

Poder local, ¿Poder popular? (1987) ¹

1. El contexto ideológico de la búsqueda de nuevas utopías

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

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

Lo de "irreales" implica que si bien las motivaciones para prefigurar una nueva sociedad tienen un fuerte componente de crítica a situaciones empíricas de la realidad contemporánea, no logran superar el nivel de irrealidad que significa armar modelos de sociedad en base a principios, más que al conocimiento profundo de las posibilidades de transformación de una realidad que, nos guste o no, es la materia prima de la que puede devenir otra nueva y que, como tal, pone límites a nuestras aspiraciones idealistas de construir una sociedad diversa. Son también irreales en cuanto no incorporan una estrategia de acción que muestre tener viabilidad³, que identifique el o los sujetos de la misma así como las posibles correlaciones de fuerzas en favor o en contra de la propuesta de transformación, o su competencia en relación a otras existentes.

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

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

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

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

A un nivel más analítico, y dentro del campo atinente a este seminario, el pensamiento utópico maneja múltiples oposiciones, cómo las de mundialización-localización; productivismo-conservación; alineación o dependencia-autodependencia; centralismo-autonomía; global-inmediato; macro-micro; estructuras-agentes; masas-persona; homogeneización-diferenciación; etc. pero no hay ninguna razón por la cual una "colección" cualquiera de estas notas, negadora de otros tantos aspectos de la realidad existente, constituirá una idea coherente de nueva sociedad. Nuestra misma práctica teórica nos indica que una teoría de la sociedad – sea de una existente o de una prefigurada – debe incluir las complejas leyes que rigen el funcionamiento de esa sociedad las que, en ningún caso, pueden reducirse a una combinatoria de elementos viejos y/o nuevos.

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

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

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

Obviamente no queda lugar para mucha "dialéctica" en ese tipo de planteamientos. Y, sin embargo, cualquier propuesta eficaz para transformar la realidad actual en el sentido que señala una utopía coherente, debe proveernos de una estrategia política que se apoye en la misma realidad. En relación a esto, nos parece altamente pertinente la tesis de

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

Hinkelammert sobre el realismo o pragmatismo de lo político: "no será posible una política realista a no ser que ella sea concebida con la conciencia de que sociedades concebidas en su perfección no son sino conceptos trascendentales a la luz de los cuales se puede actuar, pero hacia los cuales no se puede progresar. Por lo tanto, el problema político no puede consistir en la realización de tales sociedades perfectas, sino tan sólo en la solución de los muchos problemas concretos del momento(subrayado nuestro)"

La propuesta de desarrollo "a escala humana"

Una reciente propuesta de desarrollo "a escala humana",⁵ que tiene la virtud de intentar superar el nivel de "colección" de notas, para estructurar un modelo de nueva sociedad, abre la posibilidad, por eso mismo, de avanzar colectivamente en ese desarrollo mediante la crítica de las contradicciones del mismo modelo propuesto, a la vez que pensar políticamente el camino de la transformación. Así, en la citada propuesta se reconoce la necesidad de "zanjar la creciente atomización de movimientos sociales, identidades culturales y estrategias comunitarias" y que "Articular estos movimientos, identidades, estrategias y demandas sociales en propuestas globales no es posible mediante la homogeneización que caracteriza a los populismos o nacionalismos. Requiere, por parte del estado (subrayado nuestro), nuevos mecanismos institucionales capaces de conciliar participación con heterogeneidad, formas más activas de representatividad y mayor receptividad en cada una de las instancias públicas". Así, en un discurso marcado por la afirmación de la incapacidad histórica del Estado para lograr la promoción del desarrollo social, un punto de apoyo para superar el espontaneísmo y pasar al nivel estratégico es el Estado mismo!

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

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

⁵ Ver: Max-Neef, Manfred, et al: "Desarrollo a escala humana Una opción para el futuro.", en: Development Dialogue, Número Especial, CEP-AUR-Fundación Dag Hammarshjold, Santiago, 1986.

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

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

La apelación a "los equilibrios ecológicos", o a lo cotidiano, lo local, etc., como "escala humana", trae ribetes humanísticos -centrados en la persona, si es que no en el individuo-, a una discusión en el contexto de crisis de un sistema que, lejos de desvanecerse, busca su reconstitución bajo nuevas o viejas formas, y que en ningún caso está librado a la inercia histórica, sino que mantiene -brutal o sutilmente- el ejercicio de dominación mediante la (re) organización y el sostenimiento o remozamiento de mecanismos e instituciones.

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

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

Descalificar ya no el desarrollismo sino el desarrollo, diciendo que "apesta", o inventar nuevos términos que lo sustituyen, no nos lleva muy lejos. Plantear como "escala

humana" la de los microgrupos, la de lo cotidiano, la de la persona, equivale a suponer que la escala en que se desarrolla la tecnología contemporánea, en que se organizan y reorganizan las fuerzas económicas y los estados imperiales, no es "humana", que no es producto de esta sociedad, de este hombre contemporáneo, que en todo caso responde a puros actos de voluntad y que puede ser simplemente borrada del horizonte mediante un planteamiento idealista.

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

De hecho, la tecnocracia internacional ha venido sosteniendo la tendencia a la descentralización desde los 70, incluidos temas-eje como el de las ciudades intermedias y pequeñas, el desarrollo rural integrado, la autoconstrucción de la vivienda, el sector informal, etc., como antes lo hiciera con las estrategias de los polos de desarrollo y los grandes proyectos de irrigación, de vivienda, de infraestructura en general. Propuestas cuyo sentido sólo se aprehende en el contexto de la crisis y de esas otras propuestas globales que nos hace el FMI sobre cómo administrar la crisis.

Si antes su interlocutor privilegiado era el Estado, ahora aparece un desusado interés por las organizaciones nacionales no gubernamentales, que

en ocasiones son otro tipo de empresas privadas operando en el mercado inmobiliario, de la organización de la pequeña producción, o meramente de la consultoría a las organizaciones corporativas populares. Los proyectos de investigación-acción, apuntando a lo local, a los casos, a los micro grupos, a las acciones concretas pero pequeñas, tienden a sustituir la omnipotencia de los grandes diagnósticos pretendidamente abarcadores de la totalidad. En cuanto al Estado, el municipio parece renacer de sus cenizas y es alzado como alternativa de reforma, como alguna vez lo fueron las regiones.

Este movimiento, que sobreviene en una época de crisis de recursos y de ideas sobre cómo promover el desarrollo económico y social, es sorprendentemente asumido por el neoliberalismo que lo encuentra funcional como marco ideológico específico para su proyecto de privatización del Estado y sus funciones, abiertamente puesto en marcha en EE.UU. y muchos países de Europa, donde la descentralización es la careta del desmantelamiento de los aparatos que el Estado Benefactor desarrollara en los 60's, mediante el democrático arbitrio de descentralizar las funciones pero no los recursos.⁶

⁶ Ver: Herzer, Hilda y Pérez, Pedro, "El municipio: entre la descentralización y la crisis", ponencia presentada al Seminario Latinoamericano sobre los Municipios y los Gobiernos Locales, Bogotá, junio 1986 (mimeo).

¿Qué significa la propuesta de descentralización cuando estos son sus voceros? Sin duda que para los agentes de las decisiones que vienen determinando en buena medida la vida de las mayorías, estas utopías no son para su propio consumo. Su capacidad de acción eficaz, su pragmatismo, tienden a imponerse, y a resignificar el discurso libertario, más a la Tocqueville que a la Rousseau, y no les afecta precisamente que las fuerzas populares y sus intelectuales se dediquen a "investigar" el mundo de las ideas utópicas. Sus fines orientan pragmáticamente su manejo del discurso. Entre otros, la fragmentación y reducción del alcance de la intervención estatal en la sociedad.

Este sentido de la descentralización no implica un desarrollo del poder popular, ni una participación de otra calidad. Por lo demás, no plantea la desconcentración del poder en general, sino sólo el de ciertas atribuciones del Estado. Por el contrario, esta propuesta viene acompañada de un fortalecimiento del mercado, cuyo mecanismo "democrático" sólo puede conducir a una mayor concentración del poder económico-social en las corporaciones privadas, nacionales o extranjeras.⁷

Entonces, si no se trata de una convergencia histórica de los opuestos, sino de una lucha (por momentos sutil), no sería conveniente, desde la perspectiva de un proyecto popular, en medio de una disputa por el sentido de la descentralización, proponer instrumentos o recetas parciales con la pretensión de que resolverían una problemática tan crítica como la que atraviesan nuestras sociedades. Ninguna reforma administrativa del Estado, ninguna readecuación territorial de sus estructuras internas, puede por sí sola modificar las situaciones problemáticas por las que pasan la economía, la soberanía popular, la autodeterminación nacional. Y, sin embargo, se nos siguen presentando "nuevas" panaceas, nuevas formulas que supuestamente darían cuenta de los grandes problemas sociales en la periferia del sistema en crisis. Y entramos en un verdadero tráfico de formas, realmente despojadas, por la falta de consideración del contexto real, de su posible contenido transformador.

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

⁷ Ver una extraordinaria explicitación de esto en De Soto, Hernando, El otro sendero, Editorial Oveja Negra – Colección Económica, Bogotá, 1987. Para una contraposición entre la propuesta del desarrollo a escala humana y la alternativa planteada en El otro sendero, ver: José L. Coraggio, Deuda Externa y pedagogía popular. Grupo de Trabajo sobre la Deuda Externa, ALOP-CAAP-CEDIS-CIUDAD, Quito, 1988.

Se pretende, por ejemplo, que el hecho de que las invasiones de pobladores en Lima vayan ganando legitimidad del Estado e imponiendo "su lógica" en el proceso de construcción de la ciudad, es un triunfo de la lógica popular sobre la del sistema, ignorando que esa es una lógica subordinada, justamente producto de esta larga coyuntura de crisis de la economía y del Estado de Bienestar. Se pretende convertir en modelo alternativo las "estrategias" de sobrevivencia del sector informal, y poner a competir el semillero de artesanos y vendedores ambulantes con los laboratorios trasnacionales en que se están diseñando las nuevas tecnologías y modos de vida con que posiblemente inauguraremos el próximo milenio.⁸ Complementariamente se afirma, sin fundamento sociopolítico, que cuando salgan a luz esas nuevas tecnologías serán aptas y estarán disponibles para el desarrollo local, en pequeña escala.

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

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

Si se acepta que todavía tiene sentido hablar concretamente de la cuestión nacional, o de la cuestión de la democracia (en su aspecto más específico de la participación de poblaciones locales o en el más abarcativo de los procedimientos socio-políticos para la determinación del interés general a partir de los intereses particulares) difícilmente pueda afirmarse que este complejo movimiento magmático puede ser el sujeto exclusivo que las haga suyas, en la hipótesis, tan en boga, de que los grupos directamente involucrados son quienes están en mayor capacidad de producir alternativas viables para transformar su propia situación.

⁸ Sobre la posibilidad de una economía popular, ver "El futuro de la economía urbana en América Latina" incluido en José Luis Coraggio, *Ciudades sin rumbo*, CIUDAD, SIAP, 1991.

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

2. Economía y política en la descentralización territorial

Partiendo de un reconocimiento de la realidad que se pretende transformar, la escisión entre economía y política, que la ideología

dominante reproduce en todos los problemas que hacen al poder, debería ser cuestionada prácticamente, encontrando las relaciones objetivas entre una y otra esfera, con las debidas mediaciones institucionales. Como lo planteaba Barbera para el caso italiano en 1975, el complejo movimiento popular debe internalizar "...la convicción del nexo inseparable entre la lucha social y el marco institucional entre nuevo modelo de desarrollo y nuevo modo de gobernar, la convicción de la necesidad de llegar a otro modelo de desarrollo a través de otro modo de ser de las instituciones, y de la administración pública en particular, en resumen del nexo estrecho entre 'política' y 'economía'"⁹

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

La lógica de los procesos tecnológicos y económicos hace imposible, o al menos irracional, pretender que a cualquier recorte del territorio - caprichoso o con raíces

⁹ Ver: Barbera, Augusto, Le istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locale: autonomie per governare, De Donato, Bari, 1977.

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

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

En lo político, dependerá del contexto sociopolítico global y particular en diversas regiones, instituciones, localidades, que esas formas de participación se desarrollen en uno u otro sentido. La reacción puede estar atrincherada en los ámbitos del clientelismo local y las fuerzas más progresivas haber logrado un cierto control de aparatos estatales a nivel de la nación, o viceversa.

En lo técnico, la afirmación de que la descentralización de los servicios garantiza su prestación en mejores condiciones para los sectores populares no parece sustentarse en la lógica misma de la economía de los servicios colectivos. Si bien es indudable que un peso menor de la burocratización derivada del uso clientelar del empleo público (o del peso de los sindicatos estatales) podría reducir los costos improductivos, el margen real de ahorro dependerá de que las nuevas modalidades no reproduzcan iguales vicios. En otros aspectos, similares contradicciones podrían presentarse en situaciones reales: tarifas que aseguren la reproducción ampliada del servicio vs. tarifas que subsidien el consumo popular de un servicio deteriorado; imputación de costos marginales a los usuarios diferenciados o tarifas uniformes, etc. Asimismo, el argumento de las economías o deseconomías de escala no puede decidirse en abstracto. Dependerá del tipo de servicios, de las condiciones tecnológicas y factores socioeconómicos que la escala local sea menos o más eficiente, más o menos favorable para la emancipación del hombre.¹⁰

¹⁰ Es interesante recordar que uno de los autores que impulsó esas ideas sobre lo local, lo micro, lo pequeño, como alternativa al holocausto de la humanidad por el mito del progreso tecnológico sin límites, enfrentado a la cuestión del tamaño, reconocía que no había una respuesta única: "Por lo tanto es necesario insistir en las virtudes de lo pequeño donde se aplica...lo que se necesita es discriminar...para sus diversos propósitos el hombre necesita muchas estructuras diferentes, tanto pequeñas como grandes...". La lucha contra el mito del gigantismo no puede darse contraponiéndole el mito de la pequeñez. Ver. Schumacher, E. F., Small is beautiful. Ecomomics as if people mattered, Harper and Row Publishers, New York, 1975.

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

1. Dada la posibilidad abierta (desde arriba o desde abajo), de ámbitos político-administrativos locales, ¿qué actividades económicas (privadas y públicas) y de gobierno pueden ser regionalizadas de modo que ese nuevo poder local tenga un sustrato material? ¿Cómo asignar funciones entre niveles territoriales? ¿Cómo lograr un sistema de mediaciones por el cual el pueblo organizado controle la producción así como las condiciones de su reproducción particulares y globales, o al menos tenga la capacidad de participar en la determinación de los parámetros que las condicionan?.

2. ¿Qué procesos objetivos generan contradicciones, internas al poder público, que puedan llevar a una regionalización del Estado y sus bases sociales (constituency) favorable a los sectores populares y a la democracia en general?.

3. ¿Cómo se construye un poder alternativo al existente (público y privado) y que papel juega en esto la regionalización del Estado y la sociedad? ¿Hasta donde puede plantearse una reforma meramente a nivel del Estado sin una congruente redistribución de la propiedad, de los recursos financieros, etc.?

Sería tan errado centrar todo el peso de la lucha en el logro de una autonomía política como hacerlo en la mera obtención de la auto administración de los servicios. La autonomía política se hace abstracta sin un control de la economía, y aunque comenzar por los servicios estatales y el control de las regulaciones locales sobre la economía privada es, al menos, un comienzo posible en las actuales circunstancias, rápidamente se hará evidente su insuficiencia como sustrato material de la autonomía política. La socialización del poder y la de la economía no pueden separarse si de una efectiva transición social se trata. Y la socialización de la economía requiere de una materia a socializar con un mínimo de organicidad interna, lo que por lo menos requiere la determinación de regiones (urbanas, rurales o generalmente urbano-rurales) en consideración a este criterio, lo que pone en cuestión los ámbitos territoriales que corresponden a los municipios de arrastre.¹¹

¹¹ Un planteamiento sobre esta cuestión puede encontrarse en: José L. Coraggio, "Los complejos territoriales dentro del contexto de los Subsistemas de Producción y Circulación" Textos de CIUDAD, No. 2, Quito, 1987. (a ser incluido en otra compilación sobre desarrollo local).

Por otro lado, si se trata de que estas instancias regionales sean un momento del difícil ejercicio de determinar intereses generales en el contexto de una sociedad local heterogénea, atravesada por divisiones y contradicciones que hacen del conflicto la norma y no la excepción, es conveniente que estos ámbitos sean definidos como conjuntos sociales complejos con organicidad relativa, donde se encuentren actores sociales diversos, evitando la delimitación de ámbitos socialmente homogéneos. No es de extrañar que sea el gobierno de Pinochet el que propugna la homogeneización de las zonas o regiones dentro del Gran Santiago, incluso erradicando los elementos que están "fuera de su lugar" (implementando la concepción más reaccionaria del "orden" y del espacio: el espacio de cada cosa es el lugar que "le corresponde") con lo cual la zonificación confirma la segregación social a nivel territorial, facilitando el control político desde arriba.¹²

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

Estos condicionamientos por la organicidad de la realidad nos plantean que la cuestión de la autonomía, entendida como afirmación práctica de la soberanía popular, en el sentido de efectivo autogobierno a nivel regional o específicamente local, no puede reducirse a la descentralización intraestatal ni a la participación de la población en el control y eventual autogestión de servicios públicos. Nos plantean también la relatividad de los modelos o soluciones locales para el problema de la democracia, tanto como para el desarrollo, pues siguen siendo cuestiones de toda la sociedad nacional, con complejidades que no pueden recortarse funcionalmente de esa manera.

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

¹² Kuznetzoff, Fernando: "Democratización del Estado, gobiernos locales y cambio social", en: Cuadernos Ciudad y Sociedad, Segunda época, No. 7, CIUDAD, Quito, 1987. Morales, Eduardo y Rojas, Sergio: "Sectores populares y municipio", ponencia presentada al Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local, realizado en Montevideo del 23 al 26 de noviembre de 1987. Enfrentados a la cuestión de la regionalización en Nicaragua, justamente propusimos lo contrario: la constitución de regiones balanceadas social y políticamente, para que en su seno se fuera también dando el proceso de construcción de un sistema hegemónico popular, no se trata, entonces, de afirmar la identidad regional o local por sobre, sino en articulación -a veces contradictoria- con la identidad popular en proceso. Ver: José L" Coraggio: "Possibilities of a territorial ordering for the transition in Nicaragua", *Society and Space*, Vol. 3, Londres, 1985.

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

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

3. Nuevos movimientos sociales, política y descentralización

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

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

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

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

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

a) institucionalización de su participación en los procesos de decisión, gestión y control de la administración municipal, en órganos de consulta o más directamente involucrados en la autogestión de los servicios [posibilidad del corporativismo estrecho o de burocratización; tendencia a asociarse con organizaciones políticas partidarias en el gobierno; vaciamiento o desmovilización de las bases, corrupción, etc].

b) participación directa en la competencia electoral para la designación de listas propias de candidatos a cargos municipales [peligros del clientelismo, la cooptación, el populismo].

c) articulación con organizaciones políticas partidarias en frentes de tipo electoral o de acción cívica, donde tales organizaciones pueden aparecer como necesaria mediación entre la sociedad civil y el Estado [peligros del clientelismo, la cooptación, el populismo].

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

En caso de que los nuevos movimientos quieran mantener total autonomía respecto del Estado, evitando el clientelismo o formas de participación que los integran a aparatos paraestatales, o que el Estado mismo no admita la apertura de nuevos espacios de participación, se plantea la cuestión de cómo lograr respuesta a las reivindicaciones sin contar con "puntos de amenaza", equivalentes a la huelga para los sindicatos. La respuesta práctica que han venido dando las organizaciones pasa por la protesta (ocupación de calles, manifestaciones, quema de medios de transporte, etc.) o bien la acción directa para tomar lo que se reclama (ocupaciones y defensa de tierras, saqueos a comercios, resistencia al pago de cuotas hipotecarias, rentas o tarifas, conexiones ilegales de electricidad, etc.) y posteriormente la lucha por su legalización por el Estado, planteando de hecho el cuestionamiento a los límites oficiales de la legitimidad, y la afirmación del derecho a la vida, dejando al Estado la opción entre la represión o la negociación.¹³

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

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

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

¹³ Ver: Pedro Jacobi, "Movimientos sociais urbanos e poder local: a difícil transição para democracia", ponencia presentada al Seminario Latinoamericano sobre los Municipios y los Gobiernos Locales, Bogotá, junio 1986 (mime); Caccia Bava, Silvio: "Movimentos populares na transição democrática: a questão da participação popular", Ponencia presentada al Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local, realizado en Montevideo del 23 al 26 de noviembre de 1987.

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

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

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

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

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

En una esquemática presentación, podría postularse que se ha ido pasando de la propuesta de las vanguardias revolucionarias para asaltar el Estado al rechazo por la institución estatal in toto, con connotaciones anarquistas más o menos evidentes, rechazo que abarca a las organizaciones que siguen aspirando a ocupar, por una u otra vía, el poder estatal.¹⁴ Sin embargo, la práctica misma de estas organizaciones las pone en una relación de diálogo con el Estado y su legitimación como interlocutores a la vez restituye legitimidad al Estado. La posibilidad de la institucionalización lleva fácilmente a pensar formas de acción articulada con aparatos del Estado para la resolución-administración, con autonomía relativa, de servicios, etc. En este contexto, surge un nuevo interés por la "reforma del Estado", esencialmente administrativa, en la dirección de crear "espacios" para esa articulación a nivel local, que garanticen la autonomía "dentro del Estado".

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

4. Autodeterminación nacional y descentralización

Partimos de la tesis de que en la periferia la autodeterminación y la democracia son condiciones para el desarrollo y no mera posibilidad una vez alcanzado un nivel de bienestar económico generalizado.¹⁵

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

La constitución práctica de un sujeto con esa fuerza implica la participación directa e indirecta en la gestión pública, la representación activa de los intereses particulares y a la vez la asunción de un interés general no apriorístico. En esto es indudable el papel de la delimitación de ámbitos locales de participación y gestión. El concepto de auto

¹⁴ Sobre esto, ver: José L. Coraggio, "Movimientos sociales y revolución: el caso de Nicaragua", en: J.L. Coraggio, Nicaragua: Revolución y Democracia, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1986.

¹⁵ Sobre esto ver: José L. Coraggio y Carmen D. Deere (Eds.), La transición difícil. La autodeterminación de los pequeños países periféricos. Siglo XXI, Editores, México, 1986.

emancipación, de autogobierno, dan un contenido concreto a las formas locales de relación social, política y cultural.¹⁶ Esto es distinto del problema que contrapone las concepciones de Weber y de Tocqueville, referido a los mecanismos para evitar la burocratización extrema, generando mecanismos de compensación internos al Estado mismo, como la división de poderes o la división de funciones entre niveles locales y centrales del Estado.
17

Un pueblo sin esperanzas, sin dirección moral, no puede autodeterminarse ni mucho menos ganar una guerra como lo está haciendo el pueblo nicaragüense, ni puede mantener y consolidar su fuerza en la sociedad como lo están haciendo los revolucionarios salvadoreños. Así, por ejemplo, las políticas de tímida resistencia de nuestros gobiernos ante el embate de los acreedores de una deuda contraída en el interés de corruptos gobernantes, no pueden tener el apoyo ni la activa participación de nuestros pueblos, que la sienten tan ajena e impuesta como nadie. Las transacciones entre las clases dominantes y las burguesías políticas, donde el Estado usualmente termina protegiendo a quienes especulan y sacan su capital del país, no pueden inducir a confusión a las masas sobre las que recae la deuda, hecha sufrimiento y degradación de la vida.

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

En nuestros países, los significados de la descentralización y la autonomía no pueden ser similares a los clásicos de la teoría liberal de la democracia, dada la enorme heterogeneidad estructural en lo económico, cultural y étnico. Menos aún donde la cuestión nacional no ha sido cabalmente resuelta y asume la forma de una cuestión regional.¹⁸ (como podría ser el caso de Bolivia o de Ecuador), y donde la ciudadanía en ese sentido clásico no ha terminado de constituirse. ¿Cómo lograr la determinación consensual de un "interés general" a partir de estas situaciones? Los mecanismos de competencia, concentración y/o exclusión en la sociedad civil y el Estado van permitiendo dirimir los conflictos de intereses, pero son una pobre alternativa para avanzar en la definición de intereses directamente (no por agregación o por mayoría) generales (como el de la autodeterminación). Este nivel exige la mediación de una dirección político-moral de la

¹⁶ Ver: Carolee Bengelsdorf, "El Estado y la sociedad en la transición al socialismo: la herencia teórica", en José L. Coraggio y Carmen D. Deere (Eds), La transición difícil, op. cit.

¹⁷ Ver: Francisco Gil Villegas, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en: Blanca Torres (comp.), Descentralización y democracia en México, El Colegio de México, México, 1986.

¹⁸ Sobre el concepto de cuestión regional, ver: José L. Coraggio, Territorios en transición: crítica a la planificación regional en América Latina, CIUDAD, Quito, 1987.

sociedad, un sistema hegemónico. Entonces, una clave para determinar el sentido de las propuestas de descentralización está en el sistema político nacional.

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

Sin duda, de lo que se trata no es de promover una "democracia directa" provincialista, sino de combinar las formas de democracia representativa con las denominadas de democracia directa, tal como Nicaragua viene haciendo. Como afirma Cerroni: "...no tanto el centralismo, sino la separación del organismo político de la participación social es lo que parece caracterizar al Estado político moderno y en ocasiones es precisamente la descentralización lo que favorece esa separación articulando la gestión política en formas equilibradas y difusas, pero reservando las decisiones fundamentales a un vértice poco controlado precisamente por estar construido en antítesis a las 'autonomías locales'". "De ahí que el modelo alternativo del Estado socialista de transición -que puede obtenerse de la crítica marxiana- resulta caracterizable a contrario por una combinación de formas políticas representativas controladas y de formas de participación directas y además también por una construcción de la dirección central que surja de abajo unificando en los diversos niveles intereses particulares (locales) e intereses generales (nacionales). Para el primer aspecto se enfrenta la separación de política y economía, para el segundo la antítesis localismo-centralismo".¹⁹

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

Sin embargo, no hay esquemas fáciles para construir relaciones generales entre estos fenómenos, como el que tiende a igualar descentralización territorial con democratización. En efecto, el desarrollo del Estado nacional puede acompañar la

¹⁹ Ver: Cerroni, Humberto, Teoría política y socialismo, Ediciones Era, México, 1976, p. 85.

conformación de la ciudadanía y la universalización, del voto en contra de la manipulación de los grupos oligárquicos locales o regionales, a la vez que facilitar la concentración de poder económico y también la capacidad de regulación de la economía desde una perspectiva política.

A su vez, la descentralización, obviamente a partir de una situación histórica de centralización, puede operar como cortina para cubrir el avance de grupos oligárquicos o del capital más tras nacionalizado en una época de crisis de los modelos desarrollistas y modernizantes. Por otro lado, la tendencia de las organizaciones de la sociedad civil a mimetizar el movimiento del Estado podría acompañar ese proceso con la fragmentación territorial de fuerzas políticas y sindicales de alcance nacional. El peso de las particularidades puede crecer al punto de impedir advertir lo general de la nación. Es posible establecer mecanismos de recaudo del sistema democrático a nivel nacional, y que el orden local no sea precisamente el mejor reaseguro.²⁰

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

Desde la perspectiva de la autodeterminación nacional en los países de la periferia capitalista, problemática usualmente centrada en los aspectos económicos, es necesario afirmar la soberanía popular como condición para la constitución de un Estado capaz de representar a la nación en el campo de poderosas fuerzas de orden mundial. X esa soberanía sólo puede afirmarse de una manera no coyuntural en tanto exista una efectiva acción política directa de los mas diversos sectores de la sociedad bajo la hegemonía popular, única capaz de garantizar la permanencia de objetivos y proyectos de autodeterminación. En esto, la democracia activa desde la base se convierte en condición política interna de la autodeterminación, condición a su vez para plantear modelos de desarrollo y reinserción internacional eficaces desde la perspectiva del interés nacional que tal sistema hegemónico determine.

En esta perspectiva, los poderes locales no pueden ser vistos ni como proyección de un poder popular ya constituido ni como sustancia principal del mismo, sino como parte de un proceso complejo de constitución del pueblo como sujeto con un proyecto nacional,

²⁰ Ver: Francisco Gil Villegas, “Descentralización y democracia: una perspectiva teórica” en Torres, Blanca.

cuya afirmación requerirá de una larga lucha en lo interno y en lo internacional. Pero esta afirmación de sentido sólo será efectiva si las luchas alrededor de la descentralización, la reubicación de lo local, etc. se hacen dentro de una estrategia política correspondiente con ese proyecto.

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

5. Descentralización política y transición social

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

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

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

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

crédito internacionales de dismantelar al Estado y sus servicios públicos y su interés por el pago de la deuda externa.

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

El de poder popular es un término valioso, acuñado en estrecha relación con lo local en la Revolución Cubana, que debería reservarse para referirse precisamente a nuestras experiencias de transición, triunfantes, fallidas o interrumpidas, hacia una nueva sociedad. Implica una posibilidad nueva, no de redistribuir el poder, como en un juego de suma cero, sino de crear un nuevo poder social, que no puede encasillarse a priori y ubicarse en el espectro de la formal "división de poderes", sino que implica una revolución política que afectaría las estructuras de poder en su conjunto, modificando la capacidad de autodeterminación nacional, la capacidad de asumir un proyecto nacional en un mundo del que somos periferia y en que no estamos solos ni somos superfluos. No exclusivamente desde arriba, ni exclusivamente desde la espontaneidad de las bases, puede avanzarse en la organización solidaria de las fuerzas populares en torno a un proyecto que integre intereses particulares y defina un interés general para toda la sociedad, pero con hegemonía popular. Pero ¿por qué la forma territorial de socialización del poder?

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

Desde la perspectiva de la transición a la democracia:

1. Una mayor participación es posible, sobre asuntos cercanos (menor alienación) a los ciudadanos, con lo que se fortalece la posibilidad real del autogobierno como sistema.

2. Permite abrir nuevas trincheras de lucha político-ideológica para un proyecto popular. Partidos que no accederían al poder a nivel nacional, pueden hacerlo a nivel local. (Pero también los de la derecha...)

Desde la perspectiva de la transición social:

1. Responde al modelo de democracia directa, a la autogestión. Es imprescindible el control directo del pueblo en la lucha contra el burocratismo.

2. Permite el control político de las mismas bases revolucionarias sobre el resto de la población. Abre canales de información sobre las problemática social en las bases.

3. Se constituyen foros de discusión de los grandes problemas nacionales y su vinculación con los problemas particulares de cada sector.

Si la transición no es una etapa post-triunfo revolucionario sino que puede comenzar dentro del seno mismo del sistema que se quiere superar, esto incluye no solamente a Cuba, Granada, o Nicaragua, sino también a la Unidad Popular en Chile, y más recientemente al gobierno metropolitano de la Izquierda Unida en Lima que, al "llegar al poder" se planteó la necesidad de dar respuesta a las demandas de los sectores que la apoyaron, pero también la necesidad de velar por el desarrollo de nuevas formas de participación y fortalecer las posibilidades de un poder popular

en el contexto del sistema nacional controlado por otra fuerza política.²¹

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

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

La sistematización de las experiencias de transición en América Latina son la principal fuente de utopías reales para nuestras organizaciones sociales y políticas, y en ese empeño debemos concentrar esfuerzos, para despejar la posibilidad de la ilusión que

²¹ Ver. Serge Allou, "Gestión urbana y democracia: la experiencia de la Izquierda Unida en Lima", CIDAP, Lima, setiembre 1986 (mimeo).

confunde un principio o incluso una construcción utópica como una meta de acción inmediata, con el consiguiente desprecio por la política posible en las condiciones reales de nuestros pueblos.