mayor eficacia y productividad de la gestión local. En otros casos en los que se da un aumento significativo de las prestaciones públicas (caso inglés) es criticada como derroche y considerada insoportable en esta época de crisis (crítica thatcheriana).

c) Se argumenta sin embargo que el coste excesivo o la innecesariedad de la descentralización se debe al poco rigor y a la escasa decisión en lo que se refiere al traspaso de *competencias, funciones, servicios y recursos* desde los niveles superiores, a la falta de poder de *decisión* real de los entes descen-

tralizados y a la timidez o poca imaginación en lo que se refiere a atribución de competencias de nuevo tipo (actividad económica, cooperación social, seguridad ciudadana). El planteamiento participativo-formal y de descentralización administrativa conduce a criticar no los excesos, sino las insuficiencias de la descentralización.

d) Asimismo se ha criticado la escasa renovación en las formas de hacer *política* que hasta ahora ha tenido la descentralización. Se han reproducido modos parlamentaristas y partitocráticos en vez de generar nuevos modelos participativos, tanto en lo que se refiere a la elección y funcionamiento de los organismos de distrito como a la implantación de formas de democracia participativa cotidiana (elección de consejos de distrito únicamente a través de listas de partido, participación ciudadana reducida muchas veces a la relación con las cúpulas de organizaciones sociales). Incluso se ha llegado a decir que la descentralización no sólo no ha generado nuevos espacios para la iniciativa y la organización de la *sociedad civil*, sino que en algunos casos ha contribuido a la marginación, debilitamiento o disolución de las organizaciones sociales. Probablemente sería más exacto decir que la debilidad competencial y financiera de la descentralización, la reproducción de mecanismos burocráticos y clientelares y la falta de innovación en cuanto a creación de instrumentos eficaces de participación ciudadana y de cooperación social no ha permitido responder a los nuevos problemas de desagregación social ni satisfacer las expectativas generadas por la descentralización.

e) Por último, se han aducido posibles «*causas perversas*» de la descentralización, lo cual explicaría sus defectos o limitaciones: respuesta a la crisis del *welfare state* que permite disminuir el gasto público en prestaciones sociales (se transfieren funciones pero no recursos), un medio de ampliar las clases políticas y de consolidar corporativismos administrativos y relaciones clientelares, legitimación de los actores privados y reducción de la administración pública a funciones de apoyo o de coordinación, etc. Estas explicaciones se adaptan hasta cierto punto a algunas situaciones concretas, pero resultan muy unilaterales y en todo caso no responden, a nuestro parecer, a los planteamientos descentralizadores generales. Se podría volver a argumentar que en estos casos se critica la falta o la deformación de la descentralización, pero no a ésta.

A pesar de todas estas críticas, la descentralización ha alcanzado un alto grado de *legitimidad* en toda Europa y hoy, desde la mayoría de posiciones políticas y técnicas, se considera como una necesidad ineludible, aun reconociendo que es una operación difícil, susceptible de usos contradictorios y que puede generar expectativas difíciles de cumplir. Una prueba de esta legitimidad y generalidad de la descentralización en favor de los entes municipales y de distrito, es el que se haya convertido en uno de los campos de actividad principal de la Conferencia de los poderes locales y regionales del Consejo de Europa.

V. CONCLUSIONES

A partir de los análisis anteriores, basados en la experiencia y la teoría europeas, y también sobre la base de la reciente práctica descentralizadora que ha empezado a producirse en nuestro país, apuntamos un conjunto de puntos que consideramos son materia de debate y reflexión.

1. *El Estado ordenamiento*

La propuesta moderna sobre las autonomías locales y la descentralización supera concepciones caducas de Estado, tanto el «garantismo» liberal como el Estado-persona marxista. La moderna descentralización no pretende defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro, sino que por el contrario quiere intervenir, desde los entes descentralizados, en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisión, ejecución y gestión de las políticas más generales. Tampoco se establece una separación rígida entre instituciones representativas del Estado de carácter local y sociedad civil, sino que se ve en la descentralización precisamente un modo de articulación de unas y otra. Todo esto nos conduce a una concepción del Estado que no es instrumental y clasista (el Estado-persona marxista como instrumento de un grupo social que se impone al resto de la sociedad), sino que concibe al Estado como un ordenamiento organizado en distintos niveles territoriales y abierto teóricamente al conjunto de la sociedad. Uno de los objetivos de la descentralización es precisamente contribuir a realizar prácticamente esta apertura en especial, facilitando la participación cotidiana de los ciudadanos en la gestión pública y haciendo accesible la maquinaria político-administrativa a los sectores sociales más alejados de ella.

No se olvide que hoy están en crisis los grandes instrumentos de unificación de las sociedades industriales: el Estado basado en el sistema de partidos y grandes organizaciones sociales (patronales y sindicales) y el mercado/trabajo formal para el conjunto de la población. Si bien hoy la cultura y los medios de comunicación social, más aun que la escuela, tienen un papel unificante, no parece que sea suficiente para contrarrestar la crisis de una sociedad en la que se dan fuertes tendencias corporativas y marginales. El tríptico descentralización político administrativa, participación ciudadana y organización-cooperación social puede ser una respuesta unificante.

2. *Representación política y participación ciudadana*

El sistema de representación política en el Estado democrático se realiza en forma prácticamente exclusiva mediante los partidos políticos, tanto a nivel nacional como regional y local. Este sistema adolece, sin embargo, de dos limitaciones importantes cuyos efectos se agravan en períodos de crisis económica y de valores: la dificultad de la representación de los diferentes intereses económicos, sociales y culturales por una parte, y la distancia entre elector-elegido, incluso en los ámbitos locales, donde es particularmente necesaria.

Para resolver el primer problema se han creado en los distintos niveles territoriales una multiplicidad de mecanismos y organismos de concertación, planificación, consulta, etc., como los consejos económico-sociales, la inclusión de representantes de organizaciones de consumidores y usuarios en diferentes organismos públicos, etc. En cuanto a la distancia entre las instituciones elegidas y las administraciones locales respecto a los ciudadanos, problema que pretende resolver la descentralización, se nos plantea la cuestión de si esto debe hacerse únicamente a través del sistema general de partidos o no. De la experiencia europea pueden extraerse algunas conclusiones:

- a) La regulación legal de la descentralización, hecha evidentemente por los gobiernos y los grandes partidos, tiende a reproducir el mismo sistema de representación política: los partidos son los que normalmente presentan candidaturas, se hace coincidir el día de las elecciones de distrito con las municipales y hasta las regionales (por ejemplo: Italia), en algunos casos incluso la lista municipal y de distrito es la misma (París, Lyon y Marsella: la circunscripción electoral es el distrito), etc.
- b) Pero casi siempre se introducen nuevas posibilidades para facilitar tanto la presentación de candidaturas como la elección personalizada: sistema relativamente mayoritario en vez de proporcional rígido, posibilidad de voto preferencial y de *panachage* (mezclar nombre de listas diversas), posibilidad de listas presentadas por organizaciones sociales o ciudadanas o por grupos de vecinos (incluso candidaturas individuales), etc. La experiencia ha demostrado que la introducción de estos mecanismos no cambia mucho la representación política (en la mayoría de los casos se reproducen los resultados de las otras elecciones), pero permiten en ciertas situaciones locales que aparezcan candidatos que tienen una representatividad real en el ámbito de barrio que conviene que se exprese.
- c) Hay un acuerdo general respecto al carácter representativo de los órganos descentralizados, bien por la elección directa (la mayoría de casos), bien por una vía indirecta (designados por la corporación o por los partidos según los votos obtenidos en cada distrito). Hoy se mantienen muy pocos casos de entes con vocación descentralizadora que sean simplemente delegaciones del gobierno local, por la escasa legitimidad que tienen ante los ciudadanos en tanto que expresión del barrio o distrito.
- d) El carácter representativo o electivo del distrito condiciona casi siempre la capacidad de actuación. Por ejemplo, en Italia la ley establece que sólo podrán tener competencias de carácter deliberante o decisorias los consejos de distrito elegidos (otros podrán tener funciones consultivas o de colaboración administrativa).
- e) El desarrollo de la participación ciudadana no se hace depender exclusivamente del carácter electivo del distrito, sino también de la implementación de un conjunto de mecanismos específicos que posibiliten esta participación cada día, como son:

— Oficinas informativas y de asesoramiento (utilización de las nuevas tecnologías de comunicación) que puedan asimismo recibir críticas y

sugerencias (por ejemplo: publicación periódica de libros de reclamaciones y propuestas).

- Regulación de los institutos de audiencia pública, iniciativa popular y consulta popular y de los derechos de petición y de queja, garantizando que sean ejercitables por parte de todos los ciudadanos y dotándolos de eficacia (por ejemplo: obligación de respuesta pública y motivada, nueva deliberación, etc.).
- Promoción de la vida asociativa y cooperativa, atribuyendo a las organizaciones sociales funciones de participación tanto en la elaboración como en la ejecución de los programas de actuación y en la gestión de los servicios.
- Regulación de los llamados «derechos difusos» (por ejemplo, a la información, transportes, medio ambiente, hábitat, consumo, cultura, etc.) haciendo que sean ejercitables desde los distritos (véase la experiencia de las «cartas de derechos» en algunos países nórdicos, en la región de Emilia-Romagna italiana, etc.).

3. *Descentralización y reestructuración territorial: la crítica al incrementalismo*

La descentralización no puede tener como resultado incrementar el número de niveles administrativos y el personal público si ello no va unido a la racionalización de la administración (productividad) y al aumento de las prestaciones a los ciudadanos. Por lo tanto, parece imprescindible plantearse la descentralización de la gran ciudad al mismo tiempo que:

- a) La reorganización del territorio regional procurando establecer no más de dos niveles de administración local y la administración indirecta como forma principal de administración territorial de las autoridades del Estado (Central o Comunidad Autónoma). La simplicidad es una cuestión clave de la organización territorial.
- b) La institucionalización del área metropolitana, con lo cual se tiende a equiparar la autonomía de los distritos de la gran ciudad con la de los municipios del área metropolitana (ejemplo: Londres).
- c) La reforma administrativa de la organización y los servicios municipales para garantizar una mayor productividad y transparencia de éstos.
- d) El estudio riguroso de las competencias y funciones descentralizables, en especial de los servicios, personal y medios materiales y tecnológicos que requieren para programar la descentralización de tal forma que pueda dar lugar inmediatamente al ejercicio real de funciones y a la prestación de costes de personal.
- e) El análisis y tecnificación de los procesos administrativos tanto para reducir al máximo el personal ocupado en funciones internas (relación entre

órganos y servicios) como para facilitar la información y la tramitación de las gestiones de los ciudadanos con la Administración.

- f) La programación de las funciones y actividades del municipio y de los entes descentralizados para garantizar la eficacia social y la productividad de las administraciones locales y evitar la hipertrofia burocrática o partitocrática.

4. *La metodología de la descentralización: el caso de Barcelona*

No pretendemos ni mucho menos proponer el proceso descentralizador de Barcelona como un modelo a seguir. Por varias razones: el proceso descentralizador que está en sus inicios y, por lo tanto, no se pueden sacar conclusiones basadas en la práctica; cada ciudad, en función de sus características, deberá aplicar modelos relativamente distintos, estamos ante una problemática novedosa que requiere experimentación e innovaciones diversas, etc. Pero sí que consideramos interesantes resumir algunas de las principales características de la metodología descentralizadora de la Barcelona actual.

- a) *La división del territorio* del municipio en 10 distritos grandes (la mayoría de 150.000 a 200.000 habitantes) se ha basado tanto en un reconocimiento de las grandes unidades históricas, urbanas y sociales (distritos con personalidad política o ciudadana) como en la definición de ámbitos adecuados para la gestión de las funciones descentralizables y que no supondrán un incremento cuantitativo (aunque sí un cambio cualitativo) de la plantilla de personal (el incremento previsto no llegará a 100 personas en una plantilla de 15.000 funcionarios).
- b) Una definición del modelo de distrito sobre la base de establecer el conjunto de competencias y funciones descentralizables y no descentralizables (políticas o decisorias, técnicas y administrativas) y el estudio de los requerimientos de medios humanos y materiales para ejercerlas. Este modelo ha sido elaborado mediante una estrecha colaboración entre un equipo técnico mixto de los departamentos de Descentralización y de Organización y todos los departamentos o áreas del Ayuntamiento.
- c) Una normativa que regula el procedimiento mediante el cual se harán todas las transferencias de competencias, funciones y servicios, garantizando tanto la intervención de todos los interesados como la provisión de los medios o recursos necesarios.
- d) Un programa que establece los grupos o paquetes de competencias o funciones que serán objeto de transferencia y el orden de prioridades que seguirá el proceso descentralizador.
- e) La puesta en marcha de los Distritos a través de una estructura política de representación indirecta (un concejal-presidente y 25 consejeros de distrito nombrados a propuesta de los partidos y según los votos obtenidos en el distrito) y de una estructura burocrática básica para ejercer funciones administrativas que implican relación directa con la ciudadanía, espe-

cialmente en los campos de información, concesión de certificados y licencias, apoyo a la vida asociativa, organización de actividades culturales y festivas, programación de las obras públicas de interés de barrio, prestación de servicios sociales especiales (a la tercera edad, a grupos marginados, etc.)... En esta primera fase se busca potenciar sobre todo la información, la colaboración con las entidades, la iniciativa en urbanismo y obras públicas y la mejora en la prestación de servicios personales.

- f) La elaboración de un modelo político de Distrito basado en la elección directa y en la potenciación de los mecanismos de participación ciudadana. La cuestión electiva la consideramos clave para el progreso de la descentralización, por lo cual sería muy negativo que se mantuviese la cláusula restrictiva del proyecto de Ley de Régimen Local que impone a los órganos de distrito la misma composición política que el Plenario del Ayuntamiento.

5. *Perspectivas de la descentralización*

Para terminar, quisiéramos apuntar algunas ideas sobre la evolución del proceso descentralizador y algunos problemas con los que se enfrenta.

El progreso de la descentralización dependerá, a nuestro parecer de dos tipos de factores. Uno de carácter general: avance de los procesos de democratización política y social, políticas de superación de la crisis económica que busquen nuevas pautas de crecimiento y estimulen la cooperación social, reestructuración territorial y administrativa del conjunto del Estado, etc. Y otro de carácter específico: atribución de competencias o funciones decisorias a los distritos y de recursos para ejercerlas, rigor técnico y administrativo del proceso para garantizar que los beneficios sociales quedan por encima de los costes económicos, representatividad y legitimidad de los entes descentralizados (elección directa), desarrollo de la vida asociativa y de la cooperación social y de nuevas formas de participación, etc.

Una cuestión que la descentralización debe abordar abiertamente es la de la tensión que necesariamente se crea entre los órganos centrales (Ayuntamiento o Gobierno metropolitano) y los Distritos, tanto por la dificultad de deslindar competencias y funciones como por la posible coexistencia de mayorías políticas distintas y hasta opuestas. Esta tensión puede ser positiva si por una parte se admite como legítima (expresión del pluralismo de la gran ciudad) y por la otra se precisa la naturaleza de lo que es descentralizable, y lo que no lo es, con rigor (por ejemplo: programación y facultad reglamentaria no lo es).

La descentralización no es únicamente un proceso político-administrativo de democratización del Estado: tal como se plantea hoy, por lo menos ésta es nuestra posición, significa abrir cauces para el desarrollo de la iniciativa y la organización de la sociedad civil, para facilitar la actividad autónoma de nuevos actores económicos y sociales y para hacer avanzar un nuevo tipo de economía (social) y de derecho (contractual) que se sitúan entre lo público y lo privado.

Es evidente que el desarrollo de la descentralización cuestiona los sistemas establecidos de partidos políticos y de grandes organizaciones sociales, pero este sistema hoy es muy deficiente. La descentralización puede facilitar enormemente la capilaridad social de partidos políticos y organizaciones sindicales y profesionales, y por lo tanto contribuir a su renovación y a su arraigo en la sociedad. Estos aspectos contradictorios de la descentralización respecto a los partidos y organizaciones sociales explica que las posiciones descentralizadoras o antidescentralizadoras no pasen por entre los partidos, sino al interés de cada uno de ellos.

Por todo lo dicho consideramos la descentralización, desde una perspectiva global, como una de las respuestas mediante las cuales se intenta superar viejas antinomias que corresponden cada vez menos a nuestra época: liberalismo-socialismo, Estado-sociedad civil, representación mediante partidos o articulación de instituciones territoriales, crecimiento económico-igualdad social y territorial, universalismo-localismo, etc. Incluso el planteamiento moderno de la descentralización tiende a integrar los beneficios del centralismo y a superar las tendencias autárquicas del autonomismo tradicional.

Barcelona, 1984-85

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Se citan únicamente algunos libros o artículos que o bien constituyen referencias necesarias por su valor informativo, o bien han sido especialmente tenidos en cuenta en alguna de las partes del texto:

1) *Sobre España: poderes locales, descentralización y cambio político*

- S. MARTÍN RETORTILLO, E. ARGULLOL y otros: *Descentralización administrativa y organización política* (Alfaguara, 1973, 3 vols.).
 L. COSCOLLUELA y E. ORDUÑA: *Legislación sobre régimen local 1900-1975* (Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, 3 vols.). Esta obra, como la anterior, proporciona una completa información histórica.

El autor ha escrito diversos artículos (en los que pueden encontrarse referencias bibliográficas más amplias) sobre poderes locales, cambio político y movimientos sociales en España: *Zona Abierta* (17-1978, 25-1-1980), *Revista de Estudios Sociales* (21/22-1978), *Revista Mexicana de Sociología* 4-1981), *International Journal of Urban and Regional Research* (1-1977), *Espaces et sociétés* (19-1976) y los libros *Los movimientos sociales urbanos* (Siap, 1974), *Qué son las Asociaciones de Vecinos* (Gaya Ciència, 1975) y *Política Municipal democrática* (Avance-Ceu, 1977, con M. Tarragó, R. Boix y otros).

El Instituto de Estudios de Administración local publicará en 1986 2 volúmenes en los que se incluyen los principales textos de temática municipal.

2) *Sobre democracia y poderes locales en Europa*

- D. M. HILL: Teoría democrática y régimen local (IEAL, 1980).
 ECHANGES ET PROJETS: La démocratie à la portée de la main (A. MICHEL, 1977).
 P. GREMION: Le pouvoirs périphérique (Seuil, 1976).
 M. CASTELLS: Crisis urbana y cambio social (Siglo XXI, 1981).
 A. BARBERÀ: Le istituzioni del pluralismo (De Donato, 1977).
 O. GUICHARD: Vivre ensemble (Documentation française, 1976).
 A. PEYREFITTE: Décentraliser les responsabilités (Documentation française, 1976).
 H. P. WORMS, E. PIRANI: Dossier décentralization (Foise sais-je?, 1980).
 B. KEIH-LUCAS y P. RICHARD: Historia del régimen local inglés en el siglo xx (IEAL, 1980).
 P. RICHARDS: The reformed local government system (G. Allen and Unwin, 1980).
 LABOUR PARTY: Local government handbook (1980).
 A.A.V.V.: Programmazione, Autonomie, Partecipazione (Edizione Autonome, 1978).
 G. AMATO: Una repubblica de riformare (Il Mulino, 1980).
 Revistas: Correspondance Municipale (Adels, París) e Il Comune democratic (Lega Autonomia, Roma) y Regione e Governo locale (Bologna).
 Conseil d'Europe: Véase la documentación de la conferencia Les Pouvoirs locaux et régionaux, en especial la serie de publicaciones «Communes et régions d'Europe».

3) *Sobre la descentralización municipal en Europa*

El caso inglés es un caso aparte. Además de las obras ya citadas, deben consultarse los Informes de Recliffe-Maud ((1974, base de la reforma municipal) y Marshall (1977, sobre el Gran Londres). Sobre el debate actual en torno al Gran Londres es obligado consultar el informe «Streamling the cities» (el *white paper* promovido por el Gobierno) y la respuesta del Grupo de profesores del School for Advanced Studis de la Universidad de Bristol «El futuro de la democracia local» (1984).

Sobre la Europa continental, véase:

Los Informes del Consejo de Europa sobre descentralización y participación en la vida municipal (15-1977, 17-1979, 18-1979, 26-1981, 27-1981).

La Bibliografía italiana es especialmente amplia. La ley de «decentramiento» de los municipios (1976) es la referencia inicial y ha sido desarrollada por la legislación regional y la reglamentación municipal. Véase, por ejemplo: «Partecipazione e Decentramento» (Regione Piemonte, 1976). Sobre los objetivos del decentramiento, véase U. DRAGONE: «Decentramento urbano e De-

mocrazia (Felhinelli, 1975) y ZANGHERI y otros: Decentramento e Partecipazione (Riuniti, 1977). Véase también C. DOGLIO: Misure urbana (F. ANGELI, 1978) y las actas de los congresos de responsables de descentralización, especialmente Milano (1980) y Roma (1984). La problemática más reciente de la descentralización es analizada en el especial de la revista «Regione e Governo locale» (5/6-1983) y de la participación en A.A.V.V.: Per una carta dei diritti e delle partecipazione (Roma, 1982).

La bibliografía francesa reciente sobre la descentralización municipal es más escasa, ya que la primera ley de descentralización (París-Lyon-Marsella) es de 1982. Consúltense los dossiers de la Documentation française, así como el Rapport Dubedont «Vivre ensemble — Refaire la ville» (1983) y las Actas del coloquio «Mise en question de l'Etat providence et emergence de la cité» (Universidad de París X - Octubre 1983). Algunas revistas han dedicado números monográficos al tema, por ejemplo: Esprit (Democratie par l'association, 1978) o Pour (Associations et Décentralisation, 1983). Es de obligada consulta la revista de ADELS (La correspondance municipale). En otras revistas (Politiques Aujourd'hui, Pouvoirs, Le Débat) a partir de 1980 la temática de la descentralización, la participación y el asociacionismo ha aparecido regularmente. Es sobre todo la llamada «deuxième gauche» que se ha ocupado de estos temas (ROCARD, ROSANVALLON, VIVEREK, WORMS, etc.).

4) Una temática especial que se ha desarrollado recientemente es la intervención económica de los poderes locales que sólo indirectamente ha sido tratada en este trabajo, por lo que no nos extendemos sobre ello. Véase, por ejemplo, el libro blanco publicado por los Cahiers de l'Expansion regionale (n.º 48, París, 1983) o el monográfico de la revista Economie Regionale et Urbaine (n.º 2, París, 1982). La revista italiana Il Comune democratico acaba de publicar un dossier especial sobre éste (n.º 5 y 6, septbre.-dicbre. 1983) y el CEUMT — Revista municipal publicará un número dedicado a la política local de creación de puestos de trabajo (1984). Un resumen de la experiencia inglesa, con abundante bibliografía, puede encontrarse en A. RODRÍGUEZ BACHILLER, Las regiones metropolitanas inglesas ante la crisis (1984, inédito. Se publicará en el libro sobre Metrópolis, territorio y crisis que prepara Alfóz, Madrid).

5) Sobre la descentralización en España y el caso de Barcelona que nos ha servido de referencia empírica principal, véase:

M. SÁNCHEZ MORÓN: La participación del ciudadano en la Administración pública (C.E.C., 1980).

L. CASASSAS y J. CLUSA: La organización territorial y administrativa de Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona, 1981).

PAPERS de Descentralización y Participación editados por la Comisión de Descentralización Municipal y Participación ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona (5 volúmenes publicados entre octubre 1983-marzo 1984).

De J. BORJA véase también: La ciudad y los actores sociales (Ciudad y Tteritorio, 1984), La participación popular (Instituto de Ciencias Sociales-Diputación de Barcelona, 1983) y Descentralización municipal y participación ciudadana (Colegio de México, 1983) y Persistencia, crisis y renacimiento de los poderes locales (Pensamiento iberoamericano, núm. 5, 1984).