

**Descentralizar:**  
**barajar y dar de nuevo**  
La participación en juego



José Luis Coraggio

**Descentralizar:  
barajar y dar de nuevo**  
La participación en juego



**FLACSO**  
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



Presidencia de la  
República del Ecuador  
**FONDO DE  
SOLIDARIDAD**



**instituto fronesis**

**BIBLIOTECA - FLACSO - E C**

Fecha: .....

Categoría: .....

Procedencia: .....

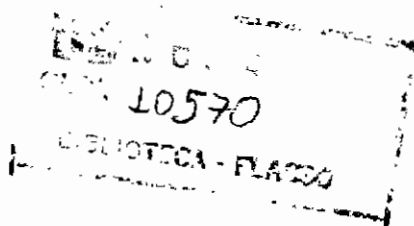
Carácter: .....

Donación:

352.283

C81d

ej. 4



© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria,  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2-) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN:-9978-67-082-3  
Coordinación editorial: Alicia Torres  
Cuidado de la edición:  
María Isabel Hayek y Cecilia Velasco  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2004  
1ª. edición: mayo, 2004

# Índice

Presentación .....	9
Poder local, ¿poder popular? (1987) .....	11
La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular (1988) .....	39
Las dos corrientes de descentralización en América Latina (1991) .....	69
La propuesta descentralizadora: límites y posibilidades (1994) .....	93
La descentralización: el día después ... (1997) .....	105
Condiciones de la planificación estratégica urbana y el desarrollo en red (1988) .....	129
De la descentralización <i>intraurbana</i> a la descentralización regional (1999) .....	139
Sobre la autonomía, gobernabilidad y control ciudadano en el proceso de Buenos Aires (2000) .....	149

<b>Desarrollo local y municipios participativos (2000)</b> .....	159
<b>¿Competir por el capital o competir por la gente? Sentidos alternativos de la política metropolitana (2001)</b> .....	173
<b>Economía, planificación estratégica y gestión en la ciudad (2001)</b> .....	201
<b>Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local? (2003)</b> .....	217

## Presentación

En esta colección de trabajos, algunos de los cuales fueron escritos pensando en Ecuador, José Luis Coraggio plantea que la participación de la sociedad en la gestión pública, lejos de ser una amenaza para la gobernabilidad, es un recurso de enorme riqueza política y de gran potencial para avanzar hacia otra racionalidad que, mediante la descentralización vuelva a dar centralidad a los derechos y responsabilidades de todos los ciudadanos.

Para Coraggio, la participación bien entendida supone que los intereses de todos puedan expresarse con transparencia en la esfera pública y que su legitimidad -y la prioridad que tengan en la agenda pública- sean construidos democráticamente y que los procesos sean guiados por una ética del bien común que será, ella misma, resultante de la eficacia de asumir participativamente lo público.

Los primeros trabajos aquí incluidos se originaron en el Centro de Investigaciones CIUDAD (Quito) y en la FLACSO-Sede Ecuador durante los seis años que estuvo radicado en nuestro país, pero posteriormente se advierte la influencia de su acompañamiento -desde el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento- al proceso de descentralización de la ciudad de Montevideo durante los primeros doce años del gobierno del Frente Amplio, así como sus reflexiones sobre la ciudad de Buenos Aires y sobre las más recientes e innovadoras políticas de desarrollo local y economía social en Argentina. Se advierten, asimismo, los estímulos que recibiera el autor por su acompañamiento a los procesos de Porto Alegre y su presupuesto participativo. En todo caso, los trabajos tienen valor general para otros países de América Latina, y aún los primeros de esta serie no han perdido vigencia, porque poco se ha avanzado en la dirección de lo que el autor denomina “descentralización democratizante”.

Los sucesivos capítulos van mostrando también las dificultades que se enfrentan aún cuando hay voluntad de descentralizar, y en ese sentido es una lectura fértil para quienes se adhieren ideológicamente al principio pero calculan los riesgos políticos de tener que confrontar los hábitos políticos y las inercias de los aparatos político-administrativos. Coraggio señala dos aspectos que nos parecen relevantes: la posibilidad de caer en los espejismos de una planificación estratégica convertida en moda como ejercicio repetitivo pero sin consecuencias para la gente, y la necesidad de “meterse con la economía” desde las instancias locales de gobierno. Esto es un desafío mayor en una época marcada por la globalización y el predominio de los mercados por sobre los poderes políticos de base territorial, y sus ideas contribuyen a ver como posible lo que muchas veces parece como inviable.

FLACSO-Sede Ecuador solicitó esta recopilación pues considera que será de gran utilidad para la docencia y la investigación, para los actores políticos, funcionarios y profesionales que lidian con los desafíos del desarrollo local y la democracia en América Latina.

Fernando Carrión  
Director  
FLACSO-Sede Ecuador



# Poder local, ¿poder popular?<sup>1</sup>

1987

## El contexto ideológico de la búsqueda de nuevas utopías

La creciente presencia de “lo local” en el campo de propuestas sobre el quehacer social viene acompañada de otros, igualmente perseverantes, aportes al inventario para el análisis y la transformación de nuestras realidades: el agotamiento del Estado como motor de desarrollo, el potencial de la sociedad civil, los movimientos sociales como alternativa a las clases y también al sistema de partidos políticos, la democracia como meta previa al desarrollo, la(s) crisis como contexto de larga duración para otros fenómenos particulares, las “estrategias” de supervivencia, y el sector “informal” como característica estructural de nuestras economías, la búsqueda de identidades y nuevas utopías, lo cultural como clave para repensar la globalidad, la heterogeneidad como realidad frente a las hipótesis homogeneizantes, la investigación participativa como reacción al “cientificismo” y al racionalismo, etc. Este racimo de temas, en la febril búsqueda de nuevos paradigmas, se define fundamentalmente por el rechazo a los “lugares comunes” del pensamiento social de las dos décadas precedentes, manifestado generalmente mediante la adopción del otro término de cada dicotomía en cada eje temático<sup>2</sup>.

En el mercado latinoamericano de ideas parece haberse logrado el acuer-

---

1 Versión revisada de la ponencia del mismo título presentada al Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local, realizado en Montevideo del 23 al 26 de noviembre de 1987.

2 Con relación al campo específico de lo urbano, ver: Coraggio, José Luis. 1990. “Deseños de la investigación urbana desde una perspectiva popular en América Latioa”, en Coraggio, José L. (Ed.). *La investigación Urbana en América Latina*. Vol. 3. *Las ideas y su contexto*. Quito: CIUDAD.

do de que las estrategias desarrollistas y neoliberales han fracasado como propuestas para lograr una sociedad satisfactoria. Esa posición conlleva la necesidad de plantear alternativas, pero estamos aún lejos de haber superado el nivel de interpretación y de haber entrado al de las propuestas prácticas. No extraña, entonces, que el pensamiento se oriente con frecuencia hacia la elaboración de utopías irreales, sin el suficiente fundamento en el conocimiento teórico y práctico de la realidad actual.

Lo de *irreales* implica que si bien las motivaciones para prefigurar una nueva sociedad tienen un fuerte componente de crítica a situaciones empíricas de la realidad contemporánea, no logran superar el nivel de irrealidad que significa armar modelos de sociedad a base de principios, más que al conocimiento profundo de las posibilidades de transformación de una realidad que, nos guste o no, es la materia prima de la que puede devenir otra nueva y que, como tal, pone límites a nuestras aspiraciones idealistas de construir una sociedad diversa. Son también irreales en cuanto no incorporan una estrategia de acción que muestre tener viabilidad<sup>3</sup>, que identifique el o los sujetos de la misma, así como las posibles correlaciones de fuerzas en favor o en contra de la propuesta de transformación, o su competencia en relación a otras existentes.

La tarea de construir una utopía que aspire a la globalidad parece quedar limitada a señalar situaciones hipotéticas superiores, que pueden pensarse a través de la negación inmediata de aquellos aspectos de la realidad que se desea superar, sin que el concepto de *proceso* de transformación, o del pase de la realidad actual a otra posible, sea incorporado.

A un nivel más analítico, y dentro del campo atinente a este seminario, el pensamiento utópico maneja múltiples oposiciones, como las de mundialización-localización, productivismo-conservación, alineación o dependencia-autodependencia, centralismo-autonomía, global-inmediato, macro-micro, estructuras-agentes, masas-persona, homogeneización-diferenciación, etc., pero no hay ninguna razón por la cual una *colección* cualquiera de estas notas, negadota de otros tantos aspectos de la realidad existente, constituya una idea coherente de nueva sociedad. Nuestra misma práctica teórica

3 "Una racionalidad con arreglo a valores no exige la transformación, en tanto que una racionalidad con arreglo a fines sí la exige", Hinkelammert, Franz, 1984. *Crítica de la razón utópica*, San José: DEI, p.23.

nos indica que una teoría de la sociedad —sea de una existente o de una prefigurada— debe incluir las complejas leyes que rigen el funcionamiento de esa sociedad, las que, en ningún caso, pueden reducirse a una combinatoria de elementos viejos y/o nuevos.

El hecho de que los elementos utópicos puedan entremezclarse —sin articulación en algunos casos— con dosis de realismo importantes, pero parciales, no mejora sustantivamente el resultado. Así, pueden mostrarse dramáticamente los efectos sociales perniciosos atribuibles a la concentración geográfica de la población en las principales metrópolis de América Latina, y pasar de allí a plantear la dispersión territorial como modelo y la desconcentración como sendero de acción a proseguir. La tensión entre la realidad tal cual es y la situación deseada se resuelve tendiendo una línea recta entre una y otra, que nos indicaría la dirección del movimiento a propugnar.

Otro ejemplo pertinente de esta manera de pensar el cambio es el del poder estatal. Habiendo descubierto que el poder estatal puede desembocar en formas de autoritarismo, cuyo costo humano no justificaría la presencia de tal excrecencia social, se propugna la utopía de una sociedad (cualquiera sea ella) sin Estado, y se señala la desestatización o la privatización como sendero correcto<sup>4</sup>.

En cuanto a los regionalistas, anticentralistas de profesión, que tan difícilmente sostenían la bandera de la regionalización y la descentralización frente al ímpetu sectorial y globalista de los enfoques de la planificación, pueden ahora sentirse en su época. Pero, ahora como entonces, el sentido de estas propuestas no es claro y evidente. Es necesario descifrar estos mensajes en el contexto de la coyuntura real de nuestras sociedades. Este puede ser un caso más en que una bandera progresista que terminamos por abandonar ante la imposibilidad de implantarla en el Estado, es sorprendentemente asumida, con un nuevo sentido, por quienes la desdeñaban.

Obviamente, no queda lugar para mucha *dialéctica* en ese tipo de planteamientos. Y, sin embargo, cualquier propuesta eficaz para transformar la

4 Evidentemente este tipo de planteamiento tiene poco en común con el de Marx, que al deducir la necesidad del Estado del mismo análisis de la sociedad, requería centrarse en la anatomía de esa sociedad y sus transformaciones como clave para pensar la posibilidad de una sociedad sin Estado. No se trataría entonces de “pasar” atribuciones del Estado a la sociedad como si fueran dos receptáculos alternativos, sino de una transformación en la sociedad y su Estado, desde la sociedad y desde el Estado.

realidad actual en el sentido que señala una utopía coherente, debe proveer-nos de una estrategia política que se apoye en la misma realidad. Con relación a esto, nos parece altamente pertinente la tesis de Hinkelammert sobre el realismo o pragmatismo de lo político: “no será posible una política realista a no ser que ella sea concebida con la conciencia de que sociedades concebidas en su perfección no son sino conceptos trascendentales a la luz de los cuales se puede actuar, pero hacia los cuales no se puede progresar. Por lo tanto, el problema político no puede consistir en la realización de tales sociedades perfectas, sino tan sólo en la solución de los muchos problemas concretos del momento (subrayado nuestro)”<sup>5</sup>.

### La propuesta de desarrollo “a escala humana”

Una reciente propuesta de desarrollo *a escala humana*, que tiene la virtud de intentar superar el nivel de “colección” de notas, para estructurar un modelo de nueva sociedad, abre la posibilidad, por eso mismo, de avanzar colectivamente en ese desarrollo mediante la crítica de las contradicciones del mismo modelo propuesto, a la vez que pensar políticamente el camino de la transformación. Así, en la citada propuesta se reconoce la necesidad de “zanjar la creciente atomización de movimientos sociales, identidades culturales y estrategias comunitarias” y que “Articular estos movimientos, identidades, estrategias y demandas sociales en propuestas globales no es posible mediante la homogeneización que caracteriza a los populismos o nacionalismos. Requiere, por parte del estado (énfasis nuestro), nuevos mecanismos institucionales capaces de conciliar participación con heterogeneidad, formas más activas de representatividad y mayor receptividad en cada una de las instancias públicas”<sup>6</sup>. Así, en un discurso marcado por la afirmación de la incapacidad histórica del Estado para lograr la promoción del desarrollo social, un punto de apoyo para superar la tendencia a actuar espontáneamente y pasar al nivel estratégico, es el Estado mismo.

5 Hinkelammert, Franz (1984), *Crítica a la Razón Utópica*, San José: DEI, p.28-29.

6 Ver: Max-Neef, Manfred, et al. (1986). “Desarrollo a escala humana Una opción para el futuro.”; en *Development Dialogue*, número especial. Santiago: CEPAUR-Fundación Dag Hammarskjöld.

7 *Ibidem*, p. 17.

Al estar de acuerdo en que el Estado debe jugar un papel en el proceso de construcción de nuevas relaciones sociales, de un nuevo hombre, no podemos dejar de observar que el sujeto -social, político- de la utopía suele quedar silenciado, salvo las referencias a *todos los hombres*. Los movimientos sociales atomizados no pueden serlo; el Estado es, en principio, materia de ardua transformación y debe procurarse descentrarlo en el proceso; los partidos políticos prácticamente son ignorados.

Este no es un asunto marginal. La determinación del sujeto, complejo o simple, de cualquier propuesta estratégica de transformación social, es requisito para una acción consciente, e implica, a la vez, determinar al enemigo. De lo contrario, se despolitiza en aras de la democracia, privando a las fuerzas democráticas de la posibilidad de luchar efectivamente por la liberación o el desarrollo.

Si queremos intervenir conscientemente en los procesos reales para acelerar o modificar su curso, será mediante la concreción de ideas que pueden hacerse realidad en fuerzas materiales eficaces. De lo contrario, podemos engañarnos con el éxito momentáneo de propuestas que inrentan llenar el vacío dejado por la falta de modelos consensuales que revitalicen el régimen del capital. Pero si el régimen reroma impulso, bien podemos encontrar que los *adeptos* a ideas cuyo principal sentido era la crítica del estado de cosas existente, podrán, fácilmente, pasar de manera muy pragmática a las nuevas oportunidades de inserción en el sistema. Salvo que se afirme (una vez más) que se ha llegado, ahora sí, al derrumbe final, que no hay reconversión ni reestructuración posible, y que estamos a las puertas de la crisis total.

En la misma tónica, se plantea como desiderátum la armonización de demandas y objetivos particulares “dentro de una globalidad orgánica”. Este *pequeño* asunto, el de la determinación del interés general a partir de intereses contradictorios, y su carácter político, quedan al nivel de un enunciado para un horizonte urópico indiscernible. ¿Cómo romper con una situación de poder que, más que la armonización, sigue pretendiendo la subordinación de los intereses de las mayorías a los de minorías? ¿Cómo avanzar en la transformación del sistema institucional para hacer eficaces las luchas por un cambio de estructuras que incluye al Estado mismo?

La apelación a *los equilibrios ecológicos*, o a lo cotidiano, lo local, etc., como *escala humana*, trae ribetes humanísticos —centrados en la persona, si es que no en el individuo—, a una discusión en el contexto de crisis de un sis-

tema que, lejos de desvanecerse, busca su reconstitución bajo nuevas o viejas formas, y que en ningún caso está librado a la inercia histórica, sino que mantiene –brutal o sutilmente– el ejercicio de dominación mediante la (re) organización y el sostenimiento o remozamiento de mecanismos e instituciones.

Paradójicamente, una gran ayuda para esa recomposición, que requiere *tiempo*, sería *bombardear* al campo popular con alternativas inútiles, capaces de movilizar la imaginación y las ilusiones de las masas (o al menos de los intelectuales), pero sin posibilidad de una efectiva movilización y creación de fuerzas que ayuden a terminar con una era que, de por sí, no se rinde.

De hecho, los límites que la naturaleza le pone al modelo capitalista han comenzado a operar y a revertirse sobre la humanidad en su conjunto, y esto puede llevar, junto con otros procesos *ciegos* de igual escala, a la destrucción o a un replanteamiento global de la sociedad humana. Pero ésta es la dialéctica de un proceso real que debemos investigar, no una idea profética.

Descalificar ya no el desarrollismo sino el desarrollo, diciendo que *apuesta*, o inventar nuevos términos que lo sustituyen, no nos lleva muy lejos. Plantea como *escala humana* la de los microgrupos, la de lo cotidiano, la de la persona, equivale a suponer que la escala en que se desartolla la tecnología contemporánea, en que se organizan y reorganizan las fuerzas económicas y los estados imperiales, no es *humana*, que no es producto de esta sociedad, de este hombre contemporáneo, que en todo caso responde a puros actos de voluntad y que puede ser simplemente botrada del horizonte mediante un planteamiento idealista.

Estas no son meramente *modas* profesionales, ni obra exclusiva de intelectuales tebeldes o de auténticos revolucionarios. Constituyen una corriente en la que nos encontramos con la incómoda compañía de otros protagonistas: nuestros gobiernos nacionales, desde los *democratizadoras* hasta los abiertamente dictatoriales, organismos de las Naciones Unidas, agencias internacionales de crédito, organizaciones no gubernamentales internacionales, sociales y políticas, y gobiernos de los países centrales.

De hecho, la tecnocracia internacional ha venido sosteniendo la tendencia a la descentralización desde los años 70, incluidos temas-eje como el de las ciudades intermedias y pequeñas, el desarrollo rural integrado, la autoconstrucción de la vivienda, el sector informal, etc., como antes lo hiciera con las estrategias de los polos de desarrollo y los grandes proyectos de irri-

gación, de vivienda, de infraestructura en general. Propuestas cuyo sentido sólo se aprehende en el contexto de la crisis y de esas otras propuestas globales que nos hace el FMI sobre cómo administrar la crisis.

Si antes su interlocutor privilegiado era el Estado, ahora aparece un desusado interés por las organizaciones nacionales no gubernamentales, que en ocasiones son otro tipo de empresas privadas operando en el mercado inmobiliario, de la organización de la pequeña producción, o meramente de la consultoría a las organizaciones corporativas populares. Los proyectos de investigación-acción, que apuntan a lo local, a los casos, a los micro-grupos, a las acciones concretas pero pequeñas, tienden a sustituir la omnipotencia de los grandes diagnósticos, pretendidamente abarcadores de la totalidad. En cuanto al Estado, el municipio parece renacer de sus cenizas y es alzado como alternativa de reforma, como alguna vez lo fueron las regiones.

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, abiertamente puesto en marcha en EE.UU. y muchos países de Europa, donde la descentralización es la careta del desmantelamiento de los aparatos que el *Estado benefactor* desarrollara en los años 60 mediante el democrático arbitrio de descentralizar las funciones pero no los recursos<sup>8</sup>.

¿Qué significa la propuesta de descentralización cuando estos son sus voceros? Sin duda que para los agentes de las decisiones que vienen determinando en buena medida la vida de las mayorías, estas utopías no son para su propio consumo. Su capacidad de acción eficaz, su pragmatismo, tienden a imponerse, y a resignificar el discurso libertario, más a la Tocqueville que a la Rousseau, y no les afecta precisamente que las fuerzas populares y sus intelectuales se dediquen a *investigar* el mundo de las ideas utópicas. 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 planrea la

---

8 Ver: Herzer, Hilda y Pérez, Pedro. 1986. "El municipio: entre la descentralización y la crisis" (ponencia presentada en junio en el Seminario Latinoamericano sobre los Municipios y los Gobiernos Locales). Bogotá: mimeo.

desconcentración del poder en general, sino sólo el de ciertas atribuciones del Estado. Por el contrario, esta propuesta viene acompañada de un fortalecimiento del mercado, cuyo mecanismo *democrático* sólo puede conducir a una mayor concentración del poder económico-social en las corporaciones privadas, nacionales o extranjeras<sup>9</sup>.

Entonces, si no se trata de una convergencia histórica de los opuestos, sino de una lucha (por momentos, sutil), no sería conveniente, desde la perspectiva de un proyecto popular, en medio de una disputa por el sentido de la descentralización, proponer instrumentos o recetas parciales con la pretensión de que resolverían una problemática tan crítica como la que atraviesan nuestras sociedades. 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. Y, sin embargo, se nos siguen presentando *nuevas* panaceas, nuevas formulas que supuestamente darían cuenta de los grandes problemas sociales en la periferia del sistema en crisis. Y entramos en un verdadero tráfico de formas, realmente despojadas, por la falta de consideración del contexto real, de su posible contenido transformador.

O, más aún, en un intento de construir una *contracultura*, se comienza a mistificar las tácticas de resistencia de los sectores populares, urbanos o rurales, algunas mucho más viejas que la crisis, pero reconocidas recién con ella, pretendiendo que de esas prácticas surjan nuevos actores y un nuevo modelo de desarrollo, una nueva democracia, las alternativas a la crisis. Se mistifica el atraso tecnológico y el denominado saber popular, se impugnan como teoricistas o *no comprometidos* el racionalismo socialista y los intentos científicos de diagnosticar y proponer alternativas para la sociedad en su conjunto.

Se pretende, por ejemplo, que el hecho de que las invasiones de pobladores en Lima vayan ganando legitimidad del Estado e imponiendo *su lógica* en el proceso de construcción de la ciudad, es un triunfo de la lógica po-

---

9 Ver una extraordinaria explicación de esto en De Soto, Hernando. 1987. *El otro sendero*, Bogotá: Editorial Oveja Negra – Colección Económica. Para una contraposición entre la propuesta del desarrollo a escala humana y la alternativa planteada en *El otro sendero*, ver: Coraggio, José L. 1988. *Deuda Externa y pedagogía popular*. Quito: Grupo de Trabajo sobre la Deuda Externa, ALOP-CAAP-CEDIS-CIUDAD.



pular sobre la del sistema, ignorando que esa es una lógica subordinada, justamente producto de esta larga coyuntura de crisis de la economía y del *Estado de bienestar*. Se pretende convertir en modelo alternativo las *estrategias* de supervivencia del sector informal, y poner a competir el semillero de artesanos y vendedores ambulantes con los laboratorios transnacionales en que se están diseñando las nuevas tecnologías y modos de vida con los que posiblemente inauguraremos el próximo milenio<sup>10</sup>. Complementariamente se afirma, sin fundamento sociopolítico, que cuando salgan a la luz esas nuevas tecnologías, serán aptas y estarán disponibles para el desarrollo local, en pequeña escala.

No debe confundirse el necesario reconocimiento de la realidad de la economía popular, de su intuición y hasta sabiduría de raíces milenarias —que muchas veces se torna cinismo ante el recurrente discurso de los *líderes nacionales* cuando necesitan su voto— con su mistificación como utopía popular, eventualmente creciente a medida que la sociedad se desorganiza y empobrece con la crisis. Esa sabiduría, enraizada en la tradición y la experiencia cotidiana, no puede suplantar el conocimiento objetivo, profundo, del mundo, de sus leyes, de la raíz de los bloqueos a un desarrollo popular y, por tanto, de las vías efectivamente posibles, de realización de las utopías reales. Porque esas *estrategias* no prefiguran la superación del sistema capitalista, sino que constituyen una desesperada y alienada resistencia a la extinción dentro de sus intersticios.

Es imposible aceptar que los movimientos reivindicativos particulares, las comunidades locales, las unidades domésticas con sus estrategias de supervivencia, puedan constituir, de por sí (¿en sí y para sí?), el nuevo sujeto capaz de producir la transformación del Estado y la sociedad, del sistema económico y político. Salvo que se los vea como los sobrevivientes del naufragio universal en que concluiría la crisis por la que atravesamos, en cuyo caso, claro, pierde todo sentido hablar de política, de Nuevo Orden Económico Internacional y, en general de otra lucha que no sea la de la supervivencia, en el arca o en la poca tierra firme que quede.

Si se acepta que todavía tiene sentido hablar concretamente de la cuestión nacional o de la cuestión de la democracia (en su aspecto más especifi-

---

10 Sobre la posibilidad de una economía popular, ver Coraggio, José Luis. 1991. "El futuro de la economía urbana en América Latina"; en *Ciudades sin rumbo*. CIUDAD, SIAP.

co de la participación de poblaciones locales o en el más ambicioso de los procedimientos socio-políticos para la determinación del interés general a partir de los intereses particulares), difícilmente puede afirmarse que este complejo movimiento magmático puede ser el sujeto exclusivo que las haga suyas, en la hipótesis, tan en boga, de que los grupos directamente involucrados son quienes están en mayor capacidad de producir alternativas viables para transformar su propia situación.

Se trata de aspectos fundamentales de la cuestión nacional (de la constitución o incluso de la supervivencia de la nación) que, desde la perspectiva popular, no pueden ser estrechamente definidos como un asunto local o corporativo. En este sentido —aunque efectivamente las teorías y doctrinas que ignoran estos movimientos magmáticos y se restringen a una concepción clasista de la problemática social, o que han pensado el cambio desde el partido de vanguardia exclusivamente, han demostrado sus severas limitaciones— la clase obrera, el campesinado, las organizaciones más amplias de trabajadores directos, de pequeños propietarios, las organizaciones étnicas, los más variados movimientos sociales y políticos de orden nacional, deben asumir esta cuestión como propia, en tanto se aspire a construir una hegemonía popular que sustituya a la imperante, y no meramente a plantear necesidades inmediatas particulares, a la vez que se especula con utopías irrealistas. Pero esto equivale a afirmar que la conformación de la utopía y la constitución del sujeto no pueden desgarrarse en una división del trabajo entre la penosa y consciente construcción intelectual y el movimiento espontáneo del proceso social.

### **Economía y política en la descentralización territorial**

Partiendo de un reconocimiento de la realidad que se pretende transformar, la escisión entre economía y política, que la ideología dominante reproduce en todos los problemas que hacen al poder, debería ser cuestionada prácticamente, encontrando las relaciones objetivas entre una y otra esfera, con las debidas mediaciones institucionales. Como lo planteaba Barbera para el caso italiano en 1975, el complejo movimiento popular debe interiorizar el nexo entre la lucha social y el marco institucional, entre cambio del modelo de desarrollo y comportamiento institucional, sobre todo

de la administración pública, lo que marca la inseparable vinculación entre política y economía<sup>11</sup>.

Y no nos referimos solamente a la obvia cuestión de una eventual descentralización de funciones a nivel local, que no fuera acompañada de la transferencia de recursos (o de atribuciones para recaudarlos) que hiciera factible su cumplimiento. Nos referimos a la problemática que surge cuando se intenta clausurar localmente un sistema de relaciones políticas, pero el sustrato material de la sociedad local, su dinámica económica, siguen supeitados a mecanismos y agentes que no responden al juego de fuerzas locales, con lo que la pretendida autonomía se convierte en una formalidad.

La lógica de los procesos tecnológicos y económicos hace imposible, o al menos irracional, pretender que a cualquier recorte del territorio —caprichoso o con raíces históricas— le corresponderá una regionalización congruente de la economía, de manera que puedan establecerse marcos de posibilidad económica y socio-políticamente determinados para las relaciones intra-regionales y de la región con el resto del mundo. Es impensable la máxima del primado de la política sobre la economía en un proceso de transición social y política, si la economía y sus agentes *no están* presentes en la escena política que se pretende recortar en el territorio. Plantear para la sociedad local *otro desarrollo* cuando las bases económicas y sociales de las cuales se parte son ingobernables por los agentes locales, es como plantear un proyecto sin sujeto. Pero, además, hay requisitos mínimos para una también mínima base material de la propuesta de autonomía. Por lo pronto, es evidente la insuficiencia de un planteamiento estratégico que aspira a construir una democracia desde las bases de la sociedad, si queda referido exclusivamente a la descentralización de los servicios públicos.

En el mismo sentido, es lógicamente insostenible la asignación de virtudes intrínsecas —desde la perspectiva de la participación y autonomía popular o desde la capacidad de alcanzar niveles de eficiencia administrativa— a alguno de los niveles usuales de organización territorial del Estado: nacional, regional, local urbano o comarcal rural.

En lo político, dependerá del contexto sociopolítico global y particular en diversas regiones, instituciones, localidades, que esas formas de partici-

---

11 Ver: Barbera, Augusto. 1977. *Le istruzioni del pluralismo. Regioni e poteri locale: autonomie per governare*. Bari: De Donato.

pación se desarrollen en uno u otro sentido. La reacción puede estar atrincherada en los ámbitos del clientelismo local y las fuerzas más progresivas, haber logrado un cierto control de aparatos estatales a nivel de la nación o viceversa.

En lo técnico, la afirmación de que la descentralización de los servicios garantiza su prestación en mejores condiciones para los sectores populares no parece sustentarse en la lógica misma de la economía de los servicios colectivos. Si bien es indudable que un peso menor de la burocratización derivada del uso clientelar del empleo público (o del peso de los sindicatos estatales), podría reducir los costos improductivos, el margen real de ahorro dependerá de que las nuevas modalidades no reproduzcan iguales vicios. En otros aspectos, similares contradicciones podrían presentarse en situaciones reales: tarifas que aseguren la reproducción ampliada del servicio vs. tarifas que subsidien el consumo popular de un servicio deteriorado; imputación de costos marginales a los usuarios diferenciados o tarifas uniformes, etc. Asimismo, el argumento de las economías o *deseconomías de escala* no puede decidirse en abstracto. Dependerá del tipo de servicios, de las condiciones tecnológicas y factores socioeconómicos que la escala local sea menos o más eficiente, más o menos favorable para la emancipación del hombre<sup>12</sup>.

En todo caso, los trabajos sobre estos temas muestran, en general, la ausencia de conocimiento analítico con base empírica sobre la problemática de la constitución y el ejercicio del poder a escala local y su articulación con el poder en otros ámbitos, estatales o no. Si el problema central no es la municipalización de los servicios públicos, sino el del poder político y su socialización, desde una perspectiva popular habría que intentar un enfoque más complejo, antes de configurar una propuesta propia para dar sentido a la descentralización territorial. Por ejemplo:

---

12. Es interesante recordar que uno de los autores que impulsó esas ideas sobre lo local, lo micro, lo pequeño, como alternativa al holocausto de la humanidad por el mito del progreso tecnológico sin límites, enfrentado a la cuestión del tamaño, reconocía que no había una respuesta única: "Por lo tanto 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...". (p.66.) La lucha contra el mito del gigantismo no puede darse contraponiéndole el mito de la pequeñez. Ver. Schumacher, E. F. 1975. "Small is beautiful"; en *Economics as if people mattered*. New York: Harper and Row Publishers,

- Dada la posibilidad abierta (desde arriba o desde abajo), de ámbitos político-administrativos locales, ¿qué actividades económicas (privadas y públicas) y de gobierno pueden ser regionalizadas de modo que ese nuevo poder local tenga un sustrato material? ¿Cómo asignar funciones entre niveles territoriales? ¿Cómo lograr un sistema de mediaciones por el cual el pueblo organizado controle la producción, así como las condiciones de su reproducción particulares y globales, o al menos tenga la capacidad de participar en la determinación de los parámetros que las condicionan?.
- ¿Qué procesos objetivos generan contradicciones, internas al poder público, que puedan llevar a una regionalización del Estado y sus bases sociales (constituency) favorable a los sectores populares y a la democracia en general?
- ¿Cómo se construye un poder alternativo al existente (público y privado) y qué papel juega en esto la regionalización del Estado y la sociedad? ¿Hasta dónde puede plantearse una reforma meramente a nivel del Estado sin una congruente redistribución de la propiedad, de los recursos financieros, etc.?

Sería tan errado centrar todo el peso de la lucha en el logro de una autonomía política, como hacerlo en la mera obtención de la auto-administración de los servicios. La autonomía política se hace abstracta sin un control de la economía, y aunque comenzar por los servicios estatales y el control de las regulaciones locales sobre la economía privada es, al menos, un comienzo posible en las actuales circunstancias, rápidamente se hará evidente su insuficiencia como sustrato material de la autonomía política. La socialización del poder y la de la economía no pueden separarse, si de una efectiva transición social se trata. Y la socialización de la economía requiere de una materia a socializar con un mínimo de organicidad interna, lo que por lo menos requiere la determinación de regiones (urbanas, rurales o generalmente urbano-rurales) en consideración a este criterio, lo que pone en cuestión los ámbitos territoriales que corresponden a los municipios de arrastre<sup>13</sup>.

---

13 Un planteamiento sobre esta cuestión puede encontrarse en: Coraggio, José L. 1987. "Los complejos territoriales dentro del contexto de los Subsistemas de Producción y Circulación"; en CIUDAD, No. 2. Quito: a ser incluido en otra compilación sobre desarrollo local.

Por otro lado, si se trata de que estas instancias regionales sean un momento del difícil ejercicio de determinar intereses generales en el contexto de una sociedad local heterogénea, atravesada por divisiones y contradicciones que hacen del conflicto la norma y no la excepción, es conveniente que estos ámbitos sean definidos como conjuntos sociales complejos con organicidad relativa, donde se encuentren actores sociales diversos, evitando la delimitación de ámbitos socialmente homogéneos. No es de extrañar que sea el gobierno de Pinochet el que propugna la homogeneización de las zonas o regiones dentro del Gran Santiago, incluso erradicando los elementos que están *fuera de su lugar* (implementando la concepción más reaccionaria del *orden* y del espacio: el espacio de cada cosa es el lugar que *le corresponde*) con lo cual la zonificación confirma la segregación social a nivel territorial, facilitando el control político desde arriba.<sup>14</sup>

Un aspecto de esta delimitación de ámbitos territoriales como escenarios de la relación política es el de evitar la separación campo-ciudad, absurda tanto desde la perspectiva de las relaciones de producción y circulación como desde la misma óptica de los servicios centrales (¿o pueden evitarse las conexiones entre el uso urbano o rural del agua, de la tierra, de los medios de transporte, de las redes de salud y educación, etc., desde la perspectiva de un proyecto racional de orientación popular?).

Estos condicionamientos por la organicidad de la realidad nos plantean que la cuestión de la autonomía, entendida como afirmación práctica de la soberanía popular, en el sentido de efectivo autogobierno a nivel regional o específicamente local, no puede reducirse a la descentralización intra-estatal ni a la participación de la población en el control y eventual autogestión de servicios públicos. Nos plantean también la relatividad de los modelos o soluciones locales para el problema de la democracia, tanto como para el de-

---

14 Kuznetzoff, Fernando. 1987. "Democratización del Estado, gobiernos locales y cambio social"; en *Cuadernos Ciudad y Sociedad*, Segunda época, No. 7. Quito: CIUDAD. Morales, Eduardo y Rojas, Sergio. 1987. "Sectores populares y municipio"; ponencia presentada al Seminario *Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local*. Montevideo del 23 al 26 de noviembre. Enfrentados a la cuestión de la regionalización en Nicaragua, justamente propusimos lo contrario: la constitución de regiones balanceadas social y políticamente, para que en su seno se fuera también dando el proceso de construcción de un sistema hegemónico popular, no se trata, entonces, de afirmar la identidad regional o local por sobre, sino en articulación -a veces contradictoria- con la identidad popular en proceso. Ver: Coraggio, José L. 1985. "Possibilities of a territorial ordering for the transition in Nicaragua", *Society and Space*, Vol. 3, Londres.

sarrollo, pues siguen siendo cuestiones de toda la sociedad nacional, con complejidades que no pueden recortarse funcionalmente de esa manera.

Sin embargo, cabe la posibilidad de que, en este contexto de crisis de la economía, que deja apatentemente fuera de lugar la contraposición de modelos de desarrollo —tan crucial en el juego político por la hegemonía— se planteen *parches distractivos* a la situación. O bien que, aprovechando los múltiples flancos del Estado, se introduzca una problemática y planteamientos utópicos cuya legitimación sería menos fácil en otras circunstancias.

Pero más allá de pensar en tácticas desde el Estado o desde la sociedad política, es necesario intentar establecer los factores que han generalizado esta creciente preocupación por la descentralización territorial y las instituciones locales así como por el comportamiento de los agentes, en desmedro de un análisis más estructural (de ningún modo completado en la *época estructuralista*: de las raíces profundas de la desigualdad social y política en estos países.

El marco de la crisis es fundamental en ese sentido, y nos lleva a proponer la hipótesis de que la generalización de estos planteamientos tiene más que ver con la administración social de la crisis, que con una renovación autónoma de la lucha por la democracia, a partir de las experiencias autoritarias recientes, o por un nuevo modelo de desarrollo, a partir del fracaso del desarrollismo.

### **Nuevos movimientos sociales, política y descentralización**

Algunos (nuevos) movimientos sociales parecen proliferar con mayor fuerza bajo situaciones de autoritarismo como las que han prevalecido en América Latina en los años 60-70, pero tienden a reducir su fuerza y extensión cuando se produce el regreso a formas más democráticas de gobierno. Su carácter reivindicativo de la satisfacción pública de necesidades básicas, en particular de los sectores excluidos de las ciudades, explica también esa regresión por la crisis generalizada, que afecta directamente las fuentes de trabajo y la capacidad del Estado de dar respuestas a tales demandas, sometido a presiones internas y externas para reducir su déficit y privatizar áreas anteriormente reservadas a la acción pública.

Paradójicamente, mientras la eficacia y legitimidad social de un movimiento reivindicativo depende de que el gobierno esté en condiciones o tenga la voluntad política de dar respuesta aunque sea parcial a las reivindicaciones, dicha respuesta tiende a desactivarlo, salvo que otras carencias permitan continuar el proceso de demanda social al Estado. Una limitación político-ideológica de estos movimientos es que tienden a dejar en manos del gobierno las explicaciones o el diseño de alternativas, limitándose a plantear las necesidades tal como las experimenta el grupo de base.

Pero la propuesta de alternativas técnico-políticas viables exige ir mucho más allá de la constatación parricularista de carencias, viendo otras situaciones similares, atendiendo a los condicionantes del accionar estatal, conectando problemáticas aparentemente extrañas o abstractas (*¿teóricas?*) y reconociendo otros intereses legítimos en la sociedad. Sobre las bases de una experiencia organizativa y de lucha de este tipo es más factible pasar al terreno de la política, a la lucha por la hegemonía en base a proyectos más globales de sociedad.

Aunque cueste admitirlo, a quienes plantean la necesidad de utopías y estrategias con nuevos actores, los nuevos movimientos estrechamente reivindicativos difícilmente puedan sustituir a las organizaciones políticas partidarias como forma más idónea de participación política en los asuntos nacionales e incluso regionales. Sin embargo, caben posibilidades como que el desarrollo de las organizaciones de base, en contraposición con el aparato gubernamental y los partidos políticos que lo ocupan, las lleve a presentar sus propios candidatos a cargos electivos de la administración y gobierno locales, y/o planteen mecanismos novedosos para la determinación del interés general respecto a algunas situaciones a nivel local. En todo caso, habría etapas previas a cumplir, como su reconocimiento institucional en tanto interlocutores de las diversas instancias del Estado.

La incorporación de estas organizaciones (reivindicativas o meramente asociativas) de la sociedad civil al sistema político puede hacerse a varios niveles, pero en ningún caso se tratará de soluciones que garanticen la autonomía y sobre todo el carácter renovador de la política como querría un purista, pues todas conllevan *peligros*. Por ejemplo:

- a) institucionalización de su participación en los procesos de decisión, gestión y control de la administración municipal, en órganos de consulta



- o más directamente involucrados en la autogestión de los servicios [posibilidad del corporativismo estrecho o de burocratización; tendencia a asociarse con organizaciones políticas partidarias en el gobierno; vaciamiento o desmovilización de las bases, corrupción, etc.].
- b) participación directa en la competencia electoral para la designación de listas propias de candidatos a cargos municipales [peligros del clientelismo, la cooptación, el populismo].
  - c) articulación con organizaciones políticas partidarias en frentes de tipo electoral o de acción cívica, donde tales organizaciones pueden aparecer como necesaria mediación entre la sociedad civil y el Estado [peligros del clientelismo, la cooptación, el populismo].

Cabe también la posibilidad de que estas organizaciones se mantengan nítidamente separadas del aparato estatal, en una posición reivindicativa o incluso como ciudadanía crítica organizada. Pero esto último no agregaría mucho a las posibilidades que permiten teóricamente los mecanismos de la democracia representativa. Entonces, si se propugnan formas de democracia directa, en un ejercicio inmediato del poder popular a nivel local, parece necesario pasar a considerar formas de articulación del poder social de base con el poder estatal, lo que requiere una reducción del carácter espontáneo vía la institucionalización de estos movimientos. Esta articulación con determinada instancia (local) de gobierno puede a su vez permitir otras articulaciones o bien pasar al desarrollo de contradicciones con otras instancias del gobierno (sectoriales, nacional).

En caso de que los nuevos movimientos quieran mantener total autonomía respecto del Estado, evitando el clientelismo o formas de participación que los integran a aparatos paraestatales, o que el Estado mismo no admita la apertura de nuevos espacios de participación, se plantea la cuestión de cómo lograr respuesta a las reivindicaciones sin contar con *puntos de amenaza*, equivalentes a la huelga para los sindicatos. La respuesta práctica que han venido dando las organizaciones pasa por la protesta (ocupación de calles, manifestaciones, quema de medios de transporte, etc.) o bien la acción directa para tomar lo que se reclama (ocupaciones y defensa de tierras, saqueos a comercios, resistencia al pago de cuotas hipotecarias, rentas o tarifas, conexiones ilegales de electricidad, etc.) y posteriormente la lucha por

su legalización por el Estado, planteando de hecho el cuestionamiento a los límites oficiales de la legitimidad, y la afirmación del derecho a la vida, dejando al Estado la opción entre la represión o la negociación<sup>15</sup>.

Otra alternativa sería que las organizaciones de base asuman directa y autónomamente el planteamiento de alternativas socio-técnicas de resolución de sus problemas y su implementación con autonomía del Estado, o a lo sumo con el apoyo de éste en cuanto a recursos materiales. Eso puede aplicarse en el caso de las acciones de educación popular, de autoconstrucción de vivienda u obras de servicio (agua, electricidad, calles, etc.), a las ollas populares, a los sistemas de seguridad y justicia interna, de administración y distribución de tierra y agua en asentamientos organizados a partir de la toma colectiva de tierras urbanas, etc. En algunas sociedades, este tipo de iniciativas pueden apoyarse en formas ancestrales de organización comunitaria (mingas, etc.) caracterizadas por una socialización directa (no mediada por el mercado) del trabajo. En esto, es necesario destacar que las formas de resolución de una carencia material o de ordenamiento social no son un aspecto marginal, en tanto contienen gérmenes de relaciones sociales diversas a nivel comunal.

En cualquier caso, planteamos la hipótesis de que no hay nada intrínseco de este tipo de organizaciones que las haga más democráticas, ni menos propensas a los vicios criticados a las burocracias partidarias o sindicales. Por lo pronto, no tendría sentido abandonar la lucha interna en sindicatos y partidos para abrir este nuevo frente como única alternativa organizativa...

Respecto al carácter limitado y terminal de los movimientos que reivindicaran aspectos parciales de las condiciones de vida locales o barriales (agua, salud, transporte, acceso a la tierra, etc.), esto no se daría de igual manera cuando se trata de movimientos por los derechos humanos, de los movimientos por la liberación de la mujer, o el caso del movimiento por el costo de vida en Brasil, o algunos movimientos ecologistas, que apuntan a aspectos más estructurales del sistema capitalista.

---

15 Ver: Jacobi, Pedro. 1986. "Movimientos sociales urbanos e poder local: a difícil transição para democracia", ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre los Municipios y los Gobiernos Locales. Bogotá: junio (mimeo). Caccia Bava, Silvio. 1987. "Movimentos populares na transição democrática: a questão da participação popular"; Ponencia presentada en el Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local. Montevideo: 23 al 26 de noviembre.

Una posibilidad siempre abierta es la federación de movimientos heterogéneos a escala urbana, regional o nacional, lo que permitiría (pero no garantizaría) planteamientos de otro nivel de comprensión de la problemática social y política en que se inscriben los problemas particulares sin resolución. En condiciones de crisis y creciente desempleo, la reducción de ingresos por su inserción en el sector formal de las unidades domésticas populares las lleva a desarrollar estrategias de supervivencia, calificadas usualmente como *informales*, a la vez que a reclamar otras formas de salario social no vinculadas al trabajo asalariado. Y en esto los sindicatos tienden a perder bases y eficacia para plantear alternativas si no se asocian a los nuevos movimientos sociales, más cercanos a la unidad de reproducción doméstica y a sus agrupamientos comunitarios, lo que los coloca en ventaja tanto del punto de vista de la percepción de alternativas autogestionarias como de su implementación.

Pero esto choca con el otro efecto de pinza de la crisis: las tendencias al desmantelamiento de actividades estatales deficitarias y su desaparición o privatización, y las tendencias a concentrar tiempo y recursos en acciones individuales de supervivencia, lo que limita las posibilidades de pensar o experimentar otras vías colectivas que suponen una superación de dicho individualismo (el papel de las organizaciones no gubernamentales en promover alternativas es crucial desde este punto de vista).

Puede también darse una convergencia práctica a través de los procesos denominados de descentralización estatal (en que se derivan atribuciones del centro a la periferia del sistema estatal, pero no necesariamente recursos) y los que pasan a dejar a la libre iniciativa de los demandantes la resolución de sus necesidades (la autoconstrucción, por ejemplo), para contribuir a reforzar el carácter autogestionario de estos movimientos.

En estas coyunturas, el desarrollo de los nuevos movimientos sociales, con relativa autonomía del Estado y de las organizaciones partidistas y sindicales, tanto por razones derivadas de la crisis económica como de los modelos autoritarios que debilitan o cooptan a las organizaciones tradicionales, no puede leerse como índice tendencial del desarrollo de las demandas frente al Estado, o como movimientos que buscan la autonomía per se, sino como respuestas que se adaptan a una situación altamente desfavorable para los sectores populares, en que éstos optan por la resistencia a las tendencias de degradación social y política de sus derechos.

El *sentido emancipador* de estos movimientos puede ser interpretado, explicitado y formalizado por los intelectuales, que incluso llegan a idealizarlo como nueva forma de organización social, para eventualmente encontrar que el reflujo de la economía estatal en un marco *democratizadora* podría llevar a su desmantelamiento y a la canalización de las demandas sociales por los mecanismos *tradicionales*.

En una esquemática presentación, podría postularse que se ha ido pasando de la propuesta de las vanguardias revolucionarias para asaltar el Estado, al rechazo por la institución estatal como tal, con connotaciones anarquistas más o menos evidentes, rechazo que abarca a las organizaciones que siguen aspirando a ocupar, por una u otra vía, el poder estatal<sup>16</sup>. Sin embargo, la práctica misma de estas organizaciones las pone en una relación de diálogo con el Estado y su legitimación como interlocutores a la vez le restituye legitimidad a él. La posibilidad de la institucionalización lleva fácilmente a pensar formas de acción articulada con aparatos del Estado para la resolución-administración, con autonomía relativa, de servicios, etc. En este contexto, surge un nuevo interés por la *reforma del Estado*, esencialmente administrativa, en la dirección de crear *espacios* para esa articulación a nivel local, que garanticen la autonomía *dentro del Estado*.

Pero este *hacerse cargo* de la cosa pública puede quedarse en el plano de la participación y la cooptación de los movimientos, si pierden su autonomía como tales en el proceso. Difícilmente puede trascender al plano estrictamente político (de la autonomía administrativa al poder popular) si no se totalizan las acciones en el marco de un proyecto alternativo, más global que la mera satisfacción social de necesidades particulares. Sin embargo, la posibilidad existe, si se dan condiciones de apertura del Estado a la participación popular, para que ésta sea otra importante trinchera de lucha y no un mera reabsorción de la sociedad por el Estado.

---

16 Sobre esto, ver: Coraggio, José L. 1986. "Movimientos sociales y revolución: el caso de Nicaragua"; en: *Nicaragua: Revolución y Democracia*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

## Autodeterminación nacional y descentralización

Partimos de la tesis de que en la periferia, la autodeterminación y la democracia son condiciones para el desarrollo y no mera posibilidad, una vez alcanzado un nivel de bienestar económico generalizado<sup>17</sup>.

Alcanzar un grado satisfactorio de autodeterminación nacional se ha probado imposible, no por la incapacidad del Estado como forma, tanto como por la incapacidad de las clases dominantes autóctonas de plantear y sostener un proyecto nacional. Queda, sin embargo, la alternativa de que el pueblo organizado, como sujeto de las transformaciones sociales y políticas, logre el liderazgo moral en un sistema hegemónico, no dictatorial, creando las bases necesarias para un proyecto crecientemente autodeterminado.

La constitución práctica de un sujeto con esa fuerza implica la participación directa e indirecta en la gestión pública, la representación activa de los intereses particulares y a la vez la asunción de un interés general no apriorístico. En esto es indudable el papel de la delimitación de ámbitos locales de participación y gestión. El concepto de auto-emancipación, de auto-gobierno da un contenido concreto a las formas locales de relación social, política y cultural<sup>18</sup>. Esto es distinto del problema que contrapone las concepciones de Weber y de Tocqueville, referido a los mecanismos para evitar la burocratización extrema, generando mecanismos de compensación internos al Estado mismo, como la división de poderes o la división de funciones entre niveles locales y centrales del Estado<sup>19</sup>.

Un pueblo sin esperanzas, sin dirección moral, no puede autodeterminarse ni mucho menos ganar una guerra como lo está haciendo el pueblo nicaraguense, ni puede mantener y consolidar su fuerza en la sociedad como lo están haciendo los revolucionarios salvadoreños. Así, por ejemplo, las políticas de tímida resistencia de nuestros gobiernos ante el embate de los acreedores de una deuda contraída en el interés de corruptos gobernantes,

---

17 Sobre esto ver: Coraggio, José L. y D. Deere, Carmen (Eds.). 1986. *La transición difícil. La autodeterminación de los pequeños países periféricos*. México: Siglo XXI.

18 Ver: Bengelsdorf, Carolee. 1986. "El Estado y la sociedad en la transición al socialismo: la herencia teórica"; en José L. Coraggio y Carmen D. Deere (Eds), *La transición difícil*, op. cit.

19 Ver: Gil Villegas, Francisco. 1986. "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica"; en Torres, Blanca (comp.). 1986. *Descentralización y democracia en México*. México: El Colegio de México.

no pueden tener el apoyo ni la activa participación de nuestros pueblos, que la sienten tan ajena e impuesta como nadie. Las transacciones entre las clases dominantes y las burguesías políticas, donde el Estado usualmente termina protegiendo a quienes especulan y sacan su capital del país, no pueden inducir a confusión a las masas sobre las que recae la deuda, hecha sufrimiento y degradación de la vida.

Cuando un gobierno no revolucionario, como es el caso del actual gobierno peruano, pretende retomar desde el Estado la representación del interés general, en este aspecto al menos, y plantea meramente la limitación de los pagos de la deuda, le cae todo el peso de las fuerzas neoliberales, nacionales e internacionales. Sin un apoyo popular masivo y activo, más allá de la respuesta a la convocatoria populista, tal acción difícilmente podría sostenerse. Pero la constitución del sujeto popular pasa por el ejercicio de su soberanía, por la afirmación a todos los niveles de su capacidad de autogobierno, de discernimiento político, en articulación con y no a la sombra del Estado.

En nuestros países, los significados de la descentralización y la autonomía no pueden ser similares a los clásicos de la teoría liberal de la democracia, dada la enorme heterogeneidad estructural en lo económico, cultural y étnico. Menos aún donde la cuestión nacional no ha sido cabalmente resuelta y asume la forma de una cuestión regional<sup>20</sup> (como podría ser el caso de Bolivia o de Ecuador), y donde la ciudadanía, en ese sentido clásico, no ha terminado de constituirse. ¿Cómo lograr la determinación consensual de un *interés general* a partir de estas situaciones? Los mecanismos de competencia, concentración y/o exclusión en la sociedad civil y el Estado van permitiendo dirimir los conflictos de intereses, pero son una pobre alternativa para avanzar en la definición de intereses directamente (no por agregación o por mayoría) generales (como el de la autodeterminación). Este nivel exige la mediación de una dirección político-moral de la sociedad, un sistema hegemónico. Entonces, una clave para determinar el sentido de las propuestas de descentralización está en el sistema político nacional.

Municipios tenovados para los caudillos y el clientelismo, municipios para la corrupción, son también los posibles *nuevos* municipios si no se

20 Sobre el concepto de cuestión regional, ver: Coraggio, José L. 1987. *Territorios en transición: crítica a la planificación regional en América Latina*. Quito: CIUDAD.

transforma el contexto sociopolítico en que se pretende hacerlos renacer. Del mismo modo que las políticas de desconcentración industrial enriquecieron a algunos capitalistas –no siempre nacionales– la descentralización administrativa bien puede distribuir poder entre los mismos de siempre. El poder *local* no es *poder popular* si no se rompe con la división tajante entre representantes y representados, si no hay un ejercicio más directo del poder por las mayorías populares, si no hay mecanismos eficaces de control a los representantes.

Sin duda, de lo que se trata no es de promover una *democracia directa* provincialista, sino de combinar las formas de democracia representativa con las denominadas de democracia directa, tal como Nicaragua viene haciendo. Como afirma Cerroni: "...no tanto el centralismo, sino la separación del organismo político de la participación social es lo que parece caracterizar al Estado político moderno y en ocasiones es precisamente la descentralización lo que favorece esa separación articulando la gestión política en formas equilibradas y difusas, pero reservando las decisiones fundamentales a un vértice poco controlado precisamente por estar construido en antítesis a las 'autonomías locales'. De ahí que el modelo alternativo del Estado socialista de transición –que puede obtenerse de la crítica marxista– resulta caracterizable a contrario por una combinación de formas políticas representativas controladas y de formas de participación directas y además también por una construcción de la dirección central que surja de abajo unificando en los diversos niveles intereses particulares (locales) e intereses generales (nacionales). Para el primer aspecto se enfrenta la separación de política y economía, para el segundo la antítesis localismo-centralismo" (1976: 85).

Por otro lado, sea a partir de procesos revolucionarios, sea en procesos de modernización acelerada, sea en procesos populistas, la centralización estatal ha sido en nuestros países una condición necesaria, aunque no suficiente, para hacer progresar mecanismos de redistribución del ingreso y en general de mayor justicia social. Las organizaciones sindicales y políticas capaces de incidir en esa lucha han sido principalmente de carácter nacional. El provincialismo, los feudos de fracciones del capital agrario, las situaciones de explotación salvaje, sólo podían ser superados, para resolver la cuestión nacional, en la medida que se concentrara suficiente poder en el Estado como para interferir con la economía y los feudos políticos privados.

Sin embargo, no hay esquemas fáciles para construir relaciones generales entre estos fenómenos, como el que tiende a igualar descentralización territorial con democratización. En efecto, el desarrollo del Estado nacional puede acompañar la conformación de la ciudadanía y la universalización, del voto en contra de la manipulación de los grupos oligárquicos locales o regionales, a la vez que facilitar la concentración de poder económico y también la capacidad de regulación de la economía desde una perspectiva política.

A su vez, la descentralización, obviamente a partir de una situación histórica de centralización, puede operar como cortina para cubrir el avance de grupos oligárquicos o del capital más tras nacionalizado en una época de crisis de los modelos desarrollistas y modernizadores. Por otro lado, la tendencia de las organizaciones de la sociedad civil a mimetizar el movimiento del Estado podría acompañar ese proceso con la fragmentación territorial de fuerzas políticas y sindicales de alcance nacional. El peso de las particularidades puede crecer al punto de impedir advertir lo general de la nación. Es posible establecer mecanismos de recaudo del sistema democrático a nivel nacional, y que el orden local no sea precisamente el mejor reaseguro<sup>21</sup>.

El concepto de autonomía local en un sentido político conlleva el de autogobierno, la independencia relativa en materia de legislación y de instituciones del sistema social mismo. Un ejemplo de esto es el caso del estatuto de autonomía de la Costa Atlántica, recientemente incorporado a la Constitución de Nicaragua, que legitima e incorpora las formas institucionales propias de los grupos étnicos de esa región. En efecto, la mera capacidad de administrar y de moverse dentro de unas leyes y disposiciones definidas y controladas desde niveles superiores no es efectivamente autonomía. Pero el sentido de esa autonomía sólo puede producirse a cabalidad en un contexto nacional de autodeterminación, con un Estado y unas organizaciones populares empeñadas en la construcción de la hegemonía popular.

Desde la perspectiva de la autodeterminación nacional en los países de la periferia capitalista, problemática usualmente centrada en los aspectos económicos, es necesario afirmar la soberanía popular como condición para la constitución de un Estado capaz de representar a la nación en el campo de poderosas fuerzas de orden mundial. Y esa soberanía sólo puede afirmar-

---

21 Ver: Villegas, Francisco Gil, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica"; en Torres, Blanca, op.cit.



se de una manera no coyuntural, en tanto exista una efectiva acción política directa de los más diversos sectores de la sociedad bajo la hegemonía popular, única capaz de garantizar la permanencia de objetivos y proyectos de autodeterminación. En esto, la democracia activa desde la base se convierte en condición política interna de la autodeterminación, condición a su vez para plantear modelos de desarrollo y reinserción internacional eficaces desde la perspectiva del interés nacional que tal sistema hegemónico determine.

En esta perspectiva, los poderes locales no pueden ser vistos ni como proyección de un poder popular ya constituido ni como sustancia principal del mismo, sino como parte de un proceso complejo de constitución del pueblo como sujeto con un proyecto nacional, cuya afirmación requerirá de una larga lucha en lo interno y en lo internacional. Pero esta afirmación de sentido sólo será efectiva si las luchas alrededor de la descentralización, la reubicación de lo local, etc., se hacen dentro de una estrategia política correspondiente con ese proyecto.

En este sentido, movimientos de base de enorme eficacia en crear nuevas formas de organización, nuevos valores humanistas, nuevas concepciones de los derechos sociales, e incluso en la obtención de reivindicaciones inmediatas, como es el caso, por ejemplo, de las Comunidades Eclesiales de Base, por falta de una estrategia global, más asociada a la política que a los valores humanistas, no pueden trascender los niveles de las micro-organizaciones de base y plantear una alternativa para la sociedad en su conjunto. De ahí la necesidad de su articulación en las acciones con organizaciones específicamente políticas, si se quiere pasar a la lucha por una definitiva transformación social.

### **Descentralización política y transición social**

Los procesos de concentración territorial de recursos y actividades no pueden revertirse desde una mera descentralización del poder administrativo del Estado. Por lo demás, las propuestas de descentralización no siempre establecen si la consideran un asunto interno del Estado, un asunto de la sociedad civil en su relación con el Estado (control del Estado y su gestión) o, en su versión más fuerte, una reabsorción de atribuciones del Estado por la sociedad civil.

Como señalan Herzer y Pérez, la propuesta de descentralización puede responder a muy diversos intereses y situaciones: la contrainsurgencia en Colombia, el control más férreo de los sectores populares en Chile, la privatización del Estado en EEUU, algo de esto y también la ampliación del campo de derechos y libertades en Argentina, el escapismo a los compromisos del Estado ante crecientes demandas sociales en México, la búsqueda de una mayor eficacia del Estado, etc.

Pero en todos los casos se presupone que la descentralización, administrativa o política, necesariamente tiene un correlato territorial de demarcación de jurisdicciones administrativas o ámbitos del poder. El concepto amplio de descentralización no exige esto, pero hasra llega a confundirse descentralización con desconcentración territorial del aparato estatal, en particular de los cargos públicos.

Además de los sentidos dados por la coyuntura política a la propuesta de descentralización territorial, cabe preguntarse por el sentido más general que adoptan las propuestas de descentralización administrativo-política del Estado (territorial o funcional) en el contexto de tras nacionalización de las fuerzas económicas y la crisis contemporánea. Como ejemplo basta mencionar la clara relación entre la propuesta de los organismos de crédito internacionales de dismantelar al Estado y sus servicios públicos y su interés por el pago de la deuda externa.

Pero más interesante sería discutir los posibles sentidos para un proyecto popular, ya avanzados más arriba. ¿Se trata de cavar nuevas trincheras de supervivencia ante la crisis?, ¿de crear un compás de espera para cuando haya un teflujo de la economía y retorne el poder estatal con recursos? En cualquier caso, como intentamos señalar más arriba, sin una estrategia política, el resultado de la mera bandera de la descentralización no sólo no está garantizado, sino que puede revertirse sobre los sectores progresistas que lo propugnan. Por lo pronto, debemos estar claros de que poder local no es igual a poder popular, aunque en algunos procesos tenga esa connotación.

El de poder popular es un término valioso, acuñado en estrecha relación con lo local en la Revolución Cubana, que debería reservarse para referirse precisamente a nuestras experiencias de transición, triunfantes, fallidas o interrumpidas, hacia una nueva sociedad. Implica una posibilidad nueva, no de redistribuir el poder, como en un juego de suma cero, sino de crear un nuevo poder social, que no puede encasillarse a priori y ubicarse en el espec-

tro de la formal *división de poderes*, sino que implica una revolución política que afectaría las estructuras de poder en su conjunto, modificando la capacidad de autodeterminación nacional, la capacidad de asumir un proyecto nacional en un mundo del que somos periferia y en que no estamos solos ni somos superfluos. No exclusivamente desde arriba, ni exclusivamente desde la espontaneidad de las bases, puede avanzarse en la organización solidaria de las fuerzas populares en torno a un proyecto que integre intereses particulares y defina un interés general para toda la sociedad, pero con hegemonía popular. Pero, ¿por qué la forma territorial de socialización del poder?

Algunos argumentos en pro de lo local como forma que posibilita un desarrollo popular diverso, son:

Desde la perspectiva de la transición a la democracia:

- Una mayor participación es posible, sobre asuntos cercanos (menor alienación) a los ciudadanos, con lo que se fortalece la posibilidad real del autogobierno como sistema.
- Permite abrir nuevas trincheras de lucha político-ideológica para un proyecto popular. Partidos que no accederían al poder a nivel nacional, pueden hacerlo a nivel local. (Pero también los de la derecha...)

Desde la perspectiva de la transición social:

- Responde al modelo de democracia directa, a la autogestión. Es imprescindible el control directo del pueblo en la lucha contra el burocratismo.
- Permite el control político de las mismas bases revolucionarias sobre el resto de la población. Abre canales de información sobre las problemática social en las bases.
- Se constituyen foros de discusión de los grandes problemas nacionales y su vinculación con los problemas particulares de cada sector.

Si la transición no es una etapa post-triunfo revolucionario sino que puede comenzar dentro del seno mismo del sistema que se quiere superar, esto incluye no solamente a Cuba, Granada, o Nicaragua, sino también a la Uni-

dad Popular en Chile, y más recientemente al gobierno metropolitano de la Izquierda Unida en Lima que, al *llegar al poder* se planteó la necesidad de dar respuesta a las demandas de los sectores que la apoyaron, pero también la necesidad de velar por el desarrollo de nuevas formas de participación y fortalecer las posibilidades de un poder popular en el contexto del sistema nacional controlado por otra fuerza política<sup>22</sup>.

Usar con otro proyecto político el aparato del Estado sin transformarlo, o emprender una reforma desde arriba, o incorporar a las fuerzas de la sociedad civil para efectuar transformaciones en una operación de pinzas sobre la burocracia, pueden aparecer como alternativas lógicamente posibles, pero nos dan una pauta de las enormes dificultades —logrado poner un pie en estos ámbitos de autonomía relativa— para proceder a profundizar el proceso desde una isla de poder popular y en época de crisis. Muchos de estos proyectos se plantean como de *desburocratización*. Pero puede ser muy difícil (o políticamente suicida) emprender reformas que afecten a los mismos trabajadores del Estado, sin poder garantizar (por falta de competencia en ese ámbito) alternativas de reinserción en la economía.

Sin embargo, el caso de la IU en Lima, o el que puede ofrecer un triunfo del Frente Amplio en Montevideo, como casos mucho más cercanos a las posibilidades inmediatas de los pueblos latinoamericanos, ilustran sobre las posibilidades de tomar iniciativas desde una parte del aparato de Estado que favorezcan el desarrollo de formas de organización y autogestión popular (el conocido ejemplo del *vaso de leche* en Lima), que vayan creando conciencia práctica sobre las posibles utopías reales.

La sistematización de las experiencias de transición en América Latina son la principal fuente de utopías reales para nuestras organizaciones sociales y políticas, y en ese empeño debemos concentrar esfuerzos, para despejar la posibilidad de la ilusión que confunde un principio o incluso una construcción utópica como una meta de acción inmediata, con el consiguiente desprecio por la política posible en las condiciones reales de nuestros pueblos.

---

22 Ver. Allou, Serge. 1986. "Gestión urbana y democracia: la experiencia de la Izquierda Unida en Lima". Lima: CIDAR, setiembre 1986 (mimeo).

# La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular<sup>1</sup> (1988)

## Introducción

Uno de los elementos que más fuerza ha cobrado en el discurso sobre el que-hacer institucional es el relativo a la descentralización del Estado. Esre término mantiene, sin embargo, un alto margen de ambigüedad, tanto por la multiplicidad de conceptos que denota como por la heterogeneidad social y política de quienes levantan esa bandera.

Baste mencionar que dos autores tan diversos en su ideología política como Hernando de Soto —representante de la nueva derecha latinoamericana— y Jordi Borja —a quién podríamos tal vez caracterizar como miembro de la nueva izquierda *post-marxista*— aparecen como incondicionales defensores de la descentralización del Estado.

Para el primero, como instrumento que permita realizar la auténtica revolución liberal, rompiendo con el *mercantilismo*, mediante la privatización de la producción de derecho según un orden natural en el que “las reglas que producen los hombres espontáneamente nacen de la experiencia, de la constatación del éxito y del perfeccionamiento de la práctica” dando “fuerza de coerción a aquellas iustituciones privadas, informales o formales... que están funcionando hoy mejor que el Esrado” (De Soto 1987: 308). En su concepto “no hay necesidad de tratar por enésima vez que el país se ponga de acuerdo en objetivos comunes, porque un ‘proyecto nacional’ que trate

---

1 Versión revisada de la ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre “Descentralización del Estado: Requerimientos y políticas en la crisis”, organizado por CEUR Y Fundación EBERT, Buenos Aires, noviembre de 1988.

de lograr un consenso explícito sobre objetivos precisos es imposible en un país tan heterogéneo y populoso (el Perú).” (De Soto 1987: 299). Por lo demás, todo su discurso apunta a la *despolitización* (en el sentido de referencia al Estado) de las relaciones sociales.

Por su parte, Jordi Borja considera “la descentralización político-administrativa como medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria”, y adelanta que esto supone “inyectar nuevos contenidos a la cultura política de la izquierda que, a su vez, respondan a las ofensivas culturales conservadoras de carácter tecnocrático y neo-liberal” (Borja 1987: 24). Y, parece coincidir con De Soto en la futilidad de intentar acordar proyectos nacionales, cuando afirma que “la consecución de nuevos consensos en torno a proyectos colectivos, sólo podrá promoverse desde estructuras políticas próximas, representativas y globales, como son las locales y regionales” (Ibid.: 46).

Llama la atención que un mismo proceso (la descentralización del Estado) pudiera servir a objetivos tan disímiles. Lo primero que sugiere es que el mismo término es utilizado para denotar procesos muy diversos de reorganización institucional. Otra interpretación es que se trata de un proceso objetivamente contradictorio que conlleva desarrollos opuestos simultáneos. Una tercera sería que el contenido mismo de un proceso de descentralización puede asumir cualquiera de esos desarrollos alternativos o diversas combinaciones de los mismos, y que depende de las condiciones de partida o de otros factores para que sea uno u otro el que prime.

Si esto último es lo real, entonces deberíamos encontrar en los trabajos sobre el tema no sólo una especificación del contenido sustantivo de la descentralización propuesta, sino también una cuidadosa especificación de las condiciones bajo las cuales se propugna la descentralización como una forma superior de organización para la sociedad en su conjunto o para determinado sector social bien determinado. En cualquier caso, deberíamos revisar críticamente y descodificar toda propuesta de descentralización *en general*, o toda defensa incondicional de las virtudes de la descentralización.

Sin embargo, en la literatura reciente se tiende a dejar sobreentendido el sistema de conceptos que darían contenido a la propuesta, y autores de diversa orientación se empeñan en defender las virtudes de la descentralización en general. Así, nos fuerzan a hacer una lectura crítica, sobre todo de

quienes se adscriben a objetivos de corte popular, pues la descentralización -como discurso ideológico o como proceso real- puede servir tanto a la reacción como a las fuerzas populares, según quién la comande, según la coyuntura, pero en ningún caso podría servir a ambas por igual.

Por tanto, propondremos que es necesario explicitar el sujeto agente o destinatario de la descentralización, y desde esa posición asumida evaluar las diversas variantes de centralización estatal en cada coyuntura concreta. Dado el nivel de generalidad en que nos movemos haremos referencia al sujeto que asumimos como *el sujeto popular*, para facilitar una discusión igualmente necesaria para diversos sectores dentro de un campo heterogéneo y, por momentos, contradictorio.

En todo caso, consideramos que los sectores populares y sus organizaciones no podrían tomar partido en general (en toda coyuntura y en todo país) a favor o en contra de un proceso de descentralización abstracto. Es necesario concretar su sentido, no sólo mediante el recurso de identificar a quién la propone y con qué objetivos, sino ubicándola históricamente en el campo de posibilidades. Más aún: sea o no iniciativa popular, es necesario trabajar para darle un sentido convergente con los intereses inmediatos y estratégicos del campo popular.

En este mismo sentido, consideramos que la tarea va más allá de especificar más rigurosamente las condiciones bajo las cuales un proceso de descentralización estatal favorecería al campo popular, y que es necesario incluir explícitamente consideraciones sobre las vías para construir tales condiciones dentro y fuera del mismo proceso de descentralización.

En cualquier caso, debería evitarse la idealización de una forma institucional dada como panacea para resolver todos los problemas contemporáneos, mistificando las estructuras y olvidando a los sujetos reales, con situaciones de partida y utopías contradictorias que ninguna estructura puede permitir realizar a la vez. Para ello, será también importante una vigilancia teórica que no pierda de vista el camino que lleva de la opción entre objetivos político-sociales contrapuestos a las propuestas institucionales para su desarrollo. No optar, bajo la apariencia de pensar en todo a la vez, en el sistema y no en las partes, etc., siempre implica una opción, puesto que la conjunción de situaciones de partida con determinadas reformas institucionales tiene un campo de resultados posibles que no es puramente contingente, que puede ser materia de predicción, al menos probabilística.

Pero hay otros problemas en estas propuestas pretendidamente universales, que asignan a una estructura institucional o a un modo de acción la capacidad mágica de resolver la cuestión social. En los años setenta se generalizó la propuesta teórica de que la ciudad capitalista era el “lugar de reproducción de la fuerza de trabajo”, proposición en la que se cimentó un rico conjunto de conceptos como el de consumo colectivo, la *politicidad* de los nuevos movimientos reivindicativos, etc. Pero fue más tarde que se hizo evidente que, más que una hipótesis teórica derivada del sistema de pensamiento marxista, era una hipótesis del pragmatismo político, presentada teóricamente para fundamentar las más amplias alianzas en las ciudades europeas contra el Estado representante del capital monopolista. Y esa propuesta política se generalizó (y cruzó el océano) junto con el concepto supuestamente universal<sup>2</sup>.

Ahora se nos propone que *lo locales* “el lugar de realización de la democracia”, tanto en Europa como en Estados Unidos o cualquier país latinoamericano. Y nuevamente se filtra una propuesta política, apuradamente generalizada: la de que hacer política pasa por construir consensos desde la base, en base al diálogo entre los diversos sectores particulares, evitando el antagonismo en el manejo de los conflictos, evitando que se filtren las metáforas de la guerra en la política, para garantizar la estabilidad de un sistema de normas de convivencia y de mutuo reconocimiento de todas las identidades que estas sociedades han producido, como legítimas.

Si ésta fuera la propuesta, la amenaza implícita del caos o del orden militar equivalen a un chantaje a las masas populares de nuestra América concreta, empobrecida y polarizada socialmente a niveles incomparables con Europa, para que limiten sus objetivos y luchas a fin de garantizar un sistema que reproduce su estado de exclusión económico-social, que acepta su voz y sus decisiones siempre que no sobrepasen límites determinados por el proyecto para la nación de las clases dominantes (ellas sí pueden tener proyecto), un sistema que más que atribuirse a la naturaleza de las cosas sólo puede justificarse por una lectura de la correlación de fuerzas (término que se pretende desechar) que, eso sí, se asume como dada.

---

2 Ver: Castells, Manuel. 1974. *La Cuestión Urbana*. Buenos Aires: Siglo XXI y *Estructura de clases y política urbana en América Latina*. 1974. México: SIAP.



Vigilar por el contenido político de la propuesta no implica, sin embargo, que debamos ver a toda propuesta de descentralización como perversa o instrumentada por fuerzas anti-populares, sino que debemos determinar su sentido desde el campo popular, para incorporarlo a la discusión de posibilidades en la lucha social y política.

### Algunos contenidos de la propuesta de descentralización

Una manera de señalar la indeterminación del concepto de descentralización es sacar a luz sus múltiples equivalentes implícitos o explícitos y advertir que son contradictorios entre sí o que su realización simultánea es teóricamente imposible o que sólo lo sería bajo condiciones muy particulares. Veamos algunos ejemplos:

- “Privatización”: implica que, del conjunto de funciones que habían llegado a ser consideradas históricamente como propias del Estado, una parte importante deje de ser atribución del mismo (adiós al consumo colectivo). Esto puede implicar que la función deje de ser cumplida, o bien que lo sea con otros criterios (pasar del criterio de necesidad básica que debe ser satisfecha prioritariamente en cumplimiento de los derechos humanos, al de demanda solvente, por ejemplo) y/o que otros agentes o procesos se hagan cargo de la misma, en ámbitos similares o redefinidos. Se esgrimen la eficiencia y la reducción del gasto público inflacionario como criterios *objetivos*.
- “Destregulación”: implica que una parte de las funciones de regulación estatal de la economía sean devueltas al libre juego de fuerzas del mercado (adiós a la utopía de la planificación centralizada). Se asocia esta propuesta a la necesidad de acabar con la burocracia que asfixia la creatividad de la sociedad, y devolver la iniciativa al capital privado así como a otras formas de actividad “informales”, etc.). Asimismo, implica que los precios de los servicios que testen estatales reflejen los costos reales y que cada uno pague por lo que recibe (o no reciba nada si no puede pagar). La libertad aparece aquí como el principio orientador de esta línea, y la necesidad pierde peso como generadora de derechos. La li-

bertad es producida automáticamente por la institución mercado y no es asunto de lucha política<sup>3</sup>.

- “Participación-autogestión”: implica que una parte de los servicios que históricamente ha venido prestando el Estado, sobre todo en el área social, pasen a ser prestados por empresas privadas que incorporan usuarios al capital (educación, medicina, seguro social, etc.) o bien por organizaciones puras de usuarios que se hagan cargo de tales prestaciones, predominantemente a nivel local. Aquí, el devolver la iniciativa a la sociedad y la autarquía (generar sus propios recursos, resolver sus propios problemas) aparecen como valores principales<sup>4</sup>.
- “Participación-autogobierno”: implica redefinir las jurisdicciones políticas, dando más peso a los niveles locales (principalmente municipales) de representación política y administración. El valor que se esgrime en este caso es el de la democracia, dando a entender que se trata de una democracia más directa, y que posibilita el control de los representantes por los representados.
- “Participación-control del Estado”: implica revisar el grado de centralización (excesiva) que han alcanzado nuestros Estados en materia administrativa, propiciando que se pase a niveles locales o regionales todo lo que sea factible sin afectar negativamente (en general se supone que mejorando) el cumplimiento de las funciones estatales. Los principios que se afirman son el de la eficiencia administrativa y el de la facilidad de control del Estado por la sociedad.

3 Ver Hinkelammert, Franz., 1988. “Democracia y nueva derecha en América Latina”; en *Nueva Sociedad*, N° 98. Caracas.

4 Ver, por ejemplo, Yurjevic, Andrés. 1987/6. “La necesidad de una tecnología que promueva la participación popular”; en *Ideas y acción*, N° 177. (Citado en IRED/FORUM, N° 28, Lima, 1988). Allí se dice: “se trata de que, simultáneamente, el pueblo asuma sus necesidades, produzca los bienes que necesita y, a través de ese proceso, se desarrolle el mismo haciéndose cada vez más capaz de enfrentar problemas mayores”. La falacia de este razonamiento estriba en que la socialización, aun comenzando desde grupos locales, de la satisfacción de necesidades, lleva necesariamente - hasta donde la historia nos permite predecir- a un desarrollo de la división del trabajo que parece siempre requerir formas uo solidarias de mercado, pero también al desarrollo de relaciones estatales. Se recidita la confusión de una utopía con formas institucionales supuestamente realizables. Sobre esto ver: Hinkelammert, Franz. 1984. *Crítica a la razón utópica*. San José: DEI.

- “Reconocer las particularidades”: implica institucionalizar la conflictividad social, de modo que los intereses particulares diferenciables territorialmente se expresen no por la mediación política general, sino directamente, a través de la organización de las comunidades locales. Esto afirma el principio de auto-representación y, consiguientemente, la posibilidad de evitar una generalización ficticia de las identidades (como supondrían los esquemas basados en clases o en la “ciudadanía”, etc.).
- “Construcción de consensos desde las bases”: implica crear agregaciones sociales de tal manera que dentro de ellas pueda darse que el interés común (local) prime por sobre las diferencias internas, facilitando que la sociedad comience a practicar exitosamente la concertación social. El principio que aquí se afirma es el de la concertación social como mecanismo de estabilidad democrática.

Cuáles de estos sentidos propugnan las diversas propuestas de descentralización, cuáles son adversos y cuáles favorables al campo popular en cada coyuntura; cómo hacer para que sea uno y no otro el sentido del proceso real, esa es la cuestión que no podemos soslayar.

### **El contexto ideológico de la propuesta de descentralización**

El neoliberalismo es, sin duda, la corriente ideológica que impulsa la propuesta de descentralización con fuerzas materiales (las presiones económicas y políticas de gobiernos centrales y del FMI, con el acompañamiento del BM y del BID, pero también el poder militar)<sup>5</sup>.

---

5 Ver: Sumner, Gordon et al. 1988. “Una estrategia para Latinoamérica en la década del 90”, segundo documento de Santa Fe, aparecido en agosto, y previsto como guía para el gobierno de Bush. Allí se dice: “El sistema latinoamericano es estatista por naturaleza aún cuando lo gobiernen representantes elegidos democráticamente. (...) el problema subyacente es cultural: la disputa acerca de cuál es el mejor sistema. Por eso, la cuestión no es sólo sobre las formas y procedimientos para la elección de gobernantes (...) deben reducirse al mínimo las fuerzas económicas al desarrollo de la democratización (...) reconocer la necesidad de que los gobiernos que intentan crear sistemas democráticos, proscriban a los partidos antidemocráticos (...) alentar el desarrollo de la empresa privada en Latinoamérica e intentar acelerar la privatización de las empresas paraestatales (...) establecer programas de ayuda a la democracia entre la burocracia estable, incluyendo a las Fuerzas Armadas...”.

Por otro lado, encontramos que la socialdemocracia y en parte la democracia cristiana parecen más proclives a mantener las funciones *clásicas* del Estado como regulador, mediador y árbitro de la conflictividad social, aunque la crisis económica y la deuda externa imponen a sus gobiernos –a través de procesos objetivos o por la acción del FMI, el BM, y la presión de gobiernos de los países capitalistas centrales– una mayor adecuación a la estrategia que viene del norte.

La organización de la sociedad civil aparece con fuerza variable en estas corrientes, pero siempre desde la perspectiva de cooptación por el estado. Por otro lado, de hecho, la propuesta neoliberal, que aparentemente es anti-estatista a ultranza y se funda en el principio del mercado total, implica el fortalecimiento de las funciones represivas del estado y su instrumentación para el proyecto de las clases **propietarias más concentradas**<sup>6</sup> (en esta etapa de exroversión de nuestras economías, aparentemente el capital nacional no requeriría al Estado de la misma forma que fue en etapas de introversión).

Por otro lado, en el seno del campo popular ha cobrado impulso una corriente compleja, que por momentos tiene matices anarquizantes, en tanto se visualiza al Estado como entidad adversa por naturaleza al interés popular, y se afirma el protagonismo desde las bases como eje de redefinición del sistema social.

Las corrientes teórico-ideológicas denominadas por algunos autores como *post-marxistas* tienden, ambivalentemente, a afirmar las posiciones socialdemócratas –mediante la construcción de un paradigma societal centrado en la concertación y la democracia política como sistema de normas cuya estabilidad se convierte en el objetivo principal– y, por otro lado, a privilegiar los *nuevos movimientos sociales* por relación a la sociedad política y a las organizaciones de clase.

Si se pretendiera asumir una posición científica objetiva, parece una tarea imposible decidir si la descentralización del Estado es, en general, una alternativa superior a la centralización, tanto en términos de una eficacia sistémica indeterminada social y políticamente, como desde la perspectiva de un proyecto popular. De lo que se trataría es de determinar grados y formas

---

El Gramscismo y la Teología de la liberación aparecen como enemigos en la lucha cultural que vos preparan (fuente: página/12, Buenos Aires, 13 de noviembre de 1988).

6 Ver Hinkelammert, Franz. "Democracia, estructura económico-social y formación de un sentido común legitimador", en: Coraggio, José L y Carmen D. Deere (Eds.), *La transición difícil*, op. cit

de centralidad de los diversos ámbitos articulados de decisión y de concertación/lucha. No puede hablarse rigurosamente de *descentralización* a secas. Debería especificarse de qué funciones o relaciones se está proponiendo una descentralización. Asimismo, deberían plantearse las formas y condiciones concretas de la descentralización propuesta. Pero, lo que es más importante, es necesario situar las propuestas en el contexto coyuntural de cada sociedad. No pueden producirse fórmulas idénticas para un Chile gobernado por Pinochet y para el Chile post-Pinochet o para Brasil y Uruguay<sup>7</sup>.

El contenido ideológico de las diversas propuestas de descentralización puede ser esclarecido cuando se las ubica como parte del doble movimiento que viene predominando en las ciencias sociales latinoamericanas: el desplazamiento que se pretende en los órdenes de determinación de los procesos sociales, de la centralidad de lo económico a la centralidad de lo político, por un lado, y, dentro de lo político, el desplazamiento de la problemática de la revolución social a la de la estabilización de un determinado conjunto de instituciones denominado democracia.

En efecto, parece que se estuviera dando en el campo de la ciencia (¿o doctrina?) política una situación comparable a la que se dio en algún momento en el de la economía. Entonces se planteaba el modelo común de una economía en equilibrio como utopía a la cual o bien el libre juego de las fuerzas del mercado o bien una planificación estatal centralizada podrían conducir. Se discutía acerca de las vías o del sistema institucional capaz de facilitar y sostener el equilibrio, pero no las posibilidades o virtudes del equilibrio mismo.

Quienes postulaban que las instituciones de un socialismo estatista eran las únicas capaces de garantizar el equilibrio velan en la propuesta neoclásica la representante de la lógica del mercado y anticipaban que en países con una alta heterogeneidad estructural como los nuestros, los intentos de implementar tal propuesta sólo podía conducir a un proceso de concentración y centralización del capital, a una mayor dependencia externa y a la exclusión del sistema moderno de crecientes mayorías junto con la multiplicación y exacerbamiento de todo tipo de desigualdades.

7 Ver: Pérez Arrane, Carlos y Alonso, José María. 1988. "¿Cuál es el espacio para el desarrollo local y regional?: en: "Descentralización y desarrollo local". Montevideo, *Cuadernos del CIAEN*, #45-46. Año 13; Mendez Zancheti, Silvio. 1986. "Quarto poder ou autonomía municipal?". San Pablo: Espacio & Debates, 19; Espinoza, Vicente et al. 1986. "Poder local, pobladores y democracia"; en *Proposiciones*, 12, Santiago: Sur.

Ahora se plantea la utopía de una democracia que se auto-reproduzca mediante el libre juego de las fuerzas políticas dentro de un marco institucional que bien podríamos denominar el *mercado político*. Y, hoy como ayer, podríamos predecir que dicha propuesta, implementada a partir de las condiciones sociales y políticas de partida de nuestros países, sólo puede conducir a la concentración y centralización del poder en pocas manos. Asimismo, tal como los neoclásicos en la economía, hay quienes plantean que el libre juego de fuerzas a partir de la situación de partida conducirá al equilibrio estable del sistema. Otros advierten las dificultades del punto de partida y, por tanto, propugnan ciertas intervenciones que posibiliten el *despegue* del sistema bloqueando los mecanismos antidemocráticos: el *pacto político* (Dos Santos, 1987: 17).

Si bien los planteamientos políticos de un socialismo estatista están hoy lejos de concitar las emociones de las masas e incluso de la mayoría de las corrientes de izquierda, es obvio que la propuesta centrada en la lógica de estabilidad del sistema democrático escamotea un hecho esencial: las posibilidades teóricas (y prácticas) de estabilización política sobre las bases de estas sociedades y economías altamente heterogéneas y polarizadas son prácticamente nulas, salvo que se postule la autonomía total de lo político<sup>8</sup>.

Es más, así como rechazábamos las posibilidades de que la competencia y el cálculo en el margen nos sacara del subdesarrollo, debemos hoy ver críticamente una propuesta que de hecho vendría a reestructurar el poder de las minorías a partir del juego político *amplio*, del diálogo generalizado, de la concertación y los acuerdos parciales y ocasionales a los que se debería llegar respecto a los múltiples y localizados asuntos de interés en que se fragmentaría la conflictividad social.

Esa propuesta implica eludir la cuestión de la articulación de fuerzas sociales en campos antagónicos, orientados por un enfrentamiento central que reordenara las múltiples oposiciones parciales y les diera un sentido estratégico. Más bien se nos propone la figura de un campo multipolar, indefinido teórica y políticamente, donde todos tienen en común el jugar *libremente* en un mismo espacio.

---

8 Sobre la imposibilidad de separar lo político de lo social, ver: Dos Santos, Mario (Comp.), *Concertación político-social y democratización*, op. cit.

Tal vez sea ir contra la corriente que parece predominar en el escenario de las ciencias sociales, pero consideramos que la revolución social y política no es una antigualla ideológica sino una posibilidad estructuralmente instalada en nuestro subcontinente. Que los conflictos antagónicos –agudizados por la crisis económica– no pueden eliminarse por la voluntad teórica. No estamos aquí cayendo en la oposición entre reforma y revolución a que se ha querido reducir las alternativas. Ese no es el asunto. De hecho, el camino de las reformas bien puede llevar a planrear con mayor fuerza y posibilidades la alternativa revolucionaria, y la alternativa revolucionaria puede finalmente centrarse en realizar reformas importantes al sistema.

Se habla de que el Estado centralizado “significa hoy una expropiación política de las clases populares” (Borja, op.cit.: 35), pero pretender expropiarle al campo popular la posibilidad (y la amenaza) de una revolución social y política, en condiciones históricas en que el sistema capitalista sólo puede ofrecer más miseria y más dependencia, es, de hecho, dejarlo sin utopías movilizadoras.

La movilización y organización popular sólo podrían provenir así de acciones colectivas sin otro proyecto que la resistencia a la agudización de las carencias, al avasallamiento aún mayor de sus derechos legítimos. Pero sin una utopía que provea gulas estratégicas para la acción, acordes con las necesidades y valores más sentidos de nuestros pueblos, difícilmente podría impulsarse el tipo de acciones masivas y orientadas que requiere la transformación de la situación de depravación socioeconómica y cultural de las grandes mayorías.

Aquellas propuestas neoclásicas propugnaban que –dentro de la utopía del progreso infinito– todos podríamos llegar a ser empresarios con sólo participar eficientemente de la competencia económica dentro de las reglas del juego del mercado. Estas otras propuestas nos proponen que todos podemos llegar a ser ciudadanos plenos, si participamos dentro del orden y las normas del régimen establecido. Y se propone una participación abstracta como panacea para asegurar ese resultado.

Es en este contexto de ideas que se plantea la descentralización del Estado y en particular la reestructuración de sus ámbitos territoriales, privilegiando las escenas locales –y el municipio–, como parte de una reforma capaz de canalizar y promover tal participación, y como aspecto de un proceso de institucionalización de la participación popular en la democratización de nuestras sociedades.

Esta propuesta y las políticas concretas de descentralización del Estado no surgen de las luchas desde las bases sociales. En todo caso son también una interpretación ideológica o teórica del sentido de tales luchas por parte de algunas corrientes de la sociedad política o de la sociedad civil (algunas corrientes religiosas, por ejemplo).

Claro que podemos rastrear como continuidad una corriente del pensamiento revolucionario que siempre propuso limitar al Estado y restituir a la sociedad sus poderes. La cuestión, sin embargo, es si el auge actual de las propuestas de descentralización del Estado es un movimiento autónomo de tal pensamiento volviendo a sus raíces, si es el resultado de un diagnóstico revisado de nuestras realidades y de la estrategia para transformarlas según la misma utopía, o de una convergencia tal vez involuntaria con una iniciativa originada en el interior del proyecto de dominación.

Es evidente que la propuesta fuerte, la que viene a poner el tema en el campo de decisiones efectivo del Estado es la neoliberal. Más bien las corrientes populares intentan cabalgar sobre la propuesta que viene del BM, del BID, de la Administración Reagan, de Hernando de Soto y su *Otro Sendero*. Al menos en América Latina, creemos que la propuesta no viene tanto como respuesta original a la falta de democracia y participación sino como expediente para fortalecer la tendencia a desarmar, y no a reformar, a ese mismo Estado que costó una larga lucha popular arrancar a las clases dominantes de América Latina.

En todo caso, en el espacio discursivo abierto alrededor de la descentralización se advierten convergencias y falacias comunes que conviene señalar para despejarlas y retomar, eventualmente, la cuestión con mayor claridad.

### Algunos problemas de las propuestas de descentralización

La propuesta tiene muchos problemas obvios, que no dejan de ser mencionados por unos u otros propulsores de la descentralización a secas, pero que, sin embargo, no les hacen cuestionar la propuesta misma. Dado que, a pesar de la debilidad teórica de los análisis, se hacen propuestas concretas de acción social y política sobre esa base, creemos necesario contribuir parcialmente para mostrar la necesidad de una apreciación más balanceada de las posibilidades de esa propuesta para el campo popular. Veamos algunos de



los problemas que encierra una defensa cerrada de la descentralización del Estado.

### **La descentralización territorial como respuesta a la heterogeneidad**

El reconocimiento de la heterogeneidad social sectorial aparece como una reacción a las concepciones que homogeneizaban a priori la sociedad y, en particular, reducían lo popular a las clases trabajadoras, y plantea como un cambio saludable el surgimiento de movimientos sociales que coaligan intereses supuestamente sí homogéneos (etnia, género, etc.) en una acción reivindicativa común. Pero también hay quienes postulan que la nación es una homogeneización apresurada de nuestra heterogénea realidad social y plantean la necesidad de que el Estado reconozca la heterogeneidad territorial, que debería verse expresada en la organización diferenciada de intereses locales diversos. Visto así, el municipio se especializaría en atender a la diferencia.<sup>9</sup>

Efectivamente, desde la perspectiva de la reivindicación, parece necesario dar voz propia a las zonas marginadas por las políticas nacionales del Estado. Pero como —por su propia mecánica— para plantear reivindicaciones de intereses hacen falta instancias estatales accesibles, con capacidad de asignación de recursos o de resolución de normas, esta nueva auto-representación requeriría de una consecuente regionalización de las relaciones estado-sociedad, con lo que el Municipio u otras instituciones existentes deberían ser dotadas de esas capacidades a través de la descentralización.

Sin embargo, podríamos argüir de otra manera. Habida cuenta de las innumerables clasificaciones del todo social que podríamos hacer si tomamos las diversas variables que registran heterogeneidad en la población, no parece legítimo ponerlas a todas en un pie de igualdad ni privilegiar unas sobre otras sin una teoría general del cambio social. Al menos las postulaciones sobre la centralidad de la clase obrera se basaban en una teoría general de las sociedades capitalistas y de sus posibilidades de transformación. Que la validez de tales teorías, y en particular de algunos de sus teoremas y

9 Arocena, José (1988) "Discutiendo lo local: las coordenadas", en *Descentralización y Desarrollo Local*, Cuadernos del CLAEH, N° 45-46. Año 13, Montevideo, CLAEH.

corolarios políticos, estén en discusión y revisión, no nos dispensa de plantear teorías alternativas<sup>10</sup>.

Sin duda, que tales teorías deberían tener un nivel de generalidad que permitiera abarcar las múltiples formas de desplegarse las contradicciones sociales como conflictos, las diversas posibilidades de articulación y superación de los mismos. Y difícilmente se podrían reducir a señalar la nueva identidad central, sin remitirla al movimiento profundo de la sociedad, lo que nos llevaría a la necesidad de alguna *anatomía* de la misma. Sin embargo, cuando leemos algunos de los trabajos referidos a la descentralización, parecería que suponen esa nueva centralidad, sólo que sin una rigurosidad que permita poner a prueba sus aseveraciones.

La mayor parte de las afirmaciones sobre la relevancia de las identidades regionales o locales y de las bondades de ese nivel organizativo para la democratización o el desarrollo, se basan en proposiciones aisladas, que pueden fácilmente ser contestadas por otras tantas proposiciones aisladas de igual grado de rigurosidad o bien por ejemplos históricos contrarios.

### *La resistencia como eje de acción*

Pero no se trata solamente de propugnar un desarrollo sistemático de las ideas. Se trata también de establecer los presupuestos centrales de las propuestas programáticas. La propuesta centrada en la afirmación de las identidades abstractas, en que se puede descomponer analíticamente cualquier población, parece más proclive a plantear estrategias de resistencia, de afirmación de la persona en momentos de disolución de estructuras y valores, de supervivencia en una época de crisis, en una época en que la perspectiva del desarrollo ha perdido oportunidad, en que el Estado aparece sin recursos (y entonces, ¿quién va a querer gobernar?).

En cambio, una perspectiva centrada en la anticipación de un sujeto popular empeñado en plantearse como alternativa de poder, hegemonizando un nuevo orden, ve la necesidad de que las identidades populares se concreten en organizaciones reales y, por lo tanto, articuladoras, para poder plantearse como sujeto nacional, como artífice de una efectiva autodeterminación, como alternativa hegemónica a las minorías dominantes, y

10 De hecho, muchos que niegan la centralidad del *ser obrero*, afirman sin sustentación la del *ser vecino*.

lleva a otro tipo de apreciaciones y proposiciones, pues define otra problemática práctica.

Así, se verá con preocupación que la bandera de lo local o regional lleve a una homogeneización ficticia de las estructuras sociales, en favor de las clases dominantes. A la vez, lejos de propugnar una homogeneización apriorística, se planteará la necesidad de hacerse cargo de la heterogeneidad estructural de nuestros países, desde una perspectiva no particularista, sino global, buscando no la fragmentación/separación, sino la unidad posible/articulación de las múltiples identidades del campo popular.

Asimismo, se verá con preocupación las propuestas de descentralización fundadas en las bondades de que cada uno “busque solución a sus propios problemas”, en el contexto de una descentralización de responsabilidades pero no de recursos ni atribuciones reales de control, a la vez que se continúa perdiendo autonomía y drenando recursos nacionales en nombre de un comportamiento *responsable* en el mundo internacional (aceptación de las políticas de ajuste y pago de la deuda), lo que no sería asunto local...

### *Fortalecer la heterogeneidad como base de la democratización*

La variante de la descentralización que se concentra en la redefinición de competencias estatales a nivel territorial, parece desconocer un punto de partida que puede convertir esa propuesta en nueva fuente de desigualdades y de contradicciones dentro del campo popular. Las enormes desigualdades económicas cristalizadas entre comarcas, ciudades, y regiones en general, hacen ilusorio pensar que un sistema con fuerte peso local en las decisiones conducirá a una mayor igualdad y solidaridad en la sociedad. Se privilegia el potencial de solidaridad local, pero no parecen advertirse las dificultades para frenar la competitividad y pugna entre habitantes de diversas zonas del país.

La crisis agrava esto, pero aún sin ella, la propuesta de incrementar el poder de decisión local sobre asuntos económicos, condición para una efectiva autonomía de esa instancia del Estado, pondría a la mayoría de los poderes locales en condiciones de débil negociación con el capital, cuya cambiante espacialidad amplía su movilidad territorial, permitiendo un continuo chantaje sobre los poderes locales, forzados, por ejemplo, a reducir su carga impositiva para lograr empleos en la competencia con otras comarcas o regiones.

Una situación estructuralmente diversa se da en el caso de Cuba, donde el proceso inversionista dirigido por el Estado nacional ha redefinido el punto de partida, posibilitando una reducción drástica de las desigualdades entre localidades y donde se ha construido una trama de niveles, desde la autogestión y el autogobierno locales, hasta llegar a la Asamblea del Poder Popular, en que las grandes cuestiones nacionales (y no las locales) son encaradas por los representantes de los poderes locales en conjunto. A esto debe agregarse la encarnación de valores y de un proyecto revolucionario como un nuevo sentido común de los ciudadanos que no anula sino que reubica las motivaciones por el interés particular en una posición diversa a la mayoría de nuestras sociedades y sectores populares.

En otro orden de cosas, la heterogeneidad no es un valor en sí. Por ejemplo, ¿podría afirmarse que la proliferación de sectas religiosas dirigidas desde Estados Unidos, generalmente atrincheradas a nivel rural-local, es un rico desarrollo de la heterogeneidad del pueblo, cuando vemos los efectos que han tenido sobre la constitución de la conciencia campesina? En cambio, cuando las comunidades eclesiales de base trabajan a nivel local no lo hacen para dividir, y ciertamente apuntan a homogeneizar al “pueblo de Dios”, fortaleciendo algunas de sus identidades positivas, según una estrategia ideológica con resultados políticos muy diversos al de las sectas. Que no tengan una estrategia política en sentido lato, o que no hagan suyo el problema de la articulación y recomposición de la heterogeneidad como sujeto político, es otro asunto.

### *La separación entre lo local y la autodeterminación nacional*

No deja de llamar la atención que, en una época de acelerada centralización del capital y del poder político internacional, en que la tarea de auto-centrar nuestras sociedades parece requerir como escala mínima la región latinoamericana<sup>11</sup>, se esté acompañando o propugnando la descentralización de nuestros Estados nacionales sin hacer un planteamiento completo de cómo puede salvaguardarse que ese aspecto de la democratización conduzca a una autodeterminación efectiva.

---

11 Ver Ominami, Carlos. 1987. *El tercer mundo en crisis*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Cap. VI.

Una cuestión básica que debería plantearse es cuál sería el efecto sobre nuestra capacidad de autodeterminación de implementar tal descentralización, de una u otra manera. Igualmente, respecto a la capacidad de los sectores populares para hacer valer sus intereses mayoritarios en la sociedad. Porque, en general, en las propuestas de descentralización del Estado, se deja de lado la relación entre la conformación de un Estado nacional menos centralizado y la posibilidad —que también debería preocuparnos institucionalizar— de la autodeterminación nacional.

Cierto es que la mayoría de los gobiernos nacionales han operado como mediadores de la articulación dependiente al sistema capitalista, pero esto no se resuelve fragmentando las fuerzas populares en las instancias locales, para que ejerzan una soberanía miope, ocupándose de controlar las condiciones inmediatas de reproducción de su *vida cotidiana*. Por el contrario, requiere revitalizar las luchas populares encaminadas a asumir lo estatal, lo que implica que se planteen como alternativa efectiva de poder nacional, lo que difícilmente podrá lograrse a partir, exclusivamente, de los asuntos municipales. Tal como lo vemos, es incoherente plantear la posibilidad de una democracia auténticamente popular, sin incluir la soberanía popular y la autodeterminación nacional como condición simultánea de su realización.

Por el contrario, quienes propugnan la descentralización como opción en un juego suma-cero, pueden llegar a afirmar que los *poderes locales* deben tener no sólo autonomía sino incluso autarquía, o al menos ser capaces de tener sus propias relaciones externas. Si esto suena ridículo, de hecho es lo que se viene haciendo cuando los gobiernos locales (provinciales o municipales) han contraído deudas directamente con organismos internacionales. Si de por sí los gobiernos nacionales parecen incapaces de oponerse a las presiones y dictados del FMI, podemos imaginar lo que pasaría con gobiernos provinciales o municipales.

*La idealización de la vida cotidiana y de la comunidad primaria como forma de sociabilidad y como matriz de constitución de actores sociales*

Uno de los supuestos en que se basa la propuesta de descentralización, vista como conformación de ámbitos locales de organización social, es que en estos se determina una identidad nueva, con un rico potencial para la cons-

titución de ciudadanos libres, capaces de reconocerse directamente gracias a la *escala humana* de lo local<sup>12</sup>.

Si bien es cierto que la vida social, con relación a la comunidad primaria, tiene especificidades importantes y que –para una teoría de las identidades centrada no en esencias sino en relaciones–, efectivamente, es el lugar de constitución de un aspecto diferenciado de la identidad popular, no resulta evidente que esta identidad parcial sea intrínsecamente superior a otras (la de clase, la de género, la étnica, la generacional, etc.) ya sea desde la perspectiva de la democracia política, desde la perspectiva de la autodeterminación nacional, o desde la perspectiva de la revolución social.

Aparentemente, a partir de una utopía de hombres libres, vinculados sin mediaciones, se pretende construir, ya y ahora, ese mundo como alternativa real, lo que implica el doble movimiento de afirmar lo interpersonal directo, no mediado ni por el mercado vía posibilidad del trabajo directamente social, comunitario) ni por el Estado (la ausencia de relaciones de poder político), y a la vez negar esas instituciones de mediación económica y política, pretendiendo que son superfluas.

Esto, a partir de la perspectiva liberadora, porque desde la perspectiva neoliberal se reconoce la necesidad de mantener y desarrollar la mediación mercantil, y toda la artillería se concentra sobre la mediación política estatal. En este aspecto, la utopía del mercado total no puede confundirse con las utopías humanistas, *basistas*, localistas en general, aunque su confluencia alrededor de las virtudes de la descentralización del Estado, son inocultables.

Las falacias de este pensamiento deberían ser evidentes. La vida cotidiana, las relaciones interpersonales, no son un sistema real de relaciones locales separables de la totalidad social. Ni nuestro horizonte práctico ni el ideológico-cultural son locales, en un mundo donde los medios nos homogenizan a escala intercontinental, ni las tecnologías (y su vertiginoso cambio) –que entran de múltiples maneras en nuestras prácticas cotidianas– son resultado de procesos controlables por los *actores locales*, ni las fuerzas económicas y políticas que condicionan nuestra vida cotidiana son locales sino mundiales o por lo menos nacionales.

La posibilidad de ese mundo local, constituido por hombres libres, que se autogobiernan, es una utopía basada más en una visión de un pasado

---

12 Ver: Max-Neef, et al, op.cit.

idealmente reconstruido de la humanidad (la comunidad primitiva, embellecida con los adelantos de la técnica moderna) que en los posibles desarrollos de la humanidad concreta. Por lo demás, su sustento es puramente ideal, en tanto no nos muestra cómo esta realidad puede, por su propio proceso contradictorio, llevarnos a ese estado idéntico.

Hasta donde sabemos, no hay postulación de leyes objetivas que indiquen la tendencia a la fragmentación del mundo, sino más bien a su unificación e integración<sup>13</sup>. El problema es: ¿quién va a hegemonizar ese proceso mundial? ¿Desde qué valores se va a organizar esa nueva sociedad mundial? ¿Qué articulación van a tener lo mundial, lo regional (nacional) y lo local?. Y, consecuentemente, el problema es: ¿qué hacer para orientar ese proceso en un sentido favorable para las grandes mayorías?

Tal como lo vemos, no será ni la identidad comunitaria local ni ninguna otra, la capaz de centralizar por sí las fuerzas populares capaces de disputar la hegemonía de ese proceso. Y sería tan falso afirmar que es la identidad central como negarle pertinencia y eficacia. Pero también somos *ciudadanos del mundo*, como nos lo recuerdan algunos movimientos sociales (los de derechos humanos, los que luchan por el desarme, algunos ecologistas, por ejemplo).

De lo que se trata es de articular, de unificar diferenciando estos múltiples niveles y formas de ser de lo popular. Y esto tiene una dimensión utópica, una dimensión teórica, pero fundamentalmente una dimensión práctica de lucha, hoy y ahora, en la que, confundir los momentos analíticos del pensamiento sobre la realidad con las formaciones reales mismas, puede ser la mejor manera de permitir la filtración de las ideologías dominantes en el campo popular.

---

13 Se viene afirmando, especulativamente, que la biotecnología y la informática van a generar una revolución social que viabilizará la autonomización de los mundos locales. Ver: Toffler, Alvin. 1980. *La Tercera Ola*. Barcelona: P&C Editores. Sería interesante contraponer estos ejercicios de imaginación con el que pudo hacerse hace 40 años, cuando apareció la TV, y se la pudo haber pensado como instrumento de liberación y socialización bajo un signo popular. Pensemos en las fuerzas que desató la propuesta de un nuevo orden informativo internacional, si bien la tecnología lo permitiría...

### *La supuesta viabilidad de la autonomía local*

Se afirma que lo local es un nivel privilegiado para que las masas “busquen también una solución a sus propios problemas” o para “la búsqueda autónoma de alternativas de desarrollo local” (Rivera, 1988: 48). Se puede entender que esto vale para algunos problemas muy específicos que son solubles con acciones o recursos locales. Pero cualquier apreciación de los problemas reales de una comunidad integrada a la sociedad, incluso en posiciones periféricas, subordinadas, hace dudar sobre la relevancia de esta propuesta.

¿O es que una plaga u otros desequilibrios ecológicos debe ser atendida con el saber local exclusivamente, dejando fuera las instituciones de investigación ecológica y sus propuestas? ¿O es que realmente se propone descentralizar la elaboración de programas escolares y métodos de enseñanza para que éstos sean elaborados según el buen saber y entender de los padres de familia locales? ¿O es que no son también problemas de la vida cotidiana local la inflación galopante, los cambios brutales en la tecnología y los precios, la deuda externa, la descapitalización productiva y el paso a la especulación del capital más concentrado a nivel mundial, la invasión cultural de los medios masivos de comunicación?

Por lo demás, cuando se propugna esta autonomía y autarquía local, ¿en qué lugar de América Latina se ubica esa comarca con sus propios laboratorios biológicos, su propio canal de televisión, su matriz cultural sobre una matriz, básicamente, homogénea, su capacidad de incidir en las políticas estatales a partir de su posición en un sistema ya institucionalizado de intereses?

### *La indeterminación de 'lo local'*

Por momentos parece que lo que se propone es una reforma del Estado (bajo la forma de reorganización territorial de sus competencias), para que cumpla más eficiente y democráticamente (con mayor posibilidad de control popular) sus funciones. Pero esto nos lleva a un viejo problema en el campo de la *ciencia regional*: la determinación de un esquema óptimo de asignación de funciones a jurisdicciones definidas territorialmente, donde uno de los factores sería la regionalización del problema que encara cada función del Estado, el ámbito de las causas de su reproducción, el de los agentes y recursos requeridos para su solución o gestión, etc.<sup>14</sup>



Así, el ámbito territorial más adecuado para resolver los problemas de producción de energía no sería el mismo que el de su distribución, pero deberían estar articulados convenientemente. Ni la regionalización de la producción y distribución del agua potable es similar a la de la política de precios agrícolas. Ni podemos regionalizar internacionalmente las relaciones exteriores o la cuestión de la deuda. Ni la necesaria regionalización del sistema educativo implica la creación de feudos locales donde se imponga una enseñanza en función, exclusivamente, de necesidades de la producción local. Ni la necesaria regionalización de la defensa nacional implica abandonar la necesidad de un comando nacional y una estrategia común. Ni la autodeterminación nacional o la lucha por un nuevo orden económico internacional parecería adecuarse a los ámbitos municipales de organización social. Ni podemos establecer umbrales fijos para el tamaño de un municipio y propugnar que el Estado de Río de Janeiro se fragmente según dicho umbral, o que dicho umbral sea similar para una sociedad local urbana o para una rural, etc., etc.

No podemos tampoco presuponer que la negociación de los salarios sería mejor llevarla a cabo a nivel local, para que los trabajadores en zonas con mejores recursos puedan reclamar mayores ingresos (y los de zonas sin recursos morir o migrar<sup>15</sup>), salvo que implícitamente esremos reinstalando el principio de que el mercado es el mejor asignador de recursos y lleva a la distribución equitativa del valor entre factores de la producción localizados.

Pero, sobre todo, no debemos suponer que la organización según regiones (ámbitos locales) homogéneas sea la más eficaz para afirmar la capacidad de resolver los propios problemas. ¿Cómo encontrar soluciones propias a los problemas de un centro urbano, basado en las actividades de transformación y de servicios de una región agrícola, si la cuestión agraria queda en manos de los diversos municipios vecinos? ¿Cómo contribuyó a la democracia y a la organización de un sujeto antidictatorial la segregación de Santiago realizada por la dictadura de Pinochet?<sup>16</sup>

14 Ver: Coraggio, José L. 1988. *Territorios en Transición*, op. cit., cap. I y 5.

15 Para un punto de vista diferente, ver: Crispi y Durán. "Gobierno local, desarrollo rural y participación: algunos alcances para el Chile democrático", en: *Gobierno local y participación social (debate desde una perspectiva agraria)*, Santiago: GIA

16 Sobre esto ver: Morales, Eduardo y Rojas, Sergio. "Sectores populares y municipio", op.cit. Como hipótesis inicial, diríamos que la regionalización homogénea ha sido fuuncional para la dominación

Todo esto parece indicarnos que, más que la dicotomía nacional-local, debemos encarar, desde la perspectiva de la administración, de la participación, etc., cuál es la trama de regionalizaciones articuladas más adecuada para objetivos particulares o sistémicos bien determinados que, además, siempre serán diversos según el sector social que se suponga como sujeto de decisión.

En otros términos, un mismo grupo localizado tiene tantas *identidades territoriales* como relaciones (y regiones) en las que esté inserto. Por lo que, reducir *lo local* a la agrupación culturalmente homogénea, o a un auto-reconocimiento de pertenencia a un lugar, sería homogeneizar demasiado rápidamente la identidad de base territorial que se propugna como decisiva. Y, sin embargo, sobre estas débiles bases analíticas, hay quienes afirman la bondad intrínseca de *lo local* por sobre lo nacional, desde la perspectiva de la eficiencia administrativa, de la democracia, de la autodeterminación o de cualquier otro criterio que se presente como válido.

### *La "identidad local" como base para el desarrollo y la democracia*

Cuando se afirma una tesis a como dé lugar, se cae una y otra vez en argumentaciones falaces. La asociación que podría existir entre descentralización del Estado y desarrollo económico, comparando países —con historias del Estado tan diversas que de hecho hacen espurias estas correlaciones—, llevaría a afirmar que la descentralización del Estado producirá el desarrollo<sup>17</sup>. Se afirma así el alto valor de *lo local* como ámbito de constitución de actores para el desarrollo<sup>18</sup>.

Si pretendemos que los agentes del desarrollo sean los propios sectores populares, ¿qué implica esta fragmentación de sus ámbitos de constitución?

¿Podríamos aceptar que la negociación local de salarios es un marco institucional favorable para la consolidación de la identidad obrera como agente de su propio desarrollo? Y ¿qué entendemos por *desarrollo*? Si aceptáramos que la reproducción de la fuerza de trabajo a niveles cualitativamente

---

de la dictadura militar en Chile y que la democratización tenderá nuevamente a la heterogenización, lo que a su vez sería funcional para un proyecto de hegemonía popular.

17 Ver: Rivera, R. "Gobiernos locales y desarrollo", op.cit., p. 52.

18 Ver: Arocena, op.cit

superiores es una de sus características, y que esto pasa, en primer lugar, por la satisfacción de necesidades básicas de toda la población, ¿no deberíamos concluir que esta perspectiva sólo puede ser asumida por una clase obrera organizada como clase nacional, e integrante de un bloque hegemónico también nacional?

Si el desarrollo implica una gestión de los ecosistemas según una racionalidad social no orientada por la ganancia inmediata, ¿no será que la competencia entre regiones, que desataría una descentralización en regiones autónomas, más bien tendería a hacer funcionar los mecanismos depredadores de la renta diferencial con la misma o mayor fuerza que en un sistema centralizado?

O, en otro orden de cosas, ¿qué implica para la democracia el que se fragmente el campo popular y se lo entregue —en su búsqueda de un desarrollo social— a negociaciones con las fuerzas, mucho menos fragmentadas, del capital nacional o internacional? Salvo que se presuponga que la población local podría tener un capital *cautivo* dinámico y relevante para el desarrollo de la comunidad... Pero esto sería ignorar la realidad del desarrollo del capital, cuyo paso a formas más avanzadas de acumulación viene acompañado de su creciente movilidad sectorial y territorial.

### *La idealización del saber local*

Se afirma que cuando más cerca se está de algo, tanto más fácil es comprenderlo. Según esto, nadie puede entender mejor el racismo que un racista. O se afirma, sin argumentos sólidos, que “es en el ámbito local donde serán mejor visualizadas las posibilidades de desarrollo de las actividades productivas, como un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, infraestructura, etcétera” (Crispi y Durán, op.cit.: 334)

Pero si no confundimos naturaleza con recurso natural y tenemos presente que la determinación y evaluación de un recurso se hace desde determinadas tecnologías, demandas a satisfacer, condiciones competitivas, etc. y sus respectivas evoluciones, y si tenemos en cuenta el marco generalizado de nuestros países donde la actividad mercantil define el desarrollo en un contexto de feroz competencia mundial —incluso en los productos que hemos considerado nuestro monopolio (¿el maíz, el azúcar?)—, y a menos que se esté pensando en un sistema de autoconsumo y estricta supervivencia local, una vez más la proposición carece de sentido.

*La ausencia de referencias a la articulación política del campo popular*

Podría argüirse que estamos caricaturizando la propuesta de descentralización, haciendo una lectura sesgada de la misma. Sin embargo, en general los trabajos consultados sobre el tema dejan, para otros, el considerar el efecto global sobre los antagonismos sociales de la eventual implementación de su propuesta. Es más, en algún caso se afirma que “únicamente la propuesta de poderes locales democráticos permitiría hacer la síntesis de procesos muy heterogéneos entre sí” (Borja, 1987:17).

Tal como lo vemos, esa articulación práctica, orientada hacia la transformación del mundo según un proyecto popular, debe ser hecha desde la política. Lo que no quiere decir desde *estos* partidos políticos limitados y concretos, o desde organizaciones sociales predeterminadas que sustituyan de manera superior a las específicamente políticas. La magnitud de la tarea es tal que requiere una revolución de las organizaciones, a la vez que su articulación en amplios frentes sociales, políticos, culturales, como parece mostramos el camino intentado por la Izquierda Unida en Perú, por el PT brasileño o por el nuevo movimiento político en desarrollo en México.

Implica abrir frentes en todos los niveles: el local, el regional, los sectoriales, el nacional, el internacional o el sectorial mundial, etc., sin exclusión de ninguno, sin idealizar ni presuponer que uno es intrínsecamente superior. Será la evaluación de la coyuntura concreta de la sociedad, del juego de fuerzas, del estado del movimiento popular, de las relaciones Estado/sociedad, etc. la que permitirá, eventualmente, señalar ciertas vías como prioritarias o más eficaces en el momento, pero nunca como alternativas excluyentes y constitutivas, por sí, de la nueva sociedad. Si el punto de partida de las organizaciones políticas nacionales es apenas materia prima para una transformación ineludible, tampoco es posible idealizar el punto de partida del saber popular, básicamente atado a un sentido común legitimador del sistema de dominación.

No se trata tampoco de diseñar e implementar un modelo dado, en cuyo perfeccionamiento deberán concentrarse las fuerzas de dirección social. Se trata de abrir y mantener abiertos espacios para que el pueblo pueda ir experimentando nuevas formas de sociabilidad, nuevas vías de transformación, organizándose y reorganizándose, sin aceptar el chantaje de que o se

encasilla en determinadas estructuras de participación o se acaba esa democracia en la que de hecho es un marginal.

No se trata de diseñar un sistema institucional capaz de manejar conflictos secundarios con estabilidad, pero incapaz de reconocer los conflictos cuya resolución no puede resultar de negociaciones y transacciones en el margen, pues requiere transformaciones estructurales que afectan, necesariamente, y de forma irreversible, intereses e identidades particulares. No se trata de tomar para el campo popular la posibilidad de negociar y hasta de decidir cómo se barren las ciudades y dejar la negociación de la deuda externa en manos de gobiernos que no representan los intereses populares. El equilibrio es un concepto altamente relevante para aprender a movernos con la realidad del desequilibrio permanente, para determinar la dirección de ese movimiento, pero no podemos dejar que se lo use para paralizar nuestras fuerzas mientras otros conducen el barco.

Se reconoce que el proceso histórico de centralización de funciones en el Estado ha sido resultado e instrumento de las luchas populares, en defensa de sus derechos políticos y económicos. Sin embargo, se ve ahora en la descentralización la respuesta a las políticas excluyentes del Estado nacional, al autoritarismo y a la administración regresiva de la crisis. Pero no se dice cómo, concretamente, así como aquella centralización no lo garantizó, esta descentralización va a producir, de por sí, la desactivación de la maquinaria anti-popular, o bien a generar nuevas condiciones favorables al campo popular.

¿Por qué no plantear con igual fuerza, por ejemplo, la lucha por revertir las estructuras del poder estatal a favor de los sectores mayoritarios, afirmando los valores de la igualdad política y económica? ¿Por qué abandonar ese espacio para concentrarnos en las escenas locales? ¿Por qué abandonar el espacio en que se define la política económica, el pago de la deuda, los controles al Estado nacional? Y si no se trata de abandonarlo, como se podría aducir, ¿qué efectos se espera que tenga sobre la capacidad de organización popular abrir, sin estrategia alguna, esta multiplicidad de tratamientos de *microescenas* políticas?

Es posible que los planteamientos democratistas, centrados en la estabilidad de determinada coyuntura, un régimen de convivencia y en la afirmación de identidades olvidadas por la teoría social, estén motivados por nuestras angustias y temores ante la posible reiteración de una represión brutal que golpeó por igual a sectores medios y a las clases subalternas, que violen-

tó de maneras inéditas los derechos humanos. Pero los derechos humanos incluyen el derecho a la vida en todas sus dimensiones, a la autodeterminación, a todos los derechos políticos y sociales que han sido y siguen siendo violados todos los días en nuestros países, aún bajo regímenes formalmente democráticos.

Pretender amortiguar las luchas en defensa de la cuestión social, para asegurar que ciertos derechos políticos, definidos estrechamente, sean custodiados de las acciones de los enemigos, que están intocados, y que por lo tanto garantizan un chantaje permanente, puede ser, en última instancia, una propuesta violatoria de una democracia definida como sistema de derechos humanos centrado en el derecho a la vida y en la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de una sociedad<sup>19</sup>.

Pretender que no hagamos política de manera integral, que no luchemos por el poder ni por la hegemonía, que no disputemos el poder a las minorías, que nos reconcentremos en nuestra vida cotidiana improvisando nuevas *estrategias de supervivencia* y negociando en el margen es, sin ninguna duda, hacerle el juego al enemigo (valga la *metáfora*).

### **La necesidad de evitar la idealización del municipio para recuperar esa instancia en un proyecto popular**

La idealización del ámbito local lleva a la paralela idealización del gobierno municipal. Sin embargo, como venimos intentando demostrar, esa forma puede ser eficiente administrativamente o eficaz para ciertos desarrollos del campo popular, pero contraproducente para otros. No se trata, pues, de optar entre poder nacional o poder municipal, sino de establecer lineamientos para una organización sectorial y territorial del Estado y la sociedad más favorable para un proyecto popular en determinada coyuntura.

Por lo demás, el municipio —como ente administrativo del Estado o como gobierno local— no es una forma universal. El mundo indígena, y su proyecto de autonomía, puede ser afectado por esta forma si se le impone, pues la unidad de los pueblos indígenas puede requerir otras formas de articulación con el Estado nacional. Asimismo, la clase obrera puede ver afec-

19 Ver: Hinkelammert, Franz. 1986. op.cit.

tada su unidad como clase si se la fragmenta a nivel territorial, y definitivamente no podría aspirar a controlar el proceso de producción ni el de reproducción a nivel local.

Esto implica mantener un enfoque crítico por igual ante las formas concretas que adopta el Estado nacional y el municipal, evitando transmitir una confianza ciega en la descentralización y sus instituciones *naturales*. Puede acaso afirmarse, rigurosa y universalmente, que el municipio democrático (comparado obviamente con un Estado nacional democrático), “siendo... el menor ámbito territorial de la sociedad, constituye el ámbito de mayor convergencia donde se interpenetran las lógicas del Estado y de la sociedad civil” (Ahumada, 1988: 100). ¿O que “una efectiva descentralización -traspaso de funciones y recursos desde el gobierno central- se traduce siempre en una profundización del proceso democrático y en la expansión de los espacios de participación de la comunidad...(ampliando) el espacio de la sociedad civil?” (Ahumada, op. cit.: 94)

Se tiende a identificar –sin una trama conceptual ni histórica que lo justifique– el ámbito local con la democratización, con el autogobierno, con la autodeterminación. En oportunidades, esto parece coherente con cierta concepción de la democracia. Como cuando se postula que “un lugar privilegiado para ayudar a establecer algunos entendimientos básicos, lo constituye el ámbito local. Ahí será más factible establecer lugares de concertación y grados de consenso entre los distintos sectores, sobre todo en lo relativo a los problemas de interés común o general. La resolución de los problemas y diferencias a nivel global, implicará mayores grados de ideologización y conflictividad entre los diferentes sectores y posiciones, situación que en nada favorecerá la redemocratización del país” (Crispi y Durán, 1988:388).

Aun si se aceptara que en la coyuntura actual del proceso de regreso a la democracia que se vive en Chile, ésta puede ser una propuesta táctica válida, no cabría la generalización acerca de las virtudes intrínsecas del ámbito local respecto a la democratización. Pues si democratización tiene que ver no sólo con resolución pacífica de conflictos –sin importar quién pierda o gane–, sino con las necesarias transformaciones estructurales para avanzar también en una creciente equidad social (Dos Santos, op. cit.: 12), resulta difícil imaginar cómo dichas transformaciones estarían definiéndose a nivel local, y cómo se podría evitar la conciliación de los intereses y el abandono de la lucha principal, en aras del interés común local.

La ecuación autonomía municipal = autogobierno popular es una falacia, sobre todo en el contexto del régimen político predominante en nuestros países<sup>20</sup>. Dentro del mismo, si los habitantes de una zona deciden votar por un gobierno local, dentro de una corriente política opuesta a la dominante a nivel nacional, es de esperar que, en tanto el gobierno nacional puede asignar recursos discrecionalmente, tenderá a favorecer los municipios o provincias de su propia corriente. La mera anticipación de esta situación hará que los votantes piensen muy bien si quieren un gobierno popular sin recursos para implementar sus proyectos sociales, o un gobierno al que deberán oponerse, pero que deberá atender a presiones y reivindicaciones para sostener su legitimidad formal.

Caben, sin embargo, algunas alternativas. La visión de que las políticas y programas requieren siempre de recursos monetarios como mediación al mundo material y su transformación, puede ser sustituida (por razones ontológicas pero también por necesidad), por otra que ve las condiciones de vida como un complejo amplio de situaciones y carencias que, en muchos casos, pueden ser resueltos mediante cambios institucionales o apelando a recursos inactivos por ausencia de una convocatoria social adecuada.

Nos referimos a las posibilidades de cambiar cualitativamente la vida mediante reformas a la educación, mediante una socialización distinta de la práctica médica, mediante la aplicación de trabajo comunitario a la resolución de necesidades colectivas en terrenos como el medio ambiente, la salud, la seguridad, la cultura, etc., o mediante la transferencia de recursos públicos ociosos —como la tierra— para programas populares.

La movilización popular desde un Estado local puede, entonces, tener resultados materiales y subjetivos muy importantes, pero esto requiere de un proyecto político. El sentido de emprender estas movilizaciones y de recuperar espacios locales sólo puede estar dado por un proyecto nacional que incorpore explícitamente una lucha similar en otras instancias del Estado (luchar por una participación de los productores campesinos en el control de la política agraria, de las diversas corporaciones de trabajadores en la política económica, de las más diversas organizaciones populares en las instancias de control al capital, etc. y, obviamente, luchar por ganar la representación mayoritaria en los diversos niveles del sistema político).

---

20 Ver: "Poder local, ¿poder popular?", incluido en este volumen.



Los triunfos populares a nivel local, si comenzaran a generalizarse, podrán contribuir a prefigurar una sociedad distinta, siempre que no se caiga en la confusión de creer que tal sociedad consistiría en una generalización de esas experiencias a nivel local y que el proceso de su construcción sería dicha generalización, por extensión.

Uno de los frutos de una práctica intensa de autoorganización y gestión para el propio desarrollo de la comunidad, en la intersección-articulación de Estado y sociedad, sería la superación práctica de las formas de organización especializada, que fragmenta el ser popular, desarrollando formas más flexibles de articulación y rearticulación, según los objetivos concretos, donde la obtención de un logro no dé lugar a la desmovilización sino al planteamiento de nuevas metas en el mismo u otros campos.

Esto requiere de un proyecto que enmarque teórica, ideológica y políticamente las propuestas locales, y despliegue, a partir de la crítica de la realidad y de los deseos de las masas, las posibilidades de superación, así como las formas de viabilización social, económica y política de acciones que, en definitiva, poco tendrían de espontáneas.

Todo esto puede ser planteado hipotéticamente, en el marco de las teorías sociales de que disponemos para pensar las transiciones posibles, pero debe ser acompañado de una sistematización crítica de las experiencias de poder local con orientación popular, diseminadas en toda América Latina. Esto ayudará a establecer las múltiples contradicciones que un proyecto popular local debe afrontar, localmente —por ejemplo: la dificultad para desburocratizar el gobierno local sin el apoyo de los sindicatos municipales— y nacionalmente —por ejemplo: el peligro de quedar aislados y fracasar ante fuerzas cuyo movimiento se define en otros ámbitos—, lo que plantea las dificultades para sostener una eventual hegemonía popular a nivel local, si la ejecución de los programas planteados no recibe apoyo externo, solidario o arrancado en la lucha, y ello fuerza a afectar los intereses de sectores locales que se pretende representar o tener neutralizados.

Asimismo, mientras la participación sea pensada como mera forma de expresión de intereses particulares en un campo pluralista, y no como expresión de la capacidad como estadistas de pensar en la globalidad de la situación social, económica y política, cabe anticipar que todo desarrollo de la participación sobre esas bases llevará a una “explosión de demandas” que, en los mareos del sistema vigente y su crisis, puede lle-

var justamente a la desestabilización de la democracia por la que se estaría velando.

Se requeriría, entonces, una participación que, partiendo del interés particular, lo supere y permita trascender lo inmediato, con la perspectiva de una transformación estructural de la situación a favor de los sectores populares. Pero esta capacidad de trascender el interés particular no puede hacerse dentro de una propuesta de participación y concertación que tiende a mantener la autonomía social del capital, sosteniendo un sistema político nacional que tiende a reproducir las desigualdades sociales y políticas, y propugnando un comportamiento internacional “responsable” que de hecho reproduce un orden económico y político de creciente dependencia.

### Bibliografía artículos:

- Poder local, ¿poder popular?

- La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular

Ahumada, J. 1988. "Democracia, planificación y municipio: propuesta de un marco para políticas futuras", en: *Gobierno local y participación social (debate desde una perspectiva agraria)*, Santiago: GIA.

Arocena, José . 1988. "Discuriendo lo local: las coordenadas"; en *Descentralización y desarrollo local*. Montevideo: Cuadernos del CLAEH, #45-46, Año 13.

Borja, Jordi et al. 1987. *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*. Buenos Aires: ICI-FLACSO-CLACSO

Cerroni, Humberto. 1976. *Teoría política y socialismo*. México: Ediciones Era

Crispi, Jaime y Durán, Esteban. 1988. "Gobierno local, desarrollo rural y participación: algunos alcances para el Chile democrático", en: Varios autores, *Gobierno local y participación social (debate desde una perspectiva agraria)*, Santiago: GIA.

De Soto, Hernando. 1987. *El otro sendero*; Bogotá: Editorial Oveja Negra – Colección Económica.

Dos Santos, Mario R. 1987. "Pacros en la crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia", en: Dos Santos, Mario R. (comp.), *Concertación político-social y democratización*, Buenos Aires: CLACSO

Rivera, Rigoberto. 1988. "Gobiernos locales y desarrollo"; en: *Gobierno local y participación social (debate desde una perspectiva agraria)*, Varios autores. Santiago: GIA



# Las dos corrientes de descentralización en América Latina<sup>1</sup> (1991)

## Introducción

La descentralización, tanto como tema de las ciencias sociales como proceso real de reorganización del Estado, está hoy presente en la agenda de todos los países de América Latina. Es un asunto que está presente, además, en el interior de corrientes político ideológicas y teóricas contrapuestas, de proyectos sociales divergentes. Desde el FMI, hasta propugnadores de bases anarquistas parecen coincidir en que hay que descentralizar el Estado. ¿Podría entonces decirse que hay un consenso acerca de la necesidad y oportunidad de descentralizar los Estados nacionales? ¿Es este un caso excepcional de realidad que se impone más allá de ideologías e intereses? ¿O es más bien un producto de la ideología anti-estatista que caracteriza estos tiempos?

En este artículo voy a sostener la tesis de que, lejos de haber consenso, existen dos grandes corrientes contrapuestas que propugnan alguna descentralización, que dan a sus respectivas propuestas contenidos muy diversos, que pueden quedar ocultos detrás del profuso uso común de algunos términos (descentralización, participación, local, eficiencia, etc.). Las denominaré la *propuesta neoliberal* y la *propuesta democratizadora*.

---

1 Publicado en Coraggio, J.L., (1991) *Ciudades sin Rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*. Quiro: SIAP-CIUDAD.

## Los contenidos técnicos (ideológicos) de la descentralización

Antes de pasar a exponer las dos corrientes, intentaré enunciar en términos lo más neutrales posibles los ejes centrales a lo largo de los cuales puede caracterizarse un proceso de descentralización del Estado.

### *El diagnóstico*

En primer lugar, se parte de una situación caracterizada como de *excesiva* centralidad del Estado con respecto a la sociedad. Y esto tanto en términos reales de acumulación de recursos económicos, funciones administrativas y poder social —coercitivo o regulativo— como de las expectativas compartidas sobre su capacidad de resolver los más diversos problemas sociales (si hubiera *voluntad política* para hacerlo). Asimismo, se señala, en el interior mismo del Estado, una excesiva centralidad de ciertas instancias respecto al resto del aparato estatal (del poder ejecutivo respecto al legislativo, del gobierno nacional respecto a los provinciales o locales, etc.).

Como prueba del carácter excesivo de la centralización se utiliza prácticamente un listado de los males que aquejan a la sociedad contemporánea, todas las ineficiencias, todo lo que no funciona, todas las expectativas (como la del desarrollo) frustradas. No existe realmente una fundamentación analítica objetiva que permita determinar qué problema es resultado de qué aspecto o política concreta históricamente desplegada por un Estado concreto. El *Estado* se convierte en un lugar abstracto donde están las causas de todo aquello. Por sobre todo, es notable la ausencia de un vínculo entre discusiones a nivel filosófico acerca de lo estatal y lo social y el ejercicio concreto del poder estatal, sus mecanismos, sus responsables (en el gobierno y en la sociedad), que permita afirmar que las medidas que se proponen para subsanar la situación vienen a compensar, remediar o rectificar procesos de manera adecuada. En esta situación, es razonable la duda sobre el papel *justificativo* que tiene el discurso anti-estatal respecto a políticas que responden a intereses particulares o a proyectos no claramente explicitados. También se entiende así el carácter masivo y *omnilateral* de las políticas descentralizadas, sin precisión ni selección, en una aparente guerra sin cuartel contra el Estado históricamente conformado en nuestros países y las fuerzas que lo

impulsaron (como el sindicalismo, las corrientes socialistas, el desarrollismo, ciertas fracciones de la burguesía nacional).

*La descentralización como reversión parcial de la centralización*

A partir de esa caracterización, la *descentralización* vendría a modificar esta situación, pretendiendo revertir rápida y traumáticamente los resultados del largo proceso histórico de centralización, mediante el traslado de recursos, atribuciones y poder en general, desde la cúspide del Estado hacia las bases del mismo o bien hacia la sociedad. Esto podría incluir, como posibilidades:

El eje administrativo: la descentralización intra-estatal

Consistente en la reducción (o inversión) de relaciones de subordinación y un correspondiente aumento de autonomías, mediante el traspaso de funciones, recursos, competencias, etc., sobre todo desde la instancia nacional a la provincial o municipal, o desde ministerios a empresas *descentralizadas*, o desde provincias a municipios, o desde municipios a zonas intra-municipales, etc. Es notable que esta *descentralización* no incluye un traspaso de funciones del poder ejecutivo al legislativo. Por el contrario, estos procesos van acompañados de una concentración de poder en el Poder Ejecutivo, encargado de ejecutar, con o sin consenso, las políticas de desmantelamiento del aparato estatal.

El argumento principal que se utiliza para fundamentar esta redistribución (curiosamente también para justificar la concentración de poder en el nivel ejecutivo respecto al legislativo) es el de la eficiencia, presuntamente disminuida por una centralización *excesiva*, que aleja a los que toman las decisiones de los ámbitos y sujetos afectados por tales decisiones, socavando la racionalidad de las mismas o anulando la *sensibilidad social* de los responsables (obviamente podría argumentarse de igual manera para reducir los poderes del Ejecutivo con el fin de imponer estos procesos brutales de descentralización).

Un factor relevante a este respecto sería el alto costo de la información o bien la pérdida de información como producto de la centralización-alejamiento. Es conocida la argumentación: '¿quién *conoce* (no es lo mismo que decir: *sufre*) mejor los problemas y mecanismos que los involucrados direc-

tamente en ellos...?'. Otro factor que se aduce es la especulación (nunca demostrada, pues bien puede afirmarse lo contrario) de que la excesiva centralización se manifiesta siempre en un crecimiento más que proporcional de la burocracia y los costos en general de funcionamiento del Estado (o en una más pobre calidad de sus servicios) y que, simétricamente, la descentralización permitiría prestar los mismos o mejores servicios y cumplir las mismas funciones a menor costo.

Adicionalmente, es posible considerar que el control de los responsables de las funciones del Estado es más difícil en una estructura centralizada, por lo que la arbitrariedad, la corrupción, la ineficiencia misma, tendrían un caldo de cultivo más favorable en tales estructuras (otra especulación no demostrada). Se olvida en esta aseveración las características del ejercicio del poder local en épocas en que el Estado nacional no estaba aún plenamente conformado.

Dentro de esto puede haber muchas variantes. Por ejemplo, el contenido de esta descentralización puede estar marcado por una concepción que asimila poder con capacidad de decisión, o bien por una concepción más política del poder estatal. Asimismo, puede primar una concepción territorial o una visión funcional de la descentralización.

### El eje económico: la privatización y desregulación

Privatizar consiste en traspasar recursos y partes completas del aparato estatal (empresas) a la *iniciativa privada*. Esta podría, a su vez, tomar formas muy diversas: empresas capitalistas extranjeras o nacionales, productotes asociados, cooperativas de usuarios, etc.

El argumento aquí es que el interés privado particular (del capital por la ganancia, del usuario por un buen servicio) es un mejor motivador y orientador de la gestión que el interés público o general. Asimismo, se propugna que las leyes *naturales* del mercado, la competencia, la acumulación, etc. operan mejor como mecanismos de (auto)regulación que la regulación arbitraria *externa* desde el Estado, el que, en su función de *árbitro* o de mentor del proceso nacional, ha multiplicado intervenciones, leyes y regulaciones en una maraña que se ha vuelto inmanejable, que ha cobrado vida propia haciéndose imposible su control por la sociedad y, sobre todo, que ha demostrado ser incapaz de cumplir con los objetivos que se plantea.



Entre otras cosas, esto sería el resultado de que el poder, guiado por ideologías dogmáticas o por intereses inconfesables, se ha convertido en criterio de verdad, dando lugar a intervenciones interesadas justificadas por un discurso sobre el interés común, pero que, vistas en términos de los objetivos aducidos, resultan irracionales.

El principio *natural*, objetivo, del mercado, vendría así a instaurar un sano realismo en los procesos económicos y sociales y a liberar energías y capacidades coartadas por la incertidumbre que trae la arbitraria y omnipresente intervención estatal. Según esta concepción, el ejercicio de la libertad en la lucha por el máximo logro de los intereses particulares llevaría a que todos estén mejor. Esta problemática no es privativa de los defensores del régimen del capital o de las virtudes de la *informalidad*. Incluso aparece en la tradición del pensamiento socialista como el problema de los incentivos materiales vs. los incentivos morales o la conocida discusión (hoy definida por la *Pereztroika*) sobre el papel del mercado en una sociedad socialista.

### El eje político: la democratización

Consiste en la refotma de los mecanismos de decisión política que predominan en la sociedad y sobre todo en la devolución a la sociedad, de parte del poder político alienado, al Estado. Dentro de este eje hay amplio campo para propuestas formalistas -reducidas al funcionamiento más eficaz de la democracia representativa-, o para las que propugnan una democratización consistente en devolver al pueblo el poder que le es connatural, a través de su participación directa -como trabajadores, usuarios, o ciudadanos- en procesos de decisión y control, en todas las instancias (nacional, provincial, local, en el interior de Ministerios, empresas, etc.) y de manera permanente y no sólo en momentos de elecciones de representantes.

Puede incluir el control recurrente del ejercicio que hacen del poder los representantes democráticamente elegidos, llegando hasta la eventual revocación de su investidura.

Puede implicar que se desmonten algunos mecanismos colaterales a la concentración del poder político, como el monopolio por parte de los partidos políticos de la representación social y el monopolio económico y político de los medios de comunicación social, reformando el sistema de estos apar-

tos —democratización de los partidos políticos, formas de comunicación menos unilaterales y más dialógicas, etc.—.

En este eje, algunas concepciones de la democracia como gobierno directo, basado en la asamblea como tipo ideal de colectivo, asocian las posibilidades de la democracia con el ámbito territorial: así, *lo local es más democrático*, porque el encuentro *cara a cara* de representantes y representados permite el control de sus actos, mientras que lo nacional es inalcanzable para la participación y profundiza la separación entre gobernantes y gobernados<sup>2</sup>.

En todo caso, es claro que dentro de este eje caben posiciones muy diversas, más ampliamente divergentes que las que caben en los dos ejes anteriores. Una de las razones actuales para tal divergencia es que las políticas de descentralización vienen siendo impuestas por un poder estatal que no se cuestiona a sí mismo en lo que respecta a la legitimidad de tal proyecto, al punto que prácticamente se pretende justificar cualquier medio político que sea utilizado por la bondad del fin perseguido. Por ello, generalmente vamos a encontrar una visión débil de la democratización política asociada al proyecto en marcha de privatización, destregulación y municipalización.

### El proyecto neoliberal de descentralización

La fuerza fundamental que impulsa actualmente la descentralización en América Latina está inspirada por el proyecto neoliberal para el mundo. Sus agentes más visibles son, en nuestra región, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y directamente diversas instancias de la Administración y Agencias de Ayuda de los Estados Unidos de Norteamérica. Detrás de aquellos organismos internacionales están también otros gobiernos centrales, los que imponen sus políticas a través del poder derivado de su aporte de fondos, negando el sentido original que algunos de esos organismos tuvieron en su génesis, o al menos el que adquirieron en su época desarrollista.

2 Bastaría con examinar los niveles de corrupción y burocratismo a nivel de los gobiernos locales, o investigar los mecanismos subjetivos que operan en esa relación de asamblea, aparentemente libre y casi siempre manipulada, o bien advertir el papel de las instituciones nacionales en el afianzamiento y defensa de la democracia, para ver que no todo es blanco y negro en esta asociación entre calidad de la democracia y diámetro del territorio.

Este proyecto impone su ritmo y condiciona brutalmente las políticas nacionales, porque cuenta con la fuerza que da el poder condicionar créditos o ayudas internacionales en una época de crisis y erosión de las escasas bases de autonomía y de estabilidad social de nuestros países y, más recientemente, porque opera en el espacio de chantaje abierto por la deuda externa que, aunque se la ha terminado por considerar impagable, es mantenida como espada de Damocles para imponer determinadas políticas de *ajuste* y de reforma del Estado.

Bajo la nomenclatura de los principios de la libertad, la *descentralización*, término que puede intercambiarse con el de *desestatización*, esconde un proyecto de gigantesca centralización capitalista del poder económico a escala mundial, y se ejecuta desde los Estados, apoyándose en las ininterpretaciones más centralistas del poder político (las mismas que se pretendería superar).

Así, se usa arbitrariamente el poder estatal, sin consulta, sin participación, paternalista o dictatorialmente, para imponer a la sociedad una llamada liberación del Estado. En todo caso, los remedos de consulta a la ciudadanía que constituyen las elecciones o, eventualmente, los plebiscitos, han perdido toda posibilidad de ser considerados democráticos en el contexto de un sistema de manipulación de la opinión pública, que posiblemente ha llegado a su mayor grado de centralización en la historia de nuestras sociedades<sup>3</sup>.

Curiosamente, el discurso *populista* y el *basista*, que atribuyen (al menos formalmente) al pueblo una sabiduría *natural*, e idealizan la cultura popular, contribuyen a dejar sin cuestionar el ejercicio de esas elecciones, restringidas a la elección entre imágenes fabricadas por aparatos de publicidad. Son muy recientes los ejemplos de gobernantes que, una vez en el poder, hacen tabla rasa de todas las expectativas creadas durante su campaña electoral para hacer gala de *realismo* y convertirse en fervorosos ejecutores de las *políticas de ajuste*.

---

3 Es evidente que mientras ciertas reformas de sentido *social* han tenido que pasar por penosos procesos de *reforma constitucional*, las *reformas estructurales*, que afectan todas las relaciones y los modos de convivencia social de manera brutal, simplemente se implementan por la vía de las políticas estatales. Nuestras constituciones, presentes desde la conformación liberal de nuestros estados nacionales, se erigen así en vigilantes del nuevo liberalismo y su proyecto. Y los ejércitos en el brazo armado de ese proyecto, como garantes últimos del poder de sectores minoritarios

La paradoja se resuelve cuando advertimos que lo que está en juego no es la existencia o la magnitud del Estado, sino sus funciones, sus poderes *vis a vis* la sociedad. Reducción sobre todo de las políticas sociales, que equivale directamente a una reducción del salario social que viene a sumarse a la del salario monetario o, más profundamente, a reducir la capacidad –pensadamente ganada por las luchas democráticas– de que una instancia representativa del interés social modere, regule los efectos sociales de pauperización, de exclusión, resultantes de los mecanismos salvajes del mercado implementados en contextos de subdesarrollo y dependencia, donde las condiciones teóricas para que produzcan el previsto bienestar social están claramente ausentes.

Otra aparente paradoja es que se nos aplica una teoría y unas recetas presentadas con visos de universalidad, pero realmente pensadas para nosotros, pues los Estados de los países centrales no cumplen las premisas de su propuesta: intervienen, protegen, prohíben, ejecutan en calidades y cantidades que a nosotros nos estarían prohibidas en aras del *realismo*, que finalmente se reduce a aceptar nuestra condición de periferia empobrecida y dependiente.

¿Cómo combina o interpreta este proyecto neoliberal los ejes de la descentralización? Priman los ejes administrativo y económico, y una determinada interpretación de los mismos, que apunta a una reducción de las funciones sociales que pretendían garantizar la satisfacción elemental de las necesidades de las mayorías y la defensa de sus derechos humanos, y de las funciones regulativas destinadas a generar un espacio nacional con relativa autonomía de las fuerzas del mercado mundial, donde pudiera desarrollarse no sólo la pequeña y mediana industria, sino algo parecido a un capitalismo nacional.

La apertura de la economía propuesta implica entrar en el juego de la competencia internacional, de tal manera que se enfrenten, *de igual a igual*, los informales y capitalistas autóctonos, los trabajadores –inorgánicos y compitiendo entre sí por un salario elemental–, con unos pocos cientos de transnacionales apoyadas por los Ocho Grandes poderes políticos nacionales centrales y su aparato internacionalista de organismos de crédito y control de la economía.

Las elites políticas locales, empobrecidas teóricamente e ideológicamente, habiendo renunciado a toda pretensión de *proyecto nacional* (anatemizado por

el neoliberalismo), se convierten en tristes mediadores, ejecutores *autóctonos* de las políticas centrales. Se trata, entonces, de un cambio de calidad de las políticas estatales y de un descarado traspaso de recursos públicos<sup>4</sup> al mejor postor capitalista (si es trasnacional, mejor), del Estado corrupto al capital que lo corrompe. Se trata también de una reducción drástica del empleo público —supernumerario o adscrito a las funciones que de *descentralizan*— que viene a sumarse al desempleo o subempleo crecientes, sin que esto sea compensado por ningún *seguro de desempleo* o políticas sociales (que justamente se están desmantelando), con lo que no debe extrañar que reaparezcan las viejas formas de la beneficencia pública de origen privado. La *eficiencia* que, efectivamente, informa esta propuesta es la eficiencia del capital más concentrado, y su capacidad de acumular, directa o indirectamente, sin referencia a la posible eficiencia en la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos o en la defensa de los derechos humanos.

El eje administrativo juega como gran justificadot del económico: se privilegia el nivel local del Estado (municipio, provincia) y se apoya su capacidad de administrar y gestionar servicios; se propugnan fórmulas de justificación de proyectos de inversión donde la recuperación y la ausencia de subsidio son la norma. Esto curre en el contexto real de una reducción más que de un *trasvasamiento* de recursos de un nivel del Estado a otro. Implica también una *limpieza* del sector público de sentido social, haciéndolo rentable y, por tanto, posible de ser privatizado en otra etapa.

¿Y qué papel juega el eje relativo a la democratización en esta propuesta? Ya lo dicho anticipa nuestro juicio: para implementar este brutal proyecto de concentración del poder económico a escala nacional e internacional, en nombre de la descentralización y el localismo, es necesaria también una brutal concentración de poder político represivo en el Estado que dirige la *transición*. Nada más disfuncional que poner en marcha procesos de auténtica devolución de la soberanía a los ciudadanos, a las mayorías, pues son quienes sufrirán inmediatamente los efectos de estas políticas.

Los científicos sociales han venido reflejando esto bajo las usuales formas de ocultamiento. Se plantea el tema de la *governabilidad*, expresión teórica de la imposibilidad de ejecutar estos programas a través de procesos participativos y democráticos. Pues se anticipa que una apertura democrática pro-

---

4 Equivalente en calidad pero mayor en cantidad a la *nacionalización* de la deuda externa privada.

funda, en un momento de crisis de los modos de vida más elementales, sólo provocaría una *explosión de demandas* que haría inmanejable la producción de consensos, que exacerbaría la confrontación social. Efectivamente, si el modelo *reivindicacionista* de expresión y gestión estatal de las demandas sociales es proyectado, arroja predicciones pavorosas.

¿Cómo abrir espacios para las demandas sociales cuando el proyecto neoliberal programa precisamente la masiva exclusión incluso de lo que ya se creía adquirido como modo de vida? Las tibias propuestas de la concertación como mecanismo de producción de consensos naufragan en el altar de la gobernabilidad imposible y, por tanto, del tan temido caos, de la inestabilidad, de la incertidumbre, de la falta de *ambiente* para los inversores capitalistas, única alternativa pensable para no perder el tren de la nueva revolución tecnológica.

¿Cómo se vincula este proyecto, desde su misma estrategia, con el *democratizador*? Ubicándolo y refuncionalizándolo como recurso ideológico, como cortina de humo para el avance de la privatización y la redefinición de estructuras sociales, políticas, culturales. Como falso horizonte de expectativas para la vida cotidiana, sin otra trascendencia que la mera duración, que la supervivencia y, a lo sumo, una *resistencia* por la vía de la exclusión consolidada y legitimada como nuevos valores de lo humano. Se gana así un tiempo políticamente precioso para el proyecto neoliberal, a través de la ambigüedad resultante de la confusión entre ambos discursos, entre valores y objetivos disímiles. Por eso también la necesidad de luchar por aclarar el sentido de la descentralización.

### El proyecto *democratizador* de descentralización

Este proyecto se caracteriza por asumir los tres ejes de la descentralización, promoviendo sus propias acciones, pero sobre todo disputando el sentido a las acciones de descentralización que promueven las fuerzas neoliberales. Es una alternativa superior a la defensa del pasado reciente, a la defensa cerrada de la ilusión del Estado como baluarte de una nueva sociedad. Al estilo *karateca*, debe usar la fuerza del enemigo para vencerlo. Las fuerzas centrífugas del Estado deben ser convertidas en fuerzas propias.

Por ello, mientras el proyecto neoliberal jerarquiza su propuesta desde el eje económico de la privatización y desregulación, el proyecto *democratiza-*

*dor* debe articular su propuesta centrándola en el eje político, planteando una redefinición explícita del Estado y sus funciones, su reforma profunda pero también una profunda reforma de la sociedad política y una lucha en el terreno de los valores dentro del mismo campo popular. Esto implica poner al clientelismo en la mira, luchando en el propio campo popular contra el imperativo de la necesidad inmediata y la mercantilización de la política. El efectivo ejercicio de la soberanía popular, la defensa de los derechos humanos privilegiando el derecho a la vida y a la autodeterminación, el control del Estado combinando las instituciones de la democracia representativa con formas más directas de participación y gestión, la pluralidad de canales de representación social que superen el *reivindicacionismo*, son otras tantas tareas de lo que sólo puede calificarse como una lucha cultural.

En cuanto a los ejes administrativo y económico, el proyecto *democratizador* apuesta a la descentralización territorial del Estado, confiando en que la multiplicación de escenas de gestión local abren un terreno favorable para la lucha cultural. En esto, debe combatir sus propias tendencias a la idealización de un determinado ámbito (el local), o instancia (municipio), o de la *vida cotidiana*, como falsas respuestas a preguntas mal planteadas.

Porque en un mundo que se centraliza cada vez más, en que las vidas cotidianas de los habitantes periféricos están cada vez más determinadas por el impacto sorpresivo de fuerzas que se ocultan tras el supuesto naturalismo de la crisis, proponer que nuestras sociedades se retiren a lo local como ámbito de gestión popular, de democracia, de experimentación y reflexión, es poco menos que una trampa. Lo demuestra el que la descentralización, pensada como traspaso de la gestión de los servicios estatales a los usuarios locales, es una bandera de los organismos internacionales controlados por gobiernos de países centrales, siendo su contenido la legitimación de la desestatización y privatización en la periferia, a la vez que sentar las bases para una creciente diferenciación en las condiciones de vida, eliminando mecanismos de compensación, en aras de "que cada cual pague por lo que recibe", que equivale al slogan, menos popular: "que cada cual reciba aquello por lo que pueda pagar" (a los precios internacionales fijados por el poder del capital monopolístico y sus gobiernos).

Una de las formas en que el proyecto *democratizador* puede disputar el sentido de la descentralización a las acciones descentralizadora es incorporando la dimensión de autogestión a escalas que permitan mantener una

adecuada visión y práctica respecto al todo. Así, por ejemplo, se puede plantear la descentralización como mecanismo de participación y de control del poder Estatal, a través de empresas nacionales o macro-regionales de cogestión Estado-usuarios-trabajadores-otros agentes privados, donde puedan, en una escala eficiente, plantearse tanto los intereses particulares como reconocerse las limitaciones de recursos, y diseñarse políticas que atiendan a los intereses particulares locales en el contexto de las fuerzas mundiales.

Del mismo modo, cuando las fuerzas neoliberales imponen la privatización de empresas estatales, el proyecto *democratizador* puede luchar por su traspaso a la modalidad de autogestión o al colectivo de trabajadores o a una combinación de ambos, evitando su rifa al gran capital. Se trata, entonces, de aceptar la fuerza de la motivación por el interés particular, pero no en nombre de la ganancia, sino de la calidad de los servicios básicos recibidos y de la equidad en su distribución. Se trata de oponerse a la tesis de las virtudes de la competencia salvaje y desigual, afianzando y probando la eficacia de mecanismos solidarios alternativos. Se trata de no dar al automatismo del mercado la capacidad de *decidir* nuestras condiciones de vida, sino de reafirmar la responsabilidad humana por la dirección de la sociedad.

En lo que hace a la cuestión de la gobernabilidad, el proyecto *democratizador* debe impulsar, sin ambigüedades, la participación extendida de la población en la discusión y resolución de los problemas nacionales, sectoriales y regionales, como encuentro del conocimiento de los límites objetivos con la expresión abierta de necesidades cuyo ocultamiento oportunista sólo puede conducir a una degradación adicional de la política, y en general de lo humano. Por difícil que sea gobernar en crisis, un proyecto de orientación efectivamente popular debe estar dispuesto a encarar el desafío cotidiano de dirigentes dispuestos a dar la *cara al pueblo*.

Desconfiar de la capacidad del pueblo para avanzar en la comprensión de los límites objetivos, y para superar la tendencia a luchar únicamente por alcanzar ciertas reivindicaciones, y superar la mercantilización de la política, equivale a renunciar a la democracia efectiva, en condiciones de crisis y subdesarrollo. Aquí, evidentemente, es necesario un tipo de cuadros dirigentes medios que se mantengan arraigados en sus bases, y que sean ejemplares<sup>5</sup>. Se trata de una lucha cultural prolongada, desde todos los niveles e instan-

---

5 En esto hay mucho que aprender del estilo de trabajo de las Comunidades Eclesiales de Base.



cias sociales y estatales accesibles, orientada hacia una hegemonía popular capaz de administrar democráticamente o de plantear alternativas para sobrellevar la crisis, y a la vez ir perfilando formas alternativas de organizar la convivencia social.

### Los desafíos que enfrenta el proyecto *democratizador*

En todo caso, el proyecto *democratizador* surge a la sombra del proyecto neoliberal, y debe ir ganando espacio y credibilidad como alternativa para encarar los múltiples problemas del momento. En esto se vuelve fundamental el avance hacia combinaciones o articulaciones socio-estatales, desechando la falsa opción entre Estado y sociedad. Y nuevamente se pone de manifiesto la importancia estratégica de la lucha política por el control de posiciones estatales a nivel no solo local sino nacional -ejecutivo, judicial y parlamentario- así como por el acceso a medios masivos combinados con formas alternativas de comunicación social.

En este propósito, las fuerzas que impulsan esta variante de la descentralización deben moverse dentro de una serie de contradicciones que voy a plantear muy sucintamente.

#### *Eficacia inmediata vs. participación*

La participación de las mayorías como clave para una descentralización *democratizador* es muchas veces una expresión de deseos que dista de tomar formas concretas. A esto se agrega la presión de la ideología eficientista que apunta a resolver *correctamente* los problemas más evidentes de manera inmediata, antes que abrir un amplio espectro de demandas como resultado de la participación de las mayorías ignoradas en las decisiones. Esta falsa disyuntiva es apuntalada por diversas tradiciones de carácter vertical dentro de las mismas organizaciones del campo popular.

Se trata de ir trazando ritmos y ámbitos adecuados para institucionalizar la participación, que no sólo garanticen la expresión de los deseos de las mayorías y su presencia en el proceso de decisión, sino que también preserven o aumenten los niveles de racionalidad en las decisiones. En tal sentido, es necesario articular ámbitos territoriales y sectoriales diversos: barrio-asen-

tamiento, ciudad-comarca, región, nación, subsistemas de relaciones de producción y circulación, etc., sin asignar virtudes especiales a ninguno (como el ya mentado caso del Municipio).

Esto permite no sólo que las decisiones se ajusten a la naturaleza objetiva de los procesos y relaciones en los que se interviene (carácter regional del abastecimiento de agua a la ciudad, carácter barrial de ciertos equipamientos deportivos, carácter urbano-regional del transporte de pasajeros, carácter pluri-urbano de la gestión del medio ambiente, carácter nacional de las políticas salariales o de las políticas que discriminan a la mujer, carácter sub-sistémico del abastecimiento de productos de primera necesidad, etc.), sino que se puedan expresar sin exclusión las múltiples identidades del pueblo.

Se trata, asimismo, de no reducir la participación a un proceso de encuentro, diálogo y decisión consensual (de por sí fundamental), sino de verla como una fente de generación de recursos. La usual ideología de que todo cambio requiere de una *obra* de ingeniería, que a su vez requiere recursos monetarios, debe complementarse o cobrar forma con la realización de acciones y obras directas a partir del trabajo colectivo, no mediado mercantilmente (tareas de saneamiento, seguridad, educación, vivienda y equipamiento, etc.), o con acciones reguladoras del funcionamiento o uso de recursos (cambiar los horarios en los hospitales o escuelas antes que edificar otros adicionales, regular el uso del espacio vial para la recreación, modificar los comportamientos en lo relativo al saneamiento, etc. etc.).

Podría decirse que esto es lo que, espontáneamente, vienen haciendo los sectores populares, y que se reconoce bajo el título de las estrategias de supervivencia o la informalidad, etc., o, incluso, que es lo que proponen los organismos internacionales. Sin embargo, aquí nos referimos a que esas acciones, generalmente individuales e individualistas y no reflexionadas, sean explicitadas como un programa de acción posible colectivamente pensado y orientado, y evaluado no sólo por sus resultados más evidentes -como la resolución de una carencia sentida- o por el ahorro de recursos al Estado, sino también por sus efectos organizativos, ideológicos y políticos en un proyecto social popular.

*Globalidad vs. particularidad*

Superar el espíritu *reivindicacionista* -ante el Estado como aparato ajeno- que tanto se ha desarrollado en estas últimas décadas, implica no sólo expresar libremente problemas y necesidades, sino hacerse cargo de las posibles soluciones y de construir su viabilidad. Esto acerca la asamblea popular, motivada por la urgencia de sus carencias, a un espíritu estatal y a prácticas concretas de autogobierno, imprescindibles para el afianzamiento del proyecto *democratizador*.

Implica, también, reconocer que una capacidad de decisión abstracta, despojada del conocimiento tecnológico (en el sentido más amplio), que permita plantear alternativas viables, llevaría nuevamente a caer en la dependencia de valores o capacidades de las elites técnicas.

Implica, asimismo, reconocer que los problemas particulares, locales, tienen algunas determinaciones que son inaccesibles desde la esfera particular o local, y que las agregaciones necesarias -que superan incluso el nivel corporativo- para lograr efectividad, suponen una dimensión claramente política del proceso de participación.

Ese espíritu estatal supone superar el nivel del interés particular inmediato, y hacerse cargo de los problemas de la sociedad, en su conjunto, como marco en el cual esos problemas particulares pueden resolverse de forma estructural. Conformar ese espíritu requiere una actividad educativa y auto-educativa explícita, condición para alcanzar la comprensión de los procesos que reproducen la problemática social. En esto, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, organizaciones sociales, y aquellas instancias del Estado accesibles deben conjugar esfuerzos conducentes a la constitución de una ciudadanía crecientemente ilustrada y reflexiva.

Peto, sobre todo, se trata de lograr una eficacia en las acciones que convalide las nuevas instituciones de participación, requisito esencial para que la democratización sea un proceso crecientemente auto-sostenido desde sus bases, y no dependa de la iniciativa recurrente de líderes. Así, acceder a la globalidad no se reduce a agregarse para auto-reconocerse y lograr un efecto de masas en la reclamación al Estado o a terceros, sino que implica construir la capacidad de convocar a los agentes y a representantes de otros intereses que están en complementariedad o contraposición con los de las mayorías, para desarrollar una política democrática en el interior de ese en-

cuentro (por ejemplo, propugnar un consejo de transporte urbano que incluya a los transportistas privados, a la policía de tránsito, a la industria de fabricación y reparación de vehículos, a las autoridades municipales, etc. y no sólo a los usuarios como tales; incluso, implica convocar a diversas identidades populares que tienen demandas específicas por esos servicios: niños en edad escolar, jóvenes, tercera edad, mujeres, obreros, profesionales, etc.).

Un resultado que se espera de estas prácticas sería que, a través de la interacción y mutuo reconocimiento, las diversas entidades vayan articulándose en un sujeto popular complejo, antes que definir por la posición estructural o por la correlación actual de fuerzas, cuál identidad debe ser la central o subordinar a las otras. Esto implica que los problemas de la clase obrera puedan ser asumidos no sólo por los sindicatos, sino también por las organizaciones barriales o de mujeres o de jóvenes, en lo que ellos, efectivamente, representan de la cuestión obrera, o que la problemática del machismo no sea vista exclusivamente como asunto de las mujeres organizadas, sino que sea asumido por el conjunto de las organizaciones en los aspectos que a cada una compete, etc. etc.

### *La articulación política de lógicas diversas*

Las condiciones de realización de un proyecto *democratizador* de descentralización serán siempre particulares para cada coyuntura pero, en todo caso, podemos adelantar que, difícilmente, se tratará de un proyecto que se impulsa simultánea y coordinadamente desde todas las instancias de la sociedad y el Estado. Lo usual será que se parta de posiciones ganadas en algunos municipios, y/o desde grupos de presión social, o desde algún ministerio nacional, y/o desde algún partido político, etc., o desde alguna combinación específica de instancias, y de lo que se trata es de ir ampliando el espacio para una nueva institucionalización. De hecho, es de esperar que desde esas *posiciones* deba enfrentarse el embate del proyecto neoliberal, instalado en otras posiciones más altas.

El asunto aquí es que cada *posición* conlleva una lógica institucional heredada -que se manifiesta, por ejemplo, en las pautas que tigen los comportamientos de sus agentes- que no siempre se subordina al proyecto de descentralización, y se requiere de una estrategia política más abarcadora para articular las formas concretas de descentralización con tales lógicas. Por

ejemplo, un posible escenario sería el siguiente: se ha ganado el gobierno municipal de la ciudad capital en base a una campaña centrada en la descentralización y la participación local, mientras que a nivel nacional se instala al mismo tiempo un gobierno que centró su campaña en el *realismo* y que asume como proyecto central la desestatización asociada a las políticas del ajuste.

La población de la ciudad estará, entonces, sometida a políticas contrapuestas, las políticas económicas del ajuste y la manipulación político-ideológica, que vendrán del nivel nacional, y las políticas *democratizadoras*, participativas, pero con escasos recursos económicos, que vendrán del nivel local. A la vez, los mecanismos de representación política y de representación social estarán sometidos a tensiones por este doble escenario. ¿Podrá seguir primando la lucha por las reivindicaciones ante el Estado nacional, para mantener una línea política de oposición al proyecto neoliberal, a la vez que se pasa a comportamientos de corresponsabilidad a nivel local, todo esto desde las mismas organizaciones?

Esta disyuntiva suele tensar a las organizaciones sociales, a la luz de un pensamiento que hace uniformes las relaciones Estado-sistema político-sociedad, propugnador de la *autonomía* de las organizaciones respecto al Estado en general, o que ha tendido a ver a las organizaciones sociales como correas de transmisión de las directivas partidarias en el terreno social, o que ha hecho del clientelismo un modo de vinculación con el sistema político y el Estado, y esas lógicas implican un comportamiento y unas expectativas estructuradas difíciles de modificar.

Desde la perspectiva de los partidos políticos que ganaron el gobierno local, la tensión entre gobernar responsablemente a escala local y ver esta situación como recurso que genera clientela para acceder al gobierno nacional en futuras elecciones, no siempre es fácil de resolver. Por lo pronto, suele haber contradicciones de intereses entre la sociedad local, su región circundante y el resto del país, que serán explotadas ideológicamente por otras fuerzas. ¿Cómo afirmar la identidad local y a la vez la nacional? ¿Cómo conjugar una estrategia global de competencia política por el poder estatal con los requerimientos de la consolidación del poder local? ¿Cómo moverse en el juego de alianzas y oposiciones en esos dos espacios simultáneamente?

Estas tensiones pueden bien manifestarse en el interior del o de los partidos triunfantes a nivel local, desatar pugnas por el liderazgo político a ni-

vel nacional y el local, etc. De hecho, se dará la tendencia a sustraer al partido o partidos los mejores cuadros para ubicarlos en puestos de confianza, de administración del estado local, con el posible efecto de que hasta las próximas elecciones no reaparecerá el pensamiento estratégico, al centrarse en la administración y la vinculación con la sociedad local y sus organizaciones.

Otra tensión predecible es la que se da entre las propuestas de reforma del Estado local, propugnadas durante la campaña electoral, y el necesario realismo, que se enfrentan ahora a una visión mucho más concreta del Estado. Reforma administrativa, eficiencia en la prestación de servicios, otra relación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos-usuarios, implican, seguramente, afectar los intereses inmediatos de los trabajadores del municipio, que incluso pueden tener organizaciones asociadas políticamente a los partidos triunfantes. ¿Cómo lograr que la definición de los intereses de los trabajadores municipales se vuelva coherente con estos cambios institucionales esenciales para el avance del proyecto de descentralización *democratizadora*? Sin duda, que pueden diseñarse políticas que restituyan la dignidad del cargo público, que reintroduzcan la responsabilidad administrativa, que conjuguen el desarrollo profesional con los requerimientos de la modernización administrativa, pero esto requiere reconocer la existencia de lógicas que en lo inmediato aparecen como contrapuestas, y adquirir una visión dinámica del proceso de transformación.

Por otra parte, gobernar para la sociedad en su conjunto implica hacerse cargo de la limitada representatividad de las organizaciones sociales y políticas, y dar cabida a múltiples formas de agregación social (desde las religiosas hasta las deportivas, desde las más formales hasta las informales). Se trata de gobernar para todos los ciudadanos, cuya mayoría no pertenece ni se siente representada por las organizaciones más salientes. Esta cuestión pone sobre el tapete otro problema del campo popular: la democratización interna de las mismas organizaciones sociales y políticas. La tentación de impulsar la organización desde el Estado, reafirmando ahora, con un proyecto popular, la necesaria mediación a través de alguna organización reconocida, para tener voz y voto, fácilmente conduce a reforzar las dirigencias preexistentes o a fundar otras nuevas desde arriba.

Otra tensión fundamental, que abarca algunas de las ya expresadas, es la que se da entre una lógica estatal o *estatalista*, propia de la posición en el

Estado o en los partidos políticos, y una lógica más centrada en los procesos sociales. ¿Cómo conjugar la lógica que se deriva de la institucionalidad estatal heredada, encarnada, además, en comportamientos de funcionarios y público en general, con una lógica más centrada en la sociedad y en la autonomía de sus organizaciones respecto al aparato estatal? Sin duda que hay mucho para hacer desde el interior del mismo Estado para democratizarlo, generando procesos de participación intra-estatal, de confrontación de sus funcionarios responsables con el pueblo, de afirmación de un diálogo no manipulador entre sociedad y Estado, etc., todo lo cual también insiste en la relevante dimensión pedagógica y comunicativa de un proceso de democratización<sup>6</sup>.

### *Sincronización de tiempos*

Una situación recurrente se da cuando se encara el gobierno local y se emprende un proyecto de descentralización: los *tiempos* técnico, social y político no coinciden. Así, el tiempo técnico se manifiesta en la necesidad de realizar estudios para fundamentar decisiones, o en los períodos de maduración de los proyectos, sea para construir su viabilidad financiera y técnica o para obtener los resultados materiales de su implementación. El tiempo social, en cambio, marca un ritmo de urgencias por carencias acumuladas, por expectativas alentadas por la competencia electoral, invita al pragmatismo: identificación de problemas y planeamiento de acciones inmediatas tendientes a encararlos. El tiempo político, en lo que hace a lo partidario, está orientado por los calendarios electorales e invita al oportunismo, y a la construcción de alianzas que permitan ejecutar, al menos, parte de las políticas prometidas<sup>7</sup>.

De lo que se trata, sin embargo, no es de optar por uno u otro ritmo o por una transacción calculada a priori entre ellos, sino de poner en marcha

---

6 Esto no se reduce a que de tanto en tanto los dirigentes máximos del gobierno local enfrenten la crítica popular en asambleas y prometan corregir y vigilar el comportamiento de empleados y funcionarios. Es necesario al menos tres partes en estas reuniones: dirigentes político-administrativos responsables, funcionarios que están en contacto directo con el público en sus actividades, y representantes de ese público.

7 En otra dimensión más profunda de lo político, referida a los tiempos de una transformación estructural, de creación de condiciones permanentes superiores para la vida social, se pueden tender a confundir los horizontes utópicos con los ritmos de lo posible.

un proceso pluralista, creando espacios para que se desarrollen múltiples iniciativas, de desplieguen diversas posiciones y se jueguen proyectos particulares contrapuestos, para, en esas circunstancias relativamente impredecibles, ir construyendo consensos dinámicos, institucionalizando sobre la marcha, creando nueva conciencia sobre la eficacia de la democratización para la regulación de la vida social y la resolución de problemas.

### *El punto de partida*

El proyecto de descentralización *democratizadora* se plantea en una coyuntura generalizada de crisis económica (cuenta con escasos recursos, la población aparece más centrada en sobrevivir individualmente que en disputar espacios de participación), de crisis de paradigmas (el del desarrollo conducido por el Estado, las expectativas de ascenso social, etc.), de pérdida de legitimidad del sistema político y avance del cinismo y la metcantilización en materia política (desarrollo del clientelismo), de pérdida del sentido trascendente de la vida social (refugio en la vida cotidiana, en el pragmatismo inmediatista).

Esto puede ser visto como un momento altamente desfavorable para promover la descentralización *democratizadora*. Sin embargo, puede también ser visto como todo lo contrario. De hecho, las fuerzas que impulsan la tendencia a la descentralización están ahora más fuertes que nunca, claro que comandadas por el proyecto neoliberal, y entre otras cosas eso implica que –dentro de la crisis de recursos– hay fondos y ayudas disponibles para impulsar procesos concretos de descentralización (aunque resta luchar por el sentido de las acciones concretas).

La nueva base de valores mencionada debe, asimismo, ser vista como un punto de partida que no debe ser negado afirmando los valores anteriores, sino que debe ser transformado, encontrando una nueva articulación entre el sentido común y el conocimiento científico (esto implica una nueva manera de hacer ciencia, ni academicista ni idealizadora del saber popular).

Por lo demás, el proyecto neoliberal confía tanto en su fuerza que pondrá muy claramente su imposibilidad de resolver los problemas sociales y de propiciar un mejor cumplimiento de los derechos humanos. De alguna manera, el shock brutal que han experimentado las viejas seguridades y expectativas es propicio también para plantear nuevos valores, para impulsar nuevas prácticas.



De lo que se trata, en suma, es de emprender un proceso de transformación cultural, de creación de nuevas formas de poder social y de una nueva vida social a la vez que se van pensando sus condiciones, lo que pasa por una crítica y un impulso de reforma fuerte de formas administrativas, políticas, corporativas y de la vida cotidiana misma.



# La propuesta descentralizadora: límites y posibilidades<sup>1</sup> (1994)

El tema propuesto para esta sesión<sup>2</sup> se refiere a los procesos de descentralización como *instrumento* para la democratización de la sociedad en el ámbito local. Se trata, entonces, de pensar la descentralización desde la perspectiva de su instrumentación, no como un objetivo en sí mismo. Por lo tanto, se hace necesario aclarar cuál es el sentido de descentralizar. Es importante dejar sentado esto porque hoy en día coexisten proyectos y procesos de descentralización que se inspitan en motivos o en sentidos distintos, aunque todos usan el mismo término.

Si el sentido es *democratizar la sociedad*, no estamos hablando aquí de una descentralización cuyo objetivo central sea *reducir el Estado per se*, y en consecuencia traspasar poder de la clase política y sus bases sociales a los grupos económicos más poderosos. No estamos hablando tampoco de una descentralización dirigida a *aumentar la eficiencia per se*, o sea, una descentralización cuyo principal objetivo sea bajar los costos de los servicios públicos. Pero no estaríamos tampoco hablando de una descentralización –por lo menos no en esta sesión– dedicada a la *democratización del poder político*. Plantear como objetivo la democratización *de la sociedad* nos llevaría a interrogarnos sobre las posibilidades y límites de *la descentralización para redistribuir el poder social, económico y cultural en la sociedad*. Sin embargo, en la

---

1 Versión revisada de la ponencia presentada en las “Jornadas de descentralización y participación ciudadana”, organizadas por la Intendencia Municipal de Montevideo, la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Comunidad Autónoma de Madrid, en Montevideo, 9-10 de mayo de 1994.

2 “Descentralización y democratización de la sociedad”.

práctica será imposible separar esas tareas de las de una profunda transformación política.

### El discurso sobre la descentralización

Cualquier discusión sobre la descentralización se hace hoy sobre un trasfondo. Hay una especie de diagnóstico compartido, una especie de punto de partida implícito del cual ya casi no se habla. Todo el mundo sabe que estamos alejándonos de un Estado centralizado, es más, de un Estado centralizador. Y pocos querrían hoy defender la propuesta de volver a ese Estado del pasado reciente, sobre todo porque es todavía difícil separar las estructuras estatales del uso que de ellas se hizo bajo las dictaduras.

Sin embargo, habría que recordar que ese Estado es el que se constituyó junto con nuestra identidad nacional, con el desarrollo de la ciudadanía y la institucionalidad democrática, con el establecimiento de un estado de derecho que permitió o que fue cristalizando las pequeñas y grandes conquistas sociales y políticas de las mayorías en nuestras sociedades, que fue el lugar desde el cual o para el cual se proyectaron las propuestas nacionales de desarrollo autónomo y de ruptura de la dependencia. Ese Estado, que fue efectivamente centralizador de recursos, fuerzas e iniciativas, es el Estado del que nos estamos alejando.

Ese Estado se constituyó junto también con la escena política nacional y, por lo tanto, junto con los actores políticos nacionales. Implicó, entonces, una forma de agregación, una forma de unificación parcial, hasta constituir actores colectivos para la defensa de intereses sectoriales corporativos, de clase e ideológicos. Y esos actores colectivos se institucionalizaron como mediadores de intereses particulares, tanto para presionar al Estado como para acceder a posiciones en el poder estatal.

En la discusión sobre la democracia y el Estado que acompañó ese proceso, jugó un papel muy importante el tema de la *representación*<sup>3</sup>. El carácter democrático de ese Estado iba a estar en buena medida marcado por el carácter de la representación, de las relaciones entre las bases de esos colec-

---

3 Sobre esto puede verse: Coraggio, José Luis. 1993. *Comunicación y representación popular: El caso de la Revolución Sandinista*. Quito: Ponencias de Fronesis, N° 9.

tivos y sus voceros o activistas. De hecho, emergió una clase de políticos profesionales, profesionales en la representación de distintos sectores sociales o económicos, en la interpretación/manipulación de los deseos de los ciudadanos, en la interpretación del momento histórico y, eventualmente, profesionales del arte de administrar y gestionar los recursos públicos. Y esa representación se dio de manera centralizada: eran fundamentalmente fuerzas, partidos, movimientos de orden nacional los que actuaban en este juego de la representación y lucha por el poder.

Por razones históricas o por razones de eficacia de ese sistema de representación, se dio una objetivación de las relaciones, una burocratización y una institucionalización de mecanismos, los que tomaron vida propia e impusieron su lógica a los actores. Tal fue el caso del mecanismo electoral, de la competencia por el electorado, cuyas reglas del juego debieron ser asumidas por cualquier fuerza que quisiera sostenerse en el poder estatal, y eso influyó sobre sus proyectos y posibilidades de trascender la coyuntura una vez en el Gobierno.

Esto llevó a una autonomización, a una separación de los representantes respecto a sus representados, y a la pérdida de responsabilidad de los funcionarios públicos con respecto a los ciudadanos o a los usuarios servidos. Todo esto fue correctamente visto como un problema para la democracia. La nueva clase de profesionales de la política, al controlar los recursos específicos requeridos para acceder al Estado Nacional, se convirtieron en otra fuente de poder y de dominio. Entre otras cosas, pudieron usar ese poder para usar recursos públicos en alimentar la misma maquinaria burocrática o en hacer transacciones con grupos económicos o sectores sociales, como parte de los mecanismos de reproducción del poder.

A la vez, el discurso del poder homogeneizó forzosamente a la sociedad bajo la figura de la *ciudadanía*, debilitando o deslegitimando identidades, energías y motivaciones fundadas en lo particular concreto, y reduciendo la participación de las mayorías en la cosa pública al requisito mínimo de las formas democráticas: la emisión del voto.

Este diagnóstico está implícito en muchas de las propuestas de descentralización. Y ésta —fundamentalmente la descentralización al interior del Estado— aparece como una panacea para resolver la mayoría de estos problemas. Esa descentralización, que supone transferir representaciones y atribuciones de las instancias nacionales a las provinciales o departamentales, y de

todas las anteriores a las municipales o zonales (todo esto aparece con un carácter muy territorial) está presente en las discusiones de la reforma del Estado en toda América Latina.

En esa propuesta se da una alta valoración a lo local y a los nuevos sujetos de este proceso de descentralización, que serían las *comunidades*. Ya no los sindicatos u otros movimientos sociales nacionales, ya no las grandes fuerzas políticas nacionales, sino las comunidades, agrupamientos supuestamente conformados mediante relaciones interpersonales más directas, donde cada miembro es reconocido como persona y no como una categoría abstracta sobrepuesta a su persona.

Esta propuesta supone, sin embargo, algún grado de centralización, no es una propuesta de dispersión total. Para comenzar, se establecen niveles locales del Estado y del sistema político. Pero en el discurso se enfatiza también la importancia de la *articulación horizontal* de y entre las diversas comunidades, sin mediación estatal. Esa propuesta da importancia, entonces, tanto a la articulación horizontal como a la multiplicación (y acercamiento a las bases) de los puntos de centralización. El carácter predominante –de reforma intra-estatal o de fortalecimiento de la sociedad– que tenga la descentralización, dependerá de qué se privilegie en la práctica.

En todo caso, supuestamente esa propuesta limita el campo para la burocratización, aunque no la evita totalmente. Porque en casos extremos puede darse una descentralización altamente burocratizada, por la inercia de los comportamientos de quienes la impulsan, de quienes ocupan posiciones en los nuevos puntos de centralización local. Aún así, se supone que la descentralización permite un mayor control desde la base de representantes y funcionarios; que permite una mayor posibilidad de recurrir a la asamblea, a la participación directa en el proceso de decisiones, de modo que se eviten las sustituciones por parte de los representantes (ahora locales); que abre una mayor posibilidad de autogestión, es decir, ya no sólo de decidir qué hacer sino de hacerlo, implementarlo, controlarlo, revisando las decisiones y aprendiendo sobre la marcha las artes de gobierno.

Se supone también que esa experiencia de participación contribuye a cambiar la cultura política, reduciendo el peso de las demandas, de las reivindicaciones –que serían irresolubles, dada la variedad de intereses particulares contradictorios en condiciones de recursos escasos–, y desarrolla ciudadanos responsables de resolver sus propios problemas, conscientes de las li-

mitaciones existentes, sujetos de obligaciones y no sólo de derechos, y funcionarios orientados por la obligación de rendir cuentas ante quienes los eligieron o constituyen su población servida.

En este proceso de descentralización emergerían sujetos colectivos —sociales y políticos— más locales o menos universales, y, en lo interno, más heterogéneos y participativos. Habría un menor espacio para los movimientos sectoriales, para los movimientos de clase, y un mayor espacio para los movimientos comunitarios, para movimientos pluriclasistas que, al compartir sus miembros las condiciones colectivas de vida local, advertirían la necesidad de una acción interdependiente y de aportar recursos para avanzar en la solución de los problemas comunes. Esto no sólo generaría nuevos recursos, sino que reduciría las confrontaciones, se valoraría la cooperación, la negociación, la transacción, el diálogo, el reconocimiento del otro, se respetarían sus perspectivas e intereses.

Con la descentralización habría, en suma, mejores condiciones para la democracia y, por lo tanto, la propuesta debería ser instrumentada en función de la democratización social y política.

### **Algunos problemas que enfrenta la descentralización real**

Entre el discurso y la realidad de los procesos de descentralización hay una distancia que, en parte, puede explicarse por las dificultades que supone el contexto en que se dan. En efecto, hay algunos problemas con el contexto, con el momento histórico en que se descentraliza, y también con *cómo* se hace. Tanto los problemas propios del modelo de descentralización adoptado como los que se derivan del contexto en el que se instrumenta, limitan la eficacia de la descentralización como vía para la democratización. Veamos algunos de esos problemas.

La descentralización que se está dando realmente en nuestros países no es sólo intra-estatal; *hay también una descentralización del poder del Estado hacia el mercado y los grupos económicos*. Y esta descentralización —que por ejemplo toma la forma de privatización de las empresas públicas o de los recursos públicos, a veces bajo la forma de grandes negociados para favorecer a ciertos grupos económicos, otras bajo formas más elegantes— saca recursos del control político inmediato, nacional o local, y los pasa, ya no de lo na-

cional a lo local, sino a grupos o a sectores económicos minoritarios. Al mismo tiempo, hay una reducción de la capacidad estatal para regular los procesos económicos. A la vez que se pasan más recursos a los grupos económicos, se los *desregula*. Por lo tanto, las nuevas funciones del Estado local no van acompañadas de recursos y capacidades jurídicas adecuadas, porque una buena parte de los recursos del Estado no están pasando de la instancia nacional a sus instancias locales, sino que están saliendo de la esfera del Estado. Entonces, se atribuyen más funciones a los niveles locales del Estado, pero se les da pocos recursos y pocas capacidades de regulación.

Una segunda cuestión es que *al mismo tiempo que se pasa un mayor poder al mercado, éste se hace global*. Estamos yendo hacia la conformación de un sistema mundial de mercados en pocos años más. Esto aparece en muchos países como la apertura de las economías a la competencia internacional, e implica que los procesos de mercado, que las posibilidades y los términos de los intercambios entre las economías locales, van a estar determinados por fuerzas ni nacionales ni menos aún locales, sino de orden mundial.

Todo esto trae aparejada una inédita concentración y centralización del poder económico del capital privado. Es decir, *se está propugnando la descentralización del poder político, al mismo tiempo que está habiendo una tremenda centralización del poder económico*, donde 500 empresas controlan el devenir de la economía mundial.

Desde una perspectiva nacional, este proceso de apertura de las economías implica ir hacia la extraversión de la economía nacional y su creciente dependencia de procesos que no pueden ser controlados, no sólo por los poderes locales sino ni siquiera por lo que resta de los poderes nacionales.

Por lo tanto, *las comunidades o las sociedades locales y sus gobiernos o autogobiernos reciben una autonomía en buena medida vacía, en tanto no pueden relacionarse con una base económica propia, estable y establecida*. Es el caso, por ejemplo, de un municipio que, ante la pobreza local, decide asumir funciones sociales y económicas nuevas y para eso debe contar con una base tributaria propia. Esa base tributaria y su capacidad para proveer los recursos necesarios depende del comportamiento de la economía local, que puede variar violentamente como consecuencia de decisiones o procesos que ocurren en otros ámbitos. O es el caso del gobierno local que tiene que negociar con empresas que van a decidir si se localizan o no en el municipio según las ventajas tributarias o servicios subsidiados que se les dé, y que



tienen un enorme poder de chantaje pues, mientras su impacto en la economía local es muy grande, para ellas es casi indiferente ubicarse ahí o en otros sitios. Es muy difícil, entonces, extraer de la economía local los recursos para fundar una autonomía real.

Una tercera cuestión se deriva del proceso de doble exclusión en nuestros países. Doble exclusión porque estamos siendo excluidos en el concierto mundial –América Latina no es prioritaria para los grandes grupos económicos o para los gobiernos de los países centrales– y porque internamente hay una dualización, hay una exclusión de segmentos enormes de la población que en el pasado tenían la expectativa de ser o permanecer integrados. Y *la polarización –económica, social y cultural– debilita las bases de esa convivencia democrática a la que apunta el modelo descentralizador*. Por el contrario, favorece la discriminación, el clientelismo, el resurgimiento de los notables locales, que el caciquismo o la beneficencia –formas tradicionales de dominio personalizado– y no el autogobierno por las mayorías, sean los que tiendan a reemplazar el dominio burocrático. Es decir, en este contexto de polarización y de dualización, la democracia local tiende a nacer deformada.

En cuarto lugar, *el modelo descentralizado viene a instalarse en un sistema de instituciones políticas, jurídicas y administrativas, y en una cultura política que tienen una gran inercia*. No siempre sustituye, sino que en muchos casos se superpone sobre las instituciones que se quiere superar, incorporando viejos agentes políticos que tienden a mantener posiciones, a adaptar las nuevas estructuras para mantener su dominio.

### **¿Es posible evitar una descentralización deformada?**

Hemos visto, entonces, las posibilidades del modelo, y también las dificultades que enfrenta por las condiciones en las cuales se implementa. Ahora hay que pensar qué se puede hacer para evitar que ese modelo, que es una propuesta que debemos valorar, por lo que puede contribuir a la democracia, no sea tergiversado, *refuncionalizado* y convertido en otra cosa en este contexto real. Quisiera avanzar algunas ideas al respecto para su discusión en esta sesión.

Una primera consideración se refiere a que *el gobierno local, ese espacio estatal renovado, difícilmente pueda surgir como forma más democrática si su*

*institucionalización es dirigida desde arriba, sin un sujeto de base que lo sostenga y vele por su sentido. Pero la realidad es que, lejos de ser una reivindicación prioritaria de las bases sociales, en muchos casos la iniciativa de la descentralización viene de los gobiernos nacionales e incluso son agencias internacionales las que la están imponiendo. Por lo tanto, si se va a crear este espacio de democracia y autogobierno local, tiene que ser construido, contradictoriamente, desde abajo, pero dentro del espacio que abre la iniciativa de descentralización que viene desde arriba. Es decir que la construcción de una voluntad política y de una base de recursos materiales para que la descentralización sea efectiva y no deformada deberán procesarse, en buena medida, desde abajo. El desafío no es, entonces, sólo implementar y administrar un modelo de descentralización, sino crear nuevas relaciones sociales, económicas y políticas.*

Uno de los problemas de ese modelo es que pretende ser uniforme y aplicarse en todas partes por igual. Esto, como puede intuirse, es imposible, en tanto hay ritmos, situaciones históricas y matrices culturales distintas, incluso en un mismo país. Por lo tanto, no es posible en todas partes y en cualquier área descentralizar de la misma manera. Hay lugares en los que el municipio puede crear sus propias bases materiales y otros donde esto es imposible, y se requiere pensar en una federación de municipios o en redefinir los municipios, o en trabajar por regiones. Habrá países donde la escasez de recursos para la descentralización hace ineficiente tanto su repartición uniforme entre todos los municipios, como el concentrarlos en los más pobres, siguiendo un principio inmediatista de equidad. En tales casos habría que concentrar recursos en aquellos municipios con mayor potencial, para contribuir a un desarrollo cuyos resultados puedan realimentar al resto. Son opciones duras que habría que tomar.

Una segunda consideración es que la *desnacionalización*<sup>4</sup> del poder político debe abarcar un doble movimiento: por un lado sí, *la descentralización, pero de modo que implique una mayor articulación de la sociedad, una mayor articulación del poder social y del poder político y que dé fuerza adicional y no debilite al poder político nacional, si es que éste es un poder político legítimo.* Esto supone advertir que en los procesos de conformación del poder no hay una suma-cero, que sacar poder del Estado nacional no sólo no es la única forma de potenciar a los Estados locales, sino que, incluso, puede debilitar-

4 “Desnacionalizar” en el sentido de dejar de ser un poder de ámbito nacional.

los, que el poder de ambos –o sea, la capacidad de decidir, de incidir, de autodeterminarse– puede y debe crecer al mismo tiempo, so pena de dejar a los poderes locales inermes ante el poder global.

Por la misma razón, *mientras por un lado se da la descentralización intranacional, por otro hay que avanzar hacia un nivel de regionalización supranacional*, construyendo una voluntad política capaz de representar las sociedades de diversos países como interlocutor colectivo en la escena política mundial. Porque es en esa escena donde los condicionamientos pueden volver a dar significado, regresivamente, las mejores propuestas de descentralización. Si no podemos volver a ser interlocutores válidos, si no podemos dejar de ser meros tomadores de opciones de lo que está pasando en el orden mundial, va a ser difícil que podamos lograr la democracia desde lo local. El error, aquí, sería creer que hay que optar por uno u otro: hay que hacer ambos movimientos. Es más, un poder nacional o supranacional (regional latinoamericano) con sólidas bases en las sociedades locales, rendiría una fuerza extraordinaria.

Una tercera consideración es que, para evitar la tergiversación de la propuesta de descentralización –cambiando las formas pero manteniendo las estructuras de dominio– y *para, efectivamente, servir a la democratización, se hace ya indispensable una reforma política profunda*, que no es una reforma administrativa del Estado, sino una reforma del sistema político.

Se habla mucho de la reforma del mercado, se habla mucho de la reforma del Estado –haciendo referencia, en general, al aparato administrativo del Estado–, pero el sistema político no aparece como objeto de reforma. El problema aquí sería ver quién le pone el cascabel al gato, porque al sistema político habría que reformarlo desde el mismo sistema político. La única salida de esta aparente contradicción es que surja una fuerza política que vaya más allá del partido político en sentido estrecho, un amplio frente político, social y cultural que logre controlar suficientes resortes del sistema político como para reformarlo desde adentro.

Una cuarta consideración que quisiera plantear aquí es que, para constituir un frente que pueda encarar esta tarea histórica, es necesario tener un marco estratégico compartido, que supere viejos lugares comunes y redefine la relación entre política y cultura, y entre política y economía.

Para dar ejemplos: en el campo cultural, cualquier propuesta de cambio o cualquier nueva relación de lo político con lo cultural va a encontrar que

los medios masivos de comunicación están controlados por grupos económicos y que sus programadores están atrapados por la lógica mercantil del *rating* (ponderado por la capacidad de consumir de los distintos sectores del público), pero que sus programas tienen una gran acogida en los sectores populares. Va a encontrar también un sistema educativo en crisis, pero al que las mayorías siguen viendo como vía de superación o como canal de ascenso social. Surgirá, entonces, la cuestión de cómo se plantean las alternativas a estos estados de cosas. Habrá quien plantee que hay que buscar alternativas a la forma de la telenovela, vista como una forma degradada de cultura, o al informativo de *noticias*, y propondrá programas culturales donde, a través de una cámara fija, se dé clase a la gente sobre lo que está pasando en el país o en el mundo, o programas con una gran sofisticación en el manejo de la imagen, pero que tienen poco que ver con lo que es la cultura popular de partida, que tenderá a rechazarlos. O bien, por el otro lado, se podrá plantear la anti-escuela, la substitución de los lenguajes profesionales por el lenguaje común de la gente, del maestro por el animador, de la transmisión de conocimientos técnicos por la concienciación, y esto también podrá ser rechazado desde la misma cultura popular. O se puede suponer que la gente ansía participar, multiplicando los foros y reuniones de información y discusión, sin advertir que lo que las mayorías preferirían, en principio, es que el Estado les resuelva los problemas, y que otra valoración de la participación supone un cambio cultural profundo. Entonces, es necesario reconocer y comprender el punto de partida de la cultura y el saber popular y todas sus contradicciones, para poder vincular la política, el cambio, con la cultura.

Otro ejemplo es en relación con la economía. Se está dando una apertura de la economía que se caracteriza por favorecer a los grupos monopólicos y, en particular, al capital financiero (ni siquiera al capital productivo). Por otro lado, se está dando una redefinición de las políticas sociales, que vienen a paliar las consecuencias sociales que genera esa apertura, tal como manifiesta el objetivo, hoy asumido como prioritario por el Banco Mundial, de *aliviar la pobreza*. Es decir, políticas asistenciales. Ante esto hay que redefinir, hay que repensar qué es la política social y en qué medida puede cambiar las estructuras que reproducen la pobreza y no solamente paliarlas. En esto hay grandes tareas, una de las cuales —el tiempo no alcanza para desarrollar ninguna de estas cosas ahora— es repensar la economía popular como un tercer polo de la economía, y no nos referimos al sector informal ur-

bano ni a los micro-emprendimientos, sino al conjunto de actividades económicas que realizan los sectores populares, por propia iniciativa, o con el apoyo, unas veces de las ONG (en general sin él), y otras del gobierno. Y con *popular* no nos estamos refiriendo a la extrema pobreza, ni siquiera a los pobres en general, sino a los sectores de trabajadores de muy distintos niveles y situaciones –muchos de ellos entrando en la categoría de nuevos pobres o con la posibilidad de hacerlo en los próximos años– incluidos los sectores medios urbanos. Otra tarea es redefinir la política social desde la perspectiva del desarrollo humano y, finalmente, otra que menciono porque me parece central, aunque puede parecer muy específica, es plantear una reforma fiscal profunda en estos países<sup>5</sup>.

Un último punto antes de terminar es que *ese amplio frente político-cultural, con una perspectiva global y una vocación nacional y latinoamericana, tendría que asumir en su interior la heterogeneidad y las contradicciones del campo popular, evitando la confrontación a la cual la descentralización, a secas, puede llevar*. Porque la descentralización puede llevar al enfrentamiento entre comunidades antes que al surgimiento de nuevos sujetos políticos capaces de autodeterminarse. Al articular en su interior esas identidades, esos intereses, ese frente político-cultural, más que un mediador externo, debería ser parte del entramado de la vida popular, de la vida cultural, de la vida económica, con capacidad para integrar en su interior múltiples puntos y tipos de iniciativa.

Una de las consecuencias de esto puede ser que, dentro del movimiento mismo, se dé una diferenciación de roles, entre quienes, trabajando directamente con las bases, pugnan por la descentralización desde abajo –y desde su perspectiva ven al Estado central imponiendo límites innecesarios–, y quienes, desde las instancias políticas centrales, asumen la tarea de consolidar una correlación de fuerzas que permita mantener abierta la posibilidad de una descentralización *democratizadora*, y desde su perspectiva ven a los activistas locales como entes voluntariosos que pretenden forzar los tiempos y situaciones políticas. Y ambos representan momentos mutua-

---

5 Sobre esto puede verse: Coraggio, José Luis. 1993. "La construcción de una economía popular como horizonte para ciudades sin rumbo". Quito: Ponencias de Fronesis, Nº. 7, y, Coraggio, José L. 1994. "Contribuciones posibles de la economía popular urbana a la transformación productiva con equidad". Quito: Ponencias de Fronesis, Nº. 10.

mente necesarios que deben integrarse en un proceso dialéctico de democratización.

Pero, además, las intervenciones deben ser, ellas mismas, integrales, y contra eso conspira la inercia de la fragmentación administrativa del Estado. Como comentábamos antes, uno puede comenzar por la organización de un centro de educación pre-escolar y la misma necesidad del proceso de su desarrollo, lo lleva a vincularse con la comunidad, con la economía, con la familia, con la política. Pero en tanto las intervenciones estén burocráticamente divididas por sectores, llevadas a cabo por especialistas, e institucionalizadas en secretarías planteadas como cotos administrativos, se reducen las posibilidades de ayudar a transformar y a construir desde abajo. Contradictoriamente, la misma cultura sindical de las organizaciones de empleados públicos que defienden estrechamente intereses por lo demás legítimos, puede ser un factor de esa resistencia al cambio.

En resumen: si no es parte de un proceso de profunda reforma del sistema político y de los sistemas de reproducción económica y cultural, la descentralización puede ser sólo un divertimento y no contribuir efectivamente a la democratización. Advertir esto y operar estratégicamente requiere un movimiento político-cultural de orden por lo menos nacional, lo que indica que más que fragmentar la sociedad en la búsqueda de nuevos sujetos sociales o políticos, es necesaria una radical rearticulación de lo local, lo sectorial y lo nacional, de la comunidad, la sociedad y el Estado.

Así como se están recomponiendo las fuerzas económicas a nivel global, es fundamental recomponer creativamente las fuerzas políticas y sociales nacionales. Esto supone redefinir la relación entre política, economía y cultura, posibilitando el desarrollo de sujetos que, fundados en las prácticas participativas desde lo local, fortalezcan su capacidad para ser interlocutores en la búsqueda de nuevos balances y nuevos sentidos universales.

## La descentralización: el día después... <sup>1</sup> (1997)

**Presentación de María Julia Aguerre**

Directora del CPP (Centro de Participación Popular, Montevideo)

Hoy festejamos diez años de existencia de la institución con una conferencia sobre el tema de descentralización a cargo de José Luis Coraggio. El Centro ha trabajado desde hace muchos años sobre este tema y, junto con los vecinos de Montevideo y las autoridades de las dos últimas administraciones, ha tratado de brindar su aporte para que el proceso de descentralización llegue a buen término. Todos conocemos las dificultades anteriores y las actuales, propias de los nuevos caminos, y nos parece que todos tenemos que poner el esfuerzo para que la sociedad civil de Montevideo y del país, ocupe realmente el lugar que le corresponde y tenga los ámbitos y los espacios para poder desplegar sus capacidades y realizar de esta manera una gestión conjunta de los asuntos públicos. Además, para nosotros es motivo de satisfacción la presencia de José Luis Coraggio, un experto ampliamente conocido. Además, nos parecía oportuno que, en algún momento, los vecinos de Montevideo que están discutiendo el tema y poniendo su esfuerzo para mejorar el proceso en marcha, nos diéramos un espacio de reflexión para salir de lo cotidiano y abordar el tema más global, más desde sus ejes estratégicos y profundos. Por eso, creo, la respuesta ha sido tan numerosa: por el in-

1 Publicado en Coraggio, J.L. *Descentralización: el día después...*, Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

terés del tema y por la expectativa que despierta nuestro invitado de hoy. Él nos conoce porque ha estado en más de una oportunidad en Montevideo trabajando en talleres, en seminarios, aportando sus reflexiones, y seguramente nos dejará hoy muchos elementos para que podamos seguir trabajando oportunamente sobre el tema, ya que dentro de pocos días se realizarán en Montevideo los talleres finales de *Montevideo en Foro II*.

## Conferencia

Para mí es un privilegio poder estar con ustedes cuando están concentrados reflexionando, repensando, evaluando el proceso tan rico de descentralización en el que están embarcados. Me imagino lo que será pasar por Montevideo dentro de unos años y cruzarme con algún amigo al que le preguntaré: “¿cómo te va?”, y que él me conteste: “acá andamos... descentralizando...”. Ya van muchos años de un proceso de descentralización que sigue, que continúa, que se profundiza, que se extiende a nuevas áreas del quehacer municipal de esa ciudad, al punto que los visitantes tendemos a asociar Montevideo con la palabra descentralización. Debo confesar un poquito de envidia por lo que ustedes están haciendo, algo de lo que apenas podemos teorizar en otros lados. Pero debo confesar también que, a veces, me asalta la duda de si no llegará un momento de cansancio por esta descentralización sin fin, porque el proceso mismo va generando nuevos desafíos, nuevas tareas. La descentralización siempre será perfectible y, por lo tanto, nunca será tarea acabada y en tal sentido, en verdad, nunca habrá cabalmente un día después...

Este proceso de descentralización parte de la voluntad política y social de modificar un sistema de gobierno local, de que la gente se vuelva a apropiarse de su gobierno para ganar en autonomía, en el control de sus propias vidas, de que el gobierno sea más transparente, de que la ciudadanía pueda participar de manera informada. Y todo eso no se logra con acercar los barrios a los centros de administración municipal, ni siquiera con abrir un espacio para las iniciativas de las bases en materia municipal. Incluso, si pensáramos la descentralización como el traslado de actividades y funciones del centro municipal hacia la periferia, aún cuando se acabe de desconcentrar aquello que puede ser desconcentrado, todavía quedará una tarea de desarrollo horizon-



tal, de vinculación horizontal entre todos esos pequeños centros, entra todas esas zonas, entre todas esas micro-comunas. Es más, puede pensarse que, una vez consolidado el esquema descentralizado de la ciudad, debería ahora pasarse a su equivalente en el orden nacional, con lo que se hace más evidente que no hay final a la vista para la vocación descentralizadora.

Aun si se acepta esto, me parece útil provocar otra mirada sobre el proceso en el que ustedes están involucrados al preguntar: "si hay un después de la descentralización ¿en qué consiste?". Suponiendo que se hubiera agotado ese proceso o se hubiera agotado la voluntad de seguir impulsándolo, ¿qué vendría, cuál sería la nueva gran tarea que seguiría después de la descentralización? Desde ese hipotético agotamiento de una etapa es que voy a enfocar la conversación con ustedes, no para distraer la atención del proceso de descentralización y sus desafíos actuales, sino para ver si no se estará dejando para un *después* imaginario una tarea que es importante emprender ya, dados los objetivos trascendentes que la motivan.

Parto de la base de que no estamos hablando de cualquier descentralización. En Montevideo estamos hablando de una descentralización *democratizadora*. Ciertamente, esta descentralización presta mucha importancia a institucionalizar el uso eficiente y responsable de los recursos públicos, y para eso modifica los mecanismos de gestión de modo que se ligen más directamente las demandas sociales y el servicio público. Pero más allá del argumento funcional, ésta es una descentralización que tiene como objetivo estratégico la democratización, que tiene como objetivo la ampliación de una participación popular en *consejos vecinales*, la transparencia de la función pública y la institucionalización de una esfera pública donde los ciudadanos puedan discutir directamente los asuntos de su barrio, complementando al *concejo deliberante*, donde los representantes políticos del pueblo deberían discutir los asuntos de la ciudad en su conjunto. El punto de llegada de la descentralización parece ser la zona o el barrio, una agregación territorial de la sociedad hacia la cual se descentraliza este Municipio antes centralizado, pero en realidad supone una transformación fuerte de la sociedad y el gobierno local, y de la relación entre ambos.

Por su misma naturaleza, esta descentralización amplía las posibilidades de cambio político-social, de democratización, de *desburocratización*. No es sólo una cuestión de reordenamiento de la administración municipal, sino que puede tener un impacto muy fuerte sobre los modos de hacer política,

sobre los modos de constituirse los actores políticos. Se habla de *desburocratización*, de constitución de nuevas comunidades de base barrial como actores colectivos, políticamente pluralistas, altamente representativos y muy cercanos a sus bases, bases que en general son socialmente más homogéneas que la ciudad en su conjunto. Desde este punto de vista, la descentralización puede ser vista como un despettador de comunidades territoriales, sociales y culturales aletargadas por los procesos individualistas de constitución de la ciudadanía, que enriquece las posibilidades de un sistema político democrático, donde los representantes permanecen al alcance del control de sus representados y éstos no pierden ni su identidad ni la iniciativa.

Si esto se logra en Montevideo, hay que valorarlo mucho. Porque podría darse otra descentralización, que en realidad sería un nuevo proceso burocrático desconcentrado, una nueva forma de burocratización, una funcionalización de las instancias descentralizadas para que predomine con renovada legitimidad el interés de viejos o nuevos grupos minoritarios o la reproducción del mismo sistema de representación política alienado, donde representantes y representados sigan separados, aunque dentro de unidades territoriales más limitadas.

En un proceso de descentralización *democratizadora* se redefinen, entonces, las relaciones de vecindad, se reactivan identidades pasivas, se modifican actitudes y disposiciones para el ejercicio activo de la ciudadanía, se hace más transparente la gestión del municipio. Pero debemos preguntarnos cuál es la sustancia, cuál es la materia a la que dan forma estas nuevas relaciones políticas y culturales. Una posible limitación sería que, al descentralizar, se reorganizara lo mismo. Con un cambio de calidad en la gestión, claro, con más eficiencia también, pero sin cambios en el contenido mismo de las funciones y de las competencias del municipio o de la autogestión local.

Es posible que, como consecuencia de la descentralización, puedan ahora manifestarse mejor, pero no por ello resolverse, las contradicciones entre los intereses micro-locales dentro de la ciudad y entre éstos y el interés general, el interés común, el interés de la ciudad como un todo. Esta contradicción puede personificarse como un conflicto entre quienes, desde el gobierno central de la ciudad, tienen que atender las relaciones con el resto del gobierno y con el resto del sistema político, orientándose por proyectos de orden macro-político, y quienes, por otro lado, se dedican a apoyar la autogestión en las bases, en los barrios, en los servicios municipales. Más que

una opción, ésta es la manifestación de una dialéctica interna al proceso de descentralización, que puede adoptar la forma de diferencias entre quienes están apegados cotidianamente a la resolución inmediata de problemas, que ven ese centro que impulsa la descentralización como muy lejano, que querían que esté más cerca, o que incluso tienen la utopía de que desaparezca, y quienes ven que el movimiento de conjunto de esta descentralización no puede lograrse si ese bajar a la sociedad se lleva a ultranza, porque consideran que la instancia estatal, la instancia política, sigue siendo fundamental para poder cambiar el curso de la sociedad y revertir las tendencias que más nos preocupan. Esta dialéctica es tan insoslayable como lo es la necesidad de articular ambos aspectos, superando una visión que asigna al nivel central un contenido político trascendente, y al zonal meramente la autogestión de los servicios, porque lo político está en todas partes, y porque las condiciones para una autogestión local no son meramente locales.

Pero no sólo lo político debe preocuparnos. Puede haber una descentralización *democratizadora*, que apunta a superar la alienación política, pero que deja sin tocar la principal fuente de alienación de los ciudadanos: la que impone una economía que opera a sus espaldas, como un proceso naturalizado que se libera en nombre del realismo y que nos golpea con el desempleo, el aumento de una vida extremadamente precaria, el detenimiento de la industrialización, la pérdida de poder adquisitivo y la pérdida de soberanía. Voy a sugerir que la voluntad política que posibilita la descentralización *democratizadora* debe asumir –en algún momento– la promoción del desarrollo económico local, para aprovechar al máximo las energías sociales que moviliza y para volverse auto-sustentable. ¿Será ésta la tarea que viene inmediatamente después de la primera etapa de descentralización? ¿O será que, independientemente de las distintas etapas, debería haber una acción convergente como parte de un mismo proyecto de cambio político, cultural y económico en que el poder político y el poder económico deben descentralizarse juntos para consolidarse?

Un posible desarrollo de la dialéctica antes mencionada requeriría un movimiento horizontal y de abajo hacia arriba que, no contento con el surgimiento de nuevas identidades barriales, reconstituyera los sujetos políticos metropolitanos, ahora con nuevas raíces en las bases barriales, para plantear en la esfera pública y con plena participación no ya la cuestión de cada barrio y las necesidades y los conflictos concretos inmediatos, visibles para los

vecinos, sino la cuestión urbana. Esta cuestión es más concreta, porque asume otras dimensiones de la realidad, pero parece más abstracta para cada ciudadano. En realidad, lo abstracto es la descentralización de un poder que no puede ejercerse porque carece de recursos propios. La cuestión urbana es cuestión de la ciudad en su conjunto y en todas sus dimensiones, es la cuestión del sentido de la ciudad, en buena medida marcado por la evolución de su base económica, en vinculación con otras regiones del país y del mundo. Así, la descentralización no supone la desaparición del centro, sino que, por elevación, apunta a un cambio cualitativo de ese centro, a su fortalecimiento ya no como poder administrativo, sino como gobierno democrático representante de la ciudad en su conjunto, expresión política plural de una sociedad urbana. Es evidente que aquí estamos hablando de gobierno y no meramente de administración.

Entonces, se abre un nuevo desafío. Cómo se enfrenta, con qué recursos, con qué posibilidades, con qué nuevo punto de partida, dependerá en buena medida del contenido de ese proceso de descentralización. El movimiento descentralizador puede hacerse desconcentrando las funciones más tradicionales del municipio, sin ampliarlas, para enfrentar los requerimientos de una nueva época, de un mundo en proceso de globalización. Si se acepta, ya sea por voluntad o por imposición normativa, que la economía es un contexto intocable, que es apenas el escenario sobre el cual transcurre esta descentralización, y que, como escenario, no es susceptible de ser cambiado por los actores locales, se pierde una oportunidad de revitalizar al gobierno local y de dar bases más firmes a la democracia local.

Si se acepta que el contexto económico no es de incumbencia de los poderes locales, sino que es materia del gobierno nacional o, lo que es peor, que la economía no es de competencia de la voluntad política, porque son los procesos del mercado quienes la definen, entonces es posible que la descentralización constituya sujetos colectivos locales con esa misma impronta y limitaciones. Y al llegar el momento de plantearse la tarea de definir, democráticamente, el sentido deseado para la ciudad como un todo, esa herencia se revelará como dificultad adicional.

Podrá hablarse, por ejemplo, de *planificación estratégica*, pero el contenido de esa planificación estratégica estará limitado por las funciones tradicionales del municipio, ocupado de las veredas, del tránsito, de las áreas verdes, de los usos del suelo urbano, con escasas funciones de promoción so-

cial, donde predomina la gestión de la ciudad como espacio construido. Podrá hablarse del sentido de la ciudad, del perfil y la posición deseados en un mundo global para esta ciudad, pero esto no será materia de construcción local, sino apenas una expresión de deseos, contrapuesta ideológicamente, a las tendencias tecnológicas y económicas o a las políticas económicas nacionales que serán las que efectivamente producirán las bases materiales de la ciudad. El término *desarrollo urbano*, si queda encasillado a los enfoques propios del urbanismo democrático, necesarios pero limitados, dejará de lado muchas de las preocupaciones prioritarias de la gente, las que tienen que ver con su ingreso, con sus oportunidades de trabajo, con la pérdida de los mecanismos de seguridad social, en suma, con la crisis del modelo industrial y de su estado de bienestar.

Para ir más allá sería necesario reconstituir –en un segundo movimiento, ya no de descentralización sino horizontal y hacia arriba–, la sociedad urbana, ese conjunto heterogéneo, contradictorio, de identidades, no solo la del barrio y la vecindad, sino las de clase, de género, las generacionales, las corporativas, las políticas, las culturales. Esto llevaría a plantear como urgente y más significativo, no tanto atender a cómo se administran los fondos y cómo se ejercen las funciones municipales, sino quién, cómo y hacia dónde gobierna una metrópolis nacional, con qué grado de autonomía y a la vez de responsabilidad por el destino del conjunto de regiones de un país. Porque los objetivos estratégicos que la metrópolis se plantee, y las funciones que su ciudadanía atribuya a un gobierno local fortalecido por la renovación democrática y las capacidades de participación logradas en la descentralización, incidirán sobre el país en su conjunto.

Para asumir esa búsqueda colectiva de sentido, el municipio debe incluir entre sus funciones la promoción del desarrollo de estructuras económicas que den base sólida a la vida de esta sociedad local. Dadas las limitaciones burocráticas o normativas de los municipios, para encarar ese desafío suelen adoptarse formas *ad hoc*, como la de corporaciones de desarrollo local, donde predominan las representaciones sectoriales y desiguales. Limitarse a ese tipo de formas abriría la posibilidad de que el control democrático al que está sometido el gobierno local sea eludido por la concertación corporativa y que la política sea sustituida por la negociación entre los intereses preexistentes del capital privado y la clase política, dada la debilidad usual de la representación de las mayorías en ese tipo de institución.

Encarar la cuestión económica desde la ciudad y su municipio supone gobernar y no sólo administrar, posicionarse con un proyecto innovador en procesos marcados por el cambio de época. Está cambiando el estilo de desarrollo predominante, están cambiando las tecnologías, están cambiando las correlaciones de fuerza, todo al mismo tiempo y a una velocidad vertiginosa. La gran ciudad, que en el proceso de descentralización tiende a estar reconcentrada en sí misma, tiene ahora que abrir su perspectiva para atender tres grandes desafíos, de cuya adecuada resolución dependerá cómo se ubique en el nuevo sistema mundial. Estos tres desafíos son: lograr *competitividad*, lograr *governabilidad*, y lograr un *desarrollo humano sustentable*. Un gobierno o una sociedad pueden adherirse, de palabra, a estos tres objetivos estratégicos, que difícilmente están ausentes de cualquier discurso político contemporáneo, pero el significado efectivo que tengan dependerá de cómo se jerarquizan, de cómo se encarnan en las políticas y en las prácticas de todos los días, esto es lo que hace la diferencia.

Por ejemplo, una propuesta centrada en la competitividad de corto plazo del sector empresarial exportador, afirmará que “sin competitividad no habrá política social, no habrá distribución, no habrá empleo, por lo tanto tenemos que pasar este test como condición previa de todo lo demás, tenemos que hacer que el sector empresarial sea competitivo en esta ciudad, identificando la producción o los servicios en que tenemos posibilidad de competir inmediatamente, atraerlos y exportar para poder sustentar los equilibrios macroeconómicos”. Esta visión a corto plazo de la competitividad, atada al objetivo de atraer el capital global, suele estar asociada, como diría la CEPAL, a una competitividad espúrea, basada en la baja de los costos salariales, en la modernización y baja de los costos de los servicios a la producción, en la elevación de la eficiencia de la administración pública, la reducción de la presión tributaria y de todos los costos indirectos de seguridad social para las empresas, en la desregulación del mercado de trabajo —que equivale al desmantelamiento del sistema de los derechos humanos que tanto nos costó conseguir—, en la canalización de la privatización y tercerización del Estado hacia el sector empresarial; se basa también en la apertura de la economía en nombre de la competencia, que nos abre a la importación de bienes y servicios producidos en sociedades con otra historia de derechos humanos, de modo que, en nombre de la eficiencia, tenemos que sufrir la desocupación y el freno de la industrialización que ese *dumping* social signifi-

ca. Paradójicamente, también en nombre de la eficiencia, se crean mercados cautivos de servicios básicos para monopolios no regulados por el Estado.

Otra propuesta para resolver este triple desafío está centrada en la gobernabilidad vista como la vigencia legítima del gobierno local y de las estructuras estatales existentes, pero también como eficacia y eficiencia de la administración pública y sus políticas. Atendiendo al objetivo de la reproducción del poder político, esta versión busca un equilibrio entre políticas dirigidas a lograr la competitividad de que hablamos antes y políticas sociales que compensan los efectos de la exclusión que aquella genera. Puede estar pensada desde el inmediatismo político o bien desde el reconocimiento de que la competitividad de largo plazo y la perdurabilidad del ajuste estructural requieren estabilidad política, tesis que comparten, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNUD, y para eso son necesarias políticas sociales centradas en los sectores de extrema pobreza, que contribuyan a legitimar el sistema político que garantiza las reglas del juego de la competitividad. La reducción del Estado que acompaña esta visión puede también tomar formas de descentralización o apelar a la concertación urbana.

Una tercera propuesta, centrada en la satisfacción de las necesidades básicas de todos y en los equilibrios ecológicos, propone resistir al desmantelamiento de las redes de seguridad social y de las garantías de cumplimiento de derechos humanos, sociales y políticos, intentando poner límites sociales a la reproducción del capital y del poder político. Esa propuesta puede estar encarnada en ONG, o en movimientos sociales que ven al sistema político y al mercado como dos grandes mecanismos destructores de la vida humana. Pero esta alternativa no llega a generar un proyecto de ciudad, no termina de conectar la calidad de vida con la participación en las estructuras económicas o de poder, ni conecta la calidad de vida con una reestructuración competitiva de la producción.

Una cuarta opción, que suscribo, pone el desarrollo humano sustentable como eje de sentido para el gobierno, la economía y la sociedad urbanas, asumiendo el triple desafío mencionado. Es desde la perspectiva del desarrollo humano sustentable que se determina qué competitividad y qué gobernabilidad se propugnan. La gobernabilidad no es vista como la capacidad de manipulación simbólica o de la clientela para legitimar el sistema desde el Estado, sino como una profundización de la democracia, como el desarrollo de la autonomía de las mayorías respecto del poder de los grupos

económicos y de la clase política, combinando sistemas de representación no alienantes con una importante autogestión de las mayorías. La competitividad es vista como una competitividad auténtica, basada no en la degradación del trabajo o en la explotación desmedida de los recursos naturales, sino en el desarrollo de una sociedad integrada donde todos tienen oportunidad de desarrollar sus capacidades, donde el capital humano es la principal inversión, basada en la calidad del conocimiento y la información de las personas, en la generalización y efectiva utilización de las capacidades de emprendimiento en todas las esferas de la vida.

Esta opción no rechaza al mercado ni a la política, pero tampoco admite una división del trabajo en la que los agentes del mercado capitalista aparecen como responsables del perfil productivo y ocupacional de la ciudad, mientras que los trabajadores aparecen como meros insumos o como consumidores, cuyo único recurso es apelar a la voluntad de la clase política para poner límites al capital. Es necesario evitar esa contraposición simplista entre poder económico y poder político, entre el mercado y la voluntad política que le pone límites. Para conformar otro polo de poder económico-social, base de una mayor autonomía política de las mayorías, se requiere la democratización del poder económico del sector público y el fomento de un sistema de economía popular

Para esta perspectiva, el presupuesto público debe ser participativo, pero esto requiere que el ejercicio de la ciudadanía sea algo más que una negociación entre intereses particulares, micro-locales o sectoriales, y que se constituya un sujeto colectivo representativo y capaz de pensar autónomamente no sólo su diversidad, sino la ciudad como un todo y a la vez reconocer, responsablemente, su papel en el país y en el mundo. Esta autonomía y esta altura política deben basarse en un mayor control de las bases económicas de su reproducción por las mayorías de la población. En este sentido, el desarrollo de una economía popular urbana coadyuva a la democratización.

¿Qué entiendo por economía popular urbana? No me refiero meramente a los micro-empresarios por cuenta propia, al sector informal, a los vendedores callejeros, a las cooperativas. Todo eso entra en la economía popular, pero ésta va mucho más. Abarca el conjunto de recursos, actividades y relaciones económicas de los sectores de la sociedad cuyo principal recurso es el trabajo: los trabajadores, asalariados o por cuenta propia. En este



subsistema, el principal recurso no es el capital acumulado, aunque pueda generar ahorros y cierta acumulación productiva o de consumo. Sus elementos básicos no son empresas, sino unidades domésticas orientadas a la reproducción ampliada de la vida de sus miembros. Si estas unidades no pueden realizar su fondo de trabajo entran en una crisis vital, y esto abarca desde sectores medios hasta sectores de extrema pobreza. No estamos entonces hablando sólo de los sectores más pobres.

Por extensión, la economía popular abarca también todas las redes, todos los sistemas que se han ido multiplicando para atender a la reproducción: las redes de ayuda mutua, las cooperadoras escolares y de salud, las cooperativas de vivienda, de producción, de abastecimiento o de comercialización, las obras sociales sindicales, los clubes, las asociaciones barriales de mejoras, etc.

Por extensión adicional puede abarcar, en una sociedad con gestión participativa, los programas y recursos públicos dirigidos a los sectores populares de la ciudad, como el sistema escolar y de salud públicos, los sistemas provisionales, las universidades públicas, etc. A esto se pueden sumar los programas de organizaciones no gubernamentales y otros orientados por los intereses de estos mismos sectores. Hablamos, entonces, de una gran masa y diversidad de recursos económicos que, si fueran manejados participativa y eficientemente, podrían reorganizarse y potenciarse con un proyecto de estímulo del desarrollo económico local. El principal problema está hoy en que, en nombre de la competitividad, los recursos públicos tiendan a ser puestos al servicio de un proyecto de modernización basado en la construcción de plataformas empresariales como islas modernas en un océano de pobres a los cuales se dirigen políticas compensatorias –incluso a través de una tercerización en que participan muchas ONG– que responden más al déficit de legitimidad del sistema, que a los intereses de los destinatarios. Otro problema no menos importante es que los recursos de los sectores populares y sus organizaciones no responden, en la actualidad, a un programa de conjunto, desgastando energías y perdiendo sinergia por su fragmentación.

Si esto cambia, la economía de la ciudad futura puede ser pensada como una economía con tres subsistemas: la economía empresarial capitalista, la economía pública y la economía popular. Actualmente, las relaciones entre estos tres subsistemas económicos son asimétricas, lo que se refleja en transacciones de gran inequidad para la economía popular: ni las finanzas

públicas son equitativas, ni los precios relativos entre lo que vende la economía popular y lo que tiene que comprar del sector empresarial resultan de estructuras ideales del mercado competitivo. Pero el futuro de la ciudad dependerá no sólo del desarrollo de un sector empresarial capitalista y de una economía pública eficientes, sino también del desarrollo de una pujante economía popular, sin la cual las bases sistémicas de la competitividad y de la democracia serían endebles.

La descentralización se está dando en todo el mundo, aunque escasas veces como descentralización *democratizadora*. Igualmente, hay una conciencia universalmente generalizada de que el municipio tiene que asumir funciones nuevas, siendo una de ellas la promoción del desarrollo local aunque, nuevamente, rara vez como promoción de la economía popular. Se trata en ambos casos de una opción abierta con la que se está experimentando crecientemente. No es nada fácil, porque estamos justamente en un momento en que lo local mismo es difícil de definir, pues parece tender a desdibujarse en el espacio globalizado. La globalización le pone al desarrollo local límites mediados por los administradores nacionales del ajuste estructural. También le pone límites una normatividad que sigue viendo al municipio en términos tradicionales. Por ello, es fundamental redefinir las instituciones de gobierno metropolitano, pero también plantear otras variantes del ajuste, más equitativas, integradoras y no duales. Eso sólo puede hacerse desde una sociedad local fuerte por sus raíces democráticas, pero también por la convicción que da compartir y experimentar la potencialidad de un proyecto de desarrollo que requiere ampliar sus límites. Cuando se intenta superar esos límites, la cuestión urbana se convierte en una cuestión de orden nacional.

Mientras no llegue ese momento, las fuerzas democráticas locales y sus bases sociales pueden avanzar más allá de una descentralización administrativa, profundizando y consolidando la democratización alcanzada, si emprenden al mismo tiempo acciones en la esfera económica, que adelanten la necesaria ampliación del ejercicio de su voluntad. Una sociedad urbana que se ha probado relativamente autónoma en sus iniciativas, que ha mostrado la posibilidad de un gobierno más participativo, que comienza a socializar la gestión entre sus ciudadanos, se potenciaría al emprender acciones sistemáticas en su base económica, condición para presentarse en el mundo global como una ciudad integral, cuya competitividad se basa en el desarrollo humano generalizado y en la estabilidad de una democracia no formal.

## **Diálogo**

### *Preguntas*

- Una primera gran inquietud tiene que ver con cómo fortalecer la sociedad civil, cómo alcanzar la autonomía efectiva y respetar las decisiones de los concejos vecinales. Vinculada con ésta, surgen dudas acerca de los ámbitos de la información, publicación y difusión de las tareas realizadas; por último, hay interrogantes sobre los mecanismos para profundizar la descentralización e insitucionalizar los concejos vecinales. Como se puede advertir, estos planteamientos están muy teferidos a lo que estamos discutiendo aquí...
- ¿Cree que la descentralización del poder político en Montevideo es la correcta y eficiente, y no aumenta los escalones burocráticos?
- ¿Qué ha ocurrido con la intención de incorporar un ombudsman vecinal, y qué lugar se le ha asignado en la estructura municipal?
- ¿Qué perfil de ciudadano forma una ciudad descentralizada? ¿Qué tipo de educación / capacitación requiere el proceso de descentralización? ¿Qué rol tienen los movimientos sociales en este proceso?

### *Respuesta*

Tomé nota de algunas palabras clave en las preguntas leídas, por ejemplo, la palabra "eficiencia". Creo que tenemos que revisar el concepto de eficiencia antes de convertirlo en criterio de decisión. Es decir: ¿qué es ser eficiente?, ¿cómo se juzga la eficiencia? Hoy en día está de moda decir que una actividad es eficiente si pasa el test del mercado, si puede competir en el mercado. Como consecuencia, al propender a esa eficiencia en servicios públicos como la educación o la salud, se están introyectando en el Estado valores mercantiles, conceptos de eficiencia que son propios del mercado. ¿Qué dice la teoría del mercado? Dice que si un empresario (o el Estado) organiza recursos y lanza al mercado determinados productos y no puede venderlos, es porque lo que está produciendo es de baja calidad, o porque lo está llevando a costos demasiados altos. Dice que si pierde y quiebra en esa competencia en el mercado, se benefician los consumidores, porque habrá ganado otro que produce mejor.

Es una linda teoría, que ignora que los consumidores son ellos mismos productores, y que la desocupación que genera la competencia internacional salvaje los golpea por la espalda en hechos como desempleo, precarización y pérdida de oportunidades. En realidad, es una ideología, porque oculta que los que ganan la competencia en el mercado real no son necesariamente los que usan mejor los recursos humanos y naturales ni los que producen a menores costos ni los que producen los productos de mejor calidad, porque la competencia es una lucha donde se usan armas de todo tipo para triunfar, donde se agotan recursos no renovables aprovechando que sus precios no reflejan su valor social, donde se venden al consumidor no sólo las cualidades físico-químicas y los servicios que acompañan a los productos, sino también sus imágenes, con las que se manipulan los deseos y miedos de la gente; por lo que detrás del aparente poder de los consumidores, se ejerce un poder material y simbólico del que los monopolios de la comunicación tienen una gran cuota.

Un hipermercado internacional puede llegar a una ciudad en nombre de la modernidad y destruir a miles de pequeños comercios e industrias importando contenedores de mercaderías baratas o incluso vendiendo por debajo del costo. Lamentablemente, este proceso se está generalizando en América Latina. Curiosamente, en EEUU hay ciudades donde la sociedad local, conocedora ya de este fenómeno, toma las calles y dice “no queremos más hipermercados, porque destruyen nuestras fuentes de trabajo”. No se trata de una competencia basada en la eficiencia, sino en el ejercicio del poder económico, compensable, en este ejemplo, sólo con un poder social o político.

¿Es más eficiente una administración descentralizada? No creo que se pueda generalizar una respuesta. Que los costos bajen o suban dependerá del servicio y de las formas en que se teorganiza cuando se descentraliza su prestación. Pero la comparación se complica más cuando la descentralización modifica la calidad misma de los servicios (por ejemplo, al adecuarlos a las necesidades reales de la gente). ¿Qué pasa si cuestan algo más, pero se proveen servicios de mejor calidad? ¿Cómo contabilizo los posibles efectos de control de la corrupción, o los del desarrollo de las capacidades de emprendimiento de los habitantes de la ciudad, a raíz de su participación en los procesos complejos de administración municipal? ¿Cómo contabilizo la pérdida de poder social y político que significa dejar en manos de monopolios la decisión de quién tiene derechos a satisfacer sus necesidades básicas?

En todo caso, el grado y forma de la descentralización no debería decidirse exclusiva ni principalmente en términos de la definición estrecha de eficiencia de mercado.

¿Debe el Municipio prestar servicios de teléfonos o de salud? Puede afirmarse como principio que el Estado es ineficiente por naturaleza e impulsar la privatización. Pero al hacerlo se dejará en manos de poderes monopólicos, cuyo interés es la ganancia, y a los que no les interesa garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la comunicación o a servicios de salud. ¿Queremos esa "eficiencia"? Porque detrás de la palabra eficiencia hay la consolidación, difícil de revertir, y a escalas que nunca vimos, de un poder centralizado, que está controlando los servicios básicos de la ciudad, condición ésa adversa para la autonomía y la democracia.

Hay otras eficiencias, como la eficiencia social, donde algo puede no ser eficiente desde el punto de vista de la ganancia, pero puede constituir la manera más económica de satisfacer las necesidades básicas de todos. En algunas actividades y bajo ciertas condiciones, el mecanismo de mercado puede promover esa eficiencia y hacerlo de manera convergente con la búsqueda de la ganancia. Pero hace tiempo que se estableció que para los bienes públicos o cuasi públicos, para los bienes de la cultura, o para actividades estratégicas para la vida o la defensa, el Estado tiene un papel fundamental al que no puede renunciar.

En cuanto a la pregunta sobre el burocratismo: efectivamente, la descentralización puede consolidar un nuevo modo de ser burocrático. La decisión colectiva descentralizada puede significar una multiplicación de posiciones, funciones y jerarquías, nuevas divisiones funcionales del trabajo, etc., porque se piensa que, para que se institucionalice, la descentralización debe cristalizarse a través de formas jurídicas estables, organigramas y todo lo demás. En sentido amplio, una institución es una pauta compartida de comportamiento, como el de buena vecindad, o el de la ética del funcionario público, y no necesariamente requiere de organigramas o leyes. O pueden existir las reglamentaciones formales y ser burladas por el accionar real, *informal*. En todo caso, si quien atiende una demanda lo hace aplicando la rutina que corresponde a la función o posición que se le asignó, ya tenemos recreada una nueva burocratización, aunque esa posición parezca estar cerca de la gente. Me parece que el burocratismo todavía lo llevamos adentro, que no está en los organigramas ni se resuelve con otro organigrama.

Lo mismo pasa con el *ombudsman*. Puede ser una figura útil, pero a mí me llama la atención que debamos poner en manos de una figura o personificar en un cuadro del organigrama la vigilancia de derechos que están siendo violados masiva, sistemática y estructuralmente. ¿No terminará el *ombudsman* convirtiéndose en una burocratizada ventanilla de reclamos de todo tipo? ¿No son los más diversos movimientos y organizaciones sociales y políticas unos medios democratizados de comunicación social, un sistema de justicia accesible, los que pueden ejercer con eficacia esa vigilancia?

¿Cuál será el perfil del ciudadano, o qué perfil del ciudadano forma la ciudad descentralizada? No podríamos decir que “todo lo descentralizado es mejor” o que es más formativo, ni que cuando más abajo está un funcionario en una jerarquía decisoria, mejor informado y menos alienado está. Justamente en un mundo en proceso de globalización, un proceso que se caracteriza por una violenta concentración del conocimiento y la producción de información, pensar en llevar el poder a los barrios, a las manzanas, guiados por la reflexión de propiciar la capacidad de autogestionar los propios servicios, es extremadamente limitado. Sin duda que la descentralización es un buen antídoto para enfrentar la opacidad de las relaciones administrativo-políticas. Pero lo es sobre todo si permite la reconstitución de un sujeto político supra-local, de un sujeto con voluntad para encarar la cuestión de sus propias bases económicas. Por eso me parece que todo este activismo, toda esta lucha por la autodeterminación, que en última instancia es lo que significa un proceso de descentralización democratizador, tiene que incluir -mejor más temprano que tarde- la cuestión de las bases económicas de esa autodeterminación.

### *Preguntas*

- ¿Cuál sería, a su juicio y en este momento, la mejor articulación del avance de la descentralización de Montevideo con el plan de ordenamiento territorial que se está llevando adelante en esa ciudad?
- ¿Cómo podría continuar la descentralización, cuando existen cuerpos que no tienen marcos jurídicos, que fueron electos por el voto universal y que no son escuchados por las autoridades?
- ¿Necesita la descentralización una previa capacidad de gestión a nivel local?, ¿sería un fracaso implementar un proceso descentralizador sin for-

ralecer la capacidad de digerir el mismo proceso por los actores locales?, ¿cómo solucionar esta problemática, proyecto o experiencia piloto?

*Respuesta*

En todo caso, si se ve al gobierno local como administración municipal tradicional, muchas de cuyas funciones tienen tradicionalmente que ver con el funcionamiento del espacio construido, con el orden urbano, cuando uno dice “municipio” está pensando que esta noción tiene mucho que ver con el urbanismo. Se podría pensar que la descentralización de eso implica una autogestión micro local del espacio construido, y que, en tal sentido, la gente va a discutir las obras: si se hace o no esta calle, si se construyen estacionamientos en esta plaza o se limpian los desagües, dónde se pone un dispensario, dónde una guardería, etc., o sea, una problemática no urbana sino urbanística.

El hábitat es muy importante para la vida, pero también muy limitado para asegurar su calidad, porque la vida tiene otras dimensiones y, como dije, la económica es muy importante. Desde ese punto de vista, llama la atención que se multipliquen en América Latina planes estratégicos que son fundamentalmente una concertación de la ciudad como cosa urbanística, de la ciudad como espacio construido, donde se intenta compatibilizar, por ejemplo, la necesidad de una plataforma moderna para el Centro de Servicios Financieros con la demanda de infraestructura básica de los sectores populares. Si esta ciudad se propone ser el Centro Financiero del Mercosur, ¿qué necesita? Una plataforma moderna, con seguridad, con edificios comparables a lo de los centros financieros del resto del mundo, limpia de basura y de violencia, con espacios suficientes para estacionamientos, muy comunicada, cerca de aeropuertos, y con autopistas que lleven a los lugares de descanso. Si esto meramente se superpone al resto de la ciudad, se crea una ciudad dual, porque quedan fuera los pobres y los sectores medios, que seguirán empobreciéndose sin oportunidades económicas mínimas. Los indicadores macroeconómicos pueden ser muy buenos pero la vida de la mayoría de la gente se puede tornar miserable. Se puede plantear esa una posible compatibilidad negociando un mínimo de infraestructura de vivienda, de calles, de servicios para los barrios.

Se trata de una concertación de intereses con poderes muy desiguales, en la que, en todo caso, no se ve cómo surge un sentido estratégico definido por una sociedad que se piensa a sí misma y decide qué papel quiere jugar, entre los posibles; cómo va a entrar en el juego de la competencia internacional, si va a tratar de ser como Kuala Lumpur, si va a tratar de ser como Curitiba o cuál va a ser su identidad propia como ciudad. Por ahí tendría que empezar la definición estratégica. En general, lo que se puede encontrar es un juego de planificación urbana muy sectorial, muy disciplinario, que puede ser muy bueno técnicamente, pero que sigue evitando encarar el nudo central del desafío que enfrentamos.

Una de las preguntas planteadas parece afirmar que hay funcionarios o personas electas pero que no son escuchadas. Yo no puedo abrir juicio al respecto. Sin duda que estos procesos llevan a la formación de nuevos actores y, al hacerlos pasar por la criba de los sistemas electorales, se ven impregnados de las posibilidades y las limitaciones de un sistema político basado en la competencia electoral entre partidos. Si tal fuera el caso, no habría mayor novedad en que uno pueda elegir y después no tenga nada más que decir hasta la próxima elección, o que pueda ser elegido y no tener los poderes que se supone que se le confirieron. Esto es parte de un sistema político competitivo basado en partidos (hasta ahora no se ha encontrado una manera mejor de organizar la política), y puede reproducirse en el interior de un proceso de descentralización que pasa por (o coexiste con) los partidos políticos, pero está en nosotros advertirlo, rectificarlo y corregirlo continuamente.

En cuanto a lo de la previa capacidad de gestión a nivel local, el problema con la palabra "previa" es que en general nos lleva al inmovilismo. Siempre hace falta una condición previa para hacer mejor cualquier cosa. Yo preferiría decir que habría que "hacerlo simultáneamente". En educación sabemos las limitaciones de enseñar teóricamente y que después venga la práctica. Cuando se puede, es mejor desarrollar un saber teórico junto con un saber práctico. En este caso, la capacitación puede darse al mismo tiempo que se van poniendo a prueba las nuevas formas de representación, de participación y de gestión. No creo que tengan que ser previas; es más, me parece que enseñanzas demasiado anticipadas podrían ser muy teóricas y poco estimulantes.



*Preguntas*

- Interesa que profundice acerca de la relación descentralización-territorialidad-identidad local.
- En un proceso de descentralización democratizador, ¿es posible articular / integrar intereses distintos según los factores económicos?
- ¿Qué experiencias existen donde se haya combinado la descentralización política con un desarrollo económico social sustentable?
- ¿Podría explicar algún caso de desarrollo de economía popular?
- ¿Cómo es vista por usted la globalización: como una realidad, como un proceso o como una legitimación discursiva, y en cada tema, cómo mira lo local en relación a la consideración anterior?
- El desatrollo de las contradicciones de la economía popular urbana con las leyes de mercado.

*Respuesta*

Son preguntas muy importantes, que apenas podré comentar o elaborar un poquito, además de que habría que aclarar el sentido de algunas de ellas.

Lo de identidad local, primero: en un trabajo que leí recientemente de Roselli, él hace -demasiado brevemente para mi gusto- una referencia a lo que puede significar la descentralización en el contexto histórico de una sociedad que ha pasado por un período largo en el que se han desdibujado identidades, y sugiere que este proceso de descentralización podría venir a revitalizar o despertar lo que estaba dormido, más que a crear lo que no existía.

Si la identidad de vecino alguna vez tuvo vigencia y presencia importante, y luego fue aletargada, este proceso la puede revitalizar o incluso desarrollarla, al abrir un espacio que posibilita asignar recursos participativamente, decidir juntos cómo tiene que hacerse una determinada obra, dónde tiene que ubicarse o quién se hace cargo de los efectos -negativos para unos y positivos para otros- de una determinada intervención. En ese diálogo, en ese encuentro, puede forjarse una nueva identidad de vecino, pero sobre la matriz de aquella identidad antecedente y adormecida. No es nada fácil que esto resulte, pero no es imposible. Sentado como visitante en las reuniones de

Asambleas en Porto Alegre, pude ver cómo, después de dos rondas de presupuesto participativo, gente de las más variadas formaciones y extracciones sociales era capaz de cuestionar muy ajustadamente, muy finamente, las justificaciones que hacían funcionarios de la *Prefeitura* de porqué no se había avanzado en determinada obra. Tenían una capacidad nueva, y se podía ver que iba emergiendo una unidad en la diversidad. Mientras todos estaban enfrentados en este momento a un funcionario que, a juicio de ellos, no había cumplido su función, estaban pensando no en el interés de cada uno, sino en el interés de su zona. Pero estos procesos llevan tiempo, requieren continuidad. Que el *PT* siga siendo reelecto en Porto Alegre contribuirá a consolidar esa cultura ciudadana.

Aquí me contaban hoy lo que puede pasar en una zona donde el *cantegril* necesita que la basura esté cerca, y la zona residencial de nivel medio necesita que esté lo más lejos posible. Conflictos de esos siempre hubo pero, en la medida en que se puedan ir expresando y elaborando en un encuentro democrático, se irán forjando nuevas identidades. Ahora, tengo mis dudas de que se trate de una identidad *local*. No soy proclive a idealizar lo local por sobre lo global, lo nacional o lo sectorial; lo local puede ser el mundo de los caudillos y de la dependencia interpersonal. Si tuviera que optar entre eso y la dependencia a una clase política, no estoy muy claro de que lo primero sea mejor. ¿Qué quiere decir una identidad local? Puede tener que ver con un club de fútbol, puede tener que ver con una historia migratoria, puede tener que ver con clase social o con etnia; es muy complicado el tema, y no podríamos resolverlo sin saber cuáles son las relaciones históricas concretas entre todas estas dimensiones.

La posibilidad de integrar intereses distintos está relacionada con lo que decía antes. ¿Qué quiere decir integrar? ¿Podemos volver a plantear la cuestión del interés común? Para algunos es tema superado, y sólo quedaría hablar de intereses particulares y de concertación o negociación entre ellos. Sin embargo, me parece que si aceptamos esto, estaremos perdiendo una perspectiva que nos ayudaba a comprender el carácter necesario y los alcances del Estado en la superación de una sociedad civil salvaje. En todo caso, el concepto de interés común nos permite ver las limitaciones de proponer la suma de los intereses particulares contradictorios o el predominio de algunos intereses particulares sobre los otros. Si es una construcción social, ¿cómo se construye? La respuesta tiene que ver fundamentalmente con la polí-

tica. Es posible que los modos de hacer política desarrollados durante el retorno a la democracia no siempre sean la mejor manera de construir el interés común; que haya mucho de sobre imposición de la lógica perversa de la competencia electoral, que hace que el político no pueda descuidar el test del número de votantes; y que se vuelva tan difícil arriesgar una propuesta de sentido compartible que no sea el resultado ni de la falsa suma ni de la negociación desigual entre intereses preexistentes.

En cuanto a la economía popular, siempre aparece esta pregunta: ¿“dónde está?”, es una idea que me puede gustar, pero quiero un ejemplo, un caso concreto que pueda ir a visitar y ver como funciona”. Que los hay, los hay. Uno puede ir a Villa El Salvador, en Lima, y observar cómo en el desierto surgió una organización de varios centenares de miles de habitantes que se autogobiernan, que tienen sus propios municipios, que encaran la promoción económica, que han tenido que llevar una lucha muy difícil pero han construido una sociedad local. Ese me parece un buen ejemplo, pero no es sólo ni principalmente ejemplo de economía popular. Es un ejemplo de proceso cultural, económico, político, de construcción social. O puedo dar el ejemplo de la *Grameen Bank*, una gran ONG en Bangla Desh, que da créditos solidarios y tiene tan bajas tasas de morosidad que ha llamado la atención del Banco Mundial. Digamos que yo encontrara diez, cien ejemplos. Serían ejemplos de otros países, o de otras épocas. Habría que responder la otra pregunta: ¿y qué tiene que ver con nosotros?, ¿qué tiene que ver con nuestra cultura, con nuestros políticos? Si traigo el ejemplo de *Maqita Cus-hunchic*, con raíces del mundo indígena ecuatoriano, ¿nos va a servir? Si traigo el ejemplo de lo que se pudo hacer en la Nicaragua revolucionaria, ¿nos va a servir?

Ejemplos hay, los hubo, pero el problema es qué se puede hacer aquí y ahora. Y para responder, hay que hacer un análisis concreto de esta situación concreta, y cruzarlo con la experiencia adquirida en los procesos de transformación social y política. En esto, el papel de la ciencia o de la predicción científica es ver lo que todavía no se advierte en la superficie de la realidad. No se trata, meramente, de describir o interpretar lo que existe, sino fundamentalmente de mostrar posibilidades que todavía no se han encarnado en ejemplos. Todas las teorías científicas y las tecnologías están basadas en hipótesis sobre estructuras o situaciones que no pueden observarse. El extraordinario desarrollo de la física, que hace que hoy vivamos con todos estos ar-

refactos, con todos estas fotos de los planetas y con todas estas nuevas concepciones sobre el origen y la conectividad del mundo, se basó en conceptos imposibles de ser vividos directamente desde la experiencia. Apuesto a que si hacemos el análisis concreto, concluiremos con que la posibilidad está, aquí en el presente y en la historia. Está en manos del Uruguay, por ejemplo, o en la rica historia del cooperativismo en este país. Está también en el vacío de oportunidades y la crisis de legitimidad de un sistema que se ha tornado abiertamente excluyente para amplios sectores sociales. Si quieren ustedes, podemos ir hacia atrás y pensar que, hace cincuenta años, alguien decía que estos países podían industrializarse a partir de políticas del Estado, y había quienes preguntaban: “¿dónde, cómo, qué país periférico que no sea socialista se industrializó por acción del Estado?”. Y nos industrializamos, y fue con el apoyo de ideologías y metodologías nada radicales como la de CEPAL, el desarrollismo, que pudimos cambiar nuestras estructuras productivas. No tengo otra respuesta a la pregunta, pero creo que el problema está en la pregunta. Hay que probar e investigar en esta realidad si esa posibilidad existe o no.

Y en cuanto a si la globalización es un mero concepto o si existe. Si no existe, ¿qué es lo que nos golpea? Si yo siento cierto dolor en la nuca, mi experiencia me hace dar vuelta buscando algo que tiene que existir y me golpea. ¿Será un concepto lo que está destruyendo nuestras instituciones de regulación del mercado, lo que está generando estas tasas de desocupación de dos dígitos, de las que ahora nos dicen que son estructurales, lo que está desmantelando todos los sistemas de Seguridad Social y de Derechos Humanos? Llámenlo globalización, llámenlo nueva organización del poder mundial, llámenlo revolución tecnológica y unificación del mercado mundial; podemos ponerle el nombre que quietan, pero hay algo ahí que, además de ser un concepto, es una realidad. Tiene que ser algo real, porque si no existe no se explica que tenga tantos efectos materiales.

Creo que hablé demasiado. Para terminar, quisiera reafirmar la profunda admiración que tengo por el proceso de descentralización que Uds. están llevando a cabo, mostrando que un sistema político similar en su forma al de mi país, puede auto reformarse, puede abrir espacios y efectivizar posibilidades de la democracia. Y también quiero transmitir mi expectativa por la profundización de ese proceso. Entre otras, me parece que se ha abierto la posibilidad de avanzar hacia un sujeto social y político capaz de hacerse car-

go de la ciudad como un todo, capaz de situarse como ciudadano de la capital nacional y como ciudadano del mundo. He tratado de sugerir que para efectivizar esa posibilidad, puede ayudar asumir la cuestión de la economía de manera coherente con el proyecto que planteó la descentralización.



## Condiciones de la planificación estratégica urbana y el desarrollo en red<sup>1</sup> (1998)

Me parece interesante analizar la forma que toma la convocatoria a esta reunión: el sustantivo principal es “articulación”. Ésa parece ser la rarea fundamental que debemos encarar. ¿Articulación de qué? De *planes estratégicos de ciudades*, planes que se supone que ya existen, pero que están aún aislados, no vinculados, no articulados entre sí. Sin embargo, *antes de*, o *junto con* el esfuerzo de articulación, posiblemente haya que poner en marcha o profundizar la planificación estratégica en cada ciudad.

No se trata de desmerecer los importantes y ejemplares intentos en tal sentido<sup>2</sup>, sino de reconocer que, más allá de la difusión de su metodología, sus instituciones y su terminología, no se trata sólo de articular lo existente, sino de crear las condiciones para impulsar su realización plena. Baste mencionar, como origen de una duda genérica sobre la efectividad alcanzada en la planificación estratégica, que no parece haberse cumplido una de sus condiciones: la institucionalización de objetivos y políticas *de Estado* (que involucren todos los niveles: local, provincial, nacional). Es decir, nos encontramos con la ausencia de políticas asumidas por un Estado capaz de pensar y actuar de manera coherente e ínter generacionalmente, lo que supone haber superado la competencia entre niveles de gobierno, así como el *cortoplacis-*

---

1 Intervención como experto invitado al Seminario Técnico “Articulación de planes estratégicos de ciudades como promoción del desarrollo equilibrado de la región del Mercosur”, Río Cuarto, 27-28 de julio de 1998 (versión editada).

2 El presupuesto participativo de Porto Alegre, la descentralización de Montevideo, la participación en instancias de planificación estratégica en Córdoba, las políticas ambientales de Curitiba, la Promoción del desarrollo de *Pymes* de Rafaela, son algunos de estos ejemplos.

mo y el oportunismo usual de los gobiernos de turno<sup>3</sup>. Como en un sistema democrático, los principales partidos tienden a turnarse en el gobierno, las políticas deben estar enraizadas en consensos o, al menos, en acuerdos entre representantes legítimos de los diversos sectores permanentes de la ciudad, para lo que éstos deberían haber participado en la definición, implementación y control. La situación de transición socio-política y reestructuración post-industrial por la que atravesamos no ha ayudado a ello.

Dos procesos asociados con esta transición hacen que una planificación estratégica efectiva sea tan deseable como difícil:

Por un lado, el desequilibrio de fuerzas entre capital y trabajo, tremendamente desfavorable para el segundo, manifestado en la continua centralización del capital global y la continua fragmentación de la clase trabajadora, requiere políticas de largo aliento, que respondan a un interés político más complejo que la mera representación de los sectores más organizados y capaces de hacer *lobbying*. Pero a la vez, como resultado del triunfo del movimiento neoconservador -usualmente identificado con las figuras de Reagan y Thatcher y el derrumbe de socialismo real-, también se ha redefinido el balance de fuerzas entre el poder político y el poder económico del capital más concentrado, lo que ha debilitado al primero y liberado al segundo de los límites dirigidos a salvaguardar los derechos de los ciudadanos, e incluso la estabilidad de los sistemas.

Por otro lado, la conjunción de una revolución tecnológica, comparable con la de la revolución industrial pero más generalizada y vertiginosa, con la reorganización del capital claramente *hegemonizado* por su sector financiero, imprime a los modos de producción y de vida ritmos de transformación, incomparables con los lentos procesos de respuesta de gobiernos, organismos y sociedades civiles. Ello abre una brecha dinámica que por momentos parece insalvable.

Estos procesos generan gran incertidumbre sobre el futuro, haciendo necesaria, más que una planificación, la institucionalización de escenarios, en que múltiples actores dotados de capacidad de respuesta rápida puedan ir conjugándose, orientados no por una división del trabajo predetermina-

---

3 También en este terreno hay que ver como un ejemplo la continuidad de las políticas de Porto Alegre, si bien están vinculadas a la permanencia de un partido en el gobierno local, y esto no es lo mismo que la institucionalización de políticas de Estado, independientes de cuál sea el partido gobernante.



da, sino por objetivos estratégicos compartidos. En ese sentido, para acelerar la creatividad positiva en pro del desarrollo, su sujeto deberá ser multifacético, heterogéneo, y sin una estructuración fija de competencias y funciones, lo que permite que los liderazgos e iniciativas emerjan de un proceso plural y no dirigido centralmente.

Una de las dificultades en los períodos de transición es la ausencia de una teoría del sistema en transición o del nuevo sistema resultante. En esa situación, se tiende a proyectar el futuro de manera lineal, prolongando las tendencias recientes. En este momento, ello arroja resultados catastróficos. Hacer este tipo de proyecciones supone simplistamente que las sociedades nacionales y el sistema mundial no desarrollarán ninguna capacidad de auto regulación, o que se trata de totalidades naturales, sin contradicciones, que pueden seguir moviéndose en la misma dirección por mera inercia. La tarea de los intelectuales es superar esas proyecciones superficiales y avanzar con hipótesis probables sobre posibilidades que esta realidad en transición encierra, pero que para efectivizarse deben estar acompañadas de programas adecuados de acción colectiva. En condiciones de tanta fluidez, más que un plan, lo que se requiere es programar un contexto institucional que contenga y oriente las acciones de *todos* los agentes del desarrollo urbano en un contexto cambiante y de alta conflictividad. Y esto es más un desafío político que técnico.

Si la predicción del desarrollo posible y deseable de nuestras sociedades urbanas debe ser sostenida por un programa sistemático de acción, surge otra dificultad: la ausencia de un sujeto sociopolítico capaz de asumirlo. A esto contribuyen:

- el debilitamiento auto infligido o impuesto del Estado nacional en sus capacidades de decidir y hacer (algo que se refleja en el verbo usado en la convocatoria a este evento: “promover”, que puede intercambiarse con “facilitar”, “acompañar”, etc.), y el evidente *cortoplacismo* y oportunismo electoralista de los agentes del sistema político, que ha puesto en cuestión su legitimidad;
- la crisis de representación de la sociedad, producto de la pérdida de significación de las categorías sociales y formas de agregación propias del esrilo industrialista de desarrollo, lo que hace difícil generar en la esfera

pública los consensos o acuerdos sociales de largo plazo que requiere una efectiva acción estratégica;

- la aún limitada capacidad de los gobiernos locales para asumir la tarea que se les viene asignando, de representar y atender a las sociedades locales y a la vez competir con otros lugares por las inversiones del capital global vistas como única vía de desarrollo<sup>4</sup>.

Como dijimos, la convocatoria pone en el centro de atención de esta comisión la *articulación* de planes estratégicos. Tal articulación tiene dos dimensiones: una, subjetiva, política, que implica desarrollar en los participantes de la planificación estratégica de cada ciudad la conciencia de la necesidad o, al menos, de la conveniencia de dar prioridad al intercambio con determinadas ciudades, conformando redes dentro de una cultura de competencia cooperativa que propenda a lograr un equilibrio entre ciudades y subregiones. Otra, objetiva, supone que de hecho se vaya configurando un subsistema de intercambios y cooperaciones, un recorte regional y transnacional del sistema global de flujos<sup>5</sup>, constituido por la red de ciudades y sus subsistemas regionales de influencia. Esto implica facilitar e incentivar las relaciones entre los elementos de ese subsistema, no sólo mejorando las vías y medios de transporte de bienes (en lo que se viene haciendo énfasis) y de personas, así como las vías de comunicación, de información y mensajes, sino avanzando activamente hacia una integración cultural que aproveche el rico potencial de las diferencias entre ciudades y regiones, a través de la circulación de ideas, proyectos, innovaciones y bienes simbólicos en general.

Dado que la organización de la producción material parece librada al mercado y sus agentes monopólicos, se tiende a hablar de fomentar el turismo, las visitas de artistas, las competencias deportivas, los intercambios de bienes simbólicos; pero esto es insuficiente. Se requiere no tanto de intercambiar productos como de *hacer juntos* en todas las áreas. Esto produciría que la articulación no sea una conexión externa y posterior, sino interna y

4 No deja de ser contradictorio que se pugne por lograr inversiones del gran capital. De lograrlas, sus representantes deberían estar sentados en la mesa de concertación del plan estratégico, con una capacidad de imponer sus intereses, desproporcionada con relación a los efectos de empleo o desarrollo social que pueden inducir con su presencia.

5 Sobre el sistema global de flujos, ver: Castells, Manuel, 1997-1998. *La era de la información, economía, sociedad y cultura* (volúmenes 1 y 2). Madrid: Alianza.

simultánea con la planificación estratégica en cada ciudad de la red. Es posible incentivar la visita de maestros entre ciudades y países, pero otra cosa es que vayan a trabajar juntos por períodos significativos. Es posible multiplicar encuentros como éste, pero otra cosa es ponerse a producir juntos una base común de plan estratégico que abarque la región<sup>6</sup>. La acción política conjunta en las instancias mundiales es otra vía poco utilizada en un contexto que incita al *bilateralismo* y donde la competencia en un juego suma cero. Es importante avanzar en la integración de un sistema regional de formación superior e investigación, donde se multipliquen los proyectos cooperativos, se flexibilice la aceptación de títulos y se facilite la formación conjunta de profesionales e intelectuales.

Sobre todo esto se viene avanzando en alguna medida, pero los tiempos de las burocracias y la resistencia de los intereses corporativos hacen desesperantemente lenta su reacción en comparación con la vertiginosidad de las transformaciones y nuevos desafíos que plantean la revolución tecnológica, la globalización de los mercados y la reestructuración del capital. La tarea no es simple: una articulación profunda entre proyectos urbanos requiere compartir no sólo metodologías sino las normas ISO, que tienden a regular el mercado mundial, los sistemas jurídicos, las políticas económicas, las políticas sociales, los códigos culturales.

Se dice que la revolución de las comunicaciones y los transportes y la globalización de los mercados nos han libetado de las barreras estatales, que las distancias han sido substituidas por el tiempo, que el mundo se hace vecino. No es difícil volver cotidiana una interacción entre sectores de cúpula, como la que caracterizó la integración latinoamericana correspondiente al modelo industrialista. Una integración de las plantas y gerencias de las empresas que vienen a copar el mercado regional, una integración de las clases de altos ingresos por el turismo, una integración de las tecnocracias empresariales y estatales, de las clases profesionales que comparten el ámbito especial de la clase ejecutiva en los aviones, de los intelectuales que comparten seminarios internacionales, una integración de las declaraciones diplomáticas. La *espacialidad* de las relaciones entre elites era ya de ámbito supranacional y pasará fácilmente a ser global.

---

6 En esta dirección, parece como una inversión de alto impacto fomentar la interacción e intercambio de los sectores medios urbanos.

Pero en sus antípodas sociales, los sectores urbanos empobrecidos y excluidos se reconcentran en ámbitos micro locales, sin siquiera derecho de acceso a su ciudad como totalidad, restringidos por razones de penuria económica a campos de concentración de pobres, donde se vuelve prohibitivo el costo de salir a buscar trabajo o de llegar a trabajos precarios y mal pagos, y donde hasta salir a caminar por la calle es riesgoso. Apenas la televisión -con sus programas enlatados para el mercado global- y el hipermercado -donde se adquieren bienes esenciales producidos en regiones remotas-, permiten a las mayorías participar pasivamente como miembros de un sistema global. Las calles se vuelven espacios tomados por las bandas de jóvenes encerrados en el barrio, dedicados a cobrar peaje a los forasteros que se atreven a incursionar en él. La ciudad alta y la ciudad baja se distancian, a la vez que las ciudades altas se vinculan y acercan entre sí.

En esto es fundamental no confundir la articulación de un *mercado regional* con la articulación de un *sistema productivo regional*. El primero es capaz de inducir una ola de inversiones globales atraídas por mercados cautivos, geográficamente concentrados y de altos ingresos, garantizados por gobiernos corruptos o atenaceados por las presiones del FMI y el BM, lo que explica las altas tasas de ganancia monopolista que pueden lograr en comparación con el centro o con otras regiones de la periferia mundial. Sin embargo, esas inversiones (notablemente presentes en el rubro de servicios públicos privatizados, sistemas financieros y de seguros, comercialización minorista, etc.) son tan destructivas como *modernizantes*, y se agotan cuando terminan de copar el mercado regional<sup>7</sup>. La integración al sistema global de nuestras sociedades parece requerir la conformación de un sistema regional de redes de ciudades y áreas que tenga capacidad sistémica para producir competitivamente en el mercado global. Lo que se requiere son inversiones dirigidas a la producción o sustitución de importaciones de bienes *transables*, incluso como condición para que la estabilidad monetaria y financiera se puedan sostener.

---

7 Ver: José Luis Coraggio, "La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires)", en: Venesia, Juan Carlos (Comp.). 1988. *Políticas Públicas y Desarrollo Local*. Rosario: FLACSO-CEI-Instituto de Desarrollo Regional.

Volviendo a la convocatoria de este encuentro: ¿articulación para qué?, si el objetivo estratégico de la articulación es lograr -como se indica- un desarrollo equilibrado del Mercosur, podríamos parafrasear el refrán popular y decir: “el desarrollo equilibrado comienza por casa”, es decir, por el equilibrio socioeconómico y político interno de cada ciudad. La mera articulación de ciudades -ellas mismas desintegradas, no competitivas e ingobernables- y de sus planes -ellos mismos sin sustento socio-político-, no podría generar un desarrollo equilibrado como derrame del eventual crecimiento adicional logrado por la articulación. Tal posibilidad no es plausible ni en teoría ni sobre la base de la experiencia.

El sentido de la articulación es hacer posible -por la escala de recursos articulados y los efectos de la cooperación- la inserción de las mayorías en sociedades urbanas crecientemente integradas en lo interno. En el mundo globalizado que comienza a emerger, para ser competitivas, las ciudades deben ser parte de un *sistema* regional interurbano e internacional. Para ello no alcanza con el intercambio de información ni con el tendido de autopistas. Se requiere una radicalización de la democracia, que permita expresar autónomamente los intereses de las mayorías; se requiere una gestión local eficiente y participativa, que permita a la ciudadanía asumir responsablemente los problemas y compartir la búsqueda de soluciones; se requiere un desarrollo de la economía popular no centrada en el capital sino en el trabajo (o en el capital humano); se requiere un desarrollo del sistema educativo, de formación superior y de investigación, orientados hacia la producción y difusión de conocimientos, pertinentes para encarar los problemas críticos del desarrollo y potenciar equitativa y sostenidamente las capacidades de emprendimiento y comprensión de todos los ciudadanos; se requiere tener otro poder de negociación con los monopolios globales y establecer mecanismos eficaces de regulación del mercado. *Se requiere, en suma, apuntar no a la cantidad por mera agregación de ciudades, sino al cambio de calidad.* Si no se avanza en esta dirección, las redes de ciudades serán débiles, pues se limitarán al encuentro de elites ilegítimas, sin otro proyecto que su continuado enriquecimiento y sin capacidad de garantizar la gobernabilidad de sus propias ciudades.

Pero el proyecto de promover el surgimiento de una red de ciudades integradas e integradoras de una gran región competitiva en el sistema global no podría tampoco lograrse, si esta coalición de gobiernos y sociedades lo-

cales no logra incidir en las macro políticas de orden nacional e internacional<sup>8</sup>. En el contexto hostil de la política macroeconómica neoliberal, es imposible generalizar procesos de desarrollo desde lo local o regional. Es preciso recuperar la soberanía en el manejo de la moneda nacional, al menos mientras las otras regiones del mundo no acaten las reglas del juego, declaradas pero no respetadas por sus mismos impulsores, de anular el proteccionismo. En esto, Brasil aún conserva un grado de autonomía que la Argentina perdió, al anular subsidios de un tajo y atar mecánicamente el peso al dólar estadounidense, y esa diferencia será materia de conflicto y de desigualdad, por la tendencia a que las actividades industriales se desplacen hacia Brasil, debido a las diferencias en rentabilidad que va generando la brecha creciente entre ambas monedas.

Es preciso volver más progresivo y hacer cumplir el sistema impositivo, aligerando el sistema de justicia y acabando con la impunidad y los blandos blanqueos sistemáticos. Es necesario regular el mercado de crédito y los mercados de servicios públicos urbanos, impidiendo los comportamientos monopolistas que encarecen el consumo y la inversión productiva. Es preciso reorientar los recursos de las políticas sociales, hoy no sustentables y apenas compensatorias, volcándolas a la promoción de estructuras productivas basadas en el trabajo y la reproducción ampliada de la vida, y de este modo crear un sustrato fértil para el desarrollo de las *Pymes*<sup>9</sup>. Es conveniente sanear ecológicamente a estas ciudades y regiones, controlando las estrategias privadas de pasar a otros o a futuras generaciones los costos de su irresponsabilidad tecnológica.

Una estrategia social no es un mapa rígido ni un conjunto de normas que otros deben cumplir. Es un marco amplio de orientación de acciones y de regulación del conflicto de muy diversos agentes e intereses. El desarrollo equilibrado no podrá ser resultado de un ejercicio tecnócrata de reingeniería social de las ciudades del futuro. Hay demasiada incertidumbre y conflictividad acumulada para que ése pueda ser el procedimiento. El cambio emergerá como institucionalización de nuevas prácticas, valores, cón-

---

8 Ver: Coraggio, José Luis. (1999). "La Política Urbana Metropolitana Frente a la Globalización". *EURE* N° 69.

9 Ver: Coraggio, José Luis. (1998). *Economía Urbana: la perspectiva popular*. Quito: Abya-Yala-ILDIS-FLACSO.

gos, y como cristalización de nuevas formas de organización y generación de recursos orientados por esa estrategia. Esto requiere gobiernos nacionales, provinciales y locales radicalmente democráticos, capaces de representar, orientar, alentar, promover y hacer confluír las fuerzas positivas que puede desatar la profunda insatisfacción de las mayorías urbanas por el actual estado de cosas, por el continuo juego electoralista de los actores del sistema político, y por el carácter de intocable del proyecto excluyente de las elites. En esto es fundamental tener claro que los agentes del desarrollo no son exclusivamente los empresarios, como parecen creer los organismos internacionales, la CEPAL incluida. Son agentes del desarrollo los gobiernos, las cooperativas, las redes de solidaridad social, los sistemas educativos y los medios de producción simbólica, los movimientos sociales y culturales, las fuerzas políticas y sindicales que compartan una estrategia de desarrollo integrador que supere el tribalismo y el corporativismo. Esos agentes necesitan ser convocados por proyectos incluyentes, plausibles y *movilizadores* de la voluntad.

En el momento actual es imprescindible una ruptura epistemológica para emprender seriamente esta empresa. Esa voluntad -que es por último, política- necesita superar el sentido común instalado para legitimar el proyecto neoconservador, que pretende que la economía está sujeta a leyes naturales, que los gobiernos deben atender a los equilibrios de un modelo macroeconómico determinado; falsa sabiduría que nadie expresa mejor que los economistas que adoptan el papel de *gurús* y sacerdotes del ídolo del mercado.

Las ansiedades que pretenden satisfacerse con ejemplos previos de éxito garantizado deben calmarse. El tiempo del cambio no puede ser corto. Al menos 30 años llevó industrializarse esta misma región, constituir la Unión Europea o que surgiera el *Silicon Valley*, y no será menor el tiempo de la integración y consolidación de esta región del Mercosur como una de las grandes regiones del mundo. Sostener la voluntad colectiva tanto tiempo requiere de un reconocimiento realista de la realidad en proceso y de utopías motivadoras, así como de compartir la experiencia de una creciente sucesión de éxitos que demuestren que el cambio es posible. Se deben también generar otras expectativas en la juventud, reinstalando la noción de progreso en el imaginario social y revalorizando el significado de un proyecto social compartido.





# De la descentralización *intraurbana* a la descentralización regional<sup>1</sup> (1999)

Me parece que hay algunas preguntas que sería interesante plantearnos desde la nueva perspectiva de la descentralización en el interior del país (Uruguay). ¿Qué pueden esperar los ciudadanos de los departamentos del interior del país de un proceso de descentralización? La experiencia de la descentralización *intraurbana* en Montevideo no sólo ha repercurido en la vida de los ciudadanos de esta ciudad, sino que se ha proyectado en América Latina, inspirando a quienes pretenden democratizar el gobierno de otras ciudades. ¿En qué medida esa experiencia puede trasladarse hacia los niveles regionales? ¿Qué adecuaciones debería sufrir? ¿Qué nuevos desafíos implica esta nueva dimensión de la descentralización? ¿Qué significa la descentralización democratizadora en el ámbito departamental o, mejor dicho, en el ámbito nacional, pues ahora se plantea como ley nacional este proceso de descentralización? No pretendo contestar estas preguntas, sino sólo elaborar algunas ideas sobre ellas.

## Alcance político de la descentralización democratizadora

En primer lugar, me parece que desde la perspectiva de las localidades del interior, se puede esperar que la descentralización implique un acercamiento, un acceso a los lugares en donde se toman las decisiones, donde hay que ir a hacer los trámites, donde hay que ir a peticionar o a exigir. Se puede es-

1 Publicado en Varios Autores, (1999) *Descentralización y Democracia. Un debate necesario*, Montevideo: Agencia Española de Cooperación Internacional - Intendencia Municipal de Montevideo.

perar adicionalmente también que no sólo ese lugar esté más cerca, sino que también tenga otro oído, otra empatía: que escuche y que atienda de otra manera las demandas, las peticiones. Pero también se puede esperar que no sólo el poder se acerque, sino que se redistribuya, o sea que parte de ese poder pase del lado de los que dejan de ser peticionantes para ser ciudadanos que diagnostican, organizan la resolución de problemas y deciden ellos mismos cuáles son las prioridades. Éste es un nivel más profundo, y desde ese punto de vista la descentralización en el ámbito nacional puede implicar no sólo una redistribución de poder en la capital departamental al interior del departamento, sino de la nación al interior. O, si quieten ustedes, de la capital hacia el resto del país. Hay, entonces, varios poderes acumulados que deberían redistribuirse territorialmente.

Sin embargo, creo que hay una dimensión adicional, tal vez la más significativa de una descentralización democratizadora, que no se limita a acercar físicamente los centros del poder redistribuyéndolos, sino que hace algo más: crea nuevos poderes. Es decir, no se trata de un juego suma-cero, en donde los que hoy detentan el poder público van a pasar a ser una parte de ese poder a niveles inferiores en una jerarquía de centros de decisión, sino que se generan nuevos poderes que se agregan a los existentes, que los balancean, que los contrarrestan y que, sobre todo, hacen una suma de poder mayor, de modo que toda la región se proyecta con otro poder en el escenario nacional, y a su vez, todo el país se proyecta con otro poder en la escena internacional.

Lo planteado es bien distinto a pensar el problema como una mera redistribución de poderes existentes. Desde ese punto de vista el proyecto democrático de un proceso de descentralización debe tener una perspectiva *societal* que apunta a generar nuevos poderes a la vez que a *refundar* el poder existente. De alguna manera apunta, y creo que está claro en el programa de descentralización de estos diez años en Montevideo, a generar un nuevo estilo político, a fortalecer, *refundándola*, la democracia, a hacer que el poder político, el poder del Estado, no sea uno de cúpula sino un poder apoyado sólidamente en la ciudadanía, que respalda, controla y acompaña a sus representantes. Es decir, una democracia no sólo representativa sino participativa: una democracia más plena.

Un proceso de descentralización democratizadora implica no solamente cambiar la ubicación de las oficinas del Estado, dónde se toman las decisiones y quiénes las toman, sino que supone la ejecución de cambios institucionales importantes que van más allá de la legalidad. Aquí hoy se explicó muy clatamente que pueden haber leyes que abren posibilidades, pero que esas posibilidades no llegar a efectivizarse. Las leyes quedan vacías si no hay cambios en los compottamientos, si no hay cambios en las relaciones. Desde ese punto de vista, el proceso de descentralización detona, pone en marcha, acelera una cantidad de cambios. El principal, como decía antes, debería ser el cambio en el estilo político, en el modo de representarse, de participar, de ser responsable ante aquellos a quienes se representa. Implica, también, cambios en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, y dentro de ésta última.

Por lo dicho, sería una falsa opción pensar que se trata de un traspaso de poderes del Estado a la sociedad o del Estado al mercado, en esta tríada Estado-mercado-sociedad, que se usa tanto hoy para pensar la descentralización: no es suficiente pensar que las buenas propuestas pasan por devolverle a la sociedad civil las responsabilidades que tuvo un Estado que se centralizó, que se alienó y que se separó de la sociedad. Por otro lado, hay que fortalecer políticamente al Estado, democratizándolo, porque el poder del Estado es muy impottante en un mundo global. Renunciar a tener un Estado fuerte, apostar a lo local, a lo pequeño y aislado en un mundo que está globalizado es, de alguna maneta, presentarse desvalido en este juego de fuerzas que es el mercado y el sistema político global.

### **Algunas especificidades de la descentralización regional**

Otra consideración que me gustaría traer a la discusión es que hay una gran diferencia -por la visión que exige y las prácticas que permite e inspira- entre lo que es una sociedad urbana, como gran envolvente integradora de los barrios de una gran ciudad, y un conjunto de comunidades locales de una región o, si existiera, una sociedad regional. Para comenzar, muchas veces las regiones o las localidades están identificadas, por ejemplo, con los productos que producen o con cómo se producen. La zona del arroz, de la cuenca lechera, del minifundio, de las cooperativas agrarias, de las haciendas... Eso

no pasa generalmente con los barrios de una ciudad, pues no se identifica una zona con productos o relaciones de producción. En el espacio regional la producción se evidencia como fuerza organizadora de las identidades, de los conflictos sociales, y las crisis regionales muchas veces tienen que ver con lo que pasa con las transformaciones productivas o con la evolución del mercado de uno, dos o tres productos, rara vez más. Entonces, la producción de las regiones o las localidades es algo muy central para caracterizar su historia, sus intereses, sus problemas. Cosa que en la gran ciudad está también, pero está oculto: hay que hacer un esfuerzo analítico para sacarlo a luz.

Pareciera que en la ciudad puede haber un proceso de descentralización y democratización que no toca nunca el tema de la producción. Sin embargo, en el ámbito regional o nacional, no tocar el tema de la producción puede implicar una descentralización vacía. La producción, los servicios, el apoyo y la circulación de la producción, su organización misma, tienen que ser convertidos en temas para una gestión democrática de las políticas estatales. Por ello mismo, hay que descentralizar pero sin perder la unidad de los procesos productivos, manteniendo o creando un espacio de integración y regulación de los conflictos y cooperaciones interregionales.

En las regiones hay otras distancias, hay otras discontinuidades: las comunidades en una gran ciudad están casi pegadas una a la otra. En la ciudad hay segregación, hay diferenciación, en ocasiones muy fuerte, pero en general ésta no es tan evidente como cuando uno tiene espacios vacíos o espacios de producción diferenciada y localidades con cotidianidades separadas. Las localidades y las comunidades en los espacios regionales están mucho más diferenciadas. Incluso sus contraposiciones, en tanto comunidades diversas, suelen ser mucho más fuertes. El localismo puede adquirir una fuerza especial en la diferenciación tradicional entre una localidad y otra, respecto a lo que puede pasar al interior de una ciudad.

Las regiones son grandes agregados heterogéneos donde hay muchas comunidades y donde la sociedad como tal -o sea la articulación de todas esas comunidades en una entidad mayor que les da sentido, que mantiene las diferencias pero las articula- muchas veces no existe, muchas veces no hay tal cosa como una sociedad regional. Parte importante de un proceso de descentralización regional democratizadora es permitir que esas comunidades se articulen horizontalmente, se constituyan en sociedad y tengan otra participación en la vida nacional. Desde luego, el localismo va a ser un tema en

la descentralización. Pero el localismo que encontramos es también, de alguna manera, la respuesta a su contrapartida: el centralismo de la Capital o de la cabecera departamental.

El problema se torna complejo porque es posible que la cabecera departamental se vea como periferia contrapuesta al centro nacional y tenga, por tanto, dificultad para percibirse como centralista respecto a su propio departamento. Justamente la descentralización democratizadora puede hacer que los intereses comunes del departamento no sólo no se pulvericen, sino que se articulen y refuercen desde las bases ante el centro nacional. También puede venir a cuestionar la unidad del departamento, atravesado regiones trans-departamentales con historias, culturas o intereses comunes.

La descentralización puede venir a establecer de otra manera las identidades colectivas, sin que tengan que aparecer como localismos fragmentados en reacción a un sistema donde hay un centro que impone condiciones tan fuertes y asimétricas que provocan o fortalecen estas reacciones. Un espacio regional con localidades diferenciadas, con poderes locales, históricos, constituidos muchas veces alrededor de personas, caudillos o caciques, alrededor de relaciones *clientelares*, es un mundo político que exacerba cosas que vemos también en las ciudades, pero que ahí aparecen con mayor transparencia.

La democratización puede y tiene que interferir, debe tener un efecto en ese mundo de organización de lo político cimentado a partir de relaciones extremadamente personales de dependencia. Éste es otro fenómeno que tendría una fuerza particular en una descentralización en el ámbito nacional o departamental. En cada departamento habrá que volver a plantearse qué es el gobierno de todos, cómo hacer que se expresen los intereses de las mayorías, pero que a su vez se atiendan los intereses de todos los sectores de cada Departamento o de cada conjunto de localidades. Los sujetos y las formas de agregación social son distintos a los de una gran ciudad, aparecen nuevos actores y nuevas formas de agregación y contradicción. Se requieren nuevas destrezas y capacidades para reconocer la realidad por parte de los impulsores de la descentralización.

## La producción como problema para la gestión descentralizada en el ámbito regional

Decíamos que al pasar a una descentralización en el plano nacional o regional, la producción se pone en el centro. Y desde ese punto de vista hay que evitar algunas falsas opciones que ya se planteaban para las políticas públicas en la ciudad, pero que aparecen ahora de una manera más clara. En general, es un error separar conceptual y prácticamente las políticas sociales de las políticas económicas, lo que ocurre al aceptar que, por ejemplo, a los gobiernos locales no les toca la política económica, que ésta compete a otro nivel (el nacional). Esto es posible si se admite que el poder público puede hacer algo con la economía, porque hay otra ideología que dice que no se puede hacer nada, o sea que la economía es hoy un dato inamovible para los gobiernos, porque está globalizada y porque escapa a los poderes nacionales y locales. En esa visión, al poder local sólo le corresponde mejorar la calidad de vida de los sectores locales que están en peores condiciones, compensar los efectos del mercado global; lo único que puede hacer es prestar servicios a la población. Se los puede descentralizar, privatizar o *concesionar*, o se los puede administrar de una manera más eficaz según propugna la corriente de la *gerencia social*, que tiende a hacer más eficientes las mismas políticas sociales compensadoras y *asistencialistas*. Esas políticas, descentralizadas o no, no desarrollan sujetos autónomos, exacerbando la dependencia y los efectos psicosociales de la exclusión del mercado. Programas de esta índole dan atención inmediata a las necesidades inmediatas sin resolver el problema de fondo: que las capacidades de sectores y micro regiones están quedando excluidas de manera estructural, y no son ya valoradas por la sociedad de mercado.

En un espacio regional es evidente que si vamos puramente a descentralizar las mismas políticas *asistencialistas*, no vamos a atender el problema fundamental que es la producción y las relaciones sociales de producción. Es central atender la producción de cada región, una producción que puede ser agraria, agroindustrial, industrial, extractiva, que puede ser de servicios como el turismo, y que se ubica muchas veces directamente en un mercado mundial. Esa producción puede estar pasando por momentos de crisis de distinto tipo: de competitividad o debidas a la apertura económica que hace que haya dejado de ser competitiva; crisis porque ha sido apropiada o

comprada por un capital monopolista que está reorganizando la producción y expulsando fuerzas de trabajo.

Para encarar esto, hace falta nuevos *saberes* de los agentes de la descentralización. ¿Cómo descentralizar las políticas públicas con respecto a procesos que ya no son los de reproducción de la familia y la vida cotidiana, sino que son de producción? Implica comprender cómo ese mundo de la producción se está transformando. Así, hoy el campo moderno está prácticamente industrializado. Tienden a separarse de modo organizado las actividades de servicios de las actividades de producción material, y sin embargo tienen una unidad e interdependencia muy fuerte. Hoy no se puede producir sin servicios, no se puede producir sin sistemas de comunicación, y es muy difícil conectarse en el mercado competitivo sin tener acceso a información actualizada sobre qué está pasando con las nuevas variedades de productos, etc. Hoy, una zona productiva del interior puede estar comandada desde centros internacionales sin la mediación de centros regionales o nacionales.

Se está perfilando así un sistema de producción muy complejo, en el cual el Estado puede jugar un papel importante para articular lo global con lo local, movilizandolos recursos públicos para apoyar la producción y para hacerlo con los productores que impulsan pero muchas veces sufren estas transformaciones. Una descentralización democratizadora debería, además, fomentar especialmente las variantes de producción y distribución más equitativas, para contribuir a que el excedente generado por esa actividad económica regional y local no sea apropiado por unos pocos —que en muchos casos están fuera del país.

Se habla mucho de la competitividad de las ciudades y obviamente de la competitividad de las regiones y las localidades. Pero sería un error pensar que todo el problema es ver cómo colocan su producción afuera. El problema es qué relación tiene esa producción exportable con los procesos endógenos de desarrollo humano integral, o qué pasa con el excedente asociado a esa producción. Si ese excedente se logra con la sobreexplotación del trabajo local, la depredación de los recursos no renovables o es captado por capitales comerciales o financieros que no tributan o no reinvierten en la capacidad productiva local, la eficiencia económica puede ser poco eficiente socialmente. Hay conflictos de intereses y decisiones que tomar en la esfera pública, ya sea referidas a acciones del Estado o a acciones concertadas de la sociedad civil, decisiones que deben ser tomadas de manera democrática,

única forma de que sean considerados los intereses de todos los ciudadanos.

Vemos que la dimensión económica es central en este proceso de descentralización a escala regional. La descentralización tiene que favorecer un desarrollo humano integral, sustentable y sostenible, y no sólo mejorar marginalmente la calidad de vida o propiciar una participación ciudadana vacía de contenido. Se trata de lograr una mejor calidad de vida a través del desarrollo de la producción y de generar otras relaciones de producción, otras formas de organización. Puede ser que se extiendan las formas cooperativas, que se desarrollen nuevas alianzas entre el sector público y el sector privado, que se favorezcan alianzas entre pequeños y medianos productores. Todo esto es parte de esa política de concertación y promoción activa que la descentralización permite, porque esto no se puede hacer desde un lugar central, sino desde donde están ocurriendo estos procesos, donde se registran los impactos del cambio vertiginoso de la tecnología y los mercados.

Hay, entonces, varios aspectos nuevos en estos procesos de descentralización a escala regional: tienen que contribuir a desarrollar un poder más autónomo en las regiones o localidades, partiendo de que esto no se hace sobre la base del localismo, sino más bien a la articulación de los intereses particulares. Hay un papel de promoción económica muy importante de parte del Estado, el que no debería renunciar a éste como pretende la ideología neoliberal, porque es crítico para poder desarrollar las capacidades que la sociedad requiere para enfrentar el mundo global. Si se piensa que la descentralización es un modo de acercar al sector público, proveedor de servicios o de políticas, a los que demandan, a los que necesitan, es fundamental tener en cuenta que las necesidades no son algo dado, no son una lista de cosas que hay que poner en prioridad y decir: "este año le toca a este sector o micro región, mañana le toca a otros".

Como aquí se ha dicho, es muy importante poder considerar el conjunto de necesidades y establecer prioridades de manera democrática. Pero las necesidades son altamente dinámicas, sobre todo si están asociadas a la transformación de la producción. Según cuál sea el modelo de desarrollo que se adopte para una región, van a cambiar las necesidades. Ese esquema de acercar el gobierno para que esté cerca y atienda a demandas históricamente relegadas pero dadas, tiene que ser sustituido por otro esquema más dinámico, donde las demandas serán producto de esta interacción entre una propuesta de desarrollo y la sociedad local.



En esta etapa se abren asimismo posibilidades muy interesantes y muy ricas para una ciudad que se ha democratizado, que se ha descentralizado, y que puede entrar en una conexión distinta con el resto del país, si sus contrapartes o sus paralelos rurales se descentralizan también y tienen capacidad más autónoma de decisión. Se pueden hacer otro tipo de alianzas, otro tipo de intercambios que fortalezcan a ambas partes. En esto es fundamental el papel del Estado -por lo que nos parece que no hay que renunciar a su presencia reguladora activa- en defender la economía local, la economía regional, de los monopolios. Porque una de las cosas que pasa con estos procesos de descentralización y privatización es que el monopolio público tiende a ser sustituido por un monopolio privado (por ejemplo: las comunicaciones, el transporte con peajes, la distribución de energía o combustibles, etc.), que impone condiciones no sólo a los consumidores en general sino a los productores. Un monopolio en los servicios puede volver inviable la continuidad de una gran masa de productores. Estas son cuestiones que no pueden estar disociadas del proceso de gobierno democrático, debiéndose evitar que una mala descentralización impida encarar esta problemática adecuadamente.

Para terminar, con la descentralización regional se abre una oportunidad riquísima de *complejización* de lo político. Las problemáticas de la calidad de vida en la ciudad, de la producción y del desarrollo se vinculan entre sí y con la continuada democratización del país. En realidad, están vinculadas también en la ciudad, pero al entrar ahora en una fase de descentralización regional, esto se hace mucho más evidente. Cuando deja de haber centralismo, se plantea la posibilidad no de atender los localismos, sino de superarlos. Se abre la posibilidad de una integración nacional, que es estrictamente necesaria para poder presentarse en la escena pública del Mercosur o de América Latina o del mundo con una fuerza que nos quite el mercado global. Puede permitir superar las viejas antinomias entre la Capital y el interior, y puede fortalecer sin duda la autodeterminación nacional, en tanto que el poder que debe tener el Estado no sea un poder de cúpulas, sino sustentado en una democracia desde las bases, las regiones, las localidades.



# Sobre la autonomía, gobernabilidad y control ciudadano en el proceso de Buenos Aires<sup>1</sup>

(2000)

Yo vivo en la ciudad de Buenos Aires, pero ejerzo mis funciones en el ex partido de General Sarmiento, donde soy rector de la Universidad del mismo nombre, que tiene un programa de desarrollo local al que dedicamos mucha energía, y que tiene un Instituto llamado Instituto del Conurbano, donde se hace investigación sobre la región metropolitana y en particular sobre el conurbano; por ello me interesa mucho el tema que nos convoca. Debo aclarar que, dado que estuve veinte años fuera del país, y no hace tanto que volví, mi experiencia o mi reflexión sobre la descentralización está más ligada a otros procesos, en particular al acompañamiento -desde que se inició- del proceso de descentralización en Montevideo. También he seguido el proceso de Porto Alegre, su presupuesto participativo y otras políticas de desarrollo local.

Por ello, voy a intentar referirme a las posibilidades de descentralización de la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva más general que la que tienen los que conocen concretamente este proceso aquí. En primer lugar, quiero decir que me parece extraordinario y una oportunidad que todos los ciudadanos de Buenos Aires tenemos, el que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires abra esta posibilidad de la descentralización, y que nuestros constituyentes hayan decidido que ésta va ser una ciudad descentralizada. Esto es algo que nos desafía como ciudadanos a asumir como responsabili-

---

1 Ponencia presentada en el Seminario internacional "Autonomía, gobernabilidad y control ciudadano en el proceso de descentralización de Buenos Aires", organizado por la Presidencia de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, 26-27 abril 2000.

dad propia el hacer efectiva esa posibilidad que no es fácil de realizar, que resulta compleja, que se puede desvirtuar en el proceso de realización pues se puede convertir en un conjunto de fórmulas vacías. Desde ese punto de vista, quisiera, en vista, además, de que aquí se ha mencionado la palabra “debate” varias veces, tratar de plantear temas para la conversación con los otros miembros de la mesa y con ustedes, sobre las posibilidades y dificultades que abre este proceso de descentralización.

Primeramente, me parece importante partir de la relación entre descentralización y gestión más eficiente de una ciudad. Una idea reiterada es que, descentralizándola, la gestión va a ser mejor, se van a poder reconocer los problemas y las posibilidades de cada zona; que se va a poder entender mejor la ciudad que si se lo hace desde una oficina centralizada. Pero la descentralización también tiene que ver con la democracia *per se*, es decir, con la posibilidad de que se descentralice no sólo la gestión, sino también el poder: de decisión, asignación de recursos, definición de la trayectoria deseada para la ciudad, etc.

Esta propuesta de descentralizar el poder y de hacer más eficiente y eficaz la gestión al convertirla en participativa y al tornar más democrático el gobierno de la ciudad no es fácil de realizar en una coyuntura como la que vivimos, marcada por un proceso de cambio de época, que nos golpea, particularmente por el tipo de política de ajuste que se han estado llevando a cabo en nuestro país.

La transformación a que me he referido afecta por supuesto a todo el país, pero de modo singular golpea muy fuertemente al conurbano y también a la ciudad de Buenos Aires, lo que hace que tienda a tener una gran fuerza el *inmediatismo*; es probablemente debido a la penuria, la incertidumbre, la precariedad, la pérdida de tantas certezas que teníamos, que el pragmatismo y el *inmediatismo* priman. Es desde esa perspectiva que se esté planteando un cambio de estructura política del sistema de decisión y de gestión, lo que en medio de este contexto no deja de ser alentador, si bien es necesario reconocer que se van a enfrentar dificultades, porque habrá tendencias a tratar de usar estas posibilidades para resolver problemas inmediatos, particulares, urgentes.

La idea de la existencia un ciudadano que mira hacia el futuro y quiere saber en qué ciudad quiere vivir dentro de 20 años es una idea importante, pero también está la otra, la de las personas enfrentadas a los problemas acu-

ciantes de todos los días. El desafío es que de alguna manera hay que articular ambas tendencias, para que no se pida a la gente que espere hasta que pueda haber esa gestión democrática y participativa que pueda atender los problemas particulares, y que tampoco se caiga en minimizar una visión grandiosa de lo que puede ser una ciudad democrática a partir de una visión inmediata desde la perspectiva del gobierno. Estamos, pues, frente a un desafío, una contradicción con la que tendrán que vivir los ciudadanos y los que están impulsando este proceso.

Aquí se ha hablado de atender mejor las demandas de la gente. Y en este sentido me parece que una de las características fundamentales de un proceso democrático de descentralización es que tendríamos que empezar a dejar de hablar de demandas y de ofertas, lo que lleva tiempo, pues implica un cambio de cultura. Las palabras reclamo o demanda de los ciudadanos, la idea de que los ciudadanos van a tener una mejor oportunidad para reclamar y demandar, de ser oídos y de tener una respuesta, es por supuesto una idea muy valiosa. Pero la superación de esto surge cuando los ciudadanos no sólo son *los que reclaman*, sino también los corresponsables de la gestión; que no sólo demandan aguardando que alguien con poder les vaya a decir si se puede o no se puede, sino que sean ellos mismos los que determinen las posibilidades y los costos, y que puedan plantear, desde una perspectiva más compleja, la relación entre los problemas inmediatos y el conjunto de la problemática urbana de corto y largo plazo.

Desde el punto de vista de la gestión, uno de los problemas posibles de la descentralización, es la posibilidad de que se fragmente la ciudad en una multiplicidad de problemas y acciones particulares, micro locales, cada una instrumentalmente adecuada, pero que en conjunto resultan irracionales. Esta tensión estuvo presente, creo, en las exposiciones anteriores. Parecería que se presenta esa necesidad de mantener una gestión centralizada, un sistema de decisiones fundamentales para la ciudad de manera centralizada pero a la vez descentralizada. ... En todo caso, ni hay que satanizar la gestión centralizada ni hay que idealizar la descentralizada. En otra dimensión, el concepto mismo de comunidad, que está tan cargado de cosas positivas, no debe hacernos olvidar que alguna vez hubo comunidades y tuvo que generarse el Estado nacional para superar las luchas entre ellas. Se asocia la palabra comuna al concepto de solidaridad. Se supone que los miembros de una comunidad son solidarios, pero donde terminan los límites de una comunidad y empie-

za otta, puede haber una guerra a muerte. Esto yo lo he visto en ciudades de América Latina, no tengo ejemplos de aquí, donde los habitantes de un barrio pueden ser muy solidarios entre sí, pero pueden estar peleando a balazos por un pedazo de tierra con otro barrio o con un asentamiento.

La democracia requiere mantener la unidad y el concepto de sociedad local. La comunidad es muy importante, pero sus límites se superan cuando hay sociedad y articulación de diferencias y particularismos, cuando éstos tienen auto representación. Así como hace falta un gobierno de toda la ciudad, hace falta una representación desde lo local. En los procesos que conozco una tensión continua se da justamente al intentar descentralizar pero sin que las partes dejen de tener en cuenta la totalidad. Sería deseable que un vecino de un barrio llegue a tener en cuenta que en realidad y a la larga a él mismo le conviene que se invierta en otro barrio y que no es sólo tirando para su lado como va a estar mejor, porque hacen falta obras que tienen que ver con toda la ciudad, o que llegue a considerar que los problemas en otra parte de la ciudad también lo afectan a él. Esto se ve clarísimo con los problemas de salud, con los problemas de educación, de violencia, de medio ambiente, en los que uno no puede decir "me ocupo de mi parte", sino que hay que tener una visión del sistema más amplio. La mayoría de los sistemas urbanos, como se señaló antes, son sistemas regionales, más amplios que cualquier barrio. Hay que mantener esta relación dialéctica entre lo central, la unidad, y lo parcial o la particularidad de la comuna.

Un problema que puede aparecer tiene que ver con la definición de las comunas, y esto puede ser que ya esté claro para la ciudad de Buenos Aires, pero de todas maneras es un problema posible: que se cristalice demasiado rápidamente una división de la ciudad. Sería bueno (obviamente, tiene que haber estabilidad en la propuesta y en las instituciones) pensar que la división que se realice de la ciudad es como una hipótesis que va a ser puesta a prueba y que podría ser confirmada o revisada eventualmente, que el número de comunas también es una hipótesis que se pone a prueba, y que tal vez van a hacer falta niveles intermedios de agregación, porque cuando uno divide está desagregando pero también agregando. Los grupos que supone cada comuna se van a encontrar cotidianamente gestionando juntos una serie de asuntos, pero para otros problemas son otras las agregaciones relevantes. Supongan el caso de un hospital: su zona de influencia seguramente no va a coincidir con ninguna comuna, aunque esté dentro de una comuna; lo mis-

mo va a pasar con muchos otros servicios o problemas. Habría que tener un sistema estructurado pero flexible; tendría que haber ductilidad en los espacios institucionales, y habría que ver cómo se establece la posibilidad de revisar estas primeras hipótesis acerca de cuál es la mejor división.

Sería ideal -esto lo vengo planteando desde hace 30 años, cuando trabajaba en temas regionales- evitar caer en la regionalización según zonas homogéneas. Desde el punto de vista de planeamiento, tiene ventajas y desventajas. Parece lo sensato para zonas que tienen más o menos la misma problemática y el mismo nivel social, pero si el tema fundamental de la descentralización es lograr recuperar esa unidad de la ciudad, a lo mejor antes que establecer zonas homogéneas es preferible definir zonas más heterogéneas, donde haya conflicto adentro, donde haya menos conflicto entre regiones o entre comunas y más heterogeneidad interna. Esto se apoya también en el principio de que la política social o de desarrollo no puede ser *focalizada*, como el neoliberalismo nos viene proponiendo. Hacerlo supone estigmatizarla. El desarrollo no puede ser planteado exclusivamente como mejoría en la calidad de vida en los sectores que están en peores condiciones, porque esto no funciona, no saca a esos sectores de sus malas condiciones, sino que hace falta un desarrollo integrador, y ese desarrollo integrador requiere el encuentro cotidiano, *el hacer juntos* de distintos sectores sociales, con distintos niveles de ingreso y distintos niveles de capital cultural. Y si la comuna es el lugar donde los ciudadanos van a estar encontrándose cara a cara, es bueno que haya heterogeneidad y que haya sectores medios y sectores bajos, o sectores con distintas culturas. Esto no es fácil de aceptar, pues ninguna regionalización es perfecta, pero a lo mejor se pueden tener en cuenta estas reflexiones en la división o en las agregaciones intermedias que se puedan establecer.

Otro problema posible es que, siendo uno de los efectos de la descentralización el que se produzca una multiplicación de los lugares de contacto y las mediaciones con la totalidad, pueden surgir nuevas capas de representantes, de dirigentes, de personas, que asumen esta función, o bien podría ser que las viejas capas ocupen esos lugares. El problema posible es que, vieja o nueva, esa capa se convierta nuevamente en una capa mediadora que se profesionaliza y sustituye a los que representa. No sé cómo está pensado en la ley, pero me parece importante la alternancia y eventual revocación de los mandatos. Es difícil introducir esta propuesta en los sistemas ya estatuidos,

pero a lo mejor acá se le puede dar nuevas fuerzas a aquel viejo principio de la democracia y de la comuna.

Otro problema posible es que aunque se tiende a ver la participación como un bien demandado por la gente, esto no siempre es así. Si bien hay sectores que quieren participar y demandar, no todo el mundo está dispuesto a dedicarle tiempo a reuniones y a estar participando en todo, sobre todo en la actual coyuntura. Es más, los que inicialmente empiezan a participar se pueden agotar fácilmente. Hay una condición, me parece para impedir esto, y es que haya resultados rápidos, o sea que con la participación no va a llevar cinco o seis años en tener resultados, sino que inmediatamente se aseguran una serie de experiencias exitosas que muestran que la participación vale, que es un mecanismo que cambia realmente las condiciones de vida de la gente, y que estar en esos espacios redundará en mejores condiciones para todos. Esto tiene que ver con la estrategia y la dotación de recursos para apoyar este proceso. De todos modos subsiste el problema de que la disposición a participar no está igualmente distribuida entre las clases sociales y que hay que hacer un esfuerzo especial para lograr la equidad en esta materia.

Otro problema, ya avanzada la descentralización, es que pierda sentido como bandera. En el caso de Montevideo es clarísimo que para el Frente Amplio la descentralización fue una bandera política, que lo fortaleció, que le dio legitimidad y que democratizó la ciudad. Pero llega un momento que la descentralización se agota. O sea, la descentralización no es un proceso que por sí solo pueda dar continuidad a la legitimidad o al desarrollo de una ciudad. Siempre llega un momento en que se alcanza un nivel de descentralización institucionalizada, en que éste ya se halla funcionando, y, entonces hay que plantearse nuevas tareas, hay un *después de la descentralización*. Digo esto porque en Montevideo, después de diez años de descentralización llegó un momento en que ésta ya se había establecido como parte de la cultura, y había que plantear nuevas propuestas para profundizar la democratización o el desarrollo social y político. Me parece importante no pensar esto como etapas: "primero una etapa de democratización, y después vendrán las nuevas propuestas: cuando haya una forma de participar distinta". En esta coyuntura, es fundamental incorporar, de entrada, lo económico, pues me parece que esta descentralización que se propone para Buenos Aires podría incluir una seria consideración de cómo se mejora la calidad de vida de la gente, y no sólo porque puede participar o puede tener otra relación con



el Gobierno, sino porque mejora substancialmente sus condiciones materiales. La mera descentralización no genera este proceso; en otras palabras, hay que tener una política de desarrollo, generadora de recursos. Desde ese punto de vista quiero recuperar algo que me parece importante, y es que la democracia, además de ser un fin en sí mismo también es un recurso, y lo es incluso en el sentido económico. Si tuviéramos tiempo, podría demostrarles que se requiere de la democracia como condición para que pueda haber competitividad económica de la ciudad en la esfera mundial.

En la Ciudad de Buenos Aires hay democratización, pero la democracia es un recurso, porque no sólo permite que los ciudadanos puedan reclamar mejor y estar mejor representados, sino porque permite que sus conocimientos, creatividad, capacidades y voluntades, sean incorporadas en el proceso de toma de decisiones, porque los ciudadanos se movilizan cuando participan, y ponen en marcha fuerzas materiales de transformación económica que no pondrían en marcha porque el mercado no las pone en marcha. El proceso de participación puede movilizar procesos de resolución de necesidad de materiales fundamentales.

Hay otra posible dificultad que he visto en algunos procesos de descentralización, y es la difícil relación entre los técnicos, los profesionales de la planificación urbana, y la gente. Porque se supone que en un proceso participativo, los técnicos van a tener que ir a explicar sus planes y a escuchar los puntos de vista de la gente, y van a encontrar puntos de vista distintos y lógicas distintas. ¿Dónde debe ir el semáforo?, ¿un semáforo acá es la solución?, ¿hay que hacer una rotonda? Van a enfrentarse la lógica técnica, que va a tener una solución distinta a la que quiere la gente, con la lógica de los pobladores, que tienen una posición sobre la manera de resolver el problema de los accidentes en esas zonas. A mí me maravilló oír al que ahora es Secretario de transporte de Brasilia, que en este momento estaba a cargo en Porto Alegre, cuando dijo que él había aprendido lo siguiente: cuando sus equipos técnicos entraban en disonancia con los puntos de vista de los ciudadanos y no podían convencerlos, él prefería hacerle caso a la gente; prefería que en todo caso se equivocara la gente y no que se equivocaran los técnicos, ¡¡porque los técnicos también se equivocan!! Este es un tema que en la participación va a estar muy presente, porque va a haber ese encuentro continuo que implica un choque de culturas. Es muy importante democratizar a los funcionarios y ayudarles a cambiar su cultura, porque en general

no están acostumbrados a un diálogo con la sociedad, que se expresa directamente a través de la participación. También, por supuesto, hay que socializar el conocimiento, para que la gente pueda participar con cada vez más comprensión. Hemos podido ver cómo evolucionó la participación en Porto Alegre en el presupuesto participativo. Es extraordinario, después de tres rondas, después de tres ciclos de presupuestos participativos, ver que a gente de todos los niveles sociales podía discutir el presupuesto con los técnicos y si éste se había cumplido o no se había cumplido, y lo había aprendido por la práctica, porque se le había abierto a la gente la posibilidad real de participar; entonces, ahí hay un proceso importante que no se resuelve sólo con cursos, aunque también con ellos, con experiencias guiadas, etc.

Hay un elemento de tensión que yo encontré y que, sin duda, se va a dar acá, y es que los que están por la descentralización, aunque coinciden en que hay que descentralizar, a veces se dividen en dos bandos, donde cada uno enfatiza un aspecto que se había planteado de entrada: unos enfatizan en la necesidad de mantener la unidad de la ciudad y, por lo tanto, la importancia de lo central, la gobernabilidad, el control del proceso, y otros enfatizan en la posibilidad de lo espontáneo, de la creatividad desde las bases. Y lo que suele primar es la concepción central, por la misma lógica partidista del poder. Si este dilema no se resuelve bien, mucha gente que se sintió convocada por el proceso de descentralización se frustra, porque tenía una concepción de que esto tenían que mantenerse vivo en las bases y que ahora el proceso de burocratiza, se vuelve al centralismo. Esta tensión continua no se soluciona optando por un modelo u otro, sino que se trata de resolverla en el movimiento de una proceso dialéctico en el que ambos aspectos tienen razón de ser. Hay que vivir con esa tensión y no pretender resolverla derrotando al otro, porque es parte *externalizada* de uno mismo. Los dos elementos son necesarios, y dependerá de cada pueblo, de cada cultura cómo se resuelva el conflicto.

Hay otro problema que se suele dar y es que, teóricamente, esta forma de reorganización, la reforma profunda del estado local, abre la posibilidad de otras formas de representación, y no solamente la partidaria. Hay la posibilidad de otra geometría de la representación cuando hay movimientos vecinales, agrupaciones, que pueden tener representantes y que no lo son necesariamente de un partido político. La tendencia casi natural es que los partidos políticos repartan los nuevos espacios y que los candidatos lo sean

de partidos políticos, lo que es una manera de mantener un orden de coherencia en el sistema de representación, y si el sistema partidario juega democráticamente y hay competencia genuina y legitimidad genuina y alternancia, puede ser un buen sistema. Pero también puede ser un mecanismo de captación partidaria de los líderes locales. Podría ocurrir que si el sistema partidario está engeguccido por la acumulación del poder partidario más que por la representación de los intereses de la gente, ello termine cambiando el sentido profundamente democrático de la descentralización.

He aquí otro desafío. Como dije, puede perfectamente ocurrir que la representación en los nuevos espacios pase por canales partidarios, pero para que funcione y se democratice, tiene que haber un cambio en la cultura política, en la partidaria y en la cultura de la gente. Con la misma cultura política uno puede cambiar toda la estructura organizativa del sistema de gestión, y sin embatgo reproducir los mismos sistemas de poder. Me parece que la propuesta de descentralización democratizadora, no meramente funcionalista, implica un cambio en la cultura política: tiene que sostenerse con prácticas democráticas de otro tipo que las pertenecientes a lo que entendemos normalmente como democracia, en particular sus mecanismos de clientelismo y el carácter de *delegar*, propio de las representaciones. Desde ese punto de visra, también puede ser que una ley sea extraordinariamente buena pero que en la práctica se vacíe. La ley es muy importante, porque es el marco que permite desarrollar mejores modelos, pero después va a tener que ser llevada a la práctica, donde muchas veces se desvirtúa, como nos pasa con la misma Constitución. La ley es muy importante, y creo que hay que discutirla y trabajarla, como sé que han estado haciéndolo, pero después hay que sostenerla con prácticas acordes.

Finalmente, termino diciendo que hay otro desafío más, y que lo vivo cuando invitamos a representantes de la ciudad de Buenos Aires a nuestra región, a nuestra Universidad. Es que hay un *clivaje* muy fuerte entre Buenos Aires y el Conurbano, lo que es nocivo y no resulta hueno para la democracia. No es bueno para la ciudad ni para el Conurbano. Si la miramos desde un avión, ésta es una ciudad de doce millones de habitantes, no es varias ciudades. Es más, es tal vez uno de los principales recursos que tenemos, aparte de la Pampa Húmeda, para ubicarnos como Argentina en este mundo global. Contamos con una de las doce mega ciudades del mundo, y si no la asumimos, por contradictoria que sea, como una unidad, si no podemos

empezat a seguir ese tortuoso camino de encontrar la unidad de la región metropolitana de Buenos Aires, va ser difícil que nos podamos posicionar en ese sistema global. Junto con Río de Janeiro, San Pablo y México somos las cuatro mega ciudades de América Latina. La nuestra es una fuente de problemas, pero es también un gran recurso. Por eso me parece que es importante ir introduciendo una problemática cotidiana y real: en la ciudad de Buenos Aires trabajan y consumen millones de residentes del Conurbano, y viceversa, y su cotidianeidad que no está todavía reflejada en los sistemas institucionales. Próximamente tenemos una reunión en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Allí se viene trabajando con la ciudad de Buenos Aires para lograr una coordinación como región metropolitana, y ése es otro frente muy importante de transformación institucional nada fácil, pero que sin duda va a repercutir sobre toda esta visión que tienen ustedes: cómo organizar el espacio de representación interna en la ciudad de Buenos Aires, en particular en las zonas limítrofes con la provincia.

# Desarrollo local y municipios participativos<sup>1</sup> (2000)

Vengo de una Universidad nueva, la Universidad General Sarmiento, que desde su inicio se propuso no ser un enclave en la zona de donde vienen nuestros estudiantes, sino constituirse en un recurso público puesto al servicio del desarrollo local de la zona. Es una universidad nacional que tiene también proyección y relaciones internacionales, pero que tiene vocación de vincularse con su medio y, desde ese punto de vista, tenemos experiencia de varios años en el complejo camino de la promoción del desarrollo local. Es desde ahí que voy a hacer referencia al tema que me plantearon, que es el de desarrollo local y municipios participativos.

Una breve nota, no de pesimismo, pero sí de realismo: el contexto global y el nacional no son muy favorables. Están transformándose las estructuras económicas y políticas globales. Las tecnologías están revolucionándolo todo de una manera inédita, lo que golpea con violencia nuestras sociedades. Uno de sus indicadores más claros es el continuado desempleo que es difícil de resolver, por más que exista una voluntad local en este sentido, porque el sistema económico mismo expulsa gente, reemplaza a las personas por sistemas robotizados y tecnologías que permiten bajar los costos, porque el trabajo es visto como un costo y no como la forma de realización de la persona humana y de integración social. Desde ese punto de vista, la tecnología sigue apuntando a bajar los costos, lo que quiere decir menos gente ocupada y menos salarios.

---

1 Charla realizada durante la Cuarta Jornada del Foro Municipal de Salud de Vicente López, Provincia de Buenos Aires, el 14 de julio de 2000.

Este contexto no se va a modificar por un tiempo largo. Seguramente habrá otros economistas que están en desacuerdo, pero somos cada vez más los que tenemos esta perspectiva que señala que el modelo económico global y su reflejo en nuestra sociedad no va a repuntar por su propia dinámica. Puede haber crecimiento, de hecho ya lo tuvimos, pero no necesariamente va a reintegrar de manera masiva a los millones de ciudadanos que hoy tienen enormes dificultades para obtener un empleo. Esto tiene consecuencias sobre todos los ámbitos de la vida.

Tenemos que partir de la base de que esta realidad va a durar. No es una emergencia coyuntural lo que estamos enfrentando. No es que hubo una inundación, las aguas van a bajar dentro de poco y estamos atendiendo la emergencia. Las políticas, las respuestas que demos no pueden estar encaminadas a atender la emergencia solamente; tiene que tener una perspectiva de mediano y largo plazo. Es como si, efectivamente, hubiera habido una inundación pero supiéramos que las aguas no van a bajar hasta dentro de diez años. Nos organizamos de modo distinto, nos agrupamos de manera diferente, desarrollamos comportamientos distintos a los que tendríamos si supiéramos que pronto estaremos en tierra firme de nuevo.

Lo dicho no sirve para que nos quedemos con una visión pesimista, sí realista. A la vez, quiero afirmar que creo que se pueden revertir las actuales condiciones sociales y sus tendencias; que se pueden mejorar sustancialmente, incluso con respecto a lo que fueron en el pasado; que una vida social y personal digna y la posibilidad de integración a una sociedad más equitativa son posibles, pero se requiere que atendamos la emergencia desde una perspectiva de mediano y largo plazo que permita pensar en cambios estructurales significativos. Es preciso que la acción de todos los sectores esté orientada con una visión y una perspectiva de qué clase de sociedad queremos tener y no que estemos esperando que de algún lado venga la respuesta. El desarrollo, si ése es el objetivo, no va a venir de afuera. Puede ser que en algún municipio se instale alguna gran empresa pero, necesariamente, esa gran empresa va a ocupar a muy poca gente y, es más, va a tener una gran exigencia de infraestructura en el ámbito municipal y a la vez posiblemente aporte muy poco a nivel fiscal.

Así, el desarrollo no va a venir de afuera y no va a producirse en base a grandes inversiones. Sin duda, éstas son necesarias y hay que promoverlas, pero son insuficientes para resolver la situación social. Tenemos que pensar,

lo que está cada vez más generalizado en quienes buscan alternativas, que el desarrollo tiene que venir de adentro. Como dicen los especialistas, tiene que ser endógeno, desde adentro o desde abajo. Desde ese punto de vista, el desarrollo local se convierte en una guía de trabajo, de pensamiento y de acción, que incluso es una de las bases más importantes para el desarrollo nacional, que no es verdad que se dé primero, para que luego se derrame a lo local. Los dos son la misma cosa: sin el desarrollo en múltiples localidades no hay nación en desarrollo.

No estoy viendo el desarrollo local como el problema de una comunidad que trata de desarrollarse a costa del resto de la sociedad, sino de que se extienda la posibilidad de que en cada rincón del país las comunidades estén reunidas, como lo están ustedes hoy, aquí, buscando alternativas y encontrando caminos eficientes y eficaces, y así el país mismo va a cambiar. Desde ese punto de vista soy optimista.

Otro elemento que se agrega a este análisis es que, como en todos los países de América Latina, en la Argentina estamos experimentando un proceso de descentralización que consiste, básicamente, en que el Estado nacional transfiere a las provincias y éstas a los municipios, una serie de responsabilidades que antes no eran de su incumbencia, y que pocas veces van acompañadas de recursos suficientes. Se transfiere más o menos, dependiendo de la provincia. La Provincia de Buenos Aires es la que menos autonomía les ha dado a los municipios. Pero el actual Gobernador ha dicho que va a revisar este estatuto de autonomía de los municipios en el futuro.

Además del diagnóstico hecho de que no podemos esperar que cambie el contexto y de que es necesario trabajar desde lo local para lograr las transformaciones requeridas, tenemos que asumir esa responsabilidad por mandato, porque el sistema de gobierno está descentralizándose y pasando responsabilidades a los municipios.

Por todo lo que dije, los problemas que enfrentamos son extremadamente complejos porque, a la vez que hay que enfrentar problemas nuevos porque está cambiando el mundo, hay que desarrollar espacios públicos actualmente inexistentes para encarar las dificultades, lo que implica cambiar la cultura política, la democracia que *delega*, que supone votar y esperar o peticionar. No se puede estar esperando que de pronto empiece a haber empleo: hay que generarlo, así como el ingreso. Hay que generar la solución de los problemas desde la misma sociedad.

Los conflictos son muy complejos además, por la gravedad del proceso traumático que este país ha cumplido en los últimos treinta años. Aquí ha habido una situación de degradación sostenida no sólo del Estado, sino de la vida, incluso en el sentido casi biológico. Los expertos, los estudiosos de las comunidades saben que cuando se somete a una sociedad a un período prolongado de vivir casi a niveles de supervivencia, se generan unas tendencias poco deseables, al pragmatismo y al *inmediatismo*, al *sálvese quien pueda*, a la supervivencia de cualquier manera y al conservatismo. Es decir, que a alguien que ha sido expuesto durante mucho tiempo a estar en el límite de la supervivencia, le cuesta mucho oír proyectos de futuro. Está muy atado al hoy, ni siquiera al mañana y, por lo tanto, se aferra a lo que tiene, lo cuida y, al hacerlo, tiende a reproducir el sistema que lo está excluyendo o que lo está marginando. ¿Qué quiere decir esto? Que ustedes, la gente que está movilizada y quiere cambiar las cosas, puede estar enfrentando una resistencia de los demás a participar en proyectos. Es posible que ustedes escuchen: "si me traen una solución, un recurso, entonces voy, pero hablar, reunirse, conversar, pensar en el futuro, esto no me interesa". Frente a esta realidad no hay respuestas fáciles.

En el pasado se pensaba que el desarrollo local estaba vinculado a grandes obras. Un buen intendente era aquel que conseguía recursos para hacer una gran obra. Incluso la inauguración de una gran obra se convertía en un acto político de primera magnitud. Buen intendente o buen gobernador era el que hacía grandes obras. Todavía puede ser que hoy esto sea parte de la cultura política, pero cada vez hay menos recursos para grandes obras y, por otro lado, la racionalidad de las grandes obras es cada vez más discutible, porque de lo que estamos hablando es de transformar las condiciones de vida de la sociedad, y esto difícilmente se logra con obras monumentales, sobre todo aisladas de sistemas productivos. Entonces, hay que cambiar incluso la manera de hacer política para poder lograr estas transformaciones necesarias.

Es, pues, necesario agregar, juntar lo disperso, porque este proceso nos ha fragmentado. Quiero, sin embargo, aclarar que, siendo un proceso que tuvo todos los efectos negativos que dije, pasan cosas muy positivas porque, a la vez que algunos sectores se refugian en las prácticas inmediatas y en la competencia feroz perdiendo conciencia social, otros han desarrollado comportamientos de solidaridad. Han surgido redes de contención, agrupa-



mientos, espacios, donde la gente se encuentra, porque siente que el resto de la sociedad le está negando esos espacios. Desde la comunidad misma van surgiendo estos núcleos de solidaridad y de búsqueda, cuya fuerza se debe aprovechar, además de potenciarla, darle fuerza. Hay que dejar que emerja un poder desde abajo, una capacidad que pueda definir hacia dónde debe ir la sociedad. Incluso, se deben obtener recursos aunque parezca que éstos no existen. No es fácil desde la Universidad ni desde un municipio ni desde ningún lugar pedir recursos al Gobierno Nacional y obtenerlos. Hay una lógica implacable centrada en el cierre de las cuentas fiscales que hace que sea muy difícil obtener recursos financieros, aun para las causas más nobles. Se dice simplemente que no hay dinero en caja para estas cosas. Tenemos que ser creativos.

El desarrollo local no es una situación alcanzada o no, pues no se trata de decir: "ese municipio está desarrollado, ese otro no". Uno podría decir que Vicente López es uno de los municipios con mayor desarrollo logrado del Conurbano bonaerense, pero ¿están satisfechos los vecinos o quieren mejorar la calidad de vida?, ¿no quieren impedir que empeoren las condiciones de seguridad, de salubridad, etc.? El desarrollo es un proceso que nunca termina; siempre es posible mejorar la calidad de vida y, sobre todo, impedir el deterioro. Es un proceso que tiene que ser cada vez más participativo, que debe involucrar a todos los sectores, que genere esa famosa sinergia de la cual tanto se habla pero que es tan difícil de lograr, donde lo que uno hace no yace en un vacío de relaciones sino que se realimenta con lo que hace el otro. Si uno, en un momento dado, tiende a bajar la guardia, de pronto es estimulado y motivado por algo que está pasando en otro ámbito de la sociedad. Es un movimiento continuo en búsqueda de mejores condiciones de vida.

El objetivo del desarrollo tiene que ser la calidad de vida de todos los ciudadanos del municipio, de la provincia, de la región, del país. Un desarrollo local orientado a la consolidación de estructuras de extrema desigualdad, donde hay sectores excluidos de manera estructural no va a generar mejor calidad de vida para nadie. Porque se puede buscar refugio en un barrio cerrado, se puede tener policía privada, pero después hay que tener policías que lo acompañen en safari cuando se sale en auto para llegar a otro lugar. Es decir que, incluso las propias acciones para mejorar las condiciones de seguridad personal, en un contexto extremadamente polarizado, no mejoran

la calidad de vida. Las enfermedades, como ustedes bien saben, en algunos casos no respetan ni siquiera las diferencias de ingresos. Si hay epidemias, van a afectar a todo el mundo. Lo que quiero decir, en definitiva, es que o nos desarrollamos todos o no se desarrolla ninguno. Si hay gente en posiciones de poder o de riqueza, pero el suyo es un disfrute momentáneo y siempre amenazado.

La política para el desarrollo tiene que ser *integral*, no puede ser sectorial, no puede avanzar sólo en salud, educación, empleo, transportes. El desarrollo requiere que todos los aspectos de funcionamiento de una sociedad vayan parejos. Ustedes saben que si queremos avanzar en salud también tenemos que avanzar en educación. No se pueden modificar las condiciones del proceso salud-enfermedad, si no hay una campaña educativa y si no se trabaja desde los colegios. No se puede dejar la educación para otro sector y que trabajemos nosotros en salud o a la inversa. No puede haber educación, si los niños están enfermos o desnutridos.

Tiene que ser, además, un desarrollo *integrador*, es decir, tiene que abarcar a todos los sectores. En este sentido, y como lo he hecho en muchas oportunidades, quiero expresar mi desacuerdo con las políticas *focalizadas* en la extrema pobreza, que tienen una inspiración moral correcta: el que está peor necesita ser auxiliado inmediatamente, pues se halla en condiciones de emergencia. Ello es correcto. Como dije antes, si hay una inundación, concentramos recursos en la gente que se vio afectada, y durante ese período todos los recursos de todas las instituciones se concentran en ese grupo. Después, bajan las aguas y volvemos a la política normal. Pero si la inundación va a durar diez o quince años, no se pueden tener políticas de emergencia, sino estructurales. En este momento hay sectores de la población que están pasando por un momento de necesidad extrema pero hay otro sector, equivalente o más grande de la población, que está en un tobogán de degradación y que ve con vértigo hacia abajo. Sus expectativas están deterioradas. Es muy difícil lograr el desarrollo a partir y sólo con los sectores que menos recursos, capital social, cultural y educativo tienen. Por eso, si se los aísla aunque sea para atenderlos, no sólo se los estigmatiza sino que se los condena de por vida al *asistencialismo*. Hay que trabajar con comunidades heterogéneas, con todos los ciudadanos. Es deseable que todos los niveles sociales estén trabajando por el desarrollo de un territorio o de un municipio.

Las propuestas de desarrollo deben tener *continuidad*, es decir que debe haber acumulación de los efectos de estas políticas, que tienen que constituirse como políticas de Estado, pero con calidad, porque su mera continuidad es un mal signo. El carácter continuo a que me he referido puede exigir que se empiecen a institucionalizar los procesos de desarrollo, las relaciones de los agentes del desarrollo, y que surjan nuevas instituciones que le den fuerza, con tal de que no se burocraticen.

Es posible que haya que pensar en modificar la estructura del Estado, la manera en que está organizado un municipio, la manera en que está organizada una provincia: que haya espacios de gestión pública donde no sólo estén los agentes y funcionarios del Estado, sino también los agentes y representantes de los diversos sectores de la sociedad. Estos espacios normalmente no existen; hay una estructura pública que se vincula o no con la sociedad, pero siempre en una relación externa, entre niveles o sujetos ajenos el uno al otro, con roles muy diferentes: el que pide; el que otorga (o no); el que sirve; el ciudadano-cliente. De lo que estoy hablando es que existan instituciones donde el encuentro sea permanente y la responsabilidad compartida. La institucionalidad tiene que ser abierta, no cerrada ni dejada en manos de determinadas personas que se instalan como profesionales de la participación, del mismo modo que se hizo con la política. Tiene que haber una permanencia pero dentro de un continuo fluir; lograr que las mismas personas permanezcan a lo largo del tiempo es algo difícil, pues algunas personas participan, se van, vienen otras. La meta sería que exista un fluir de la sociedad a través de estas instituciones permanentes del desarrollo.

Para que pueda contribuir al desarrollo, tiene que tratarse de un espacio de gobierno participativo, donde esté instalada una capacidad *efectiva* para *crear alternativas* por parte de los ciudadanos reunidos; no se trata de un espacio para manipular a la gente. Se trata, pues, de poder imaginar un futuro distinto; convertir esas ideas a veces utópicas en proyectos viables. Implica un sistema, una institucionalidad capaz de ver las oportunidades; porque para poder crearlas como posibilidades efectivas, primero hay que verlas. No se trata de pura invención. Si en un momento surge una oportunidad y uno no la advierte, pasó, se fue a otro lado, no se dio aquí. Por ello, se debe estar alerta: como el mundo está cambiando muy rápidamente, hay que estar muy bien informados acerca de lo que pasa afuera para poder captar esos recursos para el desarrollo local.

Es importante reconocer que no hay *un* agente del desarrollo local; todos somos o podemos serlo. Tiene que haber un pluralismo de identidades y lugares desde los cuales se participa, pues no sólo ciertas personas u organizaciones están a cargo del desarrollo. Desde todas las actividades, y todos los lugares: las asambleas de barrio, las organizaciones barriales, los sindicatos, las corporaciones profesionales, las universidades, el sistema escolar, los sistemas de acción social, los asisrentes sociales, los médicos, los hospitales; desde cada uno de esos lugares se puede estar contribuyendo y se es agente del desarrollo local. Pero para ello hay que tener una visión del desarrollo mucho más compleja y que va mucho más allá de lo que uno hace desde su quehacer cotidiano. Se precisa pensar, cada vez que se toman decisiones, cuál es la más adecuada, vista desde el desarrollo en su conjunto, lo que requiere reflexionar sobre el desarrollo local, entender sus procesos, ver otros ejemplos y aprender de ellos y, sobre todo, de la propia experiencia.

¿Por qué combinar desarrollo local con municipios participativos? ¿Por qué lo de lo participativo? En primer lugar, creo que es innegable que la gestión va a seguir generando, y requiere, líderes, personas que de alguna manera encarnan proyectos sociales, y expresan mejor lo que la gente quiere. No se trata de pensar en una horizontalidad de todos con la misma voz, lo que es una utopía, pues siempre va a haber personas que dirijan, que planteen las ideas, que toman la iniciativa. Sin embargo, no por eso teníamos que llegar a que nuestra democracia recuperada se convirtiera en un sistema de democracia *delegativa*, donde la gente vota y, después, el que ganó es dueño de hacer lo que quiere durante cuatro o diez años. Ese sistema de democracia, que predomina en América Latina, es muy cuestionable porque no moviliza, más bien, inmoviliza. La gente votó, puso sus esperanzas en el candidato o la candidata y después espera que le resuelva todos los problemas. Y no hay nadie que pueda resolver todos los problemas. Entonces vienen los cien días famosos, se espera a ver si los índices de popularidad bajan, suben o se mantienen. Este modo de hacer política ha desarrollado un componente, el liderazgo, que implica poner en alguna persona o algún partido la esperanza, y ahora es preciso desarrollar la participación de todos, si queremos un proceso de democratización profunda, en el que las mayorías no tengan sólo que sufrir los impactos de las decisiones que toman los líderes, muchas veces a escondidas.

La participación de todos, en sí misma, es una contribución directa a la calidad de vida de una sociedad, porque parte de la calidad de vida es ser ciudadano. Una persona que no llega a setlo, sino que es cliente, que no tiene derechos, sino que sólo puede pedir favores, por más que consiga cosas materiales, está degradada como persona, porque no es ciudadana. Desde este punto de vista, la participación de los ciudadanos, algo que obviamente es difícil en el ámbito nacional pero que en la esfera local es más factible, es en sí misma una contribución a la calidad de vida de los miembros de una sociedad.

Además de lo expresado, vamos a dar un argumento pragmático, utilitarista, de por qué es necesaria la participación: sin ella se pueden cometer muchos errores en el gobierno, porque participar implica que todos los miembros de una sociedad están involucrados en un proceso de decisión, diagnóstico, *priorización* e identificación de los problemas y de cómo se asignan los recursos para resolver estos problemas. Y ahí hay muchos *saberes*. Está el saber de técnicos y profesionales, que tiene que ser buenos, pero también está el saber de los que no tienen el poder político para poder tomar las decisiones, que están en las corporaciones profesionales, en las asociaciones de médicos o de maestros, que no están en la posición de ser el que decide la política, y que también tienen un saber; está el saber de los trabajadores, de los empresarios; el de los dirigentes de las asociaciones barriales, que conocen lo que está pasando en su barrio, en su zona. Cuando todos estos *saberes* se encuentran, puede surgir una gran sabiduría. Por supuesto, también hay conflictos, puntos de vista distintos, pero no hay desarrollo sin conflicto. Tiene que haber un espacio donde los distintos puntos de vista se puedan encontrar, y no debería darse el que alguien imponga el suyo propio.

Siempre que un municipio decide seguir el camino de la participación, este encuentro de *saberes* se topa con un problema al que me quiero referir: el encuentro entre el saber técnico-profesional y el de la gente. Muchos técnicos, cuando son puestos en lugares en los que se pueden tomar decisiones políticas, están convencidos de que saben lo que hay que hacer y saben lo que necesita la gente. ¿Qué puede agregar la gente con su saber? Pongamos como ejemplo el caso de la salud. Muchos de quienes me escuchan aquí son médicos, pero la gran mayoría de quienes aquí estamos somos pacientes, y ustedes saben que hay una relación de poder. El médico sabe, el paciente

simplemente da sus síntomas, y el médico los interpreta y diagnostica. Pero el caso con la gente es diferente, porque ésta sabe cosas. No sólo puede proveer información, sino que también tiene hipótesis. Me parece que es importante devolverle a la gente la capacidad de hacer su propio diagnóstico. Puede ser que en el ámbito de la salud, que he puesto como ejemplo, esto sea más difícil, pero en muchos otros terrenos no lo es.

El técnico tiende a dar la receta: “esta es la solución, si hace esto se salva, y si no...”. “Si se adopta esta reorganización del tráfico, el transporte va a funcionar mejor, si no...” Esto es inaceptable. ¿Por qué? Primero, porque no es democrático. Segundo, porque hay un saber de la gente. Si la gente dice: “aquí quiero un semáforo y no una rotonda” y el técnico dice: “aquí tiene que venir un semáforo”, son dos opiniones. La una está estructurada técnicamente; la otra, por haber visto cómo se daban los accidentes de la zona, porque se vive ahí. La voz técnica con absoluta autoridad es inaceptable, también porque la historia de nuestros países está plagada de errores cometidos por los técnicos. Los técnicos se equivocan a cada rato. Tiene un saber pero no es infalible.

En este encuentro de conocimientos hay un proceso de aprendizaje mutuo fundamental. Yo hablaba con el responsable de transporte de la ciudad de Porto Alegre - no sé si ustedes saben que en Porto Alegre hay un proceso participativo donde la gente, desde asambleas locales, va opinando y finalmente hay una institución donde toman decisiones sobre cómo se invierten los recursos- y yo le preguntaba a este funcionario cómo resolvía el problema de combinar las posiciones de los pobladores con las opiniones más calificadas, porque los técnicos de transporte tienen toda una tecnología y una sabiduría, trabajan con mapas, con indicadores cuantitativos, etcétera. Él me respondió que le costó mucho resolver el conflicto, pero finalmente decidió dar la siguiente indicación a sus técnicos: “salvo que haya una situación clara de riesgo para la gente, ante dos opiniones encontradas, la de los técnicos y la de la gente, hagamos lo que dice la gente. Puede ser que se equivoquen pero la gente aprenderá, o puede ser que tengan razón y nosotros aprenderemos”.

Si se equivoca el técnico, muchas veces las consecuencias del error son mucho mayores, y la gente aprende de una manera muy parcial. Tratar de devolverle el poder de decisión a la gente tiene que ver con una auténtica participación; no para que se haga cualquier cosa, pues tiene que existir un

saber y también tiene que haber un proceso de capacitación continua, una socialización del conocimiento. Como ustedes saben, parte de la resolución de los problemas de salud es que la gente sepa más de las condiciones que generan la enfermedad y no únicamente que haya más hospitales para curar a los enfermos.

Otro problema de la participación son los intereses. En todo proceso participativo aparecen intereses distintos. Ciertas empresas quieren una cosa, otras quieren otras; las *Pymes* quieren que el municipio haga una cosa, las grandes empresas pueden querer otra; los sindicatos, las organizaciones barriales, algo distinto. Una empresa puede decir que ésta es una buena localización, y los vecinos dicen que no quieren esa radicación porque contamina. Hay intereses distintos. Lo bueno es que en un proceso participativo estos intereses se tienen que transparentar. No hay que ocultarlos ni negarlos. Es deseable que aparezcan, que se expresen, y que se busque la manera de conciliarlos, si se puede, y si no, finalmente, se debe decidir cuál es el interés predominante en nombre del interés general. Esto es hacer política democrática. Además, detrás de muchas decisiones que son presentadas como técnicas, en realidad hay una influencia, una presión o un lobby que actúa tras las instituciones legales o políticas, y que hay que investigar o imaginar. En cambio en un proceso participativo genuino, todos los intereses deben hacerse evidentes y públicos y, sobre todo, debe haber espacio para que se expresen los intereses de las mayorías, de los que no tienen voz cuando los medios de acceso están monopolizados por los expertos en traficar influencias. La forma participativa es otra manera de hacer política y de hacer gestión. No quiere decir que se van a imponer determinados intereses, pues no se sabe cuál va a ser el resultado, y esto es bueno; que las cosas funcionen de esta manera implica un desafío para los políticos y los funcionarios.

Para la participación es fundamental pensar que esa noción implica no un sistema que desde arriba se vincula con el de abajo, sino que hay un encuentro horizontal. Uno de los problemas que tenemos en nuestra sociedad es la falta de vinculación horizontal, la imposibilidad de que los distintos intereses y las corporaciones se encuentren: que haya un espacio de encuentro y reconocimiento del otro. No existe participación cuando sólo se convoca desde arriba y la gente puede hablar con los funcionarios; la hay cuando existe la posibilidad de encuentros autónomos. La voz horizontal es fundamental para el desarrollo de un municipio, de una región o de un país, y de

eso nos privó durante muchos años el centralismo. Puede haber centralismo en el ámbito nacional pero también se da en el plano local, pues no necesariamente éste es la polis griega. Realmente, no creo en una horizontalidad total, pues tiene que haber responsables, gente que dé cuanta, gente que se haga cargo de mediar entre el mejor conocimiento de los problemas que hay en la zona.

Tiene que haber responsables y tiene que haber estructura, pero tiene que existir también esta posibilidad de expresión que requiere no sentirse solo. Esto es fundamental; en la Argentina, cada uno de nosotros se siente muy solo. Hay poca sensación de que podemos cambiar el mundo, porque el mundo parece estar dado y estamos desnudos en la muchedumbre.

Parte del cambio de ir hacia un proyecto de desarrollo local participativo es salir del esquema *demanda de la gente => respuesta del gobierno*. Gobierno que da o que no da. Gente que pide o que no pide. En primer término, ya está muy estudiado y se sabe que la demanda de la gente está organizada según la oferta. Si el gobierno abre cinco ventanillas: una para chapa, una para colchones, etc., va a haber gente demandando chapas y colchones. Si abre una ventanilla que antes no existía, enseguida se va a formar una cola. Entonces, no es que las demandas representan necesariamente lo que la gente quiere o necesita sino que muchas veces son respuestas a la oferta disponible. Este mecanismo aterroriza a muchos funcionarios políticos en cuanto a la perspectiva de la participación, porque piensan que si abren el espacio con los mismos recursos, va a haber tantas demandas que no va a haber posibilidad de responder a ellas. Se imaginan la participación como un caos. Esta hipótesis se basa en la idea de que se va a seguir un modelo de demanda de *abajo fi respuesta de arriba*. La participación abre un proceso de corresponsabilidad por la situación, donde cada uno simplemente dice: "necesito esto o lo otro" y quien tiene el poder decide a quién darle. Por el contrario, se trata de que entre todos nos hagamos cargo de los problemas de todos y decidamos entre todos qué es prioritario. Ustedes pueden decir que esto es muy difícil, porque cada uno va a tirar para su lado, pero hace falta crear el espacio para que eso aparentemente imposible se pueda dar, y se da, una y otra vez.

Con mi experiencia en el proceso de presupuesto participativo de Porto Alegre y el de la descentralización en la ciudad de Montevideo, les puedo asegurar que esto es posible. En muy pocos años una ciudadanía informada puede asimilar el conocimiento de la ciudad, del municipio, y hacer-



se catgo de los problemas del conjunto. Puede ocurrir, por ejemplo, que en un momento alguien diga: "yo necesito asfalto", pero hay otra prioridad en esa zona, la de saneamiento, y entonces se vota por la realización de este proyecto, porque va a beneficiar a la sociedad en su conjunto y también a quien demandó el asfalto. La posibilidad de ser ciudadanos responsables y no sólo portadores de derechos y demandas tiene que ser desarrollada por un sistema político que realmente abra la participación.

Participación, entonces, no es hacer una lista de demandas, sino hacerse cargo del problema, y esto implica que la gente entienda la complejidad de los problemas, y se comprometa en un proceso de aprendizaje de lo técnico para enriquecer sus *saberes*. Es posible, sólo hace falta la voluntad de llevarlo adelante, y cambia notablemente el panorama de lo que es una sociedad local. Esta nueva práctica política implica la superación del clientelismo, uno de los mayores males que tiene el sistema político democrático en condiciones de emergencia, y que lleva a la gente a pedir favores y a devolverlos políticamente. Si acumular poder fuera el objetivo de los partidos democráticos, se puede lograr este objetivo representando y dirigiendo el proceso de encuentro de la sociedad consigo misma. La gente va a valorar muchísimo a un dirigente que se convierte, más que en el que da las órdenes, en un mediador que hace que se encuentren los distintos sectores de la sociedad; el que los hace reconocerse como ciudadanos y que además actúa como un representante de la sociedad ante otras instancias nacionales o mundiales.

Quiero completar esta visión con una afirmación: es necesario atacar el problema de la economía, del trabajo y del ingreso. Podemos trabajar sobre la salud, el transporte, la educación, lo que puede mejorar la situación de cada sector pero, cuando ustedes se involucren con la naturaleza del problema se van a dar cuenta de que todos estos temas están interrelacionados y hace falta que, por ejemplo, el foro de la salud se junte con el otro de la educación, del transporte, etc. En toda aproximación sectorial a la problemática social, hay una dimensión de trabajo y una dimensión de ingreso, una dimensión de organización de estructuras económicas de otro tipo. Porque, si de las estructuras económicas que hoy predominan, si de las grandes empresas no va a venir el desarrollo, si la famosa promesa de las *Pymes* no se termina concretando nunca, habrá que desarrollar algo a partir de toda esta amplia gama de actividades económicas populares que se va desarrollando por todas partes buscando la supervivencia. Es preciso recuperar nuestra ca-

pacidad de trabajo, la misma que el mercado no valora cuando dice “usted es un desocupado aunque tenga educación superior”. (Ustedes deben saber que casi el 30 % de los desocupados hoy tiene niveles superiores de educación) La desocupación no afecta solamente a los sectores más descalificados que no estudian. Todo lo desperdicia, incluida la capacidad del “descalificado”, porque también tiene un saber, tiene una capacidad y tiene posibilidad de actuar productivamente.

Hay que repensar el trabajo, y éste tiene que ser el centro de nuestras preocupaciones por un momento. Tenemos que pensar cómo se potencian las formas para que el trabajo resuelva necesidades, porque ese es el sentido de la economía: desarrollar formas cooperativas, formas solidarias, desarrollar sistemas de pequeños y medianos emprendimientos; entender que con pequeños talleres sueltos no se sale de esto, que hay una gran vulnerabilidad en las propuestas que se siguen aplicando; que con cursos de capacitación de oficios no se puede seguir; que son otras las cosas que hay que hacer. Hace falta que el municipio juegue un papel de promotor de la economía local en serio, es decir, que tenga profesionales que se ocupen de promover la economía local. Y éste no es un saber cualquiera, sino que requiere de una preparación especial, que se tiene que sumar a los demás *saberes*.

Todo lo que hemos estamos diciendo tiene, entonces, que estar necesariamente vinculado a la economía, al ingreso, al empleo, y hay que pensar, desde cada una de las actividades, cómo nos vinculamos con esa economía más igualitaria y más solidaria.

# ¿Competir por el capital o competir por la gente? Sentidos alternativos de la política metropolitana<sup>1</sup> (2001)

## Introducción

Los gobiernos y las sociedades metropolitanas enfrentan una cuestión fundamentalmente política. Se trata de gobernar, de establecer un rumbo para estos agregados territoriales, en un contexto de extrema apertura al juego de fuerzas del mercado, las mismas que se están configurando crecientemente como *monopólicas* u *oligopólicas*, con una magnitud de recursos que les permiten tener una estrategia global, en una guerra de posiciones, bajo la cual cada centro urbano o región del mundo entra en el tablero del juego por su contribución a la rentabilidad, y es priorizada cada vez más directamente por las tasas, plazos de recuperación y riesgos diferenciales que se pueden obtener de la inversión. El capital mismo se está reestructurando de modo que es difícil o irrelevante establecer su nacionalidad (a ello contribuye en buena medida el papel de los fondos de inversión que aglomeran micro aportes de todo el mundo y son manejados centralmente por operadores financieros).

Sin embargo, las naciones y sus Estados son también actores del juego de fuerzas. Las metrópolis latinoamericanas participan de ese juego global en un momento en que la fuerza, los recursos y la voluntad de sus Estados nacionales se ha debilitado drásticamente como consecuencia del triunfo de la revolución conservadora y el reinado del neoliberalismo como doctrina

---

1 Versión parcialmente revisada de la ponencia presentada en el Seminario internacional "Grandes metrópolis del Mercosur: problemáticas y desafíos", organizado por el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en Santiago de Chile, noviembre 1999.

del *buen gobierno*, asumida voluntariamente por una conversión ideológica o impuesta por la tenaza de una deuda extetna en buena medida ilegítima, y el conrtrol del acceso al mercado globalizado de capitales, que ejetcen el FMI y el BM. Mientras tanto, Estados Unidos, la Comunidad Europea, Ja-pón, China y otros países asiáticos, tienen una clara política de defensa ac-tiva de intereses aún definidos como nacionales o regionales. Por supuesto que hay matices y, en América Latina, no es lo mismo Brasil que Argentina, ni México que Chile, ni Ecuador que Costa Rica.

Con ese contexto, las regiones metropolitanas de Amética Latina deben movilizar suficientes recursos y capacidades y establecer alianzas, si preten-den ganar cierta autonomía e incidir en el rumbo resultante de ese juego de fuerzas entre lo global, lo nacional, lo regional y lo local. De ahí la centrali-dad de lo político. Pero, como argumentaremos, dado el des balance entre poder político y poder económico, un punto crítico es definir estratégica-mente un sendero económico deseado para cada región metropolitana. Y si se pretende lograr un desarrollo integral e integrador, tal sendero sólo pue-de ser definido y sustentado mediante una amplia alianza democrática, que sienta en la misma mesa, abiertamente, a los representantes del *establish-ment* y a los de las mayorías urbanas. En consecuencia, la democratización se vuelve constitutiva del proceso de desarrollo por dos razones: potque la ciudadanía plena es en sí misma condición de una vida digna, y por ser ins-trumental para lograr constituir un poder capaz de impulsar el desarrollo en un campo de fuerzas adverso al desarrollo humano.

Para ello se vuelve imprescindible prefigurat en el pensamiento un es-pectro de posibilidades alternativas a las actuales tendencias regresivas, para superar el catastrofismo paralizante y para hacer creíble y estimular la con-vocatoria a la sociedad toda para definir un rumbo. ¿Cómo pensar una es-trategia para las regiones metropolitanas frente a una transición *epocal* aún en curso y a las nuevas responsabilidades que supone la descentralización del Estado? ¿Cómo establecer el “interés general” o los objetivos estratégicos en sociedades urbanas fragmentadas desde la base y fuettemente polarizadas, con sistemas de representación insuficientes o en franca crisis de legiti-midad? ¿Cómo acordar una estrategia económica con un capital atravesado por fuertes contradicciones de intereses entre la producción de bienes *transables* y la de servicios públicos locales; entre sistemas de producción y sistemas fi-nancieros? ¿Cómo generar un modelo productivo que no deba optar entre

el derecho de todos a una calidad digna de vida y el reclamo empresarial de que hay que bajar los costos y acabar con la estabilidad del trabajo para poder competir con las masas de trabajadores del Asia? ¿Cómo resolver la opción entre diversas necesidades inmediatas, igualmente apremiantes, en condiciones de recursos escasos, por un lado, y entre la atención a esas necesidades y la inversión para el desarrollo, por el otro? ¿Cómo decidir e implementar planes de acción dirigidos a encarar problemas que inciden de manera distinta sobre una multiplicidad de sectores y requieren la acción convergente de diversos actores locales, nacionales y globales para su resolución?

Si no son puras improvisaciones, tanto las hipótesis para organizar el pensamiento político o *tecnocrático*, como los procedimientos para decidir tales cuestiones vienen implícita o explícitamente encapsulados en *sistemas* de ideas, los que brindan una perspectiva para pensar lo posible, una guía para hacer propuestas a la sociedad, imaginar alianzas o actuar desde cada posición de responsabilidad en la ciudad. Esos *encapsulamientos* incluyen no sólo a las instancias gubernamentales, sino a las organizaciones corporativas —empresariales, sindicales, profesionales— y a las organizaciones de base y movimientos sociales, así como a organizaciones ideológicas o políticas. Y también, en caso de operar efectos paradigmáticos más extendidos, incluyen las prácticas más diversas de la población en el proceso de reproducción de su vida en ciudad.

La naturaleza de las cuestiones planteadas abona su sentido político y estratégico. Aunque ambos niveles están fuertemente interrelacionados, no estamos centrándonos en el estilo de tomar decisiones de gestión cotidiana, como en la presencia / ausencia de un marco estratégico que oriente esas decisiones en una dirección que les dé sentido. Este trabajo no pretenderá saldar, sino apenas plantear y contribuir a la elaboración sobre estos problemas, argumentando que las propuestas pueden ser codificadas desde cuatro perspectivas teórico-políticas, diferenciadas por cómo articulan las cuatro grandes cuestiones que enfrentan las ciudades (competitividad, gobernabilidad, integración social, *sustentabilidad*). Cada perspectiva pone en su centro la lógica de uno de cuatro *capitales*: capital dinero, capital político, capital humano, capital ecológico, desde cada un de las cuales se pretende re significar y subordinar a los otros. Esto se manifiesta en énfasis distintos del discurso de la planificación estratégica, pero también en la manera en que se institucionaliza la participación en dichos procesos.

## La planificación estratégica

La planificación estratégica está muy difundida y suele ser identificada con un *método* para definir las políticas dirigidas a situar a las regiones metropolitanas en el espacio de competencia global. El juego del mercado ha llevado, incluso, a enlatar paquetes de planificación estratégica universales que, sin embargo, al aplicarse, producirían resultados específicos a partir de datos particulares de cada situación. Esa universalidad es, como casi todas las pretensiones de tal tipo, una *introyección* de valores y modos de hacer política urbana en el mundo contemporáneo (como ilustra el *necesario* paso por un programa de *marketing* de la ciudad ante el capital global que caracteriza a las versiones enlatadas y *for export* a las que hacemos referencia).

Superada la idea fuera de moda del conflicto y la lucha, el paquete de procedimientos que incluye es formalmente útil para la *prefigurada situación de concertación*, lo que en sí mismo es un contenido sustantivo pero, aparte de ello, su mismo contenido metodológico será abstracto y su sentido ambiguo mientras no tenga el sustento de una visión<sup>2</sup> explícita y acordada del desarrollo socioeconómico y político posible. En otras palabras: mientras no se cuente con una concepción general del desarrollo deseable y un conjunto de hipótesis fundamentadas sobre la interrelación de procesos y factores de dicho desarrollo, que puedan especificarse para delinear políticas concretas para cada caso concreto, la planificación estratégica puede tener significados muy diversos y hasta opuestos. Y al no explicitarlos, su apariencia de método universal le da una gran capacidad para contrabandear contenidos, valores y propuestas de fondo, sin que se sometan a la crítica ideológica o de la *contrastación* científica.

¿Qué debe contener una visión orientadora de políticas y planes metropolitanos? En el momento actual, sería vano pretender encontrar fórmulas ya hechas de aplicación universal, como pretende el pensamiento único neoliberal o neoconservador, o teorías y métodos ya formalizados equivalentes a los que impulsó la CEPAL para implementar el estilo de desarrollo *industrializado* en nuestros países. Por ello mismo, puede ser una buena regla

---

2 Decimos "visión" y no "teoría", reconociendo las debilidades actuales del campo teórico y la incidencia de nuevas experiencias sistemáticas en esta materia dentro de la transición epocal que experimentamos.

controlar críticamente toda propuesta de tipo metodológico pretendidamente neutral en cuanto a valores y objetivos estratégicos. Se trata, en buena medida, de avanzar hipótesis para una filosofía política del desarrollo, capaz de actualizar opciones que hoy parecen denegadas a los actores políticos y sociales. De hecho, ya hay en operación filosofías y doctrinas y han demostrado su gran eficacia para impulsar, legitimar o justificar la revolución neoconservadora. No está claro cuál es la visión alternativa a la del pensamiento único.

En ausencia de una concepción explícita del desarrollo posible, cualquier metodología para concertar un plan de acción será fuertemente formalista, pero no por eso dejará de tener un sentido que puede develarse. Por ejemplo puede pretender lo siguiente: hacer más eficiente el funcionamiento normal de la gestión de problemas complejos; generar un movimiento discursivo que contribuya a legitimar las políticas ya definidas en la cúpula de un gobierno metropolitano; abrir un espacio institucionalizado para el libre ejercicio de la democracia en el ámbito local. Todo esto tiene que ver con la gestión metropolitana, y aunque haya referencias a objetivos de largo plazo o a lineamientos estratégicos, puede ser que el discurso sólo acompañe sin eficacia una práctica eminentemente reactiva y *cortoplacista*<sup>3</sup>. Sea cual fuere su sentido, en general no será auto evidente sino que deberá develarse mediante un análisis crítico. Para ello, será insuficiente el análisis del discurso de los documentos y declaraciones públicas, pues en general contienen una reiteración de objetivos que se han ido estandarizando con la difusión de esa producción discursiva. Más bien, habrá que analizar y descodificar tanto los procesos como los resultados de tal planificación, los que no pueden adquirir pleno sentido sin un conocimiento de cada situación concreta.

Cuando se presenta como una metodología formal sin el sustento de una teoría del desarrollo metropolitano, el contenido *propositivo* de las aplicaciones de la planificación estratégica puede variar desde la legitimación de la inacción del Estado hasta un programa de políticas activas; desde el sostenimiento de la concentración del poder mediante formas vacías de descentralización hasta formas fuertemente democratizadoras del poder local; desde visiones en que el motor del desarrollo es endógeno y hace responsable

---

3 Agradezco a Eduardo Reese sus comentarios críticos, que me ayudaron a demarcar el campo de la gestión del de la planificación. Por supuesto no es responsable por uada de lo dicho en este trabajo.

al gobierno y otros actores locales, hasta otras en que se espera que la ciudad sea fraccionada por el mercado global. Como consecuencia, la metodología en sí misma no garantiza ningún sentido ni ninguna estrategia para el desarrollo.

Ayuda a confundir más las cosas el hecho de que se viene dando una convergencia superficial en el discurso de las políticas públicas, con escaso o nulo discernimiento conceptual sobre el sentido, las posibilidades y las estrategias de los actores de las mismas<sup>4</sup>. Como ha pasado en tantas prácticas sociales, el *metodologismo* es una vía engañosa. Si la metodología pone en boca de los participantes, determinadas palabras clave, inevitablemente ellas aparecerán en el discurso acordado (en general elaborado finalmente por los mismos que dirigen el proceso metodológico), sin que por ello se garantice una profunda reflexión y selección de lineamientos en función del análisis concreto de cada situación concreta. Si prima el objetivo de lograr algún acuerdo como prueba de eficacia política, las contradicciones y conflictos que obstaculizan el desarrollo pueden quedar desplazados o silenciados.

Por supuesto que la adscripción a una teoría del desarrollo podría tener el mismo efecto discursivo superficial, pero al menos se garantizaría que no se trabaja con un conjunto de términos y un conjunto de hipótesis laxamente vinculadas, sino con proposiciones teóricas organizadas sistemáticamente y con una historia de *contrastación* a través de su concreción en métodos de diagnóstico, predicción y formulación de reglas de acción que pueden ponerse a prueba aprendiendo de la sistematización reflexiva de los resultados.<sup>5</sup> Y toda teoría no mecanicista del desarrollo debe incluir los procesos de constitución y reconstitución relacional de los actores como parte del desarrollo mismo, antes que darlos como esencias o conformaciones pre y subsistentes al encuentro de planificación estratégica.

4 Para el caso de la política social, ver: Coraggio, José L. noviembre-diciembre de 1999. "¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?", *Nueva Sociedad*. N° 164, Caracas.

5 El sentido de las propuestas metodológicas se devela en parte por su relación con el aprendizaje reflexivo. Si un ejercicio de planificación estratégica lleva a otro y a otro y no hay monitoreo de cada proceso, evaluación de sus resultados, seguimiento de su desarrollo, rectificación o confirmación sobre la larga marcha al desarrollo; si los que aprenden son sólo los que aplican los conceptos reiteradamente, pero no hay aprendizaje colectivo de cada sociedad local, volveremos a repetir la vieja experiencia de los documentos-plan de los 60, sólo que ahora con un toque participativo.



Con todas estas ptevenciones, nos limitaremos a presentar para la discusión algunas cuestiones relativas al discurso de la planificación estratégica. Se destaca principalmente la polisemia de ciertos términos presentes en propuestas de muy diverso signo sociopolítico y se intenta mostrar que, implícita o explícitamente, en una práctica pública que se afirma ha sido vaciada de paradigmas y utopías, existen sistemas de pensamiento que estructuran y re significan esos términos y, por supuesto, el sentido de la práctica misma. Partimos, entonces, de que el mero recurso de la planificación estratégica no caracteriza ni la gestión ni la estrategia política para la ciudad, y que bajo ese gran paraguas caben prácticas muy diversas<sup>6</sup>.

### La cuestión del sentido sociopolítico de la planificación estratégica

No se pretende entonces más que plantear un posible marco de comprensión para contribuir al proceso -que sólo puede ser colectivo y pluralista- de evaluación reflexiva de las experiencias de planificación estratégica. Vamos a argumentar que, entre otros criterios, dichas prácticas pueden y deben ser diferenciadas por su perspectiva sociopolítica, descodificada por cómo se interpretan, jerarquizan y tornan operativas las cuatro grandes cuestiones que, según el discurso dominante, enfrentan las ciudades en la búsqueda de su desarrollo en el mundo globalizado: su competitividad, su gobernabilidad, su integración social y su *sustentabilidad*. En lo teórico, vamos a plantear la hipótesis de que, cuando son elevadas a la categoría de absolutos, cada una de esas cuestiones pone en su centro la lógica de uno de cuatro "capitales": capital dinero, capital político, capital humano o capital ecológico, desde cuya lógica se subordina y contradice el pleno desarrollo de los otros. En la práctica esto se manifestaría en discursos programáticos, que incorporan todos los términos de la cuestión del desarrollo metropolitano pero los articulan y hacen operativos de muy diversa manera.

---

6 Esto quiere decir que hay muy buenos ejemplos de política metropolitana asociados a la aplicación de una metodología de planificación estratégica. Aunque por la calidad del discurso que producen podríamos señalar algunos casos que merecen destacarse, preferimos no enumerarlos por no conocer a fondo el proceso que los gestó, y porque no hemos hecho un análisis transversal sistemático como para diferenciar, con suficiente seguridad y sin cometer injusticias, entre los distintos casos. No cabe, creemos, satanizar el uso del término y presuponer que siempre encubre una propuesta de dominio o de hegemonía por parte del establishment local y sus asociados globales.

Aunque la perspectiva dominante en cada proceso concreto de planificación estratégica puede manifestarse a través de los énfasis discursivos adoptados en los documentos que produce, la clave profunda está en los distintos contenidos -implícitos o explícitos- de las propuestas y prácticas de acción, tanto en lo que hace referencia a qué resultados socioeconómicos y políticos se busca, como a la calidad de los procesos impulsados para lograrlos. En particular cada caso puede caracterizarse por quienes son los actores propulsores y los agentes de la implementación, por la manera en que se institucionaliza su participación y responsabilidad y por cómo se manejan los conflictos a lo largo de los procesos de planificación estratégica.

La noción de planificación estratégica tiene un primer supuesto básico posible: que los representantes de las diversas partes de esa totalidad que llamamos sociedad local se encuentran, comunican, dialogan, argumentan, negocian y concluyen cuál es la trayectoria que quieren para el conjunto, y cuál es la responsabilidad de cada uno para lograrlo. Esto lleva implícita la posibilidad de un punto de partida o un desarrollo sociopolítico incluyente que se dinamiza con el aprendizaje. Del diálogo, del hacer juntos y del reflexionar críticamente sobre la marcha, pueden surgir no sólo nuevos actores colectivos e intereses particulares, sino también nuevas relaciones y nuevas posibilidades de desarrollo. Por el contrario, si la planificación estratégica se ve como etapa única, limitada a ser el espacio de expresión pública de la confrontación de los intereses existentes, mientras en otro terreno se toman las decisiones, o a ser el espacio de presencias censuradas o de ausencias ignoradas, de modo que los presentes contribuyan a la legitimación de ciertos intereses particulares en nombre de un supuesto interés general definido a priori, el término "estratégico" solo tendrá la connotación de espacio de confrontación donde unos ganan y otros pierden, donde unos controlan y otros son controlados, donde unos se quedan porque ganan y otros se van para no legitimar su derrota.

De otra manera, se trata de un proceso democrático con ingredientes técnicos, o de un proceso técnico con ingredientes participativos. Priorizar el saber técnico, como si se tratara de descubrir los caminos de desarrollo objetivamente preexistentes en la realidad local conduce a la propuesta *tecnocrática*. El saber científico es imprescindible, pero debe ser crítico, incluyendo el análisis de los sujetos y las subjetividades, incluida el de los técnicos metropolitanos y los promotores de la planificación estratégica. Una

propuesra *tecnocrática*, máxime si es hecha por encargo a especialistas, es una fórmula que hoy puede ser muy atractiva para el neoliberalismo, pero que lo es poco para la sociedad o para los sectores más actualizados de la misma clase política.

En todo caso, el esrilo de planificación estratégica supone abrir un espacio colectivo para definir el futuro posible de una ciudad. Sin embargo, como proceso político, la planificación estratégica puede quedar subsumida como otra forma de la práctica dirigida a acumular poder partidario o corporativo (o a limitar el de otros). O puede significar una renovación democratizadora en la intersección entre la gestión pública, la re vigorización del tejido social y la política. La democratización tiene que ver con la ampliación y cambio de calidad de los sistemas de constitución y representación de sujetos colectivos. Supone superar los sistemas basados en elecciones periódicas para definir en quién se delega el ejercicio arbitrario del poder', para evolucionar hacia sistemas donde se institucionalice la participación informada de los ciudadanos, estableciendo en el espacio de decisión pública un diálogo real entre *saberes* y proyectos, impidiendo con ello la sustitución de la voluntad ciudadana por la de sus representantes. En esta perspectiva, el papel que jueguen los políticos –gobernantes o no- como mediadores y promotores del diálogo horizontal entre los colectivos particulares de una sociedad sería prueba de una perspectiva democratizadora de la política.

Pero aun cuando se pudiera establecer ese espacio *dialogico* entre las partes de una sociedad bien representada, eso no garantiza que las decisiones que se tomen sean correctas, ni que los *saberes* sean suficientes. Sin duda es necesario incorporar el saber técnico, y aquí un criterio de diferenciación fundamental entre estilos de planificación estratégica será cómo se relaciona dicho saber con el de los diversos representantes de la sociedad, y cómo se dirimen las diferencias de criterio. Esto no es una problemática puramente teórica. En esta transición *epocal* que experimentamos bajo el nombre de “globalización” se viene marcando una tendencia a configurar en los estados nacionales un poder *tecnocrático* relativamente autónomo y con tendencia a *transnacionalizarse*, que además no pasa por la prueba de legitimidad –por limitada que sea- por la que pasan los representantes políticos.

---

7 Sobre la democracia delegativa, ver: O'Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires: Paidós.

Ello es, en buena medida, consecuencia del predominio del paradigma neoliberal, que naturaliza la economía y sus leyes, pretendiendo que los únicos que saben qué es posible son los economistas de esa corriente en diálogo directo con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, lo que toma dos formas principales: la autonomización relativa, de hecho o de derecho, de las instancias gubernamentales que se ocupan de la política económica con respecto a los representantes políticos, lo que se caricaturiza con la difusión de metáforas tales como *el piloto automático*, y la intrusión de valores y criterios propios del mercado, en los campos de las otras políticas públicas, lo que conduce, en ocasiones, a la asunción de economistas de los más diversos cargos ministeriales. A escala local, el pensamiento *tecnocrático* puede haber estado primordialmente representado por otras profesiones, como el urbanismo o la administración, pero la centralidad actual de lo económico posiblemente generará otras presencias.

En estos momentos, que se suelen caracterizar como de incertidumbre o de riesgos, es fundamental la matriz cognitiva desde la cual los diversos sectores participantes interpretarán los datos de la realidad, sus tendencias y, sobre todo, el cómo definirán qué es lo posible y cuáles son las vías alternativas para lograrlo. Cuando se afirma que nos hemos quedado sin paradigmas, se indica que —a diferencia de la época en que el paradigma del desarrollo económico por la vía de la industrialización se encarnaba hasta en las organizaciones de clase que se oponían a las políticas del gobierno—, las diversas prácticas, individuales o colectivas, no comparten hoy un mismo marco de orientación ni una misma perspectiva del tipo de sociedad al que nos dirigimos. Sin embargo, la afirmación que del caos de las acciones des coordinadas y competitivas en el mercado saldrá eventualmente un nuevo orden, una nueva sociedad relativamente estable y digna de ser vivida, es, de por sí, un paradigma instalado con fuerza en nuestras sociedades. Muchos descreen de tal afirmación, pero tienen serias dificultades para plantear alternativas, y operan como si la compartieran. De hecho, terminan incorporando al sentido común y encarnando en sus prácticas competitivas e individualistas esa visión, que se vuelve así paradigmática.

Cuando planteamos la necesidad de tener una propuesta sobre el desarrollo posible, el pensamiento neoliberal tiene una gran ventaja: aunque intenta explicar el crecimiento económico mediante el análisis econométrico, no pretende tener una teoría de ese proceso social que llamamos desarrollo.

Es más, niega su pertinencia. En coherencia con su prédica de que la mano invisible del mercado global producirá el tan ansiado crecimiento y el bienestar general, apenas se limita a dar recetas de cómo hay que acomodarse para estar más adelante en la línea de espera. Del mismo modo que se instruye a los desempleados para buscar trabajo y ganar posiciones individuales en la larga cola de competidores por los escasos puestos de trabajo, se propone a las ciudades en crisis ciertas reglas de acondicionamiento, capacitación y auto presentación, para competir por la tan ansiada clave para el crecimiento: la inversión del capital global.

Hay, entonces, un paradigma, que opera efectos no sólo en el campo de las políticas públicas sino a nivel de las acciones en la economía y en la sociedad. Es el paradigma neoliberal, que reina en base al ejercicio del poder de quienes se benefician por los resultados de su aplicación, y también en base a la confusión que ha logrado provocar con sus producciones discursivas y sus propuestas de acción desde y con la sociedad. Desde esta perspectiva, una cuestión a considerar es si la metodología de la planificación estratégica, como mecanismo de decisión pública, tiende *por sí misma* a producir políticas que contrarresten los efectos sociopolíticos indeseados que genera el mercado capitalista, o si puede también convertirse en un instrumento de legitimación y optimización de las mismas políticas neoliberales, amistosas hacia el mercado y no hacia la gente<sup>8</sup>.

### Cuatro imperativos, cuatro visiones del desarrollo y su sentido

Cada experiencia de planificación estratégica tiene un sentido, no siempre transparente pero al menos siempre descifrable. El desciframiento se suele hacer combinando una constatación o anticipación de sus resultados, vueltos *objetivos reales*, en el marco de la lógica instrumental fuertemente analítica y de corte cuantitativa, que vincula instrumentos a resultados. Por ejemplo, un plan puede declarar insertar a la ciudad en el mundo global, y para ello facilita negocios inmobiliarios de construcción de barrios cerrados

8 Esto ha sido desarrollado en José L. Coraggio, "¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?" (op. cit.), y en *Política social y Economía del Trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. 1999. Madrid: Miño y Dávila Editores.

y realiza concesiones a mega emprendimientos comerciales que van a destruir un sector importante del comercio local sin prever alternativas. Tal plan puede caracterizarse por sus efectos de segregación de la ciudad, integrando una parte al mundo global, degradando y aislando otra mayor. O se puede mencionar un plan que sitúa el desarrollo humano como inspiración y, por tanto, enfatiza la necesidad de aumentar el empleo, y puede centrar su programa en el desarrollo de determinado complejo industrial para la exportación. Si se sabe que por su escala (dirigida al mercado global) y tecnología, y por las estrategias de la empresa inversora, esa actividad tendrá fuertes efectos contaminantes sobre una amplia zona y no hay políticas eficaces para contrarrestarlo, se puede inferir que el desarrollo humano no es el objetivo real del plan, pues tal desarrollo siempre debe ser sustentable ecológicamente.

Más allá de la anticipación de resultados parciales, se puede consolidar ese tipo de análisis en una visión sobre la dirección de conjunto prevista para la ciudad planificada. Pero la lógica instrumental y puramente cuantitativa son insuficientes para organizar una discusión sobre los sentidos posibles de la planificación estratégica, si de lo que se trata no es de lograr ciertas metas bien establecidas y hasta cuantificadas, sino de poner en marcha un proceso de desarrollo cuyos resultados particulares no pueden ser previstos con precisión ni en cantidad ni en calidad, ni analizados mediante modelos de *causación* mecánica.

Pero aunque la realidad sea dialéctica, sería raro que un plan superara el carácter de conjunto de programas que vinculan instrumentalmente acciones-*causa* con resultados-*efecto* en distintos sectores, y que llegara a tomar la forma de proceso estratégicamente orientado de transformación de la sociedad local, de su política, de sus bases económicas, de su inserción en totalidades mayores. Aun así, la lógica instrumental nunca opera en el vacío, sino dentro de marcos (muchas veces implícitos) de racionalidad sustantiva, cuya selección explícita define en buena medida el sentido de la planificación estratégica. Sin recaer en las versiones mecanicistas de la ingeniería social de totalidades, es legítimo pensar el sentido en términos de qué calidad de macro estructuras sociales se quiere obtener. En otras palabras: desde qué lógica se pretende articular el conjunto *societal*, cuál será el *criterio en última instancia*, cuando haya que enfrentar conflictos que emergen de las contradicciones, inevitables en una sociedad heterogénea en que el particularis-

mo y las instituciones y valores del mercado han tomado tanta centralidad luego del embate neoconservador.

Cuando decimos “lógica” no nos referimos ni exclusiva ni principalmente al posible criterio o conjunto de fórmulas que deberían guiar las micro decisiones particulares que se van tomando<sup>9</sup>, sino al desarrollo de determinadas relaciones sociales y a la selección de las instituciones mismas y la determinación de sus alcances<sup>10</sup>. Las mismas decisiones pueden tener distintos significados en procesos cualitativamente diversos: lo que puede ser eficiente en una sociedad de mercado puede ser ineficiente en una sociedad solidaria. Por ejemplo, institucionalizar un sistema de gestión participativa puede ser considerado prioritario como objetivo en sí mismo, aunque genere, inicialmente o para siempre, decisiones ineficientes desde la perspectiva de la asignación óptima de recursos económicos. Así, si luego de un largo intercambio, al decidir cómo resolver un problema de seguridad de tránsito, predomina la visión de lo satisfactorio que aporta la gente afectada, por encima de la solución técnicamente considerada correcta o eficiente, se puede estar *priorizando* el proceso democrático por sobre la racionalidad técnica y, a la vez, reconociendo la relatividad de ciertas verdades técnicas<sup>11</sup>. Son otros los que aprenden, y se aprende algo distinto si los que se equivocan son tecnócratas o si son equipos de vecinos asesorados por técnicos.

9 Un ejemplo de esta pretensión es el reduccionismo economicista neoclásico, que cree poder iluminar prácticamente cualquier decisión (cuántos hijos tener, cuánto invertir por alumno de educación primaria o secundaria, etc.) en términos del criterios de eficiencia o de costo-beneficio.

10 Aquí vuelve a ser útil el ejemplo negativo del neoliberalismo, que pretende que el mercado es la súper institución para regir cualquier tipo de interacción humana, incluida, por supuesto, la política. Y es claro que su fuerza ideológica se logra al modelizarse y combinar este presupuesto institucional con la aplicación uniforme y generalizada del criterio de eficiencia a niveles micro y macro decisionales. Lo que es asombroso es que, a pesar de haber sido demostrado que ese modelo es lógicamente inconsistente y empíricamente falso, esta ideología siga contribuyendo a justificar el ejercicio del poder en nombre del capital. Poder y verdad se disocian en este caso, por más que se hable del poder del conocimiento.

11 Se admite que toda acción en sociedad puede tener efectos imprevistos e indeseados, y que, cuando es mayor la magnitud y centralización de la intervención, tanto mayores son los errores posibles (véase la historia reciente y no tan reciente del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial). La gente puede querer una solución que evite totalmente la posibilidad de que un vecino muera en un accidente de tránsito. El técnico puede querer maximizar una función de beneficio-costos, en la que trata como variable la probabilidad de que haya un accidente, y recomienda una solución que relaciona eficientemente los ahorros de inversión pública con una baja (pero no nula) probabilidad de accidente. La eficiencia, aparentemente criterio objetivo, desliza subrepticamente otra función objetivo de naturaleza subjetiva.

En el mismo sentido, la igualdad de oportunidades como distribución de probabilidades de logros efectivos puede ser considerada tanto o más importante que el nivel de los logros alcanzados en promedio, y en ningún caso ser substituida por una mera inversión inicial para reducir un poco el *handicap* con que largan los desposeídos. O institucionalizar la responsabilidad de los agentes públicos ante la ciudadanía puede ser considerado más importante que institucionalizar su responsabilidad ante organismos internacionales en términos estrechamente *fiscalistas* o de cumplimiento del pago de la deuda externa. Nada de esto puede ser definido por un modelo, siempre es delineado alguien, y la democracia participativa permite que se expresen de manera pluralista y se argumenten todos los puntos de vista y *saberes*. Para que esa participación sea igualitaria, es necesario hacer una inversión muy fuerte inicial y a lo largo del proceso de participación. ¿Cómo evaluaría la eficiencia de esa inversión un economista neoliberal?

Vamos a presentar muy esquemáticamente cuatro propuestas de racionalidad sustantiva (ver cuadro en el Anexo), esto es, cuatro perspectivas para un proyecto histórico en la época pos-industrial, que están disputando con fuerzas muy desiguales y estrategias muy distintas- el sentido de las políticas públicas y, dentro de ellas, de las políticas metropolitanas.

En primer lugar, es preciso descartar la falacia de que hay una opción entre mercado, sociedad y Estado. Ninguno de los marcos considerados propone un Estado pasivo que deje el desarrollo futuro librado a la libre interacción de los agentes en sociedad. Todos pretenden instrumentar al Estado, al mercado, al sistema político, esto es, organizar a la sociedad. Ni siquiera el mercado es considerado auto-constituido, lo que implica admitir que se requiere determinado papel del Estado para estructurarse en una u otra dirección, con más o menor equidad, con más o menos competencia, con más o menos eficiencia (para uno u otro concepto de eficiencia).

Como el cuadro intenta esquemáticamente mostrar, la matriz para pensar un programa de desarrollo toma matices distintos, según se centre en la perspectiva socioeconómica de uno u otro capital. En todo caso, salvo pocas excepciones, todos los promotores quieren lograr cierta intervención del Estado, aunque sea la mera transferencia de recursos. Pero el sentido de esas intervenciones varía enormemente, del mismo modo que lo hacen los diagnósticos y la caracterización de lo que es problema (resoluble) y lo que no lo es. Lo que para las mayorías sociales puede ser vivido como una crisis co-



tidiana de reproducción de la vida, un vivir en emergencia continua, como cuando se está en medio del fuego cruzado de una batalla, para otros (portadores del capital dinero o del capital político) puede ser asumido como un problema de gobernabilidad que hay que encarar con programas de contención para preservarse de otra crisis: la de la bolsa, la financiera, la de la fuga de capitales.

La legitimidad sociopolítica de esa visión (usualmente denotada como “neoliberalismo”) requiere un trabajo sistemático sobre el sentido común. El bombardeo continuo de los analistas financieros y su divulgación por los medios produce efectos sorprendentes: se termina viviendo como no-noticia y como inevitable la propia crisis de la vida social, apenas representada por los indicadores de criminalidad violenta, mientras se ausculta y teme esa otra crisis ajena porque los *gurú* dicen que empeoraría aun más la crisis personal, cotidiana. Como ciudadanía, se llega al absurdo de renunciar a los grados aún posibles de autodeterminación en el mundo globalizado, por temor a perder el favor de los que dominan. Se nos mete el temor a que bajen los valores en la Bolsa (la que por otra parte suele moverse en sentido opuesto a las buenas noticias desde la perspectiva del desarrollo humano), olvidando que toda Bolsa que baja siempre vuelve a subir, así como que las temidas salidas de capitales siempre son seguidas de reingresos de capitales.

Esto no puede ser explicado como un caso de estupidez. Sólo puede comprenderse como resultado de que determinados intereses particulares imponen material y simbólicamente la lógica de la acumulación del capital financiero por sobre las otras. Para ello, cuentan no sólo con el monopolio mismo de los medios de comunicación en su juego de reflejar-moldear la opinión pública, sino con el temor de la gente en ausencia de un Estado garante de los derechos humanos y de un sistema de justicia creíble: el temor al despido, a la hiperinflación, a la falta de esa bolsa asistencial de alimentos, a la violencia de las mafias y sus matones o de la delincuencia común. Y cuentan también con la falta de esperanzas o expectativas de progreso, con la imputación *introyectada* de auto responsabilidad por la exclusión sufrida, con la apropiación de la ideología del cambio por los neoconservadores.<sup>12</sup> En el ámbito más conceptual, los ideólogos y tecnócratas del capital finan-

12 Ver la nota de Eugenio Tironi, 14/11/99. “¿Viva el cambio?”, en Revista Qué Pasa. Santiago.

ciero incorporan a su discurso todas las palabras claves de las otras lógicas, apropiándose de su lenguaje pero cargándolas con otros significados.

### El desafío de la planificación estratégica democratizadora

Mientras que puede asumirse un alto grado de automatismo in imputable a valores e intenciones sociales cuando el capital dinero queda librado a su propio juego de competencia sin límites políticos o sociales, en el caso del capital político, esto es menos aceptable<sup>13</sup>. Aun cuando existe algo que denominamos sistema político, que impone reglas de juego y conforma comportamientos de quienes intentan ser sujetos y terminan siendo agentes sustituibles de un proceso aparentemente "natural", es preciso afirmar el espacio de la voluntad política, y que hay opciones que deben gestarse desde su propio interior. Ello supone la estructuración de corrientes políticas democráticas que estén dispuestas a competir dentro del sistema político, asumiendo un programa orientado estratégicamente por el desarrollo humano sustentable, el que incluye, no como condición externa sino como constituyente interno, la democratización del poder en todas sus dimensiones.

Sin duda que para quienes ocupan o pretenden ocupar posiciones políticas, esto suena a poco pragmático, ya que quizás es adecuado para escribir en artículos pero no es *realista*. Pero no olvidemos que este realismo puede terminar llevando a aceptar el sometimiento a los dictados del capital financiero y a asumir de una u otra manera su programa, así como a negociaciones en que se intercambian apoyos a propuestas, leyes o cargos, renunciando a principios y objetivos estratégicos, lo que explica, a su vez, la deslegitimación del sistema político y de los políticos como clase. Y tiene profundas consecuencias sobre los códigos éticos de la ciudadanía, que puede llegar a aceptar la corrupción como un dato inevitable que se compensa con buenas obras públicas o con trabajos precarios, o a practicar la evasión de impuestos como un valor, dado que no hay control sobre el uso que se hace de ellos desde el poder. Hay una lucha cultural prolongada en este terreno, que re-

---

13 Sin duda existen corrientes —particularmente de origen católico— que intentan humanizar al capital y la clase empresaria, algo que no deja de ser significativo como intento pero que tiene límites fuertes por la feroz competencia en el mercado mundial.

quiere algunos años de ejemplaridad desde nuevas prácticas de gobierno y que tiene *réditos* políticos en términos de legitimidad y reelección.

Pero no es fácil poner en marcha un proceso de democratización a partir de la situación a que nos ha llevado la combinación global del poder político-militar hegemónico, el alcance paradigmático de la revolución conservadora y la liberación del capital para el dominio de la tecnología y la organización de los mercados globales. En todo caso, no puede pretenderse imponer de la noche a la mañana *una* nueva lógica al conjunto de agentes y procesos de la sociedad. Un objetivo posible en el corto plazo es el de que afloren de manera transparente todas las lógicas y proyectos de sociedad y que se vinculen con sus personificaciones y propuestas concretas. Con un espectro de opciones, en un espacio democrático, es posible avanzar para que la ciudadanía pueda ir definiendo qué riesgos calculados quiere correr, qué jerarquización quiere hacer del sistema de derechos humanos (en particular cómo jerarquiza el derecho a la propiedad privada y el derecho a una vida digna para todos), cómo descuenta en el tiempo la herencia ecológica para las generaciones futuras, qué valor da a los derechos humanos de los abuelos y, por último, cómo quiere que se ejerza el gobierno de la sociedad.

Más allá de razones morales, hay una fundamentación funcionalista para defender esta democratización de las decisiones: si las elites económicas, políticas y técnicas no se avienen a encarar de otra manera los problemas experimentados masivamente por las mayorías para lograr la reproducción de su vida, si no se admite su auto presentación como sujetos autónomos responsables y no sólo como peticionantes, su crisis de reproducción se volverá problema de todos, pues sin un sistema sociopolítico operando como sistema integrador y auto regulador no habrá competitividad sistémica de la producción, se habrán hipotecado los recursos naturales y degradado el capital humano, y seremos ingobernables, sin no dominados desde afuera.

Si la cuestión es primordialmente política, ¿se trata de definir qué intereses particulares deben priorizarse para dar forma a la sociedad local y su Estado? ¿se trata de optar por (o imponer) una u otra visión sociopolítica y su correspondiente camino estratégico? ¿o tiene la sociedad humana criterios objetivos para definir qué es lo mejor para todos? Franz Hinkelammert argumenta, y nos convence, de que sí hay un criterio objetivo pues, en última instancia, sin vida natural y humana todo lo demás no puede existir:

ni el mercado, ni el capital, ni el Estado<sup>14</sup>. Hay una racionalidad reproductiva de la vida humana, de los sujetos individuales o colectivos, de las sociedades, de la especie humana y de lo natural, que debe ser respetada como condición de existencia de la vida misma. Pero vida humana es vida en sociedad, y de lo que finalmente hablamos es de que, de continuar las actuales tendencias, la libertad *absolutizada* del capital generará una entropía que puede acabar con las sociedades.

Hasta donde podemos predecir, las sociedades modernas no pueden dejar de tener sistema de mercado, sistema político, sistema social, ni sistemas ecológicos. De lo que se trata no es que la lógica de la reproducción de la vida se torne *absoluta* y se imponga de modo tal que pueda destruir alguno de esos sistemas. Lo que hay que procurar es que esas racionalidades puedan coexistir, aunque sea dentro de una relación dinámica contradictoria, pero con la condición de que sean políticamente jerarquizadas desde la reproducción ampliada de la vida social<sup>15</sup>. Eso cambia los pesos relativos en todos los terrenos. Por ejemplo, hasta que no se puedan modificar los criterios de los organismos financieros internacionales, la fuente de legitimidad principal de un gobierno debe desplazarse de las buenas notas obtenidas en los informes de tales organismos a la conformidad de la ciudadanía con las políticas y resultados obtenidos en relación a los principales problemas que experimentan. O el equilibrio fiscal pasa a sopesarse en un sistema complejo, donde otros equilibrios (sociales, psico-sociales, políticos) son ponderados. En términos estratégicos, el objetivo político de sobre determinar la lógica del poder y la del capital desde la lógica del desarrollo humano sustentable coincide con el interés de las mayorías, que deja de ser un interés particular para ser condición de existencia de la sociedad misma.

Para ser coherente con una perspectiva democratizadora, la planificación estratégica no debe ser vista como el subterfugio participativo para llegar a un plan preconcebido, aunque haya sido perfeñado por técnicos, políticos e intelectuales en nombre de las mayorías, sino como un encuentro interno de la sociedad local en el contexto de sus relaciones con el exterior, que permite iniciar un proceso dinámico de manejo del conflicto, produ-

14 Ver Franz Hinkelammert. 1996. El mapa del emperador, San José, Costa Rica: DEI.

15 Tal limitación ya ha sido transgredida notoriamente en la sociedad argentina, donde sectores mayoritarios comienzan a descender por debajo de los niveles de reproducción simple.

ciendo hipótesis de desarrollo integrador que se van contrastando con nuevas experiencias, que orienta decisiones de forma reflexiva, como un procedimiento para tomar decisiones colectivas de manera consciente y democrática, donde todos los sectores particulares puedan estar representados. Aunque el filósofo tenga resueltas las prioridades en última instancia de la sociedad humana, es preciso dar cuenta del presente y tornar operativas y legítimas las hipótesis en el juego de las decisiones no sólo estratégicas sino cotidianas, argumentando y convenciendo, recurriendo a la decisión de las mayorías, pero no imponiendo pretendidas verdades absolutas.

Dadas las condiciones actuales, resulta imposible pensar en lograr un giro de 180° en las relaciones de poder y en la *jerarquización* de las lógicas. Se trata de un largo movimiento que puede llevar al menos un par de décadas, y más que de derrotar a un enemigo o de plantear programas maximalistas, se trata de sobre determinar las otras lógicas desde la de la reproducción ampliada de la vida. Pero ese movimiento no puede comenzar accediendo al programa que responde a la actual correlación de fuerzas. La agenda debe plantear algunas restricciones importantes: gestión participativa de los recursos públicos, defensa del patrimonio público, cero corrupción, limitaciones estrictas al capital depredador de la naturaleza o de los trabajadores, limitación a las ganancias *monopólicas* obtenidas en mercados metropolitanos cautivos, defensa de la calidad de producción y de la vida material y simbólica, efectiva revolución del sistema educativo y del sistema de salud, etc. etc.

Admitir esta coexistencia de lógicas o subsistemas implica también admitir que no están clara y distintivamente personificadas en sujetos separados. La lógica del capital dinero o del capital político es eficaz porque ha conseguido *introyectar* sus valores en los comportamientos de las masas urbanas. Se ha logrado entrelazar la lucha por la supervivencia con los peores aspectos del interés del capital dinero (se busca “algún” trabajo) y del capital político (“sé que lo hacen para ganar mi voto, pero me dan comida”). El caso más patético son las nuevas políticas sociales *focalizadas*, que en nombre de la eficiencia apenas alivian la pobreza, y la estigmatizan. Lograr rejerarquizar las lógicas supone, entonces, una lucha cultural, que ponga límites al capital político y al capital dinero en nombre de la humanidad, de modo que ciertas acciones no puedan ser permitidas o sean consideradas ilegítimas (detonar bombas atómicas o hacer ajuste fiscales que salvan al capital financiero y llevan a la miseria a millones de ciudadanos; aliviar la pobreza

en base al programas *clientelistas* y sin apostar al desarrollo de alternativas económicas), así hubiera mayoría circunstancial o manipulada a su favor.

En el terreno de la planificación estratégica en el ámbito local, es preciso ir más allá de agregar alguna *dimensión social* a una realidad de exclusión y degradación. Es necesario evidenciar las consecuencias letales o disgregadoras de ciertas actuaciones o proyectos. Esto es evidente respecto a ciertas intervenciones individuales (de la gran empresa, del Estado) que tienen un impacto perceptible y significativo; pero también debe aplicarse a los comportamientos de alcance masivo, cuando cientos de miles de acciones individuales, cada una aparentemente inofensiva, producen un efecto no deseado. Esto abarca principalmente los comportamientos en el mercado -como cuando cada uno decide comprar al mejor precio y, sin saberlo, todos destruyen la competencia y generan el monopolio, o destruyen la industria nacional y generan el desempleo-, pero también incluye *transacciones* no pecuniarias, como la disposición de residuos, el uso de antibióticos, droga u otros intercambios con el sistema ecológico. Cuando el sentido común ha aceptado el dar valores absolutos a la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, se vuelve esencial reinstalar el concepto de *trade-off* que permita definir como viables otras combinaciones entre objetivos e intereses, que permita superar el conformismo con ciertas metas cuantitativas de acceso elemental y estático a paquetes básicos de alimentación, salud, educación, vivienda. Es preciso reintroducir metas sistémicas, como la de una sociedad no dual, con mucha menos desigualdad efectiva, obviando la trampa ideológica de la equidad y la *igualdad de oportunidades*.

Desde la lógica del desarrollo humano, no se trata de proponer un discurso ya listo como nuevo paradigma en busca de un sujeto, ni de pugnar por introducir en la agenda o en los documentos tales o cuales temas o palabras claves, algo que el neoliberalismo ha venido no sólo admitiendo sino propiciando activamente<sup>16</sup>. No se trata ya de peticionar o hacer *lobbying*, si-

16 Desde esa perspectiva, toda la energía puesta en lograr introducir ciertos párrafos en declaraciones internacionales tiene poca eficacia en ausencia de poder para implementar sus recomendaciones. Sobre esto, habría que evaluar los efectos reales de las grandes conferencias mundiales de esta década, comenzando por la Conferencia Mundial de Jomtien sobre Educación para Todos (1990), la Conferencia Mundial sobre Medioambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (1992), la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de Copenhague (1995), la Hábitat II de Estambul (1995), etc. etc. Ante la vertiginosidad y fuerza de la reestructuración del capital global, los tiempos de estas influencias discursivas y recomendaciones a Estados en crisis van penosamente retrasados.

no de comenzar a modificar la relación real de fuerzas, que hoy tiene una clara inclinación hacia el poder del capital globalizado y del sistema político *clientelar*. Se trata de poder pensar, de evocar y convocar, de promover y movilizar, de permitirnos la emergencia de otras propuestas, otras visiones de lo posible, otras agregaciones sociales, culturales y políticas. La conciencia de las propias capacidades y fuerzas cambia, y lo social y lo cultural se agregan y articulan a partir de personas y comunidades en relación activa, pensando y haciendo juntos, imaginando y explorando nuevas posibilidades, resolviendo problemas, sistematizando las experiencias compartidas y aprendiendo, lo que requiere aperturas mentales, crítica y autocrítica de lo obvio, del sentido común. Se requiere una lucha cultural, nuevas fuentes de motivación, un sentido compartido. Y recursos adicionales coordinados y concentrados en el tiempo y el espacio para poder lograr efectos sinérgicos esenciales para reforzar la motivación. Las iniciativas pueden ser múltiples y venir del gobierno local, de las organizaciones sociales, de las ONG, de movimientos culturales, de asociaciones científicas o profesionales, de partidos políticos o sindicatos, no hay sujeto histórico ni intelectual orgánico preconstituido.

Para establecer otro equilibrio entre las fuerzas del Capital, del Estado, de la Sociedad, y de la Naturaleza o de quienes la representan, no es tampoco suficiente ya con poner límites al movimiento o a la acumulación de capital, como intentó el paradigma propuesto en los años 70, de satisfacción de las necesidades básicas de todos. Al menos no en las metrópolis de América Latina. Que haya que garantizar una probabilidad normal de supervivencia para todos no significa que la política pública deba limitarse a eso. Así como cada vida perdida por la pobreza y la exclusión tiene costo infinito, y por eso escapa al análisis instrumental de rentabilidad, como argumenta Hinkelammert, la calidad de vida no es cuantificable y no tiene límites intrínsecos, aunque se sustente parcialmente en elementos materiales específicos que pueden ser valuados incluso en dinero y estar limitados.

Al no tener límites internos, la calidad de vida como sentido socioeconómico de la planificación estratégica tiene el potencial para contrarrestar las tendencias a la maximización sin límites del poder o de la ganancia, pero para imponerse debe encontrar las formas concretas de tornarse autónoma de la lógica de la acumulación del capital o, más aún, de subordinarla a la reproducción de la vida de todos. Debe también subordinar la goberna-

bilidad, tal como la define el capital político, a la *efectivización* de una democracia participativa. Es posible que, ante la inversión capitalista, las fuerzas sociales apenas puedan bloquear o denunciar sus efectos no deseables. Otra posibilidad se abre cuando es el Estado el que interviene, seleccionando, condicionando e incentivando tales o cuales inversiones. Es igualmente difícil pensar la auto organización de un sistema de economía solidaria sin contar con los poderes y recursos del Estado. En ese sentido, la democratización y la gestión participativa aparecen como prioritarias para que las políticas públicas asuman la perspectiva del desarrollo humano sustentable como objetivo estratégico, y no como medidas compensatorias a la degradación de la vida humana.

Obviamente, esas visiones que presentamos o estas sugerencias para la discusión no son sólo para el orden local. Pero dentro de éste, en el marco de una planificación estratégica más transparente que lo que el sistema se permite a nivel nacional, pueden expresarse y ganarse posiciones para una lucha por otro desarrollo; articularse sujetos y relaciones intra e inter metropolitanas, que vayan tejiendo una red de resistencia, de pensamiento y actuación alternativos a la política neoliberal, la misma que intenta entrar como Caballo de Troya con la descentralización y, tal vez, mimetizarse con la misma propuesta *metodologista* de planificación estratégica.

Adoptar la lógica del desarrollo humano sustentable a nivel metropolitano puede tener corolarios sorprendentes: no se trata tanto de competir incondicionalmente por el capital, acomodando la sociedad y el territorio a su lógica, sino de *competir por la gente*, de convertir una ciudad en atractiva para vivir como ciudadanos cabales. Creemos que en muchas metrópolis latinoamericanas pueden crearse condiciones para una alianza estratégica entre los promotores del desarrollo humano, de la racionalidad ecológica y de la democratización política, incluyendo sectores del capital productivo que basen su competitividad en la calidad del capital humano y la sociabilidad local<sup>17</sup>, atrayendo selectivamente pero condicionando al gran capital interesa-

---

17 En este campo, la educación y capacitación son una inversión crítica. Pero no al estilo eficientista de producir egresados con conocimientos "básicos" y bajo costo, sino utilizando todo el potencial que permite tener coridianamente a las futuras generaciones participando en procesos de formación de sus capacidades como sujetos del desarrollo. Para ello, se requiere una verdadera revolución cualitativa en la educación, algo muy distinto de lo que viene resultando de las reformas inspiradas en la eficiencia puramente cuantitativa que propicia el Banco Mundial.



do en el mercado local<sup>18</sup>, y utilizando -pero desde posiciones de poder social, económico y político- los mecanismos de mercado para lograr la organicidad que requiere una globalidad de otro signo. Esto puede contribuir a gestar una alternativa concreta para las políticas públicas nacionales, incluida la política económica.

---

18 Un ejemplo interesante es el arreglo recientemente logrado por la Prefectura Municipal de Porto Alegre con la empresa Carrefour, que incluyó una serie de acuerdos para favorecer el desarrollo de la economía popular local y regional.

Para el Programa del:	CAPITAL DINERO (Mercado capitalista)	CAPITAL POLÍTICO (Gobierno)	CAPITAL HUMANO (Sociedad)	CAPITAL ECOLÓGICO (Medio Ambiente)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capital Dinero</li> <li>- Sentido =&gt; acumulación de capital</li> <li>- palabras claves =&gt; Competitividad, eficiencia</li> <li>Principales impulsores:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizaciones de empresarios de sectores financieros</li> <li>- G-7</li> <li>- FMI</li> <li>- Banco Mundial</li> <li>- Intelectuales y técnicos</li> <li>- neoliberales y neoconservadores</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La eficiencia es entendida primordialmente como la obtención de ganancias en condiciones de competencia. Lo productivo es lo que genera ganancia, así sea destructivo. La competencia garantiza que el accionista egoísta conduce al óptimo social. A la vez justifica la búsqueda de la máxima ganancia. En el discurso para fines políticos predomina la condición de ser competitivo por costos, bajando los costos salariales (salarios y beneficios sociales), flexibilizando y precarizando los contratos de trabajo, y reduciendo las cargas fiscales.</li> <li>- Contradicciones entre capital financiero, comercial y productivo, entre capital monopolístico y Py-MES, entre fracciones con comportamientos más rentistas o más tomadores de riesgo vía innovación productiva, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Papel subsidiario del Estado, principalmente facilitador de las iniciativas del mercado y la sociedad</li> <li>- Organización de la gestión de Estado a imagen y semejanza del modelo empresarial. Introyección de valores y criterios del mercado en las decisiones públicas.</li> <li>- Garantizar la gobernabilidad, entendida como estabilidad macroeconómica, garantía de seguridad jurídica de los contratos y arreglos del capital con el Estado. Normas jurídicas adecuadas o directamente propias de las cortes de los países centrales.</li> <li>- Desregulación (desarzne del poder sindical y la cultura de derechos del trabajador) del mercado de trabajo.</li> <li>- Cumplimiento de las normas del FMI y BM y los analistas bursátiles, apertura de la economía, minimización del gasto público para reducir el déficit y asegurar servicio de la deuda.</li> <li>- Privatización en condiciones favorables al capital, concesión de monopolios sobre mercados metropolitanos cautivos</li> <li>- Subsidios públicos al capital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EL "capital humano" como fuerza de trabajo-insumo para el capital dinero.</li> <li>- El conocimiento y la información como insumos y productos del capital y en él encarnados.</li> <li>- Políticas de educación y capacitación minimalistas, creando sistemas duales entre las élites y la mayoría de obra flexible y barata</li> <li>- Programas asistencialistas, focalizados, y costo-efectivos para aliviar la pobreza extrema que genera la reestructuración del capital y el Estado</li> <li>- Abandonar el subsidio de la oferta pública y subsidiar la demanda, introyectando valores y mecanismos del mercado en la esfera social</li> <li>- Políticas de seguridad policial y concentración de los sectores empuñados en zonas donde pueden focalizarse los programas y su control</li> <li>- Olvido de la cultura de derechos universales, desplazamiento del principio de igualdad por el concepto de igualdad de oportunidades y la equidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La naturaleza como insumamente valorizable para el capital.</li> <li>- Minimizar costos para las empresas, pasar los costos de reparación medioambiental como externalidades a otros sectores, contar con cuotas para contaminar o expoliar recursos naturales a países de la periferia</li> <li>- Incidir sobre los comportamientos por medio del sistema de precios de metales (incentivos y premios) antes que por la vía de regulaciones estatales directas</li> </ul>

Para el: Programa del:	CAPITAL DINERO (Mercado capitalista)	CAPITAL POLÍTICO (Gobierno)	CAPITAL HUMANO (Sociedad)	CAPITAL ECOLÓGICO (Medio Ambiente)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capital político</li> <li>- Sentido ⇒ Acumulación de poder político partidario o personal y reproducción del sistema político</li> <li>- Palabra clave ⇒ Gobernabilidad</li> <li>Principales impulsores:</li> <li>- clase política en general</li> <li>- intelectuales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "Comprensión" por parte del FMI y el BM, y acceso al crédito para seguir refinanciando la deuda o cubrir la brecha externa. Pedido a los empresarios de que aumenten el empleo y paguen impuestos a cambio de la defensa de las reformas del Estado y el sistema regulatorio</li> <li>- política autónoma responsable ante la ciudadanía por los resultados tanto de las políticas económicas como de las sociales, en términos de desarrollo socioeconómico integrador, negociando con fuerza ante el sector capitalista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto de poder partidario afín al del capital dinero, que centra la gobernabilidad en la relación con el establishment y los equilibrios con otros grupos de poder, o</li> <li>- Proyecto democratizante, que se centra en el desarrollo del poder social de las mayorías y la profundización de una democracia participativa.</li> <li>- Contradicción, por la dinámica negativa gobierno-oposición, la corrupción y el uso del clientelismo, que llevan a la deslegitimación social del sistema político mismo.</li> <li>- Opción entre administrar o gobernar, entre liderar o leer o manipular la opinión pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de manipulación simbólica y movilización de masas populares de maniobras controladas por mecanismos clientelares, o</li> <li>- Gestión participativa de recursos y programas sociales, favoreciendo la responsabilidad compartida entre Estado y sociedad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de cumplimiento estricto de las normas ISO según las definen los organismos dominados por los países centrales, o desprecio por esas regulaciones apostando a la competencia espúrea por dumping ecológico.</li> <li>- Como alternativa: política autónoma de recuperación de los equilibrios ecológicos, base del desarrollo sustentable.</li> </ul>

Para el: Programa del:	CAPITAL DINERO (Mercado capitalista)	CAPITAL POLÍTICO (Gobierno)	CAPITAL HUMANO (Sociedad)	CAPITAL ECOLÓGICO (Medio Ambiente)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capital humano</li> <li>- Sentido ⇒ Reproducción ampliada de la vida humana</li> <li>- Palabras claves ⇒ Integración social, Calidad de Vida</li> <li>Principales impulsores:</li> <li>- Organismos de Derechos Humanos</li> <li>- Organizaciones sociales representativas de sectores populares</li> <li>- Movimientos reivindicativos (étnicos, sociales, sindicales, barriales, regionales, de derechos humanos, etc.)</li> <li>- Movimientos de consumidores</li> <li>- PNUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumplimiento de las leyes que garantizan derechos sociales adquiridos, basar la competitividad en el desarrollo de sistemas de empresas grandes, medianas y pequeñas de alta tecnología y en un sistema complementario de economía basado en el trabajo de alta calidad. Defensa del mercado local, regional o nacional aplicando prácticas al menos equivalentes a las de los países centrales.</li> <li>- Inversión que incorpore nuevas tecnologías de manera socialmente racional, sin destruir el tejido social ni negar los derechos humanos.</li> <li>- Expectativa de que las PyMES tengan un comportamiento menos agresivo socialmente y signifiquen cierta "democratización del capital".</li> <li>- Introyectar un código de ética en la cultura empresarial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democratización del Estado. Gestión participativa de los recursos públicos. Cumplir y hacer cumplir las leyes laborales, reformar el sistema de justicia de modo de hacerlo eficiente y equitativo en su acceso, cero costos de corrupción, política fiscal progresiva, cero impunidad al delito económico de los grandes capitales y perceptores de ingresos.</li> <li>- Políticas de alta calidad y orientadas al desarrollo integral, de educación, salud, vivienda, ingreso ciudadano y promoción de la economía popular.</li> <li>- Integración de "políticas sociales" y políticas económicas en "políticas socioeconómicas".</li> <li>- Poner límites a las ganancias monopólicas que inciden sobre el costo de vida de las mayorías o sobre la competitividad de las empresas y emprendimientos que pueden ampliar el empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción del autodesarrollo del capital humano, definido como la reproducción ampliada y equitativa de la vida de todos los ciudadanos, jerarquizando el conjunto de derechos humanos universales desde el derecho a una vida digna efectivamente al alcance de todos.</li> <li>- Universalización del acceso libre a educación y salud de alta calidad para todos. Desarrollo de comunidades de aprendizaje en base a experiencias cooperativas y la reflexión colectiva.</li> <li>- Desarrollo de formas de participación y promoción desde múltiples instancias de la sociedad y los gobiernos democráticos, con especial énfasis en los niveles locales y asegurando que no hay sectores discriminados.</li> <li>- Lucha cultural para potenciar el poder económico y social de las mayorías en sus relaciones con el Estado y el capital. Promoción de un gran sector, con un alto grado de autossustentación, de economía solidaria centrada en el trabajo.</li> <li>- Contradicciones por la fragmentación del campo popular y la ausencia de propuestas sistémicas viables y de paradigmas alternativos al confesionista paradigma neoliberal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitar el poder de las empresas privadas para explotar recursos naturales y transferir costos de sus opciones ambientales a la sociedad.</li> <li>- Desarrollo de una cultura de sensibilidad y preservación de los equilibrios ecológicos por parte de toda la población.</li> <li>- Desarrollo de una cultura humanista y solidaria a escala global.</li> <li>- Vigilancia social y estatal del cumplimiento de dichos equilibrios por parte de los agentes privados.</li> <li>- Integración de políticas de salud primaria y política ambiental.</li> <li>- Valoración del hábitat popular como recurso económico y condición de calidad de vida de las mayorías.</li> </ul>

Para el Programa del:	CAPITAL DINERO (Mercado capitalista)	CAPITAL POLÍTICO (Gobierno)	CAPITAL HUMANO (Sociedad)	CAPITAL ECOLÓGICO (Medio Ambiente)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Capital Ecológico</b></li> <li>- Sentido ⇒ Preservar sustrato natural de la vida y sus equilibrios ecológicos</li> <li>- Palabra clave ⇒ Sustentabilidad</li> <li>Principales impulsores: <ul style="list-style-type: none"> <li>- ONGs ecologistas</li> <li>- Algunos movimientos reivindicativos (étnicos, anti-nucleares, de derechos humanos, etc.)</li> <li>- Organizaciones de científicos pro responsabilidad de la ciencia</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitar al gran capital que usa tecnologías que degradan el ecosistema a escala global y a los Estados que permiten el uso de tecnologías que llevan al calentamiento de la atmósfera, la lluvia ácida, la erosión de la capa de ozono y la deforestación.</li> <li>- Desarrollar y propiciar el uso de tecnologías "ecológicas" de producción y consumo.</li> <li>- Control científico de la aceleración de las aplicaciones de la biotecnología</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementar políticas de restricción directa al daño ambiental antes que incentivos de precios.</li> <li>- Defender el ecosistema nacional sin realizar transacciones para habilitar cuotas de contaminación por parte de países centrales.</li> <li>- Código de ética que responsabilice a las generaciones y gobiernos actuales por las posibilidades de vida de las generaciones futuras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anticonsumismo. Promover pautas de consumo ecológico, de recolección, disposición y reciclado de residuos que se definan no por costos sino por su impacto sobre el equilibrio ecológico local, regional, nacional y global.</li> <li>- Desarrollar movimientos ecologistas de orden global.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Variante que se centra en la base natural del ecosistema y la preservación de su diversidad como objetivo estratégico transgeneracional, o</li> <li>- Variante que se centra en la vida humana y ve a la naturaleza como su sustrato necesario, y está dispuesta a hacer transacciones en el corto y mediano plazo con políticas de defensa de la vida inmediata de las personas.</li> <li>- Contradicciones entre ONGs del Norte y del Sur o entre diversas concepciones e instrumentaciones de lo ecológico</li> </ul>



# Economía, planificación estratégica y gestión en la ciudad<sup>1</sup> (2001)

## Gestión y planeamiento

El avance del término *gestión* en el espacio que antes ocupaba el *planeamiento* refleja en parte la visión de corto plazo a la que son empujados los gobiernos ante el embate del mercado global, el debilitamiento de sus recursos para transformar la ciudad en determinada dirección, y la dificultad de anticipar el largo plazo posible, producto de la incertidumbre propia del mercado. Por eso es significativo que últimamente haya comenzado a tomar posiciones en la jerga de los *urbanólogos* y los urbanistas el planeamiento estratégico. Sin embargo, el mismo término puede tener dos significados políticos casi opuestos: puede ser la institucionalización formalmente participativa de los mecanismos *tecnocráticos* de legitimación de intereses o coaliciones de intereses particulares; o puede ser un auténtico espacio pluralista, donde todos los sectores son convocados a participar de decisiones públicas, un espacio en el que el poder social de las mayorías puede expresarse y generar sujetos colectivos capaces de contrabalancear el poder de las elites urbanas.

La palabra estrategia es utilizada profusamente en el discurso del nuevo Plan Director de Porto Alegre. La regionalización del proceso de búsqueda de programas y proyectos coherentes con lineamientos estratégicos, y su coincidencia con las regiones del Presupuesto Participativo, indican que la ciudadanía ya no sólo participará en la asignación de prioridades anuales en-

---

1 Ponencia presentada en el Encuentro "El Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental de Porto Alegre: Desafíos de un nuevo modelo de regulación urbanística", organizado por la Secretaría de Planeamiento de Porto Alegre, Porto Alegre, 10 de mayo 2001.

tre proyectos o necesidades micro locales, sino que el movimiento de conjunto de la ciudad, originalmente *tematizado* en los dos encuentros de Porto Alegre Más-Ciudad Constituyente, ahora estaría vinculado a la gestión, orientándola y agregando un nuevo sentido a las decisiones: hacia dónde se quiere que vaya la ciudad como totalidad.

Hay una relación muy significativa entre planeamiento y gestión, en tanto el planeamiento estratégico puede incluir como uno de sus objetivos el rediseño del sistema institucional de instancias de gestión urbana, de manera de democratizarla y hacerla más eficiente, lo que implica que democratización de las decisiones y eficiencia de la gestión van en la misma dirección, al contrario de lo que el pensamiento *tecnocrático* suele argüir.

Llama la atención la centralidad que parece tomar el Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental en la Secretaría de Planeamiento de Porto Alegre. Tanto en el planeamiento como en la gestión urbana, se suele ver el Plan Director como la expresión sintética y, por tanto, más concreta, del conjunto de políticas sectoriales. En suma, el Plan Director sería el lugar de articulación de las mismas. De hecho, se plantea que en las regiones del PDDUA (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre) estén representadas las diversas unidades de gestión pública sectorial, para allí ser integradas por las definiciones específicas de cada región. Sin embargo, aunque aparece como concreto, el PD y su expresión espacial son sumamente abstractos. La misma forma de presentación, en planos altamente estilizados, en la que se usa el lenguaje geométrico, donde se diferencian subespacios en base a problemas o características estructurales comunes a instrumentos de política o programas, implica un alto contenido formal-abstracto.

Aquí surge una posible contradicción con la que habrá que lidiar continuamente: a la vez que tienen la función de ser el lugar de la síntesis, de la integración de las políticas sectoriales, es difícil pensar desde las subregiones e incluso desde lo estrechamente urbano (de abajo-arriba) las políticas públicas que se pretende integrar. Es más, la educación, la salud y, sobre todo, la economía, son procesos difíciles de localizar y zonificar. Ni la ciudad es la suma de sus regiones ni las regiones y la ciudad misma son autónomas, pues están atravesadas por procesos y actores de ámbito regional supra urbano (la región metropolitana, para comenzar), nacional o mundial. ¿Será posible evitar que la ciudad y su plan director, o sus regiones, sean apenas el filtro



parcialmente re-director que meramente especifica tendencias y políticas ya dadas por procesos globales o nacionales? ¿Cómo establecer pot anticipado su regionalización, característica distintiva de la *espacialidad* propia de procesos que están experimentando cambios inéditos que no han sido suficientemente investigados, ni definido su alcance para la ciudad? ¿Cómo admitir que procesos tan distintos como la movilidad urbana, los sistemas productivos en red, las cuencas hídricas, los sistemas de salud, de educación, el presupuesto participativo, *tengan* las mismas regiones y, por tanto la misma *espacialidad*? ¿Qué contradicciones se generarán entre las regiones del planeamiento estratégico y las regionalizaciones objetivas de los procesos que planifican?

En el resto de esta ponencia, vamos a referirnos a algo más concreto, a la economía real, a su posible desarrollo y a su vinculación con el planeamiento estratégico y la gestión urbana. La economía, la sociedad y la política son difícilmente identificables en un plano de dos dimensiones, y requieren un discurso más dialéctico, o por lo menos el lenguaje de la palabra. Y se requerirían muchas más palabras de las que disponemos para poder captar la complejidad de esas estructuras y sus cambios.

### La sociedad local ante la globalización de la economía

Las relaciones económicas mercantiles están sufriendo un doble proceso de transformación *epocal*: el paso a un nuevo paradigma tecnológico, basado en el conocimiento y la información como principal medio de producción y producto, y la globalización del capital, que comanda ese proceso con una libertad obtenida mediante la retirada de la debilitada sociedad y su Estado de la función de poner límites políticos y morales a la acumulación privada. La acumulación queda así prácticamente sin otros límites significativos que la competencia de otros capitales o la resistencia que los procesos ecológicos o la propia dialéctica del capital le imponen. Esta última dialéctica, ahora a escala global y sin la regulación keynesiana del Estado, hace que necesariamente el capital deba pasar por crisis cada vez más frecuentes, porque está en su naturaleza el desarrollarse mediante crisis y la desvalorización periódica de algunas de sus fracciones, generalmente acompañadas de procesos de fusión y centralización. En la cima de este gran proceso se ubica el capital

financiero, dotado de una ubicuidad inédita gracias a las Tecnologías de la Información y la Comunicación y la eliminación de barreras estatales, que lo colocan como artífice fundamental del dominio del tiempo sobre el espacio en el planeta. Los tiempos de rotación del capital se han acelerado junto con el ciclo cada vez más corto de generación y vida útil de los productos. Su capacidad para comparar y poner a competir entre sí lugares y regiones en las antípodas ha crecido, junto con su poder para imponer un nuevo orden mundial en conjunción con la hegemonía militar norteamericana.

Este desarrollo es visto con preocupación por su creciente desvinculación del capital productivo, lo que produce *burbujas* financieras que amenazan con reventar en cualquier momento. La amenaza continua de la crisis del capital financiero –presentada como ruptura del orden y caos– es usada como disuasivo contra las iniciativas para modificar el sistema socioeconómico y estatal neoliberal en un sentido favorable a la gente. El pensamiento único impregna el sentido común y la esfera pública, dominados por el *economicismo* neoliberal y un *realismo* conveniente para el férreo poder de las minorías. Países enteros son vigilados por analistas financieros que asignan una calificación a los gobiernos, según sus políticas aseguren o pongan en riesgo el servicio de la deuda externa, eterna e impagable. De hecho, se define como “governabilidad” la capacidad de un gobierno para administrar la crisis social perpetua, haciendo “control de daños” y ejecutando todas las tareas que requiere evitar la crisis financiera, manteniendo contenida la rebeldía de la gente ante las consecuencias excluyentes de los arreglos que reclama el gran capital. Con la ayuda del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, las políticas económicas y sociales nacionales (el ajuste estructural, cada vez más puramente fiscal) tienden a moldearse según el paradigma del mercado libre y el *asistencialismo*, para apenas aliviar una pobreza que generada en tal magnitud que deviene social y políticamente insostenible. Lo predominante hoy en América Latina es que la privatización y desregulación de los servicios entreguen el mercado urbano local a monopolios internacionales, encareciendo la supervivencia y la producción en la ciudad, y privando a los gobiernos municipales de un instrumento fundamental de política urbana. El debilitamiento del estado nacional viene acompañado de aires descentralizadores, y pasa responsabilidades pero no recursos a las provincias o estados y a los municipios. Los gobiernos locales son puestos a competir por las inversiones de un capital que, de llegar,

posiblemente destruirá más empleo del que creará. Para ello, se pretende competir bajando los costos de la producción capitalista, lo que tiende a generar la precarización del empleo, la baja de los salarios directos e indirectos, la minimización de las regulaciones que impiden la explotación de los trabajadores y la expoliación de la naturaleza, y la reducción de los impuestos a la propiedad y a los altos ingresos, con la consecuente pérdida de la capacidad para ejercer sus derechos de la mayoría de trabajadores, de manera directa o a través de la acción pública. Se pretende, para legitimar esta degradación social en nombre del realismo económico, hacer un trabajo ideológico dirigido a neutralizar la cultura de derechos y la legitimidad de la lucha social que acompañó el paradigma de desarrollo industrial y del Estado del Bienestar.

La destrucción de empresas, el desempleo, el subempleo y la precarización de los ingresos y la seguridad social son presentados como parte de un proceso universal inevitable, cuya realidad no puede ser negada por políticas que pretendan contrarrestarlos. A lo sumo cabe aliviar sus efectos sociales más extremos: la pobreza y la indigencia. Si las políticas sociales sólo pueden aliviar o compensar, si la magnitud de la crisis de reproducción vuelve inviable una política social pensada para atender situaciones marginales y no mayoritarias, debemos volver la mirada a la economía. ¿Pero cómo repensar la economía desde lo local, justamente cuando la economía es la esfera donde más fuerte y acelerado es el proceso de globalización?

### Los componentes de la economía urbana

La economía urbana puede ser analizada como una *economía mixta*, resultante de la articulación *tensionante* de tres lógicas y dominios de la economía: *la economía pública*, orientada por la lógica de la reproducción / legitimación del poder político,<sup>2</sup> *la economía empresarial capitalista*, orientada

---

2 Esto puede hacerse como representante de coaliciones de intereses particulares, encarnando intereses particulares (privatización del estado), o asumiendo un interés general que, a su vez, puede ser definido por una dirigencia que substituye la decisión ciudadana o por un proceso democrático que construye consensos o amplias mayorías. La generación y uso de los recursos públicos no pueden ser comprendidos fuera de estas determinaciones políticas como presupone el *economicismo eficientista*. La eficiencia en el uso de los recursos es la relación entre el cumplimiento de objetivos demo-

por el lucro y la dinámica de la acumulación de capital,<sup>3</sup> y *la economía popular*, orientada por la reproducción de la vida en las mejores condiciones posibles.<sup>4</sup> Estos tres sistemas pueden articularse y jerarquizarse de diversa manera, siendo la economía pública una expresión de la estructuración del poder, más o menos democrático, más o menos elitista, y estando su sentido determinado por el balance de la atención a los intereses de las diversas fracciones del capital y los requerimientos de la economía popular. La intervención pública no sólo puede proveer directamente condiciones de la producción o la reproducción, sino que puede regular las relaciones e intercambios entre la economía empresarial -centrada en el capital-dinero- y la economía popular -centrada en el trabajo bajo sus diversas formas (asalariado, por cuenta propia individual, asociativo, etc.).

El predominio de la lógica del capital-dinero y su acumulación sin límites viene generando sociedades urbanas duales, y ello se expresa en una segregación socio espacial entre la *ciudad alta*, de altos ingresos, conectada en tiempo real a escala global, articulada territorialmente por autopistas de alta velocidad, con extensiones discontinuas en la periferia urbana, cultivadora de los espacios públicos privatizados, y la *ciudad baja*, con alta precariedad y bajos ingresos, con otro nivel tecnológico y otra accesibilidad física y virtual, atendida por programas *asistencialistas*, alienada y dominada por mecanismos *clientelares* y el bombardeo informativo -pero no formativo- de

---

críticamente determinados. incluyendo todos los efectos del gasto público -empleo, distribución de ingresos, etc.- y la cantidad de recursos requerida. De ningún modo puede aceptarse que se iguale eficiencia pública con equilibrio fiscal primario (sin tener que recurrir a deudas adicionales) ni con minimización del gasto por habitante.

- 3 La búsqueda de lucro debe ser aceptada como característica del capital. En un mercado competitivo, una empresa capitalista que no pugne por ampliar su masa de capital para poder innovar en sus procesos y productos, por ganar en flexibilidad en el uso de los recursos que combina -trabajo, maquinarias, sistemas de conocimiento incorporado, etc.-, reorganizándose continuamente para bajar costos, puede ser desplazada. Esto sugiere que las decisiones de los propietarios y altos funcionarios del capital deben tener límites externos al mercado, puestos desde la política reguladora o desde el poder social. En esto, sin embargo, debe superarse una visión individualista de la empresa, y la idea de que sólo acciones de sujetos colectivos pueden favorecerla o limitarla (más allá del proceso competitivo capitalista). El entorno productivo, social, institucional y cultural puede operar también como límite o como condición positiva para su desarrollo. Una clase empresarial informada y con visión de largo plazo debería ver en el desarrollo del resto de empresas, en la democratización del gobierno y del sistema de decisión y en el desarrollo local incluyente, otras tantas condiciones de su competitividad como parte de un sistema productivo de base territorial.
- 4 Este concepto ha sido desarrollado en varios trabajos del autor. Ver el sitio: [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)

la producción mediática de masas. Esta sociedad urbana tiende a la anomia, a la pérdida de sentido, genera ambientes de inseguridad personal, de ansiedad e incertidumbre sobre el futuro y promueve comportamientos *inmediatistas*, según un ciclo corto de problema-reacción inmediata. Sin embargo, la lógica instrumental -que impera por sobre la lógica del comportamiento orientado por valores, dado el pragmatismo que generan tales condiciones- pierde eficacia por la dificultad para tomar decisiones racionales, en un contexto donde todo se vuelve variable, desde los precios hasta las instituciones y los valores mismos. Se vuelve difícil pensar una trayectoria personal y social viable y distinta a la vivida cotidianamente y saber con convicción cómo llegar a ella.

En Porto Alegre, un gobierno con credibilidad convoca a la institucionalización de un sistema de planificación y gestión participativa, dispuesto a tener que demostrar cotidianamente su eficacia y legitimidad, y reafirma en los ciudadanos el derecho a criticar y demandar, pero también intenta restituirles efectivamente el derecho a pensar acciones conducentes, orientadas por objetivos de largo aliento, tanto como a reflexionar colectivamente sobre su propia experiencia. Al hacerlo, se abre un espacio extremadamente valioso para la (re)constitución de viejos o nuevos sujetos colectivos, sociales y políticos, no sólo de base territorial (las regiones), por las afinidades de vecindad o por compartir procesos participativos, sino de base cultural, ideológica o funcional-sectorial. Sin esta posibilidad de generar un nuevo conocimiento y a la vez fortalecer o constituir nuevas identidades, la sociedad urbana no puede pensarse a sí misma ni su lugar en el mundo globalizado, ni mucho menos ser agente de su propio desarrollo.

En efecto, una sociedad del conocimiento es una sociedad que aprende (*learning society*), y ello no significa meramente una sociedad de personas que estudian a lo largo de toda la vida, sino una sociedad organizada de manera tal que efectivamente aprenda en ese encuentro de *saberes* -científico-técnicos y prácticos, genetales y específicos- que se opera en un espacio de generación de estrategias para la transformación de la propia realidad. Esto requiere el reconocimiento del otro y un modo de comunicación *dialogico*, algo que resulta difícil, si no utópico en una sociedad con extrema desigualdad. Por ello el valor de la igualdad de oportunidades y realizaciones del potencial de cada persona debe orientar con prioridad la acción sociopolítica de la planificación estratégica, si realmente se pretende poner a la sociedad

local en un sendeto de desarrollo humano auto sostenido. Los objetivos y programas estratégicos deben estar vinculados claramente con procesos de mejoría inmediata de los sectores más desfavorecidos, dando respuesta a las situaciones de emergencia. También es fundamental que el proceso de participación tenga una expresa dimensión pedagógica, para que la brecha inicial en la capacidad de participar activa y conscientemente en las decisiones se vaya cerrando. Una ciudad participante es también una ciudad educadora.

En esto, dado el punto de partida, donde inevitablemente predominan las demandas derivadas de urgentes necesidades materiales insatisfechas y la precariedad de realización de los derechos más básicos de personas y comunidades, la economía urbana se convierte en un objeto de reflexión y de acción consciente de extrema importancia. Nos referimos aquí a la economía pensada como socioeconomía, o como economía política, como sistema de arreglos institucionales basados en una cultura local, dirigidos a satisfacer dinámicamente las necesidades básicas de todos en las mejores condiciones posibles. Esta concepción niega la hoy predominante separación neoliberal entre lo económico –supuestamente limitado al mercado capitalista y determinado por fuerzas naturales de orden planetario, ajenas al poder social y político y en general a la voluntad humana– y lo social –pasible de acciones orientadas por valores como la equidad, o por el cálculo político instrumental, fundamentalmente a cargo de actores locales.

El sentido de la economía urbana estará dado, entonces, por el modo en que se jerarquizan, se articulan y se regulan los intercambios entre: (a) la gestión de los recursos públicos y el estilo de reproducción del poder político –que puede estar basado en la democratización radical o en la manipulación de los ciudadanos como masa de maniobras electoral; (b) la economía popular –que puede estar dominada por la lucha por la supervivencia, de todos contra todos, o desarrollarse sobre sus propias bases y dar fundamento material a un poder social y político capaz de obtener el re direccionamiento de la economía pública para generar una Economía del Trabajo sostenible e incluyente; (c) la gestión empresarial, orientada por la acumulación del capital privado –que puede regirse por la ley del más fuerte o por redes de competencia cooperativa, y pretender chantajear / corromper al Estado o aceptar regulaciones que aseguran las bases de largo plazo de su propia acumulación.

El desarrollo de la *economía pública* se reflejará en el orden resultante de las prioridades en el uso socialmente eficiente de sus recursos (en Porto Ale-

gre, a través del Presupuesto Participativo se habrían invertido las prioridades en un sentido popular y democrático, al menos en lo relativo a las decisiones recurrentes de inversión de corto plazo), en el carácter más o menos progresivo de su sistema fiscal (no es suficiente con orientar los recursos prioritariamente hacia las mayorías, sino que esos recursos deben constituir una transferencia neta de los sectores de mayores a los de menores ingresos), en el peso de su intervención en la producción de bienes públicos que el mercado no provee (básicamente la ciudadanía y sus instituciones), y en su fuerza política (que será mayor si se fundamenta en una democracia efectiva que si lo hace en la concentración del poder en cúpulas inestables), para regular y negociar con el capital.

El desarrollo de la *economía popular* se reflejará en el grado de superación del sistema reactivo de supervivencia competitiva y el desarrollo alternativo de la capacidad productiva y reproductiva del trabajo y sus formas de organización. La *economía doméstica* familiar y sus extensiones en las redes asociativas, cooperativas y de ayuda mutua, orientada a la producción de condiciones de vida, de valores de uso capaces de satisfacer directamente necesidades sin pasar por el mercado, están en la base de la *economía popular*, pero no la agotan.<sup>5</sup> La *economía popular mercantil*, basada en combinaciones variables de venta de trabajo asalariado y de trabajo productor de bienes y servicios por cuenta propia o cooperativa, actividades ambas para obtener un ingreso neto que permita procurar en el mercado bienes y servicios para el consumo, es otro modo de realización de las capacidades de trabajo, principal recurso de esta *economía*. La inversión de tiempo de trabajo para la formación sistemática que amplía las capacidades de los trabajadores y sus

---

5 En la jerga predominante se identifica "economía popular" con los micro emprendimientos individuales o familiares, o con el sector "informal", asociados a establecimientos que teóricamente un censo "económico" debería nbcicar y registrar. Esto ignora que una parte sustantiva de la *economía*, que es el conjunto de actividades y recursos dirigidos directa o indirectamente a la satisfacción de necesidades, toma lugar en el interior de los hogares, de las organizaciones sociales, fuera del mercado (formal o "informal") y de las formas empresariales avanzadas o atrasadas, y se fundamenta en relaciones menos objetivas, de parentesco o diversas formas de afinidad. También ignora que el principal recurso de la *economía popular* son las capacidades de trabajar, y que éstas pueden ser vendidas directamente a cambio de un salario, con lo que el límite entre *economía popular* y *economía pública* y *empresarial capitalista* se desdibuja, en tanto los trabajadores del sector formal, estando subordinados a la lógica de esas *economías*, y al asumir el contrato de trabajo, responden también a la lógica de la reproducción propia de la *economía doméstica*, que combina diversas formas de realización del trabajo.

organizaciones, la acción reivindicativa, etc. constituyen otro modo de realización complementario de los anteriores.

El grado de desarrollo de la *economía empresarial* estará reflejado, entre otras cosas, por la estructura de concentración del capital (empresas grandes, mediadas o pequeñas y sus redes de control), por su tecnología (peso del conocimiento y la información en el producto, externalidades negativas o positivas) y sus relaciones ínter empresariales (producción en red, integración vertical, etc.); por la relación entre sus fracciones: productivas por sector, comerciales y financieras; por el carácter externamente *transable* o no *transable* de su producción, y por el ámbito -local, regional, nacional o global- de su proceso de circulación y acumulación actual y potencial; por su forma de explotación del trabajo y la intensidad de la relación inversión / empleo generado; por su mayor o menor fijación o ubicuidad territorial (lo que depende de la estructura y *espacialidad* del capital y los procesos que comanda cada empresa.)

El conjunto de la economía urbana podrá caracterizarse por otro tipo de indicadores, como el peso relativo y función de cada uno de los subsistemas, la jerarquización entre ellos, los términos del intercambio entre sus productos y servicios, el grado de desarrollo general y la heterogeneidad tecnológica entre sistemas.

Si se pretende ir hacia una sociedad del conocimiento, la economía debe reflejarlo. Crecientemente, los tres sistemas deben ser intensivos en conocimiento e información, con mezclas variables de conocimiento explícito-codificado de base científica, y conocimientos tácitos, suturados con las prácticas y encarnados en las habilidades de sus agentes. La eficiencia social de la economía urbana dependerá del ambiente subyacente que provee la sociedad local: el sistema de normas formales e informales; la transparencia o corrupción de su gestión pública en sentido amplio (no sólo estatal); los códigos compartidos de responsabilidad de los gobernantes ante los ciudadanos (o bien de delegación del mandato por la vía eleccionaria, separando gobernantes-administradores de electores entre elección y elección); los códigos de responsabilidad de los ciudadanos por sus obligaciones fiscales (claramente indisociables de la transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos) y por el cuidado del medioambiente; el ambiente de confianza que subyace los contratos, las asociaciones horizontales y las delegaciones de responsabilidad; las formas de manejar los conflictos y la confian-



za en la justicia; la prevalencia de relaciones de cooperación y solidaridad o de competencia y desentendimiento por los problemas del otro.

### Plan Director y economía urbana

El Plan Director, en esta ciudad, no es ni puede ser un mero instrumento normativo. Al ser planteado como parte del proceso de desarrollo polirrico de Porto Alegre, abre nuevas oportunidades y desafíos a la práctica del planeamiento urbano. Al pretender no cerrarse sobre sí mismo sino declararse abierto, participativo y procesal, plantea nuevas cuestiones conceptuales e invita a la reflexión. Lo que sigue son algunas sugerencias iniciales y parciales. El desafío es grande: ¿cómo vincular dialéctica y no linealmente<sup>6</sup> una visión del orden urbanístico y su evolución deseable, con las estrategias de desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad? ¿Cómo hacerlo en un terreno profesional que tiene una larga tradición de normas y metodologías disciplinarias?

En todo caso, debemos estar dispuestos a admitir que los mapas son representaciones parciales de la realidad y de las guías para la acción. Y que lo clave es la comprensión y acción para el cambio de las relaciones sociales (otro tipo de abstracción), es decir, esto es lo que requiere el concurso científico de otras disciplinas. La presente comprensión puede ayudarnos a repensar las formas de imaginar el orden urbano. Y a plantearnos preguntas cuya respuesta sólo puede surgir del mismo proceso de Plan Director, parcialmente auto referenciado pero expuesto a una estrategia mucho más abarcadora de la política local. Por ejemplo: ¿se requiere regionalizar la ciudad para lograr la descentralización y democratización de la gestión y de la planificación estratégica? ¿Por qué? ¿Cómo definir esas regiones? ¿Las regiones pueden ser ámbitos de encuentro más convenientes para una discusión que es más difícil realizar representando de una vez a toda la población?

Las regiones establecidas pueden ser regiones-plan, anticipaciones de futuros territorios diferenciados y, por tanto, de unos actores colectivos e iden-

---

6 Como cuando *mapeamos* en un plano los diagnósticos y metas sociales a través de la zonificación de la población, los edificios o la localización de las bases físicas de la administración, la producción, la circulación o el consumo.

tidades que pueden ser inexistentes actualmente, o bien basarse en el piso histórico previo. Las regiones pueden respetar esa historia, el reconocimiento ínter subjetivo de la diferencia entre los barrios y sus expresiones culturales, deportivas, organizativas, urbanísticas, sociales, etc., o bien *tensionar* esas estructuras al plantear otra lógica de constitución de los actores, otra delimitación de los espacios (por ejemplo: el encuentro de actores que comparten problemas y posibilidades de las mismas cuencas hídricas o sistemas de transporte, o sistemas de salud o educación). La Región Metropolitana de Porto Alegre puede ser el sueño de los intelectuales y profesionales del urbanismo, o una realidad a medio reconocer por el sistema de gestión local fragmentado y sostenido por municipios con identidades e intereses que tienen tanta materialidad como las cuencas... ¿Es necesario sustentar físicamente la descentralización y la participación con la desconcentración del municipio en centros regionales, o la división de las secretarías sectoriales en delegaciones regionales? ¿No conspirará la excesiva atención a las regiones -como nuevo receptáculo de la gestión en todas sus dimensiones- contra la necesidad de lograr una visión compartida de la ciudad como unidad en la diversidad (territorial, social, económica, política, cultural, etc.)? ¿Cómo vincular adecuadamente un proyecto estratégico de democratización radical en un mundo global, con la *espacialidad* de la planificación y la gestión? ¿Cómo evaluar desde todas y cada una de ocho regiones urbanas -que ni cubren la totalidad de la Región Metropolitana- la prioridad de obras y proyectos que superan no sólo a cada barrio o región, sino al conjunto de la ciudad, de orden supra metropolitano?

En lo que atañe a la economía popular, hay una cuestión de fondo que plantear a los urbanistas: ¿Será posible seguir sosteniendo la separación entre residencia -lugar de reproducción- y producción, cuando la economía popular vincula con otra lógica la producción y la reproducción y lo hace desafiando las normativas del uso apropiado del suelo? ¿No deberíamos pensar los barrios como comunidades de producción y reproducción, al estilo de Villa El Salvador en Lima, y rediseñar sistemas de servicios urbanos y agregarles centros de servicios de apoyo a la producción? ¿Cómo ponderar los costos de acceso de la economía popular a los centros urbanos si se aplica la lógica de la renta del suelo, si seguimos valorizando las zonas de suelo urbano construido, dotado de servicios subutilizados, de modo que los sectores populares no pueden acceder a ellas? ¿Cómo valorar el tiempo,

el costo social (incluyendo las importantes externalidades negativas que genera) de un masivo transporte automotor diario de personas resultante de determinadas pautas del orden y el estilo de vida urbano? El mercado es un pobre indicador del mejor uso del suelo y de los costos sociales de la distancia... ¿Cómo repensar la *espacialidad* del sistema educativo en todos sus niveles si dejamos de verlo sólo como un problema de acceso de estudiantes y pensamos a los centros educativos como centros de formación y capacitación, como centros de extensión tecnológica y organizativa? La reforma radical que requiere el sistema educativo no puede ser contenida con los mismos esquemas territoriales de la distribución de escuelas-edificio; tanto más si se va a vincular -como debería, como principal inversión en una sociedad del conocimiento- con la producción centrada en el trabajo.

En lo referente a la economía empresarial capitalista, un gobierno democrático -que por setlo representa los intereses de todos, pero que particularmente vela por compensar el debilitamiento del poder social que el mercado inflige a los trabajadores- tiene como tarea muy significativa el redefinir las relaciones de la sociedad con la empresa privada. La ciudad necesita grandes, medianas y pequeñas empresas. Todas cumplen papeles importantes en el sistema de acumulación local y la incorporación local del nuevo paradigma tecnológico y, propiamente tratadas, pueden articularse positivamente con la economía pública y la popular. Para ello es fundamental comprender la situación de las empresas, abiertas a la competencia en mercados nacionales o incluso globales, requeridas de innovar, de flexibilizarse, de minimizar riesgos, de bajar costos o competir por calidad. Es importante también tener claro que, cada vez más, una empresa mediana o grande deja de ser un propietario con un proyecto y un capital dado. Las trayectorias de las empresas están sufriendo cambios estructurales profundos: hoy podemos negociar con un empresario nacional o local, y mañana encontrarnos frente a un desconocido representante de intereses globales, capaz de cerrar una planta sin aceptar ningún tipo de presión moral ni reglas del juego supuestamente acordadas bajo el título de responsabilidad social de la empresa. Una empresa es cada vez más apenas un nodo en una red cambiante de relaciones, contratos de aprovisionamiento y trabajo, alianzas y localizaciones.

Hoy puede ser suicida aceptar el chantaje implícito o explícito del capital, de que la ciudad debe competir bajando costos de transacción, minimizando costosas normativas y reduciendo salarios directos e indirectos e im-

puestos. Aunque se logre competitividad por esa vía, los precios relativos del mercado global son trastocados frecuente y violentamente por el desarrollo desigual de las innovaciones tecnológicas y organizativas, y lo que puede ser pan para hoy deviene hambre para el mañana. Una ciudad democrática debería basar su competitividad —que no puede ser desechada como condición necesaria de una buena gestión— en ventajas comparativas o absolutas de tipo dinámico y progresivo: ofrecer una ciudad socialmente integrada, una población con alto nivel de educación, ávida de aprender y emprender; organizaciones sociales que incorporan valor al capital social; una cultura democrática donde el Estado se responsabiliza por sus compromisos; garantía de corrupción cero; organizaciones sindicales capaces de admitir la flexibilidad que requiere la tecnología moderna, pero sin renunciar a los derechos básicos de todo ciudadano a una vida digna.

Se trata de lograr una flexibilidad a nivel micro económico pero una garantía macroeconómica de estabilidad institucional y calidad de vida para todos. Para ello, la economía pública debe estar en condiciones de garantizar esa vida digna, aun para los sin empleo temporal, y promover el desarrollo de un sistema de Economía del Trabajo, eficiente, competitivo él mismo, capaz de abastecer adecuadamente a las empresas, y proporcionar un mercado para parte de sus productos. La producción debe ser sustentable ecológicamente, no sólo porque cada vez más es condición para poder ingresar a los mercados de mayores ingresos, sino porque el ambiente es a la vez medio de producción y condición de vida, y porque las externalidades negativas de la contaminación por la producción privada afectan la economía popular y la pública.

¿Es posible generar empresas, emprendimientos y cooperativas donde no las hay o son insuficientes? La incubadora de empresas viene a la mente. Es un buen instrumento, pero de alto costo, lento, y no tiene una escala adecuada. La incubadora sirve como laboratorio experimental y lugar de aprendizaje sobre cómo se genera una empresa o un emprendimiento. Puede ser parte de una escuela de formación de cientos o miles de promotores. Pero esa capacidad de fomentar otro desarrollo debe ejercerse en el campo, en el espacio real, acompañando cotidianamente a las empresas en su hábitat efectivo, generando efectos de demostración y vínculos reales inmediatos. La economía pública, asociada a la popular, puede generar las condiciones generales de la producción, favorecer el surgimiento y consolidación de emprendi-

mientos y redes de producción, pero no puede sustituir la iniciativa o capacidad de reacción individual o comunitaria, ni la capacidad de articulación de los mecanismos de mercados bien regulados. Las oportunidades de inversión, de negocios, de producción de valores de uso innovadores, no pueden ser anticipadas ni planificadas en detalle. Pero es fundamental que la población trabajadora esté activa y participe en organizaciones que estén alertas a esas oportunidades, que se desarrollen capacidades básicas como las de comunicación social, de identificación, diagnóstico y resolución de problemas simples y complejos, etc., habilidades que incluso pueden desarrollarse en prácticas de gestión participativas y luego transferirse a la producción, o a la inversa. En esto es importante que el *asistencialismo* -que ve al ciudadano como receptor pasivo- sea sustituido por política activadoras de las capacidades de la gente para resolver sus propias necesidades y las de otros.

Si la generación de nuevas actividades es importante, mucho más lo es la recuperación, reciclado y reactivación de las que han desaparecido o están por desaparecer, por la desvalorización que el mercado excluyente produce de esas capacidades y recursos. Un estado democrático y de signo popular debe apoyar a las empresas que no logran llegar por sí solas al umbral de innovación y acceder al conocimiento y la información que hoy exige la competitividad. Centros tecnológicos, universidades, ONG, pueden ser convocados como agentes fundamentales de esa reactivación. Para ello es preciso que pasen ellos mismos por una transformación radical, porque sus tradiciones y estructuras generalmente no están preparadas para tales tareas. Establecer otra relación con el gobierno local puede contribuir decisivamente a que las resistencias internas al cambio de esas instituciones ceda y dé paso a nuevas formas de articular el conocimiento con la práctica. Las universidades deben jugar un papel fundamental como mediadores del conocimiento universal, científico y tecnológico, poniéndolo en condiciones de ser realmente apropiado por los actores reales, sin tener que adquirirlo como mercancía global, y también como *sistematizadores* del conocimiento tácito, apegado a la práctica pero generalizable, de los agentes productivos locales. de quienes se defiende el derecho a beneficiarse de su propia creatividad. La producción más deseable para un desarrollo humano integral e integrador es la que tiene alta calidad y alto contenido de conocimiento incorporado en el trabajo, antes que en máquinas y sistemas sustituidores del trabajo humano.

A esta altura, alguien podría preguntar si olvidamos que debíamos referirnos al Plan Director y no a la política económica del gobierno local. De hecho, estamos deslizándonos la idea de que no es posible encapsular lo económico en una Secretaría que lleve ese nombre. La educación, la salud, la vivienda, la organización de corredores de transporte, la normativa ambiental, el presupuesto participativo, todo ello está atravesado por las relaciones económicas. Es, en realidad, económico, en tanto resuelve necesidades de los ciudadanos de esta ciudad con escasos recursos.

Con estas sugerencias, terminamos preguntando: si la economía, la sociedad, las identidades y la cultura están en estado de fluidez, si las predicciones mecánicas son tan inciertas, ¿cómo dirigir de manera flexible el plan urbano, la cristalización física de todos esos procesos? Tal vez por otras razones, más políticas que tecnológicas, el Plan Director de Porto Alegre comienza a plantearse la difícil tarea de gestionar y planificar, sabiendo que no hay más planes directores para diez o veinte años, que se trata de un proceso de continuas rectificaciones, y que sin embargo deberán tomarse decisiones cuyas consecuencias —aunque podrán ser determinadas conjuntamente por otras políticas variables—, en todo caso, marcarán el espacio urbano futuro. Como con el Presupuesto Participativo, todos esperamos aprender de este nuevo desafío que Porto Alegre se plantea.

# Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?<sup>1</sup> (2003)

El objetivo: otro desarrollo desde lo local

Por *otro desarrollo* nos referimos aquí a la puesta en marcha de un proceso dinámico de ampliación de las capacidades locales para lograr la mejoría intergeneracional<sup>2</sup> sostenida de la calidad de la vida de todos los integrantes de una población.<sup>3</sup> Ello incluye, entre otros:

- *Componentes económicos* (trabajo productivo, ingreso, satisfacción racional de necesidades legítimas, suficiencia y calidad de los bienes públicos...),
- *Componentes sociales* (integración en condiciones de creciente igualdad, efectiva igualdad de oportunidades, convivencia, justicia social...),
- *Componentes culturales* (autoestima, pertenencia e identidad histórica, integración a comunidades con contención, valores de solidaridad y tolerancia...), y

---

1 Ponencia presentada en el panel "Construcción de poder político y gestión pública participativa en el ámbito local", del II Seminario Nacional "Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local", organizado por CENOC-CEDES-UNGS, 19 de noviembre 2003.

2 La dimensión intergeneracional es fundamental porque la expectativa de que "los hijos vivirán mejor" marca las disposiciones de adultos y jóvenes a actuar en el presente. Es un error común creer que sólo el pasado y el presente marcan el futuro. Otro futuro posible es condición para sostener la voluntad colectiva de invertir recursos, lo que incluye la convicción de que se podrá controlar la apropiación de los resultados, sin "sorpresas" ni saqueos institucionalizados.

3 El "de todos" incorpora un componente de solidaridad como valor moral, pero también un componente funcional: nadie puede vivir mejor si su entorno no mejora sensiblemente de manera generalizada.

- *Componentes políticos* (transparencia, legitimidad y responsabilidad de las representaciones, participación directa responsable e informada de la ciudadanía en las grandes decisiones colectivas y en la gestión de lo público...)

Los arriba enunciados no son prerequisites para el desarrollo, sino el desarrollo mismo, lo que no siempre se ve así. Muchas veces se dice que en un determinado lugar no se da el desarrollo, porque faltan algunos de estos requisitos. De aceptarse ese punto de vista, el desarrollo se dará donde ya se dio, y no podrá darse donde esto no ha ocurrido... La dialéctica del desarrollo consiste en avanzar en espiral, a partir de una realidad que queremos superar, pero contando con los elementos de esa realidad en proceso de transformación.

Lo anterior se complica aun más por el hecho de que hoy ya no es posible, como se pretendía hace algunas décadas, ver los modos de vida y de producción de los países industrializados como el paradigma del desarrollo. Hoy sabemos que la universalización de los modos de vida y de producción predominantes en el Norte es inviable, porque la biosfera no podría soportarlo. Tenemos, entonces, que poner sobre la mesa de poder global la necesidad de una reducción sistemática de la brecha en la calidad de vida, donde la mayor racionalidad del consumo en el norte vaya acompañada de una posibilidad efectiva —con la lógica consideración de las diferencias culturales— de que cada pueblo autodetermine su estilo de vida, fuera de relaciones de explotación internacionales y nacionales como las que se vienen imponiendo.

Por lo *local* no nos referimos a algo minúsculo, parroquial, localista, sino a la condición común de una población que comparte una historia de asentamiento (que muchas veces desconoce) y la vida cotidiana cata a cata —aunque sea de manera más o menos desigual, más o menos conflictiva o solidaria—, en un territorio de radio variable, cuyos problemas están inmediatamente interconectados, y desde donde se vincula a otras localidades o micro regiones y a su más amplio entorno regional o nacional.

El salto cualitativo que propone hoy la propuesta de un Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social<sup>4</sup> es advertir que esas poblaciones no

4 Del cual el "Manos a la Obra" es un programa particular, y el de los consejos consultivos, un espacio que, habiendo nacido asociado al Plan de Jefes y Jefas, ahora se proyecta con un alcance más vinculado al desarrollo, especialmente asociativo.



sólo comparten los problemas sino que, como regla general de creciente vigencia, si vamos a buscar un desarrollo en el sentido arriba definido, toda posible solución será viable si es también compartida. Tanto identificar problemas como idear soluciones se facilita, si los diversos actores locales acuerdan una estrategia *compartida* para sostenerse, adaptarse y tomar la iniciativa ante los procesos de transformación global.

Pero las estrategias no son meros documentos. Son *sistemas de prácticas* que encarnan las estrategias acordadas en cada uno de los actores y de las funciones que requiere un proceso de desarrollo sinérgico, en este caso de ámbito local.

Por otro lado, en un mundo en proceso de globalización y revolución de las tecnologías de comunicación y transporte, desarrollar lo local no es ni puede ser un objetivo alcanzable en sí mismo. Sin embargo, es una formidable base de acción colectiva para avanzar hacia *otro desarrollo* de toda la sociedad nacional y para dar fuerza desde las bases a la política soberana. En tal sentido es coherente y eficaz que haya una política *nacional* dirigida a generalizar los procesos de desarrollo local.

**La responsabilidad desde lo público:  
promover la movilización de las comunidades locales  
en pro de su desarrollo.**

En nuestro imaginario colectivo, el Estado sigue ocupando un lugar central, como responsable de lo bueno o de lo malo que ocurre. Pero no todo lo público es estatal. Cuando la tarea de promover el desarrollo es emprendida desde la iniciativa estatal, como es el caso de la política a la que ya nos referimos —debemos rápidamente pasar a entender por público no sólo lo propio del gobierno en alguno de sus niveles, sino también de otras instancias *mesosociales* y articulaciones de organizaciones colectivas (como iglesias, organizaciones sociales, corporaciones y asociaciones de diverso tipo, sindicatos, movimientos, ONG, etc.), lo que implica una amplia inclusión de esos actores colectivos de nivel nacional para consolidar esta convocatoria desde el Estado a que en cada localidad se ponga en marcha un proceso participativo de definición de objetivos y estrategias de desarrollo.

Si nos centramos en el ámbito local, en general se parte de condiciones de deterioro manifiesto, no sólo de la base productiva<sup>5</sup> de las regiones y localidades, de la misma calidad de vida de sus poblaciones en términos materiales (pobreza, indigencia), sino de las instituciones: educación pública, salud pública, sistemas de justicia, de seguridad, de representación política y social, medios de comunicación masiva, etc., así como de las condiciones de confianza, de convivencia, y de las expectativas (algo que se manifiesta claramente en los procesos de emigración). Además, incluso las instituciones de la sociedad con mayor credibilidad (como podrían ser algunas iglesias) no tienen por sí solas capacidad para asumir la tarea de impulsar y sostener un proceso de desarrollo. Se requiere, entonces, una clara, consistente, renovadora y creíble acción de Estado para favorecer la construcción de voluntades colectivas dirigidas a recuperar, generar y movilizar racionalmente recursos y capacidades que la crisis prolongada ha erosionado o debilitado.

### El desafío central: la transformación de lo político para hacer efectiva la participación local

Se ha dicho que el desarrollo es un espacio de acción más que de pensamiento. Nada más erróneo que pretender optar entre ideas y acción. El activismo sin orientación produce desastres, así como la pura reflexión sobre las tendencias empíricas nos deja paralizados ante procesos vertiginosos que siguen operando y prometen más efectos negativos. No se trata de tener *el poder* para cambiar la realidad, sino de construir nuevos poderes, nuevas capacidades de toda la sociedad y su Estado, que incluyen la de definir de manera autónoma qué es el desarrollo, cómo se vincula con la vida de los ciudadanos y cómo se va a lograr.

El desarrollo es, entre otras cosas, un proceso de aprendizaje colectivo sobre las propias capacidades de las personas, grupos, comunidades y sociedades, y sus posibilidades de *efectivización* (el tan mentado *empoderamiento*), que se potencia en tanto hay comunicación, transparencia y participación en la toma de decisiones y opera el incentivo de la distribución justa de esos resultados.

---

5 Incluida la infraestructura básica descuidada por décadas sin inversión pública.

Pero hay ciertas condiciones iniciales a tener en cuenta, si se quiere acelerar estos procesos. Una dirigencia política o social local que asuma el objetivo de poner en marcha (no de pretender diseñar con pleno conocimiento técnico, implementar eficientemente y finalmente cosechar réditos políticos) un proceso de desarrollo como el que describimos, que no se basa en el *aterrizaje* de una gran fábrica o una gran obra pública (que por otra parte han demostrado tener efectos muchas veces más nocivos que positivos a escala local), debe tener capacidad de convocatoria para lograr movilizar la subjetividad y los recursos materiales, y ello supone credibilidad.

En algunos casos este recurso ha sido desgastado por convocatorias anteriores, acompañadas del recurrente “prometer sin realizar” de muchos representantes electos (o realizar lo contrario de lo prometido), y por ello es fundamental que la convocatoria sea hecha, desde el inicio, por un amplio (y por tanto muy heterogéneo y conflictivo) espectro de actores sociales, y suponga un compromiso previo de corresponsabilidad, aun cuando no se sepa qué va a resultar del proceso de participación que se inicia. Tratar de monopolizar la convocatoria es, desde el comienzo, un acto contrario a la buena estrategia de desarrollo. Hacerlo con amplitud implica no exigir ni garantizar *pureza* histórica. Pero sí voluntad expresa de cambio, tanto más creíble si se funda en la autocrítica. En todo caso, la credibilidad y la confianza se ganan no meramente acordando y prometiendo otro desarrollo a nivel de dirigencia, sino mediante la calidad y autenticidad de los procesos de participación a los que se convoca. Y se confirman con los primeros resultados de dicha participación.

### **Temores y excusas: el caos y la ingobernabilidad**

En democracia y con plena información, la ciudadanía tendería a elegir a quienes representen mejor sus aspiraciones y valores. En la práctica los candidatos son productos en los cuales no hay por qué confiar a priori. Por eso el *otro desarrollo* debe incluir la ampliación de prácticas que encarnen los valores democráticos y solidarios por sobre los oportunistas y predatorios. Desarrollo es no sólo más y mejores cosas, sino transformación cultural de la política y de los modos de vida.

A muchos gobernantes locales les resulta riesgoso o utópico convocar a la ciudadanía y sus organizaciones si no tienen nada para repartir inmediatamente. Temen la *explosión de demandas* que se manifestaría a partir de las carencias acumuladas, si se abre un espacio de participación pública para decidir cuestiones de la gestión y no puramente elegir en quién delegar el poder. Otro temor difundido es el de *perder el control* de un espacio donde los actores colectivos pueden tener proyectos particulares divergentes, en particular en lo referido al poder partidario o de organizaciones sociales con otra orientación política. Es innegable que ese conflicto existe. La cuestión es cómo se avanza para que no paralice al Estado y al sistema político, acentuando su ineficacia y no credibilidad ante la sociedad.

El desarrollo, si se quiere realmente lograrlo, requiere pasar de un modelo político basado en el control a uno basado en la autoridad moral demostrada por la coherencia entre discurso y práctica, y la vinculación prioritaria de ambos con los deseos de las mayorías, aunque atendiendo a las minorías en sus necesidades legítimas. *Un gobierno democrático es un gobierno para todos*, pero prioriza a partir de acuerdos sobre lo que, en cada momento, es mejor para todos como inversión en el camino al desarrollo integral e incluyente. Ya sabemos que un modelo de concentración de la riqueza nunca derrama, y por otra parte ya no hay más tiempo para esperar tal derrame. También sabemos que el mero *asistencialismo* a los indigentes vuelve la pobreza eterna. Y que el status quo es un juego de suma cero.

Los temores mencionados deben ser vencidos, como imperativo del nuevo modo de hacer política y gestión pública que se requiere para avanzar por el camino del desarrollo arriba definido. *Otro desarrollo requiere otra práctica política*. Ella pasa menos por el personalismo de los influyentes mediadores de recursos externos –inauguradores de obras físicas “para la foto” cuando el desarrollo es sobre todo transformación de relaciones sociales y de instituciones– así como controladores del espacio político local –garantizando una gobernabilidad que es vulnerable y, muchas veces, represiva por sus altas dosis de intimidación y violencia–, y pasa más por ser mediador horizontal hábil y reconocido entre los diversos sectores e intereses que constituyen una comunidad local, que potencia alianzas desde las bases, facilita la emergencia de las iniciativas, y a la vez fortalece las responsabilidades de todos por el desarrollo.

En desarrollo, el poder es cada vez menos algo que se estima por la influencia personal y el caudal de votos que se pueden comandar como masa

de maniobra electoral, y cada vez más la *efectivización* y autoconciencia del potencial de una sociedad organizada, algo que atraviesa todas las relaciones y se construye sobre todo junto con la calidad del proceso mismo de resolución de las necesidades vitales de una población. Los aprendizajes y desarrollos que ha provisto el sistema *asistencialista* están demasiado pegados al apenas cómo sobrevivir. Es preciso cambiar el objetivo: ya no se trata de sobrevivir, sino de desartollar todo el potencial humano de los ciudadanos. La nueva política propuesta, de efectivizarse, desarrolla esa capacidad y quienes mejor contribuyan a hacerlo serán valorados como buenos políticos, sean o no profesionales de la política, pues estarán contribuyendo a orientar la transformación de la sociedad.

### ¿Qué hacer ante la propuesta de gestión participativa?

La realidad (no meramente la ideología) indica que la gestión participativa es a la vez parte constitutiva y condición del desarrollo local, y tiene un potencial de cuya *efectivización* depende el éxito.

Una nueva política nacional puede convertirse en un slogan vacío, si en la práctica no hay convergencia de las acciones hacia el objetivo estratégico propuesto, y esto es advertido de manera evidente por la ciudadanía. De ahí la gran importancia de reforzar la voluntad del gobierno nacional desde las primeras convocatorias a escala local, en particular mostrando su amplitud y credibilidad. El político, el dirigente sindical, el dirigente barrial, el directivo de una ONG, que no arriesga sus bases de poder en nombre de mantener el control, y no admite la posibilidad de ser controlado y transparentado ante la opinión pública, sin arreglos secretos, sin manipulaciones, no tendrá cabida en las nuevas formas de gestión local, o se constituirá en un obstáculo para esta propuesta de política nacional de desarrollo.

Desde ese punto de vista, el mismo hecho de convocar con autenticidad, de manera amplia, y lograr que se dé un proceso de concertación acerca de la mejor estrategia para impulsar el desarrollo, es ya un hecho *fundante*, parte él mismo del proceso de desarrollo. Es un hecho palpable que la ciudadanía, si participó efectivamente, juzgará como un éxito inicial de los actores políticos y sociales, aunque aún no hayan madurado los proyectos y mostrado sus resultados socioeconómicos.

En las dos últimas décadas de estudios sobre el desarrollo local, *la confianza* ha sido identificada como un recurso para el desarrollo, presente en las sociedades locales que han sido ejemplo de desarrollo integral. Y la confianza es una relación que se puede construir donde no existe, con nuevas actitudes y comportamientos. Muchos agentes públicos, ante la complejidad de los problemas, quedan paralizados o improvisan. Es preciso reconocer que debemos incorporar todos los conocimientos disponibles, de técnicos, de trabajadores, de dirigentes, de organizaciones, aprendiendo de las experiencias existentes. Pero que en buena medida “se hace camino al andar”, porque cada situación local es, en muchos sentidos, única. Habrá que ser humildes y reconocer que el poder no garantiza el saber, a la vez que habrá que ser ambiciosos en los objetivos. Habrá que inventar, pero de manera compartida y responsablemente.

Las primeras experiencias son críticas. Malas convocatorias pueden repeler en lugar de atraer, quemar en lugar de alentar la iniciativa de la sociedad. Reforzar los peores valores. Diálogos donde se excluye o censura al que piensa distinto, imposibilidad de intercambio entre la población y los técnicos, copamiento del espacio por un discurso retórico, son malos inicios. Generar confianza no implica pretender borrar de un plumazo la reticencia y una historia muy presente de incomunicación y mal manejo de los conflictos. Pero sí implica que, una vez asumidas nuevas reglas de juego sobre cómo se toman las decisiones —por mayorías simples o calificadas, con o sin veto, con la participación de tales o cuales representantes—, y una vez tomadas las decisiones, tanto reglas como resultados sean respetadas por quienes asumen la responsabilidad de hacerlas cumplir. También que, en caso de rectificación necesaria —porque sin duda habrá errores— deberá ser pública y por nuevo consenso. Si hay participación, no sólo los logros, sino también los errores, deben ser compartidos.

La experiencia indica que al inicio se requiere voluntad política democrática para sostener estos espacios, que su construcción no se agota en un evento. Pero que a medida que van mostrando su eficacia y se dan los procesos de aprendizaje, se van consolidando, dando lugar a otro estilo de hacer política, donde la diferencia de intereses puede subsistir, pero es tratada con otra racionalidad, orientada por el interés general definido de alguna manera por el conjunto.

El Presupuesto Participativo de Porto Alegre tardó años en instalarse y en generar un diálogo genuino entre profesionales de la política, técnicos-funcionarios, representantes populares y corporativos. Esto, en un ambiente de efectiva transparencia y rendición de cuentas, fortaleció una disposición a participar. Y la ciudadanía lo reconoció reeligiendo al PT en varias oportunidades, y difundiendo esta experiencia a decenas de municipios. Hoy han pasado a otra instancia mucho más compleja: el diseño y la gestión participativa del Plan Director de la ciudad. Pero llevó una década y media de experiencia acumulada... Tuvieron que sortear la complicada relación entre los consejos deliberantes y los órganos del Presupuesto Participativo... Todo menos resultados instantáneos.

En esto, las organizaciones políticas y sus programas ideológicos pueden cumplir un papel fundamental al sostener la voluntad de sus cuadros partidarios en esta línea. Una línea que aparentemente viene a debilitar las bases de las estructuras actuales del poder, pero crea nuevas bases para la articulación entre las diversas formas del poder, incluido el político.

### **Economía y política: desarrollo local y economía social**

Hoy, hacer política se vincula estrechamente con la economía, pues la política pasa en buena medida por contribuir a resolver de manera siempre mejor las necesidades sentidas de la gente, de forma de desarrollar otra institucionalidad, otros valores más solidarios, y sociedades más igualitarias, más integradas, con capacidad para regular sus conflictos dentro del sistema democrático.

Esto significa que no todos pueden lograr todo lo que quieren al ingresar a un espacio participativo. Que habrá que tomar decisiones de manera colectiva. Que habrá conflictos, y que la sabiduría política de los actores colectivos estará en desplazarlos, regularlos o atacar las bases de su reproducción. Que, en el espacio de la participación y la concertación, los grupos pueden y deben plantear abiertamente sus intereses con la pretensión de que sean legitimadas por el conjunto de actores, pero deben estar dispuestos a que esto no ocurra y, sin embargo, permanecer en el espacio de gestión participativa, porque hay otras prioridades de las cuales son convencidos en aras del desarrollo de todos. En un espacio participativo, algunos pueden lo-

grar más, no por ser influyentes, sino porque su interés inmediato es convergente más rápidamente con el desarrollo local y regional posible.

Pero la equidad no puede ser una promesa a futuro. Toda propuesta debe tener expresión inmediata en un avance significativo de la justicia social que tanto ha sido pospuesta en el país y sus regiones. Pero no como favor, no como mera distribución, sino como acceso al papel de actor activo del desarrollo de todos. La legalidad de las acciones se recupera como valor cuando los poderes públicos comienzan a respetar la jerarquía de los derechos constitucionales interpretados en favor de las mayorías.

Y las aspiraciones o intereses ilegítimos (como el de una empresa en arrojar desechos contaminantes al río para bajar sus costos, o de hacer tabla rasa de los derechos más elementales de sus trabajadores en aras de una competitividad espuria, o el de un sindicato a poner la defensa de su corporación por encima de los intereses de la ciudadanía a acceder a bienes públicos como la educación, la salud, el refugio, la alimentación, la seguridad; o el de un activista dispuesto a engrosar la caja política o el presupuesto de su ONG a costa de la legitimidad de las decisiones públicas...) deben ser públicamente analizados y vistos como no legítimos. Hoy muchos de esos intereses se satisfacen por debajo de la mesa pública, y eso es una de las causas de la ilegitimidad del sistema político al que se transfiere la de los intereses que protege. El desarrollo permite salir de un juego suma cero, donde todo lo que uno gane implique una pérdida para los demás. En el tiempo, las renunciadas particulares pueden significar la condición para avanzar posteriormente.

El Plan Nacional que se propone incluye expresamente una estrategia consistente en desarrollar un fuerte sector de economía social y solidaria, centrado en el trabajo, que da prioridad a las formas genuinamente asociativas, proveyéndole recursos de crédito, asesoría técnica, capacitación y otros bienes públicos indispensables. Esto no entra necesariamente en colisión con los intereses de la *empresa privada*, ni con la multitud de *micro emprendedores* de baja productividad, sino que viene a impulsar con otra fuerza la respuesta que aquellas vías han demostrado fehacientemente que no pueden proporcionar.

Justamente el nivel local de programación del desarrollo permite visualizar las alianzas posibles entre esos dos sectores y la *economía pública* en aras de lograr el desarrollo del *sector asociativo* de alta calidad, articulado con los



otros. Pero para lograr esto en la escala y extensión requerida para que haya sinergia, es fundamental que exista una generación de *promotores públicos y privados de la nueva economía social*, que compartan valores y una estrategia de desarrollo en ese sentido. Los promotores sociales han estado más capacitados para asistir y aliviar a los más pobres que para promover organizaciones económicas productivas y gestionar nuevas necesidades. Esto debe ser encarado como un plan nacional y local de capacitación y de resignificación de las profesiones.

Los problemas que encara el desarrollo son complejos y requieren por ello respuestas *multisectoriales*, y por tanto un Estado integrado en su pensamiento y su acción, en particular en sus acciones en el territorio. A esto coadyuvará la constitución de una sociedad local organizada, cuyas estructuras y redes colectivas representativas, y sus propuestas y demandas, sean reconocidas, independientemente de su color partidario, dando prioridad y articulando los recursos públicos locales así como los que vienen de otras instancias.

Se requiere aprovechar de manera socialmente eficiente los recursos, entre los cuales debemos contar la existencia de organizaciones que se conectan con la problemática del desarrollo y que están dispuestos a organizar la producción, el crédito y la distribución. Las capacidades para emprender son un recurso escaso y no se reducen al modelo del empresario privado. Al diseñar sus orientaciones generales, el Estado puede tener en cuenta que hay cuestiones que son especialmente apropiadas para fomentar esas capacidades, junto con el sentido de solidaridad, como la del hábitat sano, la educación para todos, la calidad de la convivencia, los derechos de género, la diversidad ecológica, la libertad de opinión y de iniciativa ciudadana, y que muchas organizaciones vienen trabajando en esa dirección, con lo que su experiencia es un recurso valioso para el desarrollo<sup>6</sup>.

No se trata, entonces, de solamente redistribuir ingresos para que la gente pueda acceder a los bienes que produce esta misma estructura económica, sino de generar nuevas estructuras. Sin embargo, en esto jugará un papel fundamental que el Estado asuma el principio de redistribución que le

---

6 En México muchas organizaciones de ese tipo actúan como auditoras del buen gobierno local (esto debe tomarse con cuidado, porque no toda ONG tiene las condiciones para asumir tan delicada misión, y porque por último la ciudadanía puede remover o instalar a sus representantes políticos, mientras que las ONGs no rinden cuenta de la misma manera).

da sentido económico en las sociedades modernas. Es fundamental extender los subsidios de desempleo o de avance de salarios para el empleo autónomo asociativo a toda la población que lo requiera, y garantizar que su nivel es adecuado y se canaliza hacia los circuitos de la economía local, entrando en un círculo virtuoso<sup>7</sup>.

## Desarrollo, conocimiento y actitudes

Las teorías y el conocimiento sistemático de los procesos de desarrollo local eficaces en otros lugares pueden ayudar a pensar vías alternativas, pero raramente replicarse como fórmula. Debe haber un acompañamiento de asesoría, de sistematización y reflexión sobre la práctica para que haya un aprendizaje socialmente compartido y acordado también. Esto requiere, como ha propuesto el Ministerio de Desarrollo Social, convocar a las universidades, institutos tecnológicos, empresas, ONG y toda otra organización que sea corresponsable de la producción y distribución de conocimientos, para que constituyan una plataforma cooperativa para proveer servicios a los consejos consultivos, a los emprendedores colectivos, a los gobiernos locales.

La complejidad del desarrollo local es tal que requiere aproximaciones interdisciplinarias, *interorganizacionales*, *interniveles*: estado nacional, estado provincial, estado local, regionales o federaciones de municipios; organizaciones de la sociedad, y de la política, concejos deliberantes y espacios de concertación socio-política como los CLES. La cultura de los *expertos* debe ser superada. Grandes catástrofes han sido causadas por expertos reconocidos como tales (comenzando por algunos de nuestros ministros de economía del pasado y sus asesores nacionales e internacionales).

La protesta y la reivindicación colectiva suelen ser vista como una acción disfuncional para la gobernabilidad, o como el recurso al que se empuja a los sectores que no pueden expresar sus necesidades y problemas, generados o por procesos que no pueden dominar o directamente por políticas

---

7 En tal sentido, la propuesta de introducir el artefacto tecnológico de las tarjetas de débito puede atentar contra esta dinámica. Y la argumentación de que de por sí sería un instrumento de transparencia y bloqueo al clientelismo no es sostenible. Ver: José Luis Coraggio, "Economía de base" Página 12, 19 de octubre de 2003 (<http://www.pagina12web.com.ar/diario/elpais/subnotas/27010-9785-2003-10-19.html>)

públicas (o la ausencia de ellas). Ante la protesta en masa, las formas de ejercerla inducen decisiones que pueden ser tan a corto plazo y ajenas al desarrollo como las del *asistencialismo* paternalista.

Lo que se está proponiendo hoy desde el Estado Nacional puede interpretarse como institucionalizar comunidades locales de aprendizaje, donde las necesidades particulares puedan manifestarse, sea como demandas, sea como problemas a los que el Estado no puede dar respuesta meramente distribuyendo recursos. En la medida en que ese espacio sea sentido como efectivamente democrático y racional en sus decisiones, y en que se valoren las iniciativas de la sociedad, la protesta va dejando lugar a la propuesta y al aprendizaje colectivo. En la medida que se consolide el espacio democrático local surgirán las concertaciones *interlocales*, las confederaciones entre municipios, las regiones. Los diversos agentes comenzarán a oír a sus contrapartes y aprender de otras formas de conocimiento, de otras experiencias.

### **Ante la crisis: un enorme potencial pero sin resultados automáticos**

Que la crisis es una oportunidad es una frase repetida. Tiene un lado de verdad que, sin embargo, no se realiza automáticamente. La extrema necesidad de la mayoría de la ciudadanía convocada y el comportamiento oportunista de los dirigentes pueden re significar las nuevas políticas propuestas, dando lugar a otra ronda de *asistencialismo* con otro nombre<sup>8</sup>, de clientelismo *inmediatista*, a un *acentuamiento* del lado mafioso del sistema político, del lado oportunista de organizaciones confesionales o no gubernamentales, profundizando la pérdida de la cultura de derechos y acentuando la de los favores, incluso con la complicidad pasiva de la población, que apenas legitima más de lo mismo. O puede ser vista, ante la imposibilidad de volver al pasado, como la oportunidad para un cambio profundo de comportamientos y actitudes y, junto con éstos, de las personas y agrupamientos que los formatean.

Contamos con una oportunidad pocas veces disponible: la crisis y la falta de respuesta inmediata del mercado libre y del Estado han impulsado a

8 No es un problema menor a vencer el que la matriz sobre la cual se intenta construir la nueva política es un sistema *asistencialista* como el de Jefas y Jefes de hogar implementado en gran medida *clientelariamente*.

la sociedad, desde las bases, desde sus movimientos y nuevos actores, a desarrollar iniciativas individuales, familiares, barriales, colectivas, formas de solidaridad y el manifiesto deseo de recuperar su integridad como ciudadanos y como trabajadores (no meramente como consumidores). Ante la imposibilidad evidente de que la inversión privada o el empleo público den respuesta a esta demanda, han recurrido a su libre iniciativa, al rebusque o a la organización fuera de los canales institucionales. El gobierno y las organizaciones públicas en general tienen la posibilidad y la responsabilidad de acompañar y potenciar este proceso, sin intención de cooptación, sino de con la de re fundar las bases de una economía más equitativa, capaz de resolver a la vez la necesidad de integración por el trabajo –mercantil, comunitario, de autoconsumo, etc.- y por la definición y resolución de las necesidades particulares y colectivas.

Esto requiere tener una perspectiva estratégica adecuada, para evitar que el micro crédito se convierta en un nuevo nicho de negocios para el capital financiero, que la investigación y la asistencia técnica sean de segunda para los pobres y de primera para las empresas, que los subsidios con contrapartida laboral sean otra forma de *asistencialismo clientelar*. Es preciso conocer los procesos de cambio desde la base. La casuística indica que para que un emprendimiento pueda sostenerse sobre sus propios resultados requiere un período de acompañamiento de un promedio de tres años. En tal sentido, el programa de subsidios no puede ser precario y renovable anualmente, porque no induce a arriesgar e invertir a fondo. Del mismo modo, las plataformas regionales de apoyo a la economía social deben tener recursos en un plan interanual que garantice su *sostenibilidad* como algo más que una ventanilla de extensión universitaria voluntaria. Caso contrario, no habrá investigación que esté buscando las tecnologías apropiadas para este nuevo sector de la economía. La propuesta de la tarjeta de débito como forma de pago de los subsidios debe ser rectificadas.

Quienes organizan nuevos emprendimientos saben que no es suficiente con subsidios que apenas cubren una parte de las necesidades de supervivencia de los trabajadores y sus familias. Hacen falta insumos, herramientas, conocimientos, coordinación, y estos no pueden cubrirse a costa de los alimentos y servicios indispensables para la vida en la ciudad o el campo. Es igualmente fundamental trabajar con una perspectiva regional, rural-urbana, que facilite la emergencia de sistemas productivos y reproductivos con lazos de

cooperación, formales o informales. Desde la práctica local de implementación, el Plan nacional de Desarrollo Local y Economía social deberá ser *tensionado* por la constatación de que es poco viable si el Estado no lo asume con integridad institucional, coherencia lógica y recursos suficientes<sup>9</sup>.

### Los tiempos: lo urgente, lo estratégico y el valor de la gestión participativa

Como vemos, los resultados del desarrollo usualmente requieren períodos prolongados de acción sostenida, y esto parece entrar en contradicción, tanto con los tiempos de un sistema político centrado en los procesos electorales, como con la urgencia de las necesidades y problemas que enfrentan las poblaciones. Un desafío central es que la sociedad, incluidos sus dirigentes, puedan superar el *inmediatismo*, y den respuesta a la emergencia con una estrategia sostenible como política de Estado, sustentada no sólo en la mera continuidad de los dirigentes de turno, sino en el consenso y la acción activa de organizaciones con otra duración.

Las cuestiones de largo aliento y de alcance generalizado deben ser consultadas casi por plebiscito, pero a una ciudadanía informada<sup>10</sup>. El papel de los medios de comunicación es central. Para ello, deben poder ganar autonomía de los aportes de cajas políticas o de grupos empresarios que los condicionan. Es preciso vencer la tentación a la generación apresurada de hecho mediáticos para ocupar espacios que luego no pueden sostenerse.

Los funcionarios y sus sindicatos deben asumir su papel de agentes críticos del cambio de la gestión local, incorporándose a las prácticas participativas, aprendiendo a comunicarse con los ciudadanos-usuarios y recuperando su dignidad como servidores públicos. La cultura del pago de impuestos en base a una estructura tributaria justa de acuerdo a las posibilidades de cada uno debe ser establecida, reforzada o reestablecida por un uso

<sup>9</sup> Es un gesto que va en la dirección correcta la puesta en marcha del FOMICRO. Línea de micro crédito del Banco Nación, así como algunos rasgos cualitativos de la propuesta. Pero la escala de lo comprometido hasta junio del 2004 es insignificante con respecto a las necesidades (apenas generaría 3.300 nuevos empleos).

<sup>10</sup> Quien dude de esta posibilidad debe estudiar la experiencia participativa de la Constituyente Brasileña.

transparente de los fondos en beneficio de la comunidad organizada, y ser aplicado todo el rigor de la ley a quienes no lo cumplen.

El Estado Nacional debe contribuir a compensar las diferencias insostenibles en los puntos de partida, aplicando un principio de redistribución que a la vez invierta en las zonas con más alto rendimiento, a condición de formar un fondo que vaya incorporando a las zonas hoy menos capaces de generar recursos excedentes. Es fundamental que el Estado Nacional acompañe esta política con un Fondo Nacional de Desarrollo Local, al cual puedan aspirar las comunidades que hayan generado programas viables de manera participativa, viabilidad que no puede verse independientemente del conjunto de propuestas de desarrollo a escala regional. A más cooperación, más valoración de los proyectos.

En una gestión participativa, las políticas públicas dejan de ser estatales, para ser construidas en la interfase de las representaciones políticas estatales y las sociales y económicas, así como culturales e ideológico-confesionales. Las iglesias, las ONG, las universidades, etc. pueden cumplir un papel en esto, pero deben pasar por el mismo tamiz de transparencia y legitimación de sus proyectos. Se trata de construir un espacio de concertación que vea a la comunidad y su desarrollo como un todo, en articulación con el de otras comunidades antes que en competencia —mucho menos político partidaria— con ellas.

El desarrollo, como proceso de mediano plazo, requiere planificación y prospectiva, lo que supone aplicación de conocimientos científicos, buena información y, sobre todo, sujetos colectivos que puedan representar intereses intergeneracionales de la sociedad. Demostrada la imposibilidad de generalizar el desarrollo de las localidades mediante la atracción de inversiones externas, hay que *partir de y potenciar lo nuestro*. Los recursos materiales que el mercado descartó y que la crisis sacó a luz y los que aún están por ser puestos al servicio del desarrollo, pero sobre todo las capacidades, iniciativas y la creatividad de la gente. La fuerza de la movilización colectiva genera una sinergia, un entusiasmo, unas expectativas que no pueden ser defraudadas una vez más. Esto tiene que ser alimentado, además, por la reactivación de la industria nacional y en particular de las PyMES, lo que también demanda recursos y conduce a la responsabilidad por la recuperación de las rentas *monopólicas* y por la recuperación de lo saqueado a nuestro pueblo. No es posible pedir a las comunidades que resuelvan sus propios problemas

con recursos escasos a la vez que se mantenga la impunidad de esas acciones que significan decenas de miles de millones de pesos.

En esto, la participación no es un obstáculo; es un recurso indispensable en la época de transición e incertidumbre por la que atravesamos, para que la economía no se defina a espaldas de la gente, sino que la incorpore como actor político, social y económico fundamental. Por lo demás, la solidaridad, la cooperación y la participación no son una restricción al interés particular, son potentes instrumentos para lograrlo.

Este Libro se terminó de  
imprimir en mayo de 2004 en la  
imprenta Rispergraf.  
Quito, Ecuador