El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo¹

José Arocena

Centralización y descentralización institucional

Si se tiene en cuenta la distinción (ya planteada en el capítulo anterior) que permite definir lo local como una noción relativa, los debates que se refieren a la determinación de lo global sobre lo local o viceversa no tendrían sentido. Se trata simplemente de dos nociones correlativas o, si se quiere, de dos expresiones de lo social que coexisten en toda sociedad. Sin embargo, la polémica existe. Ello es debido a que en las historias concretas de las sociedades, la articulación "local-global" se ha visto desvirtuada por formas de organización social que han tendido a favorecer los "centros" sobre las "periferias". La centralización como fenómeno socio-organizativo ha producido un debilitamiento y una desvalorización de lo "local". Aún hoy existen defensores de las virtudes del centralismo globalizante y uniformador, que temen las manifestaciones de las diferencias en la expresión organizada de los particularismos.

La centralización institucional

Se atribuye a los procesos centralizadores el mérito de haber posibilitado mecanismos de redistribución del ingreso y, por consiguiente, de aportar significativamente a una mayor justicia social. Se teme que la descentralización produzca la explosión de múltiples intereses particulares y que esto haga retroceder los logros alcanzados a nivel del interés general. Sin negar el rol de los procesos centralizadores en la construcción de las naciones, es necesario limitar el efecto paralizador de un sistema que monopoliza la iniciativa en su "centro". Sin desconocer la importancia de las conquistas "globales" en una sociedad determinada, no hay que olvidar que esas conquistas no contemplan un número ilimitado de necesidades cuya expresión es solamente local. La superación de las formas centralistas de organización social es el único camino para lograr una reconstitución de la dimensión local. Nuestras sociedades están enfermas de centralismo y muestran esta patología en la falta de iniciativa local, en la actitud de espera del "maná" que vendrá del "centro" para calmar las necesidades más elementales.

La tradición centralista

La historia de América Latina ha estado permanentemente atravesada por pugnas entre centralistas y descentralizadores, entre unitarios y federales. En estas confrontaciones, que llegaron a veces hasta la guerra civil, se fueron procesando las actuales estructuras institucionales (ver, sobre este tema, Arocena, 1990. Este informe fue publicado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España en *Iniciativas locales de empleo*, col. Encuentros n° 13, Madrid, 1992; también lo publicó la Generalitat de Valencia en la *Revista del Trabajo* n° 12, Valencia. Enero-abril 1990, pp. 77-99).

Por un lado, las tendencias descentralizadoras intentaban articular las diferentes regiones de los antiguos virreinos españoles en grandes Estados federales que se construirían sobre la base de una relativa autonomía local. Esta concepción fue defendida por ideólogos, jefes militares y caudillos rurales. Por otro lado, las tendencias unitarias

¹ Nueva Sociedad, Caracas, 1995, Págs. 19-55

planteaban la necesidad de construir Estados fuertemente controlados desde el "centro", anulando toda pretensión de autonomía local y de federación de Estados. Las élites urbanas de las grandes capitales, apoyadas en algunos jefes militares, fueron las defensoras de esta concepción.

Es bien conocida la influencia del pensamiento liberal en los intelectuales y dirigentes políticos latinoamericanos del siglo XIX. Tanto los centralistas como los descentralizadores se inspiraron en los postulados propios de las corrientes liberales (le la época. Pero el liberalismo se expresa en cada caso a través de dos registros diferentes (Ternavasio, 1999). Por un lado, se plantea un orden basado en funciones racionalmente restringidas, monopolizadas por un Estado-nación, de tal manera que la centralización del poder político se convierte en garante de las libertades y derechos individuales. Por otro lado, el liberalismo contractualista inspirará una concepción descentralizadora que, siguiendo a Tocqueville, parte del supuesto de que la democracia sólo es posible en unidades territoriales de pequeña escala (de Tocqueville, 1961).

En cada uno de estos dos registros se producen definiciones opuestas sobre el rol de las sociedades locales. En el primer caso, los poderes locales tendrán una escasa autonomía de gestión y desempeñarán funciones de carácter administrativo. En el segundo caso. Las sociedades locales deberán disponer de una autonomía suficiente como para constituirse en garantes ce una auténtica democracia.

El conflicto entre estos dos registros del liberalismo se fue resolviendo en favor del primero. Paulatinamente, las élites urbanas fueron imponiendo el centralismo de los nuevos Estados-nación, balcanizando al mismo tiempo el continente. Las instituciones locales asumieron el simple rol de administradoras sin ninguna capacidad de decisión política. El concepto de ciudadano era solamente aplicable en el ámbito de la nación; en el ámbito local, los individuos eran considerados como contribuyentes.

En el caso argentino, por ejemplo, los partidos políticos no tenían expresión local y las autoridades locales eran electas por sufragio censatario. Esta forma de concebir la democracia local persistió en Argentina más allá de la imposición del sufragio universal (Ternavasio, 1989). En el caso colombiano, las autoridades municipales eran designadas por el ministro del Interior o por el gobernador provincial. En otros casos en que se prescribe el sufragio universal para las elecciones locales de hecho participan de ellas solamente las élites locales directamente interesadas en la administración de sus intereses.

Después de la independencia, la dinámica institucional de los países latinoamericanos estuvo fuertemente marcada por el centralismo. Más allá del régimen adoptado por los diferentes países (federal o unitario), las ciudades-capitales fueron, en los hechos, los verdaderos centros de poder. El resultado de estos procesos fue la balcanización de América Latina y la implantación de un modelo de organización del territorio que fue anulando toda pretensión de autonomía local.

Los Estados latinoamericanos han sido los protagonistas de la construcción nacional, convirtiéndose en garantes de la unidad política y en impulsores de los procesos de desarrollo. Evidentemente, este perfil estatal no es idéntico en todos los países y admite sensibles variaciones. Sin embargo, la tendencia a la centralización y a la eliminación de las autonomías locales parece haber sido una constante. En una importante obra relativamente reciente que estudió varios casos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela) se concluye: "La tradición centralista en América

Latina está relacionada con el predominio del Estado sobre la sociedad en la constitución y consolidación de los Estados-nación, y con su rol como agente motor -muchas veces el principal- del desarrollo. El fortalecimiento del Estado central frente a unas clases sociales poco consolidadas fue en el pasado condición de la unidad nacional prácticamente en todos los países de la región" (Borja/Calderón et al., 1989, p. 436).

La debilidad de los municipios

La consecuencia evidente de estos antecedentes históricos es la debilidad de las instituciones locales latinoamericanas, principalmente la de los municipios de ciudades medias y pequeñas. Este rasgo de la realidad del continente es de gran importancia cuando se intenta una comparación con los países europeos, cuyas antiguas tradiciones se expresan en instituciones locales reconocidas y consolidadas. En América Latina, más allá de las diferencias entre los países, numerosos indicadores muestran instituciones locales débiles y con poca capacidad de incidencia en la vida de la comunidad.

En lo que se refiere al modo de funcionamiento y de gestión, los municipios carecen en general de la información y de los medios necesarios para cumplir eficazmente con su misión. En la mayoría de los casos no existen oficinas de organización y métodos, quedando todo librado a la reproducción de hábitos y costumbres incuestionados. Se repiten así las funciones tradicionales del municipio, sin posibilidades de interrogarse sobre la adaptación a nuevos requerimientos. En la gestión cotidiana, no se integra la dimensión cooperación intermunicipal, perdiendo así oportunidades y recursos que podrían utilizarse en ámbitos de interés común a varios municipios.

En lo referente a los recursos humanos y a las políticas de personal, no existe en General una carrera funcionaria] atractiva; las remuneraciones son bajas y no se estimula el rendimiento y la competencia. Tampoco existen políticas de formación o de capacitación orientadas al mejoramiento de los agentes municipales. El personal administrativo carece frecuentemente de la formación más elemental. Los criterios de selección y reclutamiento están fuertemente influidos por políticas clientelistas.

Los municipios carecen de recursos financieros y económicos suficientes debido a la centralización de la recaudación por parte del Estado. La demanda de subsidios consiguiente genera una relación de dependencia. La utilización de los escasos recursos se emplea en salarios, dedicándose una parte menor al mantenimiento de maquinaria obsoleta. El porcentaje destinado a inversiones es en general insignificante.

Los procesos de desarrollo urbano escapan al control de las autoridades municipales, generándose situaciones de irracionalidad difíciles de corregir a posteriori. En la mayoría de los rasos no existen planes reguladores. Y la legislación que regula la utilización del suelo no se adapta a las exigencias del crecimiento urbano.

También se presentan importantes deficiencias en la prestación de los servicios urbanos característicos de los municipios, generándose así situaciones intolerables para las comunidades locales, principalmente las que cuentan con menores recursos. Las reivindicaciones correspondientes de las asociaciones de vecinos encuentran con frecuencia grandes dificultades para ser tomadas en consideración.

Los municipios latinoamericanos tienen dificultades para percibir la posibilidad de ejercer un nuevo rol frente a tos desafíos del desarrollo. Salvo excepciones, no cuentan con equipos técnicos capaces de proponer y llevar adelante iniciativas concertadas de

desarrollo. Frecuentemente suelen estar entre los principales empleadores de la localidad, pero no desarrollan políticas tendientes a la creación de fuentes de empleo.

El predominio de las tendencias históricas centralistas ha tenido como erecto, entonces, la conformación de un régimen local débil, con dificultades para constituirse en instancia fundamental del funcionamiento democrático. Una de las consecuencias de esta situación es la frecuente confusión de competencias a nivel local entre los municipios, los gobiernos provinciales y el Estado central. Ello conduce a superposiciones, estancamientos y bloqueos que repercuten negativamente en la vida de las comunidades locales.

Evidentemente, este rápido diagnóstico sobre la debilidad de las instituciones locales admite excepciones. En algunos casos, un conjunto de circunstancias ha permitido cierto desarrollo de las instituciones locales, como por ejemplo ocurre con ciertas ciudades que por su tamaño (más de 500.000 habitantes) han logrado recursos relativamente importantes y que, al no ser ciudades capitales, han tenido mayores posibilidades de desarrollo autónomo. Lógicamente, la utilización de estos recursos en favor del fortalecimiento institucional local ha dependido de la orientación y de la capacidad de los gobernantes locales. Pero si suponemos la existencia de una orientación que procura invertir esos recursos en mejorar la institución, existe un tipo de ciudad que tiende a constituir una excepción a la regla de la debilidad municipal.

En los casos de las ciudades capitales existen los recursos pero la vecindad de los órganos del gobierno nacional disminuye el perfil autónomo de la municipalidad. Si ambas instancias son administradas por el mismo partido político, el nivel nacional será privilegiado sobre el local. Si deben cohabitar gobernantes de partidos diferentes, es posible que el gobierno municipal logre mayor visibilidad.

Otros casos que pueden catalogarse como excepcionales son aquellos que han logrado un cambio en el funcionamiento municipal debido a la implantación de mecanismos participativos.

Se trata, por lo general, de equipos de responsables locales que han desarrollado una estrategia tendiente a implicar a las poblaciones en el tratamiento de los problemas y en sus eventuales soluciones. Se busca de esta forma fortalecer la institución local apelando más a la sociedad civil que a reformas político-institucionales.

Crisis de los mecanismos de ajuste central-focal y búsqueda de nuevas formas institucionales

Analizando la sociedad francesa. Pierre Gremion (1976) describe el modelo centralizado, que llama "modelo republicano". Las características de ese modelo, derivadas de la existencia de un Estado central omnipresente, unificador de las diversidades y garante de la unidad nacional, son aplicables a muchos países latinoamericanos. El análisis de Gremion del "notable local" como pieza clave del sistema centralizado, permite entender una forma de articulación "central-local" que explica el funcionamiento del modelo durante tantas décadas.

En América Latina, este modo de organización social y de desarrollo comenzó a mostrar los signos de una fuerte crisis en la década de los sesenta. Hacia adentro de cada país, los Estados iniciaron un proceso de debilitamiento; los planteamientos sobre privatización se fueron afirmando; las regiones, las provincias, las sociedades locales,

reivindicaron sus respectivas autonomías. Se generalizaron los debates sobre descentralización y se llevaron adelante algunas reformas significativas.

En algunos países se asiste actualmente a procesos de cambios institucionales que pueden tener importante significación en un futuro próximo. Así por ejemplo, en algunas provincias argentinas, en virtud de la nueva legislación. Las municipalidades deberán adoptar "cartas constitucionales". En Brasil, constituyentes locales tienen como cometido la aprobación de las cartas constitucionales que estructurarán los regímenes locales. En Colombia se modificó la forma de elección de las autoridades locales, instaurando el sufragio universal para la elección de los alcaldes. En Uruguay se está estudiando la posibilidad de modificar la ley orgánica municipal, para dar mayor autonomía a los municipios. En Bolivia se ha comenzado en los últimos años un proceso de descentralización que tiende a conceder mayor autonomía a las instancias locales. Estos hechos están mostrando una progresiva toma de conciencia sobre la necesidad de fortalecer las instituciones locales en América Latina.

Hacia afuera de los países se han ido concretando iniciativas que intentan disminuir los efectos de la "balcanización": tratados bilaterales, zonas de libre comercio, procesos hacia el establecimiento de mercados comunes, organismos como ALALC, ALADI, SELA, etc. Por la vía de la supranacionalidad se buscó superar la crisis del modelo balcanizado.

Crisis de la identidad local

La crisis del modelo "balcanizado-centralista" trajo consigo una profunda crisis de identidad local. Pierre Gremion describe la crisis del rol del "notable local" y sus efectos sobre el funcionamiento del sistema: "El notable local introducía un cierto ajuste entre las directivas centrales y las especificidades culturales y políticas locales. Integración nacional, modernización, diversidades locales son tomadas en consideración en forma conjunta. Si existe un poder periférico, existen también sociedades locales cuya identidad reposa sobre todo en la fragmentación mantenida por el sistema político-administrativo" (Gremion, 1981, p. 6).

La crisis del modelo produce la desarticulación entre el Estado central y las diversidades locales. Los engranajes locales del poder central comienzan a funcionar de manera imperfecta o simplemente no funcionan más. La fragmentación caracterizarla como funcional al sistema centralizado gracias al rol mediador del "notable local", se vuelve atomización pura. Las sociedades locales no encuentran más los mecanismos que les permiten existir como tales y al mismo tiempo beneficiarse de la centralización.

Es entonces cuando comienza a plantearse el problema de la identidad local, como consecuencia de la crisis del modelo centralizador. La superación de la crisis identitaria cuenta con dos caminos posibles:

- desarrollar un discurso de defensa de la identidad y llamar a la resistencia contra el Estado programador y centralizador, en nombre de una suerte de "nacionalismo local";
- buscar en la historia colectiva elementos constitutivos de identidad capaces de impulsar otro modo de organización social y de desarrollo.

La elección del primer camino se hubiera manifestado en la multiplicación de acciones culturales y en la aparición en escena de movimientos localistas con una expresión política propia. Es el pasaje de lo "cultural" a lo "político". Evidentemente, ni menos en forma mayoritaria, esta vía no ha sido adoptada (existen algunos movimientos

de resistencia localista muy minoritarios). En cambio, todo parece indicar que el proceso de constitución de actores propio del segundo camino está en plena expansión. Se trata del pasaje de lo "cultural" a lo "económico". En este proceso se intenta superar la crisis del modelo centralizador, gracias a una acción permanente de articulación entre identidad y desarrollo (cf. Arocena, 1986, p. 74).

La crisis del modelo de Estado centralizador y la desarticulación que produjo entre la comunidad local y el Estado central tendería, entonces, a buscar una solución en los procesos modernizadores enraizados en las sociedades locales. Estos procesos están compuestos de una búsqueda identitaria y progresista, en la cual se articulan el pasado y el futuro, lo local y lo global, la identidad y el desarrollo.

Individuos y grupos hasta ahora fuera del juego centralizador del notable local se vuelven actores portadores del pasado colectivo y de las esperanzas de desarrollo. Ellos se inspiran en la historia local pero se proyectan hacia el porvenir; analizan las tradiciones pero no temen cuestionar las ideas recibidas. Estos nuevos actores recuperan para la conciencia colectiva el saber acumulado pero son capaces de proponer la apertura a nuevas formas de desarrollo. Son actores enraizados en la historia pero son también contrarios a la inercia y al peso del orden instituido.

La descentralización

Después de un período durante el cual las propuestas descentralizadoras aparecían como indiscutiblemente portadoras de mensajes de democratización y desarrollo, en los últimos años se han elevado algunas voces para prevenir contra los efectos perversos o contra los posibles peligros de la descentralización (de Mattos, 1989). Por un lado, los procesos descentralizadores no tendrían otro efecto que abrir aún más las puertas a la penetración del gran capital multinacional, frente al cual las sociedades locales no serían capaces de oponer mecanismos de defensa del "interés local". Por otro lado, sería totalmente ingenuo creer en los efectos igualitarios de las Míticas descentralizadoras; sucedería más bien lo contrario: estas políticas no harían más que aumentar las desigualdades entre los grupos y las regiones, al suprimir mecanismos centrales de compensación. Finalmente, al aumentar las autonomías locales, la descentralización produciría un efecto de "explosión" de la sociedad y del Estado; el debilitamiento del control central traería aparejado la constitución de un poder local arbitrario frente al cual el ciudadano no tendría posibilidades de defensa.

Existen también otras observaciones críticas de naturaleza distinta, que se refieren fundamentalmente a los intereses que estarían en juego detrás de las políticas descentralizadoras (Coraggio, 1988, pp. 101-120). Constatar que ciertos organismos internacionales, algunos gobiernos de los países centrales, así como los voceros del pensamiento neoliberal se han vuelto entusiastas partidarios de la descentralización, estaría mostrando que estas políticas no benefician precisamente a las partes más débiles del sistema.

El hecho de que prestigiosos autores hayan desarrollado estas y otras tesis que ponen en guardia contra los procesos descentralizadores, es suficientemente importante como para tratar de llevar adelante un esfuerzo de reflexión que permita situar la temática de modo que el debate se vuelva posible y útil. En esta sección nos proponemos precisar los distintos ejes conceptuales en los que se ubica el debate sobre descentralización.

Como hemos visto, el centralismo tradicional de los Estados latinoamericanos aparece hoy puesto en cuestión. La descentralización permitiría la ampliación de los derechos y las libertades, una progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginales a las instituciones representativas, y mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas (Borja, .1987, p.27). De alguna manera se vuelve a las tesis sobre la democracia de Tocqueville, donde existe una relación estrecha entre autonomías locales, libertades individuales y capacidad de cambio (de Tocqueville, 1961, pp. 111 y ss.).

Temas cruzados en el debate sobre descentralización

Existe una conexión importante entre la problemática de naturaleza institucional sobre la descentralización y la que se sitúa en el campo socioeconómico sobre desarrollo regional y local.²

Así, los temas relacionados con la reforma político-administrativa del territorio y con las posibilidades de desarrollo regional son frecuentemente tratados en forma articulada. El debate conecta con facilidad los proyectos de reforma constitucional y las alternativas en términos de desarrollo. Actualmente se organizan coloquios, jornadas de estudio y seminarios que, al tratar el tema de la descentralización *stricto sensu* (política, territorial, funcional), ligan esta problemática con la de la participación democrática, con la del desarrollo endógeno o con la de la relación participación democrática, con la del desarrollo endógeno o con la de la relación Estado-sociedad civil. Se habla al mismo tiempo de descentralización política territorial y de descentralización del aparato del Estado. Un sinnúmero de preguntas se orienta hacia formas alternativas de organización social o hacia posibles nuevas modalidades de planificación y de desarrollo.

El tratamiento articulado de estos temas permite superar los compartimientos estancos en que cada disciplina aborda una dimensión del problema, sin atreverse a opinar sobre el conjunto. Las conexiones entre los diferentes aspectos abre las puertas a un intercambio más fluido entre los diferentes especialistas de manera que, por ejemplo, un planificador puede plantear su punto de vista sobre la reforma de las instituciones.

En sentido inverso, el jurista o el constitucionalista se encuentra hoy en situación de diálogo con sociólogos, economistas, politólogos, intentando reflexionar sobre la "forma" a partir de procesos reales de desarrollo.

Esta conexión entre distintas dimensiones del problema y, en consecuencia, entre diferentes perfiles disciplinarios, es un hecho positivo que hará avanzar el conocimiento integral de esta compleja problemática. Al mismo tiempo, hay que reconocer que el tratamiento integral del lema puede crear confusión si no se mantiene la especificidad de cada una de las dimensiones. La tendencia a tratar en teoría conjunta varios aspectos del problema debe ir acompañada de un cierto rigor conceptual.

Es necesario evitar el desarrollo de un debate que se sitúe simultáneamente y en forma confusa en varios niveles. Para lograr ese objetivo, partiremos de una doble distinción:

² Esta sección del capítulo, así como la siguiente, están tomadas del artículo aparecido en *Cuadernos del CLAEH* nº 51, Montevideo, 1989, bajo el título: "Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria". Este artículo fue publicado también en la revista *Notas y Documentos* nº 21-22, Caracas, enero-junio 1990, pp. 3-17.

- a) por un lado, distinguir los niveles de análisis: nivel de los referentes culturales; nivel del análisis sociológico y económico; nivel de las propuestas técnico-políticas;
- b) por otro lado, distinguirlos ejes conceptuales: caracterización del modelo de acumulación; definición del agente de desarrollo; caracterización del sistema de decisiones; definición del modo de organización del territorio.

Respecto a la primera distinción, esta parte del capítulo se sitúa en el nivel de los referentes culturales para intentar definir las "posiciones" y sus contenidos conceptuales. En este nivel, la descentralización es objeto de juicios de valor y los argumentos utilizados están impregnados de referentes ideológicos. Los conceptos sirven para defender una posición que se considera "correcta" y atacar la contraria, que se califica de "equivocada". En la sección siguiente de este capítulo intentaremos sintetizar los argumentos generalmente esgrimidos por partidarios y adversarios de la descentralización en cada uno de los cuatro ejes conceptuales mencionados.

En el nivel propositivo (que se trata en otro capítulo), las reformas descentralizadoras deben ser tratadas en términos de viabilidad técnico-política. Las propuestas se acercarán a alguna de las "posiciones" opuestas que reseñaremos a continuación, sin identificarse con los extremos. Es difícil que se elaboren reformas concretas que reproduzcan en estado puro los contenidos discursivos de las distintas posiciones. Por otro lado, estas propuestas deberán partir del análisis de la realidad sociológica y económica en la que van a ser aplicadas. Para ello será fundamental un diagnóstico de la potencialidad de iniciativas de la sociedad en cuestión.

Los cuatro grandes debates

En cuanto a la segunda distinción mencionada, ella permite precisar los ejes conceptuales en torno a los cuales gira el debate sobre descentralización, contribuyendo así a deslindar las diferentes problemáticas presentes en la discusión.

Cada uno de estos ejes permite plantear posiciones opuestas que constituyen los extremos de la reflexión. El esquema 1 muestra esas posiciones.

Desarrollaremos el cuadro explicitando los contenidos de estas posiciones polarizadas sobre centralización y descentralización. Esta opción metodológica tiene la virtud de precisar y clarificar las distintas concepciones y el riesgo de presentar extremos que vuelvan la discusión imposible. Sin embargo, optamos por este camino porque, más allá de qué las soluciones técnico-políticas deban necesariamente superar este tipo de planteos dicotómicos, consideramos importante un esfuerzo de explicitación de los discursos que expresan referentes culturales opuestos. Nuestra intención es mostrar que en los cuatro ejes conceptuales todas las soluciones que se propongan estarán marcadas por una tendencia hacia una u otra de las posiciones extremas. Dicho de otro modo, el debate sobre esta temática tiene un componente cultural fundamental que alimenta las diferentes propuestas.

1. Caracterización del modelo de acumulación. En este primer debate existen dos posiciones extremas que llamamos estructuralista y micro-desarrollista. La respuesta estructuralista la afirma la reproducción de las lógicas dominantes en la macroestructura, hasta los niveles más "micro". En consecuencia, los procesos de descentralización no harán más que aumentar la debilidad y la dependencia de las sociedades locales al anular barreras y mecanismos de control propios del "centro" del sistema. Una hipótesis subyace

esta concepción: para los actores locales, las bases económicas y sociales en las cuales se encuentran son incontrolables. La reproducción de las lógicas del modelo de acumulación no permite la constitución de actores capaces de imponer el "interés local"; por lo tanto, se está hablando de un pretendido proceso de desarrollo sin sujeto.

Oponiéndose a esta concepción, aquellos que denominamos micro-desarrollistas parten de la afirmación de la posibilidad de un desarrollo local; si éste no se produce se debe fundamentalmente a los frenos originados en el centralismo. La descentralización se vuelve entonces una condición del desarrollo, permitiendo procesos de construcción de actores locales, liberando la capacidad de iniciativa y dinamizando el tejido social local.

Esquema 1

La descentralización: ejes conceptuales		
Eje Conceptual	Cultura de la centralización	Cultura de la descentralización
Modelo de acumulación	Estructuralista	Microdesarrollista
Agente de desarrollo	Estatista	Privatista
Sistema de decisión	Elitista	Basista
Organización del territorio	Centralista	Localista

La hipótesis que subyace esta concepción es la afirmación de la posibilidad de la existencia de actores capaces de imponer el "interés local" y, por lo tanto, de limitar los efectos de las lógicas macroestructurales. Esta posibilidad supone que, dentro de ciertas condiciones, se produce el surgimiento de actores locales en el área económica, social, o cultural, permitiendo así la consolidación en esas áreas de iniciativas que harán viable un proceso de desarrollo local.

Parece claro que en esta primera pareja de opuestos se discute la viabilidad de los procesos de desarrollo local en el modelo de acumulación dominante. Es este un debate de primera importancia para un continente que no puede descuidar ninguna alternativa de desarrollo y que no debe tampoco embarcarse tras simples espejismos.

2. Definición del agente de desarrollo. Para quienes llamamos estatistas, el Estado es el único agente de desarrollo que puede garantizar, gracias a una planificación central, un modo de desarrollo igualitario. Es ingenuo pensar que una política descentralizadora produce un desarrollo equitativo. Por el contrario, descentralizar significa perder la posibilidad de llevar adelante políticas niveladoras de las desigualdades, al dar mayor libertad de acción a los intereses privados. La hipótesis que subyace estas afirmaciones es la de que el Estado es la expresión por excelencia de la nación, en oposición a los intereses particulares. Dar mayor autonomía a lo "local" es beneficiar lo "particular" y restar fuerza al Estado central, única expresión de la "voluntad general". Fortalecerlo, en cambio, es la única garantía de un desarrollo justo que corrija, gracias a políticas específicas, las desigualdades entre grupos sociales y entre regiones.

En la posición opuesta se encuentran aquellos que hemos denominado "privatistas". En los últimos años se ha desarrollado con mucha fuerza un discurso que afirma la necesidad de privatizar grandes áreas ocupadas actualmente por el Estado. En esta

concepción, la constitución de una fuerte sociedad civil es la condición del desarrollo.

En este segundo debate sobre la descentralización, lo que está en juego es de gran actualidad. La crisis de los Estados benefactores e intervencionistas y el auge (le las posturas neoliberales plantean la búsqueda de una nueva articulación entre Estado y sociedad civil. Los críticos del neoliberalismo no pueden refugiarse más en el seno del Estado benefactor. Pero los neoliberales tampoco pueden ignorar las consecuencias sociales de la aplicación de sus recetas. Esto obliga a la búsqueda de una nueva articulación en la que el debate sobre la descentralización constituye una de las expresiones más relevantes.

3. Caracterización del sistema de decisiones. Todo sistema de decisiones supone la existencia de una élite, es decir, de un grupo relativamente reducido de personas o de grupos que tiene un peso decisivo en el sistema. Para quienes hemos denominado elitistas, las tendencias descentralizadoras intentan aumentar inútilmente el número de individuos y de grupos que intervienen en la decisión, produciendo una pérdida de eficacia y de coherencia del conjunto y volviendo imposible toda esfuerzo de planificación racional. Las políticas descentralizadoras corren el riesgo de producir caos y anarquía debido a una excesiva multiplicación de los centros de decisión. La organización de la sociedad exige una estructura jerárquica vertical que asegure el orden y el aprovechamiento racional y coherente de los recursos, dentro de una planificación centralizada.

En las antípodas de esta concepción, aquello que hemos llamado basistas o participacionistas proponen la apertura más amplia posible del sistema de decisiones. La hipótesis que subyace esta concepción es la afirmación de que hay capacidad del actor de base para crear mejores condiciones de producción y distribución de la riqueza gracias a la constitución de organizaciones que los expresen en el marco de una planificación local. Las políticas descentralizadoras provocarán una apertura del sistema de decisiones que liberará todo ese potencial organizativo. La planificación debe partir de lo local, de tal forma que se expresen todas las especificidades. Para esta concepción, no es tan importante asegurar el orden como permitir el movimiento. De hecho, los cambios sociales son lentos, casi siempre incoherentes; lo que realmente importa es permitir que los individuos y los grupos pesen sobre el acontecer histórico. Cuando más amplia sea la participación, más oportunidades habrá de movilizar y capitalizar los recursos disponibles.

También en este caso estamos frente a un debate fundamental. La revitalización contemporánea del concepto de democracia plantea la cuestión de las formas de la democracia y, por lo tanto, de los posibles sistemas de decisión. Orden y movimiento. Autoritarismo y participación, verticalismo y basismo, son expresiones contrastadas y extremas del debate contemporáneo sobre la democracia. La discusión sobre descentralización expresa en este sentido una de las dimensiones principales de ese debate.

4. Definición del modo de organización del territorio. Los centralistas estiman que la única forma de asegurar la integridad del territorio es mediante una organización en la que exista un fuerte poder político-administrativo geográficamente concentrado. La unidad territorial está asegurada si existe una "capital" desde la cual se gobierna y se administra todo el territorio. Las políticas descentralizadoras llevan a la desintegración y a la creación de "baronías", frente a las cuales el ciudadano queda inerme y librado a la arbitrariedad de autoridades locales. Debido al debilitamiento del poder central, no existe una autoridad de "alzada" ante la cual el ciudadano pueda apelar si es víctima de

injusticia. La descomposición de la unidad territorial provoca además un incremento de las desigualdades regionales. En efecto, al debilitarse los mecanismos de regulación central, se producen libremente los desequilibrios regionales, perdiéndose toda posibilidad de llevar adelante una política racional de ordenamiento territorial.

En la posición contraria se encuentran los localistas, que podrían denominarse también autonomistas. Desde esta concepción, la descentralización es el instrumento idóneo para desarrollar las autonomías de las "pequeñas patrias" dentro de la "patria". En esta manera de concebir el ordenamiento territorial hay un fuerte sentimiento "nacionalista" que no se expresa sólo a la escala de la nación sino también a escala de la localidad. La necesidad de afirmar una identidad local específica lleva a plantear reivindicaciones localistas análogas a las clásicas reivindicaciones nacionalistas. Los "localistas" reclaman la descentralización del sistema político-administrativo para devolverle a cada uno de sus componentes territoriales la capacidad de autodeterminación. No se trata tanto de ordenar el territorio desde el "centro" como de crear formas político-administrativas que reconozcan y se adapten a la existencia de sociedades capaces de autogobernarse.

Este cuarto debate sobre la descentralización plantea el tema de las autonomías regionales. Como en los casos anteriores, estamos frente a una discusión de gran actualidad. En América Latina, los procesos de constitución de los Estados fueron imponiendo concepciones centralistas de ordenamiento territorial. Hoy día, muchos países se enfrentan a situaciones de concentración tal que los obligan a decidir procesos descentralizadores de distinta índole y a plantearse el tema de las autonomías regionales y locales.

La explicitación de estos cuatro ejes conceptuales permite ubicar mejor los diferentes componentes de una compleja problemática. En rigor, sólo el cuarto eje conceptual da cuenta del debate específico sobre la descentralización. Estrictamente hablando, la descentralización se refiere a un modo de organización político-administrativa del territorio. Sin embargo, en todos los foros, coloquios, jornadas de estudio, libros, artículos, etc., cuando se trata el tema de la descentralización, éste se vincula al tema del desarrollo local, al de la relación Estado-sociedad civil y al de la democracia. Descentralizar supone no solamente tomar posición sobre una forma de organización del territorio sino también sobre esas otras tres dimensiones indisolublemente ligadas al debate. Descentralizar obliga a definir una estrategia de desarrollo, a plantear una forma de articulación Estado-sociedad civil y a abordar la cuestión de las formas de la democracia.

¿Orden contra iniciativa como referentes globales?

Si estas cuatro dimensiones están estrechamente ligadas, es necesario preguntarse sobre la naturaleza del clivaje fundamental que divide el cuadro propuesto en dos mitades. ¿Se puede afirmar que existe una cultura de la centralización constituida por estructuralismo, estatismo, elitismo y centralismo, y que en el extremo opuesto existe una cultura de la descentralización formada por microdesarrollismo, privatismo, basismo y localismo?

Si para responder tomamos como referencia discursos concretos, en cada uno de ellos encontraremos mezclados elementos de ambas mitades del cuadro. Tratándose además de posiciones extremas, modelizadas, difícilmente puedan verificarse en estado puro en los discursos de individuos o grupos, Más bien encontraremos toda una grana de

posiciones intermedias y de matices que reflejarán las diversas formas de situarse en esta problemática.

Si consideramos en cambio las posiciones reseñadas en términos de referentes culturales globales, podemos afirmar que cada mitad del cuadro corresponde a dos sistemas de valores netamente diferenciados. En este caso, nuestra hipótesis es que existen dos grandes familias culturales que se alimentan de normas y valores opuestos.

Por un lado, la iniciativa es sacralizada como el instrumento privilegiado de todo proceso de cambio. La microiniciativa, la iniciativa privada, la iniciativa de base, la iniciativa local, son valorizadas como herramientas para promover la creatividad, para fortalecer la sociedad civil, para instaurar una democracia más participativa, para constituir fuertes identidades locales. En esta cultura, que podríamos llamar de la descentralización y la iniciativa, se privilegia el movimiento sobre el orden, lo múltiple sobre lo único, lo singular sobre lo general.

Por otro lado, la búsqueda de principios racionalizadores caracteriza lo que podríamos llamar una cultura de la centralización y del orden. Las lógicas estructurales permiten una clara inteligibilidad de los procesos socioeconómicos; los Estados unificadores aseguran sociedades más homogéneas; las élites son garantía de coherencia y eficacia; los sistemas centralistas de organización producen conjuntos humanos integrados. En esta cultura se privilegia lo general, el orden, la unidad (cf. Pareja, 1989. pp. 61-82). La oposición entre cultura de la centralización y la de la descentralización se inscribe en la reflexión iniciada en este artículo sobre un principio "igualador" y un principio "diferenciador" en política.

Estos cuatro debates sobre la descentralización se estructuran entonces sobre dos supuestos básicos: el primero es la necesidad de un orden racional; el segundo, la necesidad de la iniciativa creadora. Una vez más habría que recordar que estamos refiriéndonos a modelos culturales puros, construidos en torno al valor "orden" o al valor "iniciativa". En la práctica, la organización social combina orden e iniciativa, poniendo más énfasis en uno u otro según el modelo cultural que predomine.

Descentralización, desarrollo local y privatización

Las reformas descentralizadoras del sistema político-administrativo tienden a conceder a los distintos niveles territoriales grados de autonomía suficientes como para que puedan transformarse en administradores eficientes de sus propios recursos. Esas propuestas descentralizadoras buscan crear sistemas alternativos a las burocracias centralizadas, partiendo del principio de la necesidad de liberar la capacidad creadora de los individuos y de los grupos en las sociedades locales. En este sentido, la descentralización político-administrativa es considerada una condición necesaria para el desarrollo de iniciativas locales.

Pero al mismo tiempo, las reformas descentralizadoras que ya han sido llevadas, a la práctica en varios países muestran la necesidad de articularlas con procesos que se originan en las sociedades locales mismas. La descentralización político-administrativa es una condición necesaria pero no suficiente si se quieren lograr efectos reales de descentralización del sistema. Si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, capaz de ser receptora de las transferencias operadas por la reforma político-administrativa, existirá un proceso de cambio institucional con escasos efectos sobre el sistema centralizado de poder. Para que se produzca efectivamente una modificación del sistema,

será necesario articular las reformas político-administrativas generadas en el "centro" con las acciones originadas en la "periferia". En este sentido, la existencia de actores locales capaces de iniciativa es una condición del éxito de las políticas descentralizadoras.

Esta afirmación nos lleva a recordar uno de los debates planteados en este mismo capítulo sobre la viabilidad de los procesos de desarrollo local o regional. ¿Pueden existir iniciativas locales capaces de tener impacto sobre los procesos de desarrollo, superando lo que sería una simple reproducción de los condicionantes macroestructurales en los que está sometida la sociedad local? En la hipótesis de la viabilidad de estas iniciativas, los procesos de desarrollo local estarían mostrando una dimensión específica, que no puede reducirse a un simple efecto de reproducción de los determinantes globales. En este caso habría realmente un aporte al desarrollo, que sería de naturaleza local o regional; o, dicho de otra manera, habría acciones locales con un impacto real sobre los procesos de desarrollo.

Si se adopta esta forma de concebir el desarrollo, en la cual los procesos de descentralización se llevan adelante para fortalecer la sociedad civil, no puede evitarse la actual polémica sobre la privatización. Como afirma Sergio Boisier: "en estricto rigor jurídico, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto privatizar significa traspasar funciones a entes dotados de una personería jurídica distinta de aquel que previamente es responsable de la producción y/o prestación de bienes y/o servicios" (Boisier, 1990).

Esta es una de las dimensiones más polémicas del problema. Frente a la crisis del Estado benefactor, que se manifiesta en una aguda limitación de su expansión y en una creciente transferencia de grandes áreas al sector privado, los procesos de consolidación de la sociedad civil se vuelven una condición del desarrollo.

Tanto el concepto de privatización como el de sociedad civil se utilizan con contenidos y significaciones diferentes. Para las posiciones llamadas en general "neoliberales", se trata de fortalecer la empresa privada. La iniciativa privada debe actuar ni) solamente en las áreas productiva o comercial, sino también en la salud, la seguridad social, la educación. En este sentido, los procesos de descentralización tenderían a crear los sistemas normativos necesarios para la realización de las transferencias deseables del Estado al sector privado. Frente a la crisis del Estado-escuela, del Estado-hospital, del Estado-empresa, la única solución sería una descentralización de las funciones estatales, orientándolas hacia el sector privado.

Pero también se habla de desarrollo de la sociedad civil desde otros puntos de vista. En la actualidad, casi todas las tendencias de izquierda y de centro-izquierda promueven acciones tendientes a consolidar los actores de la sociedad civil. En este caso se tiende a favorecer la iniciativa privada de organizaciones barriales; de pequeñas empresas y microempresas, de cooperativas, de asociaciones diversas, de organizaciones no gubernamentales, etc. Lo privado expresa una búsqueda de formas alternativas de desarrollo frente a la crisis de los Estados benefactores. Desde este punto de vista, la descentralización es también un mecanismo que favorece un mayor desarrollo y protagonismo de esas entidades privadas alternativas.

No hay que olvidar, por otro lado, que existen también defensores del Estado que se oponen a toda política descentralizadora orientada hacia la privatización. No se acepta el concepto (de la crisis del Estado, atribuyendo los resultados negativos a una mala utilización del instrumento. Más que pensar en privatizar, es necesario lograr un funcionamiento

eficiente del aparato estatal. Se supone que la crisis no se debe tanto 'al Estado en sí mismo sino a quienes lo han deformado, pervirtiendo y corrompiendo su funcionamiento.

Esta tendencia alimenta también el caudal de las consecuencias sociales de la aplicación de las recetas privatizadoras más ortodoxas. Entonces se plantean preguntas como las siguientes: ¿porqué y cómo descentralizar y/o privatizar?, ¿para qué o para quién descentralizar y/o privatizar? Analizado el sistema de relaciones de poder en el que vivimos, estos sectores piensan que los procesos de descentralización y privatización beneficiarán fatalmente a las categorías y grupos privilegiados del sistema.

Parece claro que existen hoy exigencias desde el punto de vista del desarrollo que necesitan (le una nueva articulación Estado-sociedad civil. Terminar con la parálisis de los aparatos centralizados supone pasar necesariamente por procesos (le descentralización y de privatización. Todo parece indicar que las características del modo de acumulación están cambiando. Ya no son funcionales los grandes aparatos de producción que fueron pilares del desarrollo durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. La estructura productiva tiende a diversificarse en pequeñas y medianas unidades, articuladas en redes extremadamente flexibles.

Si la organización de la producción tiende a disminuir su concentración, el aparato de regulación, fundamentalmente el Estado, no puede permanecer en su perfil actual. No se trata tanto de desregular como de regular de una manera diferente. A veces la polémica impide visualizar lo que es verdaderamente trascendente. ¿Quién puede imaginar una sociedad desregulada? Los sistemas de regulación son la base misma de toda estructuración social. Pero si es imaginable el cambio de los medios de regulación social, la adaptación de los mecanismos de regulación a las transformaciones sociales, económicas y culturales.

El perfil que tornará esta nueva articulación estará marcado por las fuerzas sociales que incidan en la determinación de los objetivos, las formas y los métodos que se planteen en este proceso. Sin duda, las diferentes opiniones sobre las formas de descentralizar y de privatizar están reflejando las distintas características de las fuerzas sociales que están detrás de esas opiniones. Es por ello que el debate abierto, la discusión institucionalizada, la polémica y la lucha política son signos de salud del cuerpo social. Contrariamente a lo que se pueda pensar de modo superficial, es mucho más sólido un proceso debatido abiertamente que otro llevado adelante por decreto: En el corto plazo, este último puede parecer más eficaz, pero en las sociedades humanas no hay nada más sólido en el mediano plazo que las reformas socialmente canalizadas.

Descentralización; desarrollo local y privatización son entonces tres ángulos de ataque de un mismo problema: la búsqueda de una nueva articulación entre Estado y sociedad civil. Ninguna de estas tres dimensiones es suficiente en sí misma; ninguna debe transformarse en una receta infalible y generalizable. Pero de alguna manera, las tres estarán presentes en estos años finales del siglo XX, caracterizados por la permanente búsqueda de formas sociales innovadoras, capaces de ofrecer estructuras adecuadas a la celeridad del cambio.

Descentralización, democratización y participación

Los procesos de redemocratización que viven muchos países latinoamericanos han puesto de relieve la problemática de la participación ciudadana en los sistemas de decisión que se van construyendo. El perfeccionamiento de estos sistemas supone la

mayor proximidad posible entre las instancias de decisión y el ciudadano. En este sentido, los procesos descentralizadores deberían constituir una herramienta de inmenso valor puesta al servicio de una democracia más participativa.

Los autoritarismos que dominaron en América Latina han tenido un doble efecto sobre la problemática de la descentralización y la participación. Por un lado, buena parte de las poblaciones latinoamericanas no reclaman tanto participación en el sistema de decisiones como satisfacción de las necesidades mínimas. De un supuesto "mesías" que aportaría las soluciones indispensables se espera más que de la generación de mecanismos participativos, visualizados a veces como espejismos inventados por los dirigentes para no hacer frente a los verdaderos problemas. Pero por otro lado, la clausura durante las dictaduras de las vías tradicionales de participación (partidos políticos, sindicatos) provocó el surgimiento de nuevos canales para la expresión de numerosas reivindicaciones. Algunas de estas demandas fueron de naturaleza económica frente a la degradación del nivel de vida, pero también hubo reclamos de participación sociopolítica y afirmación de ciertos valores como la solidaridad, la libertad o la justicia.

Hay entonces una doble realidad: existe una población que no demanda tanto participar como obtener respuestas a sus necesidades inmediatas, pero también han emergido ciertos sectores que hicieron la experiencia de la participación y quieren consolidarla frente a esta situación, las propuestas de descentralización difieren en sus planteos sobre participación. Partidos y movimientos, fundamentalmente de izquierda radical, han privilegiado los mecanismos de participación organizada en movimientos, asociaciones, etc., que se expresan bajo la forma de "movilizaciones", "asambleas de vecinos" y otras instancias similares. Esta mecánica de la participación permite la acción de minorías activas que encuentran así la manera de incidir en los sistemas de decisiones. Se trata de esos sectores que accedieron a la experiencia de la participación y exigen procesos de descentralización para consolidar estructuras más abiertas y permeables a su influencia.

Esta propuesta de mecanismos participativos no satisface a partidos y movimientos ubicados en algunos sectores de la izquierda moderada, del centro y del centro-derecha. En estos casos se busca mejorar cualitativamente los mecanismos de la democracia representativa, de manera que se conviertan en instrumentos de una participación más amplia del conjunto de los ciudadanos. La descentralización es necesaria porque deben existir organismos que representen al ciudadano hasta en los niveles más micro. La participación debe canalizarse en primer lugar a través de los propios mecanismos de la democracia representativa, intentando perfeccionarlos para que sean efectivamente participativos. Las formas de democracia directa basadas en 'asambleas' tienen un relativo valor, dada su generalmente escasa representatividad.

La relación entre descentralización, participación y democracia suscita entonces estas posiciones sensiblemente diferentes. En ambos casos, la descentralización será un instrumento para aumentar el peso de lo "local" en el sistema de decisiones. En ambos casos se reconocen las limitaciones, las barreras, los bloqueos originados en estructuras político-administrativas centralizadas. Pero cada una de estas dos posiciones defiende una concepción diferente de "democracia" y por consiguiente de "participación".

Descentralización e integración supranacional

América Latina vive la hora de la integración. Desde hace tres décadas ha ido madurando la idea de una progresiva integración económica y social de los países latinoamericanos.

Hoy asistirlos a la concreción de mercados comunes subcontinentales, que unen naciones grandes y pequeñas en un esfuerzo por superar el modelo "balcanizado" heredado de la época de la independencia (Barros Charlín, 1991, pp. 5-17). ¿Tiene alguna relación cate proceso con el avance de las reformas descentralizadoras?

Hemos afirmado que el modelo de organización territorial latinoamericano puede ser definido como "balcanizado-centralista". Estos dos componentes del modelo son totalmente complementarios. El triunfo de las tesis centralistas multiplicó el número de "centros" que, como tales, no quisieron quedar sometidos a otros "centros". Cada uno proclamó "su" independencia, dividiendo así América Latina en un heterogéneo conjunto de "centros". Unos lograron (o simplemente heredaron) un territorio considerable que han controlado desde una ciudad-capital: otros debieron contentarse con pequeños países, cuya viabilidad social y económica aparece aún hoy cuestionada.

Frecuentemente se ha sostenido la idea de que la balcanización de América Latina se debió a una suerte de estrategia más o menos maquiavélica de las potencias dominantes en la época de la independencia. Sin entrar en un debate que supera los objetivos de este trabajo, es necesario recordar que las clases dirigentes urbanas y sus pretensiones hegemónicas tuvieron incidencia decisiva en el proceso de balcanización. Estos sectores acentuaron las tendencias separatistas, desarrollando un discurso de defensa de los diferentes "centros" a los que pertenecían. Así fracasaron los diferentes intentos de federación, como el de América Central, el de la Gran Colombia y el de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

Así como balcanización y centralismo son dos procesos complementarios, el camino de la integración sólo será posible a partir de una descentralización efectiva. El proceso de integración no está constituido por la unión de Estados centrales. Si así fuera, rápidamente se encontrarían los límites generados por las tendencias hegemónicas de cada una de las partes. La integración supranacional necesita actores no centrales que comiencen una intensa relación de intercambio entre sí, sin pisar por el "centro". De hecho, esto ya está sucediendo. En los países que se encuentran en procesos de integración puede observarse el desarrollo creciente de relaciones entre cámaras empresariales locales, entre gobiernos municipales, entre asociaciones de diverso tipo, entre empresas de un mismo rubro.

Obviamente, para que estos intercambios aumenten y mejoren en calidad deberán acelerarse las reformas descentralizadoras que liberen más aún la iniciativa local y estimulen la participación de actores locales en las diferentes instancias del proceso de integración supranacional. La integración real no se hará desde los escritorios gubernamentales; únicamente será una realidad si el conjunto de la sociedad civil asume el proceso como una posibilidad de desarrollo. Para que esto suceda será necesario revertir el proceso hegemónico-centralista que produjo la balcanización.