



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONAL

Documento CPRD-D/110-b

LA DESCENTRALIZACION, ¿UNA NUEVA PANACEA
PARA IMPULSAR EL DESARROLLO LOCAL? */

Carlos A. de Mattos

- (*) El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos. Una versión preliminar de este artículo 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. La versión resumida (CPRD-D/110) de este trabajo será publicada por la Revista Nueva Sociedad (Caracas, 1989). 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.

**LA DESCENTRALIZACION, ¿UNA NUEVA PANACEA
PARA IMPULSAR EL DESARROLLO LOCAL?**

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.

El desigual desarrollo existente entre diversas partes de un territorio nacional, ha constituido y constituye la principal preocupación de quienes desarrollan actividades en el plano de la acción social territorial. Este problema, que se sitúa como uno de los rasgos característicos de los procesos de crecimiento capitalista en los países de la periferia, ha originado persistentes esfuerzos orientados a tratar de proveer tanto interpretaciones y explicaciones sobre su origen, como fundamentos teóricos para el diseño de estrategias y políticas.

Una revisión de los planes y políticas impulsadas al efecto en estos países durante el período que comienza en la Segunda Posguerra, muestra la conformación de una secuencia caracterizada por numerosos y variados modelos teóricos, adoptados sucesivamente como fundamento de las estrategias respectivas. En el marco de esta secuencia - que puede ser observada como una sumatoria de intentos de aproximación por prueba y error a un camino efectivo para enfrentar los problemas locales - cada vez que se llegó al convencimiento de que la receta preconizada no conducía a resultados satisfactorios, se terminó encontrando rápidamente una fórmula sustitutiva. En cada circunstancia, encontrada ésta, se la comenzó a aplicar sin mayores preámbulos, con la convicción de que finalmente se estaba en presencia del derrotero correcto para enfrentar exitosamente los 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 y transcripción de modelos generados en otras realidades, donde habían sido utilizados bajo diferentes condicionamientos estructurales. 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 se propugnó su aplicación a buena parte de las cuencas hidrográficas que se pudieron identificar en el mapa de cada uno de estos países. Más adelante, cuando se percibió que la idea del desarrollo rural integrado había sido exitosa en las peculiares condiciones de la experiencia israelí, la terapia de turno consistió en impulsar en forma generalizada el diseño y ejecución de proyectos de este tipo, suponiendo que de esta forma se lograría enfrentar efectivamente el atraso de las áreas rurales más pobres. De igual manera se procedió con el modelo de los polos de crecimiento, con las propuestas de regionalización y con varias otras fórmulas que fueron ensayadas desde entonces.

Generalmente cada una de estas recetas fue adoptada y utilizada con más entusiasmo que sentido crítico hasta el momento en que, en cada caso, se llegó finalmente al convencimiento de su escasa eficacia para lograr los resultados buscados; invariablemente al fracaso de cada nuevo remedio, siempre siguió la aplicación de un paradigma alternativo. Los resultados logrados por estos esfuerzos, en la práctica concreta cumplida en los países latinoamericanos, pueden considerarse como poco exitosos si se los juzga en relación a su propósito de reducir tales desigualdades territoriales. El análisis de este largo proceso de aproximaciones por prueba y error, permite concluir que los supuestos de los distintos fundamentos teóricos de las estrategias y políticas utilizadas eran, en lo esencial, contradictorias con las determinaciones y condicionamientos de la dinámica capitalista de crecimiento desigual imperante en estos países (de Mattos, 1986).

En este deambular buscando nuevos caminos, ahora estamos viviendo la hora de la descentralización; nos encontramos, por lo tanto, ante otra propuesta que también en este caso ha sido recibida con entusiasmo por influyentes actores de la mayoría de los países latinoamericanos y que está siendo pregonada en muchos de ellos como una nueva panacea para enfrentar los problemas que afectan a ciertas colectividades locales^{1/} vinculadas a determinadas partes de la periferia de cada sistema nacional.

¿Qué podemos entender por descentralización?. 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

^{1/} En este trabajo se utiliza la expresión local, para hacer referencia a una parte de la sociedad nacional residente en una determinada unidad subnacional; como tal, lo local puede estar referido, según los casos, a regiones, estados, provincias, departamentos, municipios o comunas

implementación - parece haber consenso en 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, una descentralización implica 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. Considerando la adhesión que este tipo de reforma está logrando, parece importante intentar 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 promover el desarrollo local, democratizando los procesos sociales, aumentando la participación popular y reduciendo la injusticia social en las colectividades 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 afectan a diversas comunidades locales.^{2/} Ha sido a partir de este papel que se supone que ella 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 local, 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

^{2/} 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).

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 promover el desarrollo local no es nueva; se trata de una fórmula que, con diferencias de énfasis, ha venido siendo propugnada en América Latina desde hace ya más de veinte años, pero que no había logrado hasta ahora una aceptación generalizada.^{3/} Sin embargo, en los últimos tiempos, repentinamente, esta propuesta 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?.^{4/}

Dos tipos diferentes de actores sociales, igualmente partidarios de la descentralización, pero no necesariamente con las mismas motivaciones, han contribuido a ello: por una parte, los teóricos del desarrollo y la planificación regional y local y, por otra parte, los partidarios de ciertas teorías neoliberales apologéticas del desarrollo capitalista actual, cuyas prescripciones han sido incorporadas a las estrategias del capital transnacional y comienzan a ganar rápido predicamento en el ámbito de muchos gobiernos nacionales.

Comencemos por los primeros. ¿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, los elementos de juicio disponibles indican que con el tema de la descentralización se estaría repitiendo una vez más 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 con este mismo propósito, 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) los localistas han comenzado a preconizar su aplicación aquí, con la convicción

^{3/} Véase, por ejemplo, la exposición realizada a este respecto por Stöhr en uno de los primeros balances publicados sobre la experiencia latinoamericana de planificación regional (Stöhr, 1972).

^{4/} Véanse a este respecto los trabajos de Curbelo (1986) y Peñalva (1987).

de que esta sí es la medicina correcta y efectiva^{5/}. El deslumbramiento producido principalmente por el supuesto éxito de las experiencias francesa y española^{6/}, propulsó a un primer plano a esta idea que hasta entonces se encontraba en una especie de estado de hibernación.

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 permiten ubicar el origen del entusiasmo de buena parte de quienes creen que este sí es el remedio adecuado para enfrentar problemas ante los que fracasaron otras recetas^{7/}. 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. La reestructuración que se está desarrollando al amparo del avance de la revolución científico-técnica, 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 fundamentales consecuencias en las modalidades de la organización social del trabajo - tanto

^{5/} 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).

^{6/} Claro está que los juicios sobre los supuestos éxitos de estos casos, están condicionados por el punto de vista desde el que se los observe y evalúe. Las prevenciones hechas desde diferentes posturas teórico-ideológicas para el caso francés por autores como Vie (1982), Dupuy y Thoenig (1985) y Preteceille (1987), entre otros, justificarían una actitud más cautelosa al respecto. De la misma forma, la observación de la experiencia española desde el punto de vista extremeño o andaluz, y no desde el de Cataluña, justificaría juicios más prudentes.

^{7/} 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 avance de esta nueva epidemia (Uribe-Echevarría, 1972; Barrios, 1984; Becker, 1984; Restrepo, 1987; Peñalva, 1987; Coraggio, 1988).

en el ámbito de la propia firma, como en el de los espacios nacional e internacional (Castells, 1985) - y en las condiciones para la valorización del capital. En este contexto, ha tendido a acentuarse la discrepancia estructural existente entre los procesos controlados por el valor (capitales individuales obedeciendo exclusivamente al imperativo de la ganancia) y aquéllos controlados por el poder (actividades estatales orientadas a mantener el orden social capitalista por encima de los intereses capitalistas individuales) (Offe, 1972). En este contexto comienza el cuestionamiento del Estado.

Aun cuando la construcción y el fortalecimiento de los Estados nacionales desempeñó un papel 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, han llevado a considerarlo como un factor perturbador para los respectivos procesos de acumulación y crecimiento.^{8/} En particular, en el caso latinoamericano, tanto el crecimiento acelerado del Estado, como el tipo de políticas gubernamentales promovidas (especialmente en las etapas en que las decisiones públicas estuvieron controladas por gobiernos de cuño populista y desarrollista), han contribuido a la acentuación de aquella discrepancia estructural destacada por Offe; consecuentemente, ciertas corrientes de ascendente gravitación política están haciendo prevalecer su opinión en el sentido de que el Estado constituye un serio limitante de la dinámica de acumulación y crecimiento económico, tanto en términos internacionales como nacionales. En la medida que el crecimiento del Estado comenzó a ser observado como un obstáculo para la valorización de los capitales y para la superación de las secuelas de la crisis, se intensificó el asedio para imponer su reforma.

La idea de la necesidad de la reforma del Estado ha ido ganando predicamento tanto en la teoría como en la práctica concreta, generando diversas proposiciones que, en lo esencial, apuntan a su desmantelamiento y, en especial, a la eliminación 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

^{8/} "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).

las mutaciones debe desaparecer a favor de lo mundial y de lo local". (A. Lipietz, 1987: 75).

La receta más frecuente, entusiastamente sostenida en los medios adscritos a la ideología neoliberal, postula la ejecución de una estrategia de "modernización" de los aparatos institucionales nacionales, que incluye como componentes centrales de la agenda respectiva, la desburocratización, la privatización y la descentralización. Estos tres tipos de reforma tienen análogos fundamentos y apuntan en lo esencial 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 tendencias predominantes a la descentralización; sólo allí puede comprenderse su real significado y sólo allí es posible discutir sus posibilidades y limitaciones.

Si se considera el actual aumento de la gravitación política de esta corriente, parece razonable prever que la idea de descentralización habrá de continuar incrementando su popularidad en ciertos ámbitos gubernamentales; por lo tanto, no es el tema de su viabilidad política lo que está en cuestión, sino el de su efectividad para lograr el cumplimiento de los objetivos con las que frecuentemente se las asocia. 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^{9/}. En esa dinámica, ya se pueden mencionar varios casos (Chile, Colombia, México, Perú, Venezuela, entre otros) en los que la descentralización ha sido introducida en los procesos de reforma del Estado, a través de la incorporación de las disposiciones pertinentes en los respectivos textos constitucionales o mediante disposiciones o leyes especiales^{10/}.

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 la que está siendo preconizada por las corrientes neoliberales y ejecutada por numerosos gobiernos. En

^{9/} Téngase presente que la concepción de descentralización en boga a nivel gubernamental, no apunta tanto al fortalecimiento de áreas territoriales mayores (regiones, provincias, departamentos, etc.), sino más bien al de niveles menores, como comunas y municipios.

^{10/} Véase al respecto, en CLAD (1987), algunos antecedentes sobre políticas de descentralización aprobadas o propuestas en varios países de la región.

otras palabras, el discurso de aquéllos no coincide (especialmente en lo que se refiere a los objetivos de desarrollo local que suponen que se pueden lograr mediante una descentralización) con lo que estas otras descentralizaciones, promovidas al unísono con una poderosa tendencia a la centralización del capital, quieren y pueden lograr.

Aun cuando no debe descartarse que, en algunos casos, estos procesos de descentralización pueden ocasionar resultados favorables a ciertas colectividades locales, no parece probable que ellas permitan una efectiva aproximación a los objetivos preconizados por el discurso de las corrientes descentralizadoras más progresistas. En realidad los regionalistas y localistas se subieron a este tren, pero no tuvieron la precaución de averiguar previamente hacia dónde se dirigía. Al llegar a destino, la sorpresa puede no ser tan agradable como esperaban.

3. ¿Hacia una fetichización de lo institucional?^{11/}

Cuando se sostiene que una descentralización constituye el medio idóneo para promover el desarrollo local y aumentar la democratización, la participación y la justicia social, habría que demostrar cómo esto se podría lograr en el marco de la dinámica socio-económica prevaleciente en los respectivos sistemas nacionales o, inversamente, como una reorganización territorial de la administración del poder podría modificar aquellas tendencias que parecen congénitas al desarrollo capitalista. Como ya hemos visto, el discurso descentralizador supone a este respecto que una reforma de este tipo es capaz de establecer las condiciones para la transformación de la base estructural del sistema, de la orientación de la distribución del producto social y, en última instancia, de las estrategias de valorización del capital.

En contraposición, tanto el análisis teórico como la evidencia empírica indican que una reforma de este carácter, es incapaz de modificar los factores que condicionan la dinámica socio-económica real en este tipo de sociedad^{12/}; como instrumento

^{11/} Esta expresión pertenece a Restrepo (1987).

^{12/} 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).

de carácter supra-estructural es incompetente para producir la transformación de la base económica en una sociedad históricamente condicionada pues, como muestra Crozier, no es posible modificar la sociedad por decreto (Crozier, 1979). En efecto, 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; por consiguiente, lo que no puede provocar de por sí, es la 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.^{13/} 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.

Entonces, ¿cómo una descentralización podría promover el desarrollo local en estas condiciones?. Para poder dar respuesta a esta pregunta se hace necesario precisar previamente cuáles serían los requisitos básicos para hacer posible un objetivo de este tipo en una parte atrasada de un sistema nacional; a este respecto, importa destacar que más allá de cual sea la organización institucional y la forma en que se administra el poder en esa parte del territorio, la condición necesaria (aun cuando no suficiente) para que allí pueda iniciarse un proceso sostenido de crecimiento es que se produzca una efectiva intensificación y diversificación de la respectiva base económica local. Los procesos de crecimiento y de desarrollo, particularmente cuando están referidos a niveles regionales, estatales, provinciales o departamentales, requieren necesaria e ineludiblemente de un incremento significativo y sostenido de la acumulación productiva; en otras palabras, no hay posibilidad de crecimiento y, por ende, de desarrollo, sin aumentos efectivos de las inversiones en la base económica local.

En esta situación, ¿puede una reorganización territorial de la administración del poder establecer las condiciones para atraer volúmenes significativos de nuevas inversiones?. La

^{13/} 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).

principal consideración que debe hacerse a este respecto es que, en el ámbito de la actual dinámica capitalista, los movimientos territoriales del capital parecen estar motivados antes por las condiciones para la valorización del capital, que por el aumento de la capacidad decisoria en una determinada parte del territorio. En tal sentido, habría que considerar que por más que cada una y todas las colectividades locales vean acrecentada su capacidad decisoria, ésto no podrá impedir que ellas tiendan a incrementar cada día más su grado de apertura externa y, por lo tanto, a ser más dependientes de su entorno (nacional o internacional); en esta dinámica, las raíces tanto nacionales como locales del capital tenderán a debilitarse progresivamente y con ello, las decisiones relativas a los movimientos territoriales del capital, tanto en términos internacionales como intranacionales, responderán cada vez más férreamente a un cálculo económico que privilegia como factor central, las diferencias de rentabilidad estimada para distintas localizaciones.

En efecto, con el avance de la expansión del capitalismo en el territorio - y, consecuentemente, de la integración económico-territorial - nuestros países han comenzado a vivir aceleradas transformaciones en las formas en que se despliega el capital en términos sectoriales y territoriales; en esta 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 inversiones. En la afirmación de este fenómeno han incidido decisivamente dos procesos que se han ido consolidando con el propio desarrollo capitalista: por una parte, el que resulta de la tendencia a que los capitales sean manipulados predominantemente a través de mecanismos financieros cada día más complejos, diversificados e impersonales, en los que los apegos localistas tienden a perder vigencia. Por otra parte, el que indica que los procesos relevantes de acumulación en cada ámbito nacional han comenzado a estar protagonizados por grupos económicos en expansión, que despliegan sus acciones desbordando sus límites sectoriales y/o territoriales iniciales. Estos grupos - que justamente se constituyen en función de estrategias orientadas a minimizar riesgos y a maximizar ganancias - tienden a estar articulados entre sí, principalmente a través de los mecanismos de los mercados de capitales, donde la identificación con lo sectorial o lo territorial tiene escasa ponderación. A ello también confluye fuertemente la circunstancia de que estos grupos están cada vez más intensamente imbricados con el capital multinacional.

En este panorama, el capital ha ido perdiendo sentido de pertenencia local y los actores sociales que realizan su manipulación y vigilan sus procesos de reproducción, han ido debilitando progresivamente su identificación con los intereses de determinadas partes del territorio. En estos procesos de

desarraigo territorial, 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); de esta manera se ha ido reduciendo paulatinamente la importancia del papel supuestamente desarrollista de las muchas veces idealizadas "burguesías regionales", con lo que también ha tendido a desdibujarse la existencia de un posible "interés local" como expresión unificada de los intereses que allí se manifiestan.

El hecho medular es que - más allá de la persistencia de la heterogeneidad de las estructuras socio-económicas de estos países, en las que continúan coexistiendo actividades capitalistas y no capitalistas - los procesos de articulación interregional e internacional del capital han ido consolidando situaciones de creciente dependencia estructural con relación al capital, situaciones éstas que pueden caracterizarse como aquellas en las que el interés general de la sociedad nacional en su conjunto (y, también, el de cada una de sus partes), sólo es enteramente posible en tanto sea compatible con el interés privado de los propietarios del capital^{14/}. Y este hecho condiciona la dinámica de acumulación en términos tanto sectoriales como territoriales, por encima de cuáles sean los poderes que detentan las diversas colectividades locales dentro de un determinado espacio nacional. Aun cuando la dependencia estructural del capital no impera sobre la totalidad de las actividades del aparato productivo del sistema nacional (y de cada una de sus partes), sí prevalece decisivamente sobre las decisiones relativas a los procesos relevantes de acumulación de capital de cada sistema o subsistema, que son los que finalmente condicionan los procesos de desarrollo nacional o local.

Este fundamental condicionamiento estructural no está presente, ni explícita ni implícitamente, en el discurso de la descentralización. Sostener que la descentralización contribuye a que se produzcan "transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria" y "crecimiento con equidad" en las colectividades locales afectadas, de hecho significa asumir la hipótesis de que los propietarios del capital (vinculados a

^{14/} Como agregan 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; destacado nuestro).

actividades capitalistas comerciales, agropecuarias y/o manufactureras) estarían 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 favor de un cierto "interés general local". En el contexto de situaciones en las que tiende a generalizarse la dependencia alternativa del capital, esta hipótesis resulta poco realista.

Aun cuando no se puede ignorar la existencia de empresarios capitalistas locales, que buscan mejorar las condiciones de su entorno para la valorización y reproducción de sus capitales, en la actual dinámica de expansión capitalista ellos carecen de condiciones para desencadenar los procesos de acumulación requeridos para sustentar procesos efectivos de desarrollo local.^{15/} Ciertamente, un conjunto de pequeños y medianos productores - dada su identificación con los intereses y las demandas de sus respectivas colectividades - pueden sentirse comprometidos con el futuro de las mismas y, aún, actuar en consecuencia; ello no obstante, justamente por la magnitud y por las características intrínsecas de sus actividades, no parecen ser ellos quienes - en el marco de los modelos vigentes de acumulación - podrían impulsar la intensificación productiva requerida para promover el buscado desarrollo de las localidades respectivas.

En estas circunstancias, cabe concluir 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 sus bases económicas, políticas e ideológicas - ello no implica modificar en forma sustantiva la orientación y las modalidades esenciales 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, lo que deja abiertas las puertas para el libre paso de proposiciones inviables, tal como aquéllas 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 local", etc.).

^{15/} Obviamente estas consideraciones no son aplicables a aquellos casos en que se postula otro tipo de sociedad ("otro desarrollo", desarrollo autosustentado, modelos encuadrados en la filosofía del "small is beautiful", desarrollo agropolitano o similares). Sin embargo, dado que este tipo de propuestas tienden a ignorar las determinaciones y condicionamientos que afectan a las sociedades capitalistas y no pasan de ser seductoras utopías, en el marco de este trabajo, su discusión no reviste mayor interés.

Aún admitiendo que una descentralización político-administrativa puede traer aparejados ciertos beneficios para las respectivas colectividades locales, no hay elementos de juicio que permitan fundamentar que una reforma de carácter político-administrativo sea capaz, sin la previa transformación de los respectivos condicionamientos histórico-estructurales, de modificar algunos rasgos fundamentales de la dinámica capitalista y neutralizar los procesos de crecimiento desigual que aparecen como congénitos a la misma; en otras palabras, no parece 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 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 aquello que, en los hechos, significaría una verdadera revolución social. Estas conclusiones nos permiten abordar ahora al análisis de los principales supuestos complementarios de la ideología descentralizadora.

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

Como ya se ha señalado, a diferencia de la mayor parte de las fórmulas ensayadas por los localistas y regionalistas en el pasado, la descentralización es una reforma que se ubica en el plano de lo político-administrativo: su propósito básico es el fortalecimiento de las estructuras locales de poder, en detrimento del nivel 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.

A este respecto caben algunas reflexiones en torno a cuáles son los intereses que articulan tales estructuras 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" homogeneice 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 descentralizador tiende a dar respuesta afirmativa a estas interrogaciones. Para ello, supone posible la existencia de un cierto grado de autonomía local, puesto que ésta es indispensable para que los respectivos procesos de acción social puedan impulsar, en el ámbito local, un modelo de acumulación, crecimiento y distribución distinto al establecido para el sistema nacional en su conjunto.

Con respecto a esta cuestión 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 una entidad nacional (integración que se sitúa en el contexto de la creciente internacionalización de las respectivas sociedades nacionales), se intensifica la articulación de sus diversas partes entre sí, con lo que se amplía incesantemente el grado de apertura externa de cada una de éstas. Estos procesos de progresiva articulación, que consolidan la interdependencia de las partes en el marco del sistema al que pertenecen, va imponiendo inexorablemente una paulatina reducción de la endogeneidad decisoria en cada una de ellas. Consecuentemente, en el seno de sociedades crecientemente articuladas internacional y nacionalmente, resulta utópico pensar en la factibilidad de la supervivencia de situaciones de autonomía política local de cierta relevancia^{16/}. En estas circunstancias, resulta altamente discutible el realismo y la viabilidad de propuestas orientadas a impulsar el desarrollo de ciertas partes según modalidades distintas - y seguramente contradictorias - con las dominantes en la totalidad^{17/}.

Sin embargo, dejando de lado la evidencia de la progresiva e inevitable reducción de la autonomía local, la ideología descentralizadora supone que la adopción y ejecución de proyectos

^{16/} Como señala 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).

^{17/} Ello no descarta la posibilidad de la irrupción de alguna experiencia aislada de gestión local (especialmente a nivel de localidades pequeñas), basada en modelos de desarrollo distintos al vigente en el sistema nacional en su conjunto. Lo que no parece probable (y no hay ninguna experiencia concreta que contradiga esta presunción) es la generalización de experiencias de este tipo. El caso de Lages en Brasil es un buen ejemplo al respecto pues, pese a su éxito circunstancial, no logró consolidarse definitivamente ni difundirse a otras localidades de ese país.

políticos alternativos a nivel local, no sólo es necesaria para el logro de sus objetivos de desarrollo, sino también viable. A su vez, la creencia en la viabilidad de un proyecto político alternativo se sustenta en dos supuestos importantes: en primer lugar, se considera posible el consenso en torno a los lineamientos centrales de tales proyectos en el ámbito de la colectividad local en cuestión y, en segundo lugar, se estima factible que esos lineamientos centrales se identifiquen con los intereses y las demandas de los sectores populares.

En realidad, 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, uno de los puntos medulares del discurso descentralizador^{18/}. 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.^{19/}

^{18/} 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 puede viabilizar esta propuesta en el ámbito de las sociedades complejas y conflictivas que se van conformando con el avance de la "modernización" capitalista.

^{19/} 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).

La posibilidad de la existencia de un proyecto político local de orientación popular, implícito en los objetivos que preconiza, 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"^{20/}. Lo que allí podemos encontrar no pasa de ser un mero acto de fé: el centralismo (y, en particular, el Estado) es responsable de un conjunto de efectos perversos que es necesario extirpar.^{21/} 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 más homogéneo y más identificado con "lo popular".

¿Cómo se fundamenta 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 cómo 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 al interior de esos cuerpos sociales. Lo que se puede percibir a este respecto es que para avanzar en sus consideraciones y propuestas, la teoría de la descentralización deja de lado la consideración de lo que efectivamente es un espacio local o, más precisamente, una colectividad local en una sociedad de esta naturaleza.

A este respecto, cabría destacar que una colectividad local es, esencialmente, un ámbito de articulación de relaciones sociales, donde coexisten modos de producción capitalistas y no capitalistas. En ella conviven empresarios capitalistas y asalariados; en este ámbito, los propietarios del capital normalmente deciden y actúan buscando mejorar las condiciones para la valorización de sus capitales lo que, en última instancia, presupone la necesidad de abatir tanto como sea posible los ingresos de los trabajadores. Esta realidad, ineludiblemente conflictiva, no es ni aludida ni caracterizada en las respectivas argumentaciones del discurso descentralizador. La identificación de lo local con lo popular, para un ámbito de estas características, es claramente abusivo.

^{20/} Veanse a este respecto los comentarios de Peñalva (1987) y Coraggio (1988).

^{21/} "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).

Partiendo de esta omisión, para poder preconizar los objetivos que la justifican, se supone que en el ámbito de una determinada colectividad local es posible avanzar hacia formas de concertación social estable, donde se 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, sería posible promover "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 éste con una razonable permanencia histórica; sólo ello permitiría aquellas "transformaciones socio-económicas de 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 encontrar elementos de juicio suficientes para cuestionar la viabilidad de tales de situaciones de consenso relativamente estables 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 contrapuestos, 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, se puede comprobar que en la mayor parte de los casos 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).

Este ejemplo permite ilustrar nítidamente 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 redundaba 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 llevan a la conclusión de que los supuestos básicos del discurso descentralizador no son consistentes con los resultados emergentes del análisis de las prácticas sociales reales; a ello habría que agregar que, además, los teóricos de la descentralización no indican como se podrían lograr producir los cambios en la orientación y el contenido esenciales de dichas prácticas sociales.

Más allá de lo que emana del discurso teórico, 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, en muchos casos han tendido a utilizar su ahora incrementado poder en función de sus intereses estructurales y coyunturales, lo que ha redundado en resultados bastante alejados de las buscadas "transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria".

Por otra parte, las experiencias conocidas de descentralización tampoco muestran un mejor acceso de los sectores populares a las estructuras locales de poder, por lo que no se perciben mayores cambios en el sentido de que la orientación y el contenido de las políticas implementadas hayan pasado 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, por lo general, 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 han sido tomados como

modelo, no muestran avances significativos en materia de la reducción de las disparidades de desarrollo existente entre diferentes colectividades locales.

Pero además, otros problemas relativos a las estructuras locales de poder - que generalmente no son considerados por los partidarios de la descentralización - 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, puede llegar a generar males peores que aquéllos que se intentó enfrentar con las políticas de descentralización. Además, 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 discusión en torno a la descentralización en Francia, se esbozaban algunas inquietudes 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?"^{22/}. Estas dudas parecen perfectamente pertinentes, dado que todavía no se ha presentado evidencia concluyente que demuestre 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 esta 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 concretas muestran que estas interrogaciones no constituyen meras especulaciones teóricas.

5. Algunas conclusiones para una discusión ineludible

Las reflexiones presentadas en las páginas que anteceden permiten esbozar algunas conclusiones que pueden ser de utilidad para una discusión que parece absolutamente ineludible en las actuales circunstancias, cuando en muchos países latinoamericanos la descentralización comienza a ser preconizada como la terapia adecuada para tratar los problemas que afectan a un número

^{22/} Le Monde, Paris, 1/diciembre/1987.

importante de áreas locales. Tales conclusiones serían las siguientes:

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, difícilmente podrán alcanzar aquellos objetivos de aumento de la democratización, la participación, la justicia social y el desarrollo local, puesto que responden principalmente a las necesidades planteadas por la reestructuración capitalista 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 está afectada por condicionamientos estructurales que no pueden ser removidos por la vía de 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 el crecimiento de los sectores marginales;

d) no se dispone de fundamento teórico o empírico que permita respaldar el supuesto de que al nivel de las colectividades locales habrán de comenzar a predominar 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 identificados con "lo popular", 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 la autonomía política requerida para impulsar políticas públicas de orientación y contenido significativamente distintos que las que imperan a nivel nacional y/o internacional;

f) la fragmentación de las estructuras decisorias de una entidad nacional puede llevar al agravamiento de situaciones de ingobernabilidad; ésto, si bien puede ser funcional a los

procesos de reestructuración del capitalismo a escala mundial, también podría traducirse en la aparición de nuevos problemas desde el punto de vista de los intereses nacionales.

En síntesis, ni los argumentos expuestos en las contribuciones de sus partidarios incondicionales, ni los resultados obtenidos en las experiencias conocidas al respecto, permiten afirmar categóricamente que la descentralización sea un medio realmente eficaz para promover un amplio desarrollo local, si es que entendemos que esto significa un mejoramiento generalizado del bienestar de la población afectada. Esto es, no está demostrado que las políticas de descentralización constituyen el medio idóneo para cumplir con objetivos tales como reestructurar las relaciones de poder, democratizar los procesos sociales, aumentar la participación ciudadana y/o reducir las desigualdades inter e intralocales.

Quizás la praxis concreta pueda llegar a invalidar algunas de estas conclusiones. Muchas de ellas han sido expuestas en términos bastante radicales, con el deliberado propósito de estimular la 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 están fuera de discusión. Creemos que una respuesta realista a estos problemas debería apuntar hacia procesos graduales y combinados de descentralización y desconcentración, aun cuando sin olvidar que un camino de este tipo difícilmente podrá por sí sólo conducir a soluciones de fondo para los problemas de injusticia social que afectan a muchas colectividades locales.

En cualquier caso, estimamos aconsejable manejar el tema de la descentralización con mayor cautela, tratando de no transformarlo en otro de esos paradigmas milagrosos, tal como fueron percibidos aquéllos a los que fueron tan aficionados los regionalistas. Parece importante tratar de no estimular esfuerzos que pueden conducir a nuevas frustraciones, como las que se generaron en el pasado.

Santiago de Chile, octubre 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, núm. 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, núm. 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, núm. 45-46, agosto.
- CASTELLS, Manuel (1985) - "Mudança tecnológica, reestruturação económica e a nova divisão espacial do trabalho", Espaço & Debate, San Pablo, año VI, núm. 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, núm. 10, julio-diciembre.
- DA COSTA, José Marcelino M. (1986) - "Processos espaciais de acumulação de capital no capitalismo tardío", Pensamiento Iberoamericano, Madrid, núm. 10, julio-diciembre.
- DE MATTOS, Carlos A. (1986) - "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional". Pensamiento Iberoamericano, núm. 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, núm. 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, núm. 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, núm. 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, núm. 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-ECHEVARRIA, Francisco (1982) - "Eficacia de la acción estatal y descentralización", Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, año XIII, núm. 47, junio.
- VIE, Jean-Emile (1982) - La décentralisation sans illusion. Paris, PUF.

