

Falsas expectativas ante la descentralización

Localistas y neoliberales en contradicción

La descentralización como medio

para impulsar el desarrollo local está ganando adeptos como una nueva «moda», sin que sean debidamente sopesados sus elementos componentes, teóricos y prácticos. Una reforma de carácter político-administrativo no puede, por sí sola, modificar el tipo de sociedad en que se implanta. No hay fundamento que respalde el supuesto de que se van a tomar más en cuenta los intereses populares a medida de que se institucionalicen formas de poder «local». En sociedades crecientemente integradas, económica y territorialmente, bajo una fuerte influencia externa, no es concebible impulsar políticas de distinta orientación a las que son impulsadas nacionalmente dentro de cada país. Las reformas «descentralizadoras» en boga en América Latina, responden principalmente a las necesidades planteadas por la reestructuración capitalista, y apuntan a solucionar problemas de ésta, antes que a los postulados de los ideólogos progresistas en la materia (*).

118

Los desiguales niveles de desarrollo existentes entre diversas partes de un territorio nacional —que aparecen como un rasgo característico del crecimiento capitalista— han constituido la motivación fundamental de la mayor parte de los intentos de acción correctiva local (regional, provincial, municipal, comunal). Estas desigualdades han originado persistentes esfuerzos orientados a proveer explicaciones sobre sus causas y a suministrar respaldo teórico para dichos intentos de corrección, lo que ha redundado en una diversidad de propuestas al respecto. Consecuentemente, en las estrategias y políticas impulsadas desde la segunda posguerra, se puede observar la con-

figuración de una secuencia caracterizada por la adopción, en forma sucesiva, de diversos fundamentos teóricos para ellas. En esta secuencia, cada vez que se comprobó la poca utilidad de la receta preconizada hasta entonces, se procedió a sustituirla por una nueva fórmula, considerada ahora como la verdadera solución.

En este deambular buscando nuevos caminos, ahora estamos viviendo *la hora de la descentralización*; nos encontramos así ante otra propuesta que también ha sido entusiastamente recibida y que está siendo pregonada como la panacea de turno para enfrentar los problemas locales. ¿En qué consiste esta nueva receta? Al respecto, parece haber consenso en que, en lo esencial, descentralizar, implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control «de los recursos», las responsabilidades y las «competencias de las colectividades» locales, en detrimento de los órganos del Estado Central (Preteceille, 1987, p. 38). Con ello se pretende lograr una redistribución territorial del poder que permita poner fin al centralismo decisorio, al que se responsabiliza por variados males que han aquejado a las comunidades locales.

CARLOS A. DE MATTOS: Economista uruguayo. Director de Programas de Capacitación del ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social), en Santiago de Chile. Autor de numerosos trabajos sobre temas de planificación, políticos de gobierno y desarrollo regional.

(*) Los puntos de vista que se sustentan en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la institución de la cual es funcionario.

¿Para qué la descentralización?

Frente a estas propuestas descentralizadas, creemos que lo que está en discusión, no es si ellas son buenas o malas en sí mismas, sino si son realmente adecuadas para lograr los objetivos que suelen preconizar. ¿Cuáles son estos objetivos? Para muchos de sus partidarios, la descentralización constituye un instrumento propicio para democratizar los procesos sociales, aumentar la participación popular, reducir la injusticia social y promover el desarrollo en las colectividades locales involucradas.

Una rápida revisión de lo que han dicho al respecto algunos de sus defensores, nos permitirá precisar mejor sus intenciones. Jordi Borja, sin duda uno de sus más influyentes impulsores, considera a «...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». (Borja, 1987, p. 24, destacado nuestro). También afirma que «la descentralización hoy parece consustancial con la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir, a) ampliación del campo de los derechos y libertades; b) progresiva incorporación de los sectores excluidos y marginados de las instituciones representativas y, c) mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas», (Borja, 1987, p. 39).

Rondinelli, por su parte, sostiene que la descentralización puede «facilitar la articulación e implementación de las políticas de desarrollo diseñadas para lograr crecimiento con equidad, fortaleciendo la capacidad de las unidades regionales y subregionales y capacitando a los líderes políticos a identificar sus propios problemas y prioridades de desarrollo» (Rondinelli, 1981, destacado nuestro). Con análoga visión, numerosos teóricos latinoamericanos se han alineado con esta posición. Boisier, por ejemplo, sostiene que *desarrollo regional y descentralización* son «dos procesos que en la práctica definen un solo proceso autocontenido, de evidente naturaleza y dimensión tanto política como social» (Boisier, 1988, p. 43).

Frente a la afirmación de que la descentralización es un medio idóneo para impulsar estos objetivos, una primera interrogación se impone: ¿cómo una reforma de tipo político-administrativo puede lograr tan profundas transformaciones, en sistemas donde ciertos condicionamientos estructurales han gravitado hasta ahora en otra dirección? El tema que plantea esta pregunta es lo que intentaremos discutir.

¿Por qué la descentralización ahora?

La descentralización como medio para impulsar el desarrollo local es una fórmula que se viene propugnando en América Latina desde hace ya más de veinte años, aunque hasta este momento no había despertado mayor entusiasmo. Sin embargo, en los últimos tiempos, repentinamente, ha adquirido una inusitada popularidad. ¿Por qué ha ocurrido esto? ¿Por qué ahora y no antes?

Estas preguntas admiten dos respuestas diferentes correspondiendo cada una de ellas a la postura de un grupo distinto de actores sociales: por una parte, los teóricos del desarrollo y la planificación local y, por otra, los partidarios de ciertas teorías neoliberales, cuyas prescripciones han sido incorporadas a las estrategias del capital transnacional y comienzan a ganar rápido predicamento entre muchos gobiernos nacionales.

La súbita, y a veces incondicional, adhesión de muchos de los teóricos del desarrollo local a esta idea parece estar repitiendo una vez más el ya aludido comportamiento de imitación, prueba, frustración y descarte, en lo que respecta a fundamentos teóricos para la acción local; en efecto, ante la inoperancia de las recetas utilizadas anteriormente y, al observar que un nuevo modelo está siendo aplicado «exitosamente» en otras partes del mundo, han comenzado a preconizar su adopción, con la convicción de que ahora sí se ha encontrado el camino adecuado. Si bien la moda y la imitación no explican las razones de fondo de su actual popularidad, sí nos permiten ubicar el origen del entusiasmo que la descentralización ha despertado entre buena parte de los localistas.

El apoyo que las corrientes neoliberales

119

(así como también muchos gobiernos y numerosas empresas multinacionales) están otorgando a la descentralización, admite otra explicación: en este caso, esta actitud se inscribe en el marco de los profundos cambios que han afectado al capitalismo mundial luego de la crisis de los 70. Esos cambios, producidos al amparo de la revolución científico-técnica, se han expresado principalmente en una internacionalización creciente de la economía capitalista y en el desarrollo de formas de producción basadas en la información; como tal, están afectando significativamente las condiciones para la valorización del capital y las modalidades de la organización social del trabajo, tanto en el ámbito de la propia firma, como en el de los espacios nacional e internacional (Castells, 1985).

En este contexto, ha tendido a acentuarse la discrepancia estructural existente entre los procesos controlados por el valor (capitales individuales, obedeciendo exclusivamente al imperativo de la ganancia) y los controlados por el poder (actividades estatales orientadas a mantener el orden social capitalista por encima de los intereses capitalistas individuales) (Offe, 1972). La agudización de esta discrepancia ha redundado en que los aparatos estatales existentes comiencen a ser observados, tanto desde el lado del capital transnacional como desde el interior del propio Estado, como un obstáculo para la dinámica de acumulación; en esas circunstancias, han tendido a crecer las demandas por una reforma estatal. En el caso latinoamericano, el acentuado crecimiento del Estado, junto al marcado intervencionismo que caracterizó la gestión pública nacional (especialmente en las etapas de los

gobiernos populistas y desarrollistas), contribuyó a acentuar dicha discrepancia ofreciendo un sólido basamento a los embates reformistas.

Al mismo tiempo que la prédica reformista fue ganando espacio, se fueron generando diversas proposiciones que propugnan el desmantelamiento de los Estados nacionales y, en particular, de los remanentes del Estado de Bienestar que habían sobrevivido hasta ahora. En estas proposiciones, la idea básica apunta a la conformación de una organización social que sea flexible y tenga cobertura mundial: «el Estado nacional como institución y como área geográfica de las mutaciones debe desaparecer, a favor de lo mundial y de lo local» (A. Lipietz, 1987, p. 75).

La receta más frecuente postula la ejecución de una estrategia de «modernización de los aparatos institucionales nacionales, que incluye como componentes centrales, la *desburocratización*, la *privatización* y la *descentralización*. Estas líneas de acción tienen análogos fundamentos y, en lo esencial, apuntan en la misma dirección: atenuar la discrepancia estructural entre los procesos controlados por el valor y los que lo son por el poder. Este marco otorga antecedentes importantes para comprender el real significado de las propuestas de descentralización que hoy día tienen mayor aceptación política y para discutir sus perspectivas y limitaciones.

Dada la ascendente gravitación política de las corrientes que la propugnan, parece razonable prever que la descentralización continuará incrementando su popularidad; por lo tanto, no es el tema de su viabilidad política lo que está en cuestión, sino el de su efectividad para lograr el cumplimiento de los objetivos con los que frecuentemente se la asocia.

Estas consideraciones dejan en claro que el tipo de descentralización que preconizan los localistas es diferente, en sus intenciones y en su concepción general, de aquella que está siendo preconizada por las corrientes neoliberales e impulsadas por numerosos gobiernos. El papel que les asigna el discurso de aquéllos no coincide con lo que quieren y pueden lograr estas descentralizaciones reales, promovidas al unisono con

una poderosa tendencia a la centralización del capital. Aun cuando no es descartable que estos procesos de descentralización puedan conducir a resultados favorables a los intereses locales y contribuir a mejorar allí la gestión pública, no parece probable que permitan una efectiva aproximación a los objetivos preconizados por las corrientes descentralizadoras más progresistas.

¿Hacia una fetichización de lo institucional?

En las afirmaciones de que una descentralización constituye el medio idóneo para lograr el desarrollo local hay, como señala Restrepo (1987), una clara tendencia a fetichizar lo institucional, puesto que suponen que una reforma de tipo *político-administrativo* puede establecer las condiciones para la transformación de la *base estructural* del sistema, la orientación de la *distribución* del producto social y las características predominantes de la *dinámica de acumulación* de capital. La pregunta que surge de inmediato es, ¿cómo una nueva organización político-administrativa puede ser capaz de alterar aquellas tendencias que parecen ser congénitas al capitalismo?

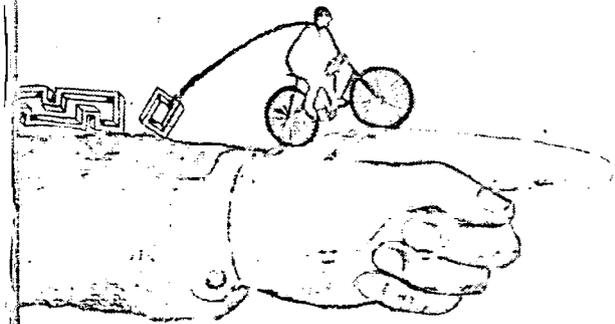
Para discutir esta cuestión, es necesario considerar en primer lugar cuáles son los requisitos para que puedan desencadenarse *procesos de desarrollo local*, puesto que — como ya hemos visto — éste constituye el objetivo central de la descentralización. A este respecto, puede establecerse que sea cual sea la organización administrativa del poder en una determinada colectividad, la condición necesaria para que pueda desencadenarse allí un proceso de desarrollo es que se logre intensificar la acumulación local de capital, considerada ésta tanto en términos cuantitativos como cualitativos. ¿Pueden las políticas de descentralización remover los condicionamientos que en la actual dinámica capitalista obstaculizan la intensificación de los procesos de acumulación local?

Algunas consideraciones generales sobre la dinámica de acumulación, en este tipo de sociedad, permiten bosquejar una respuesta a esta pregunta. Un aspecto crucial que habría que considerar a este respecto, es que con las transformaciones que están vivien-

do las sociedades capitalistas periféricas, es previsible que *las raíces* tanto nacionales como locales del capital continúen debilitándose progresivamente. Con ello, las decisiones relativas a los movimientos territoriales del capital (internacional y nacionalmente), responderán cada vez más fuertemente a un cálculo económico que privilegia las diferencias interlocales de tasas de ganancia, hecho éste que incidirá paulatinamente en forma adversa a los intereses de las partes más atrasadas y pobres de cada territorio nacional.

Este progresivo debilitamiento de las raíces territoriales del capital, aparece como una consecuencia de los procesos de consolidación de situaciones de creciente dependencia estructural con relación al capital, en las que el interés general de la sociedad nacional en su conjunto (y, también, el de cada una de sus partes), sólo será enteramente considerado en tanto sea compatible con el interés privado de los propietarios del capital (Przeworsky y Wallerstein, 1986). El grueso de las decisiones de inversión (y de no inversión), que son privativas de los propietarios del capital, se apoyan en un cálculo económico que sitúa a la maximización de los beneficios como factor central. Aun cuando el desarrollo latinoamericano no es uniforme a este respecto, la dependencia estructural del capital se ha ido consolidando en los distintos países con la expansión territorial del capitalismo y con el concomitante avance de los procesos de integración económico-territorial.

Por otra parte, también ha incidido en el mismo sentido el hecho de que los procesos de valorización y reproducción del capital han comenzado a estar protagonizados por *grupos económicos* que despliegan sus acciones desbordando los límites sectoriales y/o regionales; la acción de estos grupos económicos, articulados nacional e internacionalmente, principalmente a través de los mercados de capitales, también contribuye a debilitar las raíces y los compromisos territoriales de los empresarios involucrados. De esta forma se ha ido superando aquella etapa en que una característica destacada de los propietarios del capital era su identificación con un determinado sector (comercial, agrícola, industrial) o con una determinada localidad (urbana o rural). En esta



nueva etapa, un número creciente de capitalistas busca mejorar las condiciones para la valorización de sus capitales a través de una progresiva transectorialización y transregionalización de sus actividades, operando generalmente mediante mecanismos financieros cada día más impersonales, complejos y diversificados.

En estos procesos, el capital pierde sentido de pertenencia local y los actores sociales que realizan su manipulación y vigilan sus procesos de reproducción, tienden a minimizar su identificación con los «intereses de esa parte del territorio». Con ello, paulatinamente, se ha ido desdibujando la posibilidad de un «interés general local» como expresión unificada de los diversos intereses que allí se despliegan. Aun cuando no se puede ignorar la existencia de empresarios locales que buscan mejorar las condiciones de su entorno para la valorización y reproducción de sus capitales, en el marco de los modelos de acumulación actualmente en proceso de generalización, ellos difícilmente pueden alcanzar la gravitación necesaria para impulsar la intensificación productiva requerida para impulsar un efectivo desarrollo local.

Por lo tanto, postular que la descentralización puede favorecer «transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria y «crecimiento con equidad» en lo local, significa asumir la hipótesis de que existen propietarios del capital dispuestos a dejar de lado las condiciones más propicias para la valorización de sus capitales, en favor de un «interés general local». En el contexto de la dinámica capitalista antes caracterizada esta hipótesis resulta poco realista. La realidad observable convalida la conclusión de que una descentralización no puede alterar los condicionamientos de una dinámica de esta naturaleza e incrementar significativamente el proceso de acumulación de capital en las localidades más pobres y atrasadas, donde la productividad del trabajo y la tasa de ganancia suelen ser más bajas. Tanto el análisis teórico como la evidencia empírica indican que por sí sola, una reforma de esta naturaleza no es capaz de cambiar los factores que condicionan la dinámica socioeconómica real en este tipo de sociedad. Como afirma Coraggio, «ninguna

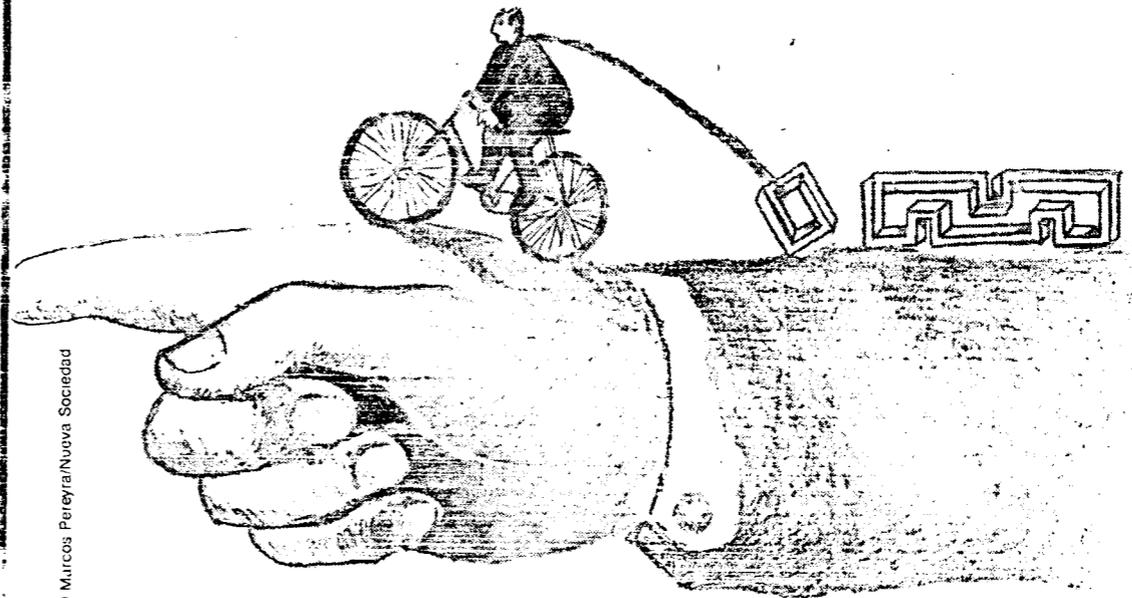
reforma administrativa del Estado, ninguna readecuación territorial de sus estructuras internas, puede por sí sola modificar las situaciones problemáticas por las que pasan la economía, la soberanía popular, la autodeterminación nacional» (Coraggio, 1988, p. 106).

Autonomía relativa local y proyectos políticos populares

En sus intentos de mostrar la factibilidad del desarrollo local a través de la descentralización, los localistas recurren en forma explícita o implícita, según los casos, a otros supuestos igualmente discutibles: primero, que es posible la existencia de cierto grado de *autonomía política local*; segundo, que los grupos sociales dominantes en el plano local pueden lograr el consenso necesario para actuar en función de un «interés general local»; tercero, que hay condiciones para que este «interés general local» exprese los *intereses de los sectores populares locales* (Borja, 1987), y cuarto, que es necesario y también posible, que ese «interés general local» se vertebré en un *proyecto político alternativo* (Boisier, 1988).

Ante todo, el discurso descentralizador asume que cierto grado de autonomía política local constituye el requisito ineludible para que los respectivos procesos de acción social se desarrollen por encima y, aún, contraviniendo la orientación esencial del proyecto político definido e impulsado por los grupos sociales dominantes en el sistema nacional; de hecho, ello implica la convicción de que es factible impulsar localmente un modelo de acumulación, crecimiento y distribución diferente al vigente en el sistema nacional.

Este supuesto no se compadece con lo que la realidad permite comprobar: el avance de los procesos de integración económica o territorial y de unificación de los mercados internos de factores y de mercancías bajo el dominio de relaciones capitalistas de producción (integración que se sitúa en el contexto de una creciente internacionalización), se ha traducido en la continua intensificación de las articulaciones entre diversas actividades (capitalistas y no capitalistas), ubicadas en diferentes lugares de un mismo te-



© 1989 Marcos Pereyra/Nueva Sociedad

rritorio nacional. En este proceso, las distintas colectividades locales han pasado a constituir partes de una totalidad (el sistema nacional). De aquí se puede inferir que no es consistente el supuesto de que —en una perspectiva de largo plazo— sea viable el desarrollo de partes relevantes del sistema nacional según modalidades distintas y/o contradictorias con las dominantes en la totalidad. Por lo tanto, resulta utópico pensar en la factibilidad de la permanencia de situaciones de relativa autarquía política local en sociedades crecientemente integradas.

Tan discutible como la posibilidad de una cierta autonomía política local, lo es el supuesto de la construcción de consensos de relativa persistencia temporal, en torno a un «interés general local». Siendo el propósito básico de la descentralización el fortalecimiento de las estructuras locales de poder, en detrimento del poder central, su efectividad para cumplir con los objetivos propuestos estará condicionada por la composición de dichas estructuras y por los intereses que ellas representen. En tal sentido, parece pertinente preguntarse, ¿es posible que un supuesto «interés general local» homogeneice la constelación de intereses que allí se despliegan? ¿Es posible que los inte-

reses de los sectores populares logren tener una representación significativa en las estructuras dominantes de poder que habrán de constituirse y fortalecerse localmente? ¿Quedará suprado o atenuado de esta manera el conflicto social propio de una sociedad de clases?

La idea de una colectividad local aglutinada en torno a ciertos valores e intereses consensuales y estructurada bajo la conducción de líderes legitimados socialmente constituye, explícita o implícitamente, uno de los puntos medulares del discurso descentralizador. Aquí, como en la mayor parte de sus presupuestos, subyace una concepción de la sociedad y de los procesos sociales regida por el principio de la armonía social. En efecto, para poder preconizar sus objetivos, supone que es posible avanzar en el plano local hacia formas de concertación social estable, que aúnen los intereses y las demandas de los diversos grupos que allí interactúan. De no ser así, ¿cómo se podría plantear que por el mero expediente de realizar una reforma político-institucional se promovería «la socialización política de las clases populares», así como «las transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria»? Para poder cumplir con objetivos de este tenor, sería necesario articular las

prácticas sociales en esas colectividades en torno a un «interés general local», expresado en el respectivo proyecto político y esto con una razonable permanencia histórica; sólo ello haría factible aquellas transformaciones.

Basta con observar y analizar cómo se ha desarrollado (y se desarrolla) la acción social en cualquier entidad compleja, para encontrar elementos de juicio suficientes para cuestionar la viabilidad de tales procesos de construcción de situaciones relativamente permanentes de consenso en torno a dicho «interés general local». La realidad indica que en todo cuerpo social de estas características, diversos grupos deciden y actúan en función de demandas e intereses diferentes, de racionalidades y estrategias frecuentemente contradictorias; en dichas colectividades locales siempre coexisten diversas ideologías y, por lo tanto, diversos proyectos políticos, en permanente confrontación.

En general, la búsqueda de consenso encuentra dificultades aun a nivel nacional, donde en una primera aproximación, algunas imágenes racionales parecen llevar con cierta facilidad al acuerdo; pero la posibilidad de acuerdo resulta más difícil cuando se reduce el nivel de generalidad y se desciende hacia objetivos más específicos. Sin embargo, aún en el caso de aquellas aspiraciones generales, cuando se intenta darles contenido concreto, se puede comprobar que con frecuencia la tendencia al acuerdo comienza a esfumarse, dado que ideologías diferentes pueden otorgar contenidos diversos y muchas veces contradictorios a una misma imagen de futuro. Pero, si aun perdurase cierto consenso en torno a una determinada aspiración general, bastaría comenzar con la selección de los medios para su cumplimiento, para que la coincidencia tienda a desaparecer. Si esto ocurre en lo nacional, no puede haber argumentos válidos para sostener que ello dejará de ocurrir en lo local.

Algunos casos (por ejemplo, el de los paros cívicos en Colombia) ilustran acerca de cómo, a medida que un proceso social se desarrolla, las bases del consenso comienzan a fragmentarse. Allí se visualiza cómo los grupos dominantes suelen incorporarse a movimientos articulados en torno a

reivindicaciones locales cuando éstas coinciden con sus valores, intereses y demandas; pero también muestra cómo tienden a desertar cuando estos movimientos reivindican aspectos que no les interesan o cuando se radicalizan (Santana, 1978). Esto resulta típico en sociedades complejas, donde la pugna ideológica tiende a acentuarse; no hay razones para suponer que una descentralización político-administrativa pueda por sí sola conducir a la desaparición o atenuación de estos comportamientos.

En la medida en que los planteamientos descentralizadores ubican como fundamento de sus estrategias, su convicción en la posibilidad de un consenso relativamente permanente, de hecho tienden a minimizar la importancia del conflicto social, lo que no se compadece mayormente con lo que ocurre en las sociedades capitalistas; en ellas, a medida que su propio crecimiento aumenta la complejidad sistemática, el enfrentamiento entre múltiples portadores de intereses y valores diversos (muchas veces incompatibles) tiende a agudizarse. El propio proceso de modernización aumenta la heterogeneidad (no sólo en términos económicos, sino también culturales) contribuyendo a aumentar la pugna interna. En estas circunstancias, aquellos supuestos no son consistentes con lo que indica el análisis de las prácticas sociales reales.

Idealización de lo local

En estos supuestos del discurso localista subyace una omisión que importa destacar de forma especial: que el espacio local también es un espacio de articulación de relaciones sociales, donde coexisten formas de producción capitalistas y no capitalistas. En ese espacio conviven propietarios del capital y trabajadores asalariados, donde los primeros deciden según estrategias tendentes a mejorar las condiciones para la valorización de sus capitales que, en última instancia, se manifiestan en relaciones de explotación.

La creencia en la posibilidad de un proyecto político local de contenido popular se apoya en una idealización de lo local, entendido como expresión de «lo popular»: allí se supone, sin mayor fundamento, que el descenso hacia lo local permite una apro-

ximación hacia agrupamientos humanos más homogéneos y más fácilmente identificados con reivindicaciones de sentido popular. ¿Cómo se podría fundamentar la validez de una opinión de este tenor para el caso de una sociedad de clases? En las argumentaciones respectivas, resulta notoria la ausencia de una explicación acerca de cómo las posturas que expresan los intereses y las demandas de distintas clases, grupos o actores sociales, se podrían armonizar en proyectos políticos de signo popular para poder superar la pugna social al interior de esos cuerpos sociales.

El análisis de los condicionamientos de la dinámica capitalista indica que, lo que una descentralización podría modificar, sería apenas la distribución territorial de la administración del poder en el ámbito de un determinado territorio nacional, y nada más que eso. Lo que no puede provocar de por sí es una transformación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder, que se encuentran condicionadas por factores de carácter estructural y no por su distribución territorial.

En definitiva, lo que un cambio organizativo no puede modificar son los condicionamientos estructurales de ese espacio local, definido como espacio de articulación de relaciones sociales; en otras palabras, por más que se cambie la organización territorial de la administración del poder, ello no puede modificar la orientación y las modalidades básicas del proceso de acumulación, tanto en términos sectoriales como territoriales.

Aún reconociendo que una descentralización político-administrativa puede traer aparejados algunos beneficios para las respectivas colectividades locales, lo que no se puede aceptar es que por esta vía se puedan transformar los rasgos fundamentales de la dinámica capitalista y conducir a la reversión de los procesos de crecimiento desigual congénitos a la misma, sin considerar la previa transformación de los respectivos condicionamientos histórico-estructurales. En otras palabras, no parece factible intentar reducir la injusticia social, si al mismo tiempo no se definen y aplican políticas que incidan explícita y deliberadamente sobre las raíces estructurales de los mecanismos do-

minantes de la distribución del producto social.

Esta tendencia a descontextualizar su discurso, es lo que abre las puertas a proposiciones inviables, como aquellas que prometen la construcción de una racionalidad sustantiva distinta («la socialización política de las clases populares», «las transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria», «el crecimiento con equidad», «el desarrollo regional», etc.). De allí que estos objetivos sólo puedan ser observados como expresión de un nuevo renacimiento de aquel tipo de voluntarismo utópico que fue característico de las distintas propuestas adoptadas en el pasado para enfrentar las desigualdades de desarrollo local.

Algunas conclusiones

Las reflexiones que anteceden permiten esbozar algunas conclusiones, que podrían contribuir a estimular una discusión que parece absolutamente ineludible. (a) Una reforma de carácter político-administrativo no puede, por sí sola, modificar el tipo de sociedad en que se implanta. La dinámica socioeconómica capitalista está afectada por condicionamientos estructurales, que no pueden ser removidos por la vía de una simple reorganización territorial de la administración del poder. (b) No hay fundamento teórico o empírico que respalde el supuesto de que el descenso hacia lo local en una sociedad capitalista, conduzca a situaciones propensas al predominio de los intereses populares. (c) En sociedades crecientemente integradas económica y territorialmente, donde las diversas colectividades locales están sometidas a una creciente influencia externa, no es concebible que ellas puedan disponer de la autonomía política requerida para impulsar políticas públicas de distinta orientación y contenido a las que son impulsadas nacional y/o internacionalmente. (d) La multiplicación de instancias decisorias puede contribuir a acentuar la fragmentación del poder y los problemas de gobernabilidad en los respectivos sistemas nacionales; esto puede ser funcional a los procesos de reestructuración mundial del capitalismo, pero desfavorable a una eficaz gestión pública nacional. (e) La descentralización que

está comenzando a ser impulsada en varios países de la región no es la que postulan sus ideólogos progresistas. Las reformas en curso, en tanto responden principalmente a las necesidades planteadas por la reestructuración capitalista y apuntan a solucionar problemas en este terreno; no parecen ser las adecuadas para alcanzar aquellos objetivos de democratización, participación, justicia social y desarrollo local.

Estas conclusiones nos permiten proponer, a manera de síntesis, que ni los argumentos expuestos en las contribuciones de sus partidarios incondicionales, ni los resultados obtenidos en las experiencias conocidas al respecto, permiten afirmar categóricamente que la descentralización sea un me-

dio eficaz para promover un verdadero desarrollo local.

Los argumentos y conclusiones de las páginas precedentes han sido expuestos deliberadamente en sus términos más radicales, con el propósito de estimular esa discusión que entendemos como ineludible. Creemos que, mientras se desarrolle esa discusión, sería aconsejable manejar el tema de la descentralización con mayor cautela a como se lo ha venido haciendo hasta ahora, tratando de no transformarlo en un nuevo paradigma providencial. Si esto ocurriese, se estaría nuevamente generando infundadas ilusiones, impulsando esfuerzos estériles y renovando frustraciones, como las que se debieron enfrentar en el pasado.

BIBLIOGRAFIA

Boisier, Sergio (1988): «Las regiones como espacios socialmente contruidos», *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N° 35, agosto.

Borja, Jordi (1987): «Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado», en Jordi Borja y otros: *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, FLACSO. Santiago de Chile.

Coraggio, José Luis (1988): «Poder local y poder popular», *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, año 13, N° 45-46, agosto.

Castells, Manuel (1985): «Mudança tecnológica, reestruturação económica e a nova divisao do trabalho», *Espaço & Debate*, Sao Paulo, año VI, núm. 17, 1986.

Lipietz, Alain (1987): «Lo nacional y lo regional: ¿cuál autonomía frente a la crisis capitalista mundial?», *Cuadernos de Economía*, Bogotá, vol. VIII, N° 11, segundo semestre.

Offe, Claus (1972): «La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad», en v.v.aa., Ca-

pitalismo y Estado, Editorial Revolución, Madrid, 1985.

Preteceille, Edmond (1987): «La décentralisation: pour qui, pour quoi? (1987): *Politique Aujourd'hui*, Paris, N° 2, noviembre.

Przeworsky, Adam y Wallerstein, Michael (1986): «Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada», en EURAL: *Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Restrepo, Darío (1987): «Descentralización, democracia y Estado autoritario», *Cuadernos de Economía*, Bogotá, vol. VIII, N° 11, segundo semestre.

Rondinelli, Dennis A. (1981): «Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 47, N° 2.

Santana, Pedro (1983): *Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia*, Editorial CINEP, Bogotá.

ESTADO & SOCIEDAD

Revista Boliviana de Ciencias Sociales

ARTICULOS: Michela Pentimalli de Navarro y Gustavo Rodríguez Ostría: Las razones de la multitud (hambuna, motines y subsistencia: 1878-79) / Jorge Lazarte Rojas: Movimiento sindical y transformaciones del sistema sociopolítico boliviano / Salvador Romero Pittari: La recepción académica de la sociología en Bolivia / Francisco Rojas Aravena: Esquipulas II: El camino centroamericano hacia la paz / Francisco Zapata: Fin de régimen: Las elecciones mexicanas de 1988.

Suscripciones, colaboraciones, canjes y correspondencia: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Programa Bolivia. Casilla N°20951, La Paz - Bolivia.

Gonzalo García Núñez

De la autogestión vecinal a la producción autocentrada La experiencia de 300.000 en Lima

Más de un tercio de la población

de Lima, que tiene 7.000.000 de habitantes, desarrolla estrategias de sobrevivencia en el denominado —y urgado— sector informal urbano. En Villa El Salvador (VES), distrito situado en el sur de la ciudad, 300.000 personas se han organizado desde sus manzanas, grupos residenciales, sectores y en toda la comuna, siguiendo los principios de la autogestión vecinal. Desde 1986, el gobierno local decide enfrentar los problemas del desempleo, la carencia de centros de trabajo y la ausencia de ingresos que afrontan una parte importante de su gente. Pone en marcha el Parque Industrial de Villa El Salvador. Crea una estrategia de «nódulos productivos» de la pequeña producción y prioriza la satisfacción de las necesidades básicas. Al mismo tiempo, plantea la organización de «circuitos económicos de la pequeña producción» que enlazan los recursos nacionales desde los primeros insumos hacia la producción de consumo final, y entrega la iniciativa empresarial a los microproductores, las empresas de trabajadores y la capacidad de gestión de la propia comunidad urbana. De esta manera se inicia el salto de la autogestión vecinal al centramiento productivo.

Desde la invasión del arenal en 1972, la edificación de estera y caña, los pobladores conciben una propuesta urbano-productiva que reserva 450 há. de las 2.000 há. de territorio comunal para la industria (1).

Quince años más tarde, la comunidad autogestionaria (CUAVES) es un pujante distrito de 300.000 habitantes. El gobierno local, elegido desde 1983, recae en manos de dos fuerzas principales: la mayoría de izquierda socialista del alcalde Miguel Azcueta y, la minoría, oposición del APRA, que juntos superan el 85% de la votación ciudadana. Está cogobernado por sus vecinos organizados desde las cuadras (manzanas), los grupos residenciales, los sectores y la gran

asamblea comunal, que elige periódicamente a los directivos de la CUAVES.

Fieles a la primigenia concepción de ciudad-trabajo, tanto los vecinos, la CUAVES como el municipio —en 1986— reclaman al gobierno central la formación de una autoridad autónoma para el desarrollo del parque industrial. Y en un proyecto ambicioso, formulan un plan de gestión del esfuerzo productivo y de generación de empleo, a partir de las iniciativas de las organizaciones de pobladores, productores, microempresarios, artesanos y autoconstructores, la iniciativa popular.

Es nuestro propósito dar cuenta de esta singular experiencia que propone el diseño y organización de circuitos productivos de los bienes y servicios que atiendan a las necesidades básicas de la población. Del salto de la autogestión vecinal al autocentramiento productivo.

Necesidades básicas

La primera cuestión es la determinación

GONZALO GARCIA NUÑEZ: Economista peruano, doctorado por la Universidad de Grenoble. Profesor principal en la UNI, investigador y director del IPIA; regidor metropolitano de Lima. Ex-decano del Colegio de Ingenieros del Perú.

(1) Borja J., Delpech C.L.: *Villa El Salvador, la ciudad y su desarrollo*, CIED, Lima, diciembre 1988.