

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.839/Rev.1
20 de marzo de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

ALTERNATIVAS PARA LA EJECUCION DE POLITICAS
SOCIALES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE */

*/ Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de CEPAL y no fue sometido a revisión editorial.

90-3-447

INDICE

I.	INTRODUCCION	1
II.	LA EJECUCION DE LAS POLITICAS SOCIALES SEGUN PROCESOS CENTRALIZADOS O DESCENTRALIZADOS DEL PODER	3
1.	Algunos aspectos del debate centralización versus descentralización del Estado y los agentes económicos y sociales dominantes	3
2.	Problemas sobre políticas sociales a ser abordados por la centralización y/o la descentralización por igual. Priorización relativa de grupos a ser beneficiados en proporción a sus grados de deprivación	9
3.	Algunas consideraciones sobre el proceso de descentralización en Venezuela	12
III.	VALOR Y LIMITACIONES DE LAS INICIATIVAS LOCALES	15
1.	Experiencias de movimientos sociales locales/ regionales	15
2.	Lecciones para el debate o proceso de centralización/descentralización	19
IV.	CONCLUSIONES	22
	Notas	24
	BIBLIOGRAFIA	31

I. INTRODUCCION

A pesar de los tiempos de desaliento y casi desesperanza por los que pasa nuestra región de América Latina y el Caribe, debidos a los serios y negativos indicadores en materia social y económica, que ponen en evidencia el agotamiento del estilo de desarrollo dominante, la realidad es que, por lo mismo, debemos buscar espacios para analizar nuestra realidad actual y más que nada, para participar en la construcción de nuevos modelos y perspectivas de desarrollo, de construcción de nuestras vidas, comunidades y colectividades.

Es necesario insistir en que hay espacios para, por ejemplo, presentar ideas que puedan contribuir a cambios conceptuales acerca de nuestra sociedad, acerca de lo que hemos hecho o lo que no hemos realizado para obtener el desarrollo; acerca de cómo podemos contribuir a lograrlo. Sin embargo, es bueno aclarar que no se trata de crear, en las palabras de Wolfe (1988:143) "utopías hechas por comités", ya que estamos plenamente de acuerdo que el "...liderazgo político...faltó o fracasó, y el desarrollo real siguió su curso dinámico y desordenado, acumulando para el futuro problemas que pocos actores influyentes detectaron." (Ibid., énfasis nuestro).

Nuestra región está en crisis 1/, no sólo la referida a la enorme deuda externa, a la recesión y a los programas de ajuste, ni tampoco la que se refiere a la fisura estructural total de nuestro proceso de desarrollo. Está en crisis, además, por la urgencia de pensar y accionar sobre cómo salir de la situación, sin que, a corto plazo, sea factible tener grandes rupturas con el esquema dominante.

El desarrollo de América Latina y el Caribe admite una infinidad de temas; de ellos, la CEPAL, para asistir con efectividad a los países de la región, debe seleccionar un conjunto y darle prioridad a unos pocos. El desarrollo social es uno de los temas prioritarios de la Comisión, tanto por las serias limitaciones que aquel ha tenido históricamente así como por la regresión social que la crisis está produciendo, especialmente en la oferta y en la calidad de los servicios sociales. Es importante, por lo anterior, analizar la problemática de los estilos de

desarrollo de los países de la región, sus experiencias en el quehacer social.

Dentro de la temática de los estilos de desarrollo ha cobrado fuerza el debate sobre las condiciones, limitaciones y posibilidades de las políticas sociales; sobre una redefinición de ellas que las aleje de su orientación tradicional y las lleve en una dirección más adecuada para coadyuvar al desarrollo social. (Franco:1988)

Es necesario propiciar escenarios en los que la ejecución de políticas sociales sea examinada, ya desde la perspectiva de un manejo "central" o de un manejo descentralizado, el que podría ofrecer mayores garantías de un ejercicio democrático constante, derivado de prácticas participativas que tienen un común denominador: la equidad. 2/

Con el entendido anterior, el trabajo comienza con el supuesto que, ya con procesos centrales ya a través de procesos descentralizados del manejo de la cosa pública, las políticas sociales deberán ser elaboradas, ejecutadas y evaluadas. Ellas son necesarias, independientemente del contexto en el que se realicen. Ciertamente, se valora de manera distinta a un proceso que al otro, así como la preeminencia, en cada uno de ellos, de sus actores sociales. A continuación se aborda un problema central a la democracia y al autoritarismo: el papel de los movimientos sociales en la construcción del desarrollo a partir de experiencias que no son nacionales, sino que locales o regionales, pero que históricamente han tenido efectos --efímeros en muchas ocasiones-- nacionales.

La región cuenta con experiencias pedagógicas --positivas y negativas-- sobre iniciativas locales que en ocasiones han superado sus objetivos iniciales, o se han quedado cortas, o finalmente, han sido reprimidas de tal forma que ni siquiera pudieron aproximarse a sus metas. Se presentan algunas de ellas, conjuntamente con un intento de ofrecer otras de Europa, continente que ha recorrido una variada gama de procesos de descentralización, incluyendo el proceso de las autonomías en España. Creemos que realizar comparaciones con casos de fuera de nuestra región puede enriquecer el análisis, al tratarse de experiencias históricas que si bien están insertas en realidades muy diferentes, pueden presentar algunos rasgos en común o señalar procesos que no deberían repetirse.

El documento concluye con una síntesis o resumen en el que se señalan aquellas áreas o temas sobre los que es necesario profundizar aún más, tanto en sus aspectos teóricos como metodológicos, así como con la búsqueda de otros momentos históricos en los que movimientos sociales o iniciativas locales hayan sido protagónicos en alcanzar un desarrollo equitativo.

II. LA EJECUCION DE POLITICAS SOCIALES SEGUN PROCESOS CENTRALIZADOS O DESCENTRALIZADOS DEL PODER

1. Algunos aspectos del debate centralización versus descentralización del Estado y los agentes económicos y sociales dominantes

El concepto de descentralización admite muchos entendimientos. Hay quienes consideran (Coraggio 1989) que el mismo comprende la privatización, del conjunto de funciones consideradas como propias del Estado, esgrimiendo la necesidad de eficiencia y reducción del gasto público; o la desregularización, opción en la que la libertad es el principio orientador, y en la que una parte de las funciones reguladoras estatales es devuelta al libre juego de fuerzas del mercado; la participación autogestionaria y de autogobierno, mediante las cuales y sobre todo en el área social, parte de los servicios que presta el Estado pasa al sector privado (usualmente vía organizaciones de usuarios que se supone autárquicas) o a las municipalidades, en un esquema de reorganización territorial.

Bajo muchas opciones, si pareciera que la descentralización conlleva trasladar al ámbito local, parte de las demandas sociales (Boisier, 1986a) que se manifiestan nacional o regionalmente y que lo que podrían tener en común es que el Estado deje de ser el único responsable y blanco de las insatisfacciones de los sectores que componen la sociedad civil. (Acuña, 1988).

Se pueden citar muchas razones de peso en favor de un proceso de descentralización--proceso que ha sido intentado en numerosos países del mundo--, incluyendo motivos puramente administrativos, como los que se refieren a mejorar el funcionamiento del aparato burocrático del Estado. Se trataría, en ese caso, del argumento de organizaciones como la AID o el Banco Mundial, para las que la descentralización es una decisión netamente administrativa, de arriba a abajo, guiada únicamente por criterios de eficiencia (Curbelo, 1986).

Sin embargo, la mayoría de los autores consultados, a pesar de alertar sobre la complejidad y dificultades de la descentralización, hacen referencia a razones más bien orientadas a lograr una sociedad más equitativa, eficiente y eficaz, sin

excluir motivos políticos, por ejemplo, "...para mejorar la estabilidad del sistema, movilizar el apoyo de los ciudadanos, y reforzar el control social..." (*Ibid.*,:74-75) La descentralización puede ser entendida como contexto institucional que permite la plena participación ciudadana en las decisiones que afectan sus condiciones de vida y trabajo. Como afirma Schejtman (1987:129), "...para que la participación no se convierta en un postulado puramente demagógico--si no en una tarea imposible-- es necesario que se den, por lo menos, algunas condiciones; las principales podrían ser la descentralización o desconcentración de la ejecución pública o, si se quiere, de la capacidad operativa institucional."

3/

En un contexto descentralizado, se reconoce la capacidad de decisión y de movilización de recursos a organismos que no están subordinados al Estado, redistribuyéndose el poder entre éste último y la sociedad civil (Boisier, 1987). No se trata de discutir acerca del tamaño del Estado, por más que ello pueda ser importante. De lo que se trata, y en esto el debate académico es no concluyente, es de obtener una distribución territorial efectiva del dominio y legitimidad del Estado, logrando representatividad de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales a todo nivel.

En un modelo ya repetido en la región--casos de Chile y Nicaragua-- se produce un primer momento de arriba hacia abajo, en que el Estado promulga por decreto la descentralización, aunque ciertamente en dos contextos ideológicos muy diferentes. En un caso se trata, como afirma Kusnetzoff (1985), de desmovilizar a una sociedad habituada por largo tiempo a una intensa vida política, y en el otro caso, de un ensayo no siempre explícito o consecuente, de un proceso transicional hacia una masificación democrática de una sociedad tradicional, prácticamente sometida a una casta dominante. Un segundo y más permanente momento del proceso puede consistir en que lo local surja como la más importante garantía de ejercer el control de su gestión, lo que supone la "...incorporación efectiva de nuevos sectores sociales a la gestión estatal-gubernamental." (Galilea, 1987), ya que no hay protagonismo posible en aquellos sistemas organizados jerárquicamente desde arriba hacia abajo, ni es efectivo postular un recurso mecánico y universal que convierta a la descentralización en la panacea del desarrollo social. Ello es lo que asocia a la descentralización con procesos democráticos dentro de los cuales retiene su pertinencia y permanencia, el aprendizaje social.4/

En el amplio debate sobre la descentralización no está resuelta la interrogante acerca de la necesidad de mantener la integridad del Estado-Nación y al mismo tiempo, responder adecuadamente (con eficiencia y equidad) a reivindicaciones locales que han llegado a expresarse al extremo del separatismo y la autonomía, como es el caso de la experiencia de España. Sin embargo, la situación de América Latina en lo que llevamos de la

actual década más lo que pueda proyectarse para concluir el siglo, exige respuestas más concretas 5/, operativamente realizables, a la pobreza, a la desigualdad social y económica.

Hay quienes consideran poco realista el proponer la viabilidad de que un país descentralizado y actor social pleno promueva el desarrollo, aduciendo que la naturaleza y función del Estado en sociedades capitalistas representan, de hecho, obstáculos seriamente limitantes al propio objetivo de la descentralización. Se argumenta, adicionalmente, la existencia de una clase capitalista que adopta decisiones económicas con independencia de la ubicación y efectos territoriales de las mismas, poniendo de lado cualquier interés regional o local, por tratarse de una clase de alcance nacional. (de Mattos, 1986).

A la vez que es muy difícil negar en la región la existencia de "clases" capitalistas con alcance nacional, también es posible encontrar ejemplos de procesos de "desarrollo regional" aparentemente descentralizados, pero no conducentes a un desarrollo equitativo; procesos manejados por clases con objetivos o alcances regionales o locales.6/ El caso de la lucha entre regiones y aún ciudades por atraer inversiones y empleo--con la bendición del Estado--está documentado por las llamadas "zonas libres" o free enterprise zones, estrategia utilizada por la burguesía industrial/comercial de muchos países de la región, con la asistencia de transnacionales.

La literatura sobre las "zonas libres" es muy pareja en señalar los efectos, no sólo depresivos sino incluso opresivos de tales áreas empresariales. Son casi todas elaboradoras de productos de exportación, que aunque generando empleo, el mismo es muy explotativo, realizado en horarios ilegales y con pobres condiciones ambientales y materiales, y con salarios fuera de lo justo en el límite establecido por las legislaciones nacionales vigentes.

La estrategia económica de las "zonas libres", llamada también "industrialización por invitación" se ha caracterizado por ser discontinua y carente del incentivo endógeno que hubiera podido ayudar a la transformación significativa de las regiones/ciudades en las que se puso en práctica. Quizás lo único endógeno, particularmente en el Caribe, fue el proporcionar a las empresas de las zonas, exenciones fiscales y subsidios Estatales y regionales, los que estancan el proceso de "industrialización" al expirar sus plazos. Como legado, las industrias han dejado leyes contra huelgas; ceguera en el cumplimiento de las leyes mínimas de trabajo y seguridad social y fuerza de trabajo barata y dócil.7/ Aunque en las "zonas libres", sobre todo en los países del Caribe y algunos de Centroamérica, surgieron poderes locales, en substitución del Estado central, ellos no produjeron ni programas ni políticas sociales que beneficiaran al conjunto de la población, por ejemplo, cambios en la legislación laboral o tributaria;

ingreso al mercado laboral de minorías--mujeres, indígenas--etc. Podría considerarse que el proceso que se dio no fue el de descentralización sino de desconcentración del poder, pero en la práctica, en el análisis histórico, la diferencia puede ser muy irrelevante.

Por otra parte, existen variadas experiencias de movimientos sociales que pudieron oponerse a la fuerza de determinadas clases dominantes, y alcanzar objetivos típicos de políticas sociales. En la región de Río Grande do Sul, por ejemplo, encontramos dos procesos diferenciados en la formación socio-económica. En el Sur del Estado predominó una oligarquía agraria, mientras que en el Norte pequeños agricultores ocuparon la tierra, constituyendo su trabajo y producción la base de la urbanización e industrialización de la mayor parte de Río Grande. Esos dos procesos, en especial el referido a la hegemonía política de la oligarquía ganadera, hizo posible que la acción gubernamental se manifestara de forma distinta para cada parte de la región.

En el Norte, aunque el Estado estuvo presente en la creación de una parte significativa de la infraestructura económica, sobre todo en materia de caminos, por el contrario estuvo ausente en todo lo referido a procesos sociales como educación, salud o vivienda. Los logros obtenidos fueron resultados de la movilización y organización de los pequeños agricultores, los que crearon comunidades locales con capacidad de iniciar acciones que no podían esperar la intervención estatal para crear escuelas o postas sanitarias, dar créditos a los campesinos o cursos de capacitación laboral. Las escuelas comunitarias se crearon porque los campesinos concebían a la escolaridad como "...un instrumento de protección contra la destrucción de lo que les era esencial: la religión, sus formas de comunicación, su entendimiento de las realidades naturales, históricas y geográficas, así como sus canciones y su propia ciencia." (Frantz, 1987:124) Las escuelas comunitarias funcionaron libremente, mantenidas por los campesinos hasta el año 1937, cuando bajo el régimen del Estado Nôvo y probablemente como resultado de su influencia en Río Grande, el gobierno decidió tomar el control, al menos de los programas de estudio, ya que el financiamiento de las escuelas quedó en manos de los campesinos. (Ibid.)

Frente a la situación de agravamiento de la situación social de la región y en especial la pérdida de una visión de largo plazo de políticas, estrategias y planificación del desarrollo, visión o perspectiva en la que el Estado jugó un papel muy importante en la década de los sesenta pero que perdió paulatinamente por la reestructuración del orden económico, por la internacionalización de las operaciones del capital a escala universal, o como dirían algunos autores, por la creciente integración y transnacionalización de las economías nacionales y de los procesos financieros (Griffith-Jones y Sunkel, 1987:234), se hace necesario reflexionar

sobre las posibilidades abiertas a la elaboración y ejecución de políticas sociales relevantes a las necesidades de la población.

En un documento de la CEPAL (1987a) se señalan las dificultades institucionales de las políticas sociales, su tendencia a fragmentarse sectorialmente y a dispersarse, así como su fragilidad dentro de la organización administrativa del Estado. Pero a la vez, se hace el planteamiento de la necesidad de lograr una autoridad eficaz en la concepción de las políticas sociales para establecer prioridades y ampliar la capacidad de racionalización organizativa por parte del Estado, de modo de aumentar su eficacia y su eficiencia. Esto exige una organización institucional que permita integrar y dar coherencia a las políticas sociales entre sí y a éstas con las políticas económicas, dando prioridad, a la vez al fortalecimiento de la eficacia de la gestión técnico-administrativa de las instituciones sociales, mediante el uso de instrumentos de programación adecuados, información sistemática e integrada y capacitación funcional (*Ibid.*: 41-43).

Lo anterior apunta con mucha claridad a la necesidad, en el momento regional actual, de enmarcar el problema de la deuda y la recesión dentro de la profunda crisis de desarrollo de naturaleza estructural y de largo plazo, y en consecuencia, tener presente que las estrategias que deben ser desarrolladas necesariamente implican cambios políticos radicales en todos los niveles. En cuanto al nivel nacional, lo más probable que el principal cambio que debe enfrentarse--atendiéndose a las características económicas y socioculturales de cada país--es el de la reorganización del Estado, la que podría incluir su descentralización, no sólo para imprimirle mayor eficacia y flexibilidad a su estructura burocrática, sino además, porque la descentralización, como se ha señalado, implica participación y la constante creación de sociedades democráticas. En el fondo, los tres procesos, descentralización, democracia y equidad son complementarios. Por lo demás, es conveniente señalar que la descentralización, al menos como tema de análisis, es una visión crítica del "centro" y no su negación.

En efecto, frente a un Estado como el actual, más burocrático y controlador--por más que haya sufrido pérdidas o disminuciones importantes en sus funciones típicas, sobre todo en el área de decisiones económicas 8/--, cuya eficiencia económica es cuestionable y la social obviamente injusta al incrementar la pobreza y las desigualdades entre las clases y las áreas territoriales, la opción por la descentralización tiene plena cabida, política, económica y socialmente. Ella no supone la extinción de "lo" central, de un locus de autoridad legítima, de una visión nacional de desarrollo que además, sirva para nuclear etnias, culturas, grupos sociales y económicos diferentes.9/

Otro argumento de peso para optar por un proceso de descentralización es que el mismo permite el fortalecimiento de la

sociedad civil a través de la concertación social y la actividad compensatoria del Estado (Palma,1985), la reapropiación participativa popular del poder político y un proceso de aprendizaje social que sólo puede contribuir a crear, madurar y solidificar personalidades democráticas, cuyos valores éticos procuran y mantienen sociedades equitativas. (Sobre la descentralización como aprendizaje social, véase: Boisier, 1985:Passim).

Dentro de un proceso de descentralización, la concertación social, como ya se afirmó al principio de éste capítulo, promueve acuerdos de la más variada naturaleza entre los grupos sociales para el desarrollo de todos y permite legitimar el consenso en el que se apoya el Estado, consenso que se ha manifestado a niveles subordinados entre las clases desposeídas o con menor capacidad organizativa. Evidentemente, mientras más lejano esté el ciudadano del centro de decisiones 10/ --asignación de recursos, bienestar, oportunidades--, más tibia será la base del consenso del Estado, aunque ello no disminuya su fuerza. Pero se resaltan los movimientos que surgen en sociedades capitalistas en las que se alienta un modo de acumulación de "base pobre", que tienen un sistema político excluyente y que carecen de canales institucionales válidos para la expresión de aspiraciones. La extrema concentración del poder es un fuerte impedimento a la constitución de éstos canales. Como se ha afirmado, "existe una tendencia por parte del Estado a satisfacer las demandas de aquellos que están incorporados a la organización formal del proceso económico, esto es aquellos que participan de la división social del trabajo formal... Podría decirse que estos grupos no sólo se articulan con mayor facilidad al Estado sino que en cierta medida forman parte de la 'lógica de funcionamiento del Estado'." (CEPAL, 1988b:21). La legitimación del consenso societal sobre el Estado la posibilita la descentralización desde el momento en que se reconoce que el Estado--o el gobierno, como su expresión instrumental--no puede llevar a cabo todas las funciones que del sector público exige el desarrollo, sino sólo aquellas que puede desempeñar con la mayor eficiencia y efectividad (Carranza,1986:137) y especialmente, las que pueda desempeñar con "eficacia social... decisiva para lograr la coherencia entre la acción estatal y los objetivos, políticas económicas y sociales, que deben regir su acción." (CEPAL,1988b:32).

La idea anterior, sobre las limitaciones y obstáculos que tiene el Estado actual para actuar, unida a la valorización de la participación ciudadana plena, lo que es muy difícil en el contexto de un centralismo dominante--y, en la historia de nuestra región, además autoritario y dictatorial-- y a su agotamiento como modelo, debería bastar para optar por un proceso que transfiere recursos y poder a "lo más local de lo nacional", y que no se apropia, indebidamente, de las riquezas producidas local o regionalmente.

Al conceptuar la descentralización como un proceso, estamos suponiéndole una dinámica de cambio debida al ya mencionado proceso de aprendizaje social que se pone en marcha en una sociedad territorialmente descentralizada, proceso que puede infelizmente terminar por apresuramientos innecesarios. Por otra parte, es indudable que la descentralización presenta dificultades, tanto como concepto como con su análisis; no se trata de un proceso unidireccional, sino que es contradictorio y lleno de obstáculos: resistencia de burocracias e intereses existentes; atrasos administrativos en instancias estatales; incompetencia de la parte receptora, etc.

2. Problemas sobre políticas sociales a ser abordadas por la centralización y/o la descentralización por igual. Priorización relativa de grupos a ser beneficiados en proporción a sus grados de deprivación

Por todo lo anterior, mientras el proceso está en marcha, debe hacerse presente la actividad compensatoria del Estado y de sectores como los no gubernamentales, para discriminar positivamente en favor de los grupos empobrecidos, justamente en razón de la mínima gravitación que tienen en las decisiones que los afectan, y para comenzar a llevar a esos grupos a niveles superiores a los de la mera supervivencia, posibilitándoles llenar el mínimo de sus más básicas necesidades.

Es esto propio de la visión "tradicional" de las políticas sociales, que las conceptua como "gasto" o "consumo" social casi de manera peyorativa, olvidando que dentro de la realidad latinoamericana y caribeña, las políticas sociales diseñadas para los pobres de entre los pobres, deben ser consideradas más bien como programas de transición que fomenten el paso de una condición que bordea lo humano a otra que sea el umbral de una vida digna y realizada. Considerar las políticas sociales significa tener planteamientos societales de largo plazo, no sólo por la necesidad inherente al continuum social-económico del desarrollo, sino además, por la complejidad implícita en una visión de futuro en el contexto de una región que por mucho tiempo aún, seguirá modelos foráneos--no por ello rechazables--o al menos, desfasados en sus momentos y características de desarrollo o, si se quiere, de la dirección que toman sus sociedades y sus culturas.11/

Al postular la necesidad o conveniencia de programas sociales antes de políticas sociales--que son necesariamente de largo plazo--dirigidos a los sectores de la población que no llenan sus necesidades, es como podemos admitir la posibilidad de una convivencia desalienadora que en corto o mediano plazo provea escenarios de autonomía individual y colectiva. La elaboración y puesta en marcha de esos programas no es imprescindible que sea obra únicamente del Estado. Por el contrario, se ha argumentado

recientemente, que en tiempos de crisis, el Estado puede mejorar la provisión de servicios sociales ocupándose menos de proveerlos directamente, "...reduciendo la enorme y costosa e ineficiente burocracia estatal de bienestar, descentralizando los programas, dejando más a las familias y comunidades la participación en la solución de sus problemas vía la autoproducción y el 'autoservicio'." (Durston, 1986:18) No se trata de que el Estado, para usar una expresión popular, "desaparezca del mapa", sino de que apoye iniciativas locales--cuyo punto de partida, muchas veces, está dado por organizaciones no gubernamentales 12/--propias de instancias familiares y colectividades del sector popular. Se postula así que es menos difícil generar, en los espacios locales, empresas autodependientes cuyas prácticas constituyen alternativas potenciales a las grandes estructuras piramidales del poder. "Es en los espacios a escala humana donde desarrollo personal y desarrollo social más pueden desarrollarse entre sí. Es por lo demás, en los espacios locales donde las personas se juegan la primera y última instancia en la satisfacción de las necesidades humanas." (Max-Neff et.al., 1986:61)

Como se afirmó con anterioridad, el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer ha sido un magnífico ejemplo de acciones ejecutadas en el nivel más local posible--la persona, grupos sociales y comunitarios, la familia--, ya que de otra forma, la escasa legitimidad del tema hubiera hecho ésas acciones de muy difícil realización. Esas iniciativas estaban marcadas por contenidos dirigidos a situaciones decididamente coyunturales, como la indigencia, la insalubridad, el analfabetismo, la carencia de poder de decisión--caso de la libertad y los medios para decidir libremente el número de hijos-- Por ello la confusión entre política social y programas no sólo es innecesaria desde el punto de vista de la planificación, sino que es además, políticamente peligrosa, al mezclar niveles de intervención y participación muy alejados entre sí por el contenido de sus propias realidades: la política social es un instrumento de largo plazo dirigido a toda la población para cumplir el objetivo de un desarrollo equitativo; los programas sociales son de carácter estratégico y transicionales con grupos objetivo muy definidos, los que se encuentran en situaciones altamente discriminantes, ya para el conjunto de acceso al bienestar social ya en relación con carencias específicas en vivienda, alimentación, educación, seguridad social, etc. Los programas sociales constituyen, entonces, la acción compensatoria del Estado, especialmente dentro de procesos de descentralización como los ya descritos, en los que la participación ciudadana se convierta en el eje central de la política social.

Las políticas sociales no pueden tener el efecto que se desea de ellas en un contexto que no sea participativo, proceso en el cual la reapropiación del poder político es su espina dorsal. Esa reapropiación, sin embargo, no puede ser pensada en términos realistas sin un aprendizaje social que exigirá tiempo y disciplina. Como relata Nunes en su análisis de los movimientos y

las prácticas urbanas recientes en Brasil, luego del movimiento llamado de las "radios Libres", en un diálogo entre dos militantes de las tomas de las radios, uno le dice al otro:

"...Es un riesgo. Pero no puede evitarse alguna forma de institucionalización... La gente quiere continuar adelante con el movimiento de la radio libre; la gente no puede ser pirata eternamente. Por eso es importante estructurar las herramientas que institucionalicen la libertad." (Nunes, 1986:85-86)

Es evidente que todo el proceso puede ser muy conflictivo y así lo indican las experiencias estudiadas en la región. Pero que el fomento, la legitimación de iniciativas locales que corresponden a una real descentralización de poder, recursos y funciones. sean conflictivos, no desmedra esa legitimidad como un estilo posible de desarrollo, que incluso llegue a fortalecer al propio Estado. Ya lo ha afirmado la CEPAL en un documento reciente: "...el fortalecimiento de la capacidad política del Estado (...) se orienta pues a compartir poder y recursos políticos escasos [y] creando múltiples instancias de intervención en el proceso de decisión y la propia capacitación para la decisión pública." (1987b:31)

Tampoco puede obviarse el riesgo de que la puesta en marcha de programas sociales o de políticas sociales descentralizadas, sea proclive al clientelismo o a la insolidaridad. Frente a esto, es imprescindible mantener presente que hay algo de ilusorio en la importancia que ampliamente se atribuye a los "grandes" cambios políticos; ellos requieren, previamente, muchas transformaciones sociales, culturales y aún personales. En particular, O'Donnell ha argumentado que para consolidar la democracia (en el caso de Argentina) es necesario democratizar interacciones sociales en variados microniveles. (Citado por Hirshmann, 1984:96, nota 17). Yendo más allá es posible pensar que ni el desarrollo personal ni el social pueden darse disasociada ni mecánicamente, ya que ninguno puede sobrevivir sin la presencia del otro.

El proceso de descentralización resulta, entonces, de una negociación o pacto entre el Estado y los agentes involucrados, generalmente agentes regionales o locales. Esta negociación evidenciaría la voluntad política de ambas partes de llevar a cabo un determinado estilo de desarrollo, uno que reconocería que la política no sólo se realiza en el ámbito nacional, ni tiene por único objetivo el control del Estado, sino que toma en cuenta las características que ése Estado debe tener, entre otras, las instancias que permitan el ejercicio democrático, el crecimiento personal y societal, el desarrollo y fortalecimiento de las iniciativas locales. En todo caso, es necesario apartar el centro del análisis de lo puramente económico y lo espacial, y referirse más al papel de los actores y los procesos sociales regionales o locales. Ello incluiría, por supuesto, el análisis del papel del Estado, no tanto en el sentido de lo que éste "debería hacer y no

hace", sino para saber "...cómo podría llevarse adelante la estrategia deseada [de descentralización] a la luz de los medios y obstáculos políticos potenciales y reales, existentes en cada situación concreta." (Gurrieri, 1987)

La tradición, recientemente quebrada del Estado del "bienestar" a cargo de los servicios sociales de manera centralizada 13/, no puede ser más que una dificultad al desarrollo de la iniciativa y de la creatividad-- las que implican riesgos que, en el campo de lo social serán considerados muy altos-14/ y a la organización, ya local, ya subregional o subnacional. Hay que considerar, en justicia, que no se pretende desconocer el papel de "lo central", ya que él es necesario, entre otras cosas, por su protagonismo en la producción--en algunos países de la región, al menos--o asignación de tecnologías necesarias al proceso de desarrollo, centralizado o descentralizado.

3. Algunas consideraciones sobre el proceso de descentralización en Venezuela

Muy recientemente, en Venezuela se creó, por disposición presidencial, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), con el objetivo de proponer un conjunto de medidas que hicieran un estado más democrático y eficiente. La Comisión, compuesta por treinta y cinco personalidades de prácticamente todos los sectores de la vida nacional, ha trabajado una gama de materias vinculadas entre sí: reformas políticas que promuevan una redistribución del poder al interior de la sociedad; la descentralización administrativa que estimule una mayor participación local y regional; la reformulación de las estrategias económicas y sociales impulsadas por el Estado, como fórmulas para acelerar el crecimiento y el desarrollo. (Torres:1987)

El debate en Venezuela postula que es fundamental, para la nueva estrategia o estilo de desarrollo y en lo que se refiere al papel del Estado, su desconcentración y su descentralización. Esto así, para fomentar la participación de las comunidades en las decisiones de su interés, y en el correspondiente ámbito de actuación pública. Se considera que la descentralización estimularía el desarrollo socio-político, como condición para consolidar un desarrollo económico más armonioso y autónomo, una distribución más equilibrada de las actividades productivas en el territorio nacional, y tendría el efecto de hacer más eficiente la administración central, al concentrar sus recursos y atención sobre los problemas nacionales, trasladando a los estados y municipios el cuidado de los asuntos que les conciernen.

En cuanto a los críticos de la descentralización, estos advierten sobre la posibilidad del resurgimiento del caudillismo, sobre la gobernabilidad del país y sobre la coherencia que resulte de decisiones tomadas a diferentes niveles. Igualmente, existe

preocupación respecto al poder de decisión real de los ámbitos estatal y municipal y sus formas de financiamiento (véase más adelante), así como sobre la reproducción e incluso agravamiento de los vicios y la ineficiencia de la administración en las instancias descentralizadas. Finalmente, se abren interrogantes sobre la madurez de la población para ejercer la participación en los nuevos espacios políticos. (COPRE:1988)

Según uno de los estudios de la COPRE, Venezuela ha sido un país predominantemente centralizado. La región capital y central concentra el 69% de los establecimientos industriales y el 73% del empleo fabril. En 1984, Caracas concentraba la tercera parte de las universidades, con el doble de oportunidades de especialización, en promedio, que en los estados de Zulia y Mérida. Este año, en la discusión en el Congreso sobre la ley de presupuesto para 1990, el estado de Zulia, que produce el 90% de la riqueza del país, sólo tiene asignado el 1.5% del presupuesto nacional, lo que hará muy difícil atender necesidades insoslayables en la región petrolera, como el suministro de agua y la construcción de una nueva red de alcantarillado.15/

No sólo la COPRE ha sido líder en la discusión acerca de los problemas que aquejan al Estado venezolano. Desde el sector privado se demanda una redefinición de su papel en el desarrollo: "La ineficiencia de la gestión pública en Venezuela no se había percibido plenamente hasta 1982, porque la provisión aparentemente inagotable de fondos fiscales permitía disimular sus consecuencias. Ahora, ante ingresos externos disminuidos, ante la aleatoriedad de su recuperación y lo incierto de su evolución, se plantean al Estado venezolano problemas bien conocidos en otras latitudes, dificultades que no pueden resolverse mediante expedientes sencillos o unilaterales." (Sabino, 1988:269-270)

El proceso de descentralización en Venezuela va acompañado por un intento de articulación de la política social y la política económica, mismo que propone la CEPAL (1987a). Se parte de varias premisas básicas: la existencia de un nuevo panorama económico; el estímulo a la solidaridad social y la concepción del gasto social como inversión para el desarrollo. (COPRE:1988) Se quiere destacar la dimensión social de la estrategia de desarrollo del país, articulando las metas de carácter económico con los propósitos de tipo social y, en consecuencia, asignando eficientemente los recursos disponibles para la ejecución de programas sociales de carácter nacional, aunque respetando las especificidades regionales, no sólo conceptualmente sino operativamente. Es decir, ejecutando los programas sociales prioritarios de manera descentralizada.

En Venezuela, las propuestas concretas en lo social y sus bases de apoyo están encaminadas a tener un impacto importante en las necesidades básicas de los grupos familiares más pobres a través de una doble estrategia: por una parte, llegar a la

población más vulnerable a través de los canales formales como el educativo y el de salud, y por otra parte, llegar a otro tipo de población vulnerable a la que se le adiciona una especie de informalidad social, como niños muy pequeños que aún no asisten a la escuela y mujeres no captadas por el sistema de salud o nutricional.

La mencionada estrategia se ha diseñado mediante una progresiva desconcentración y transferencia de competencias y recursos, desde los niveles nacionales a los estados y municipios, que, a su vez, permitan que la ejecución de programas se realice en sintonía con las particularidades locales, donde, en definitiva se concreta la acción pública. (COPRE:1988)

Como afirma de Mattos (1989) si se considera la actual aceptación de políticas de descentralización, éstas habrán de continuar incrementado su popularidad en ciertos ambientes 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 los que frecuentemente se las asocia. En relación con el caso de Venezuela habrá que dejar transcurrir el tiempo, ya que el proceso de descentralización, incluyendo los programas sociales descentralizados, es joven y novato.

III. VALOR Y LIMITACIONES DE LAS INICIATIVAS LOCALES

En el Capítulo anterior se afirmó que el Estado no puede ni debe hacerlo todo en materia social y económica. No se trata de una posición ideológica sino de una postura pragmática avalada por experiencias regionales (sobre los cambios en las directrices de planificación, experiencias de manejo de sectores privados etc., en Cuba, véanse: White, 1987; Zimbalist y Eckstein, 1987; y para Nicaragua, Vilas, 1986). Cuando el Estado centraliza en demasía, cuando concentra excesivamente poder y recursos, 16/ suele disminuir la eficiencia de su gestión y surgen iniciativas descentralizadoras, movimientos de fuera del Estado con la pretensión de alcanzar metas propias de éste, tanto en lo económico como en lo social, sin que ello argumente que se trataría de propuestas para el "achicamiento" del Estado, que es algo muy diferente a descentralizarlo. (Véase: CEPAL, 1987b).

1. Experiencias de movimientos sociales locales/regionales

Los movimientos sociales son muy diversos y se han realizado múltiples intentos por tipologizarlos. Entre ellos, destacamos la de Romero y Yeguez de 1978 (citados por Fadda, 1986:92), que los agrupa en tres clases: 1) movimientos sociales que enfrentan al Estado como representante de la clase dominante con los sectores populares; 2) aquéllos que enfrentan al Estado sobre todo desde la perspectiva del sector urbano, con sectores medios y populares; y 3) los que contraponen facciones de los sectores dominantes. En común, los tres tipos inciden en la probabilidad de introducir cambios en las políticas estatales a través de una participación ciudadana impuesta desde la base.

Antes de entrar al análisis de experiencias concretas de movimientos sociales en la región, sería conveniente hacer alguna reflexión sobre el surgimiento de lo "local" dentro del espacio "nacional", reflexión parecida a la comparación entre lo micro y lo macro. La categoría de espacio local no es neutra al contexto histórico y social en la cual surge y de la cual forma parte. Lo "local" no es un concepto diminuto dentro de la categoría

"nacional", lo que es lo mismo, dentro de lo que denominamos Estado.17/

En cualquier localidad, sea ella vecindario o comunidad rural, las relaciones sociales que se producen determinan espacios específicos que deben ser objeto de acciones estatales. A modo de ejemplo y al más local de los niveles, los lavaderos y comedores comunitarios, guarderías, espacios de recreación, comunidades de base, etc. Esas relaciones sociales son las que explican las estructuras económicas que las producen. Tienen la cualidad de ser, al mismo tiempo, una dimensión activa y un efecto histórico concreto de una modalidad de desarrollo social y político particular.

Lo señalado implica afirmar que las necesidades locales pueden ser definidas con arreglo a procesos diferentes. La delimitación de una necesidad local--subnacional-- a partir de su estructura económica y social (bases de acumulación, integración económica inter e intrarregional, estructura de clases, etc.), es un caso particular de identificación regional y no su definición genérica. Podríamos también definir un movimiento social a partir de una región, tomando como criterio estructurador a la experiencia histórica de organización y de lucha popular, para delimitar espacios articulados o cierto tipo de dinámica sociopolítica. A modo de ejemplo, en el contexto Centroamericano los conflictos militares producen una regionalización de acuerdo con el control de las fuerzas beligerantes, el tipo de operaciones, el apoyo logístico, etc. Probablemente los casos más claros en este sentido sean los existentes dentro de El Salvador y en las regiones fronterizas de Nicaragua-Honduras, Nicaragua-Costa Rica y Guatemala-Belice. De manera similar, "también pueden desarrollarse movimientos regionales debidos a ejes de conflicto propiamente políticos, como es el caso en ciernes en la región norte de Costa Rica, por la creciente reacción plurisectorial ante los problemas originados por la presencia de bandas contrarrevolucionarias nicaraguenses." (Thomas et.al., 1987:27)

Sin embargo, un análisis más enriquecedor sería aquel que considera una distinción entre movimientos sectoriales con repercusión social, de aquellos conflictos sociales que articulan orgánicamente a las principales fuerzas sociales y políticas regionales.18/ Pero por ser expresiones de la sociedad civil ello no limita a los movimientos sociales populares en sus reivindicaciones políticas, en el entendido que, para alcanzar el poder requieren de una vanguardia política. En tanto movimientos sociales regionales, ellos implican una forma particular de articulación entre los aspectos económicos y los aspectos políticos de los ejes de conflicto sobre los cuales se desarrollan. Al ser tan diversos, por ser un proceso que no puede reducirse a una etapa del conflicto que reflejan--el enfrentamiento directo, por ejemplo-- ,es necesario caracterizar cada etapa del desarrollo del movimiento social de que se trate, de manera de evitar dar la

denominación genérica de movimiento social regional a procesos muy diversos que en común sólo guardan una característica: expresar en el plano político organizativo las principales contradicciones de la estructuración regional (Thomas et.al., Ibid.).19/

Como se afirmara antes, los movimientos sociales son muy diversos; algunos, los que corresponderían al grupo 3 de la tipología mencionada antes, se han caracterizado por reivindicar intereses de una región conducidos por grupos hegemónicos! "En Perú, por ejemplo, los movimientos regionales fueron frecuentemente conducidos por las Camaras de Comercio, las cuales, por supuesto aprovecharon esa circunstancia para reforzar sus posiciones" (Ballon, citado por Camacho, 1987:17). Sin embargo, parece que lo anterior se dio en el caso específico del Cuzco, ya que la conducción de otros movimientos regionales reivindicativos, como el de Pucallpa (véase más adelante) estuvo más asociada a los sectores populares. En el caso de Bolivia, especialmente en Santa Cruz, el regionalismo facilitó la hegemonía de los grupos oligárquicos en un principio, observándose luego un proceso de democratización interna, de explicitación y apertura de mecanismos de participación más abiertos, y en los que la pugna por el liderazgo, si la hay, se canaliza institucionalmente. Si bien es cierto que el movimiento regional ha sido definido como pluriclasista, por lo mismo él requiere estar continuamente enfrentado a la necesidad de constituirse como ámbito y mecanismo de concertación social, desarrollando internamente prácticas democráticas a fin de que su diversa composición pueda expresarse. (Laserna, 1986:94-96).

En el caso de Pucallpa, Perú, se llevó a cabo una explosión de protesta regional en junio de 1980, en el contexto de serias deficiencias en las condiciones sociales y económicas de la región, y en términos políticos, porque la población de la provincia no tenía control sobre la estructura administrativa del área y mucho menos sobre las decisiones que tomaba el gobierno central en materia de políticas públicas (Slater, 1983:38).

Afirma el mismo autor que la huelga de 1980 marcó la culminación de la actividad política del frente provincial y la paralización de las funciones económicas y sociales, ya que se organizaron asambleas populares, se bloquearon carreteras, y con la activa cooperación de las comunidades campesinas, se brindó asistencia médica a quienes la necesitaban. Por otra parte, el movimiento logró que la policía local subordinara su autoridad a la del frente popular regional. Como resultado, "el Estado intervino de manera reformista (...) y promulgó un decreto que creaba la base legal para el establecimiento del nuevo Departamento de Uyacali; una de las demandas del movimiento regional, era así oficialmente reconocida y aceptada." (Ibid., pág.39).

A pesar de las limitaciones reformistas--a juzgar por Slater--del movimiento de Pucallpa, no es menos cierto que abrió nuevas

oportunidades y formas de organización política y desarrolló nuevos niveles de conciencia acerca del potencial movilizador de un movimiento regional, es decir, el que puede articular sus demandas dentro de un mercado de referencia regional, antes que estrictamente urbano o local. Esto hace referencia a la necesidad de contar con un actor fundamental, la comunidad regional, si es que se pretende alcanzar el desarrollo regional, que, como ya se ha dicho en otra parte del trabajo, comporta un real proceso de descentralización.

Es cierto que no siempre la presencia de ese "actor fundamental" asegura la obtención de objetivos de desarrollo que sean equitativos. Hay autores que se refieren a a la "...mistificación de las tácticas de resistencia de los sectores populares, urbanos o rurales, algunas mucho más viejas que la crisis, pero reconocidas recién con la crisis, pretendiendo que de esas prácticas surjan nuevos actores y un nuevo modelo de desarrollo, una nueva democracia, las alternativas a la crisis." (Corraggio, 1988:106) Esta crítica, por su parte, olvida las políticas regionales--en materia económica y social-- ejecutadas en muchos países de la región para coadyuvar en la ejecución de estrategias centrales de los proyectos nacionales e internacionales vigentes, aumentando, más que disminuyendo el papel del Estado en desmedro de los sectores desposeídos.20/

Los sectores populares han sabido manifestarse en conflicto abierto tanto con el Estado como con las clases dominantes, que si bien es cierto, no han producido un nuevo estilo de desarrollo, si han develado a nuevos actores y han explicitado nuevos espacios para la confrontación. En 1984, como relata Laserna (1986:86, citando a D'Incao) se inició en la región cañera de Riberão Preto un largo período de intensas movilizaciones de los boias-frias, movimiento que mostró el surgimiento de nuevos comportamientos políticos de los asalariados temporales que, a partir de una mayor conciencia colectiva, redefinen los términos de la participación del proletariado rural "en cuanto tal" en la vida política y social del Brasil. Yendo más allá, D'Incao sostiene que la identidad de los boias-frias no sólo manifestó aspectos referidos a su condición de emigrantes que no pueden obtener trabajo estable y soportan largos períodos de desempleo, sino también elementos que específicamente tuvieron que ver con la estructura económica regional.21/

La llamada "masacre del Valle", ocurrida entre los campesinos del valle de Cochabamba en Bolivia en 1974, concluyó una "exigencia campesina de que sus aliados en el gobierno respetaran el pacto [partiendo de la Reforma Agraria de los años 50, se estructuró un sistema de relaciones de reciprocidad y clientelismo entre los campesinos y el Estado] y lo ejercieran estableciendo mecanismos de participación y consulta. La movilización, pues, pone de relieve características regionales (el singular impacto de la Reforma Agraria, la importancia de la economía parcelaria y la existencia

de una determinada trama político-ideológica), y se circunscribe en el espacio, pero se trata de luchas campesinas que ponen en juego el sistema institucional." (Laserna 1986:86).

Un punto fundamental de rescatar en esta discusión sobre los valores y las iniciativas locales es que sin esas iniciativas, sin movimientos sociales regionales, sin sectores populares organizados, no es posible llevar a cabo la descentralización, proceso al que ya se consideró como el más conducente para lograr un desarrollo más equitativo²²/, y en particular, lograr un desarrollo regional dentro del cual existan espacios de participación para aquellos que menos tienen, sin que por ello ocurra una restricción a la democracia representativa y menos al papel guiador del Estado. En efecto, no se trata de una oposición destructiva a la sociedad política, sino de expresar la opción por un mejor y mayor desarrollo de su otra dimensión, la sociedad civil, y dentro de ella, considerar a los movimientos sociales como la expresión más idónea de tensiones y conflictos, cuyo desenlace final "podría llegar a ser", como ha sido el caso de algunos países de la región, la transformación total del Estado. Esta característica de los movimientos sociales populares--de llegar a tener un proyecto político alternativo--puede ser su más grande limitante, ya que sin una vanguardia política/militar fracasarán; o puede constituir una ventaja si hay sentido de oportunidad, porque es a lo que precisamente le teme el Estado, sobre todo el Estado autoritario o el dictatorial. En todo caso, las experiencias de movimientos sociales que se describen en este trabajo, expresan con claridad que no son concebidos como alternativas para la toma de poder, sino como alternativas de transformaciones sociales en ámbitos más bien reducidos y con alcances, la mayor parte de las veces muy limitados.

2. Lecciones para el debate o proceso de centralización/descentralización

Una cierta inexperiencia o miopía ideológica de los movimientos sociales relacionados con una eventual descentralización del Estado (incluyendo no sólo el transferir recursos sino, además, aquellas atribuciones que son necesarias para obtenerlos local/regionalmente) reside en pasar por alto la permanencia de los agentes "locales/regionales que hicieron posible las interacciones dominantes o centralizantes. No es de esperar que los caciques o líderes locales se rindan fácilmente ante la presencia de un poder "local", surgido del aprendizaje democrático. Experiencias de otras regiones muestran que la resistencia puede expresarse fuertemente.

La historia enseña que importantes programas y políticas sociales y de bienestar han surgido, en países altamente descentralizados, del propio Estado central (o federal).

Componentes importantes del Programa de la Gran Sociedad en los Estados Unidos durante el gobierno de Johnson, surgieron como respuesta del gobierno federal a las demandas de los movimientos negros entre los años 1964-1968. Estos movimientos se desarrollaron en parte por el hacinamiento urbano y el desempleo en las ciudades, producto de la rápida emigración de familias negras del Sur, durante la década anterior, cuando esa parte del país modernizó vertiginosamente su agricultura (Gough, 1982:145-146). El gobierno federal hizo caso omiso de los poderosos gobiernos locales/estatales, en la puesta en marcha de nuevos programas de vivienda, educación y salud.

Algo similar había ocurrido con la política nacional de integración racial ejecutada durante el gobierno de Kennedy, la que, para ser impuesta necesitó de órdenes presidenciales directas, incluyendo el uso de la Guardia Nacional (Heindenheimer et.al., 1975:Passim). 23/

Otras experiencias enseñan otras realidades, tanto en nuestra región como en Europa y en Estados Unidos. Se trataría del papel creciente del sector privado, incluso con asistencia de agencias internacionales de financiamiento, el que se encarga de llenar el vacío dejado por la ineficiencia--o incapacidad estatal--en materia social. En nuestra región existen innumerables cadenas de organizaciones nacionales e internacionales con carácter no gubernamental, llevando a cabo importantes funciones en educación, salud previsional y reconstructiva, construcción de viviendas, desarrollo de microempresas, etc. Para Hirschman, este fenómeno se debe a una "...combinación de activismo social a nivel nacional y local, inspirado por una gran variedad de ideologías, con la conciencia de algunos de los países ricos a nivel internacional..." (1984:94).

El surgimiento sorprendente de las organizaciones no gubernamentales 24/ y el trabajo que realizan no carece de sus críticos. Goraggio afirma que la tendencia a la descentralización ha sido sostenida desde la década de los 70s por la tecnocracia internacional, y que "...ahora aparece un desusado interés por las organizaciones nacionales no gubernamentales, que en ocasiones son otro tipo de empresas operando en el mercado inmobiliario, de la organización de la pequeña producción, o meramente de la consultoría a las organizaciones corporativas populares." (1988:105). Continúa afirmando el mismo autor que "sus fines orientan pragmáticamente su manejo del discurso. Entre otros, la fragmentación y reducción del alcance de la intervención estatal en la sociedad. Este sentido de la descentralización no implica un desarrollo del poder popular, ni una participación de otra calidad. Por lo demás, no plantea la desconcentración del poder en general, sino sólo el de ciertas atribuciones del Estado." (Ibid.:106).

Es muy difícil encontrar razones, ya ideológicas ya pragmáticas a negarles a las organizaciones no gubernamentales un

espacio en el quehacer social nacional y local. Sin muchas de ellas, especialmente en cuanto a las mujeres se refiere, el atraso en términos de adquisición de conciencia de ciudadanía, de participación social, de mejoras en las condiciones generales de vida, hubiese sido aún mayor. Esto no significa que aceptamos, a priori, las bondades de las llamadas ONGs, sino que aceptamos, luego de estudiar el trabajo de muchas de ellas, que han sido necesarias por una realidad indiscutible en la región y ya repetida varias veces anteriormente: el Estado no ha sido todo lo eficiente que ha debido ser y al mismo tiempo, el Estado no puede ser eficiente en todo. No es una corporación al estilo IBM que produce máquinas computadoras, de escribir, de fotocopiar; tampoco produce autos. Es un complejo sistema, proceso, mecanismo que debe atender miles de demandas que exigen voluntad política, expertise, recursos, todo ello dentro de un contexto de legitimidad, participación y democracia. Por todo lo anterior, no es lo más probable que sean las organizaciones no gubernamentales las que contribuyan a fragmentar el alcance de la intervención del Estado en la sociedad, sino al contrario, es la fragmentación del Estado la que hace surgir diferentes iniciativas locales que muy bien podrían trabajar coordinada y participativamente con las diversas instancias estatales, en materia de programas y políticas sociales. Ciertamente, el Estado no puede dejar de lado su papel de ordenador de la actividad no gubernamental, entendido éste democráticamente y no como gendarme de una sociedad civil que teóricamente debería tener competencia sobre los programas y los servicios sociales--desarrollados históricamente por el Estado central tanto por razones políticas como por disponer de los medios económicos y administrativos--pero que en la práctica ha visto cómo el Estado central la ha vaciado de gran parte de ellos. (Borja, 1987:29-30).

Las dificultades de las iniciativas locales son más que sus ventajas si tomamos en cuenta lo anteriormente expresado. A pesar de ello, desde una posición pragmática es muy posible considerar un papel esencial--cambiante, sí--a esas iniciativas en la puesta en marcha de un proceso de descentralización cuya conclusión sea de beneficios a toda la sociedad, pero y por sobre todo, a aquellos sectores que con un proceso de aprendizaje social, con recursos y, sobre todo, con tiempo y comprensión, pueden participar plenamente en el proceso de desarrollo, en sus etapas de toma de decisiones, de asignación y de distribución de recursos.

IV. CONCLUSIONES

A pesar de que la literatura sobre los asuntos referidos a procesos de descentralización, poder y movimientos sociales locales o regionales es bastante abundante, quedan muchos aspectos por resolver y ser estudiados en mayor profundidad. Es por esta razón que preferimos abordar una serie de inquietudes y de interrogantes que han surgido de los capítulos anteriores. La intención es la de propiciar una continuidad del debate sobre los procesos tratados, que pueda esclarecerlos y abrir nuevas vías de cuestionamiento e indagación.

Algo que aparentemente se mantiene constante en los estudios y análisis de procesos de descentralización y de desarrollo regional es la existencia de tendencias o totalmente comprometidas con un tratamiento empírista o totalmente comprometidas con un tratamiento económico. Para la primera, los asuntos referidos al espacio o territorio o región están separados de la sociedad, y son considerados como recipientes pasivos en los que se inscriben las interacciones sociales, negándoles la categoría de procesos. Como ya se afirmara en el Capítulo III, ni el espacio ni la región son elementos neutros al margen del contexto histórico y social del que forman parte. Por el contrario, son las relaciones sociales que se producen en una dimensión espacial las que producen aquellos espacios diferenciados a los que llamamos regiones.

La segunda tendencia concentra su atención en lo estrictamente económico que se da al interior de un espacio o una región, en especial a los procesos de acumulación, dejando de lado interacciones sociales, políticas y culturales, las que son consideradas como subsidiarias de los procesos económicos. Esto tiene importantes implicaciones para el diseño y ejecución de programas y políticas sociales que promuevan un desarrollo equitativo, y en general para diseñar una estrategia de transformación social, que indudablemente compromete la acción del Estado central.

Lo anterior nos conduce a resaltar que en el trabajo se intentó mantener un equilibrio entre la crítica al fracaso del Estado en ser eficaz y equitativo socialmente y el papel que él debe jugar en cualquier estilo nuevo de desarrollo en la región, incluyendo el estilo de la descentralización de poder y recursos

y fomento de la participación ciudadana. Esto así, porque no es realista apelar a demandas y objetivos locales o subnacionales, a romper relaciones de poder que subordinan los intereses de las mayorías, pretendiendo dejar de lado al Estado, el cual, aún en esta época de crisis, reorganiza, crea y sostiene una variedad de mecanismos que le sustenten y sigan dando vida. Como afirma con sobrada razón Coraggio (1988:106), "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.."

Abrazar acriticamente la descentralización como panacea a la actual crisis socioeconómica y política de la región sería poco serio, tanto en materia académica como política. "Este movimiento, que sobreviene en una época de crisis de recursos y de ideas sobre cómo promover el desarrollo económico y social, es sorpresivamente asumido por el neoliberalismo que lo encuentra funcional como marco ideológico específico para su proyecto de privatización del estado y sus funciones..." (*Ibid.*,:105). Sin una determinación acerca de las características de un proceso de descentralización, el trabajo lo considera necesario, y, como se afirmó antes, considera que es la primera tarea que debe encarar el Estado.

El estudio de experiencias históricas de movimientos sociales regionales (locales o subnacionales) no es concluyente en el sentido de que estos siempre aspiran a causas equitativas o terminan siendo luchas populares reivindicativas. (Los movimientos de empresarios o patronos, por ejemplo). Vimos en el trabajo que los movimientos son muy variados en su composición clasista y que a su interior, los actores cumplen roles muy complejos y difíciles de tipologizar, y mucho menos, de considerarlos como ciento por ciento revolucionarios o realmente transformadores de las condiciones de pobreza y opresión de las mayorías latinoamericanas y caribeñas. Indudablemente que las iniciativas locales tienen valor, pero igualmente suelen ser, históricamente, limitadas en sí mismas y por el dominio de las fuerzas que enfrentan, a no ser que su meta última sea el enfrentamiento con, y el cambio de la sociedad política, o sea, del Estado como su expresión máxima. Ello no significa que se niegue el valor de las iniciativas locales, o que no se las considere las más idóneas formas de expresión de las necesidades de la sociedad civil.

Permanecen aún muchas interrogantes acerca del papel, ya no de movimientos sociales subnacionales--regionales--, sino aún de organizaciones no gubernamentales que, en la región y en sectores sociales específicos--rehabilitación de minúsvales; planificación familiar; educación sexual; microempresas; organización del sector informal, etc.--tienen la iniciativa en términos de programas, y han llegado a constituirse en políticas sociales en varios países de la región. 25/ En qué medida reemplazan el papel del Estado y realizan actividades de gestión

en materias del máximo interés de la acción gubernamental? Cómo pueden realizar diagnósticos que, en ocasiones, ni la maquinaria de planificación del Estado puede llevar a cabo? Cómo generan grandes recursos, humanos, tecnológicos, financieros, para ejecutar extensos programas de servicio a la ciudadanía? Cuál es su influencia en las diversas instancias del Estado como para que el mismo llegue a legislar en base de los resultados de las acciones de las organizaciones no gubernamentales? Reemplazan estas la actividad del Estado responsable del bienestar de la población? De ser así, es ello lo correcto?

A la última pregunta podríamos intentar responder que el protagonismo de determinadas organizaciones no gubernamentales en sectores muy particulares del quehacer social es legítima si atendemos a un razonamiento central al presente trabajo y ya expuesto en otros documentos de la CEPAL: que el Estado debe hacer bien aquello que puede hacer bien; que el Estado no puede realizar, con eficiencia social, todas sus funciones, en un mundo cada vez y de manera sumamente activa, más y más complejo. No cualquier Estado, sino específicamente el Estado predominante en los países de América Latina y del Caribe. Y a modo de ejemplo, baste referirse a la revolución informática que vive la región, la que sólo ha podido ser medianamente resuelta, endógenamente, por uno o dos países, Brasil y México. El resto depende de lo que puede importar, mientras que la demanda por instrumental (hardware y software) crece a pasos agigantados.

El problema del financiamiento del proceso de descentralización es tema para otro trabajo por ser de mucha importancia si queremos pasar de los clásicos debates teóricos a ofrecer sugerencias operativas. De todas formas, el financiamiento del proceso debería, en principio, ser asumido por sus protagonistas: el Estado, iniciativas locales, en partes ciertamente no proporcionales por la desigualdad entre uno y las otras. En los actuales momentos de crisis, podría pensarse que el deterioro de las economías y de los servicios sociales de la mayoría de los países de la región tendrá un impacto negativo o como mínimo, retardará el proceso de transferir recursos y poder a lo subnacional, ya sea regional o local. Esto nos obliga, como se afirmaba en la Introducción, a ser más creativos en términos de ideas y de ofrecimiento de alternativas realizables.

Notas

1/ Utilizamos el concepto de crisis de Habermas, quien lo considera casi idéntico a un problema de falta de "legitimidad" del modelo dominante. Es decir, su agotamiento. Véase: Habermas, 1984.

2/ Estamos de acuerdo con Coraggio (1989) cuando afirma que es muy difícil generalizar acerca de las virtudes intrínsecas del ámbito local respecto a la democratización. El considera que si la democratización tiene que ver no sólo con llegar al consenso sin importar quién o qué gana o pierde, sino con aquellas transformaciones estructurales que avancen una creciente equidad social, es difícil imaginar la forma cómo dichas transformaciones se definirían a nivel local y cómo conciliar la conciliación de intereses y el abandono de las metas principales en aras del interés común local.

3/ Schejtman añade a su análisis el problema de la "heterogeneidad" del grupo territorial, problema que podría pensarse sin aplicación en países de menor tamaño, como los del Caribe o Uruguay. Pensamos que el análisis, sobre todo en la CEPAL, debe tener su centro en la incidencia del pequeño tamaño sobre las opciones de un país periférico y no sobre la oposición pequeño-grande. Como afirma Martín (1984b:30), lo que es necesario buscar es atributos asociables ya a la pequeñez territorial ya al subdesarrollo.

4/ Como afirma Palma (1985:153), "...para que el tema de la descentralización pueda estar en el tapete, en el momento crucial de la transición [el autor se refiere al caso chileno], esto es, cuando se diseñan las futuras instituciones, es necesario cumplir ciertos mínimos, del mismo modo que debe abandonarse la ilusión maximalista de un cambio total [énfasis nuestro] de la estructura política del espacio nacional." Es en atención a lo anterior que en otras partes del trabajo se insiste en el carácter polémico y conflictivo de la descentralización, tanto como tema de análisis así como de proceso de participación, político-administrativo.

5/ Como señalan Max-Neff et.al. (1986:25-27), las necesidades humanas no son infinitas ni están en un continuo proceso de cambio. "Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables. (...) Las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades."

6/ Un caso típico es la región Este de la República Dominicana, enclave azucarero preferido por las transnacionales. Para un tratamiento histórico e importante económicamente de una disputa regional en un país de menor tamaño, véase a Baud:1987.

7/ El fenómeno es especialmente importante en lo que se refiere a la mano de obra femenina. Véase:Karl, 1983.

8/ Se ha aducido que nuestras clases capitalistas, cuyo alcance es nacional, están demasiado arraigadas en el Estado contemporáneo latinoamericano y que son ellas las que, adoptando decisiones económicas con independencia de la publicación y efectos de las mismas, obstaculizan más seriamente los intentos por la descentralización (De Mattos, 1986:30-31 y Passim). Sin embargo, es indiscutible que "los conflictos de clase y los que derivan del proceso de cambio no sólo atraviesan al Estado sino que es muy a menudo en el ámbito de su propio aparato donde se constituye la arena política en que se expresan y compiten los intereses,

orientaciones y opciones de los distintos actores sociales" (CEPAL, 1988b:26), sea el alcance de los mismos de orden nacional, regional o local. También se ha argumentado que en los aspectos referidos al crecimiento económico y a la distribución equitativa de ese crecimiento, el Estado latinoamericano ha perdido confianza y funcionalidad como agente motor principal (Curbelo, 1986:78-79). Finalmente, en su fiera crítica al Estado y su razón de ser y de ser como es, Ziegler (1987-1988) argumenta sobre la idea-necesidad de un Estado que retenga funciones centrales, autoridad y legitimidad, pero que a la vez y por lo mismo, no sea un "leviatán institucional" (Boisier, 1985:222). Lo que es obvio es la coincidencia de numerosos autores en señalar la pérdida de credibilidad y legitimidad del Estado frente a la sociedad civil; no así en las conclusiones que esos autores derivan del análisis.

9/ En este sentido, la experiencia de España a partir de la vuelta a la democracia es muy interesante y compleja, además de alentadora. El problema de "las autonomías"--previo al Franquismo, desde luego, pero reprimido durante ese período--, ha sido manejado con inteligencia en la Constitución de 1978, y parecería estarse resolviendo dentro de un modelo de cohesión sociocultural y territorial no antagónico al concepto de "lo nacional". Ello ha requerido un centralismo entre federal y unitario, cuyo equilibrio, aunque no sea aún una realidad firmemente asida a la historia, al menos está bien encaminado. (Véase: Solé Tura, 1986). Si lo que ha estado sucediendo en España (con el manejo de "las autonomías", que como ya se afirmó constituye una situación mucho más compleja-- en términos culturales, lingüísticos, económicos y territoriales-- que la que se enfrentaría en nuestra región en relación con conflictos territoriales), indica el enorme potencial de las opciones descentralizadoras en el contexto nacional ya señalado, debemos mantener un optimismo realista sobre lo que es posible obtener en América Latina y el Caribe. Esto es aún más cierto si además de España se toman en consideración las transformaciones descentralizadoras ocurridas en la Europa de las décadas de los setenta y ochenta: en Gran Bretaña con la Ley de Gobierno Local de 1972; los sucesos en Francia en relación con el perdido referéndum sobre la creación de las regiones--lo que hizo que dimitiera De Gaulle--, pero el mediano éxito, en 1982, de la ley "de derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones"; la aprobación, en Italia, entre 1970 y 1975, de los estatutos regionales; las transferencias de competencias tanto legislativas como administrativas del gobierno central a las regiones (Landers), en 1974 en Austria, y muchos otros ejemplos en Suiza y Grecia. (Para un tratamiento de las mencionadas transformaciones, véase: Borja, 1986:226-231.)

10/ Se trataría de las llamadas "clientelas poco organizadas y con intereses difusos, que además son expresivas de sectores o ramas tradicionales de la sociedad y la economía y que... tienden a estar relacionadas con organismos públicos igualmente tradicionales en sus enfoques. Estos serían, a la vez tecnológicamente rudimentarios y tendrían una escasa capacidad

tanto de información como de procesamiento." (Cepal, 1988b:29). Al mismo tiempo, hay que reconocer que estas mismas "clientelas poco organizadas" se han constituido en las últimas décadas en movimientos sociales de gran importancia, sobre demandas étnico-regionales, ecologistas, feministas, pacifistas, de consumo, etc. Como afirma Cardoso, "las explosiones desordenadas de negros, de mujeres, de estudiantes y de pacifistas, fueron dejando un saldo positivo y abrieron camino para manifestaciones más constantes y más localizadas." (citada por Rivera, 1988:46).

11/ Pensamos en la actual polémica de los más avanzados partidos políticos europeos--ya iniciada también en la región--en relación con la automatización, la invasión de la informática y todos sus spin offs y el aumento de la productividad y el desempleo; la necesidad de reducir la jornada de trabajo y emplear creativamente el tiempo libre; las nuevas formas asociativas que deberían reemplazar los servicios comprados en el mercado, etc. (Véase: Gorz, 1986:113-121).

12/ Abunda la literatura acerca del fomento y prácticas exitosas de iniciativas locales fomentadas por organizaciones no gubernamentales, con el consiguiente desarrollo de la sociedad civil. El caso está mejor documentado en relación con los esfuerzos que se realizaron entre 1974-1986, durante el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. Véanse: Annis, 1987; Campaña, 1988; Codina, 1987; Espinosa et.al., 1986; Frantz, 1987; Garilao, 1987; Hellinger, 1987; Hilhorst, 1987; Hirschmann, 1984; , entre otros.

13/ Véase el análisis de Vellinga (1986) sobre la crisis del Welfare State europeo, especialmente en Holanda y particularmente en la relación del Estado con las organizaciones sindicales.

14/ Muestra de ello son los altísimos costos, ya inaccesibles aún a ciertos estratos de las clases medias, de los servicios previsionales de salud y de la educación privada, entre otros.

15/ En el mes de octubre aún se encontraba sometido a difíciles debates en el Congreso el proyecto de Ley Orgánica sobre las Competencias de los Estados, que permitiría fijar las fuentes de ingresos de los estados; las normas para coordinar los planes anuales de inversión; y establecer la base jurídica de la transferencia del control de servicios públicos del poder central a las gobernaciones.

16/ Un ejemplo extremo de concentración de poder en la asignación de recursos se ha dado tradicionalmente en la República Dominicana durante los gobiernos de Balaguer, particularmente durante el período que inició en 1966. Cuando asumió el poder, sólo el 7.3 por ciento del presupuesto nacional era manejado directamente por la presidencia. Ese porcentaje subió al 30.7 por ciento en 1970 y al 50.2 por ciento en 1974! (Véase, Espinal:1987:14).

17/ Pensamos, con Schumacher (citado por Coraggio, 1988:109, nota 5), que "...es necesario insistir en las virtudes de lo pequeño donde se aplica (...) lo que se necesita es discriminar... para sus diversos propósitos el hombre necesita muchas estructuras diferentes, tanto pequeñas como grandes (...)"

18/ De hecho, como afirma Fadda Cori (1986:92), "...la mera presencia de contradicciones no es condición suficiente para que se generen movimientos sociales. Ellos requieren, además, un cierto grado de organización comunitaria y determinadas coyunturas."

19/ Estos autores consideran que "la denominación de movimiento social regional carece de un verdadero valor analítico. Esta situación remite a la necesidad de encontrar denominaciones que, en cada caso, permitan identificar dos factores determinantes de los movimientos regionales: -el principal eje de conflicto sobre el cual se estructura y desarrolla el movimiento; y las fuerzas sociales y políticas que lo dirigen y le imprimen su sello." (Thomas *et.al.*, 1987:28). Esto es fundamental para investigaciones posteriores de movimientos sociales regionales en América Latina.

20/ Matos Mar (1988) se refiere al desarrollo regional y microregional desigual en Perú, como resultante de graduales movimientos de los intereses del mercado internacional, según la necesidad de materias primas, lo que trajo el desplazamiento sucesivo de inversiones y rentas en las distintas regiones de Perú. En el Capítulo II de este trabajo se hace referencia a lo mismo, en el contexto de las "zonas libres", las que responden precisamente a las estrategias internacionales, en coyunturas favorables para ellas: "invitación nacional/regional", "escasez o debilidad de movimientos locales, etc."

21/ Este fenómeno de tener emigrantes temporales para trabajar las plantaciones de caña se da con mucha fuerza entre Haití y la República Dominicana, pero en ninguno de los dos países los trabajadores han podido organizar movimientos fuertes, ni siquiera asociaciones cooperativas. En el caso de la República Dominicana, que ha declarado la masiva inmigración haitiana como un "problema nacional", los conatos de organización han sido violentamente suprimidos, por una parte, y por la otra, los inmigrantes no han contado con toda la asistencia y solidaridad del sindicalismo dominicano. En todo caso, el tema es fuente perenne de debate tanto en la comunidad académica como en la política y la laboral.

22/ Insistimos de nuevo que al tratarse de un proceso, la descentralización no es transitoria; de serlo no podríamos considerarla como la forma más conduce a un desarrollo equitativo. La ejecución a fondo de la descentralización "...presupone importantes transformaciones en la organización del Estado. Estas precisiones explicarían la demora en su configuración como tema político en las perspectivas de las dificultades efectivas para su constitución y consolidación, en la medida en que su adopción supone modificaciones permanentes que afectan por igual aspectos jurídico-institucionales y pautas esenciales de la cultura política de la sociedad." (Lombardi y Papadópulos, 1988:20)

23/ Aunque el tratamiento del tema anterior se pueda considerar algo extenso en el contexto de un trabajo sobre América Latina y el Caribe, es importante recordar que los Estados Unidos se constituyó en país precisamente por haberse llegado a un compromiso en relación con la Constitución adoptada en 1787 y dentro de ella, el delicado balance que se obtuvo entre el

centralismo--representado por el gobierno federal--y la descentralización-- representada por los gobiernos estatales o de las antiguas colonias, gente de extracción rural--. Una vez obtenida la independencia, la polémica, agria en innumerables ocasiones, estuvo centrada entre la distribución de atribuciones y de recursos entre el poder central y los Estados.(Para una excelente discusión sobre el tema,véase:Tirado Mejía, 1983:17-25).

24/ Véase, al efecto, el número completo dedicado por World Development, al tema, algunos de cuyos artículos aparecen en la Bibliografía del presente trabajo, como el de Annis,1987.

25/ Es el caso de Colombia, Costa Rica, México y República Dominicana en políticas de educación sexual y planificación familiar; el de Colombia y República Dominicana en política de salud previsional y nutrición en áreas rurales.

BIBLIOGRAFIA

- Acuña, Carlos H.et.al. (1988), "Relación Estado/Empresarios y políticas concertadas de ingresos. El caso argentino." en: Política económica y actores sociales...op.cit., pp. 201-253.
- Annis, Sheldon(1987), "Can Small-scale Development be a Large-scale Policy? The Case of Latin America." World Development, 15:Suplemento (Autum), pp. 129-134.
- Arocena, José (1988), "Discutiendo la dimensión social." Cuadernos del CLAEH, 2a. Serie, Año 13:45-46 (agosto), pp. 7-16.
- Baud, Michiel(1987), "The Origins of Capitalist Agriculture in the Dominican Republic", Latin American Research Review, XXII:2, pp. 135-153.
- Boisier, Sergio (1981), "Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional", Revista de la CEPAL, Núm. 13 (abril), pp. 97-128.
- _____, (1982), Política económica, organización social y desarrollo regional. Cuadernos del ILPES, Núm. 29, Santiago de Chile.
- _____, (1985), "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional", El Trimestre Económico, LII (1):205 (enero-marzo), pp. 195-224.
- _____, (1986a), "Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público", Revista Interamericana de Planificación, SIAP, XX:77 (marzo), pp. 5-16.
- _____, (1986b), "La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional", Pensamiento Iberoamericano, Núm. 10 (julio-diciembre), pp. 145-164.
- _____, (1987a), "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina." Revista de la CEPAL, Núm. 31 (abril), pp. 139-151.

- _____, (1987b), Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional. Cuadernos del ILPES, Núm. 32, Santiago de Chile.
- _____, (1988), "Las regiones como espacios socialmente contruidos." Revista de la CEPAL, Núm. 35 (agosto), pp. 39-54.
- Borja, Jordi, (1986), "Transformaciones territoriales e institucionales en Europa", Revista Mexicana de Sociología, XLVIII:4 (octubre-diciembre), pp. 225-257.
- _____, "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado.", en: Borja, Jordi, et.al., (1987), Descentralización del Estado: Movimiento social y gestión local, ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago de Chile, pp.13-257.
- Bromley, Ray (1983), "La planificación del desarrollo en condiciones adversas", Revista Interamericana de Planificación, SIAP, XVII:66 (junio), pp. 7-19.
- Camacho, Daniel (1987), "Introducción: Movimientos sociales, algunas discusiones conceptuales." Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, Núm.37-38 (setiembre-diciembre), pp. 7-21.
- Campaña, Pilar (1988), "Localidad rural y participación social." en: Gobierno local..., op.cit., pp. 159-184.
- Carranza, Ernesto (1986), "Las relaciones financieras intergubernamentales y el desarrollo regional", Pensamiento Iberoamericano, Núm. 10 (julio-diciembre), pp. 133-144.
- CEPAL, ILPES, FLACSO, ILDIS, PNUD, Estrategias alternativas de desarrollo para América del Sur (1987), La Paz.
- _____, (1987a), La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades, LC/L.413, febrero.
- _____, (1987b), Equidad y política social:gasto público, democratización y formulación de políticas, LC/R.635, diciembre.
- _____, (1988a), Estructura económica, relaciones sociales y equidad, LC/R.676, agosto.
- _____, (1988b), Especificidad del Estado en América Latina, LC/R.677, agosto.

- Clairmonte, Frederick y John Cavanagh (1987), "La crisis de la deuda del Tercer Mundo amenaza con un colapso de los sistemas mundiales financieros y comerciales." Solidarios, Núm. 42 (julio-septiembre), pp. 12-18
- Codina Jiménez, Alexis (1987), "Worker Incentives in Cuba", World Development, 15:1 (January), pp. 127-138.
- Colón, Miguel (1986), "Experiencias de cooperación y autogestión en Honduras", en: F. Iturraspe (ed.), Participación, cogestión..., op.cit. pp. 248-259.
- Conyers, Diana (1986), "Future Directions in Development Studies: The Case of Decentralization", World Development, 14:5 (May), pp. 593-603.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), (1988), La reforma del estado, vol.1, Caracas: COPRE.
- Coraggio, José Luis (1988), "Poder local, poder popular." Cuadernos del CLAEH, 2a. Serie, Año 13:45-46 (agosto), pp.101-120.
- _____, (1989), "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular." En: José Luis Coraggio, Descentralización y poder local, Quito: Ciudad (Textos Núm. 11).
- Curbelo, José Luis (1986), "Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional", Pensamiento Iberoamericano, Núm. 10 (julio-diciembre), pp.69-82.
- Czerny, Miroslawa y Andrzej Dembicz (1986), "Tendencias de los estudios regionales en Latinoamérica", Revista Interamericana de Planificación, SIAP, XX:78 (junio), pp. 121-137.
- Durston, John (1986), "Política social en una época de crisis: para quién y para qué?" (División de Desarrollo Social, Borrador para comentarios), agosto.
- Espinal, Rosario (1987), Labor, Politics and Industrialization in the Dominican Republic, Working Paper No.96, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame: University of Notre Dame.
- Espinoza, Vicente et.al., (1986) "Poder local, pobladores y democracia", Revista Mexicana de Sociología, XLVIII:4 (octubre-diciembre), pp. 123-140.
- Fadda Cori, Giulietta (1986), "Crisis urbana en el área metropolitana de Caracas", Revista Mexicana de Sociología, XLVIII:4 (octubre-diciembre), pp. 87-121.

- Ferrari, César (1987), "La estrategia económica del Perú", en: Estrategias alternativas..., op.cit., pp. 269-290.
- Franco, Rolando (1988), "Lineamientos para una política social orientada a superar la crisis." Revista Paraguaya de Sociología, Año 25:73 (Septiembre-Diciembre), pp. 107-125.
- Frantz, Telmo Rudi (1987), "The Role of NGOs in the Strengthening of Civil Society", World Development, 15: Suplemento (Autum), pp. 121-127.
- Galilea, Sergio (1987), "La planificación local: nuevas orientaciones metodológicas." Revista EURE, XIV:41 (diciembre), pp. 65-81.
- García Bernardita (1985), "El Fondo Nacional de Desarrollo Regional: un análisis descriptivo", Revista EURE, XII:34-35 (diciembre), pp. 93-106.
- Garilao, Ernesto D. (1987), "Indigenous NGOs as Strategic Institutions: Managing the Relationship with Government and Resource Agencies", World Development, 15: Suplemento (Autum) pp. 113-120.
- Gobierno local y participación social. Debate desde una perspectiva agraria. (1988), Serie GIA\2, Santiago.
- Gorz, André (1986), "El socialismo de mañana." Leviatán, Núm.26 (Invierno), pp. 113-121.
- Gough, Ian (1982), Economía política del Estado del bienestar, Madrid: H.Blume Ediciones.
- Gowa, Joanne (1988), "Public Goods and Political Institutions: Trade and Monetary Policy Processes in the United States", International Organization, 42:1 (Winter), pp. 15-32.
- Griffith-Jones, Stephany y Osvaldo Sunkel (1987), Las crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Gurreri, Adolfo (1987), "Vigencia del Estado planificador." Revista de la CEPAL, Núm. 31 (abril),
- Habermas, Jürgen (1984), "What Does a Crisis Means Today? Legitimation Problems in Late Capitalism." Social Research 51:1 (Spring), pp. 39-64.
- Heidenheimer, Arnold J. et.al., (1975), Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America, New York: St. Martin's Press.

- Hellinger, Doug (1987), "NGOs and the Large Aid Donors: Changing the Terms of Engagement", World Development, 15: Suplemento (Autum), pp. 135-143.
- Hilhorst, J. (1983), "Organizaciones No Gubernamentales y el desarrollo rural integrado." Revista EURE, X:29 (mayo), pp.9-22.
- Hirschman, Albert O. (1984), Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America, New York, Pergamon Press.
- Iguñiz Echeverría, Javier (1988) "Proyecto nacional, situación económica y políticas de ingreso en el Perú", en: Política económica y actores sociales... op.cit., pp. 353-409.
- ISIS (1983), Women in Development: A Resource Guide for Organization and Action, Ginebra: ISIS Internacional.
- Iturraspe, Francisco (ed.) (1986), Participación, cogestión y autogestión en América Latina, 2 vols., Caracas y San José: Editorial Nueva Sociedad.
- Karl, Marilee (1983), "Integrating Women into Multinational Development?", en: ISIS Women in Development, op.cit.
- Kusnetzoff, Fernando (1985), "Democratización del Estado, gobiernos locales y cambio social." Cuadernos Ciudad y Sociedad, II Epoca, Núm.7.
- Lapostol, Claudio (1985), "Organizaciones no gubernamentales y desarrollo regional. El caso de CIDERE Bío-Bío (VIII Región, Chile)", Revista EURE, XII:34-35 (diciembre), pp. 107-116.
- Laserna, Roberto (1986), "Movimientos sociales regionales. Apuntes para la construcción de un campo empírico", Pensamiento Iberoamericano, Núm. 10 (julio-diciembre), pp. 83-105.
- León, Arturo, (1982), Dimensión territorial de las disparidades sociales. El caso de Panamá, ILPES, CPRD-B/28.
- _____, (1984) Dimensión territorial de las disparidades sociales. El caso de Colombia. ILPES, CPRD-B/30.
- Lewis, Vaughn A. (1984), "La factibilidad política del desarrollo social", Revista EURE, X:30 (mayo), pp. 41-52.
- Liboreiro, Ernesto S. (1986), "Problemática de la gestión en las formas asociativas de producción agropecuaria del istmo centroamericano y República Dominicana", en: F. Iturraspe (ed.), Participación, cogestión..., op.cit., pp. 260-293.

- Lombardi, Mario y Jorge Papadópulos (1988), "El debate de la descentralización." Cuadernos del CLAEH, 2a. Serie, Año 13:45-46, (agosto), pp. 17-30.
- Martín, Juan, (1984a), Disparidades regionales y pobreza. ILPES, CPRD-B/31.
- _____, (1984b), "Consideraciones acerca del tamaño de un país", Revista EURE, X:30 (mayo), pp. 15-33.
- Martínez Assad, C., y Alicia Ziccardi (1986), "El municipio entre la sociedad y el Estado", Revista Mexicana de Sociología, XLVIII:4 (octubre-diciembre), pp. 7-49
- Matos Mar, José, (1988), "Los interlocutores sociales y el proceso peruano de concertación" en: Política económica y actores sociales..., op. cit., pp. 310-352.
- Mattos, Carlos A. de (1986), "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional", Pensamiento Iberoamericano, Núm. 10 (julio-diciembre), pp. 13-37.
- _____, (1987), "Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina." Revista de la CEPAL, Núm. 31 (abril), pp. 119-137.
- _____, (1989), "La descentralización, una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?" Socialismo y Participación, Núm.46 (junio), págs. 23-42.
- Max-Neff, Manfred et.al., (1986), "Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro." Development Dialogue, Número especial.
- Moraes, Clodomir (1970), "Peasant Leagues in Brasil", en: Agrarian Problems and Peasant Movements in Latin America, Rodolfo Stavenhagen (ed.), New York: Anchor Books, pp. 453-501.
- Nunes, Edison (1986), "Movimientos y prácticas urbanas en el Brasil", Revista Mexicana de Sociología, XLVIII:4 (octubre-diciembre), pp. 73-86.
- Palma, Eduardo (1985), "El tema de la descentralización en la transición hacia la democracia", Revista EURE, XII:34-35 (diciembre), pp. 145-154.
- "Panorama de las finanzas públicas locales. Cómo costear los servicios urbanos." (1988), Horizontes Urbanos. Ideas e innovaciones. 12:7, (agosto-septiembre), pp. 1-3 y 6.

- Parra S., Rodrigo (1987), La política social en Colombia: 1975-1986, CEPAL, LC/R.581(SEM.39/4), mayo.
- Peñalva, Susana (1986), "Espacio urbano y sociedad en América Latina: la problemática local, emergente en un contexto de crisis", Revista Mexicana de Sociología, XLVIII:4 (octubre-diciembre), pp. 163-173.
- Picó, Josep (1986), "País Valenciano: sociología de la sociología", Leviatán, Núm. 26 (Invierno), pp. 133-147.
- Pérez, Pedro (1986), "La coparticipación y descentralización del Estado Nacional", Revista Mexicana de Sociología, XLVIII:4 (octubre-diciembre), pp. 175-224.
- PREALC, (1988), Política económica y actores sociales. La concertación de ingresos y empleo, Santiago de Chile.
- "Proyectos. Argentina: desarrollo municipal", (1988), Horizontes Urbanos. Ideas e innovaciones, 12:6 (julio), p.7.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (1987), "Descentralización y gobierno local: situación de algunos municipios en Santiago", Revista EURE, XIV:41 (diciembre), pp. 15-28.
- _____, (1988), "Descentralización y planificación local: la experiencia en comunas pobres de Santiago", Notas Técnicas CIEPLAN, Núm. 108 (enero).
- Ram, Ratti (1986), "Government Size and Economic Growth: A New Framework and some Evidence for Cross-Section and Time-Series Data", The American Economic Review, 76:1 (March), pp. 191-203.
- Redwood III, John (1983), "Desarrollo regional y entidades no gubernamentales en el Nordeste brasileño." Revista EURE, X:29 (mayo), pp. 39-54.
- Rial, Juan (1988), "Estado y políticas de ingresos en Uruguay", en: Política económica y actores sociales, op. cit., pp. 446-472.
- Rivera, Rigoberto (1988), "Gobiernos locales y desarrollo", en Gobierno local..., op.cit., pp.38-72.
- Rojas, Eduardo (1984), "Estructura espacial y asentamiento rural en el Caribe anglófono", Revista EURE, X:30 (mayo), pp. 53-74.

- _____, (1986), "Planificación regional en países de pequeño tamaño: desafíos y opciones en los países de la Cuenca del Caribe", Pensamiento Iberoamericano, Núm. 10 (julio-diciembre), pp. 107-131.
- Rondinelli, Dennis A., et.al., (1983), Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. World Bank Staff Working Papers No. 581; Management and Development Series No.8, The World Bank, Washington, D.C.
- Sabino, Carlos A. (1988) Empleo y gasto público en Venezuela. Caracas:Editorial Panapo.
- Sagasti, Francisco R. (1988), "National Development Planning in Turbulent Times: New Approaches and Criteria for Institutional Design", World Development, 16:4 (April), pp. 431-448.
- Salazar M., Jorge Mario (1987), "Luchas sociales e intervencionismo estatal en Costa Rica (1920-1940)", Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, Núm. 37-38 (setiembre-diciembre), pp. 61-69.
- Santana, Sarah M. (1987), "The Cuban Health Care System: Responsiveness to Changing Population Needs and Demands", World Development, 15:1 (January), pp. 113-125.
- Schejtman, Alejandro (1987), "Seguridad alimentaria, campesinado y agroindustria", en: Estrategias alternativas..., op.cit., pp. 105-148.
- Silva, Patricio (1988), "Estado y concertación de políticas de ingresos y empleo", en Política económica y actores sociales, op.cit., pp. 3-43.
- Slater, David (1983), "El Estado y la cuestión regional en América Latina. Notas para una perspectiva marxista", Revista Interamericana de Planificación, SIAP, XVII:66, (junio), pp. 20-43.
- Smith, David y Rolando Rivera (1987), "Organización, movilización popular y desarrollo regional en el Atlántico costarricense" en Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, Núm. 37-38 (setiembre-diciembre), pp. 43-59.
- Solé Tura, Jordi (1986), "Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional", Leviatán, Núm. 26 (Invierno), pp. 5-15.

- Stohr, Walter (1975), Regional Development Experiences and Prospects in Latin America, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Regional Planning, vol.3, Antoni Kuklinski (ed.), Paris and The Hague: Mouton.
- Thomas, Allan Lavell, et.al., (1987), "Elementos teórico-metodológicos para el análisis de movimientos sociales regionales." Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, Núm.37-38 (setiembre-diciembre), pp. 23-29.
- Thomson, Brian A. (1984), "Desarrollo regional en países pequeños: el Caribe anglófono", Revista EURE, X:30 (mayo), pp. 75-96.
- Tirado Mejía, Alvaro (1983), Descentralización y centralismo en Colombia, Serie Monográfica de Ciencias Sociales y Política de la Fundación Friedrich Naumann, Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Tomic, Blas (1983a), "Necesidades básicas y participación popular: opciones éticas y metodológicas", PREALC, Monografía Núm. 30 (PREALC/ISS S834), septiembre.
- _____, (1983b), "Planificación participativa y descentralizada para las necesidades básicas: reflexiones iniciales", PREALC, Monografía Núm. 32 (PREALC/ISS S836), septiembre.
- Torres, Gerver (1987), "El rol del Estado en la nueva economía venezolana", en: Estrategias alternativas..., op.cit., pp.149-202.
- Touraine, A. (1987), Actores sociales y sistemas políticos en América Latina, PREALC, Santiago de Chile.
- Varas, Augusto (1988), La política de las armas en América Latina, Santiago de Chile:FLACSO.
- Vellinga, Menno (1986), "Grupos de presión bajo presión: cambios en la organización, la problemática y la acción dentro del movimiento obrero de occidente. Lecciones del caso holandés", Revista Mexicana de Sociología, XLVIII:4 (octubre-diciembre), pp. 317-335.
- Vergara, Carlos (1986), "El nuevo escenario de la política social en Chile y el espacio de los organismos no gubernamentales", en: del Macetero al Potrero (o de lo micro a lo macro): el aporte de la sociedad civil a las políticas sociales, UNICEF y el Centro de Políticas Sociales y Planificación en Países en Desarrollo, Universidad de Columbia (Nueva York), Santiago de Chile.

- Vilas, Carlos M. (1986), "La participación obrera en la gestión de la economía: Nicaragua", en F. Iturraspe (ed.), Participación, cogestión..., op.cit., pp. 233-247.
- Viviescas M., Fernando (1986), "Identidad municipal y cultura urbana", Revista Mexicana de Sociología, XLVIII:4 (octubre-diciembre), pp. 51-71.
- White, Gordon (1987), "Cuban Planning in the Mid-1980s: Centralization, Decentralization and Participation", World Development, 15:1 (January), pp. 153-161.
- Wolfe, Marshall (1987), "Agentes del 'desarrollo'", en Revista de la CEPAL, Núm. 31 (abril), pp. 111-117.
- _____, (1988), "Los actores sociales y las opciones de desarrollo." Revista de la CEPAL, Núm. 35 (agosto), pp. 143-147.
- Zeledón Cruz, José Ml. (1987), "Costa Rica: un programa de desarrollo de la comunidad vrs. el movimiento comunal", en Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, Núm.37-38 (setiembre-diciembre), pp. 31-41.
- Ziegler, Jean (1987-1988), "La razón del Estado", Homines, 11:1-2, pp.34-45.
- Zimbalist, Andrew y Susan Eckstein (1987), "Patterns of Cuban Development: The First Twenty-five Years", World Development, 15:1 (January), pp. 5-22.