

La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular (1988) ¹

1. Introducción

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

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

Para el primero como instrumento que permita realizar la auténtica revolución liberal, rompiendo con el "mercantilismo", mediante la privatización de la producción de derecho según un orden natural en el que "las reglas que producen los hombres espontáneamente nacen de la experiencia, de la constatación del éxito y del perfeccionamiento de la práctica",² dando "fuerza de coerción a aquellas instituciones privadas, informales o formales... que están funcionando hoy mejor que el Estado" (p.306). En su concepto "no hay necesidad de tratar por enésima vez que el país se ponga de acuerdo en objetivos comunes, porque un 'proyecto nacional' que trate de lograr un consenso explícito sobre objetivos precisos es imposible en un país tan heterogéneo y populoso (el Perú)." (p.299). Por lo demás, todo su discurso apunta a la "despolitización" (en el sentido de referencia al Estado) de las relaciones sociales.

Por su parte, Jordi Borja considera "la descentralización político-administrativa como medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria", y adelanta que esto supone "inyectar nuevos contenidos a la cultura política de la izquierda que, a su vez, respondan a las ofensivas culturales conservadoras de carácter tecnocrático y neo-liberal"³. Y parece coincidir con de Soto en la futilidad de intentar acordar proyectos nacionales, cuando afirma que "la consecución de nuevos consensos en torno a proyectos colectivos, sólo podrá promoverse desde estructuras políticas próximas, representativas y globales, como son las locales y regionales".

Llama la atención que un mismo proceso (la descentralización del Estado) pudiera servir a objetivos tan disímiles. Lo primero que sugiere es que el mismo término es utilizado para denotar procesos muy diversos de reorganización institucional. Otra interpretación es que se trata de un proceso objetivamente contradictorio que conlleva

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

² Hernando De Soto, op. cit., 1987, p.308.

³ Jordi Borja et al, Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local, ICI-FLACSO-CLACSO, Buenos Aires, 1987, p. 24.

desarrollos opuestos simultáneos. Una tercera sería que el contenido mismo de un proceso de descentralización puede asumir cualquiera de esos desarrollos alternativos o diversas combinaciones de los mismos, y que depende de las condiciones de partida o de otros factores que sea uno u otro el que prime.

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

Sin embargo, en la literatura reciente se tiende a dejar sobreentendido el sistema de conceptos que darían contenido a la propuesta, y autores de diversa orientación se empeñan en defender las virtudes de la descentralización en general. Así, nos fuerzan a hacer una lectura crítica, sobre todo de quienes se adscriben a objetivos de corte popular, pues la descentralización -como discurso ideológico o como proceso real- puede servir tanto a la reacción como a las fuerzas populares, según quién la comande, según la coyuntura, pero en ningún caso podría servir a ambas por igual.

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

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

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

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

partida con determinadas reformas institucionales tiene un campo de resultados posibles que no es puramente contingente, que puede ser materia de predicción, al menos probabilística.

Pero hay otros problemas en estas propuestas pretendidamente universales, que asignan a una estructura institucional o a un modo de acción la capacidad mágica de resolver la cuestión social. En los setenta se generalizó la propuesta teórica de que la ciudad capitalista era el "lugar de reproducción de la fuerza de trabajo", proposición en la que se cimentó un rico conjunto de conceptos como el de consumo colectivo, la politicidad de los nuevos movimientos reivindicativos, etc. Pero fue más tarde que se hizo evidente que, más que una hipótesis teórica derivada del sistema de pensamiento marxista, era una hipótesis del pragmatismo político, presentada teóricamente para fundamentar las más amplias alianzas en las ciudades europeas contra el Estado representante del capital monopolista. Y esa propuesta política se generalizó (y cruzó el océano) junto con el concepto supuestamente universal⁴.

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

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

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

2. Algunos contenidos de la propuesta de descentralización

Una manera de señalar la indeterminación del concepto de descentralización es sacar a luz sus múltiples equivalentes implícitos o explícitos y advertir que son

⁴ Ver: Manuel Castells, La Cuestión Urbana, Siglo XXI, Buenos Aires, 1974, y Estructura de clases y política urbana en América Latina, SIAP, México, 1974.

contradictorios entre sí o que su realización simultánea es teóricamente imposible o que sólo lo sería bajo condiciones muy particulares. Veamos algunos ejemplos:

a. "Privatización": Implica que, del conjunto de funciones que habían llegado a ser consideradas históricamente como propias del Estado, una parte importante deje de ser atribución del mismo (adiós al consumo colectivo). Esto puede implicar que la función deje de ser cumplida, o bien que lo sea con otros criterios (pasar del criterio de necesidad básica que debe ser satisfecha prioritariamente en cumplimiento de los derechos humanos, al de demanda solvente, por ejemplo) y/o que otros agentes o procesos se hagan cargo de la misma, en ámbitos similares o redefinidos. Se esgrimen la eficiencia y la reducción del gasto público inflacionario como criterios "objetivos".

b. "Desregulación": implica que una parte de las funciones de regulación estatal de la economía sean devueltas al libre juego de fuerzas del mercado (adiós a la utopía de la planificación centralizada). Se asocia esta propuesta a la necesidad de acabar con la burocracia que asfixia la creatividad de la sociedad, y devolver la iniciativa al capital privado así como a otras formas de actividad 'informales', etc.). Asimismo, implica que los precios de los servicios que resten estatales reflejen los costos reales y que cada uno pague por lo que recibe (o no reciba nada si no puede pagar). La libertad aparece aquí como el principio orientador de esta línea, y la necesidad pierde peso como generadora de derechos. La libertad es producida automáticamente por la institución mercado y no es asunto de lucha política⁵.

c. "Participación-Autogestión": implica que una parte de los servicios que históricamente ha venido prestando el Estado, sobre todo en el área social, pasen a ser prestados por empresas privadas que incorporan usuarios al capital (educación, medicina, seguro social, etc.) o bien por organizaciones puras de usuarios que se hagan cargo de tales prestaciones, predominantemente a nivel local. Aquí el devolver la iniciativa a la sociedad y la autarquía (generar sus propios recursos, resolver sus propios problemas) aparecen como valores principales⁶.

d. "Participación-Autogobierno": implica redefinir las jurisdicciones políticas, dando más peso a los niveles locales (principalmente municipales) de representación política y administración. El valor que se esgrime en este caso es el de la democracia, dando a entender que se trata de una democracia más directa, y que posibilita el control de los representantes por los representados.

⁵ Ver. Franz Hinkelammert, "Democracia y nueva derecha en América Latina", Nueva Sociedad, N° 98, Caracas, 1988.

⁶ Ver, por ejemplo: Andrés Yurjevic, "La necesidad de una tecnología que promueva la participación popular", Ideas y acción, N° 177, 1987/6. (citado en IRED/FORUM, N° 28, Lima, 1988). Allí se dice: "se trata de que, simultáneamente, el pueblo asuma sus necesidades, produzca los bienes que necesita y, a través de ese proceso, se desarrolle él mismo haciéndose cada vez más capaz de enfrentar problemas mayores". La falacia de este razonamiento estriba en que la socialización, aún comenzando desde grupos locales, de la satisfacción de necesidades, lleva necesariamente - hasta donde la historia nos permite predecir- a un desarrollo de la división del trabajo que parece siempre requerir formas no solidarias de mercado, pero también al desarrollo de relaciones estatales. Se reedita la confusión de una utopía con formas institucionales supuestamente realizables. Sobre esto ver: Franz Hinkelammert, Crítica a la razón utópica, DEI, San José, 1984.

e. "Participación-control del Estado": implica revisar el grado de centralización (excesiva) que han alcanzado nuestros Estados en materia administrativa, propiciando que se pase a niveles locales o regionales todo lo que sea factible sin afectar negativamente (en general se supone que mejorando) el cumplimiento de las funciones estatales. Los principios que se afirman son el de la eficiencia administrativa y el de la facilidad de control del Estado por la sociedad.

f. "Reconocer las particularidades": implica institucionalizar la conflictualidad social de modo que los intereses particulares diferenciables territorialmente se expresen no por la mediación política general sino directamente, a través de la organización de las comunidades locales. Esto afirma el principio de autorepresentación y, consiguientemente, la posibilidad de evitar una generalización ficticia de las identidades (como supondrían los esquemas basados en clases o en la "ciudadanía", etc.).

g. "Construcción de consensos desde las bases": implica crear agregaciones sociales de tal manera que dentro de ellas pueda darse que el interés común (local) prime por sobre las diferencias internas, facilitando que la sociedad comience a practicar exitosamente la concertación social. El principio que aquí se afirma es el de la concertación social como mecanismo de estabilidad democrática.

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

3. El contexto ideológico de la propuesta de descentralización

El neoliberalismo es sin duda la corriente ideológica que impulsa la propuesta de descentralización con fuerzas materiales (las presiones económicas y políticas de gobiernos centrales y del FMI, con el acompañamiento del BM y del BID, pero también el poder militar)⁷

Por otro lado, encontramos que la socialdemocracia y en parte la democracia cristiana parecen más proclives a mantener las funciones "clásicas" del estado como regulador, mediador y árbitro de la conflictualidad social, aunque la crisis económica y la deuda externa imponen a sus gobiernos -a través de procesos objetivos o por la acción del

⁷ Ver: Gordon Sumner et al, "Una estrategia para Latinoamérica en la década del 90", segundo documento del Santa Fe, aparecido en agosto de 1988, y previsto como guía para el gobierno de Bush. Allí se dice: "El sistema latinoamericano es estatista por naturaleza aún cuando lo gobiernen representantes elegidos democráticamente. (...) el problema subyacente es cultural: la disputa acerca de cuál es el mejor sistema. Por eso, la cuestión no es sólo sobre las formas y procedimientos para la elección de gobernantes (...) deben reducirse al mínimo las fuerzas económicas al desarrollo de la democratización (...) reconocer la necesidad de que los gobiernos que intentan crear sistemas democráticos, proscriban a los partidos antidemocráticos (...) alentar el desarrollo de la empresa privada en Latinoamérica e intentar acelerar la privatización de las empresas paraestatales (...) establecer programas de ayuda a la democracia entre la burocracia estable, incluyendo a las Fuerzas Armadas...". El Gramscismo y la Teología de la liberación aparecen como enemigos en la lucha cultural que nos preparan (fuente: Página/12, Buenos Aires, 13 de noviembre de 1988)

FMI, el BM, y la presión de gobiernos de los países capitalistas centrales una mayor adecuación a la estrategia que viene del norte.

La organización de la sociedad civil aparece con fuerza variable en estas corrientes, pero siempre desde la perspectiva de cooptación por el estado. Por otro lado, de hecho, la propuesta neoliberal, que aparentemente es antiestatista a ultranza y se funda en el principio del mercado total, implica el fortalecimiento de las funciones represivas del estado y su instrumentación para el proyecto de las clases propietarias más concentradas ⁸ (en esta etapa de extroversión de nuestras economías, aparentemente el capital nacional no requeriría al estado de la misma forma que fue en etapas de introversión).

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

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

Si se pretendiera asumir una posición científica objetiva, parece una tarea imposible decidir si la descentralización del estado es en general una alternativa superior a la centralización, tanto en términos de una eficacia sistémica indeterminada social y políticamente, como desde la perspectiva de un proyecto popular. De lo que se trataría es de determinar grados y formas de centralidad de los diversos ámbitos articulados de decisión y de concertación/lucha. No puede hablarse rigurosamente de "descentralización" a secas. Debería especificarse de qué funciones o relaciones se está proponiendo una descentralización. Asimismo deberían plantearse las formas y condiciones concretas de la descentralización propuesta. Pero, lo que es más importante, es necesario situar las propuestas en el contexto coyuntural de cada sociedad. No pueden producirse fórmulas idénticas para un Chile gobernado por Pinochet y para el Chile post-Pinochet o para Brasil y Uruguay ⁹.

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

⁸ Ver Franz Hinkelammert, "Democracia, estructura económico-social y formación de un sentido común legitimador", en: José L Coraggio y Carmen D. Deere (Eds.), *La transición difícil*, op. cit

⁹ Ver: Carlos Pérez Arrane y José María Alonso, "Cuál es el espacio para el desarrollo local y regional?", en: "Descentralización y desarrollo local", Cuadernos del CLAEN, #45-46, Año 13, Montevideo, 1988; Silvio Mendez Zancheti, "Quarto poder ou autonomía municipal?", *Espacio & Debates*, 19, San Pablo, 1986; Vicente Espinoza et al, "Poder local, pobladores y democracia", *Proposiciones*, 12, Sur, Santiago, 1986.

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

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

Ahora se plantea la utopía de una democracia que se autoreproduzca mediante el libre juego de las fuerzas políticas dentro de un marco institucional que bien podríamos denominar el "mercado político". Y, hoy como ayer, podríamos predecir que dicha propuesta, implementada a partir de las condiciones sociales y políticas de partida de nuestros países, sólo puede conducir a la concentración y centralización del poder en pocas manos. Asimismo, tal como los neoclásicos en la economía, hay quienes plantean que el libre juego de fuerzas a partir de la situación de partida conducirá al equilibrio estable del sistema. Otros advierten las dificultades del punto de partida y por tanto propugnan ciertas intervenciones que posibiliten el "despegue" del sistema bloqueando los mecanismos antidemocráticos: el "pacto" político¹⁰.

Si bien los planteamientos políticos de un socialismo estatista están hoy lejos de concitar las emociones de las masas e incluso de la mayoría de las corrientes de izquierda, es obvio que la propuesta centrada en la lógica de estabilidad del sistema democrático escamotea un hecho esencial: las posibilidades teóricas (y prácticas) de estabilización política sobre las bases de estas sociedades y economías altamente heterogéneas y polarizadas son prácticamente nulas, salvo que se postule la autonomía total de lo político¹¹.

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

Esa propuesta implica eludir la cuestión de la articulación de fuerzas sociales en campos antagonicos, orientados por un enfrentamiento central que reordenara las múltiples

¹⁰ Ver: Mario R. Dos Santos, "Pactos en la crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia", en: Concertación político-social y democratización, Mario R. Dos Santos (comp.), CI,ACSO, Buenos Aires, 1987, pág. 17.

¹¹ Sobre la imposibilidad de separar lo político de lo social, ver: Mario Dos Santos (Comp.), Concertación político-social y democratización, op. cit.

oposiciones parciales y les diera un sentido estratégico. Más bien se nos propone la figura de un campo multipolar, indefinido teórica y políticamente, donde todos tienen en común el jugar "libremente" en un mismo espacio.

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

Se habla de que el Estado centralizado "significa hoy una expropiación política de las clases populares"¹², pero pretender expropiarle al campo popular la posibilidad (y la amenaza) de una revolución social y política, en condiciones históricas en que el sistema capitalista sólo puede ofrecer más miseria y más dependencia es, de hecho, dejarlo sin utopías movilizadoras.

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

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

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

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

Claro que podemos rastrear como continuidad una corriente del pensamiento revolucionario que siempre propuso limitar al Estado y restituir a la sociedad sus poderes. La cuestión, sin embargo, es si el auge actual de las propuestas de descentralización del

¹² Ver: Jordi Borja et. al, op.cit., p.35.

Estado es un movimiento autónomo de tal pensamiento volviendo a sus raíces, si es el resultado de un diagnóstico revisado de nuestras realidades y de la estrategia para transformarlas según la misma utopía, o de una convergencia tal vez involuntaria con una iniciativa originada en el interior del proyecto de dominación.

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

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

4. Algunos problemas de las propuestas de descentralización

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

4.1. La descentralización territorial como respuesta a la heterogeneidad

El reconocimiento de la heterogeneidad social sectorial aparece como una reacción a las concepciones que homogeneizaban a priori la sociedad y, en particular, reducían lo popular a las clases trabajadoras, y plantea como un cambio saludable el surgimiento de movimientos sociales que coaligan intereses supuestamente sí homogéneos (etnia, género, etc.) en una acción reivindicativa común. Pero también hay quienes postulan que la nación es una homogeneización apresurada de nuestra heterogénea realidad social y plantean la necesidad de que el Estado reconozca la heterogeneidad territorial, que debería verse expresada en la organización diferenciada de intereses locales diversos. Así, el municipio sería "el actor estatal especializado en la diferencia"¹³

Efectivamente, desde la perspectiva de la reivindicación, parece necesario dar voz propia a las zonas marginadas por las políticas nacionales del Estado. Pero como -por su propia mecánica- para plantear reivindicaciones de intereses hacen falta instancias estatales accesibles, con capacidad de asignación de recursos o de resolución de normas, esta nueva

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

autorepresentación requeriría de una consecuente regionalización de las relaciones estado-sociedad, con lo que el Municipio u otras instituciones existentes deberían ser dotadas de esas capacidades a través de la descentralización.

Sin embargo, podríamos argüir de otra manera. Habida cuenta de las innumerables clasificaciones del todo social que podríamos hacer si tomamos las diversas variables que registran heterogeneidad en la población, no parece legítimo ponerlas a todas en un pie de igualdad ni privilegiar unas sobre otras sin una teoría general del cambio social. Al menos las postulaciones sobre la centralidad de la clase obrera se basaban en una teoría general de las sociedades capitalistas y de sus posibilidades de transformación. Que la validez de tales teorías y en particular de algunos de sus teoremas y corolarios políticos estén en discusión y revisión no nos dispensa de plantear teorías alternativas¹⁴.

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

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

4.2. La resistencia como eje de acción

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

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

¹⁴ De hecho, muchos que niegan la centralidad del "ser obrero", afirman sin sustentación la del "ser vecino".

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

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

4. 3. Fortalecer la heterogeneidad como base de la democratización

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

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

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

En otro orden de cosas, la heterogeneidad no es un valor en sí. Por ejemplo, ¿podría afirmarse que la proliferación de sectas religiosas dirigidas desde Estados Unidos, generalmente atrincheradas a nivel rural-local, es un rico desarrollo de la heterogeneidad del pueblo, cuando vemos los efectos que han tenido sobre la constitución de la conciencia campesina? En cambio, cuando las comunidades eclesiales de base trabajan a nivel local no

lo hacen para dividir y ciertamente apuntan a homogeneizar al "Pueblo de Dios", fortaleciendo algunas de sus identidades positivas, según una estrategia ideológica con resultados políticos muy diversos al de las sectas. Que no tengan una estrategia política en sentido lato, o que no hagan suyo el problema de la articulación y recomposición de la heterogeneidad como sujeto político, es otro asunto.

4.4. La separación entre "lo local" y la autodeterminación nacional.

No deja de llamar la atención que, en una época de acelerada centralización del capital y del poder político internacional, en que la tarea de autocentrar nuestras sociedades parece requerir como escala mínima la región latinoamericana ¹⁵, se esté acompañando o propugnando la descentralización de nuestros estados nacionales sin hacer un planteo completo de cómo puede salvaguardarse que ese aspecto de la democratización conduzca a una autodeterminación efectiva.

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

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

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

¹⁵ Ver Carlos Ominami, *El tercer mundo en crisis*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987, Cap. VI.

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

Uno de los supuestos en que se basa la propuesta de descentralización, vista como conformación de ámbitos locales de organización social, es que en estos se determina una identidad nueva, con un rico potencial para la constitución de ciudadanos libres, capaces de reconocerse directamente gracias a la "escala humana" de lo local ¹⁶.

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

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

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

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

La posibilidad de ese mundo local, constituido por hombres libres que se autogobiernan, es una utopía basada más en una visión de un pasado idealmente reconstruido de la humanidad (la comunidad primitiva, embellecida con los adelantos de la técnica moderna) que en los posibles desarrollos de la humanidad concreta. Por lo demás, su sustento es puramente ideal en tanto no nos muestra cómo esta realidad puede, por su propio proceso contradictorio, llevarnos a ese estado idéntico.

Hasta donde sabemos, no hay postulación de leyes objetivas que indiquen la tendencia a la fragmentación del mundo, sino más bien a su unificación e integración¹⁷. El

¹⁶ Ver: Max-Neef, et al, op.cit.

¹⁷ Se viene afirmando especulativamente que la biotecnología y la informática van a generar una revolución social que viabilizará la autonomización de los mundos locales. Ver: Alvin Toffler, La Tercera Ola, P&J

problema es: ¿quién va a hegemonizar ese proceso mundial?, ¿desde qué valores se va a organizar esa nueva sociedad mundial?, ¿qué articulación van a tener lo mundial, lo regional (nacional) y lo local?. Y, consecuentemente, el problema es: ¿qué hacer para orientar ese proceso en un sentido favorable para las grandes mayorías?

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

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

4.6. La supuesta viabilidad de la autonomía local

Se afirma que lo local es un nivel privilegiado para que las masas "busquen también una solución a sus propios problemas" o para "la búsqueda autónoma de alternativas de desarrollo local"¹⁸. Se puede entender que esto vale para algunos problemas muy específicos que son resolubles con acciones o recursos locales. Pero cualquier apreciación de los problemas reales de una comunidad integrada a la sociedad, incluso en posiciones periféricas, subordinadas, hace dudar sobre la relevancia de esta propuesta.

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

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

Editores, Barcelona, 1980. Sería interesante contraponer estos ejercicios de imaginación con el que pudo hacerse hace 40 años, cuando apareció la TV, y se la pudo haber pensado como instrumento de liberación y socialización bajo un signo popular. Pensemos en las fuerzas que desató la propuesta de un nuevo orden informativo internacional, si bien la tecnología lo permitiría...

¹⁸ Ver: Rigoberto Rivera, "Gobiernos locales y desarrollo", en: Gobierno local y participación social (debate desde una perspectiva agraria), Varios autores, GIA, Santiago, 1988, p.48.

4.7. La indeterminación de "lo local"

Por momentos parece que lo que se propone es una reforma del Estado (bajo la forma de reorganización territorial de sus competencias), para que cumpla más eficiente y democráticamente (con mayor posibilidad de control popular) sus funciones. Pero esto nos lleva a un viejo problema en el campo de la "ciencia regional": la determinación de un esquema óptimo de asignación de funciones a jurisdicciones definidas territorialmente, donde uno de los factores sería la regionalización del problema que encara cada función del Estado, el ámbito de las causas de su reproducción, el de los agentes y recursos requeridos para su solución o gestión, etc.¹⁹

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

No podemos tampoco presuponer que la negociación de los salarios sería mejor llevarla a cabo a nivel local, para que los trabajadores en zonas con mejores recursos puedan reclamar mayores ingresos (y los de zonas sin recursos morir o migrar²⁰, salvo que implícitamente estemos reinstalando el principio de que el mercado es el mejor asignador de recursos y lleva a la distribución equitativa del valor entre factores de la producción localizados.

Pero, sobre todo, no debemos suponer que la organización según regiones (ámbitos locales) homogéneas sea la más eficaz para afirmar la capacidad de resolver los propios problemas. ¿cómo encontrar soluciones propias a los problemas de un centro urbano, basado en las actividades de transformación y de servicios de una región agrícola, si la cuestión agraria queda en manso de los diversos municipios vecinos? ¿cómo contribuyó a la democracia y a la organización de un sujeto antidictatorial la segregación de Santiago realizada por la dictadura de Pinochet?²¹

¹⁹ Ver: José L. Coraggio, Territorios en Transición, Op. Cit. 1988, cap. I y 5.

²⁰ Para un punto de vista diferente, ver: Crispí y Durán, "Gobierno local, desarrollo rural y participación: algunos alcances para el Chile democrático", en: Gobierno local y participación social (debate desde una perspectiva agraria), op.cit.

²¹ Sobre esto ver: Eduardo Morales y Sergio Rojas, "Sectores populares y municipio", op.cit. Como hipótesis inicial, diríamos que la regionalización homogénea ha sido funcional para la dominación de la dictadura militar en Chile y que la democratización tenderá nuevamente a la heterogenización, lo que a su vez sería funcional para un proyecto de hegemonía popular.

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

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

4.8. La "identidad local" como base para el desarrollo y la democracia

Cuando se afirma una tesis a cómo dé lugar se cae una y otra vez en argumentaciones falaces. La asociación que podría existir entre descentralización del Estado y desarrollo económico, comparando países -con historias del Estado tan diversas que de hecho hacen espúreas estas correlaciones-, llevaría a afirmar que la descentralización del Estado producirá el desarrollo.²² Se afirma así el alto valor de "lo local" como ámbito de constitución de actores para el desarrollo.²³

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

¿Podríamos aceptar que la negociación local de salarios es un marco institucional favorable para la consolidación de la identidad obrera como agente de su propio desarrollo? Y ¿qué entendemos por "desarrollo"? Si aceptáramos que la reproducción de la fuerza de trabajo a niveles cualitativamente superiores es una de sus características, y que esto pasa en primer lugar por la satisfacción de necesidades básicas de toda la población, ¿no deberíamos concluir que esta perspectiva sólo puede ser asumida por una clase obrera organizada como clase nacional, e integrante de un bloque hegemónico también nacional?.

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

O, en otro orden de cosas, ¿qué implica para la democracia el que se fragmente el campo popular y se lo entregue -en su búsqueda de un desarrollo social- a negociaciones con las fuerzas, mucho menos fragmentadas, del capital nacional o internacional? Salvo que se presuponga que la población local podría tener un capital "cautivo" dinámico y relevante para el desarrollo de la comunidad... Pero esto sería ignorar la realidad del desarrollo del

²² Ver: R. Rivera, "Gobiernos locales y desarrollo", op.cit., p. 52.

²³ Ver: Arocena op.cit

capital, cuyo paso a formas más avanzadas de acumulación viene acompañado de su creciente movilidad sectorial y territorial.

4.9. La idealización del saber local

Se afirma que cuando más cerca se está de algo tanto más fácil es comprenderlo. Según esto, nadie puede entender mejor el racismo que un racista. O se afirma sin cualificaciones que "es en el ámbito local donde serán mejor visualizadas las posibilidades de desarrollo de las actividades productivas, como un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, infraestructura, etcétera".²⁴

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

4.10. La ausencia de referencias a la articulación política del campo popular

Podría argüirse que estamos caricaturizando la propuesta de descentralización, haciendo una lectura sesgada de la misma. Sin embargo, en general los trabajos consultados sobre el tema dejan para otros el considerar el efecto global sobre los antagonismos sociales de la eventual implementación de su propuesta. Es más, en algún caso se afirma que "únicamente la propuesta de poderes locales democráticos permitiría hacer la síntesis de procesos muy heterogéneos entre sí".²⁵

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

Implica abrir frentes en todos los niveles: el local, el regional, los sectoriales, el nacional, el intemacional o el sectorial mundial, etc. sin exclusión de ninguno, sin idealizar ni presuponer que uno es intrínsecamente superior. Será la evaluación de la coyuntura concreta de la sociedad, del juego de fuerzas, del estado del movimiento popular, de las relaciones Estado/sociedad, etc. Ia que permitirá eventualmente señalar ciertas vías como

²⁴ Ver Jaime Crispi y Esteban Durán, "Gobierno local, desarrollo rural y participación: algunos alcances para el Chile democrático", en: Varios autores, Gobierno local y participación social (debate desde una perspectiva agraria), op. cit. p.334.

²⁵ Ver: Jordi Borja, et. al., 1987, p. 17.

prioritarias o más eficaces en el momento, pero nunca como alternativas excluyentes y constitutivas por sí de la nueva sociedad. Si el punto de partida de las organizaciones políticas nacionales es apenas materia prima para una transformación ineludible, tampoco es posible idealizar el punto de partida del saber popular, básicamente atado a un sentido común legitimador del sistema de dominación.

No se trata tampoco de diseñar e implementar un dado modelo en cuyo perfeccionamiento deberán concentrarse las fuerzas de dirección social. Se trata de abrir y mantener abiertos espacios para que el pueblo pueda ir experimentando nuevas formas de socialidad, nuevas vías de transformación, organizándose y reorganizándose, sin aceptar el chantaje de que o se encasilla en determinadas estructuras de participación o se acaba esa democracia en la que de hecho es un marginal.

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

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

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

Es posible que los planteos democratistas, centrados en la estabilidad de determinada coyuntura un régimen de convivencia y en la afirmación de identidades olvidadas por la teoría social, estén motivados por nuestras angustias y temores ante la posible reiteración de una represión brutal que golpeó por igual a sectores medios y a las clases subalternas, que violentó de maneras inéditas los derechos humanos. Pero los derechos humanos incluyen el derecho a la vida en todas sus dimensiones, a la autodeterminación, a todos los derechos políticos y sociales que han sido y siguen siendo violados todos los días en nuestros países, aún bajo regímenes formalmente democráticos.

Pretender amortiguar las luchas por la cuestión social para asegurar que ciertos derechos políticos, definidos estrechamente, sean custodiados de las acciones de los enemigos que están intocados y que por lo tanto garantizan un chantaje permanente, puede ser en última instancia una propuesta violatoria de una democracia definida como sistema de derechos humanos centrado en el derecho a la vida y en la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de una sociedad.²⁶

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

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

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

Por lo demás, el municipio -como ente administrativo del Estado o como gobierno local- no es una forma universal. El mundo indígena y su proyecto de autonomía puede ser afectado por esta forma si se le impone, pues la unidad de los pueblos indígenas puede requerir otras formas de articulación con el Estado nacional. Asimismo, la clase obrera puede ver afectada su unidad como clase si se la fragmenta a nivel territorial y definitivamente no podría aspirar a controlar el proceso de producción ni el de reproducción a nivel local.

Esto implica mantener un enfoque crítico por igual ante las formas concretas que adopta el Estado nacional y el municipal, evitando transmitir una confianza ciega en la descentralización y sus instituciones "naturales". Puede acaso afirmarse con rigurosidad y universalmente que el municipio democrático (comparado obviamente con un Estado nacional democrático), "siendo...el menor ámbito territorial de la sociedad, constituye el ámbito de mayor convergencia donde se interpenetran las lógicas del Estado y de la sociedad civil"²⁷. ¿O que "una efectiva descentralización -traspaso de funciones y recursos desde el gobierno central- se traduce siempre en una profundización del proceso democrático y en la expansión de los espacios de participación de la comunidad...(ampliando) el espacio de la sociedad civil?"²⁸

Se tiende a identificar -sin una trama conceptual ni histórica que lo justifique- el ámbito local con la democratización, con el autogobierno, con la autodeterminación. En

²⁶ Ver: Franz Hinkelammert, op.cit. 1986

²⁷ Ver J. Ahumada, "Democracia, planificación y municipio: propuesta de un marco para políticas futuras", en: Gobierno local ~ participación social (debate desde una perspectiva agraria), op. cit., p. 100.

²⁸ Ver J. Ahumada, op.cit. p.94.

oportunidades esto parece coherente con cierta concepción de la democracia. Como cuando se postula que "un lugar privilegiado para ayudar a establecer algunos entendimientos básicos lo constituye el ámbito local. Ahí será más factible establecer lugares de concertación y grados de consenso entre los distintos sectores sobre todo en lo relativo a los problemas de interés común o general. La resolución de los problemas y diferencias a nivel global, implicará mayores grados de ideologización y conflictividad entre los diferentes sectores y posiciones, situación que en nada favorecerá la redemocratización del país.²⁹

Aún si se aceptara que en la coyuntura actual del proceso de regreso a la democracia que se vive en Chile ésta puede ser una propuesta táctica válida, no cabría la generalización acerca de las virtudes intrínsecas del ámbito local respecto a la democratización. Pues si democratización tiene que ver no sólo con resolución pacífica de conflictos -no importando quién pierda o gane-sino con las necesarias transformaciones estructurales para avanzar también en una creciente equidad social.³⁰ resulta difícil imaginar cómo dichas transformaciones estarían definiéndose a nivel local, y cómo se podría evitar la conciliación de los intereses y el abandono de la lucha principal en aras del interés común local.

La ecuación autonomía municipal = autogobierno popular es una falacia, sobre todo en el contexto del régimen político predominante en nuestros países³¹ Dentro del mismo, si los habitantes de una zona deciden votar por un gobierno local dentro de una corriente política opuesta a la dominante a nivel nacional es de esperar que, en tanto el gobierno nacional puede asignar recursos discrecionalmente, tenderá a favorecer los municipios o provincias de su propia corriente. La mera anticipación de esta situación hará que los votantes piensen muy bien si quieren un gobierno popular sin recursos para implementar sus proyectos sociales o un gobierno al que deberán oponerse pero que deberá atender a presiones y reivindicaciones para sostener su legitimidad formal.

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

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

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

²⁹ Ver: Crispi y Durán, op.cit. p.338.

³⁰ Ver: M. Dos Santos, op.cit. p. 12.

³¹ Ver: "Poder local ¿Poder popular?", incluido en este volumen.

económica, de las más diversas organizaciones populares en las instancias de control al capital, etc. y, obviamente, luchar por ganar la representación mayoritaria en los diversos niveles del sistema político).

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

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

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

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

Asimismo, mientras la participación sea pensada como mera forma de expresión de intereses particulares en un campo pluralista, y no como expresión de la capacidad como estadistas de pensar en la globalidad de la situación social, económica y política, cabe anticipar que todo desarrollo de la participación sobre esas bases llevará a una "explosión de demandas" que, en los mareos del sistema vigente y su crisis, puede llevar justamente a la desestabilización de la democracia por la que se estaría velando.

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