

INT-0618

C. A



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
NACIONES UNIDAS-CEPAL-FNUOD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
UNITED NATIONS ECLAC UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
NATIONS UNIES-CEPALC FNUOD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

## DIRECCION PROGRAMAS DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/110



LA DESCENTRALIZACION, ¿UNA NUEVA PANACEA  
PARA ENFRENTAR EL SUBDESARROLLO  
REGIONAL? \*/

CARLOS A. DE MATTOS

\*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los  
participantes de cursos del ILPES.



LA DESCENTRALIZACION, ¿UNA NUEVA PANACEA PARA  
ENFRENTAR EL SUBDESARROLLO REGIONAL? \*/

CARLOS A. DE MATTOS \*\*/

---

\*/ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada al Seminario Internacional sobre Descentralización del Estado. Requerimientos y Políticas en la Crisis, que organizó el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) en Buenos Aires del 9 al 11 de noviembre de 1988. Los puntos de vista que aquí se sustentan son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la institución de la cual es funcionario.

\*\*/ Director de Programas de Capacitación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

## LA DESCENTRALIZACION, ¿UNA NUEVA PANACEA PARA ENFRENTAR EL SUBDESARROLLO REGIONAL?

Carlos A. de Mattos

"No se puede actuar eficazmente en el marco de un sistema sino a partir de una reflexión sobre las propiedades del mismo. Esta proposición no es tan banal como puede parecer. Nos negamos demasiado a menudo a conocer la sociedad tal cual es; pasamos nuestro tiempo perfilando "proyectos de sociedad" que no tienen la menor posibilidad de realizarse, pues lo ignoran todo de la vida compleja de los sistemas humanos y del juego social real." Michel Crozier, 1979.

Los problemas de crecimiento territorialmente desigual, que se sitúan como uno de los rasgos característicos de los procesos de crecimiento capitalista en los países de la periferia, han constituido y constituyen la principal preocupación de quienes desarrollan actividades en materia de planificación y políticas territoriales. Ello ha originado prolongados esfuerzos para tratar de proveer interpretaciones y explicaciones sobre el origen de esos problemas y de elaborar e intentar aplicar diversos modelos teóricos y estrategias para su corrección.

Los resultados logrados por estos esfuerzos en la práctica concreta en los países latinoamericanos, pueden considerarse como poco exitosos si se los juzga en relación a su propósito de reducir las desigualdades territoriales de desarrollo. En una primera aproximación, se podría afirmar que las razones que explican la extrema modestia de estos resultados radican principalmente en el hecho de que los supuestos teóricos básicos de las estrategias y políticas utilizadas no resultaban compatibles con las determinaciones y condicionamientos inherentes a la dinámica capitalista de crecimiento territorialmente desigual imperante en estos países; esta consideración es aplicable a la mayor parte de los modelos que estuvieron en boga en diferentes momentos de este período.

Una revisión de los planes y políticas territoriales impulsados en los países latinoamericanos durante la segunda postguerra, nos muestra que cada vez que se llegó al convencimiento de que la receta aplicada hasta entonces resultaba poco efectiva, no pasó demasiado tiempo antes de que se encontrase e intentase utilizar una fórmula sustitutiva; en cada

circunstancia, encontrada una nueva receta, se comenzaba a trabajar, sin mayores preámbulos, con la convicción de que finalmente se estaba en presencia de la estrategia adecuada para enfrentar los principales problemas que afectaban a las partes más pobres y atrasadas de cada territorio nacional.

Este comportamiento estuvo signado por una cierta tendencia a la imitación acrítica. Así, por ejemplo, ante el éxito de la fórmula aplicada en los Estados Unidos en los años que siguieron a la gran depresión mundial del 29 para promover el desarrollo de la Cuenca del Río Tennessee, aquí también se propugnó su aplicación a buena parte de las cuencas hidrográficas que era posible identificar en el mapa de cada país. Más adelante, cuando se percibió como exitosa, en las peculiares condiciones en que se verificó el desarrollo israelí, la fórmula del desarrollo rural integrado (DRI), la receta de turno consistió en impulsar en forma generalizada el diseño y ejecución de proyectos DRI, con el propósito de tratar de superar el atraso de las áreas rurales más pobres. Lo mismo ocurrió con los polos de crecimiento, con las propuestas de regionalización y con muchas de las otras fórmulas ensayadas.

Generalmente cada una de las recetas de turno fue adoptada y utilizada con más entusiasmo que sentido crítico hasta que, finalmente, en cada caso, se llegaba nuevamente al convencimiento de su poca eficacia para lograr los resultados buscados; invariablemente al fracaso de cada nuevo remedio, siempre terminó por aparecer un paradigma alternativo. En este deambular, ahora estamos viviendo el momento de la descentralización.

¿En qué consiste esta nueva propuesta?. Aun cuando existen algunas diferencias acerca de los alcances del concepto de descentralización, -- especialmente, en lo que respecta a las fórmulas jurídico-institucionales requeridas para su implementación -- parece haber consenso que, en lo esencial, descentralizar implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del Estado central (E. Preteceille, 1987: 38). Básicamente, se trata de una reforma de carácter político-administrativo, por la que se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo decisorio, al que se responsabiliza por un conjunto de males que aquejan a las comunidades locales.

Este nuevo camino ha sido acogido con entusiasmo en buena parte de los países latinoamericanos y actualmente está siendo preconizado en muchos de ellos como una nueva panacea para enfrentar los problemas que afectan a ciertas colectividades locales (regiones, provincias, departamentos, municipios, comunas) de la periferia de los distintos sistemas nacionales. En estas circunstancias, parece importante precisar que es lo que

se pretende lograr con su aplicación y discutir su supuesta eficacia para ello.

### 1. ¿Para qué la descentralización?

En lo fundamental, lo que nos interesa discutir en este trabajo es la idoneidad de un instrumento como la descentralización para lograr los objetivos que le asigna el discurso teórico que la sustenta. En otras palabras, a nuestro juicio lo que está en discusión no es si un proceso de descentralización es bueno o malo en sí mismo, sino si los objetivos con los que aparece asociada en sus panegíricos son realmente factibles.

¿Cuáles son tales objetivos?. Para muchos de sus partidarios, la descentralización constituye un instrumento propicio para democratizar los procesos sociales, aumentar la participación popular y reducir la injusticia social en las colectividades locales involucradas.

Una rápida revisión sobre lo que han dicho a este respecto algunos de sus defensores, nos permitirá establecer con mayor claridad lo que queremos discutir. Así, por ejemplo, Jordi Borja, sin duda uno de sus más influyentes impulsores, afirma que considera a "... la descentralización político-administrativa como medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria" (Borja, 1987: 24, destacado nuestro). El mismo autor también afirma que "la descentralización hoy parece consustancial con 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 y marginados de las instituciones representativas y, c) mayor control y participación populares en la actuación de las Administraciones públicas." (Borja, 1987: 39.)

En el mismo sentido, Rondinelli sostiene que la descentralización puede "facilitar la articulación e implementación de las políticas de desarrollo diseñadas para lograr crecimiento con equidad, fortaleciendo la capacidad de las unidades regionales y subregionales y capacitando a los líderes políticos a identificar sus propios problemas y prioridades de desarrollo" (Rondinelli, 1981, destacado nuestro). El mismo autor señala además que la descentralización puede, entre otros, reducir el papeleo y los procedimientos altamente burocratizados, incrementar la unidad nacional y la legitimidad política del gobierno, conducir a una más efectiva coordinación de la planificación local y de su implementación, incrementar la eficiencia de las agencias centrales de gobierno, relevando a sus

funcionarios superiores de tareas rutinarias que podrían ser ejecutadas más efectivamente por funcionarios locales, constituir un prerrequisito para incrementar la participación ciudadana en los procesos de planificación del desarrollo, etc., etc. (Rondinelli, *idem*).

En función de todas estas supuestas virtudes, se asigna a la descentralización -- y éste es el aspecto en el que queremos focalizar las consideraciones de este trabajo -- un papel fundamental para el combate de los problemas del subdesarrollo que afecta a diversas comunidades locales.<sup>1</sup> Ha sido a partir de este papel que se supone que podría cumplir, que la descentralización ha comenzado a ganar una popularidad creciente entre los regionalistas latinoamericanos.

Frente al conjunto de afirmaciones en el sentido de que la descentralización es un instrumento idóneo para mejorar la democracia social, la participación popular, la justicia social y el desarrollo regional o subregional, la primera interrogación que surge naturalmente es: ¿cómo una reforma de tipo político-administrativo puede lograr tan profundas transformaciones en la base estructural de un ámbito nacional donde imperan un conjunto de determinaciones y condicionamientos cuya gravitación hasta ahora han apuntado en otra dirección?. En los discursos teóricos que acompañan a los alegatos en pro de la descentralización no es fácil encontrar una respuesta satisfactoria a esta cuestión crucial, que constituye justamente el corazón de la preocupación de este trabajo.

## 2. ¿Por qué la descentralización ahora?

La idea de la descentralización como medio para impulsar la democratización, la participación y el desarrollo local no es nueva; en realidad se trata de una fórmula que la literatura especializada viene propugnando en América Latina desde hace ya más de veinte años, pero que hasta ahora no había logrado una

---

<sup>1</sup> En la literatura reciente sobre desarrollo y planificación regional es frecuente encontrar fundamentaciones en este sentido. Así por ejemplo, Boisier sostiene que: "se requiere una diferente distribución del poder político en la sociedad, una suerte de nuevo "contrato social" entre el Estado y la sociedad civil, parcialmente expresada y organizada en regiones. A este nuevo "contrato social" se llega por medio de la descentralización política-territorial. De aquí que desarrollo regional y descentralización sean dos procesos que en la práctica definen un solo proceso autocontenido, de evidente naturaleza y dimensión tanto política como social". (Boisier, 1988: 43.)

aceptación generalizada.<sup>2</sup> Sin embargo, en los últimos años, repentinamente, ha adquirido una inusitada popularidad y ha tendido a transformarse en la panacea de moda. ¿Por qué ha ocurrido esto?. ¿Por qué ahora y no antes?.<sup>3</sup>

Una respuesta a esta cuestión puede encararse en dos niveles, referidos a dos tipos diferentes de actores sociales, igualmente partidarios de la descentralización, pero no necesariamente con las mismas motivaciones: por una parte, el de los teóricos del desarrollo y la planificación regional y subregional y, por otra parte, el de los partidarios de ciertas teorías neoliberales apologéticas del desarrollo capitalista actual, cuyas recetas han sido incorporadas a las estrategias del capital transnacional y comienzan a ganar rápido predicamento en el ámbito de muchos gobiernos nacionales.

Comencemos por el primer nivel. ¿Cómo explicar esta súbita, y a veces incondicional, adhesión de muchos de los teóricos del desarrollo local a la panacea de la descentralización?. A este respecto, creemos que con el tema de la descentralización se está repitiendo la historia ya descrita de imitación, prueba, error y descarte; en efecto, ante la inoperancia de las prácticas intentadas a base de los paradigmas utilizados anteriormente, al comprobar que un nuevo modelo está siendo adoptado y aplicado "exitosamente" en otras partes del mundo (aun cuando en condiciones sociales generales muy diferentes a las prevalecientes en los países latinoamericanos) se ha comenzado a preconizar su aplicación aquí, con la convicción de que ahora sí se ha encontrado la medicina correcta y efectiva.<sup>4</sup> El deslumbramiento producido principalmente por el supuesto éxito de las experiencias francesa y española, propulsó a un primer plano a esta idea que hasta entonces se encontraba en una especie de estado de hibernación.

---

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, la exposición realizada a este respecto Stöhr en uno de los primeros balances publicados sobre la experiencia latinoamericana de planificación regional (Stöhr, 1972).

<sup>3</sup> Véanse a este respecto los trabajos de Curbelo (1986) y Peñalva (1987).

<sup>4</sup> En un reciente trabajo sobre el tema, al revisar las influencias que están impulsando el proceso descentralizador en Chile, se reconoce explícitamente que "una primera fuerza la encontramos en el espacio académico-intelectual. Las experiencias europeas de descentralización y el conocimiento teórico surgido de ellas, han constituido el principal origen de esta tendencia" (Crispi y Durán, 1988: 330).



Claro está que el calificativo de "exitoso" para los casos mencionados depende del punto de vista desde el que se los observe y evalúe. La revisión de ciertas prevenciones como las planteadas desde diferentes posturas teórico-ideológicas para el caso francés por Vie (1982), Dupuy y Thoenig (1985) y Preteceille (1987), entre otros, justificarían una actitud más cautelosa en cuanto a las posibilidades reales de este nuevo camino. De la misma forma, si la experiencia española fuese juzgada desde el punto de vista extremeño o andaluz, y no desde el de Cataluña, seguramente las conclusiones aconsejarían igual prudencia.

Cabe advertir, sin embargo, que en el caso latinoamericano, frente al entusiasmo acrítico de buena parte de los teóricos del desarrollo local, también han surgido voces que han comenzado a encender luces rojas frente al incontenible avance de esta nueva epidemia paradigmática (Uribe-Echevarría, 1972; Barrios, 1984; Becker, 1984; Restrepo, 1987; Peñalva, 1987; Coraggio, 1988).

Si bien la moda y la imitación no explican las razones de fondo de la actual popularidad de la panacea de la descentralización, sí nos permite ubicar el origen del entusiasmo de buena parte de los regionalistas que hoy se encuentran alineados incondicionalmente con esta idea. El apoyo que la descentralización está recibiendo de parte de las corrientes neoliberales, de muchos gobiernos nacionales y de numerosas corporaciones multinacionales, admite otra explicación.

En este plano, el interés por la descentralización se inscribe en el marco de las consecuencias de las profundas transformaciones que han afectado al desarrollo del capitalismo mundial luego de la crisis de los setenta. Esa reestructuración, desarrollada al amparo del avance de la revolución científico-técnica -- que se manifiesta especialmente en el campo de la micro-electrónica, las comunicaciones y la biotecnología -- se ha expresado principalmente en una creciente internacionalización de la economía capitalista y en el desarrollo de formas de producción basadas en la información. Estas transformaciones están teniendo importantes consecuencias en las modalidades de la organización social del trabajo tanto en la propia firma, como en el ámbito de los espacios nacional e internacional (Castells, 1985) y en las condiciones para la valorización del capital.

En particular los procesos emergentes han tendido a acentuar la discrepancia estructural existente entre los procesos controlados por el valor (capitales individuales obedeciendo exclusivamente al imperativo de la ganancia) y los procesos controlados por el poder (actividades estatales orientadas a mantener el orden social capitalista por encima de los intereses capitalistas individuales) (Offe, 1972). En este ámbito han tendido a crecer las demandas por una reforma del Estado, en la medida que su configuración previa es observada tanto desde el lado del capital transnacionalizado, como desde el interior del

propio Estado, como un obstáculo para la superación de las secuelas de la crisis. En efecto, si bien la construcción y el fortalecimiento de los Estados nacionales desempeñó un rol funcional a la constitución y expansión de las sociedades nacionales capitalistas, los cambios de percepción que se han producido con el avance de los procesos de transnacionalización del capital, han llevado a que se lo considere como un factor perturbador de los respectivos procesos de acumulación y crecimiento.<sup>5</sup>

En el caso latinoamericano, tanto el crecimiento acelerado del Estado como el tipo de políticas públicas promovidas (especialmente en las etapas en que las decisiones públicas estuvieron controladas por gobiernos de cuño populista y desarrollista), han contribuido a los procesos de acentuación de aquella contradicción; consecuentemente, el Estado central ha comenzado a ser considerado, por ciertas corrientes de ascendente gravitación política, como un serio limitante de la dinámica de los procesos de valorización y reproducción del capital, tanto en términos internacionales como nacionales.

En consecuencia, las opiniones sobre la necesidad de la reestructuración del Estado han ido ganando predicamento tanto en la teoría como en la práctica concreta, generando diversas proposiciones que, en lo esencial, apuntan al desmantelamiento de los Estados nacionales y, en particular, de los remanentes de Estado de Bienestar que habían logrado sobrevivir hasta ahora. Tales proposiciones apuntan básicamente a la conformación de una organización social que, al mismo tiempo sea flexible y se desarrolle a nivel mundial; en esa organización "el Estado nacional como institución y como área geográfica de las mutaciones debe desaparecer a favor de lo mundial y de lo local". (A. Lipietz, 1987: 75).

La receta más frecuente, entusiastamente sostenida por la ideología neoliberal, postula la ejecución de una estrategia de "modernización" de los aparatos institucionales nacionales, que incluye como componentes centrales de agenda respectiva, la desburocratización, la privatización y la descentralización. Estos tres tipos de reforma tienen análogos fundamentos y apuntan en la misma dirección. Es pues en el marco de las aludidas transformaciones de la economía mundial y de las proposiciones de acción social que las acompañan, que tienen que ser ubicadas las

---

<sup>5</sup> "La reestructuración del orden económico, a través de la aplicación intensiva de nuevas tecnologías y la internacionalización de las operaciones del capital a escala universal, corre paralela al proceso de pérdida de confianza y funcionalidad del Estado tanto en su papel de productor de bienes y servicios como de agente que posibilita la reproducción del sistema económico" (Curbelo, 1986: 78).

actuales tendencias a la descentralización; solo allí puede comprenderse su real significado y solo allí es posible discutir sus posibilidades y limitaciones.

Habida cuenta de este el respaldo teórico-práctico que ahora apuntala a las políticas de descentralización, es previsible que ellas continúen incrementando su aceptación en los ámbitos gubernamentales; por lo tanto, no es el tema de su viabilidad política lo que está en cuestión, sino el de su efectividad. De hecho ya estamos viviendo, y seguramente vamos a seguir viviendo, un acentuado proceso descentralizador que tiende a prolongarse hasta las colectividades locales menores y que seguramente alcanzará su culminación a nivel de los municipios.<sup>6</sup> En esa dinámica, ya se pueden mencionar varios casos (Chile, Colombia, México, Perú, Venezuela, entre otros) en los que la idea de la descentralización ha sido introducida en los procesos de reforma del Estado, concretándose sea a través de la incorporación de las disposiciones pertinentes en los respectivos textos constitucionales, o bien a través de disposiciones o leyes especiales.<sup>7</sup>

Las consideraciones precedentes nos permiten arribar a una primera conclusión de cierta importancia: el tipo de descentralización que preconizan los regionalistas o localistas es sustancialmente diferente en sus intenciones y en su concepción general de aquella que está siendo preconizada por las corrientes neoliberales y ejecutadas por numerosos gobiernos.; en otras palabras, el discurso de los regionalistas y localistas -- especialmente en aquello que se refiere a los objetivos que suponen que se puede lograr mediante una descentralización -- no coincide con lo que estas descentralizaciones reales, promovidas al unísono con una poderosa tendencia a la centralización del capital, quieren y van a lograr.

Aún cuando no se descarta que en algunos casos estos procesos de descentralización efectiva pueden tener resultados favorables a los intereses de ciertas colectividades locales y contribuir a mejorar la gestión pública en ellas, lo que no

---

<sup>6</sup> Téngase presente que la concepción de descentralización en boga a nivel gubernamental, no apunta tanto al fortalecimiento de la región, sino al de niveles territoriales inferiores, tal como es el caso de las comunas y de los municipios. En el caso francés, por ejemplo, la descentralización se propone una distribución de poder, de competencias y de medios en las comunas, los departamentos y las regiones.

<sup>7</sup> Véase al respecto en CLAD (1987) algunos antecedentes sobre las descentralizaciones aprobadas o propuestas en varios países de la región.

parece probable es que permitan una aproximación a los objetivos preconizados por el discurso de las corrientes desarrollistas favorables a la descentralización. En realidad los descentralizadores de visión progresista se subieron a este tren, pero no tuvieron la precaución de averiguar previamente hacia donde éste se dirigía. Al llegar a destino la sorpresa puede ser desagradable.

### 3. ¿Hacia una fetichización de lo institucional?<sup>8</sup>

Toda vez que se sostiene que una descentralización constituye el medio idóneo para lograr objetivos de democratización, participación, justicia social y, en particular, de desarrollo regional o subregional, habría que demostrar como ello sería posible en el contexto de la dinámica socio-económica prevaleciente en los respectivos sistemas nacionales. En otras palabras, sería necesario justificar cómo se podrían lograr tales objetivos sin modificar la estructura y la dinámica económica vigente o, inversamente, como una nueva organización territorial de tipo político-administrativo podría modificar ciertas tendencias que son congénitas al desarrollo capitalista.

Aquí radica uno de los aspectos más discutibles de este discurso, puesto que supone que una reforma de tipo político-administrativo puede establecer las condiciones para la transformación de la base estructural del sistema, de la orientación y el contenido de los procesos de distribución del producto social y de las modalidades básicas de los procesos de valorización del capital.<sup>9</sup> Sin embargo, tanto el análisis teórico como la evidencia empírica indican que por sí sola, una reforma de carácter político-administrativo no puede modificar los factores que explican la dinámica socio-económica real en este tipo de sociedad; en tanto, instrumento de carácter supra estructural no asegura la transformación de la base económica y de la dinámica sustantiva de las prácticas sociales en una

---

<sup>8</sup> Esta expresión pertenece a Restrepo (1987).

<sup>9</sup> Restrepo se refiere a esta característica del discurso descentralizador en los siguientes términos: "sociedad funcional, Estado instrumento, formas institucionales a las cuales corresponde un conjunto de atributos, son parte de la ideología descentralista. Esta busca obscurecer los conflictos constitutivos de la sociedad, el carácter clasista del Estado y de sus instituciones y, por último, la pugna política y social entre fuerzas encontradas, en torno al impulso y utilización de la reforma institucional". (Restrepo, 1987: 144).

sociedad históricamente condicionada.<sup>10</sup> Vale decir que, como afirma Crozier, no se puede modificar la sociedad por decreto.

Más allá de cual sea su organización institucional y de la forma en que se administra el poder en una determinada colectividad local, los problemas que se plantean para promover el desarrollo en ella dependen ante todo de las características y de la diversificación de la estructura productiva que allí se logre implantar. Ahora bien, en el ámbito de la actual dinámica capitalista, dichas sociedades locales, por más que vean acrecentada su capacidad decisoria, tenderán a ser cada día más abiertas y dependientes de su entorno externo (nacional o internacional), lo que necesariamente incidirá en los procesos de acumulación de capital que deberán cumplirse en ellas. En esta dinámica, las raíces tanto nacionales como locales del capital tenderán a debilitarse progresivamente; con ello, los movimientos, tanto en el plano internacional como nacional (interregional), responderán cada vez más férreamente a un cálculo económico que privilegia las diferencias de tasas de ganancia como factor central en sus decisiones.

Al sostener que la descentralización contribuye a que se produzcan "transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria" y "crecimiento con equidad" en las colectividades locales afectadas, ello significa que en los hechos se está asumiendo la hipótesis de que los propietarios del capital en ellas (vinculados a actividades comerciales, agropecuarias capitalistas y/o manufactureras) estarán dispuestos a abdicar de su compromiso con un determinado modelo de acumulación y con las condiciones más propicias para la valorización de sus capitales, en aras de un cierto "interés general" local. En el contexto de la dinámica capitalista antes caracterizada esta hipótesis resulta poco realista. Afirmar esto no implica dejar de reconocer la existencia de un conjunto de pequeños y medianos productores locales que, por la vinculación socio-económica que tienen con sus respectivas colectividades, pueden sentirse comprometidos con el futuro. Pero justamente por la magnitud y por las características intrínsecas de sus actividades, no parecen ser ellos quienes podrían responsabilizarse por la intensificación productiva requerida para un verdadero desarrollo de las localidades respectivas en el marco de los modelos vigentes de acumulación.

---

<sup>10</sup> En este mismo sentido, Coraggio afirma que "ninguna reforma administrativa del estado, ninguna readecuación territorial de sus estructuras internas, puede por sí sola modificar las situaciones problemáticas por las que pasan la economía, la soberanía popular, la autodeterminación nacional". (Coraggio, 1988: 106).

Por lo tanto, en estas circunstancias, la conclusión principal a este respecto sería que por más que se cambie la organización territorial de la administración del poder en un determinado ámbito nacional -- que, como es obvio, no es lo mismo que cambiar las bases económicas, políticas e ideológicas del poder -- con ello no se puede lograr modificar en su esencia la orientación y las modalidades de los procesos de generación, apropiación y utilización del excedente económico, tanto en términos sectoriales como territoriales. Omitir este tipo de consideraciones significa descontextualizar la propuesta respectiva.

Un planteo descontextualizado, deja abiertas las puertas para el libre paso de proposiciones carentes de toda viabilidad, tal como aquellas que propenden a la construcción de una racionalidad sustantiva distinta ("la socialización política de las clases populares", "las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria", "el crecimiento con equidad", "el desarrollo regional", etc.) sin una previa transformación de los respectivos condicionamientos histórico-estructurales. Como es obvio, esto no significa intentar invalidar el papel de las utopías como fundamento de prácticas sociales transformadoras, sino cuestionar la viabilidad concreta de propuestas elaboradas con el explícito propósito de dar salidas efectivas a una acción social que hasta ahora ha mostrado una notable inoperancia en la tarea de enfrentar los problemas derivados del subdesarrollo local.

Aún admitiendo que una descentralización político-administrativa pudiese ser beneficiosa en algún sentido para las respectivas colectividades locales, no parece posible aceptar que por esta vía se puedan modificar sustantivamente las características esenciales de los procesos de acumulación que se desenvuelven en los niveles internacional, nacional y local, así como la orientación y las modalidades de los procesos de distribución del producto social. En otras palabras, no hay elementos de juicio que permitan fundamentar que una reforma de carácter político-administrativo sea capaz por sí sola de transformar algunos rasgos fundamentales de la dinámica capitalista y, por lo tanto, conducir a la reversión de los procesos de crecimiento desigual que son congénitos a la misma. En definitiva no parece ser factible intentar reducir la injusticia social, si al mismo tiempo no se definen y aplican políticas que incidan explícita y deliberadamente sobre las raíces estructurales de los mecanismos dominantes de la distribución del producto social.

Quizás, solamente con una cierta dosis de ingenuidad política, se podría admitir la hipótesis de que un proceso de descentralización, al establecer las condiciones para una democracia de base, podría modificar la dinámica socio-económica del sistema y crear las condiciones para promover desde abajo lo

que en los hechos significaría una verdadera revolución social, sin por ello cambiar los rasgos constitutivos del mismo. Estas conclusiones nos permiten analizar ahora algunos aspectos complementarios de la ideología descentralizadora.

#### 4. ¿Autonomía relativa y proyectos políticos alternativos en la acción social local?

Como ya se ha señalado, a diferencia de la mayor parte de las fórmulas ensayadas por los regionalistas en el pasado, la descentralización se ubica en el plano de la reforma político-administrativa: su propósito central es el fortalecimiento de las estructuras locales de poder, en detrimento de las de carácter central. Por lo tanto, su efectividad habrá de estar necesariamente condicionada por la composición y los intereses de los grupos sociales dominantes y de las respectivas estructuras locales de poder.

Frente a ello, caben algunas reflexiones en torno a cuáles son los intereses que articulan tales estructuras locales de poder en sociedades como las nuestras. A estos efectos parece pertinente intentar dar respuesta a preguntas como las siguientes: ¿es posible que un supuesto "interés general local" homogeneíne la constelación de intereses que se despliegan en el plano local?; ¿es posible que los intereses de los sectores populares logren tener una representación significativa en las estructuras dominantes de poder que habrán de constituirse y fortalecerse en el plano local?; ¿quedará superado o atenuado de esta manera el conflicto social propio de una sociedad de clases?.

En general, ya sea en forma explícita o implícita, el discurso descentralista tiende a dar respuesta afirmativa a estas interrogaciones. Para llegar a este tipo de respuesta supone posible el cumplimiento de por lo menos dos requisitos: primero, que existe un cierto grado de autonomía local, que permite que los respectivos procesos de acción social local se desarrollen por encima y, aún, contraviniendo la orientación esencial del proyecto político definido e impulsado por los grupos sociales dominantes para el sistema en su conjunto; en última instancia, ello implica la convicción de que es factible impulsar, en el ámbito local, un modelo de acumulación, crecimiento y distribución diferente al vigente en el sistema nacional. Segundo, que existen condiciones para que los grupos sociales dominantes en el plano local, se identifiquen y comprometan con un cambio de signo progresista y tengan poder efectivo para impulsar el correspondiente proyecto político alternativo.

Sin embargo, el análisis de los procesos que se desarrollan en los ámbitos locales en la realidad observable parecen aportar

elementos de juicio suficientes como para respaldar la conclusión de que a medida que avanzan los procesos de integración nacional, no resulta factible la supervivencia de regiones o localidades con grados elevados de autonomía política,<sup>11</sup> ni que los grupos sociales dominantes en una parte de un sistema nacional se aglutinen homogéneamente en torno a proyectos políticos alternativos.

Con respecto al tema de la posibilidad de la autonomía política local, cabe reiterar la hipótesis ya anticipada páginas atrás, de que una vez logrados ciertos niveles de integración económico-territorial y de unificación del mercado interno bajo el imperio de relaciones capitalistas de producción en cada una de las entidades nacionales (integración que se sitúa en el contexto de la creciente internacionalización de las respectivas sociedades nacionales), no resulta viable el desarrollo de partes relevantes del sistema nacional según modalidades distintas y contradictorias con las que son dominantes en la totalidad.<sup>12</sup> Si ello es así, resulta utópico pensar en la factibilidad de la supervivencia de situaciones relevantes de autonomía política, regional o local en el seno de una sociedad crecientemente articulada (internacional y nacionalmente) y, por lo tanto, con una tendencia secular a la reducción de su endogeneidad decisoria.

Sin embargo, en situaciones donde estos rasgos están tendiendo a consolidarse, la ideología descentralizadora supone que para el logro de objetivos de democratización, participación social, justicia social y desarrollo local, es necesaria y posible la existencia de un proyecto político alternativo a nivel local. A su vez, la creencia en la viabilidad política de un proyecto político alternativo se sustenta en dos supuestos importantes: en primer lugar, se considera posible lograr un amplio consenso en torno a sus lineamientos centrales en el

---

11 Como señala correctamente Da Costa, "una vez cristalizada la estructura centro-periferia, son escasas las oportunidades de alguna eclosión autónoma de crecimiento autosustentado en la periferia, aún cuando todavía se puedan mantener algunos resquicios de autonomía relativa". (Da Costa, 1986: 58).

12 Ello no descarta la posibilidad de la irrupción de alguna experiencia aislada de gestión local (especialmente a nivel de localidades pequeñas), basada en un modelo de desarrollo distinto al que es impulsado al nivel del sistema en su conjunto. Lo que no parece probable (y no hay ninguna experiencia concreta que contradiga esta presunción) es la irrupción generalizada de experiencias de este tipo. El caso de Lages en Brasil es un buen ejemplo al respecto; sin embargo, pese a su éxito circunstancial, el ejemplo de Lages no se generalizó en ese país.



ámbito de la colectividad local en cuestión y, en segundo lugar, se cree que esos lineamientos centrales tendrán una orientación y un contenido de carácter progresista. Consideraremos cada uno de estos rasgos separadamente.

La idea de una colectividad local aglutinada en torno a ciertos valores e intereses consensuales y estructurada bajo la conducción de líderes legitimados socialmente constituye, explícita o implícitamente según los autores, una de los puntos medulares del discurso descentralizador.<sup>13</sup> Aquí, como en la mayor parte de sus presupuestos, subyace una concepción de la sociedad y de los procesos sociales regida por el principio de la armonía social; en las argumentaciones respectivas señorean los postulados de la vieja utopía iluminista de la sociedad reconciliada.

En efecto, para poder preconizar los objetivos que la justifican, es necesario suponer que en el ámbito de una determinada colectividad local es posible avanzar hacia formas de concertación social estable, que aúnen los intereses y las demandas de los diversos grupos sociales que interactúan a esa escala. De no ser así, ¿cómo se podría plantear que por el mero expediente de realizar una reforma político-institucional, pueda promoverse "la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales", así como "las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria"? Para poder cumplir con objetivos de este tenor, sería necesario articular las prácticas sociales en esas colectividades en torno a un "interés general" local, expresado en el respectivo proyecto político y ésto con una razonable permanencia histórica; sólo ello permitiría aquellas "transformaciones socio-económicas de

---

<sup>13</sup> Ello aparece muy claramente expresado, por ejemplo, en la propuesta sobre "construcción social de la región" de Boisier: "construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra que sea organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse en pos de proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de convertirse en sujeto de su propio desarrollo. Esta construcción es evidentemente una tarea de naturaleza social y de características particulares, porque no toda forma de organización social regional es funcional a un desarrollo regional equitativo y democrático. Acá se postula un desarrollo que presupone una sociedad regional organizada bajo el signo de la concertación y la participación social". (Boisier, 1988: 43-44, destacado nuestro). Lo que este autor no explica es como se hace para viabilizar su propuesta en el ámbito de las sociedades complejas y conflictivas que se van conformando con el avance de la "modernización" capitalista.

tendencia igualitaria", conducentes a un "desarrollo regional equitativo y democrático".

Basta con observar y analizar como se han desarrollado (y se desarrollan) las prácticas sociales en cualquier entidad social compleja, para disponer de elementos de juicio suficientes como para cuestionar la viabilidad de tales procesos de construcción de situaciones de consenso relativamente permanentes en torno a un "interés general" local. La realidad observable muestra que en todo cuerpo social de estas características, diversos grupos sociales (o, si se prefiere, distintos agrupamientos de actores sociales) deciden y actúan en función de demandas e intereses diferentes, de racionalidades y estrategias frecuentemente contradictorias; en dichas colectividades locales siempre coexisten diversas ideologías y, por lo tanto, diversos proyectos políticos, en permanente confrontación.

En general, la búsqueda de consenso encuentra dificultades aún a nivel nacional, donde en una primera aproximación, algunas imágenes racionales parecen llevar con cierta facilidad al acuerdo; tal es el caso, por ejemplo, de aquellas consignas relacionadas con el engrandecimiento de la patria, el desarrollo económico y social, la eliminación de la pobreza, etc. Obviamente, la posibilidad de acuerdo resulta más difícil cuando se reduce el nivel de generalidad y se desciende hacia objetivos más específicos. Sin embargo, aún en el caso de aquellas aspiraciones generales, cuando se intenta darles contenido concreto, en la mayor parte de los casos se puede comprobar que la tendencia al acuerdo comienza a esfumarse. Es este el momento en que ideologías diferentes otorgan contenidos diversos y muchas veces contradictorios a una misma imagen de futuro. Pero, aún si todavía perdurase un cierto grado de consenso en torno a una determinada aspiración general, bastaría con comenzar el proceso de selección de los medios considerados como adecuados para lograr su cumplimiento, para que la coincidencia se desvaneciese aún más rápidamente. Ahora bien, si esto ocurre en el plano nacional, no parece haber argumentos válidos para sostener que, en una perspectiva dinámica, ello dejará de ocurrir en el ámbito local; en particular, distintos grados de conflicto parecen inevitables en aquellas colectividades donde el avance de la modernización capitalista haya penetrado con mayor profundidad, incrementando así la dispersión ideológica y la consecuente fragmentación de poder.

Un ejemplo, tomado de una experiencia concreta nos permitirá ilustrar como, a medida que un proceso social se va desarrollando, las bases de los esquemas de concertación comienzan a fragmentarse en función de la gravitación de la dispersión ideológica latente en ese cuerpo social. En un análisis del caso de los movimientos cívicos en Colombia, se caracteriza el comportamiento de diversos tipos de actores sociales en la forma siguiente: "después de las primeras

negociaciones con las autoridades locales, un sector de estos movimientos se mantiene y por lo regular reemprende negociaciones y contactos; envía comisiones encargadas de representar la problemática, tanto a las autoridades gubernamentales regionales o nacionales y emprende también por lo general acciones más radicales. Es el momento de los mitines, las manifestaciones, las asambleas populares en los sitios céntricos de la población y, naturalmente, la amenaza del paro cívico. A esta altura - también por lo regular - han abandonado la nave apresuradamente los pasajeros incómodos por los giros y la orientación que va tomando el movimiento. Las damas voluntarias, las mujeres de los funcionarios y ricachones del pueblo o de la ciudad han bajado los escalones que las separaron por un momento de sus clubes y de las instituciones en la cuales siempre se han apoyado para sus "labores caritativas"; los comerciantes - depende del tipo de reivindicación - pueden permanecer o bajarse también, y lo mismo ocurre con los industriales y demás sectores poseedores en alguna forma de riquezas o medios de producción. El abandono de la nave por parte de estos sectores dependerá - lo repetimos - del interés real que tengan de acuerdo a la naturaleza misma de la reivindicación" (Santana, 1978: 114).

En este ejemplo se puede visualizar con nitidez como los grupos sociales dominantes suelen incorporarse a ciertos movimientos sociales articulados en torno a reivindicaciones de carácter local, cuando éstas coinciden con sus valores, intereses y demandas; pero también muestra como tienden a desertar de ellos cuando estos movimientos reivindican aspectos que no les interesan, o bien cuando radicalizan sus formas de lucha. Este comportamiento es típico en sociedades complejas, donde el enfrentamiento de carácter ideológico constituye un rasgo congénito; la mera voluntad no constituye argumento para asumir que este comportamiento va a desaparecer o atenuarse, por el simple hecho de que ahora el poder se ha descentralizado administrativamente según unidades territoriales locales.

En la medida en que ubican como fundamento de sus estrategias su convicción en la posibilidad de la concertación y del consenso social relativamente permanente, los planteos que acompañan las propuestas de descentralización, si bien no ignoran la existencia del conflicto social en este tipo de sociedades, tienden de hecho a minimizar su importancia. Y una argumentación que minimiza la importancia del conflicto (como obstáculo, pero también como estímulo al cambio social) parece no compadecerse mayormente con la realidad observable en las sociedades capitalistas; en ellas, a medida que su propio crecimiento redonda en un incontenible aumento de la complejidad sistémica, el enfrentamiento entre portadores de intereses y valores diversos (muchas veces incompatibles) tiende a agudizarse. El propio proceso de modernización aumenta la heterogeneidad (no sólo en términos económicos, sino también culturales), siendo ello lo que contribuye a aumentar la pugna interna.

Estas consideraciones nos permiten concluir que estos supuestos del argumento descentralizador no son consistentes con lo que nos muestra el análisis de las prácticas sociales en la realidad; a ello habría que agregar que, además, los teóricos de la descentralización no han propuesto una estrategia convincente sobre como se podría lograr producir el cambio en la orientación y el contenido esenciales de dichas prácticas sociales.

### 5. ¿"Lo local" como equivalente de "lo popular"?

La posibilidad de la existencia de un proyecto político local de signo progresista, implícito en los objetivos postulados, está basada en una concepción de lo social que es propia de la ideología descentralizadora. En tal sentido, cabe consignar que la argumentación que acompaña su discurso está impregnado por una clara idealización de lo local (referido a una colectividad estructurada en una parte del territorio nacional) entendido como expresión de "lo popular".<sup>14</sup> Lo que allí podemos encontrar no pasa de ser un mero acto de fé de corte proudhoniano: el centralismo (y, en particular, el Estado) es responsable de un conjunto de efectos perversos que es necesario extirpar.<sup>15</sup> Y de allí se infiere que a medida que nos vamos alejando de su presencia y comenzamos a descender hacia las bases de la sociedad civil, encontramos el camino para aproximarnos a un conglomerado humano homogéneo y progresista.

¿Cómo se podría fundamentar la validez de una opinión de este tenor para el caso de una sociedad de clases?. En las argumentaciones sobre las supuestas bondades de la descentralización, resulta notoria la ausencia de una explicación válida acerca de como las posturas que expresan los intereses y las demandas de distintas clases, grupos o actores sociales, se podrían armonizar en proyectos políticos de signo popular para poder superar la pugna social al interior de esos cuerpos sociales. El espacio local, como espacio de articulación de relaciones sociales, donde imperan relaciones de explotación, simplemente no es aludido ni caracterizado en este tipo de

---

<sup>14</sup> Veanse a este respecto los comentarios de Peñalva (1987) y Coraggio (1988).

<sup>15</sup> "La existencia del Estado centralizado es hoy algo tremendamente negativo, tanto desde un punto de vista funcional (ineficiencia de las políticas sectoriales y de los servicios públicos) [...], como desde un punto de vista democrático, en lo que respecta a su adecuación para promover la participación y el cambio social" (Borja, 1987: 33).

argumentación. Las exposiciones sobre lo que se lograría a través de la descentralización dejan la sensación de que no existe (o, de que si existe es fácilmente reducible) la dispersión ideológica y la consecuente fragmentación de poder que hasta ahora han caracterizado a estas entidades sociales.

El análisis de las determinaciones y condicionamientos de la dinámica social en el capitalismo periférico, indica que lo que una descentralización puede modificar es apenas la distribución territorial de la administración del poder en el ámbito de un determinado territorio nacional y nada más que eso; por consiguiente, esa modificación no puede provocar de por sí una transformación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder, que se encuentran condicionadas por factores de carácter estructural y no por su distribución territorial.<sup>16</sup> Sin embargo, el discurso descentralizador es cuando menos ambiguo al respecto: "la descentralización y el desarrollo de poderes locales significa multiplicar los poderes políticos, por lo tanto, facilita el equilibrio de unos poderes con otros, derivando en garantías a los grupos sociales y a los territorios con poder y, obviamente, a los individuos" (Borja, 1987: 28). Aquí la multiplicidad de poderes está referida a una multiplicidad de unidades territoriales y no a las bases reales del poder y a sus imbricaciones en los planos nacional e internacional.

Para ubicar a los actores y grupos sociales dominantes que incidirán en la formación de las estructuras de poder en las diversas partes del territorio, habría que tener en cuenta ante todo que con el avance de los procesos de integración económico-territorial y de expansión de las relaciones sociales capitalistas en el territorio, los procesos de valorización y reproducción del capital han comenzado a estar protagonizados por poderosos grupos económicos que despliegan sus acciones desbordando los límites de determinados sectores y/o regiones; la mayor parte de estos grupos económicos están articulados entre sí, principalmente a través de los mecanismos de los mercados de capitales, lo que contribuye a acentuar su desarraigo territorial. A ello también confluye el hecho de que tienden a articularse cada vez más intensamente con el capital multinacional.

De esta manera, nuestros países han comenzado a vivir aceleradamente procesos de transformaciones en las formas en que se despliega el capital en términos sectoriales y territoriales,

---

<sup>16</sup> Al respecto, Restrepo subraya acertadamente que "el poder no es el de una forma institucional sino el de un conjunto de relaciones políticas y sociales que se dotan de un aparataje institucional en el ejercicio de su dominación, ya sea bajo una forma centralista o descentralista". (Restrepo, 1987: 115).

con lo que está siendo superada aquella etapa en que una característica destacada de los propietarios del capital era su identificación con un determinado sector (comercial, agrícola, industrial), o con una determinada localidad (urbana o rural); en esta nueva etapa, un número creciente de capitalistas buscan mejorar las condiciones para la valorización de sus capitales a través de una creciente transectorialización y transregionalización de sus actividades, operando generalmente mediante mecanismos financieros cada día más impersonales, complejos y diversificados.

En estos procesos el capital pierde sentido de pertenencia local y los actores sociales que realizan su manipulación y vigilan sus procesos de reproducción, tienden a dejar de identificarse exclusivamente con los "intereses de esa parte del territorio". Con ello, paulatinamente se ha ido reduciendo la importancia del papel supuestamente desarrollista de las muchas veces idealizadas "burguesías regionales", con lo que ha tendido a desdibujarse la existencia de un posible "interés local" como expresión unificada de los intereses que allí están operando. Aun cuando no se puede ignorar la existencia de grupos capitalistas locales que buscan mejorar las condiciones de su entorno para la valorización y reproducción de sus capitales, en la dinámica actual de la expansión capitalista estos grupos carecen de condiciones para asumir el rol de protagonistas principales de la acumulación requerida para sustentar los procesos de desarrollo local.<sup>17</sup>

Los procesos de articulación interregional e internacional del capital tienden a consolidar situaciones de creciente dependencia estructural con relación al capital, donde el interés general de la sociedad nacional en su conjunto y de cada una de sus partes, sólo es enteramente posible en tanto sea compatible con el interés privado de los propietarios del capital. Como afirman Przeworsky y Wallerstein, "El pueblo puede tener derechos políticos, puede votar y elegir gobiernos, los gobiernos pueden seguir el mandato popular, pero la capacidad efectiva de cualquier gobierno de cumplir cualquier objetivo está limitada por las decisiones privadas de los dueños del capital. La naturaleza de las fuerzas políticas que lleguen a las reparticiones no afecta esta dependencia porque es estructural: es una característica del sistema y no de los ocupantes de las posiciones de gobierno, de los ganadores de las elecciones" (Przeworsky y Wallerstein, 1986: 245).

---

<sup>17</sup> Excepción hecha de aquellos casos en que se postula otro tipo de sociedad (otro desarrollo, "small is beautiful", desarrollo agropolitano o similar). Pero estos casos tienden a ignorar las determinaciones y condicionamientos de las sociedades capitalistas y no pasan de ser hermosas utopías hoy día inviables, que no interesa discutir en el marco de este trabajo.

Esta situación estructural no está presente, ni explícita ni implícitamente, en el discurso descentralista; es esta omisión, la que le permite asignar a la política que preconiza un conjunto de objetivos que, sin la previa transformación de esos condicionamientos estructurales, son absolutamente inviables. De allí que consideremos que los objetivos declarados de la descentralización y su supuesta orientación progresista son apenas una expresión más de su extremado voluntarismo utópico.

Más allá de lo que emana del discurso teórico que, en definitiva, apunta en el mismo sentido, los resultados de algunas experiencias concretas de descentralización (por ejemplo la francesa y la española) permiten comprobar que en ellas ha sido la dinámica consuetudinaria la que ha tendido a prevalecer hasta ahora en la gestión de las colectividades locales; así, por ejemplo, se ha podido observar que los grupos sociales dominantes en el ámbito local, han tendido a utilizar en muchos casos su ahora incrementado poder, principalmente en función de sus intereses estructurales y coyunturales, lo que ha redundado en resultados que todavía no muestran avances significativos hacia las buscadas "transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria".

En las experiencias conocidas de descentralización tampoco se ha comprobado el acceso de los sectores populares a las estructuras locales de poder; por consiguiente, no se presencian mayores cambios en el sentido de que la orientación y el contenido de las políticas implementadas pasen a tener el anunciado signo de "lo popular". Por lo contrario, generalmente los grandes beneficiados han sido hasta ahora en la mayor parte de los casos los sectores dominantes tradicionales a través de los agrupamientos políticos previamente constituidos; tal ha sido, por ejemplo, el caso de "los notables" en Francia, que han visto -- descentralización mediante -- fortalecido su poder. (Dupuy y Thoenig, 1985; Preteceille, 1987). En el mismo sentido, los resultados logrados hasta ahora por las experiencias de descentralización que están siendo ejecutadas en los países que generalmente han sido tomados como modelos, no muestran avances significativos en materia de la reducción de las disparidades de desarrollo existente entre diferentes colectividades locales.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> En efecto, la mayor parte de las políticas de descentralización conocidas tienden a otorgar una gran importancia a la obtención y manejo de recursos propios para el financiamiento de los respectivos programas de desarrollo local, en sustitución (parcial o total) de los recursos tradicionalmente suministrados por el Estado central. De ello resulta que son las colectividades locales más ricas las que tienen condiciones más favorables para mantener (y seguramente mejorar) su posición de privilegio vis a vis las colectividades más pobres. En su

Pero además, otros problemas relativos a las estructuras locales de poder, que generalmente los partidarios de la descentralización no consideran, pueden contribuir a ensombrecer un poco más este panorama. El problema del caudillismo de tipo personalista, donde la corrupción y la arbitrariedad son rasgos frecuentes en algunas áreas del interior de muchos de nuestros países, al ser estimulado y fortalecido por nuevas competencias y atribuciones y por una mayor capacidad decisoria, puede llegar a generar males peores que aquéllos que se intentó enfrentar con las políticas de descentralización. En muchos casos, esta forma tan peculiar de ejercicio del poder puede contribuir a incrementar los problemas de gobernabilidad nacional, que la fragmentación del poder ya ha estado intensificando en varios países latinoamericanos.

En este orden de preocupaciones, poco tiempo atrás, en una nota del diario Le Monde (1/diciembre/1987) se reflexionaba a este respecto en los siguientes términos: "La descentralización: ¿una posibilidad de pasar en calma del Estado arrogante al Estado moderno?. Quizás sí, quizás no: ¿y si veintidós mini-Estados, a veces expuestos a los riesgos del nepotismo o de la corrupción, arrogantes, pasasen a sustituir o a sobreañadirse al Estado central?". Esta interrogación parece perfectamente pertinente y, en ningún caso, aparecen argumentos concluyentes que demuestren que lo que aquí se anticipa no pueda pasar. Ello debería dar lugar a la reflexión y a la cautela, antes que a un entusiasmo desmesurado ante la nueva probable panacea. Ante dudas del tenor de las que aquí se han esbozado, parecería prudente profundizar la discusión sobre las implicaciones de problemas como los anotados; en especial, cuando algunas evaluaciones realizadas a partir de experiencias como la francesa ya muestran que estas interrogaciones no constituyen meras especulaciones teóricas.

## 6. Algunas conclusiones para la discusión que se inicia

Las reflexiones presentadas en las páginas que anteceden permiten esbozar algunas conclusiones que pueden ser de utilidad

---

balance sobre los resultados de la experiencia francesa de descentralización, Preteceille muestra, entre otros, como en función del potencial fiscal local los recursos locales han presentado disparidades considerables, lo cual ha tenido una importante incidencia en la evolución de la desigual situación económica de las respectivas colectividades. (Preteceille, 1987: 41). Esto, como es obvio, juega en favor de la preservación (y aún la acentuación) de las disparidades en los niveles de desarrollo existente entre distintas colectividades locales.



para una discusión que parece absolutamente ineludible en las actuales circunstancias latinoamericanas. Tales conclusiones se podrían resumir en la siguiente forma:

a) la descentralización que está comenzando a ser ejecutada en varios países de la región no es la misma descentralización que han soñado sus ideólogos más progresistas. Las reformas en curso en varios países, difícilmente podrán alcanzar aquellos objetivos de aumento de la democratización, la participación, la justicia social y el desarrollo local; estas reformas responden principalmente a las necesidades planteadas por la reestructuración del capitalismo y apuntan a solucionar otro tipo de problema;

b) no parece sensato sostener que una reforma de carácter político-administrativo, por sí sola, sea capaz de modificar el tipo de sociedad en que se implanta. La dinámica socio-económica capitalista tiene condicionamientos estructurales más profundos, que no pueden ser removidos por una simple reorganización territorial de la administración del poder;

c) la reorganización territorial de la administración del poder no es suficiente para impulsar la modificación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder en una sociedad de clases; por lo tanto, lo que parece factible de lograr con este tipo de reforma es, fundamentalmente, que las estructuras de poder de las clases dominantes se multipliquen territorialmente. Esto puede tener algunas repercusiones positivas, pero también puede conducir a situaciones donde los sectores populares tengan posibilidades más limitadas de negociación, especialmente si se acentúan los problemas ocupacionales y de crecimiento de los sectores marginales;

d) no se dispone de fundamento teórico o empírico que permita respaldar el supuesto de que al descender al nivel de las colectividades locales, necesariamente habrán de comenzar a predominar en él los intereses de los sectores populares. Por lo tanto, no parece posible que por la vía de la descentralización se puedan viabilizar las condiciones para impulsar proyectos de signo progresista que permitan realizar desde allí "transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria" o "lograr crecimiento con equidad";

e) en sociedades crecientemente integradas desde el punto de vista económico-territorial, donde las diversas colectividades locales constituyen economías abiertas sujetas a una creciente dependencia externa, no es concebible que éstas puedan disponer de una autonomía política propicia para impulsar políticas públicas de orientación y contenido significativamente distintos a las que imperan a nivel nacional y/o internacional;

g) la fragmentación de las estructuras decisorias de una entidad nacional puede llevar al agravamiento de situaciones de ingobernabilidad en los sistemas nacionales; ésto si bien puede ser funcional a los procesos de reestructuración del capitalismo a escala mundial, también podría traducirse en la aparición de problemas importantes desde el punto de vista de los intereses nacionales. Las situaciones de ingobernabilidad son reales y ya están siendo padecidas por varios países de la región; una excesiva descentralización podría contribuir a acentuar este problema.

En síntesis, no está demostrado, ni por lo expuesto en las contribuciones de sus partidarios incondicionales, ni por los resultados obtenidos en las experiencias conocidas al respecto, que éste sea un medio realmente eficaz para promover un amplio desarrollo local, si es que otorgamos a este objetivo un contenido de mejoramiento generalizado del bienestar de la población localizada en las colectividades respectivas. Esto es, no está demostrado que las políticas de descentralización permitan cumplir con objetivos tales como reestructurar las relaciones de poder, democratizar los procesos sociales, aumentar la participación ciudadana y/o reducir las desigualdades inter é intralocales.

Es posible que la praxis concreta pueda llegar a invalidar algunas de estas conclusiones. Muchas de ellas han sido expuestas en sus términos más radicales con el deliberado propósito de estimular una discusión que recién se inicia. En todo caso, cabe advertir que sustentar una posición crítica frente a la nueva panacea de la descentralización no va en desmedro de coincidir sobre la conveniencia de poner freno, por la vía de su paulatina reversión, al extremo centralismo que ha caracterizado a las estructuras político-administrativas de los países latinoamericanos, muchas de cuyas consecuencias negativas no están en discusión. Creemos que una respuesta realista a estos problemas debería apuntar a la conformación de procesos graduales y combinados de descentralización y desconcentración, aun cuando sin olvidar que un camino de este tipo no puede conducir hacia soluciones de fondo a los problemas de la injusticia social y del subdesarrollo regional.

Estimamos que sería aconsejable manejar el tema de la descentralización con mayor cautela a como se ha venido haciendo hasta ahora y, especialmente, tratar de no transformarlo en otro de esos paradigmas mágicos, del tipo de aquellos a los que fueron tan aficionados los regionalistas en el pasado. Esto podría generar infundadas ilusiones, impulsar nuevos esfuerzos estériles y conducir a nuevas frustraciones, como las que debimos enfrentar en el pasado. Siempre es conveniente extraer enseñanzas de los errores cometidos, para tratar de no volver a tropezar con la misma piedra.

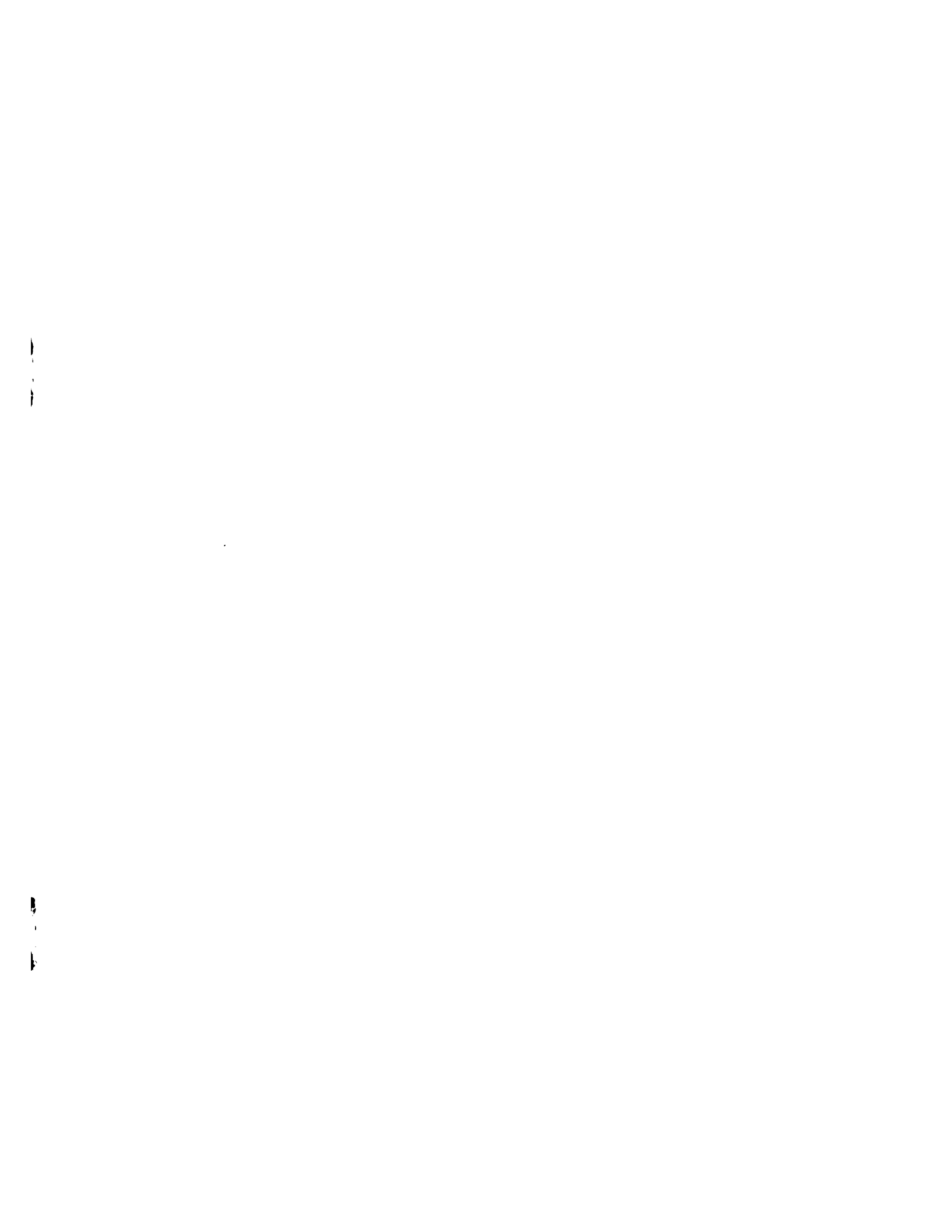
Santiago de Chile, febrero de 1989

## R E F E R E N C I A S

- BARRIOS, Sonia (1984) - "Realidades y mitos de la descentralización gubernamental", Cuadernos del CENDES, Caracas, num. 4, diciembre.
- BECKER, Bertha K. (1984) - "A crise do Estado e a região. A estratégia da descentralização em questão". En B. K. Becker (org.), Ordenação do território: uma questão política?, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- BOISIER, Sergio (1988) - "Las regiones como espacios socialmente construidos", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, num. 35, agosto.
- BORJA, Jordi (1987) - "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado". En Jordi Borja y otros, Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local, Santiago de Chile, FLACSO.
- CLAD (1987) - Avances de la descentralización en América Latina y España, Ed. CLAD, Caracas, diciembre.
- CORAGGIO, José Luis (1988) - "Poder local y poder popular", Cuadernos del CLAEH, Montevideo, año 13, num. 45-46, agosto.
- CASTELLS, Manuel (1985) - "Mudança tecnológica, reestruturação econômica e a nova divisão espacial do trabalho", Espaço & Debate, San Pablo, año VI, num. 17, 1986.
- CRISPI, Jaime y DURAN, Esteban (1988) - "Gobierno local, desarrollo rural y participación: algunos alcances para el Chile democrático". En GIA, Gobierno local y participación social. Debate desde una perspectiva agraria. Santiago de Chile, GIA, 1988.
- CROZIER, Michel (1979) - On ne change pas la société par décret, Paris, Lafont.
- CURBELO, José Luis (1986) - "Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional", Pensamiento Iberoamericano, Madrid, num. 10, julio-diciembre.
- DA COSTA, José Marcelino M. (1986) - "Processos espaciais de acumulação de capital no capitalismo tardío", Pensamiento Iberoamericano, Madrid, num. 10, julio-diciembre.

- DUPUY, François y THOENIG, Jean-Claude (1985) - L'administration en miettes, Paris, Fayard.
- LIPIETZ, Alain (1987) - "Lo nacional y lo regional: cuál autonomía frente a la crisis capitalista mundial?", Cuadernos de Economía, Bogotá, vol. VIII, num. 11, segundo semestre.
- OFFE, Claus (1972) - "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad". En Vv.aa., Capitalismo y Estado, Madrid, Editorial Revolución, 1985.
- PEÑALVA, Susana (1987) - "La descentralización del Estado en un contexto de crisis. (Apuntes para un debate pendiente)". En S. Peñalva y A. Rofman, Descentralización y reforma constitucional, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- PRETECEILLE, Edmond (1987) - "La décentralisation: pour qui, pour quoi?", Politique Aujourd'hui, Paris, num. 2, noviembre.
- PRZEWORSKY, Adam y WALLERSTEIN, Michael (1986) - "Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada". En EURAL, Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- RESTREPO, Darío (1987) - "Descentralización, democracia y Estado autoritario", Cuadernos de Economía, Bogotá, vol. VIII, num. 11, segundo semestre.
- RONDINELLI, Dennis A. (1981) - "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries", International Review of Administrative Sciences, vol. 47, num. 2.
- SANTANA, Pedro (1983) - Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia, Bogotá, Editorial CINEP.
- STOHR, Walter (1972) - El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas. Buenos Aires, Ediciones SIAP.
- URIBE-ECHAVARRIA, Francisco (1982) - "Eficacia de la acción estatal y descentralización", Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, año XIII, num. 47, junio.
- VIE, Jean-Emile (1982) - La décentralisation sans illusion. Paris, PUF.







1

1