

## **I. LAS DOS CORRIENTES DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA<sup>2</sup>**

<b>1. Introducción</b>	<b>2</b>
<b>2. Los contenidos "técnicos" (ideológicos) de la descentralización</b>	<b>2</b>
2.1. El "diagnóstico".	2
2.2. La descentralización como reversión parcial de la centralización	3
2.2.1. El eje administrativo: la descentralización intraestatal	3
2.2.2. El eje económico: la privatización y desregulación	4
2.2.3. El eje político: la democratización	5
<b>3. El proyecto neoliberal de descentralización</b>	<b>6</b>
<b>4. El proyecto democratizante de descentralización</b>	<b>9</b>
<b>5. Los desafíos que enfrenta el proyecto democratizante</b>	<b>11</b>
5.1. Eficacia inmediata vs. participación	11
5.2. Globalidad vs. particularidad	12
5.3. La articulación política de lógicas diversas	13
5.4. Sincronización de "tiempos"	15
5.5. El punto de partida	16
<b>II. LA PROPUESTA DESCENTRALIZADORA: LÍMITES Y POSIBILIDADES</b>	<b>18</b>
<b>1. El discurso sobre la descentralización</b>	<b>18</b>
<b>2. Algunos problemas que enfrenta la descentralización real</b>	<b>21</b>
<b>3. ¿Es posible evitar una descentralización deformada?</b>	<b>23</b>
<b>III. LA AGENDA DEL DESARROLLO LOCAL</b>	<b>28</b>
<b>1. Los lugares y el capital global</b>	<b>28</b>
<b>2. Lo local y el desarrollo</b>	<b>29</b>
<b>3. La posibilidad de una estrategia y sus recursos ocultos</b>	<b>31</b>
<b>4. El desarrollo local y la economía popular</b>	<b>35</b>
<b>5. Otros aspectos que deberían considerarse</b>	<b>38</b>
<b>IV. DESCENTRALIZACIÓN: EL DÍA DESPUÉS...</b>	<b>42</b>

# I. Las dos corrientes de descentralización en América Latina

## 1. Introducción

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

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

## 2. Los contenidos "técnicos" (ideológicos) de la descentralización

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

### 2.1. El "diagnóstico".

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

Como prueba del carácter excesivo de la centralización se utiliza prácticamente un listado de los males que aquejan a la sociedad contemporánea, todas las ineficiencias, todo lo que no funciona, todas las expectativas (como la del desarrollo)

frustradas. No existe realmente una fundamentación analítica objetiva que permita determinar qué problema es resultado de qué aspecto o política concreta históricamente desplegada por un Estado concreto. El "Estado" se convierte en un lugar abstracto donde están las causas de todo aquello. Por sobre todo, es notable la ausencia de un vínculo entre discusiones a nivel filosófico acerca de lo estatal y lo social y el ejercicio concreto del poder estatal, sus mecanismos, sus responsables (en el gobierno y en la sociedad), que permita afirmar que las medidas que se proponen para subsanar la situación vienen a compensar, remediar o rectificar procesos de manera adecuada. En esta situación es razonable la duda sobre el papel justificatorio que tiene el discurso antiestatal respecto a políticas que responden a intereses particulares o a proyectos no claramente explicitados. También se entiende así el carácter masivo y omnilateral de las políticas descentralizadoras, sin precisión ni selección, en una aparente guerra sin cuartel contra el Estado históricamente conformado en nuestros países y las fuerzas que lo impulsaron (como el sindicalismo, las corrientes socialistas, el desarrollismo, ciertas fracciones de la burguesía nacional).

## **2.2. La descentralización como reversión parcial de la centralización**

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

### **2.2.1. El eje administrativo: la descentralización intraestatal**

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

El argumento principal que se utiliza para fundamentar esta redistribución (curiosamente también para justificar la concentración de poder en el nivel ejecutivo respecto al legislativo) es el de la eficiencia, presuntamente disminuída por una centralización "excesiva" que aleja a los que toman las decisiones de los ámbitos y sujetos afectados por tales decisiones, socavando la racionalidad de las mismas o anulando la "sensibilidad social" de los responsables (obviamente podría

argumentarse de igual manera para reducir los poderes del Ejecutivo para imponer estos procesos brutales de descentralización).

Un factor relevante a este respecto sería el alto costo de la información o bien la pérdida de información como producto de la centralización-alejamiento. Es conocida la argumentación: "¿quién conoce (no es lo mismo que decir: "sufre") mejor los problemas y mecanismos que los involucrados directamente en ellos...?". Otro factor que se aduce es la especulación (nunca demostrada, pues bien puede afirmarse lo contrario) de que la "excesiva" centralización se manifiesta siempre en un crecimiento más que proporcional de la burocracia y los costos en general de funcionamiento del Estado (o en una más pobre calidad de sus servicios) y que, simétricamente, la descentralización permitiría prestar los mismos o mejores servicios y cumplir las mismas funciones a menor costo.

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

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

### **2.2.2. El eje económico: la privatización y desregulación**

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

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

Entre otras cosas esto sería el resultado de que el poder, guiado por ideologías dogmáticas o por intereses inconfesables, se ha convertido en criterio de verdad,

dando lugar a intervenciones interesadas justificadas por un discurso sobre el interés común, pero que vistas en términos de los objetivos aducidos resultan irracionales.

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

### **2.2.3. El eje político: la democratización**

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

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

Puede implicar desmontar algunos mecanismos colaterales a la concentración del poder político, como el monopolio por parte de los partidos políticos de la representación social y el monopolio económico y político de los medios de comunicación social, reformando el sistema de estos aparatos -democratización de los partidos políticos, formas de comunicación menos unilaterales y más dialógicas, etc.

En este eje algunas concepciones de la democracia como gobierno directo, basado en la asamblea como tipo ideal de colectivo, asocian las posibilidades de la democracia con el ámbito territorial: así, "lo local es más democrático", porque el encuentro "cara a cara" de representantes y representados permite el control de sus actos, mientras que lo nacional es inalcanzable para la participación y profundiza la separación entre gobernantes y gobernados.<sup>1</sup>

En todo caso es claro que dentro de este eje caben posiciones muy diversas, más ampliamente divergentes que las que caben en los dos ejes anteriores. Una de las

razones actuales para tal divergencia es que las políticas de descentralización vienen siendo impuestas por un poder estatal que no se cuestiona a sí mismo en lo que respecta a la legitimidad de tal proyecto, al punto que prácticamente se pretende justificar cualquier medio político que sea utilizado por la bondad del fin perseguido. Por ello vamos a encontrar generalmente una visión débil de la democratización política asociada al proyecto en marcha de privatización, desregulación y municipalización.

### **3. El proyecto neoliberal de descentralización**

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

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

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

Así, se usa arbitrariamente el poder estatal, sin consulta, sin participación, paternalista o dictatorialmente, para imponer a la sociedad una llamada liberación del Estado. En todo caso, los remedos de consulta a la ciudadanía que constituyen las elecciones o eventualmente los plesbicitos, han perdido toda posibilidad de ser considerados democráticos en el contexto de un sistema de manipulación de la opinión pública que posiblemente ha llegado a su mayor grado de centralización en la historia de nuestras sociedades.<sup>2</sup>

Curiosamente, el discurso "populista" y el "basista", que atribuyen (al menos formalmente) al pueblo una sabiduría "natural", e idealizan la cultura popular, contribuyen a dejar incuestionado el ejercicio de esas elecciones, restringidas a la elección entre imágenes fabricadas por aparatos de publicidad. Son muy recientes

los ejemplos de gobernantes que, una vez en el poder, hacen tabla rasa de todas las expectativas creadas durante su campaña electoral para hacer gala de "realismo" y convertirse en fervorosos implementadores de las "políticas de ajuste".

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

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

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

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

Las élites políticas locales, empobrecidas teórica e ideológicamente, habiendo renunciado a toda pretensión de "proyecto nacional" (anatemizado por el neoliberalismo), se convierten en tristes mediadores, implementadores "autóctonos" de las políticas centrales. Se trata entonces de un cambio de calidad de las políticas estatales y de un descarado traspaso de recursos públicos<sup>3</sup> al mejor postor capitalista (si trasnacional mejor), del Estado corrupto al capital que lo corrompe. Se trata también de una reducción drástica del empleo público -supernumerario o adscripto a las funciones que de "descentralizan"- que viene a sumarse al desempleo o subempleo crecientes, sin que esto sea compensado por ningún "seguro de

desempleo" o políticas sociales (que justamente se están desmantelando) con lo que no debe extrañar que reaparezcan las viejas formas de la beneficencia pública de origen privado. La "eficiencia" que efectivamente informa esta propuesta es la eficiencia del capital más concentrado y su capacidad de acumular, directa o indirectamente, sin referencia a la posible eficiencia en la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos o en la defensa de los derechos humanos.

El eje administrativo juega como gran justificador del económico: se privilegia el nivel local del estado (Municipio, Provincia) y se apoya su capacidad de administrar y gestionar servicios; se propugnan fórmulas de justificación de proyectos de inversión donde la recuperación y el no subsidio son la norma. Esto curre en el contexto real de una reducción más que de un trasvasamiento de recursos de un nivel a otro del Estado. Implica también una "limpieza" del sector público de sentido social, haciéndolo rentable y, por tanto, pasible en otra etapa de ser privatizado.

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

Los científicos sociales han venido reflejando esto bajo las usuales formas de ocultamiento. Se plantea el tema de la "governabilidad", expresión teórica de la imposibilidad de ejecutar estos programas a través de procesos participativos y democráticos. Pues se anticipa que una apertura democrática profunda en un momento de crisis de los modos de vida más elementales sólo provocaría una "explosión de demandas" que haría inmanejable la producción de consensos, que exacervaría la confrontación social. Efectivamente, si el modelo reivindicacionista de expresión y gestión estatal de las demandas sociales es proyectado, arroja predicciones pavorosas.

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

¿Cómo se vincula este proyecto, desde su misma estrategia, con el democratizante? Ubicándolo y refuncionalizándolo como recurso ideológico, como cortina de humo para el avance de la privatización y la redefinición de estructuras sociales, políticas, culturales. Como falso horizonte de expectativas para la vida cotidiana, sin otra trascendencia que la mera duración, que la supervivencia y, a lo sumo, una "resistencia" por la vía de la exclusión consolidada y legitimada como nuevos valores



de lo humano. Se gana así un tiempo políticamente precioso para el proyecto neoliberal, a través de la ambigüedad resultante de la confusión entre ambos discursos, entre valores y objetivos disímiles. Por eso también la necesidad de luchar por aclarar el sentido de la descentralización.

#### **4. El proyecto democratizante de descentralización**

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

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

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

Porque en un mundo que se centraliza cada vez más, en que las vidas cotidianas de los habitantes periféricos están cada vez más determinadas por el impacto sorpresivo de fuerzas que se ocultan tras el supuesto naturalismo de la crisis, proponer que nuestras sociedades se retiren a lo local como ámbito de gestión popular, de democracia, de experimentación y reflexión, es poco menos que una trampa. Lo demuestra el que la descentralización, pensada como traspaso de la gestión de los servicios estatales a los usuarios locales, es una bandera de los organismos internacionales controlados por gobiernos de países centrales, siendo su contenido la legitimación de la desestatización y privatización en la periferia, a la vez que sentar las bases para una creciente diferenciación en las condiciones de vida, eliminando

mecanismos de compensación, en aras de "que cada cual pague por lo que recibe", que equivale al slogan, menos popular: "que cada cual reciba aquello por lo que pueda pagar" (a los precios internacionales fijados por el poder del capital monopólico y sus gobiernos).

Una de las formas en que el proyecto democratizante puede disputar el sentido de la descentralización a las acciones de descentralización es incorporando la dimensión de autogestión a escalas que permitan mantener una adecuada visión y práctica respecto al todo. Así, por ejemplo, se puede plantear la descentralización como mecanismo de participación y de control del poder Estatal, a través de empresas nacionales o macroregionales de cogestión Estado-usuarios-trabajadores-otros agentes privados, donde puedan, en una escala eficiente, plantearse tanto los intereses particulares como reconocerse las limitaciones de recursos, y diseñarse políticas que atiendan a los intereses particulares locales en el contexto de las fuerzas mundiales.

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

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

Desconfiar de la capacidad del pueblo para avanzar en la comprensión de los límites objetivos y para superar el reivindicacionismo y la mercantilización de la política, equivale a renunciar a la democracia efectiva en condiciones de crisis y subdesarrollo. Aquí, evidentemente, es necesario un tipo de cuadros dirigentes medios que se mantengan arraigados en sus bases, y que sean ejemplares.<sup>4</sup> Se trata de una lucha cultural prolongada desde todos los niveles e instancias sociales y estatales accesibles, orientada hacia una hegemonía popular capaz de administrar democráticamente o de plantear alternativas para sobrellevar la crisis y a la vez ir perfilando formas alternativas de organizar la convivencia social.

## **5. Los desafíos que enfrenta el proyecto democratizante**

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

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

### **5.1. Eficacia inmediata vs. participación**

La participación de las mayorías como clave para una descentralización democratizante es muchas veces una expresión de deseos que dista de tomar formas concretas. A esto se agrega la presión de la ideología eficientista que apunta a resolver "correctamente" los problemas más evidentes de manera inmediata antes que abrir un amplio espectro de demandas como resultado de la participación de las mayorías carenciadas en las decisiones. Diversas tradiciones verticalistas dentro de las mismas organizaciones del campo popular apuntalan esta falsa disyuntiva.

Se trata de ir trazando ritmos y ámbitos adecuados de institucionalización de la participación que no sólo garanticen la expresión de los deseos de las mayorías y su presencia en el proceso de decisión, sino que también preserven o aumenten los niveles de racionalidad en las decisiones. En tal sentido, es necesario articular ámbitos territoriales y sectoriales diversos: barrio-asentamiento, ciudad-comarca, región, nación, subsistemas de relaciones de producción y circulación, etc, sin asignar virtudes especiales a ninguno (como el ya mentado caso del Municipio).

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

Se trata asimismo de no reducir la participación a un proceso de encuentro, diálogo y decisión consensual (de por sí fundamental) sino de verla como una fuente de generación de recursos. La usual ideología de que todo cambio requiere de una

"obra" de ingeniería que a su vez requiere recursos monetarios debe complementarse o dar lugar con la realización de acciones y obras directas a partir del trabajo colectivo no mediado mercantilmente (tareas de saneamiento, seguridad, educación, vivienda y equipamiento, etc.), o con acciones reguladoras del funcionamiento o uso de recursos (cambiar los horarios en los hospitales o escuelas antes que edificar otros adicionales, regular el uso del espacio vial para la recreación, modificar los comportamientos en lo relativo al saneamiento, etc. etc.).

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

## **5.2. Globalidad vs. particularidad**

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

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

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

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

Pero sobre todo se trata de lograr una eficacia en las acciones que convalide las nuevas instituciones de participación, requisito esencial para que la democratización sea un proceso crecientemente autosostenido desde sus bases, y no dependa de la iniciativa recurrente de líderes. Así, acceder a la globalidad no se reduce a agregarse para autoreconocerse y lograr un efecto de masas en la reclamación al Estado o a terceros, sino que implica construir la capacidad de convocar a los agentes y a representantes de otros intereses que están en complementariedad o contraposición con los de las mayorías, para desarrollar una política democrática en el interior de ese encuentro (por ejemplo, propugnar un consejo de transporte urbano que incluya a los transportistas privados, a la policía de tránsito, a la industria de fabricación y reparación de vehículos, a las autoridades municipales, etc. y no sólo a los usuarios como tales; incluso, implica convocar a diversas identidades populares que tienen demandas específicas por esos servicios: niños en edad escolar, jóvenes, tercera edad, mujeres, obreros, profesionales, etc.).

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

### **5.3. La articulación política de lógicas diversas**

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

El asunto aquí es que cada "posición" conlleva una lógica institucional heredada -que se manifiesta, por ejemplo, en las pautas que rigen los comportamientos de sus agentes- no siempre subordinable al proyecto de descentralización y se requiere de una estrategia política más abarcadora para articular las formas concretas de descentralización con tales lógicas. Por ejemplo, un posible escenario sería el siguiente: se ha ganado el gobierno municipal de la ciudad capital en base a una

campaña centrada en la descentralización y la participación local, mientras que a nivel nacional se instala al mismo tiempo un gobierno que centró su campaña en el "realismo" y que asume como proyecto central la desestatización asociada a las políticas del ajuste.

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

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

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

Estas tensiones pueden bien manifestarse en el interior del o de los partidos triunfantes a nivel local, desatar pugnas por el liderazgo político a nivel nacional y el local, etc. De hecho, se dará la tendencia a sustraer al partido o partidos los mejores cuadros para ubicarlos en puestos de confianza, de administración del estado local, con el posible efecto de que hasta las próximas elecciones no reaparecerá el pensamiento estratégico, al centrarse en la administración y la vinculación con la sociedad local y sus organizaciones.

Otra tensión predecible es la que se da entre las propuestas de reforma del estado local propugnadas durante la campaña electoral y el necesario realismo enfrentados ahora a una visión mucho más concreta del Estado. Reforma administrativa, eficiencia en la prestación de servicios, otra relación entre los funcionarios públicos y

los ciudadanos-usuarios, implican seguramente afectar los intereses inmediatos de los trabajadores del Municipio, que incluso pueden tener organizaciones asociadas políticamente a los partidos triunfantes. ¿Cómo lograr que la definición de los intereses de los trabajadores municipales se vuelva coherente con estos cambios institucionales esenciales para el avance del proyecto de descentralización democratizante? Sin duda que pueden diseñarse políticas que restituyan la dignidad del cargo público, que reintroduzcan la responsabilidad administrativa, que conjuguen el desarrollo profesional con los requerimientos de la modernización administrativa, pero esto requiere reconocer la existencia de lógicas que en lo inmediato aparecen como contrapuestas y adquirir una visión dinámica del proceso de transformación.

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

Otra tensión fundamental, que abarca algunas de las ya expresadas, es la que se da entre una lógica estatal o estatista, propia de la posición en el Estado o en los partidos políticos, y una lógica más centrada en los procesos sociales. ¿Cómo conjugar la lógica que se deriva de la institucionalidad estatal heredada, encarnada además en comportamientos de funcionarios y público en general, con una lógica más centrada en la sociedad y en la autonomía de sus organizaciones respecto al aparato estatal? Sin duda que hay mucho para hacer desde el interior del mismo Estado para democratizarlo, generando procesos de participación intraestatal, de confrontación de sus funcionarios responsables con el pueblo, de afirmación de un diálogo no manipulador entre sociedad y Estado, etc. todo lo cual también insiste en la relevante dimensión pedagógica y comunicativa de un proceso de democratización.<sup>5</sup>

#### **5.4. Sincronización de "tiempos"**

Una situación recurrente se da cuando se encara el gobierno local y se emprende un proyecto de descentralización: los "tiempos" técnico, social y político no coinciden. Así, el tiempo técnico se manifiesta en la necesidad de realizar estudios para fundamentar decisiones, o en los períodos de maduración de los proyectos, sea para construir su viabilidad financiera y técnica o para obtener los resultados materiales de su implementación. El tiempo social, en cambio, marca un ritmo de urgencias por carencias acumuladas, por expectativas alentadas por la competencia electoral, invita

al pragmatismo: identificación de problemas y planeamiento de acciones inmediatas tendientes a encararlos. El tiempo político, en lo que hace a lo partidario, está orientado por los calendarios electorales e invita al oportunismo, y a la construcción de alianzas que permitan ejecutar al menos parte de las políticas prometidas.<sup>6</sup>

De lo que se trata, sin embargo, no es de optar por uno u otro ritmo o por una transacción calculada a priori entre ellos, sino de poner en marcha un proceso pluralista, creando espacios para que se desarrollen múltiples iniciativas, de desplieguen diversas posiciones y se jueguen proyectos particulares contrapuestos para, en esas circunstancias relativamente impredecibles, ir construyendo consensos dinámicos, institucionalizando sobre la marcha, creando nueva conciencia sobre la eficacia de la democratización para la regulación de la vida social y la resolución de problemas.

### **5.5. El punto de partida**

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

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

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

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



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

## II. La Propuesta Descentralizadora: Límites y Posibilidades

El tema propuesto para esta sesión<sup>7</sup> se refiere a los procesos de descentralización como **instrumento** para la democratización de la sociedad en el ámbito local. Se trata entonces de pensar la descentralización desde la perspectiva de su instrumentación, no como un objetivo en sí mismo. Por lo tanto, se hace necesario aclarar cuál es el sentido de descentralizar. Es importante dejar esto sentado porque hoy en día coexisten proyectos y procesos de descentralización que se inspiran en motivos o en sentidos distintos, aunque todos usan el mismo término.

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

### 1. El discurso sobre la descentralización

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

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

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

En la discusión sobre la democracia y el Estado que acompañó ese proceso, jugó un papel muy importante el tema de la **representación**.<sup>8</sup> El carácter democrático de ese Estado iba a estar en buena medida marcado por el carácter de la representación, de las relaciones entre las bases de esos colectivos y sus voceros o activistas. De hecho, emergió una clase de políticos profesionales, profesionales en la representación de distintos sectores sociales o económicos, en la interpretación/manipulación de los deseos de los ciudadanos, en la interpretación del momento histórico y, eventualmente, profesionales del arte de administrar y gestionar los recursos públicos. Y esa representación se dio de manera centralizada: eran fundamentalmente fuerzas, partidos, movimientos de orden nacional los que actuaban en este juego de la representación y lucha por el poder.

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

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

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

Este diagnóstico está implícito en muchas de las propuestas de descentralización. Y ésta -fundamentalmente la descentralización intra-Estado- aparece como una

panacea para resolver la mayoría de estos problemas. Esa descentralización, que supone transferir representaciones y atribuciones de las instancias nacionales a las provinciales o departamentales, y de todas las anteriores a las municipales o zonales (todo esto aparece con un carácter muy territorial) está presente en las discusiones de la reforma del Estado en toda América Latina.

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

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

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

Se supone también que esa experiencia de participación contribuye a cambiar la cultura política, reduciendo el peso de las demandas, de las reivindicaciones -que serían irresolubles dada la variedad de intereses particulares contradictorios en condiciones de recursos escasos- desarrollando ciudadanos responsables de resolver sus propios problemas, conscientes de las limitaciones existentes, sujetos de obligaciones y no sólo de derechos, y funcionarios orientados por la obligación de rendir cuentas ante quienes los eligieron o constituyen su población servida.

En este proceso de descentralización emergerían sujetos colectivos -sociales y políticos- más locales o menos universales, y, en lo interno, más heterogéneos y

participativos. Habría un menor espacio para los movimientos sectoriales, para los movimientos de clase, y un mayor espacio para los movimientos comunitarios, para movimientos pluriclasistas que, al compartir sus miembros las condiciones colectivas de vida local, advertirían la necesidad de una acción interdependiente y de aportar recursos para avanzar en la solución de los problemas comunes. Esto no sólo generaría nuevos recursos, sino que reduciría el confrontacionismo, se valoraría la cooperación, la negociación, la transacción, el diálogo, el reconocimiento del otro, se respetarían sus perspectivas e intereses.

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

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

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

La descentralización que se está dando realmente en nuestros países no es sólo intraestatal; **hay también una descentralización del poder del Estado hacia el mercado y los grupos económicos**. Y esta descentralización -que por ejemplo toma la forma de privatización de las empresas públicas o de los recursos públicos, a veces bajo la forma de grandes negociados para favorecer a ciertos grupos económicos, otras bajo formas más elegantes- saca recursos del control político inmediato, nacional o local, y los pasa ya no de lo nacional a lo local sino a grupos o a sectores económicos minoritarios. Al mismo tiempo hay una reducción de la capacidad estatal para regular los procesos económicos. A la vez que se pasan más recursos a los grupos económicos, se los desregula. Por lo tanto, las nuevas funciones del Estado local no van acompañadas de recursos y capacidades jurídicas adecuadas, porque una buena parte de los recursos del Estado no están pasando de la instancia nacional a sus instancias locales sino que están saliendo de la esfera del Estado. Entonces, se atribuyen más funciones a los niveles locales del Estado pero se les da pocos recursos y pocas capacidades de regulación.

Una segunda cuestión es que **al mismo tiempo que se pasa un mayor poder al mercado, éste se hace global**. Estamos yendo hacia la conformación de un sistema mundial de mercados en pocos años más. Esto aparece en muchos países como la apertura de las economías a la competencia internacional, e

implica que los procesos de mercado, que las posibilidades y los términos de los intercambios entre las economías locales, van a estar determinados por fuerzas ni nacionales ni menos aun locales, sino de orden mundial.

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

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

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

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

En cuarto lugar, **el modelo descentralizado viene a instalarse en un sistema de instituciones políticas, jurídicas y administrativas, y en una cultura**

**política que tienen una gran inercia.** No siempre está sustituyendo sino que en muchos casos está superponiéndose sobre las instituciones que se quiere superar, incorporando viejos agentes políticos que tienden a mantener posiciones, a refuncionalizar las nuevas estructuras para mantener su dominio.

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

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

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

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

Una segunda consideración es que la *desnacionalización*<sup>9</sup> del poder político debe abarcar un doble movimiento: por un lado sí, **la descentralización, pero de modo que implique una mayor articulación de la sociedad, una mayor articulación del poder social y del poder político y que dé fuerza adicional y no debilite al poder político nacional, si es que éste es un poder político legítimo.** Esto supone advertir que en los procesos de conformación del poder no hay una sumacero, que sacar poder del Estado nacional no sólo no es la única forma de potenciar a los Estados locales, sino que incluso puede debilitarlos, que el poder de ambos -o sea, la capacidad de decidir, de incidir, de autodeterminarse- puede y debe crecer al mismo tiempo, so pena de dejar a los poderes locales inermes ante el poder global.

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

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

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

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



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

Otro ejemplo es en relación con la economía. Se está dando una apertura de la economía que se caracteriza por favorecer a los grupos monopólicos y, en particular, al capital financiero (ni siquiera al capital productivo). Por otro lado, se está dando una redefinición de las políticas sociales, que vienen a paliar las consecuencias sociales que genera esa apertura, tal como manifiesta el objetivo, hoy asumido como prioritario por el Banco Mundial, de "aliviar la pobreza". Es decir, políticas asistenciales. Ante esto hay que redefinir, hay que repensar qué es la política social y en qué medida puede cambiar las estructuras que reproducen la pobreza y no solamente paliarlas. En esto hay grandes tareas, una de las cuales - el tiempo no alcanza para desarrollar ninguna de estas cosas ahora- es repensar la economía popular como un tercer polo de la economía, y no nos referimos al sector informal urbano ni a los micro-emprendimientos, sino al conjunto de actividades económicas que realizan los sectores populares, por propia iniciativa, o con el apoyo, unas veces de las ONG (en general sin él) y otras del gobierno. Y con "popular" no nos estamos refiriendo a la extrema pobreza, ni siquiera a los pobres en general, sino a los sectores de trabajadores de muy distintos niveles y situaciones -muchos de ellos entrando en la categoría de nuevos pobres o con la posibilidad de hacerlo en los próximos años- incluidos los sectores medios urbanos. Otra tarea es redefinir la política social desde la perspectiva del desarrollo humano y, finalmente otra que menciono porque me parece central,

aunque puede parecer muy específica, es plantear una reforma fiscal profunda en estos países.<sup>10</sup>

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

Una de las consecuencias de esto puede ser que, dentro mismo del movimiento, se dé una diferenciación de roles, entre quienes, trabajando directamente con las bases, pugnan por la descentralización desde abajo -y desde su perspectiva ven al Estado central imponiendo límites innecesarios-, y quienes, desde las instancias políticas centrales, asumen la tarea de consolidar una correlación de fuerzas que permita mantener abierta la posibilidad de una descentralización democratizante -y desde su perspectiva ven a los activistas locales como voluntaristas que pretenden forzar los tiempos y situaciones políticas. Y ambos representan momentos mutuamente necesarios que deben integrarse en un proceso dialéctico de democratización.

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

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

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

### **III. La agenda del desarrollo local**

#### ***1. Los lugares y el capital global***

En primer lugar quiero agradecer a los organizadores por la posibilidad de participar en este encuentro sobre la problemática del desarrollo local, en una ciudad tan querida como Montevideo. Justamente en 1987 estuvimos en Montevideo en otro Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Descentralización y Desarrollo Local. ¿Cuánto avanzamos en 10 años, y adonde iremos con el desarrollo local si seguimos el mismo camino?

La claridad analítica de los expositores que me precedieron nos ayuda a pensar lo local, a ubicarlo conceptualmente. También en aquel Seminario hubo importantes contribuciones conceptuales sobre el tema. Pero me parece que ya el problema no está tanto en la concepción teórica, en la anticipación de las posibilidades que ofrece el desarrollo local, sino en las prácticas, porque esas ideas tan claras que hemos oído se van incorporando al discurso universal, pero no se traducen en una práctica que esté transformando de una manera visible e igualmente generalizada las realidades locales de América Latina. Tal vez la brecha entre teoría y práctica está provocada por el generalizado escepticismo sobre la posibilidad de revertir las tendencias negativas que hoy marcan el presente y se proyectan hacia el futuro de nuestras sociedades.

Sufrimos un proceso de revolución tecnológica y económica de gran violencia, que, en aras de los equilibrios macroeconómicos, está violentando equilibrios psicosociales y transformando traumáticamente nuestras vidas cotidianas. Un proceso que es, a la vez, de diferenciación y de uniformación. La difusión, en el mundo del discurso, del Desarrollo Local y su vinculación con el discurso de Desarrollo Humano, podría ser celebrada como parte del proceso de uniformación. Pero hay otra uniformación, simultánea y dolorosa, en el mundo real: la de la extensión de la pobreza. Una pobreza agudizada que ya no es un fenómeno típicamente rural, ni atribuible a ciertas localidades comparadas con otras. Aún en el centro de las ciudades más grandes y más desarrolladas de nuestro continente hay áreas de pobreza, con poblaciones comparables a las de ciudades y regiones enteras, si es que no de países.

La fuerza que impulsa estos procesos es la del proceso de acumulación de capital y su revolución tecnológica, proceso que está atravesando la recta final hacia la conformación del mercado capitalista: el mercado global. En este contexto, un apurado pragmatismo puede convertir al Desarrollo Local en un mero instrumento de la competencia entre lugares para atraer las inversiones del capital global.

Es como si el capital estuviera navegando por el mundo, oteando el horizonte en busca de localidades que ofrezcan aquellas oportunidades de inversión que mejor combinen rentabilidad y riesgo -inversión financiera, comercial o productiva,

especulación con títulos y moneda, instalación, compra y reestructuración (o cierre) de establecimientos productivos, compra y transformación de servicios básicos, etc.. Muchas de esas **localizaciones** son de una gran inestabilidad, porque están continuamente sometidas a la competitividad de otros lugares y oportunidades, y porque para las decisiones cortoplacistas que las gobiernan el desarrollo humano es sólo un factor más, aunque puedan tener enorme impacto en la vida y las posibilidades de desarrollo de una comunidad.

Efectivamente, algunas inversiones basan su competitividad en la desregulación del medioambiente, en mano de obra de bajo costo, con baja calificación, flexible en el sentido de ser dispensable sin derechos ni costos, en subsidios directos e indirectos provistos por los gobiernos a costa de las clases populares. Todo lo cual está generalmente asociado a naciones poco desarrolladas, social y territorialmente polarizadas, con una democracia formal sostenida por el clientelismo focalizado en los sectores de máxima pobreza y no por una ciudadanía participante.

Sin embargo, las inversiones pueden prosperar e incluso en algunos casos requieren de condiciones locales asociadas con un alto grado de desarrollo humano: sociedades integradas, más equitativas, social y políticamente estables, con una población con altos niveles de educación y capacitación, buenos niveles de vida y un medioambiente equilibrado, que pueden proveer mano de obra flexible por su formación básica y su capital cultural.

Mientras se mantengan las enormes desigualdades entre regiones del mundo, el desarrollo local apelando a inversiones del primer tipo puede tener éxito, pero la degradación de la sociedad y el medioambiente que generan pueden ser irreversibles, y terminarán por descalificarlas en la competencia de largo plazo.

Promover un “desarrollo local” mediante programas dirigidos a dualizar las regiones urbanas, creando islotes de modernidad exportadora en océanos de pobreza, puede conducir al incremento de indicadores de inversión o actividad económica, pero asociados a altas tasas de desocupación, a la pauperización y la desintegración social; en suma, a un crecimiento local sin Desarrollo Humano, sin sustentabilidad. Competir por las inversiones que requieren los factores asociados a localidades con alto grado de desarrollo humano es, en cambio, coherente con el Desarrollo Local que propugnamos.

## **2. Lo local y el desarrollo**

¿Será que tenemos que seguir repreguntándonos qué es lo local? Aclararlo no terminará de resolver el problema del desarrollo local, porque la cuestión central no está en el significado de lo **local** sino en el sentido del **desarrollo**. Podemos

confrontar diversas concepciones de las virtudes de lo local: como idealización de una vida superior, como ámbito más eficiente de la organización de ciertas relaciones: la de representación política, la de la comunidad, la de la convivencia, como escala más eficaz para actuar y operar ciertos efectos. Menos valorativamente, lo local puede ser visto como un ámbito territorial, delimitado por el alcance de ciertos procesos. En especial, podemos destacar lo local como ámbito de posibilidad de la interacción cotidiana cara a cara entre distintos actores.

Este mismo concepto presenta dificultades. Porque, si vamos a delimitar lo local con ese criterio, en la ciudad de Buenos Aires lo local abarca el centro y toda la periferia de una ciudad de 12 millones de habitantes, porque, aunque relativamente desconectados entre sí, los habitantes de los barrios periféricos están interactuando cotidianamente a través del centro. Y cuando “lo local” puede ser una región de 12 millones de habitantes, no estamos hablando de comunidades pequeñas y experimentables igualmente por cada uno de sus integrantes, sino de una sociedad con una gran diferenciación y fragmentación interna, con una gran dificultad de articulación.

También hay problemas si se pretende asociar lo local con una identidad positiva. En la Universidad General Sarmiento, ubicada en la periferia de Buenos Aires, rodeada por tres municipios que tienen 800 millones de habitantes, la mitad de los cuales está por debajo de la línea de pobreza, hay algo que caracteriza a la juventud: quiere escapar de su localidad, ve a la Universidad como trampolín para fugarse al centro; es decir, no hay mucho de positivo en esta identidad aunque es un rasgo de identidad.

Esta problemática no se resuelve con acuerdos conceptuales, pues está reflejando una realidad que se hace difícil entender en qué sentido se puede seguir planteando “lo local” como alternativa. ¿Alternativa a qué? Coincido totalmente con lo que acaba de expresar Arocena, que (sea lo que sea) lo local no es la alternativa a lo global, que no es a esa opción a la que estamos enfrentados, global versus local. Pero entonces la pregunta inicial misma debería ser desplazada. Tendríamos que preguntarnos por algo más trascendente, por el **desarrollo**, y ubicar lo local como un ámbito específico dentro de esa problemática más amplia. A eso también se ha apuntado en las exposiciones anteriores.

El objetivo trascendente es el desarrollo, y en particular el desarrollo humano. Pero no en la versión que *de hecho* ve al desarrollo humano como la satisfacción aparente de unas necesidades mínimas, o el incremento de ciertos indicadores sociales. Por **desarrollo humano** nos referimos a la reproducción ampliada de la vida, la reproducción sin límites de la calidad de vida, que es la única fuerza que puede contraponerse a la fuerza del capital que acumula sin límites, o a la fuerza del poder que también acumula sin límites. Hace falta esa fuerza equivalente para contraponerla a la lógica del capital político y a la lógica del capital dinero. Para denotar esa pretensión es que aceptamos usar el término de “capital” humano.

Hoy coexisten gran cantidad de intervenciones en los terrenos de lo económico, lo social, lo político, la participación, la cultura, que pueden converger con la propuesta de desarrollo humano. El problema es que están aisladas o, en todo caso, que son fácilmente aislables. Por lo tanto, su sentido de conjunto, si surge alguno, será un resultado emergente. En otros términos, no resultará del intento colectivo de múltiples agentes por avanzar guiados por un mismo objetivo estratégico, de manera articulada, con vocación sistémica y no meramente local, de modo de potenciar la cantidad y la calidad de los recursos que se están aplicando buscando la sustentabilidad de las nuevas estructuras resultantes.

Hace ya tiempo que venimos multiplicando experiencias aisladas a la vez que reducimos la articulación entre ellas a este encontrarnos para socializar nuestros logros y dificultades. Sin embargo, es evidente que la pobreza persiste y se amplía, mientras que el desarrollo, como proceso autosostenido, no surge de esas intervenciones. El enigma de la pobreza eterna y del desarrollo ausente no parece resolverse en el mero encuentro de las experiencias, salvo la recurrente referencia a la perversidad de las políticas económicas y a la escasez de los recursos compensatorios.

### ***3. La posibilidad de una estrategia y sus recursos ocultos***

Para que nuestra reflexión pueda superar esta situación, parece necesario pensar en términos de **estrategia**, término caído en desuso porque, se dice, fracasó la ingeniería social, y así se cumplió la afirmación Popperiana de que era imposible construir voluntariamente las instituciones o las estructuras sociales. Esa descalificación de la voluntad es difícil de aceptar cuando al mismo tiempo estamos sufriendo una operación de ingeniería social inédita, en la que se están reformando los estados, las sociedades, los mercados. Debemos entonces recuperar el derecho a pensar las otras posibilidades que encierra esta misma realidad, pero que no se dan sin una acción persistente y convergente de múltiples agentes.

La conciencia de las posibilidades de un cambio estratégicamente orientado estará apuntalada por una nueva síntesis de toda esta riquísima y extraordinaria experiencia acumulada, síntesis que no parece haber surgido de encuentros en que nos limitamos, año tras año, a volver a establecer nuestros puntos comunes, a reconocer nuestras dificultades en las dificultades del otro y nuestras posibilidades en sus logros. Esa síntesis permitirá plantear, con bases empíricas, un nuevo punto de partida para el pensamiento, un marco de sentido firme para la acción de promoción del desarrollo desde instancias locales, que provea nuevas claves en el momento de examinar nuestras experiencias y diseñar futuras acciones.

Yo no voy a hacer esa síntesis, pues excede mis capacidades. Quiero simplemente proponer algunas ideas iniciales sobre cómo pensar ese marco para reorientar las intervenciones. En primer lugar, la estrategia no puede ser pensada

como la resultante del conjunto de oposiciones a las tendencias negativas de cambio que se vienen registrando (centralización vs. descentralización, local vs. global, solidaridad vs. competencia, estatización vs. privatización, participacionismo vs. democracia representativa formal, etc. etc.) sino que tiene que aprovechar los recursos movilizados por los procesos que generan esas tendencias modificando sus resultados.

En particular, se trata de aprovechar los recursos financieros, las habilidades, las capacidades, la fuerza de las organizaciones que se están instrumentando para la implementación de las políticas sociales. Para ello es necesario intervenir activamente dentro de procesos contradictorios que están en marcha (como el de descentralización, o el de focalización de las políticas sociales), para darles un sentido distinto. Esto supone que hay márgenes político-institucionales para hacerlo.

En otra oportunidad he planteado la posibilidad de aprovechar el espacio y los recursos que genera el proceso de descentralización del estado, lo que implica tanto superar la visión administrativa y eficientista que la orienta como superar una visión política estrechamente opositorista. En todo caso, alrededor de la descentralización se ejercen fuerzas y se están movilizando recursos que -antes que pensar en pararla- debemos pensar como canalizarla para un proyecto de desarrollo distinto.

Igualmente, hay un gran potencial en las llamadas “nuevas políticas sociales”, las políticas sociales compensatorias focalizadas en los sectores más pobres, de las cuales son parte muchos de los programas y experiencias que se presentan en este encuentro, o porque sus agentes son parte del estado local, o porque participan del proceso de tercerización de la política social que en buena medida está redefiniendo a las ONG.

Afirmamos que el principal obstáculo no es de recursos. Recursos hay, el problema es que están mal invertidos, que son usados para paliar, para compensar, no para superar la crisis masiva de reproducción de los sectores populares.

Junto con las nuevas políticas se están dando reformas en los sistemas educativos, en los sistemas de salud, en los sistemas previsionales, hay fuerzas hacia la privatización de los servicios públicos, hay un proceso de tercerización del estado. En tanto estos cambios están asociados por un gran proceso socialmente regresivo, parece lógico pensar en obstaculizarlos, en pararlos. Por mi parte prefiero pensar que una alternativa viable es “cabalgar” sobre esas fuerzas, para redirigirlas y cambiar cualitativa y cuantitativamente sus resultados, logrando así efectos en una escala social significativa, algo casi imposible por el mero agregado de emprendimientos o programas aislados.

Se trata entonces de reorientar los recursos que estos procesos desarraigan y movilizan, redireccionándolos hacia un desarrollo de otro tipo. Así, es posible



canalizar el poder de compra del estado (favoreciendo la competitividad de las microempresas o las redes de producción y servicios no capitalistas en las licitaciones), incidir en las formas que asume la tercerización y la privatización (favoreciendo las redes de empresas autogestionarias de servicios, o creando entes reguladores de los servicios públicos en lugar de dar el monopolio a grandes empresas -a veces estatales pero de otro continente-), evitar la dispersión clientelar de los recursos, favoreciendo su coordinación y adecuación con proyectos de desarrollo desde las comunidades.

Existe, entonces, un espacio de acción y de resignificación de esos procesos y recursos que, para ser aprovechado, requiere no sólo de la voluntad política para intervenir y codeterminar los resultados de la reestructuración en marcha, sino también de un marco estratégico y metodologías compartidas para la generación de propuestas específicas eficaces.

Hay un punto que es visto como dificultad y como obstáculo, pero que también creo puede ser visto como un recurso, que es el pragmatismo de las masas (si es que el término todavía se puede usar), esa primacía de la necesidad inmediata, ese inmediatismo que facilita la vigencia y extensión de los mecanismos clientelares.

Esas actitudes y disposiciones pueden ser vistas como obstáculos y tratar de sustituirlos mediante una lucha cultural basada en intervenciones ideológicas. O puede ser vista como puntos de partida, como otros tantos puntos de apoyo, como fuentes de energía social. Porque la resolución de los problemas de todos los días de la gente no debe ser ajena a la política, no debe aparecer como una opción a la lucha cultural. Podemos integrar la búsqueda de mejores condiciones de vida *junto con* el desarrollo de mejores formas societales, políticas, técnicas, organizativas, de comunicación, siempre que muestren su eficacia para encarar aquellos problemas. Así, la capacidad movilizadora de la resolución de problemas sentidos se convierte en un recurso para el cambio de las estructuras que generan esos problemas.

Del mismo modo, hasta la tendencia a la dualización y a la exclusión que se viene manifestando puede ser vista como un recurso, porque implica un aflojamiento de las tenazas de la dominación, a través de la doble legitimidad de un sistema que era integrador a la vez que diferenciador y marginante de sectores más o menos significativos. Ahora hay una dificultad estructural del sistema para integrar a través del trabajo, para generar la solidaridad orgánica y las expectativas de ascenso resultantes de la participación compartida en un sistema dinámico de división social de trabajo. Por eso se apela crecientemente a estrategias de legitimación simbólica y a políticas clientelistas de compensación social, lo que es un signo de la debilidad política estructural del nuevo sistema de producción y reproducción. Esto genera un espacio donde se pueden construir otras relaciones, donde pueden germinar estructuras que -sin pretender sustituir a las estructuras predominantes del capital, con las que tienen una relación abierta,

contradictoriamente complementaria o competitiva-, integran lo que por otro lado es una exclusión desintegradora.

Por último, el mundo de las nuevas tecnologías, que por un lado genera graves tendencias a la precarización del trabajo, al subempleo y al desempleo, y que ha contribuido a la desindustrialización de nuestros países, es a la vez un recurso, como ya se planteaba en el seminario del 87, porque abre muchas posibilidades a nivel local, a nivel micro, para el desarrollo de redes y para una mejor articulación de lo local con lo interlocal y lo global. Sin embargo, puede ser que no las estemos aprovechando.

Si el conocimiento es un recurso fundamental para la inserción en las nuevas estructuras tecnológicas, económicas y sociales, nuevamente podríamos establecer una condición de partida negativa: los sistemas de investigación, de educación y capacitación están en crisis. A esto contribuyen las tendencias a la privatización o al cierre de los organismos públicos de investigación y las reducciones de su presupuesto en el contexto del ajuste, pero también el burocratismo y el corporativismo de esos sistemas, que dificultan la reorganización de sus recursos para encarar la transición. La respuesta ha sido emprender reformas fuertes del sistema, y dentro de ese proceso es posible replantear -activa y no defensivamente- el papel de la universidad, de los centros de investigación, de la escuela, de los centros tecnológicos, de las redes de capacitación laboral, de los sistemas de formación continua, de las redes de educación popular, desde la perspectiva del desarrollo humano y, dentro del él, del desarrollo local.

Aunque de manera contradictoria, hay entonces recursos que, reencauzados, pueden operar como fuerzas contrarrestantes de las tendencias no deseadas de la reestructuración. Aprovechar todas estas posibilidades y recursos implica su redireccionamiento colectivo. Esto supone involucrar a muchos y muy diversos actores, que vienen actuando autónomamente, con objetivos institucionales y sectoriales diversos, pero que podrían lograr el efecto de conjunto si operaran de manera consistente con el objetivo estratégico del desarrollo humano sustentable. Lograr esta unidad en la diversidad es, de hecho, una tarea política, pues supone iniciativas, propuestas orientadoras, convocatorias, la búsqueda de consensos o de acuerdos en la esfera pública, o bien el surgimiento de una hegemonía dentro de las prácticas del conjunto.

En esto, la política partidista puede ser una limitante. La competencia entre partidos hace que incluso los mejores proyectos progresistas, una vez instalados en el gobierno, comiencen a reorientarse por el imperativo de ganar la próxima elección y de atender los compromisos corporativos que permiten financiar las campañas electorales. Esta lógica, intrínseca al sistema de competencia entre partidos políticos, se agrava en la sociedad informacional o supersimbólica, y debe ser contrarrestada dentro mismo del sistema democrático.

El diagnóstico sugiere entonces la existencia de otro obstáculo, de otra ausencia de condiciones, esta vez para la acción política: el rechazo de la ciudadanía a los

políticos y, con ellos, de la política. En eso coinciden algunos promotores del desarrollo local al afirmar la conveniencia en principio de permanecer “a salvo” de los políticos profesionales, del clientelismo, del electoralismo, todo lo cual asocian también con “la” política. Esta pretensión de incontaminación consolida la separación entre el sistema político y la sociedad, hace difícil ligar las prácticas del desarrollo con las de un coherente cambio estructural.

Ese doble rechazo está dirigido en realidad al modo de hacer política predominante en nuestros países. Pero sería un error concluir que es posible rechazar la política en general, o lo político, para refugiarse en un mundo ideal de puras gestiones y de resolución privada o quasi-privada de problemas. Hay que resignificar la política, hay que reabsorber y redefinir lo público, hay que adoptar otras maneras de hacer política, algo sobre lo que hay experiencias muy ricas en nuestro continente. En ese sentido, el rechazo popular a las prácticas políticas tradicionales debe verse como una condición favorable para impulsar conjuntamente una refundación de lo político y de la acción colectiva para el desarrollo.

En resumen, posibilidades hay, pero falta efectivizarlas. Hay recursos, pero falta darles un sentido de conjunto, articulando el accionar cotidiano que los moviliza. En la búsqueda de ese sentido de conjunto puede ser útil ir enmarcando las diversas acciones de desarrollo local en una estrategia común de desarrollo humano sustentable, que brinde una referencia para orientar sinérgicamente los programas dentro de un juego de relaciones de cooperación competitiva.

#### **4. El desarrollo local y la economía popular**

Un primer punto a plantear, en esa dirección, es el relativo al qué hacer con la economía. Las tendencias indican que, aún si algunos sectores de la actividad económica logran ser competitivos en el mercado global, su reestructuración o instalación y su propia dinámica económica será insuficiente para reintegrar a una mayoría de los trabajadores. Esto ha llevado a centrar expectativas en ese conjunto de actividades económicas que están fuera del sector empresarial capitalista o sector moderno en proceso de integración al mercado global, que son las que han mitigado el desempleo y el subempleo que acompañan la reestructuración de este sector y de la economía pública. A ellas van dirigidas las extendidas políticas de “desarrollo del sector informal”.

Al respecto, he venido planteando la necesidad de superar la concepción de un proceso darwinista, de cuyas cenizas resultaría una nueva generación de empresas, y adoptar en cambio una visión centrada en la conformación de un *sistema* de economía popular. No voy a exponer eso ahora, porque no lo permite el tiempo disponible, pero agrego algunas ideas al respecto.

La **economía popular** no tiene que ver con la formalización de lo “informal”, sino con la constitución de un sub-sistema dentro de la economía, *una economía del trabajo*, por contraposición con la economía del capital. Dicha economía del trabajo está formada no por empresas orientadas hacia la acumulación sino por las unidades domésticas, sus emprendimientos y redes, orientadas por la reproducción ampliada de la vida de sus miembros.

Las economías domésticas (predominantemente conformadas en base a las familias) son la unidad elemental de constitución de este sistema, pero sus redes interactivas, de circulación de bienes, servicios e información, potenciadas por los centros que las apoyan, les dan organicidad. En esto, la palabra **sinergia** ya está instalada en el discurso de los promotores del desarrollo. Lo difícil es lograrla y que pase del nivel del discurso al del sentido común de las prácticas cotidianas. El concepto lo tenemos, y tiene que ver con cómo lograr movimientos de conjunto con un sentido compartido sin recurrir a organizaciones o planificaciones rígidas, o al papel de activistas omnipresentes que mantengan la iniciativa, sostengan y coordinen los procesos complejos del desarrollo. Tiene que ver con cómo lograr una coordinación en la interacción de agentes autónomos, una competencia cooperativa, de modo que las actividades se estimulen y apoyen productivamente.

Para promover un desarrollo humano sustentable se hace imprescindible vincular las intervenciones orientadas por ese objetivo de largo plazo con la resolución inmediata de las necesidades, con un desarrollo visible de la calidad de vida, y todo eso tiene un componente económico. Pero aunque postulo la centralidad de lo económico en esta coyuntura, el desarrollo de la economía popular -que es un sistema de economía del trabajo, pero también de vinculación, de comunicación, de representación- requiere un enfoque integral, no economicista.

Arrastramos una herencia, que se manifiesta tanto en la organización del estado como en las especializaciones que adoptan las organizaciones de la sociedad civil: es la división entre lo social y lo económico, entre las políticas sociales y las económicas. Sin embargo, los “programas sociales” manejan recursos escasos, resuelven necesidades, inciden directamente en los mercados o quasi-mercados. Asimismo, la educación y capacitación, la salud, los seguros sociales, la vivienda, el transporte, la difusión de información, participan en la generación de una matriz de recursos materiales y culturales sobre la cual se conforman capacidades y disposiciones productivas, lo que obviamente incide en las posibilidades de la economía. Hoy se afirma que la competitividad es sistémica, y que en el mercado global compiten no sólo empresas sino sistemas institucionales, y dichos sistemas son económico-sociales (y político-culturales).

La diferenciación entre lo “social” y lo “económico”, debería cambiar de sentido desde la perspectiva de una promoción y de una concepción del desarrollo humano, centrada en la reproducción ampliada de la vida. Esa diferenciación tiene raíces en la especialización disciplinaria que acompañó el desarrollo de las ciencias sociales, pero también en la concepción implícita de que, mientras el

mundo de la economía es un mundo regido por leyes objetivas como las naturales, el mundo de la sociedad dependería de contratos sociales o acuerdos voluntarios entre las personas. Y esto se refleja en la organización usual de los gobiernos y sus ministerios y secretarías: los del “frente económico” y los del “frente social”.

El sistema moderno ha reflejado esta dicotomía a todo nivel; por ejemplo, en sus sistemas de registración de la actividad “económica”. Cuando una necesidad es satisfecha a través de bienes o servicios producidos para el mercado, la actividad productiva es registrada como económica, sea un servicio cultural como un teatro, un servicio de salud o educación, un sanatorio o una escuela privada, o la mercantilización de actividades usualmente consideradas “domésticas” y no registrables como económicas (como una lavandería o las comidas para llevar). Si en cambio es satisfecha dentro de un hogar, o de una comunidad, la actividad que genera los satisfactores es excluida del mundo económico. Pero lo que diferencia esas actividades no es su carácter económico o no económico, sino la lógica que las orienta: la motivación pecuniaria, por un lado, o la de la satisfacción *directa* de necesidades por el otro.

Esta dicotomía se presenta también en las versiones hoy dominantes del Desarrollo Humano. Organismos internacionales como el PNUD (ver sus Informes de Desarrollo Humano), recaen en esa dicotomía, al construir un indicador de DH basado en variables que indican directa o indirectamente el grado de satisfacción de algunas necesidades consideradas básicas para la vida, y destacan que, si se hace lo necesario, esos indicadores pueden avanzar independientemente de la evolución de la economía.

¿Cómo ligar la promoción de una economía popular con el **desarrollo local**? No se trata de basar el desarrollo local exclusivamente en el surgimiento de un nuevo sector socioeconómico, sino de verlo como un eje -interactuante con otros subsistemas económicos: la economía empresarial capitalista, la economía pública- del *desarrollo de la sociedad y la economía local en su conjunto*. Más aún, hay que superar la tendencia a focalizar los programas de promoción del desarrollo local en los sectores de máxima pobreza. Para poner en marcha un proceso de desarrollo autosostenido, hay que pensar en el desarrollo socioeconómico como necesariamente contradictorio y desigual -dentro de ciertos límites de equidad-, que incluye a muy diversos sectores. Aún así, invertir recursos en el desarrollo de la economía popular asegura que simultáneamente se está contribuyendo a garantizar una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo, y a poner en marcha un proceso autosostenido.

En esa línea, es necesario distinguir entre la dinámica de un sector ligado y subordinado directamente a la lógica de la acumulación global, cuyo carácter local es circunstancial, y la dinámica de un sector arraigado o estrechamente ligado al desarrollo generalizado de la sociedad local o regional. El desarrollo del primer sector puede requerir la degradación de las condiciones de vida de las mayorías locales (cuando se basa en la que CEPAL denomina “competitividad espúrea”), la neutralización de su participación en los procesos de decisión local y la

permanencia en el poder de grupos que garantizan la ausencia de restricciones a sus efectos sobre la sociedad y el medioambiente.

En cambio, el interés del segundo sector puede ser convergente con el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad local y con la estabilidad de una democracia que sólo puede darse con plena participación de las mayorías como protagonistas en el desarrollo local. En este sentido, la conformación de un sistema de economía popular local puede contribuir a la constitución de nuevos sujetos políticos, representantes autónomos de los intereses mayoritarios, condición favorable para la profundización de las instituciones democráticas.

Visualizar la economía local como formada por tres subsistemas: la economía popular, la economía pública y la economía empresarial, permite pensar en la necesidad de incidir sobre los términos del intercambio entre la economía popular y la economía pública, o entre la economía popular y la economía empresarial y no sólo sobre el salario real que es sólo uno de los precios que afecta a la economía popular. Entre esos subsistemas se dan intercambios de bienes materiales, de servicios, de información, y transferencias (como los subsidios o los impuestos), cuyo balance agregado puede ser objeto de negociación social y política, o de modificación mediante el ejercicio del poder económico o político de los sectores populares. Porque los denominados “precios de mercado” (más claramente los impuestos y subsidios) no son la expresión simple de costos y eficiencias comparadas, sino la resultante de relaciones de poder económico y político desiguales.

Esta visión, junto con la de la dinámica congruente o contrapuesta al desarrollo local, permiten también pensar otras alianzas estratégicas. Porque no sólo el *desarrollo humano*, sino también la *competitividad* de la economía local en el mundo global, la *democratización*, la *governabilidad* y la *sustentabilidad medioambiental*, tienen que ser objetivos compartidos para el conjunto de la ciudad, de la localidad o de la región de que estemos hablando. La combinación de ambas visiones indica como muy importante, por ejemplo, la relación de las economías domésticas y sus redes, con el estrato de pequeñas y medianas empresas. Es revelador que los intentos de exportar las instituciones más formales de las redes de pequeñas empresas tipo Tercera Italia han fracasado, entre otras cosas porque no había en la región recipiente la invisible (y obviamente no exportable) matriz cultural y social que les daba eficacia. Esto sugiere la necesidad de trabajar en los dos niveles al mismo tiempo, promoviendo el desarrollo de esas redes de cooperación competitiva entre empresas y fortaleciendo a la vez su sustrato de economías domésticas, muchas veces suturadas con relaciones familiares, de vecindad, étnicas, de clase.

## **5. Otros aspectos que deberían considerarse**

En la misma dirección, les propongo que en esta búsqueda compartida revisemos las hipótesis del *organizacionismo*, esa idea de que, para que sea sustentable,

toda empresa humana colectiva debe cuajar en una organización, con objetivos, recursos y mecanismos de representación y dirección formales.

Llama la atención que en el lenguaje de las organizaciones sociales se denomine “instituciones” a las *organizaciones* públicas, y en cambio quede sin ese nombre el vasto conjunto de comportamientos recurrentes, sistemáticos, pautados por usos y costumbres, capaces de producir efectos de masas sin requerir de una organización para tal fin (como lo que Thompson denominó, para otra época, “economía moral de la muchedumbre”).

Creo que debemos aprender de la dificultad para mantener siempre activadas las organizaciones construidas para reivindicar o para emprender colectivamente tareas del momento. Debemos valorar las redes relativamente libres -pasando de una analogía con mecanismos físicos a una analogía de redes neuronales, donde se dan conexiones que no podemos prever ni organizar-, facilitando esa interacción, ese modo de creatividad colectiva, en lugar de pretender cristalizarlas siempre en organizaciones, en corporaciones con recursos más o menos centralizados.

En esto, la dimensión cultural es fundamental. En la ponencia de Ricardo Cetrulo que Uds. van a oír mañana, se plantea esta difícil relación entre lo económico y lo cultural. No sólo no hay una opción entre la acción en lo cultural y la acción en lo económico, sino que, en estas sociedades modernas, lo económico ha sido fundante de buena parte de los valores que hoy tenemos. Las instituciones económicas (las de la economía real, no las de los modelos), deben ser consideradas desde una ciencia económica no economicista, porque la economía es un hecho cultural, y su desarrollo (o su ausencia de desarrollo) tiene componentes culturales constitutivos.

Vinculado a esto está la cuestión de las recientes tendencias a la resignificación de lo público, algo que no puede separarse de la construcción de una nueva institucionalidad en el desarrollo local. Esa resignificación se da, cuando la plaza da lugar al *shopping* como espacio quasi-público en el cual, por ejemplo, la policía es policía privada, o cuando, a través de la televisión, desde nuestras casas, participamos de los debates políticos (no sería extraño que terminemos votando a través de la televisión interactiva), o “vamos al fútbol” para eludir la agresividad creciente de las canchas. En la Argentina acabamos de pasar por un juicio (el “caso de María Soledad”) transmitido como espectáculo en vivo por televisión, donde a ciertas horas del día la población de todo el país estaba participando como público sin voz, e incluso, de pronto, todos a una, salió a las calles de las principales ciudades a manifestar a favor de una justicia imparcial. Todas estas nuevas formas de la esfera pública nos hablan de un proceso en el que es necesario incidir para fortalecer la democracia y evitar una nueva ronda de mercantilización de lo público.

Porque la redefinición de lo público (implícita o explícita) es algo central en toda propuesta de desarrollo. Se liga, por ejemplo, con la cuestión del qué hacer ante el

papel devastadoramente destructor de los monopolios comerciales que están entrando en América Latina. Cuando en una sociedad local se instala un monopolio comercial que va a ocupar 300 personas y a la vez va a hacer quebrar a tres mil comercios, que va a redefinir el espacio público, que va a redefinir las pautas de consumo, desplazando una enorme cantidad de productos de actividades artesanales y de pequeñas y medianas industrias, introduciendo marcas de la economía global, importando bienes producidos en países con otros sistemas de derechos humanos (y otros costos del trabajo), ese monopolio comercial está jugando el papel de "Caballo de Troya" de un sistema global socialmente polarizador y excluyente, lo que impide ver su **localización** como una celebración de la modernidad.

A pesar de la acuciante necesidad de los sectores excluidos, el proceso de desarrollo local debe incorporar a los sectores medios. Aunque parece la respuesta socioeconómica más eficaz en lo inmediato, la focalización de los programas sociales en la pobreza extrema termina reproduciendo la pobreza, no genera desarrollo ni permite el surgimiento de estructuras que sostengan una equidad estructural. Para ello es fundamental incorporar los recursos materiales y culturales de los sectores medios, buena parte de ellos también en proceso de degradación. Igualmente importante nos parece dar un papel destacado a la juventud, no sólo por ser el sector etario más afectado por la crisis, sino por su potencial como fuerza social. Cuando a los jóvenes ha tenido la posibilidad de movilizarse para resolver problemas de la sociedad, han mostrado ese potencial extraordinario.

Perseguir el desarrollo local en un mundo global nos llevará, por necesidad, a cuestionar la política macroeconómica, como mediadora entre los procesos económicos globales y los locales. ¿Cómo vamos a lograr el desarrollo local con políticas macroeconómicas dirigidas a desarticular cualquier mecanismo económico autosustentado de desarrollo? Igualmente, se hará necesario cuestionar el sistema normativo de la actividad económica. Muchas prácticas de economía popular que podrían ser exitosas y realimentar otro desarrollo, son bloqueadas por las estructuras legales del poder. Un poder que se presenta como regulación, o como cierta definición de lo que es propiedad, o de lo que es sujeto de crédito, o de lo que es contrato, o por los usos del poder de policía o de la justicia.

En todo caso, no es suficiente proponer una administración más transparente y legítima de la cosa pública, sino que es necesario contrarrestar los efectos nocivos de la globalización. No se trata sólo de administrar sino de gobernar, es decir, de dar sentido al conjunto social. En otros términos, a partir de cierto momento, si no se producen cambios en el contexto, la economía popular no podría desarrollarse ni el desarrollo local autosustentarse. Aunque debemos evitar recaer en la propuesta de que debe cambiarse la totalidad o no podrá cambiarse nada, estos factores contextuales son corresponsales de que las iniciativas de desarrollo local no hayan podido avanzar más aún cuando los objetivos y las metodologías hubieran sido correctas.



Nos parece también esencial permitir y fomentar la pluralidad de iniciativas. Para el desarrollo no hay *un* sujeto, no hay *una* institución, ni *una* forma de organización, ni *un* lugar privilegiado para la acción. Al desarrollo concurren quienes hacen teatro popular, asistencia social, medicina, o educación, los pastores, los investigadores, las ONG, las universidades, los gobiernos locales, los partidos, los dirigentes sociales. Dónde va a iniciarse el proceso, quiénes serán sus agentes, es algo que no podemos establecer aquí respondiendo a la pregunta de cuál es el nuevo sujeto. Hay que fomentar la multiplicidad de iniciativas, la posibilidad de una creación colectiva sin camisas de fuerza ideológicas ni sujetos predeterminados.

¿Qué es un ámbito local de acción desde esta perspectiva? Una ciudad, o una región centrada en un área urbana aparece como la unidad mínima para desplegar e integrar sinérgicamente este tipo de acciones, superando el sectorialismo, buscando la integración de las intervenciones, el sentido de conjunto en cada práctica particular que requiere de las otras para existir. Una unidad suficientemente compleja y articulada al todo social como para ser el punto de partida de otro desarrollo *desde* la sociedad local. Por ejemplo, no es suficiente con reivindicar la creación de otra escuela a nivel local sin a la vez cuestionar qué está pasando en las escuelas del país, qué se está enseñando, qué pasa con el aprendizaje, qué formación se está dando, qué vinculación tiene la formación con la posibilidad de ser ciudadano y de integrarse a la economía. Lo mismo pasa con la salud, o con el presupuesto participativo, porque instalar un proceso de desarrollo requiere no sólo atraer recursos a determinados lugares sino resignificarlos coherentemente con el desarrollo deseado y eso difícilmente puede alcanzarse a nivel local.

Para ser sustentable, se requiere una escala al menos regional de acción. Por lo mismo, trabajar para el desarrollo local abre la necesidad y la posibilidad de generar mesoestructuras, una articulación de comunidades e instancias múltiples, como un paso hacia estructuras capaces de confrontar los procesos de orden global o nacional. Para ello, además de comprender y seguir el movimiento de la globalización y de conocer a fondo cada realidad local, es preciso hacer una síntesis de lo mejor de las prácticas de promoción del desarrollo, planteando una plataforma revitalizada de sentido común para reorientar las intervenciones futuras.

Creo que hay muy poco de nuevo en todo lo que mencioné. *Lo novedoso sería hacerlo*. Lo novedoso sería que realmente pusiéramos en marcha, en varios lugares, interconectadamente, un proceso universalista, realmente sinérgico de desarrollo local.

Muchas Gracias.

## **IV. Descentralización: el día después...**

*Palabras de María Julia Aguerre, Directora del CEEP:* Hoy festejamos 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 ha 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 y nos parecía oportuno que en algún momento los vecinos de Montevideo que estamos discutiendo el tema, poniendo su esfuerzo para mejorar el proceso en marcha, nos diéramos 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 dejará en el día de hoy muchos elementos para que nosotros podamos seguir trabajando el tema, ya que dentro de pocos días se realizarán en Montevideo los Talleres del Foro II. Agradecemos la presencia de todos Uds., de los ediles, y de las autoridades de Montevideo, los directores de los Departamentos aquí presentes. Los 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. Para mí es un privilegio poder estar con Uds. cuando están reconcentrados reflexionando, repensando, evaluando el proceso tan rico de descentralización en el que están embarcados. Me imagino pasando por Montevideo dentro de unos años y cruzándome con algún amigo al que le pregunto: "cómo te va?", y me contesta: "acá andamos... descentralizando...". Ya van muchos años de un proceso de descentralización que sigue, que continúa, que se profundiza, que se extiende a nuevas áreas del quehacer municipal de esta ciudad, al punto que los visitantes tendemos a asociar Montevideo con la palabra descentralización. Debo confesar un poquito de envidia por lo que Uds. están haciendo, algo de lo que apenas podemos teorizar en otros lados. Pero debo confesar también que a veces me asalta la duda de si no llegará un momento de cansancio por esta descentralización sin fin. Porque el proceso mismo va generando nuevos desafíos, nuevas tareas. La descentralización siempre será

perfectible y por lo tanto nunca será tarea acabada y por lo tanto, en verdad, nunca habrá cabalmente un día después...

Este proceso de descentralización parte de la voluntad política y social de modificar un sistema de gobierno local, de que la gente se reapropie de su gobierno para ganar en autonomía, en el control de sus propias vidas, de que el gobierno sea más transparente, de que la ciudadanía pueda participar informadamente. Y todo eso no se logra con acercar a los barrios los centros de administración municipal, ni siquiera con abrir un espacio para las iniciativas de las bases en materia municipal. Incluso si pensáramos la descentralización como el traslado de actividades y funciones del centro municipal hacia la periferia, aún cuando se acabe de desconcentrar lo desconcentrable, todavía quedará una tarea de desarrollo horizontal, de vinculación horizontal entre todos esos pequeños centros, entre todas esas zonas, entre todas esas micro-comunas. Es más, puede pensarse que, una vez consolidado el esquema descentralizado de la ciudad, debería ahora pasarse a su equivalente en el orden nacional, con lo que se hace más evidente que no hay final a la vista para la vocación descentralizadora.

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

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

Por su misma naturaleza, esta descentralización amplía las posibilidades de cambio político-social, de democratización, de desburocratización. No es sólo una cuestión de reordenamiento de la Administración Municipal, sino que puede tener un impacto muy fuerte sobre los modos de hacer política, sobre los modos de constituirse los actores políticos. Se habla de desburocratización, de constitución de nuevas comunidades de base barrial como actores colectivos, políticamente pluralistas, altamente representativos y muy cercanos a sus bases, bases que en general son socialmente más homogéneas que la ciudad en su conjunto. Desde este punto de vista, la descentralización puede ser vista como un despertador de comunidades territoriales, sociales y culturales aletargadas por los procesos individualistas de constitución de la ciudadanía, enriqueciendo las posibilidades de un sistema político democrático, donde los representantes permanecen al alcance del control de sus representados y éstos no pierden ni su identidad ni la iniciativa.

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

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

Es posible que, como consecuencia de la descentralización, puedan ahora manifestarse mejor, pero no por ello resolverse, las contradicciones entre los intereses microlocales dentro de la ciudad y entre éstos y el interés general, el interés común, el interés de la ciudad como un todo. Esta contradicción puede personificarse como un conflicto entre quienes, desde el gobierno central de la Ciudad, tienen que atender a las relaciones con el resto del Gobierno y con el resto del Sistema Político, orientándose por proyectos de orden macropolítico, y quienes, por otro lado, se dedican a apoyar la autogestión en las bases, en los barrios, en los servicios municipales. Más que una opción, ésta es la manifestación de una dialéctica interna al proceso de descentralización, que puede adoptar la forma de diferencias entre quienes están apegados cotidianamente a la resolución inmediata de problemas, que ven ese centro que impulsa la descentralización como muy lejano, que querrían que esté más cerca, o que incluso tienen la utopía de que desaparezca, y quienes ven que el movimiento

de conjunto de esta descentralización no puede lograrse si se lleva a ultranza ese bajar a la sociedad, porque consideran que la instancia estatal, la instancia política, sigue siendo fundamental para poder cambiar el curso de la sociedad y revertir las tendencias que más nos preocupan. Esta dialéctica es tan insoslayable como lo es la necesidad de articular ambos aspectos, superando una visión que asigna al nivel central un contenido político trascendente y al zonal meramente la autogestión de los servicios, porque lo político está en todas partes, y porque las condiciones para una autogestión local no son meramente locales.

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

Un posible desarrollo de la dialéctica antes mencionada requeriría un movimiento horizontal y de abajo hacia arriba que, no contento con el surgimiento de nuevas identidades barriales, reconstituyera los sujetos políticos metropolitanos, ahora con nuevas raíces en las bases barriales, para plantear en la esfera pública y con plena participación no ya la cuestión de cada barrio y las necesidades y los conflictos concretos inmediatos, visibles para los vecinos, sino la cuestión urbana. Esta cuestión es más concreta, porque asume otras dimensiones de la realidad, pero parece más abstracta para cada ciudadano. En realidad, lo abstracto es la descentralización de un poder que no puede ejercerse porque carece de recursos propios. La cuestión urbana es cuestión de la ciudad en su conjunto y en todas sus dimensiones, es la cuestión del sentido de la ciudad, en buena medida marcado por la evolución de su base económica en vinculación con otras regiones del país y del mundo. Así, la descentralización no supone la desaparición del centro sino que, por elevación, apunta a un cambio en calidad de ese centro, a su fortalecimiento ya no como poder administrativo sino como gobierno democrático representante de la ciudad en su conjunto, expresión política plural de una sociedad urbana. Es evidente que aquí estamos hablando de Gobierno y no meramente de Administración.

Se abre entonces un nuevo desafío. Cómo se enfrenta, con qué recursos, con qué posibilidades, con qué nuevo punto de partida, dependerá en buena medida del contenido de ese proceso de descentralización. El movimiento descentralizador puede hacerse desconcentrando las funciones más tradicionales del Municipio, sin

ampliarlas para enfrentar los requerimientos de una nueva época, de un mundo en proceso de globalización. Si se acepta, ya sea por voluntad o por imposición normativa, que la economía es un contexto intocable, que es apenas el escenario sobre el cual transcurre esta descentralización, y que como escenario no es cambiante por los actores locales, se pierde una oportunidad de revitalizar al gobierno local y de dar bases más firmes a la democracia local.

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

Podrá hablarse, por ejemplo, de “planificación estratégica” pero el contenido de esa planificación estratégica estará limitado por las funciones tradicionales del Municipio, ocupado de las veredas, del tránsito, de las áreas verdes, de los usos del suelo urbano, con escasas funciones de Promoción Social, donde predomina la gestión de la Ciudad como espacio construido. Podrá hablarse del sentido de la Ciudad, del perfil y la posición deseados en un mundo global para esta Ciudad pero esto no será materia de construcción local sino apenas una expresión de deseos contrapuesta ideológicamente a las tendencias tecnológicas y económicas o a las políticas económicas nacionales que serán las que efectivamente producirán las bases materiales de la Ciudad. El término “desarrollo urbano”, si queda limitado a los enfoques propios del urbanismo democrático, necesarios pero limitados, dejará de lado muchas de las preocupaciones prioritarias de la gente, las que tienen que ver con su ingreso, con sus oportunidades de trabajo, con la pérdida de los mecanismos de seguridad social, en suma, con la crisis del modelo industrializador y de su estado de bienestar.

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

Para asumir esa búsqueda colectiva de sentido, el Municipio debe incluir entre sus funciones la promoción del desarrollo de estructuras económicas que den base

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

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

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

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

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

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

Una cuarta opción, que suscribo, pone el desarrollo humano sustentable como eje de sentido para el gobierno, la economía y la sociedad urbanas, asumiendo el triple desafío mencionado. Es desde la perspectiva del desarrollo humano sustentable que se determina qué competitividad y qué gobernabilidad se propugnan. La gobernabilidad no es vista como la capacidad de manipulación simbólica o clientelar para legitimar el sistema desde el Estado, sino como una profundización de la democracia, como el desarrollo de la autonomía de las mayorías respecto del poder de los grupos económicos y de la clase política, combinando sistemas de representación no alienantes con una importante autogestión de las mayorías. La competitividad es vista como una competitividad auténtica, basada no en la degradación del trabajo o en la explotación desmedida de los recursos naturales sino en el desarrollo de una sociedad integrada donde todos tienen oportunidad de desarrollar sus capacidades, donde el capital humano es la principal inversión, basada en la calidad del conocimiento y la información de las personas, en la generalización y efectiva utilización de las capacidades de emprendimiento en todas las esferas de la vida.



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

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

¿Qué entiendo por economía popular urbana? No me refiero meramente a los microemprendimientos por cuenta propia, al sector informal, a los vendedores callejeros, a las cooperativas. Todo eso entra en la economía popular, pero ésta es mucho más. Abarca el conjunto de recursos, actividades y relaciones económicas de los sectores de la sociedad cuyo principal recurso es el trabajo: los trabajadores, asalariados o por cuenta propia. En este subsistema, el principal recurso no es el capital acumulado, aunque pueda generar ahorros y cierta acumulación productiva o de consumo. Sus elementos básicos no son empresas, sino unidades domésticas orientadas a la reproducción ampliada de la vida de sus miembros. Si estas unidades no pueden realizar su fondo de trabajo entran en una crisis vital, y esto abarca desde sectores medios hasta sectores de extrema pobreza. No estamos entonces hablando sólo de los sectores más pobres.

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

Por extensión adicional puede abarcar, en una sociedad con gestión participativa, los programas y recursos públicos dirigidos a los sectores populares de la ciudad, como el sistema escolar y de salud públicos, los sistemas previsionales, las universidades públicas, etc. A esto se pueden sumar los programas de organizaciones no gubernamentales y otros orientados por los intereses de estos mismos sectores. Hablamos entonces de una gran masa y diversidad de recursos

económicos que si fueran manejados participativa y eficientemente podrían reorganizarse y potenciarse con un proyecto de estímulo del desarrollo económico local. El principal problema está hoy en que, en nombre de la competitividad, los recursos públicos tiendan a ser puestos al servicio de un proyecto de modernización basado en la construcción de plataformas empresariales como islas modernas en un océano de pobres a los cuales se dirigen políticas compensatorias -incluso através de una tercerización en que participan muchas ONGs- que responden más al déficit de legitimidad del sistema que a los intereses de los destinatarios. Otro problema no menos importante es que los recursos de los sectores populares y sus organizaciones no responden en la actualidad a un programa de conjunto, desgastando energías y perdiendo sinergia por su fragmentación.

Si esto cambia, la economía de la ciudad futura puede ser pensada como una economía con tres subsistemas: la economía empresarial capitalista, la economía pública y la economía popular. Actualmente, las relaciones entre estos tres subsistemas económicos son asimétricas, lo que se refleja en transacciones de gran inequidad para la economía popular: ni las finanzas publicas son equitativas, ni los precios relativos entre lo que vende la economía popular y lo que tiene que comprar del sector empresarial resultan de estructuras ideales del mercado competitivo. Pero el futuro de la ciudad dependerá no sólo del desarrollo de un sector empresarial capitalista y de una economía pública eficientes, sino también del desarrollo de una pujante economía popular, sin la cual las bases sistémicas de la competitividad y de la democracia serían endebles.

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

Mientras no llegue ese momento, las fuerzas democráticas locales y sus bases sociales pueden avanzar más allá de una descentralización administrativa, profundizando y consolidando la democratización alcanzada, si emprenden al

mismo tiempo acciones en la esfera económica que adelanten la necesaria ampliación del ejercicio de su voluntad. Una sociedad urbana que se ha probado relativamente autónoma en sus iniciativas, que ha mostrado la posibilidad de un gobierno más participativo, que comienza a socializar la gestión entre sus ciudadanos, se potenciaría al emprender acciones sistemáticas en su base económica, condición para presentarse en el mundo global como una ciudad integrada cuya competitividad se basa en el desarrollo humano generalizado y en la estabilidad de una democracia no formal.

Muchas 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.

Una primera pregunta:

*1) ¿Cómo fortalecer: a) la sociedad civil, autonomía efectiva, respetar decisiones de los Concejos vecinales, b) información, publicación, difusión, tareas realizadas, c) profundizar la descentralización mediante qué, institucionalizar a los Concejos Vecinales? Pregunta muy referida a lo que estamos discutiendo aquí...*

Otras preguntas:

*2) ¿Cree que la descentralización del poder político en Montevideo es la correcta, 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? Qué rol tienen los movimientos sociales en este proceso?*

*José Luis Coraggio:* Bueno más que preguntas, proponen una agenda de trabajo, que debe ser la que tienen Uds. en el Foro y me la quieren pasar a mí. Tomé nota de algunas palabras clave en las preguntas leídas, por ejemplo, la palabra “eficiencia”. Creo que el concepto de eficiencia tenemos que revisarlo antes de convertirlo en criterio de decisión. Es decir: ¿qué es ser eficiente?, ¿cómo se juzga la eficiencia? Hoy en día está de moda decir que una actividad es eficiente si pasa el test del mercado, si puede competir en el mercado. Como consecuencia, al propender a esa eficiencia en servicios públicos como la educación o la salud, se están introyectando en el Estado valores mercantiles, conceptos de eficiencia que son propios del mercado. ¿Qué dice la teoría del mercado? Dice que si un empresario (o el Estado) organiza recursos y lanza al mercado determinados productos y no puede venderlos, es porque lo que está produciendo es de baja calidad o porque lo está llevando a costos demasiados altos. Dice que si pierde y

quiebra en esa competencia en el mercado, se benefician los consumidores, porque habrá ganado otro que produce mejor.

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

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

¿Es más eficiente una administración descentralizada? No creo que se pueda generalizar una respuesta. Dependerá del servicio y de las formas en que se reorganiza que los costos bajen o suban cuando se descentraliza su prestación. Pero la comparación se complica más cuando la descentralización modifica la calidad misma de los servicios (por ejemplo, al adecuarlos a las necesidades reales de la gente). ¿Qué pasa si cuestan algo más pero se proveen servicios de mejor calidad? ¿Cómo contabilizo los posibles efectos de control de la corrupción, o los del desarrollo de las capacidades de emprendimiento de los habitantes de la ciudad a raíz de su participación en los procesos complejos de administración municipal? ¿Cómo contabilizo la pérdida de poder social y político que significa dejar en manos de monopolios decidir quién tiene derechos a satisfacer sus necesidades básicas? En todo caso, el grado y forma de la descentralización no debería decidirse exclusiva ni siquiera principalmente en términos de la definición estrecha de eficiencia de mercado.

¿Debe el Municipio prestar servicios de teléfonos o de salud? Puede afirmarse como principio que el Estado es ineficiente por naturaleza e impulsar la privatización. Pero al hacerlo se dejará en manos de poderes monopólicos cuyo interés es la ganancia y no garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la

comunicación o a servicios de salud. ¿Queremos esa “eficiencia”? Porque detrás de la palabra eficiencia hay la consolidación, difícil de revertir, de un poder centralizado a escalas que nunca vimos, controlando los servicios básicos de la ciudad, condición ésta adversa para la autonomía y la democracia.

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

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

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

¿Cuál será el perfil del ciudadano, o qué perfil del ciudadano forma la ciudad descentralizada? No podríamos decir que “todo lo descentralizado es mejor”, o que es más formativo, ni que cuando más abajo está un funcionario en una jerarquía decisional, mejor informado y menos alienado está. Justamente en un mundo en proceso de globalización, un proceso que se caracteriza por una violenta concentración del conocimiento y la producción de información, pensar en llevar el poder a las manzanas, a los barrios, pensando como poder solamente la capacidad de autogestionar los propios servicios, es extremadamente limitado. Sin

duda que la descentralización es un buen antídoto para enfrentar la opacidad de las relaciones administrativo-políticas. Pero sobre todo si permite la reconstitución de un sujeto político supra-local, de un sujeto con voluntad para encarar la cuestión de sus propias bases económicas. Por eso me parece que todo este activismo, toda esta lucha por la autodeterminación, que por último es lo que significa un proceso de descentralización democratizante, tiene que incluir, mejor más temprano que tarde, la cuestión de las bases económicas de esa autodeterminación.

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

- 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) ¿Cómo 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 límites se determinan antes que se ponga 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 sería un fracaso, ¿cómo solucionar esta problemática, proyecto o experiencia piloto?

*José Luis Coraggio:* Yo leí hace algún tiempo un documento llamado "Plan Estratégico de Montevideo", ¿es esto lo que se llama plan de ordenamiento territorial? ¿no? Entonces no puedo hablar porque no lo conozco. En todo caso, si se ve al gobierno local como administración municipal tradicional, muchas de cuyas funciones tienen tradicionalmente que ver con el funcionamiento del espacio construido, con el orden urbano, cuando uno dice "Municipio" está pensando que tiene mucho que ver con el urbanismo. Se podría pensar que la descentralización de eso implica una autogestión microlocal del espacio construido, que entonces la gente va a discutir las obras, si se hace o no esta calle, si se parquea esta plaza o se limpian los desagües, dónde se pone un dispensario, dónde una guardería, etc., o sea, una problemática no urbana sino urbanística. El hábitat es muy importante para la vida, pero también muy limitado para asegurar su calidad, porque la vida tiene otras dimensiones y, como dije, la económica es muy importante. Desde ese punto de vista, llama la atención que se estén multiplicando en América Latina planes estratégicos que son fundamentalmente una concertación de la ciudad como cosa urbanística, de la ciudad como espacio construido, donde se intenta compatibilizar, por ejemplo, la necesidad de una plataforma moderna para el Centro de Servicios Financieros con la demanda de infraestructura básica de los sectores populares. Si esta ciudad se propone ser el Centro Financiero del Mercosur, ¿qué necesita? Una plataforma moderna, con seguridad, con edificios comparables a lo de los centros financieros del resto del mundo, limpia de basura y de violencia, 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. Si esto meramente se superpone al resto de la ciudad, se crea una ciudad dual, porque quedan fuera los pobres y los sectores medios empobreciéndose sin oportunidades económicas mínimas, así como los indicadores macroeconómicos pueden ser muy buenos pero la vida de la mayoría de la gente ser miserable. Se puede plantear esa compatibilización negociando un mínimo de infraestructura de vivienda, de calles, de servicios a los barrios. Es como una concertación de intereses con poderes muy desiguales, donde en todo caso no se ve como surge un sentido estratégico definido por una sociedad que se piensa a sí misma y decide qué papel quiere jugar, entre los posibles, cómo va a entrar en el juego de la competencia internacional, si va a tratar de ser como Kuala Lumpur, si va a tratar de ser como Curitiba o cuál va a ser su identidad propia como ciudad. Por ahí tendría que empezar la definición estratégica. En general lo que uno encuentra es un juego de planificación urbana muy sectorial, muy disciplinario, que puede ser muy bueno técnicamente pero que sigue evitando encarar el nudo central del desafío que enfrentamos.

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

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

*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) ¿Cómo es vista por Ud. la globalización: 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! A mis alumnos les doy dos horas para que contesten los exámenes, pero aquí no hay ninguna posibilidad de responder! Son preguntas muy importantes, que apenas podré comentar o elaborar un poquito, además de que habría que aclarar el sentido de algunas de ellas.

Lo de identidad local primero: en un trabajo que leí recientemente de Roselli, él hace -demasiado brevemente para mi gusto- una referencia a lo que puede significar la descentralización en el contexto histórico de una sociedad que ha pasado por un período largo en el que se han desdibujado identidades, y sugiere que este proceso de descentralización podría venir a revitalizar o despertar lo que estaba dormido más que a crear lo que no existía. Si la identidad de vecino alguna vez tuvo vigencia y presencia importante y luego fue aletargada, este proceso la puede revitalizar o incluso desarrollarla, al abrir un espacio que posibilita asignar recursos participativamente, decidir juntos cómo tiene que hacerse una determinada obra, dónde tiene que ubicarse o quién se hace cargo de los efectos -negativos para unos y positivos para otros- de una determinada intervención. En ese diálogo, en ese encuentro, puede forjarse una nueva identidad de vecino pero sobre la matriz de aquella identidad antecedente y adormecida. Que esto resulte no es nada fácil, pero no es imposible. Sentado como visitante en las reuniones de Asambleas en Porto Alegre, pude ver como, después de dos rondas de presupuesto participativo, gente de las más variadas formaciones y extracciones sociales eran capaces de cuestionar muy ajustadamente, muy finamente, las justificaciones que hacían funcionarios de la Prefeitura de porqué no se había avanzado en determinada obra. Tenían una capacidad nueva, y podía uno ver que iba emergiendo una unidad en la diversidad, mientras estaban todos enfrentados en este momento a un funcionario que, a juicio de ellos, no había cumplido su función, y estaban pensando no en el interés de cada uno sino en el interés de su zona. Pero estos procesos llevan tiempo, requieren continuidad. A consolidar esa cultura ciudadana contribuirá que el PT siga siendo reelecto en Porto Alegre.

Aquí me contaban hoy lo que puede pasar en una zona, donde el cantegril necesita que la basura esté cerca y la zona residencial de nivel medio necesita que esté lo más lejos posible. Conflictos de esos siempre hubo pero, en la medida que se puedan ir expresando y elaborando en un encuentro democrático, se irán forjando nuevas identidades. Ahora que, tengo mis dudas de que se trate de una identidad "local". No soy proclive a idealizar lo local por sobre lo global, lo nacional o lo sectorial, lo local puede ser el mundo de los caudillos y de la dependencia interpersonal. Si tuviera que optar entre eso y la dependencia de una clase



política, no estoy muy claro que lo primero sea mejor. ¿Qué quiere decir una identidad local? Puede tener que ver con un club de fútbol, puede tener que ver con una historia migratoria, puede tener que ver con clase social o con etnia, es muy complicado el tema y no podríamos resolverlo sin saber cuáles son las relaciones históricas concretas entre todas estas dimensiones.

La posibilidad de integrar intereses distintos está relacionada con lo que decía antes. ¿Qué quiere decir integrar? ¿Podemos volver a plantear la cuestión del interés común? Para algunos es tema superado. Sólo quedaría hablar de intereses particulares y de concertación o negociación entre ellos. Me parece que si aceptamos esto estaremos perdiendo una perspectiva que nos ayudaba a comprender el carácter necesario y los alcances del Estado en la superación de una sociedad civil salvaje. En todo caso, el concepto de interés común nos permite ver las limitaciones de proponer la suma de los intereses particulares contradictorios o el predominio de algunos intereses particulares sobre los otros. Si es una construcción social, ¿cómo se construye? Esto tiene que ver fundamentalmente con la política. Es posible que los modos de hacer política que se han desarrollado en esta vuelta a la democracia no siempre sean la mejor manera de construir el interés común, que haya mucho de sobreimposición de la lógica perversa de la competencia electoral, que hace que el político no pueda descuidar el test del número de votantes, y que se vuelva tan difícil arriesgar una propuesta de sentido compartible que no resulte ni de la falsa suma ni de la negociación desigual entre intereses preexistentes.

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

Ejemplos hay, los hubo, pero el problema es qué se puede hacer aquí y ahora. Y para responder hay que hacer un análisis concreto de esta situación concreta y cruzarlo con la experiencia adquirida en los procesos de transformación social y política. En esto, el papel de la ciencia o de la predicción científica es ver lo que todavía no se advierte en la superficie de la realidad. No se trata de meramente

describir o interpretar lo que existe, sino fundamentalmente de mostrar posibilidades que todavía no se han encarnado en ejemplos. Todas las teorías científicas, todas las tecnologías, están basadas en hipótesis sobre estructuras o situaciones que no pueden observarse. El extraordinario desarrollo de la física que hace que hoy vivamos con todos estos artefactos, con todos estas fotos de los planetas y con todas estas nuevas concepciones sobre el origen y la conectividad del mundo, se basó en conceptos imposibles de ser experimentados directamente. Apuesto a que si hacemos ese análisis concreto concluiremos que la posibilidad está, aquí en el presente y en la historia. Está en Manos del Uruguay, por ejemplo, o en la rica historia del cooperativismo en este país. Está también en el vacío de oportunidades y la crisis de legitimidad de un sistema que se ha tornado abiertamente excluyente de amplios sectores sociales. Si quieren Uds. podemos ir hacia atrás y pensar que, hace 50 años, alguien decía que estos países podían industrializarse a partir de políticas del Estado, y había quienes preguntaban: “¿a ver dónde, cómo, qué país periférico que no sea socialista se industrializó por acción del Estado?”. Y nos industrializamos, y fue con el apoyo de ideologías y metodologías nada radicales como la de CEPAL, el desarrollismo, que pudimos cambiar nuestras estructuras productivas. No tengo otra respuesta a la pregunta, pero creo que el problema está en la pregunta. Hay que probar e investigar en esta realidad si esa posibilidad existe o no.

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

Creo que hablé demasiado. Para terminar quisiera reafirmar la profunda admiración que tengo por el proceso de descentralización que Uds. están llevando a cabo, mostrando que un sistema político similar en su forma al de mi país, puede autoreformarse, puede abrir espacios y efectivizar posibilidades de la democracia. Y también quiero transmitir mi expectativa por la profundización de ese proceso. Entre otras, me parece que se ha abierto la posibilidad de avanzar hacia un sujeto social y político capaz de hacerse cargo de la ciudad como un todo, capaz de situarse como ciudadano de la capital nacional y como ciudadano del mundo. He tratado de sugerir que para efectivizar esa posibilidad puede ayudar asumir la cuestión de la economía, de manera coherente con el proyecto que planteó la descentralización.

Una vez más, compañeros, quiero agradecer su atención.

*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.

---

<sup>1</sup>Bastaría con examinar los niveles de corrupción y burocratismo a nivel de los gobiernos locales, o investigar los mecanismos subjetivos que operan en esa relación de asamblea, aparentemente libre y casi siempre manipulada, o bien advertir el papel de las instituciones nacionales en el afianzamiento y defensa de la democracia para ver que no todo es blanco y negro en esta asociación entre calidad de la democracia y diámetro del territorio.

<sup>2</sup>Es evidente que mientras ciertas reformas de sentido "social" han tenido que pasar por penosos procesos de "reforma constitucional", las reformas estructurales, que afectan todas las relaciones y los modos de convivencia social de manera brutal, simplemente se implementan por la vía de las políticas estatales. Nuestras constituciones, presentes desde la conformación liberal de nuestros estados nacionales, se erigen así en vigilantes del nuevo liberalismo y su proyecto. Y los ejércitos en el brazo armado de ese proyecto, como garantes últimos del poder de sectores minoritarios.

<sup>3</sup>Equivalente en calidad pero mayor en cantidad a la "nacionalización" de la deuda externa privada.

<sup>4</sup>En esto hay mucho que aprender del estilo de trabajo de las Comunidades Eclesiales de Base.

<sup>5</sup>Esto no se reduce a que de tanto en tanto los dirigentes máximos del gobierno local enfrenten la crítica popular en asambleas y prometan corregir y vigilar el comportamiento de empleados y funcionarios. Es necesario al menos tres partes en estas reuniones: dirigentes político-administrativos responsables, funcionarios que están en contacto directo con el público en sus actividades, y representantes de ese público.

<sup>6</sup>En otra dimensión más profunda de lo político, referida a los tiempos de una transformación estructural, de creación de condiciones permanentes superiores para la vida social, se pueden tender a confundir los horizontes utópicos con los ritmos de lo posible.

<sup>7</sup>"Descentralización y democratización de la sociedad".

<sup>8</sup> Sobre esto puede verse: José Luis Coraggio, *Comunicación y representación popular: El caso de la Revolución Sandinista*, *Papers on Latin America*, N° 36, The Institute of Latin American and Iberian Studies, Columbia University, 1994.

<sup>9</sup>"Desnacionalizar" en el sentido de dejar de ser un poder de ámbito nacional.

<sup>10</sup> Sobre esto puede verse: José Luis Coraggio, "La construcción de una economía popular como horizonte para ciudades sin rumbo", *Pobreza urbana y Desarrollo*, N° 9, IIED-AL, Buenos Aires, 1995, y "Contribuciones posibles de la economía popular urbana a la transformación productiva con equidad", *ponencias* de fronesis, N° 10, Quito, 1994.