

# DE LA DESCENTRALIZACIÓN INTRAURBANA A LA DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL

por José Luis Coraggio<sup>1</sup>

En primer lugar, quiero agradecer a los organizadores de este evento por permitirme participar de sus reflexiones al cumplirse diez años de descentralización, cuando se están planteando nuevos desafíos, una nueva etapa. Estimulado por lo que oí esta mañana y por lo que me plantearon los amigos de la Intendencia, quiero poner a consideración de ustedes algunas ideas para la discusión.

Me parece que hay algunas preguntas que sería interesante plantearnos desde la nueva perspectiva de la descentralización en el interior del país. ¿Qué pueden esperar los ciudadanos de los Departamentos del interior del país de un proceso de descentralización? La experiencia de la descentralización intraurbana en Montevideo no sólo ha repercutido en la vida de los ciudadanos de esta ciudad sino que se ha proyectado en América Latina, inspirando a quienes pretenden democratizar el gobierno de otras ciudades. ¿En qué medida esa experiencia puede trasladarse hacia los niveles regionales, qué adecuaciones debería sufrir, qué nuevos desafíos implica esta nueva dimensión de la descentralización? ¿Qué significa la descentralización democratizante o democratizadora a nivel departamental o, mejor dicho, a nivel nacional, pues ahora se plantea por ley nacional este proceso de descentralización? No pretendo contestar estas preguntas, sino sólo elaborar un poco sobre ellas.

## **Alcance político de la descentralización democratizante**

En primer lugar, me parece que desde la perspectiva de las localidades del interior, se puede esperar que la descentralización implique un acercamiento, un acceso a los lugares en donde se toman las decisiones, donde hay que ir a hacer los trámites, donde hay que ir a peticionar o a exigir. Se puede esperar adicionalmente también que no sólo esté más cerca ese lugar sino que también tenga otro oído, otra empatía, que escuche y que atienda de otra manera a las demandas, a las peticiones. Pero también se puede esperar que no sólo el poder se acerque, sino que se redistribuya, o sea que parte de ese poder pase del lado de los que dejan de ser peticionantes para ser ciudadanos que diagnostican, organizan la resolución de problemas y deciden ellos mismos cuáles son las prioridades. Este es un nivel más profundo y desde ese punto de vista la descentralización a nivel nacional puede implicar no sólo una redistribución de poder no sólo del nivel de la capital departamental al interior del Departamento sino de la Nación al interior. O, si quieren ustedes, de la Capital hacia el resto del país. Hay entonces varios poderes acumulados que deberían redistribuirse territorialmente.

Sin embargo creo que hay una dimensión adicional que es tal vez la más significativa de una descentralización democratizadora, que no se limita a acercar físicamente los centros del poder dejando su distribución como estaba,

---

<sup>1</sup> Investigador-Docente del Instituto del Conurbano, actualmente Rector de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

pero que no sólo lo redistribuye, sino que hace algo más: crea nuevos poderes. Es decir, no es un juego suma-cero en donde los que hoy detentan el poder público van a pasar una parte de ese poder a niveles inferiores en una jerarquía de centros de decisión, sino que se generan nuevos poderes que se agregan a los poderes existentes, que los balancean, que los contrarrestan y que, sobre todo, hacen a una suma de poder mayor de modo que toda la región se proyecta con otro poder en el escenario nacional, y a su vez todo el país se proyecta con otro poder en la escena internacional. Esto es bien distinto que pensarlo como una mera redistribución de poderes existentes. Y desde ese punto de vista el proyecto democrático de un proceso de descentralización debe tener una perspectiva societal que apunta a generar nuevos poderes a la vez que a refundar el poder existente. De alguna manera apunta, y creo que está claro en el programa de descentralización de estos diez años en Montevideo, a generar un nuevo estilo político, a fortalecer, refundandola, la democracia, a hacer que el poder político, el poder del Estado no sea un poder de cúpula sino que sea un poder apoyado sólidamente en la ciudadanía, que respalda, controla y acompaña a sus representantes. Es decir, una democracia no sólo representativa sino participativa, una democracia más plena.

Un proceso de descentralización democratizante implica no solamente cambiar dónde están las oficinas del Estado, dónde se toman las decisiones y quienes las toman, sino cambios institucionales importantes que van más allá de la legalidad. Aquí hoy se explicó muy claramente que pueden haber leyes que abren posibilidades pero esas posibilidades no llegar a efectivizarse. Las leyes quedan vacías si no hay cambios en los comportamientos, si no hay cambios en las relaciones. Desde ese punto de vista el proceso de descentralización detona, pone en marcha, acelera una cantidad de cambios. El principal, como decía antes, debería ser el cambio en el estilo político, el cambio en el modo de hacer política, en el modo de representarse, de participar, de ser responsable ante aquellos que se representa. Implica también cambios en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil y dentro de ésta última.

Desde ese punto de vista sería una falsa opción pensar que se trata de un traspaso de poderes del Estado a la sociedad o del Estado al mercado, en esta tríada que se usa hoy tanto para pensar la descentralización: Estado-Mercado-Sociedad. No es suficiente pensar que las buenas propuestas pasan por devolverle a la sociedad civil las responsabilidades que tuvo un Estado que se centralizó, que se alienó y que se separó de la sociedad. También hay que fortalecer políticamente al Estado, democratizándolo, porque el poder del Estado es muy importante en un mundo global. Renunciar a tener un Estado fuerte, apostar a lo local, a lo pequeño aislado en un mundo que está globalizado es, de alguna manera, presentarse desvalido en este juego de fuerzas que es el mercado y el sistema político global.

### **Algunas especificidades de la descentralización regional**

Otra consideración que me gustaría traer a la discusión es que hay una gran diferencia -por la visión que exige y las prácticas que permite e inspira- entre lo que es una sociedad urbana, como gran envolvente integradora de los barrios

de una gran ciudad, y un conjunto de comunidades locales de una región o, si existiera, una sociedad regional. Para comenzar, muchas veces las regiones o las localidades están identificadas, por ejemplo, con los productos que producen o con cómo se producen. La zona del arroz, de la cuenca lechera, del minifundio, de las cooperativas agrarias, de las haciendas... Eso no pasa generalmente con los barrios de una ciudad, no se identifica una zona con productos o relaciones de producción. En el espacio regional la producción se evidencia como fuerza organizadora de las identidades, de los conflictos sociales, y las crisis regionales muchas veces tienen que ver con lo que pasa con las transformaciones productivas o con la evolución del mercado de uno, dos o tres productos, rara vez más. Entonces, la producción de las regiones o las localidades es algo muy central para caracterizar su historia, sus intereses, sus problemas. Cosa que en la gran ciudad está también, pero está oculto, hay que hacer un esfuerzo analítico para sacarlo a luz.

Pareciera que en la ciudad puede haber un proceso de descentralización y democratización sin tocar nunca el tema de la producción. Sin embargo a nivel regional o a nivel nacional, no tocar el tema de la producción puede implicar una descentralización vacía. La producción y los servicios a la producción, el apoyo a la producción y a la circulación de la producción, la organización misma de la producción, tienen que ser tematizados por una gestión democrática de las políticas estatales. Por ello mismo, hay que descentralizar pero sin perder la unidad de los procesos productivos, manteniendo o creando un espacio de integración y regulación de los conflictos y cooperaciones interregionales.

En las regiones hay otras distancias, hay otras discontinuidades, las comunidades en una gran ciudad están casi pegadas una a la otra. En la ciudad hay segregación, hay diferenciación, en ocasiones muy fuerte, pero en general no es tan evidente como cuando uno tiene espacios vacíos, o espacios de producción diferenciada y localidades con cotidianidades separadas. Las localidades y las comunidades en los espacios regionales están mucho más diferenciadas. Incluso sus contraposiciones en tanto comunidades diversas suelen ser mucho más fuertes. El localismo puede adquirir una fuerza especial en la diferenciación tradicional entre una localidad y otra respecto a lo que puede pasar al interior de una ciudad.

Las regiones son grandes agregados heterogéneos donde hay muchas comunidades y donde la sociedad como tal, o sea la articulación de todas esas comunidades en una entidad mayor que les da sentido, que mantiene las diferencias pero las articula, muchas veces no existe, muchas veces no hay tal cosa como una sociedad regional. Parte importante de un proceso de descentralización regional democratizante es permitir que esas comunidades se articulen horizontalmente, se constituyan en sociedad y tengan otra participación en la vida nacional. Entonces, el localismo va a ser un tema en la descentralización. Pero el localismo que encontramos es también, de alguna manera, la respuesta a su contrapartida: el centralismo de la Capital o de la cabecera departamental.

El problema se complejiza porque es posible que la cabecera departamental se vea como periferia contrapuesta al centro nacional y tenga por tanto dificultad para percibirse como centralista respecto a su propio departamento. Justamente la descentralización democratizante puede hacer que los intereses comunes del departamento no sólo no se pulvericen sino que se articulen y refuercen desde las bases ante el centro nacional. También puede venir a cuestionar la unidad del departamento, atravesado por regiones transdepartamentales con historias, culturas o intereses comunes.

La descentralización puede venir a establecer de otra manera las identidades colectivas sin que tengan que aparecer como localismos fragmentados como reacción a un sistema donde hay un centro que impone condiciones tan fuertes y asimétricas que provocan o fortalecen estas reacciones. Un espacio regional con localidades diferenciadas, con poderes locales, históricos, constituidos muchas veces alrededor de personas, alrededor de caudillos, alrededor de caciques, alrededor de relaciones clientelares, es un mundo político que exagera cosas que vemos también en las ciudades pero que ahí aparecen con mayor transparencia.

La democratización puede y tiene que interferir, tiene que tener un efecto en ese mundo de organización de lo político a partir de relaciones extremadamente personales de dependencia. Este es otro fenómeno que tendría una fuerza particular en una descentralización a nivel nacional o departamental. En cada Departamento habrá que volver a plantearse qué es el gobierno de todos, cómo hacer que se expresen los intereses de las mayorías pero a su vez se atiendan los intereses de todos los sectores de cada Departamento o de cada conjunto de localidades. Los sujetos y las formas de agregación social son distintos que en una gran ciudad, aparecen nuevos actores, aparecen nuevas formas de agregación, nuevas formas de contradicción. Se requieren nuevas destrezas y capacidades para reconocer la realidad por parte de los impulsores de la descentralización.

### **La producción como problema para la gestión descentralizada a nivel regional**

Decíamos que al pasar a una descentralización a nivel nacional o a nivel regional la producción se pone en el centro. Y desde ese punto de vista hay que evitar algunas falsas opciones que ya se planteaban para las políticas públicas en la ciudad pero aparecen ahora de una manera más clara. En general es un error separar conceptual y prácticamente las políticas sociales de las políticas económicas. Aceptar que, por ejemplo, a los gobiernos locales no les toca la política económica, que compete a otro nivel (el nacional). Esto si se admite que el poder público puede hacer algo con la economía, porque hay otra ideología que dice que no se puede hacer nada, o sea que la economía es hoy un dato inamovible para los gobiernos, porque está globalizada y porque escapa a los poderes nacionales y locales. En esa visión, al poder local sólo le corresponde mejorar la calidad de vida de los sectores locales que están en peores condiciones, compensar los efectos del mercado global, lo único que puede hacer es prestar servicios a la población. Se los puede descentralizar, privatizar o concesionar, o se los puede administrar de una manera mas eficaz

según propugna la corriente de la “gerencia social” que tiende a hacer más eficientes las mismas políticas sociales compensadoras y asistencialistas. Esas políticas, descentralizadas o no, no desarrollan sujetos autónomos, exacerbando la dependencia, exacerbando los efectos psicosociales de la exclusión del mercado. Estos programas dan atención inmediata a las necesidades inmediatas sin resolver el problema de fondo: que las capacidades de sectores y microregiones están quedando excluidas de manera estructural y no son ya valoradas por la sociedad de mercado.

En un espacio regional es evidente que si vamos a meramente descentralizar las mismas políticas asistencialistas no vamos a atender al problema fundamental que es la producción y las relaciones sociales de producción. Es central atender a la producción de cada región, una producción que puede ser agraria, que puede ser agroindustrial, que puede ser industrial, que puede ser extractiva, que pueden ser servicios como el turismo, y que se ubica muchas veces directamente en un mercado mundial. Esa producción puede estar pasando por momentos de crisis de distinto tipo, crisis de competitividad, crisis por la apertura económica que hace que haya dejado de ser competitiva, crisis porque ha sido apropiada o comprada por un capital monopólico que está reorganizando la producción y expulsando fuerzas de trabajo.

Para encarar esto hacen falta nuevos saberes de los agentes de la descentralización. ¿Cómo descentralizar las políticas públicas con respecto a procesos que ya no son los de reproducción de la familia y la vida cotidiana sino que son de producción? Implica comprender cómo ese mundo de la producción se está transformando. Así, hoy el campo moderno está prácticamente industrializado. Tienden a separarse organizativamente las actividades de servicios de las actividades de producción material, y sin embargo tienen una unidad e interdependencia muy fuerte. Hoy no se puede producir sin servicios, no se puede producir sin sistemas de comunicación, es muy difícil conectarse en el mercado competitivo sin tener acceso a información actualizada sobre qué está pasando con las nuevas variedades de productos, etc. Hoy una zona productiva del interior puede estar comandada desde centros internacionales sin la mediación de centros regionales o nacionales.

Se está perfilando así un sistema de producción muy complejo en el cual el Estado puede jugar un papel muy importante para articular lo global con lo local, movilizándolo los recursos públicos para apoyar a la producción, para apoyar a los productores que impulsan pero muchas veces sufren estas transformaciones. Una descentralización democratizante debería además fomentar especialmente las variantes de producción y distribución más equitativas, para contribuir a que el excedente generado por esa actividad económica regional y local no sea apropiado por unos pocos –que en muchos casos están fuera del país.

Se habla mucho de la competitividad de las ciudades y obviamente de la competitividad de las regiones y las localidades. Pero sería un error pensar que todo el problema es ver cómo colocan su producción afuera. El problema es qué relación tiene esa producción exportable con los procesos endógenos de desarrollo humano integral, o qué pasa con el excedente asociado a esa

producción. Si ese excedente se logra con la sobreexplotación del trabajo local, la depredación de los recursos no renovables o es captado por capitales comerciales o financieros que no tributan o no reinvierten en la capacidad productiva local, la eficiencia económica puede ser poco eficiente socialmente. Hay conflictos de intereses y decisiones que tomar en la esfera pública, ya sea referidas a acciones del Estado o a acciones concertadas de la sociedad civil, decisiones que deben ser tomadas de manera democrática, única forma de que sean considerados los intereses de todos los ciudadanos.

Vemos que la dimensión económica es central en este proceso de descentralización a escala regional. La descentralización tiene que favorecer un desarrollo humano integral, sustentable y sostenible, no sólo mejorar marginalmente la calidad de vida o propiciar una participación ciudadana vacía de contenido. Se trata de lograr una mejor calidad de vida a través del desarrollo de la producción, a través del desarrollo de otras relaciones de producción, de otras formas de organización. Puede ser que se extiendan las formas cooperativas, que se desarrollen nuevas alianzas entre el sector público y el sector privado, que se favorezcan alianzas entre pequeños y medianos productores. Todo esto es parte de esa política de concertación y promoción activa que la descentralización permite, porque esto no se puede hacer desde un lugar central, esto se tiene que hacerse donde están ocurriendo estos procesos, donde se registran los impactos del cambio vertiginoso de la tecnología y los mercados.

Hay entonces varios aspectos nuevos en estos procesos de descentralización a escala regional: tienen que contribuir a desarrollar un poder más autónomo en las regiones, en las localidades, partiendo de la base de que esto no se hace en base al localismo sino más bien a la articulación de los intereses particulares. Hay un papel de promoción económica muy importante de parte del Estado. El Estado no debería renunciar a este papel como pretende la ideología neoliberal, porque es crítico para poder desarrollar las capacidades que la sociedad requiere para enfrentar el mundo global. Si se piensa que la descentralización es un modo de acercar al sector público, proveedor de servicios o de políticas a los que demandan, a los que necesitan, es fundamental tener en cuenta que las necesidades no son algo dado, no son una lista de cosas que hay que poner en prioridad y decir: “este año le toca a este sector o microregión, mañana le toca a otros”. Esto es muy importante hacerlo y, como aquí se ha dicho, poder considerar el conjunto de necesidades y establecer prioridades de manera democrática. Pero las necesidades son altamente dinámicas, sobre todo si están asociadas a la transformación de la producción. Según cuál sea el modelo de desarrollo que se adopte para una región van a cambiar las necesidades. Ese esquema de acercar el gobierno para que esté cerca y atienda a demandas históricamente relegadas pero dadas, tiene que ser sustituido por otro esquema más dinámico, donde las demandas serán producto de esta interacción entre una propuesta de desarrollo y la sociedad local.

En esta etapa se abren asimismo posibilidades muy interesantes y muy ricas para una ciudad que se ha democratizado, que se ha descentralizado, y que puede entrar en una conexión distinta con el resto del país si sus contrapartes

o sus paralelos rurales se descentralizan también y tienen capacidad más autónoma de decisión. Se pueden hacer otro tipo de alianzas, otro tipo de intercambios que fortalezcan a ambas partes. En esto es fundamental el papel del Estado -por eso nos parece que no hay que renunciar a su presencia reguladora activa- en defender a la economía local, a la economía regional de los monopolios. Porque una de las cosas que pasa con estos procesos de descentralización y privatización es que el monopolio público tiende a ser sustituido por un monopolio privado (por ejemplo: las comunicaciones, el transporte con peajes, la distribución de energía o combustibles, etc.), que impone condiciones no sólo a los consumidores en general sino a los productores. Un monopolio en los servicios puede volver inviable la continuidad de una gran masa de productores. Estas son cuestiones que no pueden estar disociadas del proceso de gobierno democrático, teniendo que evitar que una mala descentralización impida encararlos adecuadamente.

Para terminar, con la descentralización regional se abre una oportunidad riquísima de intercambio de problemáticas, de complejización de lo político. La problemática por la calidad de vida en la ciudad y la problemática de la producción y del desarrollo se vinculan entre sí y con la continuada democratización del país. En realidad están vinculadas también en la ciudad, pero al entrar ahora en una fase de descentralización regional esto se hace mucho más evidente. Cuando deja de haber centralismo se plantea la posibilidad no de atender a los localismos, sino de superar los localismos. Se abre la posibilidad de una integración nacional que es estrictamente necesaria para poder presentarse en la escena pública del Mercosur o de América Latina o del mundo con una fuerza que nos quite el mercado global. Puede permitir superar las viejas antinomias entre la Capital y el interior y puede fortalecer sin duda la autodeterminación nacional en tanto que el poder que debe tener el Estado no sea un poder de cúpulas, sino un poder sustentado en una democracia desde las bases, desde las regiones, desde las localidades.

Espero poder seguir viniendo en los próximos años y ser inspirado como fui inspirado estos diez años, como todos los latinoamericanos que hemos observado el proceso de descentralización de Montevideo, ahora por este intento de llevar la propuesta de descentralización democrática hacia el conjunto del país. Muchas gracias.