

## **CONFERENCIA DE JOSÉ LUIS CORAGGIO:**

### **Límites y posibilidades de la descentralización**

**7 de octubre de 1996**

**Palabras de María Julia Aguerre:** Poder festejar los 10 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 en conjunto con los vecinos de Montevideo, con las autoridades de las dos últimas administraciones a tratado de brindar su aporte y un trabajo conjunto para que el proceso de Descentralización llegue a buen término. Todos conocemos las dificultades anteriores y las actuales propios de los caminos nuevos y entonces nos parece que todos tenemos que poner el esfuerzo para que la Sociedad Civil de Montevideo y del país, diría yo, 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. Es para nosotros además motivo de satisfacción la presencia de José Luis Coraggio, un experto ampliamente conocido, autor de muchos trabajos sobre el tema de Regionalización, de Desarrollo Urbano, Desarrollo Humano, Participación Popular, Descentralización y nos parecía oportuno que en algún momento los vecinos de Montevideo que están discutiendo el tema, poniendo su esfuerzo para mejorar el proceso en marcha, era bueno darnos un espacio de reflexión para salir un poco de lo cotidiano y abordar el tema más global, más en sus ejes estratégicos y profundos, por eso creo que la respuesta ha sido tan numerosa, por el interés del tema y por la expectativa que despierta nuestro invitado de hoy. El nos conoce porque ha estado en más de una oportunidad en Montevideo trabajando en Talleres, en Seminarios, aportando sus reflexiones y seguramente nos dejar en el día de hoy muchos elementos para que nosotros podamos seguir trabajando el tema en un aporte oportuno, ya que dentro de pocos días se realizar en Montevideo los Talleres finales de Montevideo en Foro II. Agradecemos la presencia de todos Uds., de los ediles, y de las autoridades de Montevideo, los directores de los Departamentos aquí presentes y muy especialmente a José Luis Coraggio que en medio de una agenda muy cargada, con muchas responsabilidades y compromisos importantes, se dio su espacio, su lugarcito para poder compartir con nosotros sus reflexiones en la noche de hoy.

Lo dejo entonces con él y les comunico que al finalizar la conferencia daremos un espacio a todos Uds. para realizar las preguntas, las aclaraciones o los comentarios que les merezca la conferencia. Muchas Gracias.

**José Luis Coraggio:** Buenas noches compañeros, para mí es un privilegio poder estar en Montevideo, poder estar en esta Intendencia, y agradezco la invitación que se me hizo para poder pasar rápidamente por aquí en un momento que Uds. están reconcentrados, reflexionando, repensando, pensando, evaluando el proceso tan rico de la descentralización en que están embarcados. A veces me imagino caminando y encontrándome con algún amigo de Montevideo en la calle y yo le pregunto: "y ¿cómo te va?", y me dice: "acá andamos, descentralizando", ya van muchos años que un proceso de descentralización que sigue, que continua, que se profundiza, que se extiende y debo confesar un poquito de envidia por Uds. que están haciendo algo muy difícil, algo de lo que a lo mejor en otros lugares apenas podemos hablar de ello. Uds. están haciendo un proceso de descentralización a partir de la voluntad que tienen de modificar un sistema de gobierno local. Pero debo confesar también que a veces me asalta la duda de si llegar un momento en que haya un proceso de cansancio de este proceso de descentralización sin fin, porque sin duda que el fin no se ve, que el proceso va generando nuevos desafíos, va generando nuevas tareas, incluso si lo pensáramos como que la descentralización es sacar del centro y llevar hacia afuera, hacia la periferia, aún cuando se acabara de mandar hacia los múltiples pequeños centros, lo que antes estaba acumulado en el gran centro todavía quedará una tarea de desarrollo horizontal, de vinculación horizontal entre todos estos pequeños centros, entre todas esas zonas, entre todas esas comunas. La descentralización me parece que se ha llegado hasta donde se ha llegado siempre será perfectible, siempre será ampliado y por lo tanto siempre será un movimiento sin fin. Sin embargo aceptando esto me parece útil, por lo menos hacer el ejercicio de pensar no tanto cuáles son las posibilidades y cuáles son las dificultades de un proceso de descentralización sino tal vez para provocar otra mirada sobre el proceso en el que Uds. están involucrados, plantearlo así, y después de la descentralización qué. Suponiendo que se hubiera agotado ese proceso o se hubiera agotado la voluntad de seguir impulsándolo qué, qué vendría, cuál sería la nueva gran tarea que vendría después de la descentralización. Un poco desde ahí es que voy a enfocar la conversación con Uds.

Parto de la base de que no estamos hablando de cualquier descentralización, en Montevideo estamos hablando de una descentralización democratizante, estamos hablando de una descentralización que presta mucha importancia a aumentar la eficiencia del Estado, a aumentar el uso eficiente de los recursos públicos, el uso responsable de los recursos públicos, que para eso avanza en el área de gestión y modifica los mecanismos de gestión. Estamos hablando de una descentralización que tiene como objetivo estratégico la democratización y no solo la eficiencia pública, tiene como objetivo la ampliación de una participación popular en Concejos Vecinales, tiene como objetivo la transparencia y la creación de una esfera pública donde se puedan discutir las cuestiones, los asuntos de los barrios de la Ciudad. Su base territorial parece ser es el barrio, es un recorte territorial hacia el cual se descentraliza este Estado, este Gobierno Local antes descentralizado, y este proceso, esta descentralización democratizante abre una posibilidad muy rica, una posibilidad política, de cambio, de democratización, de desburocratización, una posibilidad político-social, que no es solo un problema de reordenamiento del Gobierno, sino que tiene un pacto muy fuerte sobre los modos de hacer política, sobre los modos de constituirse los actores políticos o pueden tenerlo. Entonces 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, están más cerca de entidades reales estos centros, estos nuevos centros de gestión pública. La descentralización desde este punto de vista puede ser vista como un despertador de comunidades territoriales, sociales, culturales, que estaban aletargadas por los procesos individualistas de constitución de la ciudadanía, vendría entonces a enriquecer las posibilidades de un sistema político democrático. Y si ésto se logra hay que valorarlo muchísimo porque podría haber habido otra descentralización que en realidad hubiera sido una burocratización desconcentrada, una nueva burocratización, una funcionalización de las instancias para el interés de nuevos grupos minoritarios o la reproducción del mismo sistema de representación política alineado donde representantes y representados sigan separados aunque tengan unidades territoriales más limitadas.

En un proceso de descentralización democratizante se redefinen las relaciones de vecindad, se reactivan identidades pasivas, se modifican actitudes y disposiciones para el ejercicio activo de la ciudadanía, se hace más transparente el Municipio, pero podríamos preguntarnos cuál es la sustancia, cuál es la materia a la que dan nuevas formas estas nuevas relaciones. Hay una posible limitación de esta democratización descentralizante, si al descentralizar se reorganiza lo mismo, si hay un cambio de calidad en la gestión, incluso si hay más eficiencia, pero no hay un cambio en el contenido, en el contenido mismo de las funciones y de las competencias del Gobierno o del Autogobierno Local.

Es posible que haya descentralización y puedan ahora manifestar pero no resolver las contradicciones entre los intereses locales, microlocales dentro de la ciudad y el interés general, el interés común, el interés de la ciudad como un todo, puede entonces haber una descentralización democratizante, sí, pero todavía dando lugar a alguna forma renovada de alineación aunque con nuevas formas organizativas. Alineación entre que, entre quienes desde el gobierno central de la Ciudad tengan que atender a las relaciones con el resto del Gobierno y con el resto del Sistema Político o que se orientan por proyectos de orden político y quienes, por otro lado, están limitados a apoyar la autogestión en las bases, en los barrios, en los servicios municipales, esta es una dialéctica que uno puede esperar encontrar entre quien están apegado día a día, cotidiano a la resolución inmediata de problemas, y que ve todavía ese centro de un proceso de descentralización como muy lejano, querría que está más cerca, querría que incluso que desaparezca y quienes ven que el movimiento de conjunto de esta descentralización no puede lograrse si se lleva a ultranza bajar a la sociedad, porque la instancia estatal, la instancia política, la instancia colectiva es fundamental para poder cambiar el curso de la sociedad y de los procesos que nos preocupa.

Ahora esta dialéctica es tan insoslayable como lo es la necesidad de lograr la articulación entre ambos momentos superando una visión que asigna a nivel central un contenido político trascendente y el local meramente de autogestión de los servicios, lo político está en todas partes.

Una posible superación de esta contradicción o de esta dialéctica requeriría un movimiento de abajo hacia arriba, reconstituir los sujetos políticos metropolitanos con nuevas raíces en las bases barriales. Plantear en la esfera pública la cuestión urbana no la cuestión de cada barrio y las necesidades y los conflictos internos cercanos, visibles para los vecinos, sino plantear eso que parece más abstracto que es la cuestión de la ciudad en su conjunto, la cuestión del interés común de esta ciudad más heterogénea en su vinculación con otras regiones del país y con el mundo. La descentralización no supone la desaparición del centro sino que por elevación apunta a un cambio en calidad de ese centro, a su fortalecimiento ya no como poder administración sino como gobierno de una ciudad, de una sociedad urbana, estamos hablando de Gobierno y no de Administración.

Se abre entonces un nuevo desafío y como se enfrenta este nuevo desafío, con qué recursos, con qué posibilidades, con qué punto de partida depender en buena medida que hizo este proceso de descentralización de ir desde el centro hacia la periferia o hacia abajo. Si aquel movimiento descentralizador se hizo desconcentrando las funciones más tradicionales del Municipio sin ampliarlas, sin ampliar las funciones de un Municipio que está en una nueva época, que está en un mundo en proceso de globalización aceptando ya sea por voluntad o por imposición normativa que la economía es un contexto intocable, es el escenario el cual transcurre esta descentralización, pero al escenario mismo no es cambiante. Si se acepta que el contexto económico no es de recurso, o no es de incumbencia de los poderes locales sino que es materia del Gobierno Nacional o lo que es peor que es cuestión del mercado y de sus procesos, entonces es posible que la descentralización haya constituido sujetos colectivos locales con esa misma impronta y que la tarea de definición del sentido de la Ciudad como un todo revelar esa herencia ahora como límite.

Podrá hablarse, por ejemplo, de planificación estratégica pero el contenido de esa planificación estratégica estará fundamentalmente limitado por las funciones tradicionales del Municipio, ocupado de las veredas, del tránsito, de las áreas verdes, de escasas funciones de Promoción Social, de la administración del funcionamiento de la Ciudad como un espacio construido, podrá hablarse del sentido de la Ciudad, del perfil y posición deseada en la globalidad para esta Ciudad pero esto no ser materia de construcción local

sino un deseo contrapuesto con las tendencias tecnológicas y económicas o con las políticas económicas nacionales que serán las que efectivamente producirán la Ciudad.

El término de desarrollo urbano seguirá limitado por enfoques limitados propios del urbanismo democrático necesarios pero limitados, y dejar de lado las preocupaciones prioritarias de la gente que tiene que ver con la economía, que tiene que ver con el ingreso, que tienen que ver con el trabajo.

Pareciera que para hacer otra cosa sería necesario reconstituir en un segundo movimiento, ya no de descentralización sino un movimiento horizontal y hacia arriba, la sociedad urbana, no ya el barrio, sino la sociedad el conjunto, heterogéneo, contradictorio, de barrios, pero también de otras identidades, no solo la de vecindad, las identidades de género, la de generaciones, las sociales, las corporativas, las políticas, las culturales. Esto llevaría a plantear una agenda donde lo relevante, lo urgente y lo más significativo no es tanto como se administra los fondos y las funciones municipales sino quién, cómo, hacia dónde gobierna la Ciudad, con qué grado de autonomía y a la vez de responsabilidad por el destino del conjunto de regiones de un país, como decía Montevideo tiene un peso enorme en conjunto de este país, qué objetivos estratégicos se plantea y qué funciones atribuye a un Estado local fortalecido por sus bases democráticas logradas en su descentralización para poder efectivizar este sentido colectivo. En esto del Municipio debe incluir en sus funciones la promoción de las bases mismas de la sociedad local, la economía, las actividades económicas que le dan vida a esta sociedad local, o que le dan nutrientes a la vida de esta sociedad local y aunque puedan adoptarse formas ad hoc, a veces se construyen formas como corporaciones de desarrollo local, limitarse a ellas 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 sustituido por el negocio concertado.

Este desafío, el desafío de encarar también la cuestión económica desde la ciudad, desde el gobierno de la ciudad para gobernar no solo administrar, es un desafío que está muy marcado por la época o por el cambio de época en que estamos atravesando, estamos cambiando de estilo de desarrollo, estamos cambiando de tecnología, estamos cambiando de correlaciones de fuerzas a una velocidad vertiginosa y para ubicarse en un mundo global la gran ciudad que en el proceso de descentralización parece estar

reconcentrada en sí misma tiene que atender a tres grandes desafíos, las ciudades que puedan resolverlos adecuadamente serán las que se ubicaran de manera sustentable en el nuevo sistema mundial.

Estos tres desafíos pueden resumirse así: el desafío de la competitividad, el desafío del desarrollo humano sustentable y el desafío de la gobernabilidad. Un gobierno o una sociedad pueden adherirse de palabra en el discurso a estos tres objetivos estratégicos, difícilmente estén ausentes de cualquier discurso político, pero cómo los combinan, como se encarnan en las políticas y en las prácticas de todos los días, esto es lo que hace la diferencia, por ejemplo, podemos encontrar una propuesta que está centrada en la competitividad de corto plazo del sector empresarial exportador, y que dice sin competitividad no va haber política social, no va haber distribución, no va haber empleo, por lo tanto tenemos que pasar este test, tenemos que hacer que nuestro sector empresarial sea competitivo y tenemos que concentrarnos en ese desarrollo, ubicar la producción o los servicios y que tenemos posibilidad de competir y exportar. Esta competitividad de corto plazo atada al movimiento incesante de capital orientado hasta obtener la máxima ganancia posible suele estar asociada, como diría la CEPAL, a una competitividad espúrea, basada en la baja de los costos salariales, en la baja de los costos a los servicios de la producción, en la reducción de la presión tributaria y de todos los costos indirectos de seguridad social para las empresas, en la desregulación para los costos privados y del mercado de trabajo que equivale a decir en el desmantelamiento del sistema de los derechos humanos que tanto nos costó conseguir, en la canalización de la privatización del Estado y del poder de compra remanente del Estado hacia el sector empresarial y en la tercerización vista como creación en nuevos negocios, basada en la apertura de la economía en nombre de la competencia abriéndonos a la exportación de bienes y servicios producidos en sociedades donde el derecho humano fundamental es el derecho de un plato de arroz cotidiano y diciendo que en el nombre de la competencia tenemos que dejar que entre esa producción y compita con el de nuestros trabajadores y sin embargo a pesar de que se haga eso en nombre de la competencia al mismo tiempo crear mercados cautivos para monopolios de servicios no regulados por el Estado de teléfonos, de agua, de gas.

Hay otra posible interpretación de como resolver este triple desafío centrada en la gobernabilidad, ya no en la competitividad sino en la gobernabilidad, la gobernabilidad vista como estabilidad del sistema político vigente. Esta versión o esta propuesta busca un equilibrio entre esta competitividad que hablamos antes y las políticas sociales compensatorias atendiendo al objetivo de la reproducción del político y en el poder político, es una propuesta pensada desde lo político no desde los negocios, es una propuesta que reconoce sin embargo que la competitividad de largo plazo pasa por un sistema de estabilidad política, lograr una competitividad de corto plazo a la larga erosiona las bases mismas de la competitividad porque esas sociedades se vuelven altamente inestables esto es algo que lo comparte como tesis el Banco Interamericano de Desarrollo y no hay que ir muy lejos para lograr consensos como éstos. Entonces es necesario que la sociedad sea gobernable y para eso es necesario que sea legitimado el sistema político que cobija esta competitividad para eso hace falta políticas sociales compensatorias focalizadas en los sectores de extrema pobreza para evitar situaciones extremas. Se puede incluir también propuestas descentralizadoras y desconcentradoras que intenten combinar la transferencia de funciones y de responsabilidades con una gestión más democrática de las demandas sociales, pero esto no cambiaría la esencia de las cosas. Hay una tercera propuesta que a veces se hace para resolver este triple desafío que es esa la que está centrada en la asistencia para la cobertura de las necesidades básicas insatisfechas y los equilibrios ecológicos, centrada en la calidad de vida vista como acceso a satisfactores, su agenda que es la resistencia al desmantelamiento de las redes de Seguridad Social de la garantía de satisfacción de derechos humanos sociales y políticos en la defensa del ecosistema poniendo límites sociales a la reproducción sin límite del capital y del poder político. Es una propuesta que a veces está encarnada en ONG's que ven al sistema político y al sistema económico, al mercado, como dos grandes mecanismos destructores de la vida humana y que plantean límites a esta búsqueda del poder sin límites y al capital sin límites. Pero esta alternativa en general no da lugar a una propuesta de ciudad alternativa, no conecta a la calidad de vida con las estructuras económicas o con las estructuras de poder, no conecta la calidad de vida con la producción y por lo tanto no va a las causas de fondo de los problemas que estamos experimentando.



Hay otra opción que se centra en el desarrollo humano sustentable como eje de sentido para el gobierno, la economía y la sociedad urbana, entonces en este triple desafío de la gobernabilidad, la competitividad y el desarrollo humano sustentable es desde el desarrollo humano sustentable que va haber qué competitividad y qué gobernabilidad proponen. Esta versión ve a la gobernabilidad como una democratización profunda no la ve entonces como a la capacidad de manipulación simbólica desde el poder para legitimar el sistema sino como una transferencia de poder o como una destrucción del poder compensador de las clases profesionales políticas. Ve a la gobernabilidad como una democratización profunda, como una combinación de la representación no alienada y de una autorepresentación de las mayorías, ve una competitividad como una competitividad auténtica, ya no espúrea basada no en la degradación del trabajo o en la espoliación de los recursos naturales sino en el desarrollo de una ciudad integrada de una sociedad donde las capacidades humanas son desarrolladas a su máximo, donde el capital humano es la principal inversión basado en la calidad del conocimiento y de las relaciones sociales, en la calidad de la información, en la difusión de las capacidades de emprendimiento, en la efectiva igualdad de oportunidades. Esta opción no puede descansar en la división del trabajo que asigna al mercado y al sector empresarial capitalista la definición de hecho de las inversiones y del perfil productivo y ocupacional de la ciudad. Para evitar una simple contraposición entre poder político social y poder económico que sería una variante, es decir por un lado está el mercado y por otro está la voluntad política que le pone límites a la economía, para evitar esa simple contraposición se requiere fomentar la constitución de un sistema de una economía popular y la democratización del poder económico del sector público. El presupuesto público debe ser participativo pero esto requiere que el ejercicio de la ciudadanía sea algo más que una inversión de intereses particulares, microlocales o sectoriales, sino que se haya constituido un sujeto colectivo representativo y capaz de pensar autónomamente no solo su diversidad, no solo sus diferencias entre barrio y barrio, sino pensar 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 es difícil de lograr sin un mayor autocontrol de las bases económicas de reproducción de las mayorías de la población de la ciudad. En este sentido el desarrollo de una economía popular urbana tiene también un contenido crítico y coadyuva a la democratización.

Por economía popular urbana nos referimos y no habrá tiempo para desarrollarlo esto aquí al, no nos referimos a los microemprendimientos, no nos referimos al sector informal, no nos referimos a los vendedores callejeros solamente, todo esto está ahí pero es en realidad el conjunto de actividades económicas de recursos que comandan los sectores de la sociedad cuyo principal recurso es el trabajo, cuyo principal recurso no es el capital acumulado aunque puedan obtener ahorro y recursos, pero que son unidades domésticas que si 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 hablando de los sectores más pobres. Abarca también todas las redes, todos los sistemas que se han ido multiplicando para atender a la reproducción de todos los días, abarca las ONG's, abarca las redes de solidaridad, abarca, porque no, a todo el sistema escolar público, tiene que abarcar a las universidades públicas, o sea todos los recursos tiene que abarcar al presupuesto público. Es decir hay muchos recursos económicos que si fueran manejados democráticamente podrían ponerse al servicio de un proyecto de estímulo, de desarrollo, de economía local y que sin embargo pueden ser puesto al servicio de un proyecto por ejemplo de modernización, de plataformas competitivas creando una ciudad dual, una ciudad de plataformas modernas por un lado y por otros océanos de pobreza.

Muy sintéticamente estamos pensando una ciudad con un la economía de la ciudad como una economía con tres subsectores, la economía empresarial, capitalista cuya actividad depende también del futuro de la ciudad; la economía pública y está la que llamamos economía popular. Las relaciones entre estos tres subsistemas económicos, las transacciones entre ellos en general son de una alta inequidad para el sector de una economía popular, ni las finanzas públicas son equitativas, ni los precios relativos entre lo que produce y vende la economía popular, ni lo que tiene que comprar del sector empresarial es justo.

En este proceso de eventual desarrollo de una economía popular, o entre proceso por el cual un Municipio asuma lo que hoy está cada vez más vista como una de las nuevas funciones del nuevo Municipio, porque la descentralización es un proceso que se está dando en todo el mundo, se da de maneras muy distintas, escasas veces es un proceso de descentralización democratizante como el que Uds. están experimentando o dirigiendo, descentralización hay y hay una conciencia generalizada de que el Municipio tiene que asumir funciones nuevas, una de ellas es la promoción del desarrollo local, esto no es una ley, esto no es algo que debe ser así pero es una opción abierta en el que se está experimentando crecientemente. No es nada fácil porque estamos justamente en un momento de globalización donde lo local está difícil de definir, lo local aparece como el espacio de fuerzas globales de fuerza. En este proceso entonces la globalización pone fuertes límites muchas veces representados por los actos de los administradores nacionales del ajuste estructural o representado por una normatividad que sigue viendo al Municipio en términos tradicionales. En esto es fundamental luchar también por una efectiva equidad fiscal y frenar las tendencias a la polarización social y económica a la que hacia mención antes, pero también es fundamental redefinir las instituciones de gobierno metropolitana.

La cuestión urbana se vuelve así necesariamente porque toca los sistemas normativas, porque toca las funciones metropolitanas de esta sociedad local, o de esa ciudad porque tiene que intervenir en los modos en que se hace el ajuste estructural para participar en el proceso de globalización, entonces la cuestión urbana se vuelve una cuestión nacional. Las fuerzas democráticas locales y sus bases sociales no solo no pueden conformarse con haber avanzado en lo imprescindible, descentralización administrativa, sino que la profundización del desarrollo humano requiere cambios en la esfera económica que den un nuevo significado y amplíen los procesos de participación. Una sociedad urbana que se ha probado relativamente autónoma, que ha mostrado la posibilidad de un gobierno aparente y más participativo, que comienza a socializar la gestión entre sus ciudadanos se potenciaría al emprender acciones sistemáticas en su base económica, condición para enfrentar este triple desafío de ubicarse competitivamente en el mundo global basada no en una ciudad dual, presentándose no en una ciudad dual fragmentada, sino en una ciudad más integrada donde el desarrollo humano generalizado, sustentado y ecológico,

económica, social y políticamente que a la base de una competitividad auténtica, de una competitividad de largo plazo. Gracias.

**María Julia:** Pasamos entonces a las preguntas o comentarios que quieran efectuar, supongo que a la mayoría por lo menos se les entregó un papelito a la entrada en el cual pudieran realizar sus preguntas o comentarios. Si alguien quiere hacer una intervención verbalmente sin hacerlo por escrito, mientras llegan las otras puede hacerlo.

Empezamos con una que dice: 1) "Cómo fortalecer: a) la sociedad civil, autonomía efectiva, respetar decisiones y los Concejos vecinales, b) información, publicación, difusión, tareas realizadas, c) profundizar la descentralización mediante qué, institucionalizar a los Concejos Vecinales? muy referida a lo que estamos discutiendo aquí.

2) "Cree que la descentralización del poder político en Montevideo es el correcto, no aumenta los escalones burocráticos, y es eficiente)

3) "Qué ha ocurrido con la intención de incorporar un "ombudsman" vecinal, qué lugar se le ha asignado en la estructura municipal?

4) "Qué perfil de ciudadano forma una ciudad descentralizada? Qué tipo de educación/capacitación requiere el proceso de descentralización? "Un rol que tiene los movimientos sociales en este proceso?

**José Luis Coraggio:** Bueno más que preguntas, son una agenda de trabajo, y debe ser la agenda de trabajo que tienen Uds. en el Foro y me la quieren pasar a mí. Tomé nota de algunas palabras en todo eso que se dijo, por ejemplo, la eficiencia. Yo creo que el concepto de eficiencia es un concepto que tenemos que revisar porque no es concepto científico, objetivo, único es decir qué es ser eficiente, como se juzga la eficiencia. Hoy en día lo que está de moda es decir que algo es eficiente si pasa el test del mercado, si puede competir en el mercado. Entonces al Estado y a las actividades del Estado se le están introyectando crecientemente valores mercantiles, conceptos de eficiencia que son propias del mercado. Entonces qué dice la teoría del mercado, la teoría del mercado dice: que si un empresario que libremente organiza recursos y se lanza al mercado con unos determinados productos y no puede competir, es porque lo que está produciendo es de baja calidad o porque lo está llevando a costos demasiados altos y en esa competencia

pierde y gana los consumidores, porque gana el que produce más bajo o por calidad, es una linda teoría, en realidad es una ideología. Porque es una ideología, porque en la realidad, en el mercado real los que ganan la competencia no necesariamente son los que producen los costos más bajos, ni los que producen los productos de mayor calidad, la competencia es una lucha donde se usan recursos de todo tipo donde lo que se venden no solo las cualidades físico o químico de los productos sino las imágenes, donde lo que se ejerce en el mercado es un poder y los monopolios tienen un enorme poder, un centro comercial, un supermercado, un hipermercado internacional puede llegar a una ciudad y destruir a todo el pequeño comercio vendiendo cosas por debajo del costo y después que lo destruyó pone los precios que quiera poner, esto es un proceso que se está generalizando lamentablemente en América Latina. Curiosamente en EEUU encontramos que hay ciudades donde la sociedad local sabiendo ya esto frena, toma las calles y dice no queremos más supermercados porque no destruyen nuestras fuentes de trabajo, queremos mejor los pequeños comerciantes. Entonces ahí no se trata de una competencia leal, se trata de un uso del poder económico, pero cuando se dice vamos a hacer eficientes si podemos, por ejemplo, puede, debe el Municipio seguir prestando servicios de salud, alguien puede decir tiene que pasar el test de la eficiencia, si puede competir con el sector privado de salud entonces está bien. Puede prestar servicios telefónicos, electricidad, a cada uno de ellos se le pase lo que está viendo como resultado es la privatización, porque se dice que el gobierno, el sector publico no pasa en general este tema. Entonces hay dos problemas acá, esa eficiencia no es la eficiencia de ese mercado teórico que es la falta de un poder compensador, del poder de los grandes monopolios, y como yo les decía en el caso de Buenos Aires es que tenemos es que se ha privatizado los sectores públicos pero ahora están en monopolio privado que nos cobran lo que quieren y que incluso tienen dolarizado sus tarifas. Entonces si eso se hace en nombre de la eficiencia esa eficiencia es la que no queremos, porque detrás de la palabra eficiencia es un ejercicio de un poder acumulado en este momento a escalas como nunca vimos. Pero hay otras eficiencias, está la eficiencia social, que puede ser que algo no tenga eficiencia económica desde el punto de vista de la ganancia, desde el punto de vista del rédito pero tiene eficiencia desde el punto de vista de satisfacer necesidades. Esa eficiencia el mercado no la conoce, entonces será el Municipio eficiente, puede ser altamente eficiente y la empresa privada altamente ineficiente para resolver necesidades fundamentales de la vida humana. Pero el tema no es que sea eficiente o no por ultimo sino qué entendemos por eficiencia, si compramos la ideología

dominante de que eficiente es la empresa privada en principio, y a veces lo es, a veces es realmente más eficiente, y a veces es el Estado ineficiente esto es cierto, pero no podemos decir si el Estado es o no es ineficiente, se hizo muy largo para una sola.

Veamos rápidamente las otras, lo del burocratismo, yo creo que uno puede efectivamente consolidar todo un nuevo organigrama, si uno piensa que la burocracia necesita de organigramas, posiciones y lugares y jerarquías y funciones, y divisiones funcionales del trabajo, etc. uno puede pensar que la descentralización es un nuevo organigrama y que entonces hay que cristalizarlo, evitar que pueda ser barrido con el transcurso del tiempo y darle permanencia, convertirlo a través de leyes en formas jurídicas estables y todo lo demás. Yo creo que eso puede ser necesario, en ese caso no estaríamos hablando de una institución, de una pauta de comportamiento de vecindad sino de una institución jurídica creada expresamente, pero lo más grave es el burocratismo puede ser que no haya, que haya un gran organigrama pero que las relaciones no sean burocráticas o sea que no haya burocratismo en las respuestas, que no haya separación con respecto a la necesidad. Pero me parece que el burocratismo lo llevamos adentro no están en los organigramas y no se resuelven con otro organigrama, como se puede resolver esto es lo que me parece que tendríamos que discutir.

Lo mismo pasa con el Ombudsman, no sé lo que están discutiendo aquí pero a mí me llama la atención la posibilidad a veces es un paso útil y necesario pero pensar que nos pone en manos de una persona o de una figura o en un lugar en un organigrama las defensas de los derechos, pero puedo imaginar una forma más diluida mucho menos organigráfica en defender los derechos y no un Ombudsman sea este a nivel de toda la ciudad, a nivel de cada barrio o lo que fuera.

Cuál será el perfil del ciudadano, o qué perfil del ciudadano forma la ciudad descentralizada. Un poco lo que yo trataba de plantear antes y quedo muy insatisfecho con mi exposición, no me quedo contento, no creo haber logrado lo que quería lograr, no por esta pregunta, sino porque estaba insatisfecho antes el tema es complicado, es que no podríamos decir que todo lo descentralizado es mejor, digamos, o que todo lo periférico es mejor, o que más abajo estoy en una escala de decisiones, mejor estoy, es decir o que justamente en un mundo en globalización, en un proceso donde nunca se ha experimentado una concentración tan violenta, tan brutal del poder económico en manos

de capital financiero, pensar en llevar el poder a las manzanas, a los barrios, pensando como poder solamente la capacidad de autogestionar .....

..... y .....nuestras vidas estar ahí, claro que hay una opacidad del mundo político y de la administración que se volviera transparente y esto es muy importante, pero sobre todo si permite esta reconstitución de un sujeto político, de un sujeto con voluntad que encare con voluntad la cuestión de sus propias bases económicas y eso me parece que requiere ir combinando el tema de la, todo este activismo, toda esta práctica, toda esta lucha por la autodeterminación que por ultimo es un proceso de descentralización democratizante tiene que incluir me parece la base económica de esa autodeterminación.

**María Julia:** Como las preguntas son muchas me he tomado la libertad de agruparlas y entonces nos quedarían como tres niveles en este momento de preguntas.

Una que dice:

- 1) "Cuál sería a su juicio la mejor articulación en este momento del avance de la descentralización de Montevideo con el plan de ordenamiento territorial, plan físico que también se está llevando adelante en Montevideo?
- 2) "Cuál podría continuar la descentralización cuando existen cuerpos que no tienen marcos jurídicos y que fueron electos por el voto universal y no son escuchados por las autoridades? Los limites se terminan antes que se pongan en marcha la descentralización por carecer de la misma aquí en Montevideo.
- 3) La descentralización necesita una previa capacidad de gestión a nivel local, implementar un proceso descentralizador sin fortalecer la capacidad de digerir el mismo proceso por los actores locales seria un fracaso, "cómo solucionar esta problemática, proyecto o experiencia piloto?

**José Luis Coraggio:** Bueno no conozco, yo leí hace un tiempo un documento que decía "Plan Estratégico de Montevideo", no sé si es esto lo que se llamaría plan de ordenamiento territorial, no, entonces no puedo hablar porque no sé que es este plan de ordenamiento territorial. Pero en todo caso yo estaba tratando de curarme en salud o de advertir que si se ve al gobierno local como administración municipal tradicional, si vamos a ver cuáles son las funciones que tradicionalmente cumple el Municipio, muchas de ellas tienen que ver con el funcionamiento del espacio construido, con el orden urbano, y hay algunas cosas de intervención social pero son mínimas, varían entre país a país, pero digamos cuando uno dice Municipio está pensando con una serie de Municipios que tiene mucho que ver con el urbanismo. Entonces uno podía pensar que la descentralización de eso implica una Autogestión del espacio construido, entonces la gente va a discutir las obras, si hace esta calle o no hace esta calle, si hace esta plaza o no hace esta plaza, donde pone un dispensario, donde pone una guardería, o sea una cosa muy urbanística, digamos, o de el hábitat, es muy importante el hábitat pero también muy limitado porque la vida tiene otras dimensiones y como digo no voy a seguir llevando agua para mi pozo, la economía es una dimensión muy importante. Entonces desde el punto de vista, a mi me llama la atención que se está multiplicando en América Latina planes estratégicos que son fundamentalmente una concertación de la ciudad como cosa urbana, la ciudad como espacio construido, donde se trata de ver como se compatibiliza la necesidad de una plataforma por ejemplo para el Centro, una plataforma moderna para el Centro de Servicios Financieros, entonces una ciudad dice nosotros vamos a ser el Centro Financiero del Mercosur entonces ¿qué necesita? una plataforma altamente comunicada, moderna, con seguridad, con edificios comparables a lo de los Centros Financieros al resto del mundo, limpia de violencia, parqueada y muy comunicada, cerca de Aeropuertos y con autopistas que lleven a los lugares de descanso de los sectores que van a trabajar ahí. Entonces esto se superpone a una ciudad y crea una ciudad dual, por otro lado hay los pobres y los medios, los sectores medios empobreciéndose sin bases económicas y los indicadores económicos que están pueden ser muy buenos pero la vida de la mayoría de



la gente puede ser miserable, entonces uno puede plantear como compatibilizo eso con un mínimo de políticas sociales, vivienda, de ordenamiento, de barrio, del resto, es como una concertación de intereses pero no se ve en este sentido estratégico donde una sociedad se piensa a sí misma y dice qué papel queremos, como queremos competir, es decir como vamos a entrar en el juego de la competencia internacional, vamos a tratar de ser como Malasia, vamos a tratar de ser como Singapur, vamos a tratar de ser como Curitiva, o vamos a tratar de ser como nosotros y nosotros en que nos vamos a basar para nuestra competitividad. Entonces hay una posibilidad de una competitividad basada en el desprecio de las leyes ecológicas y centrada en el corto plazo, digamos hay una competitividad basada en la degradación del trabajo y la calidad de vida y hay otra basada en otros equilibrios sociales, ecológicos, es una gran apuesta que se quiere, pero por ahí tendría que empezar la definición estratégica. En general lo que uno encuentra es un juego de planificación urbana muy sectorial muy disciplinario, pero puede ser muy bueno técnicamente pero sigue manteniendo una separación indeseable a mi juicio con lo que constituye el nudo central del desafío que enfrentamos. Bueno aquí hay una afirmación de que hay funcionarios o personas electas pero no escuchadas, yo no puedo abrir juicio al respecto, sin duda que los procesos llevan a la formación de estos nuevos sujetos o hacerla pasar por la criba de los sistemas electorales la impregna de las posibilidades y las dificultades de un sistema político basado en la competencia electoral entre partidos y no hay ninguna novedad en que uno pueda elegir y después no tenga nada más que decir o que pueda ser elegido y no tener los poderes que se supone que se le dieron, es decir esto parte de un sistema político competitivo basado en partidos políticos que hasta ahora no han encontrado una manera mejor de organizar la Política pero que tiene limitaciones y ésto me parece que puede reproducirse acá, pero está en nosotros advertirlo, rectificarlo y corregirlo continuamente. En cuanto 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, entonces si decimos si previamente, yo diría que habría que hacer junto, o sea si en otro terreno en el de la educación sabemos que es muy difícil enseñar teóricamente y después otras veces que venga la práctica, es muy buena esta condición de ir haciendo, desarrollar un saber teórico junto con un saber práctico, que es lo mismo la capacitación puede ser al mismo tiempo que se van generando las nuevas formas de representación, las nuevas formas de participación, las nuevas formas de gestión no creo que tenga que ser previo, es más me parece que podrían ser muy teórico y no útil.

**María Julia:** Por último he agrupado acá varias todas relacionadas con la economía popular a la que te has referido bastante extensamente pero de todos modos me parece importante transmitir las inquietudes.

- 1) Me interesa que profundice acerca de la relación entre la descentralización-territorialidad-identidad local.
- 2) En un proceso de descentralización democratizante, ¿es posible articular/ integrar intereses distintos según los factores económicos?
- 3) ¿Qué experiencias existen donde se combina la descentralización política y un desarrollo económico social sustentable?
- 4) ¿Podría explicar algún caso de desarrollo de economía popular?
- 5) La globalización, ¿cómo es vista por Ud., como una realidad, como un proceso o como una legitimación discursiva, y en cada tema lo local en relación a la consideración anterior?
- 6) El desarrollo de las contradicciones de la economía popular urbana con las leyes de mercado.

**José Luis Coraggio:** Bueno, hasta luego, yo a mis alumnos doy dos horas para que den los exámenes, pero aquí no hay ninguna posibilidad de responder, son preguntas muy importantes, mas me las quiero llevar, puedo comentar o puedo elaborar un poquito, pero no son fáciles de .....además habría que aclarar el sentido de algunas de las preguntas.

Lo de identidad local y esto me inspiró también un trabajo que leí de Roselli hace poco, donde hacia muy brevemente, demasiado brevemente para mi gusto me hubiera gustado que desarrollara una especie de ubicación de lo que puede significar descentralización en el contexto de la historia de una sociedad donde había pasado por una época anterior donde se habían desdibujado identidades y desde ese punto de vista uno podía pensar este proceso de descentralización puede venir a revitalizar o despertar lo que estaba dormido o a crear lo que no existía, esta identidad de vecino alguna vez tuvo vigencia y

presencia importante y luego fue aletargada esta lo puede sacar a luz o puede desarrollarla a partir de un espacio que abre la posibilidad de asignar recursos, incluso la posibilidad de tener que decidir juntos por donde tiene que pasar una determinada obra, dónde tiene que ubicarse o quién se hace cargo de los efectos negativos para uno y positivos para otros de una determinada intervención, entonces en ese diálogo, en ese encuentro puede forjarse una identidad nueva.

Ahora eso no es nada fácil pero no es imposible, o sea yo he seguido más o menos de cerca y me he sentado en las reuniones de Asambleas en Porto Alegre y uno ve a partir de, por eso que estas experiencias necesitan tiempo para forjar, para desarrollarlo dormido, uno podía ver después de dos rondas de presupuesto participativo como gente de las más variadas extracciones sociales y formaciones eran capaces de cuestionar muy ajustadamente, muy finamente las justificaciones que hacían funcionarios de la Prefeitura acerca de porqué no se había avanzado a determinada obra. O sea tenían la capacidad que no tenían antes y podía uno ver que una unidad en la diversidad, estaban todos enfrentados en este momento a un funcionario que no, a juicio de ellos, no habían cumplido en su función y estaban pensando no en el interés de cada uno sino en el interés de su zona, para ésto lleva tiempo. A mí me contaban aquí lo que puede pasar en una zona del cantegril necesita que la basura esté cerca y una zona residencial que necesita que está lo más lejos posible, obviamente conflictos de esos hay y en la medida que se puedan ir resolviendo, encarando o dialogando esto sin duda va forjando nuevas identidades. Ahora si es identidad local, yo tengo mis dudas, yo particularmente no soy muy 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, no sé si tengo que optar entre ello y la dependencia de una clase política, no estoy muy claro que si lo primero es mejor. Entonces lo local no es necesariamente lo mejor, qué quiere decir una identidad local, puede tener que ver con un club de futbol, puede tener que ver con una historia, puede tener que ver con clase social o con etnia, a veces, es muy complicado el tema y no podría yo resolverlo cuáles son las relaciones entre estas tres dimensiones.

La posición de integrar intereses distintos está relacionado con lo que decía antes, yo no se que quiere decir integrar, o sea me parece que esto de, poder volver a plantear cuál es el interés común, me parece que es una avance importante, hemos sido despojado de

esa .....de resolver esta difícil cuestión, de cuál es el interés común, que no es la suma de los intereses particulares ni es el predominio de algunos intereses particulares sobre otro, ¿cómo se construye esto? esto tiene que ver fundamentalmente con la política, ahora es posible que los modos de hacer política que se han desarrollado en esta vuelta a la democracia no siempre sea la mejor manera de construir el interés común, que haya mucho de sobreimposición de la lógica perversa de la competencia electoral, que hace que a veces no pueda descuidarse ese este, el test de los números, el test de las cantidades de los votantes, y eso prima por momento sobre procesos tan difíciles de buscar este interés común, que es generador de conflictos, en general. Aquí ya no entiendo la pregunta, sino que no entiendo lo que yo anoté, me la voy a saltar.

En cuanto al caso de economía popular, siempre aparece la pregunta, donde esta, porque eso es una idea me puede gustar pero quiero un ejemplo, quiero uno concreto que lo pueda ir a visitar y quiero ver como funciona, que los hay los hay, uno puede ir a la Villa de El Salvador, en Lima, encontraría como en el desierto surgió una organización de varios centenares de miles de habitantes que se autogobiernan, que tienen sus propios Municipios, que se encargan de los problemas de los empleos internamente, que han tenido que llevar una lucha muy difícil, que han construido una sociedad local, eso me parece un buen ejemplo, pero no es solo de economía popular, si la sociedad no es solo política, tampoco es economía, es un proyecto cultural, económico, político, social. Pero digamos que yo encontrara diez ejemplos, serian ejemplos de otros países, habría que responder la pregunta y acá qué tiene que ver con nosotros, que tiene que ver con nuestra cultura, si yo traigo ejemplos del mundo indígena ecuatoriano no les va a servir, si traigo ejemplo de lo que se pudo hacer en Nicaragua revolucionaria no nos va a servir. O sea ejemplos los hay, los hubo, el problema que se puede hacer acá , el papel de la ciencia, de la investigación o del trabajo que pretende ver lo que no se ve no describe lo que hiciste, sino que muestra las posibilidades que no se ven, todas las teorías, todas las ciencias, todas las tecnologías están basadas en hipótesis sobre cosas que no pueden verse. Todo el extraordinario desarrollo de la física que hace que hoy vivamos en un mundo que vivimos con todos estos artefactos, con todos estas fotos de los planetas y con todas estas nuevas concepciones sobre el mundo se basan en conceptos que son imposibles de ser experimentados, entonces la ciencia no siempre puede mostrar el ejemplo de, en cambio puede mostrar la posibilidad y esta posibilidad está aquí, está en manos del Uruguay, por ejemplo, o está si quieren Uds. no podemos ir hacia atrás y

pensar hace 50 años si alguien decía que estos países, pongamos la Argentina, que la Argentina podría industrializarse había sectores que decían a ver donde, como, que país se había industrializado y que no haya sido esto resultado un largo proceso histórico, en qué país el Estado, bueno en ese caso se podía obviamente dar el ejemplo del país socialista, pero en qué país no socialista esto se ha podido, y nos industrializamos y fue con el apoyo de ideologías nada radical como la de CEPAL, la del desarrollismo, pudieron cambiar estructuras económicas, en ese momento no se podía ver un ejemplo, pero había cosas que tenía que ver con eso, esta respuesta no la tengo o creo que en general el problema está con la pregunta, estamos hablando de cosas que está más allá de lo visible inmediatamente o de lo aplicable o de lo transplantable, entonces hay que investigar en esta realidad si esta posibilidad existe o no, entonces habría que investigar. Por ejemplo nosotros ahora en la Universidad General de Sarmiento donde yo estoy vamos a hacer una investigar real sobre una zona de un millón de habitantes, vamos a investigar la economía popular, qué recursos controla, qué posibilidades tiene, qué relación tiene con las redes, existen o no las identidades locales, cómo, qué proyecto cultural, qué proyecto económico, qué proyecto social e institucional está ahí compitiendo con las políticas sociales clientelares, tal vez me gustaría visitarlos a Uds. para junio del año que viene cuando tengamos los resultados de todo este trabajo, que lo vamos a hacer obviamente con la gente y puede tener un ejemplo de la posibilidad ilustrada, no porque tengamos ya una economía popular pujante, tan voluntarista no soy.

Y en cuanto a la globalización, la globalización es un concepto, pero es como lo que decía antes, si eso no existe qué es lo que nos golpea, si yo siento que algo me golpea en la cabeza me doy vuelta buscando alguna cosa, algo tiene que existir que me golpea, qué es lo que está destruyendo nuestras instituciones, qué es lo que está generando estas tasas de desocupación de dos dígitos que ahora nos dicen que son estructurales, qué es lo que está desmantelando todos los sistemas de Seguridad Social y de Derechos Humanos, llámenlo globalización, llámenlo nueva organización del poder, llámenlo revolución tecnológica y unificación del mercado mundial, podemos poner el nombre que quieran, pero que hay algo ahí que además de ser un concepto es una realidad por sus efectos tiene que ser algo real porque sino no se explica que tenga tantos efectos sino existe.

Creo que hablé demasiado para agregar algo, solamente quisiera, no sé si es necesario aclararlo, pero reafirmar y sintetizar la profunda admiración que tengo por el proceso de descentralización que Uds. están llevando a cabo, mostrando que un sistema político es igual que el sistema político que tengo yo en mi país, puede producir en su interior cosas distintas, puede abrir espacios, puede abrir posibilidades, y también quiero transmitir mi preocupación o mi interés por la profundización de ese proceso que me parece implica, requiere hacerse cargo de la ciudad como un todo sin ir más allá de este ... meterse en las entrañas de la ciudad y vernos como vecinos y de pronto vernos como ciudadanos del mundo compitiendo mundos salvajes donde además somos capital de un país que implica tomar posiciones con respecto a ese mundo, con respecto al sentido de la ciudad en su conjunto y eso lamentablemente o afortunadamente en este momento pasa en gran medida por la economía. Nada más quiero agradecerles la atención compañeros.

**María Julia:** Bueno dejamos aquí entonces, creo que todos nos vamos con elementos muy ricos para seguir reflexionando en lo personal y debatiendo en lo colectivo en los próximos días sobre todos estos temas. Buenas noches.