

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

**TEMA: DESCENTRALIZACION DEL REGIMEN MUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA,
ESPAÑA E ITALIA**

RESUMEN: La presente investigación versa sobre los regímenes descentralizadores, que se han impulsado en las últimas décadas en algunos países latinoamericanos, así como europeos. De esta forma, se pasa a analizar la situación de los procesos descentralizadores en América Latina, así como en España, Italia y Francia, y paralelamente en la provincia canadiense de Québec.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Descentralización en América Latina.....	2
i. Evolución de la Descentralización.....	2
ii. Descentralización y Modelos de Bienestar.....	3
b. Los Procesos de Descentralización en España, Francia y Québec.....	5
c. Traslado de Poderes del Estado Central a las Regiones y Autonomías Locales en Italia.....	10
i. Descentralización de los Poderes, entre Regiones y Entes Locales.....	12

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Descentralización en América Latina

[CLEMENTE, Adriana]¹

“La historia de la descentralización municipal en AL, está estrechamente ligada al incremento de las competencias municipales en la ejecución del gasto social, particularmente el destinado a la promoción y asistencia social. En esta presentación, a modo de ensayo se establece una relación entre los procesos de reforma del Estado y la evolución de la relación Sociedad / Estado en torno a esos procesos. En la primera parte de esta presentación se indaga sobre la relación entre la evolución de los sistemas de descentralización y los estadios de los sistemas de seguridad y asistencia social de los países de la región. La segunda parte, reflexiona sobre las limitaciones que tiene la participación popular para impulsar procesos tendientes al desarrollo local, sin la mediación de programa de desarrollo que atiendan la redistribución de la riqueza.”

i. Evolución de la Descentralización

[CLEMENTE, Adriana]²

“La descentralización municipal, junto con la privatización y la focalización de las políticas sociales, fueron estrategias que acompañaron la reforma económica de tipo neoliberal en la región. A diferencia de las privatizaciones y los programas de ajuste fiscal, que encontraron la oposición de sectores organizados (sindicatos, partidos políticos y movimientos sociales), la descentralización logró rápido consenso. Esta aceptación no se puede descontextuar del momento histórico que la precedió, con las dictaduras militares y el autoritarismo que determinaron la relación estado y sociedad. En tal sentido, esta propuesta que prometía transparencia y participación social resultó inobjetable para la mayoría de la ciudadanía y de los mismos gobiernos democráticos. La descentralización beneficiaba (en teoría) a la mayoría de las partes implicadas en el proceso de reforma del estado: i. Los gobiernos centrales verían disminuidas sus cargas, pero no necesariamente su poder en tanto establecieran los mecanismos de control sobre las transferencias, ii. Los gobiernos intermedios y locales, al asumir nuevas competencias y administrar más recursos, ganaban capacidad de gestión y gobernabilidad sobre

el territorio iii. Los ciudadanos ganarían mayores y mejores servicios, y iv. Las organizaciones sociales (sectoriales, territoriales) y las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) también verían una oportunidad de crecimiento. Los organismos de cooperación externa, en particular los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD), fueron los principales impulsores de estas políticas. Los argumentos apuntaron a la posibilidad de aumentar el impacto del gasto social, ya sea en términos de la reducción del déficit del estado, en el caso de países con altos niveles de Gasto Público Social (GPS) per capita (como Argentina) o para incrementar los niveles de desarrollo, como es el caso de países con mucho retraso en esta materia, como Bolivia. Anticipando riesgos, muchos analistas económicos y sociales alertaron sobre las desviaciones y externalidades que podrían tener estos procesos vinculados a la desconcentración de problemas en cuanto incremento de las desigualdades y municipalización de la pobreza. Hay evidencia de que algunos de estos riesgos se cumplieron, como es el caso de la derivación del desequilibrio entre nuevas competencias y transferencias financieras para cumplirlas.”

ii. Descentralización y Modelos de Bienestar

[CLEMENTE, Adriana]³

“En este apartado se establece una relación entre la evolución de los sistemas de seguridad social en la región y los diferentes estadios que alcanza el proceso de descentralización en cada región y país. Como hipótesis se establece que los procesos de descentralización tienden a reproducir los problemas estructurales que presentaba cada país previo a las reformas. De ahí el interés de indagar sobre esta relación. La reforma del estado en AL, empieza a fines de la década de 1960 con la reforma de los sistemas de protección social, de la mano de dictaduras militares en varios países de la región. (S. Fleury, 1998: 15-16). Estas reformas estuvieron dirigidas a excluir a los trabajadores del control de las instituciones sociales y privilegiar intereses privados en torno a las necesidades de los excluidos. Los años 80 coronan esta tendencia en países como Chile y Argentina, mientras que en casos como Brasil y Costa Rica, se evoluciona de manera positiva hacia un sistema de seguridad público y universal. Estas diferencias hacen que no se pueda hacer una lectura lineal de la evolución de los sistemas de seguridad social en la región, al tiempo que tampoco se puede asimilar su análisis de manera comparada con los países desarrollados. Sonia Fleury (1997), considera para el análisis de los sistemas de seguridad social en AL tanto la organización institucional, como la dinámica política que configuró a los sistemas de seguridad social en AL. En esta

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

línea de análisis, se puede observar un proceso de mutua influencia entre las elites políticas y tecno-burocráticas y la presión que fueron capaces de ejercer los trabajadores para colocar sus demandas en el sistema. Es por ello que se observa que a mayor expansión del sistema laboral formal, mayor evolución del sistema de seguridad social. A modo de hipótesis se puede decir que las políticas de acumulación se vinculan con las políticas sociales y esto permite a su vez identificar patrones de inclusión según las características de los sistemas hegemónicos en los países y las regiones. En cuanto a las diferencias que presenta la región, se observa una inmensa variedad de modelos y grados de desarrollo de los sistemas de bienestar. Filgueiras, propone una tipología sobre el análisis de diferentes variables tomadas en la década del 70: cobertura, rango, calidad de los servicios y distribución sectorial del gasto público. Este autor identifica tres grupos de países: i. Universalistas estratificados, ii. Regímenes duales y iii. Regímenes excluyentes. El grupo Universalista estratificado (Uruguay, Argentina, Chile), se caracteriza por comprender países con importantes niveles de cobertura en materia de salud y educación (primaria y secundaria). En el grupo de los regímenes duales, el autor ubica a Brasil y México. La dualidad estaría en que tienen diferencias territoriales en la cobertura y desarrollos desparejos de sus sistemas, por ejemplo, un desarrollo universal en educación primaria y una baja cobertura en el sistema de seguridad. El tercer grupo, según este autor, sería el de regímenes excluyentes (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador). Hacia 1970 menos del 30% de la población de estos países se encontraba cubierta por programas básicos de protección y seguridad social. A partir de los modelos propuestos por Filgueiras, nos preguntamos cómo se relaciona el sistema de política social, con el de descentralización del estado en los diferentes países, a partir del cambio en la lógica de acumulación que propone la descentralización, según variables territoriales y sociodemográficas. En el grupo universalista estratificado con mayor desarrollo de los sistemas de protección social las reformas fueron tardías (con relación a los otros grupos) e incompletas (como en la mayoría de los casos). Si bien hay antecedentes de las reformas desde 1980 en adelante, las principales definiciones se producen entre 1994 (Argentina), 1997 (Uruguay) y 1999 (Chile). En estos países los gobiernos intermedios (estados y/o provincias) tienen mucha gravitación política al punto de que en el caso de Chile y Uruguay, las reformas estuvieron destinadas a favorecerlos. En el caso Chile la creación de regiones y en Uruguay dando más autonomía a los departamentos. En el caso de Argentina, en los últimos 10 años, las provincias han sido las principales receptoras de recursos

descentralizados del gobierno nacional que pasaron de un 8 a casi el 40 % de la ejecución del gasto social.

En los regímenes duales el caso de Brasil es el que presenta mas avances en materia dedescentralizacion, la constitución de 1988 confiere autonomía política, administrativa y financiera a los municipios, otorgándoles mayores atribuciones tributarias, ampliando las transferencias desde el nivel central y desde los estados hacia el Municipio. El caso de Brasil es un ejemplo de cómo la ruptura con la lógica centralista no se traduce necesariamente en mayores niveles de desarrollo. Brasil define la descentralización municipal, aún sin haber resuelto los graves problemas de desigualdad que lo distinguen en la región y en el mundo.

En los regímenes excluyentes se observa un correlato entre el bajo desarrollo de sus sistemas de cobertura social y el desarrollo y la incorporación de políticas dedescentralización, sustentadas en la ejecución de programas sociales de asistencia (y en algunos casos como Colombia y Bolivia, con mayores índices de inversión en la composición de su gasto social). En cuanto a la reforma del estado, el grupo de regímenes excluyentes presenta casos con inclusión temprana de modificaciones en la legislación. Es el caso de Ecuador (con antecedentes en 1979), Guatemala (1986), Honduras (1991), Bolivia (1988). Todos ellos países con indicadores de pobreza estructurales y gobiernos subnacionales y municipales muy débiles."

b. Los Procesos de Descentralización en España, Francia y Québec

[MONTABES PEREIRA, Juan y OJEDA GARCÍA Raquel]⁴

"Lo que llama la atención con el comienzo del nuevo siglo es que esos procesos de descentralización siguen formando parte del discurso político y de los temas principales de las reformas políticas y administrativas. Tanto en el caso de España, de Francia como en el de Québec, se observa que el tema de la descentralización aparece en dos niveles, en el del discurso político como objetivo que hay que profundizar y, en el de la gestión cotidiana, como esfera en donde surgen los verdaderos problemas de su aplicación. Es decir, mientras que la voluntad política es profundizar la descentralización y la autonomía de las colectividades territoriales parece que la gestión de la esfera local desmiente estos presupuestos, o al menos, los cuestiona.

En este caso podemos plantearnos la reaparición del viejo debate teórico en la Ciencia de la Administración que inició W. Wilson, al hablar de una neta separación entre la política y la

administración. Podríamos interpretar que el nivel del discurso político ignorase los problemas cotidianos que son los que realmente afectan a los ciudadanos. Es más, las Administraciones públicas se legitiman a través del contacto directo, de la gestión de los asuntos corrientes de los ciudadanos, no con los grandes principios y declaraciones.

Clarke y Newman inciden en la idea de que las tendencias descentralizadoras deben ser examinadas con detenimiento ya que en muchos casos son contrarestandas por movimientos contradictorios. Las tendencias centralizadoras se presentan con mayor frecuencia en un campo como es la política social. Peters también incide en esta idea. Los remedios implantados para solucionar ciertas disfunciones generan, en muchas ocasiones, más problemas que los que intentaban solucionar; ya que transcurrido un tiempo en el que se opta por una política, luego el gobierno se ve obligado a implementar una política en el sentido contrario. Podríamos hablar de ciclos de reforma: esfuerzos de centralización seguidos de descentralización que a su vez se ven frenados por procesos de centralización (Peters 1996: 17). Además, la puesta en marcha de la descentralización a través de las tradicionales instituciones intermedias de carácter local o regional ha sido muy reducida ya que se le ha dado un mayor protagonismo a otras instituciones cuyos consejos de decisión se eligen por sufragio indirecto. Tanto el control como la forma de gestionar se llevan a cabo de forma indirecta más que por agencias o instituciones locales (Clarke y Newman 1997: 23).

Algunas de las transformaciones que azotan a las instituciones locales son: la imbricación de lo público y lo privado, la mayor complejidad de los montajes de los servicios públicos con marcado carácter territorial, el menosprecio del papel del Estado, la extensión de los grandes grupos de servicios urbanos o la fragmentación de las redes de actores que solicitan apoyos públicos.

El problema está en encontrar el ente político-administrativo local adecuado para dar respuesta a estas evoluciones. Las ciudades que en principio, son las que ofrecen un sistema de gobierno más ágil y flexible para reaccionar ante los cambios, no nos sirven como única solución ya que las recomposiciones político-administrativas no son siempre urbanas, sino que también hay que dar respuestas válidas para las zonas rurales.

Ante esta problemática, la de encontrar el nivel y el ente político-administrativo capaz de responder a los principios de los procesos de descentralización al mismo tiempo que corresponder con las exigencias de la gestión pública local, una de las propuestas para las políticas de reorganización local y supralocal ha venido

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de la mano de las fusiones o reagrupaciones de municipios (o comunas, como es el caso de Francia). Sin embargo, las fusiones son vividas como auténticas amenazas por las comunas y municipios y éstos prefieren la complejidad de las estructuras supramunicipales y hacer frente al reto de la aplicación del principio de coordinación (entre distintos niveles territoriales, entes y actores públicos y privados), que les abre ciertas posibilidades de supervivencia, que perder definitivamente su autonomía.

Lo más sorprendente, para el caso francés, es que esté entramado de colectividades territoriales y entes de cooperación intercomunal da buenos resultados, tanto la cooperación entre diferentes niveles como la co-financiación (a través del establecimiento de contratos con el Estado o con los consejos regionales y, la elaboración de planes que corresponden además en el tiempo con los planes europeos, por tanto, son estrategias a largo plazo). Las razones se resumen en que se promueve el esfuerzo por parte de los agentes públicos en el sentido de buscar los mecanismos que garanticen su papel (es decir, que les permita su supervivencia y justifique su presencia), buscan soluciones *partenaires*, y todo consensuadas y negociadas que sean capaces de satisfacer a los distintos esto sin descuidar las fuentes que garantizan su legitimidad frente a los ciudadanos (Thöening 2005: 692).

Para Francia, el problema estaba en gestionar la política pública local a través de más de 36.000 comunas cuya mayoría de ellas tenía muy pocos habitantes (el 80% tiene menos de 2000 habitantes). Esto suponía un elevado gasto y despilfarro de esfuerzo y dinero. La imposibilidad después del "I Acto de la descentralización", a principios de los años 80 con la llegada del Gobierno socialista de François Mitterrand y de su Ministro del Interior y de la Descentralización Gaston Defferre, de atacar los verdaderos temas clave como la reforma del *les notables locaux*, sistema fiscal local, la acumulación de mandatos de los representantes (el alto número de comunas, el "II Acto" impulsado por el Gobierno conservador de Raffarin a principios de los años 2000 (en el 2002 y 2003), tampoco ha podido o no ha querido resolver dichos problemas y ha incrementado la complejidad del sistema político-administrativo local. La solución como decíamos, ha sido crear un entramado de establecimientos públicos de cooperación intercomunal (comunidad de comunas, comunidad de aglomeración y comunidades urbanas), fortalecidas porque disponen de un impuesto de carácter único (el impuestos sobre actividades económicas), pero que adolecen de un grave déficit democrático (sus consejos son elegidos por sufragio indirecto).

Es curioso observar, cómo uno de los grandes debates en los años

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

80 y 90 en torno al proceso de descentralización era el papel que debían jugar los departamentos, institución que había caído en desgracia (se criticaba su fuente de legitimidad ya que la elección de sus representantes se hacía a través de los cantones, mecanismo que privilegia la representación rural, actualmente sin mucho sentido, o el papel del prefecto como agente de autoridad y representante del Estado en el territorio), y actualmente no sólo los departamentos han sabido reinventarse (especialmente a través de la prestación de servicios sociales o la gestión de otras competencias locales -transporte, educación-), sino que el prefecto desempeña un papel fundamental de interlocutor y coordinador entre los distintos actores públicos y privados.

La comuna es quien está en el ojo del huracán. Ante las insistentes críticas de que las estructuras de cooperación intercomunal no pueden seguir siendo gestionadas y dirigidas por representantes elegidos de forma indirecta (dado el presupuesto y el volumen de personal del que ya disponen), las comunas ven peligrar su existencia. No tendría mucho sentido mantener las comunas, las comunidades de comunas y comunidades de aglomeración, los departamentos y las regiones (dado el alto coste financiero, el reparto competencial, y la legitimidad representativa de la que gozan).

Al final, Francia no parece tanto un Estado centralizado y unitario sino una complicada red de instituciones territoriales y funcionales. El proceso de descentralización en España es si cabe más complejo, debido a las epercusiones de carácter político (entendidas como reconocimiento de la diversidad cultural, lingüística, histórica y política y asociadas a la instauración de un sistema democrático representativo), pero si descendemos a la esfera local y supralocal, el cuestionamiento del papel de las Diputaciones se acercaría a lo planteado para los departamentos en Francia, con la salvedad que los consejeros generales son elegidos por sufragio directo, mientras que los diputados provinciales, no. A parte de estas estructuras, bien por iniciativa de las propias diputaciones o de los municipios, existen otras entes de cooperación intermunicipal como los consorcios y mancomunidades. La falta de transparencia, de conocimiento, y el alejamiento de

los centros de toma de decisiones de los ciudadanos sobre unas competencias y servicios de una importancia vital, son algunas de las principales críticas. Otra de las críticas será la centralización de las administraciones en los diferentes niveles reproduciendo los graves defectos que ya habían sido detectados para el sistema político-administrativo del Estado (tanto en las Comunidades Autónomas como en las Diputaciones, con la agravante de unos municipios avocados a adoptar cada vez más un mayor protagonismo en la prestación de servicios públicos sin disponer

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de unos recursos humanos y especialmente financieros que permitan su correcto desarrollo, es decir, en la reforma constitucional de 1978, el énfasis fue marcado en las comunidades autónomas sin prestar la atención suficiente a los municipios. De esta manera el proceso de descentralización ha quedado inacabado pues sufre un freno notable a partir de las comunidades autónomas). Por último, podemos señalar otra de las críticas más generalizadas al proceso de descentralización en España que consiste en la falta de coordinación entre los distintos entes, tanto en el nivel autonómico, como entre éste y el nacional. Las relaciones intergubernamentales que constituyen uno de los pilares fundamentales sobre los que se levantan los Estados federales, en España tanto de un punto de vista institucional como desde un punto de vista político (ya que casi todas las negociaciones se han regido por un marcado carácter bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma) han sido ignoradas (Aja 2003: 215).

Por último, queríamos hacer una breve referencia al proceso de descentralización y sus implicaciones en la gestión pública local en Québec. En el caso de Québec resulta llamativo que el proceso de descentralización haya sido vinculado al proceso soberanista, o dicho de otro modo, los distintos gobiernos conformados por el Partido Quebequés caracterizado por defender la independencia del Québec frente a Canadá, es decir, luchar por la vía soberanista, cuando han estado en el poder, no han promovido una profundización del proceso de descentralización hasta no consolidar esta vía.

Como en el último referéndum del año 95 tampoco se consiguió la mayoría necesaria para adoptar la vía soberanista el proceso de descentralización ha quedado olvidado. No existen regiones en Québec, sólo 16 con carácter administrativo y como consecuencia de un proceso de desconcentración, también existía el problema de un alto número de municipios con muy pocos habitantes y sobre todo, la extensión de los municipios hacia las afueras con el consiguiente deterioro de las ciudades-centro. Esto suponía un grave inconveniente ya que estos municipios de las afueras se beneficiaban de los servicios públicos locales de los grandes municipios o ciudades pero con una carga fiscal menor. De esta manera las ciudades centrales llevaban la doble carga de la responsabilidad de prestar unos servicios y de verse obligados a aumentar su presión fiscal sobre sus habitantes (que además eran los que menos movilidad tenían y pertenecían a clases sociales más modestas).

Puesto que la descentralización quedó relegada como impulso político tras el fracaso del referéndum del 95, la solución a la gestión de la esfera local en Québec, también ha venido gracias a las políticas de reorganización municipal y supramunicipal, es decir, de las fusiones. Por supuesto, al igual que en Francia,

esta política impulsada desde el Gobierno central no tuvo una buena acogida, especialmente por los alcaldes de los municipios pequeños que veían como se atacaba su autonomía.

Los principales cambios impulsados por el Libro Blanco del Ministerio de Asuntos Municipales y de la Metrópolis en el año 2000 fueron: la creación de dos Comunidades Metropolitanas, la de Montreal y la de Québec (que funcionan como un nivel intermedio entre lo local y lo estatal con importantes atribuciones en materia de transporte en común y ordenación del territorio), y la fusión de municipios para generar grandes ciudades.

Esta política de reorganización municipal es cifrada como una de las causas del fracaso electoral en 2003 del Partido Québécois y la victoria del Partido Liberal de Québec defensor de la "desfusión" o reconstitución de aquellos municipios que así lo decidan por vía de referéndum. Es decir, que en menos de dos años Québec ha asistido a una política pendular en cuanto a su organización local. Sin embargo, podemos constatar que ni la política de fusión fue tan agresiva ni tuvo tantas repercusiones negativas como se esperaba, ni tampoco su política contraria ha ganado tantos adeptos ni ha supuesto un profundo cuestionamiento a la política de reagrupación municipal. Las motivaciones políticas se han puesto de manifiesto detrás de la voluntad expresada en los documentos y textos oficiales de simplemente mejorar la eficacia y la racionalidad de la gestión pública local. Entre las motivaciones políticas, la de mayor peso ha sido la búsqueda de conservar unos municipios con una población afín al mantenimiento de la lengua y la cultura francesa, frente al incremento, especialmente en Montreal, del número de Carta de la Lengua Francesa de municipios que detentan el estatuto bilingüe (tal como reconoce 1977), por tener una población mayoritaria de habla inglesa."

c. Traslado de Poderes del Estado Central a las Regiones y Autonomías Locales en Italia

[BACCETTI, Carlo]⁵

"El motivo principal, sino el único, que empujó a la clase política italiana a poner en agenda la reforma de la ordenación del Estado y a emprender una transferencia efectiva de los poderes del Estado central a las regiones y a las autonomías locales fue el estallido del fenómeno de las ligas.

A partir del segundo lustro de los años ochenta, más o menos en todas las regiones del Norte de Italia nacieron las ligas, asociaciones políticas autonomistas de base territorial que reivindicaban el federalismo y la defensa de las identidades

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

regionales. El fenómeno de las ligas abrió una fase totalmente nueva en el conflicto de intereses entre el centro y la periferia de Italia: en pocos años ha revolucionado las modalidades tradicionales de mediación de los intereses de base territorial tal como hasta entonces la habían garantizado los partidos tradicionales, nacidos con la caída del fascismo. Del Piamonte a la Lombardía, del Véneto al Friuli -Venecia Julia, es decir, en las regiones más ricas y económicamente más desarrolladas del país, las diversas ligas se convirtieron rápidamente en protagonistas del escenario político.

En el año 1991, con la unificación organizativa en una sola Liga Norte guiada por Umberto Bossi, las ligas pasaron de ser movimientos a tomar la forma de partido político y consiguieron un gran triunfo en las elecciones generales del año siguiente, en 1992; de hecho, obtuvieron el 8,8% de los votos en el ámbito nacional (el 23 % en la Lombardía, la región más poblada y rica de Italia) y, entre otras cosas, se afirmaron como primer partido en muchas de las ciudades más grandes del Norte, quitando votos a todos los partidos tradicionales, pero sobre todo a la Democracia Cristiana.

El éxito político y electoral de la Liga Norte ha sido un fenómeno complejo, debido a una serie de razones diversas. De hecho, la Liga ha sustituido a la Democracia Cristiana como canal de mediación entre las regiones del Norte y el Estado central, pero ha invertido su perspectiva y contenido: si la Democracia Cristiana procuraba mediar e integrar el localismo del Norte en el Estado, la Liga ha expresado reivindicaciones y antagonismo, ha actuado como medio de presión insertándose como «una cuña en el sistema político nacional y en el Estado, particularmente eficaz porque era "externa" a las alternativas tradicionales» (DIAMANTI, 1996, 45). La protesta de la Liga ha sido eficaz y rompedora porque esta organización ha obtenido grandes consensos electorales enfrentándose a los viejos partidos, pero, sobre todo, amenazando con prescindir del Estado nacional.

Italia ¿Descentralización de poderes o Estado federal?

En resumen, bastará recordar aquí que la Liga ha tenido éxito al presentarse a la sociedad local y localista del Norte como un instrumento político, como canal de denuncia de las quejas y reivindicaciones y como medio de presión eficaz contra el centralismo del Estado y del Gobierno de Roma. El núcleo de su oferta política ha sido la exigencia de una acentuada autonomía de las regiones del Norte respecto a un Estado que era acusado de recaudar mucho (en cuestión de impuestos y contribuciones) a la población del Norte y de devolverle muy poco en materia de servicios e infraestructuras). Por esto, según la Liga, las

laboriosas y ricas regiones del Norte, las clases medias productivas de las áreas económicamente más dinámicas se habían ganado el derecho de autogobierno como garantía de que no las siguieran explotando una clase política (en buena parte de origen meridional) y un aparato estatal corrompido, opresor y parasitario («Roma, ladrona», según una consigna de éxito lanzada por Bosi). La autonomía de decisión del Norte, según la Liga, sólo se podía cumplir de manera efectiva transformando Italia en una república federal.

Hasta que estalló el fenómeno de las ligas y la Liga Norte obtuvo éxitos electorales en perjuicio de los partidos de gobierno (y también de otros), no empezó a aparecer entre la clase política la idea de que la valoración de las autonomías locales y una nueva ordenación estatal de tipo federal podían ser el camino que había que emprender, no solamente para erosionar el terreno a Bosi, sino también para responder a la profunda crisis de confianza que, desde hacía mucho tiempo, sufrían las instituciones políticas en Italia. Por esto, se empezó a pensar que había que pasar de una lógica del poder centralista a otra de tipo multicentral, atribuyendo más poderes a los ámbitos de gobierno regionales y locales, que son los más próximos a los ciudadanos. Esto habría hecho más fácil y directa y, por tanto -según se creía-, más amistosa la relación de los ciudadanos con las instituciones políticas. Con la descentralización de los poderes y de las funciones administrativas, el foco de la reforma de las autonomías locales fue el principio de subsidiariedad, según el cual hay que implicar a entes y grupos privados, como también a asociaciones de voluntarios (el llamado «tercer sector»), en la conducción de algunos servicios públicos que son competencia de los entes locales.”

i. Descentralización de los Poderes, entre Regiones y Entes Locales

[BACCETTI, Carlo]⁶

“Con la Ley 59 y con la Ley 127 el gobierno del Olivo había optado por la transferencia de relevantes poderes políticos a los órganos de poder local y por una descentralización de las funciones que acercara la administración pública a los ciudadanos lo más posible. Pero, una vez tomada la importante decisión de descentralizar aligerando al Estado de muchas funciones, aún había que tomar otra decisión, muy importante desde el punto de vista político: ¿Qué modelo de descentralización aplicar? O sea, de modo más concreto: ¿Escoger un modelo propiamente regionalista asignando tareas y funciones sobre todo en el ámbito del mesogobierno, representado por las regiones; o bien, con la

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

descentralización, favorecer más bien una relación directa entre el Estado y los entes locales (municipios y diputaciones) haciendo nacer un Estado de las autonomías locales? Se trata de un punto muy importante y delicado en el contexto de las relaciones entre centro y periferia en la característica situación italiana.

La cuestión remite a un contraste, existente desde hace tiempo en la cultura política italiana, entre una cultura regionalista, que demanda más transferencias del Estado a las regiones, y una cultura autonomista, que, en cambio, procura obtener más garantías, sobre todo para los municipios (y para las diputaciones) respecto al llamado neocentralismo regional.

El contraste entre regionalistas y autonomistas se enraíza en una realidad institucional caracterizada por un difuso solapamiento de tareas entre los distintos ámbitos de gobierno. Este solapamiento ha causado, como se puede imaginar fácilmente, graves problemas de funcionamiento e ineficiencias. Cuando nacieron las regiones a principios de los años setenta hubo un gran embrollo en la transferencia de las pocas competencias que el Estado les atribuyó. Por su parte, las regiones se mostraron después reticentes a transferir una serie de funciones a las diputaciones y a los municipios, aunque lo previese la ordenación constitucional.

Una vez aprobada la Ley 142/90, las cosas no cambiaron mucho en las relaciones entre regiones, por una parte, y municipios y diputaciones, por la otra. Es verdad que la Ley 142 ofrecía la posibilidad –y en cierta manera invitaba a las regiones a hacerlo– de asignar aún más funciones a los entes locales transfiriéndoles buena parte de las tareas administrativas y de gestión directa de los servicios y reservándose las tareas legislativas y de programación, pero la avaricia demostrada por el Estado central a la hora de entregar competencias legislativas y de programación a las regiones dio a éstas una potente coartada para negarse a delegar competencias de gestión en los entes locales. La Ley 142 representaba antes una reforma posible que una reforma efectiva e incisiva. Es decir, esta ley sólo había dado un impulso inicial (aunque importante) a la reforma de las autonomías locales; pero las posibilidades efectivas de éxito en este sentido dependían de que continuase el proceso de reforma que la ley trazaba.

Los elementos más innovadores desde el punto de vista institucional sólo se habrían podido llevar a cabo prácticamente si hubiesen estado encauzados por las regiones, que se convertían, o habían de convertirse, en el centro propulsor y coordinador del sistema de las autonomías locales. En resumen, las regiones tenían la misión de permitir que el gobierno local cumpliera nuevas funciones en las materias indicadas por la reforma legislativa.

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

En cambio, muchas veces ocurrió que las regiones se sintieron amenazadas por la nueva ley: temían que la reforma del gobierno local prevista por la Ley 142 pusiese en movimiento un proceso que habría asignado nuevos poderes y competencias a los municipios y a las diputaciones reduciendo a su vez el ámbito de competencia y los poderes de las regiones. Por ello, a mediados de los años noventa, se tuvo que tomar nota de que aquella primera reforma no había dado los resultados esperados. Las regiones italianas no habían conseguido (es decir, no habían querido) actuar como centros propulsores y coordinadores de las autonomías locales. Sólo algunas (Toscana, Lacio, Basilicata, Lombardía y Pulla) habían acogido de manera más o menos decidida los principios generales de reforma contenidos en la Ley 142 y habían aprobado leyes de bases regionales para encarrilar una reordenación global de las funciones regionales y locales. Por eso, es preciso reconocer que, en líneas generales, las regiones no usaron la 142 en todo lo referente a lo que podía ser la novedad más importante introducida por dicha ley: encarrilar o relanzar con fuerza la legislación de redistribución de las funciones y de las competencias entre regiones y entes locales.

Por su parte, los entes locales tampoco ejercieron una fuerte presión para modificar la organización institucional infrarregional cuando se les solicitó una participación activa. En fin, cuando durante el segundo lustro de los años noventa se emprendió una fase reformadora nueva y mucho más incisiva, la situación mostraba, por una parte, las regiones, las diputaciones y los municipios unidos para protestar contra el centralismo del Estado y para invocar la realización de transferencias de competencias efectivas hacia la periferia; por otra, muy a menudo las regiones y los entes locales estaban en desacuerdo a la hora de decidir cómo y a quién se tenían que encargar las tareas que querían quitar al Estado.

Las opciones legislativas llevadas a cabo por el gobierno de centroizquierda a partir de la Ley 59 no podían prescindir de esta situación. Al plantear el proceso de descentralización, el gobierno hizo, en efecto, una opción política bastante precisa, la de no optar, para no descontentar demasiado a las regiones, por una parte, ni a los municipios y las diputaciones, por la otra. Es decir, el gobierno intentó incluir en un solo proyecto todo el sistema de las autonomías locales, asimilando a las regiones y a los entes locales en un mismo plano y situándolos como interlocutores político-institucionales y como destinatarios de las funciones transferidas por el Estado.

En términos operativos, esto significa que el gobierno del Olivo, mediante la iniciativa del ministro Bassanini, intentó ampliar el preexistente instrumento institucional de enlace entre el centro y

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

la periferia, o sea, la Conferencia Estado-Regiones, estableciendo un nuevo organismo de enlace que involucrase a los municipios y las diputaciones. De este modo, en el verano de 1996 se creó la Conferencia Estado-Ciudades-Autonomías locales, compuesta por alcaldes y presidentes de diputación, como lugar de consulta permanente entre gobierno central y poderes locales sobre las políticas gubernativas referentes a los sistemas locales. Pocos meses después, con la Ley 59 (y con un sucesivo decreto legislativo de aplicación, el número 281 de 1997), se estableció que el nuevo organismo se unificaría con la preexistente Conferencia Estado-Regiones para todas las materias y tareas de interés común (VANDELLI, 2000).

Estos instrumentos de enlace y de confrontación entre el centro y la periferia, sobre todo este último instrumento, llamado Conferencia unificada, constituyen actualmente el ámbito de confrontación y de choque político-institucional más importante para las cuestiones referentes a la descentralización de los poderes y al tipo de enlace entre los distintos ámbitos de gobierno.

Por esto es conveniente añadir algo más para describir su origen y sus principales características. A principios de los años ochenta, en una investigación promovida por la Comisión Parlamentaria de Cuestiones Regionales se indicaba la necesidad y la urgencia de instituir «un espacio para la relación permanente con los órganos centrales del Estado y para la participación de las regiones en la elaboración de las líneas de política general de todo el Estado-ordenación» (en ANELLO y CAPRIO, 1998, 47). El primer paso operativo y organizativo concreto en este sentido se dio en 1983, cuando la Conferencia Estado-Regiones empezó a trabajar por vía administrativa. Sus tareas y las funciones se estructuraron y disciplinaron algunos años después con la Ley 400/1988.

En resumen, la Conferencia Estado-Regiones se había previsto como órgano de consulta y asesoramiento que el gobierno central podía usar especialmente para las cuestiones más importantes de la programación y la planificación económica y financiera estatal. La ley de 1988 establecía para la Conferencia Estado-Regiones tareas de «información, consulta y enlace en relación a los planteamientos de política general susceptibles de incidir en las materias de competencia regional, excluidos los planteamientos referentes a política exterior, a la seguridad nacional y a la justicia» (en ANELLO y CAPRIO, 1998, 47).

Sobre todo durante los años noventa, la Conferencia Estado-Regiones fue el ámbito institucional más importante para la confrontación con el gobierno y con los órganos del Estado central; confrontación en la que las regiones se movieron

constantemente de manera unitaria.

Si este hecho ha permitido valorar todas las realidades regionales sin que fuesen favorecidas las más importantes (en el ámbito político, económico, demográfico...), también debe observarse que la búsqueda continua de la unanimidad entre las regiones ha retardado la acción de la Conferencia, ha difuminado necesariamente las reivindicaciones de la periferia respecto al gobierno nacional y, en substancia, ha reducido la eficacia política de la acción destinada a ampliar el espacio de las competencias regionalistas. De este modo, «la Conferencia Estado-Regiones a menudo se ha reducido a mero lugar de confrontación técnica, de designación de nombramientos y de expresión de pareceres obligatorios y ha llegado a perder la dimensión política y de confrontación general sobre los procesos de desarrollo de toda la comunidad nacional» (ANELLO y CAPRIO, 1998, 50).

En resumen, la Conferencia Estado-Regiones había sido un instrumento útil en la confrontación entre las realidades periféricas y el Estado central, pero resultaba un instrumento demasiado limitado y reductivo para dar alas a las instancias federalistas; y, en líneas más generales, no era capaz de responder con eficacia a la reclamación de una autonomía más amplia que, durante los años noventa, creció con fuerza en la periferia del país. Uno de los principales motivos de esta inoportunidad era precisamente el hecho de que este instrumento sólo representaba a las regiones, o sea uno solo de los agentes colectivos fautores del proceso de descentralización. Las ciudades y el conjunto de las autonomías locales restaban excluidas del mismo. Y, precisamente, la demanda de hacer de la periferia el centro de los procesos de decisión se había levantado con fuerza durante los años noventa sobre todo (pero no solamente) en las mayores ciudades. Además, las reivindicaciones de autonomía de las ciudades (y de las diputaciones) no iban dirigidas sólo contra el centralismo del Estado, sino también contra el llamado neocentralismo regionalista, es decir, la tendencia de las regiones a reducir o, por lo menos, a no querer ampliar para los entes locales los espacios de autonomía de decisión que reivindicaban para sí mismas respecto al Estado central.

El primer resultado político-institucional de las presiones ejercidas por los municipios y las diputaciones fue precisamente que, junto a la Conferencia Estado-Regiones, se instituyó la Conferencia Estado-Ciudades-Autonomías, nacida en virtud de un decreto del presidente del Gobierno del 2 de julio de 1996. En el decreto de institución se afirmaba que esta nueva Conferencia tenía el objetivo de dar un mayor impulso a la coordinación entre el Estado y los entes locales. La conferencia Estado-Ciudades-Autonomías locales era, pues, un nuevo instrumento institucional

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de confrontación y conocimiento de las exigencias de los entes locales. En particular, los objetivos políticos a conseguir eran tres: 1) El gobierno central se comprometía a aplicar el principio de subsidiariedad en la realización de los planteamientos de política general que incidían en el ámbito de competencia, en la ordenación y en el funcionamiento de las autonomías locales. La Conferencia también debía servir para profundizar 2) en las problemáticas comunes en materia de gestión de los servicios públicos esenciales y 3) en materia de desarrollo y promoción de las actividades económicas, sociales y culturales de interés de los entes locales.

Finalmente, al año siguiente, con el ya mencionado decreto legislativo número 281 del 28 de agosto de 1997, la Conferencia Estado-Ciudades-Autonomías locales y la Conferencia Estado-Regiones fueron unificadas en todo lo relativo a materias y tareas de interés común de las regiones y los entes locales."

FUENTES CITADAS:

- 1 CLEMENTE, Adriana. Descentralización, participación y desarrollo en América Latina. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. Consultada el 28 de marzo de 2007. Disponible en: http://www.cebem.org/libro_descentralizacion/1002_Adrina_Clemente.pdf.
- 2 CLEMENTE, Adriana. Descentralización, participación y desarrollo en América Latina. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. Consultada el 28 de marzo de 2007. Disponible en: http://www.cebem.org/libro_descentralizacion/1002_Adrina_Clemente.pdf.
- 3 CLEMENTE, Adriana. Descentralización, participación y desarrollo en América Latina. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. Consultada el 28 de marzo de 2007. Disponible en: http://www.cebem.org/libro_descentralizacion/1002_Adrina_Clemente.pdf.
- 4 MONTABES PEREIRA, Juan y OJEDA GARCÍA Raquel. Estudio Comparado del Proceso de Descentralización en España, Francia y en Québec: La Gestión Pública Multinivel. Centro de Estudios Andaluces, 2006. Consultada el 28 de marzo de 2007. Disponible en: http://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/paginas/factoria/ideas/estudio_comparado_descentralizacion.pdf?PHPSESSID=698335b5dabb76691249d74d846d80d2
- 5 BACCETTI, Carlo. ¿Descentralización de Poderes o Estado Federal? Las Transformaciones en Curso en el Sistema Político Italiano. Universidad de Florencia, 2003. Consultada el 28 de marzo de 2007. Disponible en: http://www.diba.es/innovacio/fitxers/ml_Italia_2_CAST.pdf
- 6 BACCETTI, Carlo. ¿Descentralización de Poderes o Estado Federal? Las Transformaciones en Curso en el Sistema Político Italiano. Universidad de Florencia, 2003. Consultada el 28 de marzo de 2007. Disponible en: http://www.diba.es/innovacio/fitxers/ml_Italia_2_CAST.pdf