UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

El proceso de descentralización:
¿un camino para promover el desarrollo local?
Elementos que aportan al debate

Graciela Ferreyra

Tutor: Mariana González Guyer

1999

INDICE

INTRODUCION

I PRESENTACION

1. El problema : El Proceso de Descentralización y el Desarrollo Local
2. Objetivos

II ELEMENTOS CONTEXTUALES

1. El Centralismo como característica de los gobiernos latinoamericanos
2. El fenómeno de la Globalización

2.a. Desarrollo local y Globalización

3. Una nueva modalidad contractual entre el Estado y la Sociedad Civil

3.a. La Reforma del Estado

3.b. La Descentralización dentro de la Reforma del estado

III DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

1. Descentralización

1.a. El Proceso de Descentralización

1.b. Participación e Iniciativa local

1.c. Proceso de Descentralización y Democracia

1.d. Otras lecturas respecto al tema

2. Desarrollo local

2.a. "Lo Local"

2.b. Lo local como espacio privilegiado

2.c. Otras lecturas respecto al tema

3. Otros elementos que aportan al debate

IV POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR.

1. El Estado y la Sociedad Civil

1.a. La Descentralización como Proceso capaz de promover al Desarrollo Local

1.b. El Proceso Descentralizador y sus limitaciones

2. Confrontación de los discursos

2.a. El carácter democratizador de la Descentralización

2.b. Iniciativa local y Concertación social

2.c. Posibles efectos y peligros

3. Lo Global y lo Local

3.a. Valorización del espacio local

3.b. Lo Global y su determinación sobre la realidad local

4. Confrontación de discursos

4.a. Concertación de intereses

4.b. La localidad y la realidad nacional

4.c Necesidad de articular lo Global y lo Local

V CONCLUSIONES

1. Potencialidades

2. Condiciones

3. Limitaciones

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El propósito de esta Monografía es ser un aporte más a la discusión que se establece en torno a la interrogante sobre sí : **El Proceso de Descentralización viabiliza y vitaliza las formas de Desarrollo Local.**

Es decir, lo que se pretende es abrir el debate frente a un tema que en la actualidad es objeto de una discusión colectiva, llevada a cabo por un grupo de académicos e investigadores latinoamericanos interesados en el mismo .

El trabajo está acotado a los aportes realizados por dichos autores en los últimos diez años aproximadamente . Se debe tener en cuenta , además, que los planteamientos y reflexiones que contienen los discursos están influidos por la realidad que cada académico ha vivenciado en su país de origen con respecto al tema que aquí se expondrá .

La inquietud por trabajar sobre este tema, surge al considerar las cuestiones de la Descentralización y el Desarrollo Local como campos aptos para llevar a la práctica una tarea desde Trabajo Social. Donde desempeñar un rol de promoción, coordinación y organización.Dichos temas se presentan como un desafío para el Trabajador social ya que deberá enfrentarse a la presencia de nuevos actores, a una renovada interpretacion de la articulación entre lo micro y lo macro, entre la política económica y social, y entre lo individual y lo colectivo.

Hemos organizado este trabajo en cinco capítulos . En el primero se hace referencia al problema propiamente dicho, explicitándose hacia qué apunta el mismo, y haciéndose una descripción de los objetivos (general y específicos) que se pretenden cumplir .

En el segundo capítulo se exponen los elementos contextuales en un intento de insertar el tema seleccionado en la realidad latinoamericana actual . Estos elementos hacen referencia a la característica Centralizadora de los Gobiernos de América Latina , al fenómeno de la Globalización, y a la Reforma del Estado manifestada como una nueva modalidad contractual entre el Estado y la Sociedad civil .

En el tercero se realiza una discusión conceptual donde se abordan los temas de la Descentralización y el Desarrollo Local de forma de lograr un mayor conocimiento y manejo de los mismos . Al final de este capítulo se destacan también las principales corrientes teóricas que de un modo u otro, están condicionando la discusión actual .

En el cuarto capítulo se exponen las distintas posturas que hoy día poseen algunos autores latinoamericanos respecto a las potencialidades y limitaciones del Proceso de Descentralización para promover el Desarrollo Local . Por tanto, se describen y confrontan los discursos recogiendo lo aportado por los capítulos anteriores .

Al final , en el quinto capítulo se expresan las conclusiones a las que se logra llegar recogiendo lo anteriormente presentado y discutido.

I. PRESENTACION

1. El problema : El Proceso de Descentralización y el Desarrollo Local

El problema central, que será el eje del presente trabajo, plantea la interrogante sobre sí: El Proceso de Descentralización viabiliza y vitaliza las formas de Desarrollo Local.

Un grupo importante de autores latinoamericanos ha definido al Proceso de Descentralización como aquel capáz de aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales. Es teniendo en cuenta esto, que el problema aquí planteado apuesta a una reflexión, en base a los distintos discursos existentes, sobre si efectivamente el Proceso Descentralizador logra promover el Desarrollo Local de forma de fortalecer las estructuras locales de poder y potenciar su capacidad de autoorganización. O sea, si la Descentralización refleja su efectividad en la capacidad del gobierno local de tomar sus propias decisiones y utilizar sus propios recursos, así como de generar, a través de la participación democrática sus propias autoridades y representantes. Esto último como condición además, para el propio fortalecimiento de la Democracia.

Se cree necesario aclarar que se entiende por algunos de los términos que aparecen en el planteamiento del problema.

En el planteo nos remitimos a hablar de **"formas de Desarrollo Local "** porque se reconoce la existencia de una realidad heterogénea y diversa. Por tanto se distinguen ámbitos rurales, urbanos, metropolitanos, volviéndose necesario considerar, en cada uno de ellos, las múltiples dimensiones que interactúan (económica, social, política, institucional y cultural-identitarias) de un modo específico y particular.

Es reconociendo esto que podemos entender que existan diversas formas de Desarrollo Local, y que estarán determinadas por el espacio en que las mismas se gestan.

Por otra parte **viabilización** y **vitalización,** son términos que también están presentes en el planteo del problema. Refieren a la estrecha relación entre Descentralización y Desarrollo Local, y en qué medida lo primero determina lo segundo.

Por viabilización entendemos sí el Proceso Descentralizador posibilita el que se dé una nueva forma de articulación entre estado y Sociedad Civil. O sea,que haya un aumento de la participación ciudadana en los aparatos de gestión y de gobierno. Por tanto, estamos hablando de una ampliación en el número de personas que puedan tomar decisiones en los distintos niveles de delegación que se produzca, así como en la utilización de recursos.

Por otro lado, la vitalización hace referencia a sí el Proceso de Descentralización promueve el Desarrollo Local en términos de un reforzamiento y potenciación de la Sociedad Civil. De forma de que la misma sea capáz de organizarse, concientizarse de su situación, y movilizarse tras proyectos políticos colectivos. Es decir, como Sergio Boisier expresa : "...capáz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo ..." .[1]

[1] Boisier, Sergio."La construcción social de las regiones : una tarea para todos", Cuadernos del CLAEH No.51, 1989, Montevideo.

2. Objetivos

*General: -Plantear un debate que apunte a las fortalezas y debilidades del Proceso Descentralizador para promover el desarrollo de Colectividades Locales.

*Específicos: -Profundizar en la conceptualización de los temas en base a los cuales se trabajará : Descentralización
Desarrollo Local
-Describir y confrontar las distintas posturas tóricas presentes en dicho debate.

II. ELEMENTOS CONCEPTUALES

1. El Centralismo como característica de los Gobiernos Latinoamericanos

La mayoría de los países latinoamericanos han tenido como característica común gobiernos locales débiles y gobiernos centrales fuertes, que a lo largo de este siglo han mantenido restringidas las atribuciones y el quehacer municipal.
Esta tradición centralista en América Latina está relacionada con el predominio del Estado sobre la sociedad en la constitución y consolidación de los Estados Nación, así como con su rol de agente motor del desarrollo.

Debemos destacar además, que en América Latina los regímenes de gobierno se han caracterizado por ser de tipo Presidencialistas. Estos regímenes han tenido una cierta tendencia centralizadora más que descentralizadora por lo que se ha generado un efecto concentrador, ya que el que la burocracia dependiera de tal magistrado provocó una matriz administrativa que amplió la concentración en la misma medida en que aumentaron las funciones encargadas al Estado.

La consecuencia evidente de estos antecedentes históricos es la debilidad de las instituciones locales latinoamericanas. Las provincias o municipios carecen, en general, de la información y de los medios necesarios para cumplir eficazmente con su misión.

En los últimos años, muchos de estos países han iniciado intentos de Descentralización político-administrativa y de fortalecimiento de los Gobiernos Locales. Estos intentos han mostrado importantes "cuellos de botella"y dificultades de variada índole, situación que se ve claramente reflejada en lo expresado por Dolores Rufian y Eduardo Palma : "...los municipios democráticos en un régimen presidencial centralizador constituyen débiles instancias de descentralización. Por definición, el quantum de sus decisiones es mínimo y especialmente su dependencia económica del poder central los torna dependientes de los servicios, ya sean concentrados o desconcentrados, provenientes del gobierno central". [2]

[2] RUFIAN, Dolores, PALMA, Eduardo "Las nociones de Centralización y Descentralización", ILPES, Santiago deChile, 1991.

Como consecuencia, entonces, del fuerte centralismo de nuestros países y de la debilidad de los Gobiernos Locales, el traspaso de poder de decisión hacia el nivel local debe ser un proceso gradual. El mismo requerirá de aprendizaje y desarrollo de competencias, debiendo remitirse, además, a las atribuciones que le corresponden al Gobierno central, a los Ministerios sectoriales y al Gobierno Local. O sea a todo aquello que refiera a las relaciones centrales-locales.

2. El Fenómeno de la Globalización

Franz J. Hinkelammert nos dice: "El proceso de Globalización pasa desde hace más de dos décadas por encima de América Latina , del mismo modo que pasa por encima del mundo entero: como un huracán. La privatización de las funciones del Estado, el comercio libre, el desencadenamiento de los movimientos internacionales de los capitales, la disolución del Estado social, la entrega de las funciones de planificación económica a las empresas multinacionales, y la entrega de la fuerza del mercado, han arrasado el continente ". Mas adelante también plantea : "...al mismo tiempo, la aparente falta de alternativas contribuyó a la legitimación del proceso".[3] Por tanto desde esta perspectiva ya no habrían espacios de soluciones, la Globalización y el sometimiento a ella es presentada como una realidad ineludible. Este fenómeno o proceso denominado Globalización se ha visto acelerado en los últimos tiempos por la conjunción de varios fenómenos ya que la multidimensionalidad es una característica del mismo.

[3] FRANZ, J., Hinkelamert, "El Huracán de la Globalización : la exclusión y la destrucción del medio ambiente vistos desde la Teoria de la Dependencia ".

En la misma línea, José Arocena agrega: "El actual proceso de globalización no se limita a una mundialización de los mercado, es bastante más complejo".[4]
La Globalización ha generado, por sus características, una disminución de las autonomías, un aumento de las interdependencias y de la fragmentación de las unidades territoriales, así como ha llevado a la marginación de algunas zonas.
Es así que la internacionalización de los mercados, de la propia producción y de los modelos culturales, pone hoy día en entredicho la capacidad de los Estados para mantener la unidad e identidad nacional.
A esto podemos agregar lo expresado por Ana Maria Ezcurra : "...la estructura y funcionamiento del poder internacional restringen el espectro de decisiones al alcance de los sistemas políticos locales y, con ello la soberanía nacional y ciudadana ..."[5]
Frase que nos hace pensar en que la cuestión de la Democracia queda claramente en entredicho, ¿ podemos hablar de una completa democracia en un contexto en el cual gran parte de las decisiones que son fundamentales para un país y para la cohesión social se toman, muchas veces, fuera de sus territorios y mediante actores relativamente ajenos a su realidad económica?

2.a. Desarrollo Local y Globalización

En esta contextualización cabe preguntarse dónde queda la cuestión del Desarrollo Local como posible alternativa que aporte elementos para modificar el rumbo densificador, masificador y avasallador de la

[4] AROCENA, José, Ponencia: "Por una lectura compleja del actor local en los procesos de Globalización", Seminario Internacional : "Desarrollo Local en la Globalizacion", Programa Desarrollo Local-CLAEH, diciembre 1997, Montevideo.
[5] EZCURRA, Ana Maria, "Globalización Neoliberalismo y Sociedad civil. Algunos desafíos para los movimientos sociales y populares latinamericanos", en Contexto e educacao, Ed.UNIJUI,1997.

Globalización. En cuanto a ésto, Arocena hace un aporte importante al delinear tres maneras de situar el tema de lo Local frente a la Globalización.
La primera de ellas hace referencia a que la nueva lógica de la globalización vuelve imposible todo planteo de Desarrollo Local dentro del actual modo de acumulación. Porque se basa en una dimensión tecnológica que le otorga las herramientas necesarias, y en una dimensión económica transnacional que apuesta a la desterritorialización del capital. Desde esta perspectiva no hay actores locales o regionales que puedan organizar alguna resistencia al dominio de lo Global.
La segunda tendencia visualiza lo Local como alternativa a un proceso de Globalización negativamente connotado. Por lo que plantea una suerte de revolución anti-global que devuelva a los actores locales el poder necesario para construir auténticas democracias.
Y la tercera se basa en un análisis de la complejidad de los procesos que caracterizan a la sociedad contemporánea. Intentando así superar la antinomia global-local por medio de un esfuerzo de articulación. Porque como Arocena nos dice: "El desafío contemporáneo es la búsqueda de nuevas formas de articulación entre lo universal y lo particular".[6]

Se creyó necesario plantear estas tres tendencias aportadas por José Arocena ya que, en especial, la última de ellas, plantea la perspectiva desde la cual se intenta realizar este trabajo. O sea , teniendo en cuenta que el Desarrollo Local es difícil concebirlo aislado de la racionalidad globalizante, pero que tampoco

[6] AROCENA, José, op. Cit.

puede pensarse sino planta sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso viable en la época actúal.

La cuestión de la Centralidad de los gobiernos latinoamericanos y el fenómeno de la Globalización se nos plantean, en un primer momento, como temas contradictorios al que en este trabajo se pretende abordar. Pero igualmente se hizo necesario hacer referencia a los mismos, ya que son una parte muy importante a la hora de contextualizar la Descentralización y el Desarrollo Local en la actualidad. Porque hoy día la Descentralización y el Desarrollo Local se nos aparecen como alternativas para una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad. Alternativas que pretenden responder, por un lado, al hecho de que América Latina poseea Gobiernos Locales débiles y Gobiernos Centrales fuertes, y por otro al fenómeno de Globalización que ha llevado a una disminución de las autonomías y a un aumento de las fragmentaciones de las unidades territoriales. Generando de este modo la presencia de nuevas formas de exclusión y desarticulación social que coexisten con las formas tradicionales de pobreza.

3.Una nueva modalidad contractual entre el Estado y la Sociedad Civil

3.a. La Reforma del Estado.

"En nuestra opinión, los procesos de descentralización y de emergencia de actores locales deben ser leídos en el marco de una reforma del Estado..."[7]

[7] LAURANAGA, Ma. Elena, Exposición : "Descentralización y nuevo rol de los municipios en el marco de la Reforma de Estado ", Síntesis del Taller realizado en setiembre de 1994, SADES, Montevideo.

Dicha reforma del Estado hace referencia al rol del Estado, tema que en la actualidad esta siendo objeto de discusión a nivel de toda América Latina. Porque se ha reconocido la necesidad y la urgencia de compensar las desigualdades sociales que se han acentuado como consecuencia del proceso de acumulación económica que se ha desarrollado en los últimos años.
En un primer momento la Reforma del Estado se basó en la reforma económica como punto clave y neurálgico. Pero dicha prioridad ha dado a la reforma un carácter más cuántitativo que cualitativo, lo que ha llevado en el último período, a un reconocimiento del costo social que la misma ha implicado.

La Reforma del Estado implica nuevas formas de articulación entre el Estado y la Sociedad Civil; por lo cual se trasladan a la sociedad mayores responsabilidades, tanto en la gestión social como en la económica. Podemos ver entonces que a la anterior reforma económica, se ha sumado una reforma de carácter social. Mediante esta última se apuesta a construir, y a buscar en el ámbito de la Sociedad Civil, los consensos necesarios que aseguren estabilidad en el largo plazo para las políticas de desarrollo y el modelo económico a fin de alcanzar la máxima eficacia.
Al priorizar la reforma social se busca la legitimidad que todo sistema político tiene que lograr para sustentar sus políticas; a través de delegar a la Sociedad Civil funciones y roles políticos de articulación de consensos, funciones sociales y funciones de tipo económico.

Por tanto, la reforma tiene que ver con un nuevo rol de la Sociedad Civil, como dice la propia Ma. Elena Laurnaga, en la exposición ya mencionada, "...como mecanismo sustantivo de articulación de consensos sociales (...) y por otro lado, la sociedad civil como instrumento para implementar , ejecutar y llevar adelante algunas de las funciones del Estado nacional".

Esta frase que hace referencia a la Sociedad Civil "como instrumento para..."nos hace pensar en que el Estado delega funciones sí, pero para ser ejecutadas, no se hace referencia a los procesos de toma de decisión que deberían involucrar a la sociedad en su conjunto. Por lo cual quedan abiertas algunas interrogantes que también son planteadas por la autora:

- "¿En qué medida este modelo de desarrollo contribuye a la devolución de poder a instituciones locales y a sus bases sociales?"
- "¿En qué medida fortalece o debilita a la sociedad civil?"

En todo proceso de Reforma del Estado se reconocen cuatro grupos de medidas o instrumentos que resultan centrales.

El primer grupo, y que es considerado de mayor importancia, está orientado a producir cambios en el rol y las funciones del Estado. Lo hace a través de distintas estrategias que buscan eficiencia y eficacia, haciendo énfasis en la reducción del tamaño de las funciones que el Estado Benefactor de la década del 30 o 40 asume respecto a la sociedad.

Una de las medidas es la privatización, otra la desmonopolización que son formas de reducción de la centralidad del Estado haciéndolo competir con el mercado. La tercera de las medidas es la desregulación y que tiene que ver con la redefinicion del campo de acción del actor privado y el actor público.

La ultima medida de este grupo es la Descentralización, medida que no necesariamente supone retiro del Estado ya que implica "achicamiento" o

reducción del Estado Nacional, pero no retiro del mismo, porque el Estado mantiene funciones y roles que son relocalizados y transferidos al ámbito local.

El segundo grupo de medidas de la reforma tiene que ver con la racionalización de los recursos de gestión.

El tercero con las reformas del marco constitucional formal y el cuarto paquete con el conjunto de medidas vinculadas a la racionalización administrativa.

3.b. La Descentralización dentro de la Reforma del Estado.

A los efectos de no perder de vista los objetivos del trabajo, es que nos centraremos en el primer grupo de medidas, del proceso de Reforma del Estado, más puntualmente en la Descentralización:

"...ante la pregunta ¿ Como transformamos el Estado?, aparece la cuestión de la descentralización como la respuesta mas acabada y viable..."[8], frase que fundamenta lo hasta aquí planteado cuando anteriormente nos referiamos a la Descentralización como uno de los instrumentos que el Estado ha adoptado para llevar adelante su proceso de reforma.

En América Latina, entonces, la Descentralización ha sido introducida como una de las claves para encarar posibles líneas de reformulacion del Estado y como reacción a tendencias concentradoras de los gobierno, tema sobre el cual ya se hizo referencia.

[8] Kimpotec, Claudia S y de Russo Eugenia S, Art. "La cuestión de la descentralización: Actores, contexto y contenidos. Un análisis critico" en Trabajo Social – Revista Uruguaya de Servicio Social, Año IV, N° 11.

Emerge con fuerza, el debate de la descentralización, sobre todo aquellas discusiones que hacen al papel de los municipios y de su lugar en la articulación central-local en tanto: "La reformulacion del Estado implica el traslado de competencias y recursos a los gobiernos departamentales, lo que obliga a una redefinición de sus funciones para asumir áreas tradicionalmente gestionadas por el gobierno local." [9]. Ahora bien, debemos dejar en claro que la alternativa de descentralizar el poder no siempre implica una respuesta en el mismo sentido, en tanto la misma se haya inserta en diversos proyectos de sociedad y en diferentes cuerpos ideológicos. Porque como dice Marcela Ternavasio en un artículo sobre "Reflexión para una construcción histórica del espacio local": "...descentralización puede suponer un reforzamiento de la sociedad civil, un intento de descongestionar al Estado de funciones que no pueden absorber a favor de sectores privados, o bien una propuesta tendiente a un mayor control de la sociedad vinculado a un Estado fuerte o autoritario."[10] O sea ,que según sea el modelo de gestión pueden definirse distintos objetivos para la acción descentralizadora. Por un lado se puede pretender descentralizar para redistribuir la carga de la crisis, alivianando así el nivel central, y por otro

[9] Marsiglia Javier, Pintos Graciela; Art. "La construcción del Desarrollo local Regional. Actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención" en Cuadernos del CLAEH 78-79 "Uruguay en la Región y en el Mundo", Editado por CLAEH, 2da. Serie, año 22, 1997.

[10] Termanasio Marcela, en Cuadernos del CLAEH, nº 51, "Descentralización ¿para qué?, Editado por CLAEH, 1989.

el objetivo puede ser ampliar el campo de derechos y libertades, a través de procesos de participación política y social.

III. DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

A continuación se realizará una definición conceptual de las dos categorías centrales que se encuentran contenidas en el trabajo que se viene desarrollando, las mismas son: Descentralización y Desarrollo local.
Dicha discusión teórica es considerada relevante en tanto nos permitiría tener un mejor conocimiento de cada uno de estos temas y comenzar a exponer alguna de las argumentaciones que sobre las mismas se han realizado, con la finalidad de aportar a lo que constituye la discusión central del trabajo.

1. Descentralización

José Luis Curbelo plantea y define a la Descentralización como: "...la transferencia o delegación de la autoridad legal y política para planificar, tomar decisiones y gestionar las funciones políticas desde el gobierno central y sus agencias a organizaciones de operación de esas agencias, unidades de

gobierno subordinadas, corporaciones autónomas locales, u organizaciones no gubernamentales."[11]

Concibiendo a la Descentralización como un proceso que no es unidireccional ni libre de obstáculos, sino que es contradictorio y sometido a la resistencia de la burocracia y los intereses existentes.

Hablamos, entonces, de que el Proceso de Descentralización distribuye el poder decisional, tanto funcional como territorialmente. Se trata deun modo de organización político-administrativo del territorio que significa, por tanto, una nueva forma de articulación entre Estado – Sociedad Civil, a la cual nos referimos anteriormente dentro del marco de la Reforma del Estado.

Debemos resaltar el carácter "dialéctico" de la descentralización, carácter sobre el cual María Elena Lauranaga y José L. Curbelo tienen un punto de encuentro. La puesta en marcha de la Descentralización no puede ser atribuida al Estado solamente o a la sola lucha de las fuerzas sociales, lo que refuerza aún más su característica de proceso complejo y no de algo lineal y unívoco.

1.a. El Proceso de Desconcentración

Un término que aparece muy ligado a la Descentralización, y que con frecuencia son objeto de confusión, es el de Desconcentración. Este es el acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango inferior dentro de la propia organización. Debemos hacer, entonces, la siguiente distinción entre Desconcentración y Descentralización. La primera podemos definirla como un fenómeno esencialmente administrativo y a la segunda como un fenómeno que, si bien esta relacionado con lo administrativo,

[11] En Economía Política de la Descentralización y Planificación del Desarrollo Regional, pag. 70

también lo está con lo político, ya que tiene que ver con la electividad de sus autoridades;y concierne no solamente a las instituciones regionales o locales, sino a todos los ciudadanos.

Ahora, mas allá de la distinción de términos, que evita la confusión, no podemos desconocer, obviamente, la estrecha relación que une a ambos procesos. La Desconcentración es una condición determinante para llegar a la Descentralización, o sea que la Desconcentración sería un paso previo dentro del Proceso Descentralizador.

A este respecto Dolores Rufián y Eduardo Palma nos agregan: "Una descentralización sin el mismo nivel de desconcentracion es una democracia carente de objetivos y (...) una descentralización sin desconcentración, una democracia limitada."[12]

1.b. Participación e Iniciativa Local

Sergio Boisier[13], en un trabajo realizado sobre Descentralización distingue variadas modalidades de la misma. Es así que habla de una descentralización funcional, otra territorial y otra política.

La funcional implica el reconocimiento de competencias especificas a solo un sector de actividad, o sea al ente descentralizado.

La territorial consiste en el traspaso de poder decisional a órganos cuyo ámbito de actuación está constituido por un territorio o localidad.

La política, que es considerada la forma máxima de la función descentralizadora, se establece cuando el cuerpo descentralizado se genera por

[12] Rufián D., Palma E., "Las nociones de Centralización y Descentralización", ILPES, corresponde al Cap.II del trabajo de La Descentralización, problema contemporáneo en América Latina, Santiago de Chile, 1991.
[13] Boisier Sergio, "La Descentralización: un tema difuso y confuso", ILPES, Santiago de Chile, 1990, pag. 17-18.

medio de procesos electorales. Podríamos decir entonces que el proceso de Descentralización admite grados, el máximo es cuando se transfiere o delega autoridad legal y política para planificar, tomar decisiones y gestionar funciones políticas desde un centro a una periferia.

Emergen desde aquí dos conceptos también básicos:

- Participación; ya que los procesos de Descentralización y Desconcentración permiten el aumento de la participación ciudadana en los aparatos de gestión y de gobierno. Aunque por ello no debemos dejar de tomar en cuenta que una estructura descentralizada no desencadena de forma mecánica un proceso de aumento de la participación. La Descentralización abre vías a la participación mas o menos utilizadas según la dinámica que efectivamente existen en la sociedad en cuestión.
- Iniciativa; no existirá un verdadero Proceso de Descentralización y por ende de participación, si no existen individuos o grupos capaces de crear y de desarrollar iniciativas en los campos económico, social y cultural.

1.c. Proceso de Descentralización y Democracia

Todas estas cuestiones hasta aquí planteadas obligan a abordar el tema de la Democracia, ¿ por qué?, porque si concebimos a la Democracia como una modalidad de "regulación y procesamiento de conflictos sobre la base de la construcción de consensos en el marco de un debate político público y que supone el respeto y reproducción del pluralismo intrasocietal " [14], podemos concluir que la misma busca resolver los conflictos sobre la base de mantener y reproducir el pluralismo de la construcción de consensos entre los miembros de la sociedad.

Si recordamos lo hasta aquí planteado sobre Descentralización podemos ver que el Proceso de Descentralización es afín con el concepto de Democracia en tanto hay una búsqueda de regulación de conflictos, estableciendo una nueva forma de relación entre Estado y Sociedad Civil. Porque favorece otros mecanismos de participación de la sociedad no directamente relacionados con la representación parlamentaria, permitiendo reforzar de esta modo el derecho de sufragio porque los ciudadanos no solo elegirán a las autoridades que gobiernen en la administración central, sino también a las que lo hagan en espacios territoriales mas reducidos.

Debemos sí dejar en claro, para no dar lugar a conclusiones erróneas, que la Democracia como forma de gobierno es compatible tanto con un sistema centralizado como descentralizado. Lo que sucede es que los regímenes autoritario son centralistas y establecen descentralizaciones aparentes. Porque lo que caracteriza a los regímenes autoritarios es la concentración de poder y como hemos visto la, Descentralización implica una distribución de este, lo que ha llevado a malos entendidos. Pero la historia ha demostrado como Democracias a la vez representativas y centralistas han desarrollado relaciones políticas y sociales democráticas, permitiendo a la sociedad política y civil de los países, un importante control hacia sus representantes.

La Descentralización , sí, ha contribuido a la democratizacion del país, o sea que lo que la Descentralización hace es reforzar a la Democracia ya que nosotros la entendemos como una "Descentralización democratizadora".

A modo de conclusión de lo hasta aquí expresado, podemos decir que la Descentralización es entendida como una representación mas cercana y dinámica del Estado frente a la población. Porque "... el Estado en su

[14] MARSIGLIA, Javier, Descentralización y Desarrollo Local: aportes para el debate, CLAEH.

expresión local (...) no se aparece como un enorme aparato, sino que presenta a la sociedad canales más directos de interacción. En este plano se modifican y recrean las relaciones entre Sociedad y Estado, abriéndose un espacio de ampliación de la ciudadanía."[15]

1.d. Otras lecturas respecto al tema.

También debemos plantear que cuando en América Latina comienzan a desarrollarse Procesos de Descentralización, surgen otras lecturas y argumentaciones sobre dicho proceso, alertando sobre sus efectos y posibles peligros. Es así que se manifiesta que la Descentralización se ha presentado como una reivindicación progresista, pero la realidad de la idea es más compleja y poco tiene que ver con mayor o menor Democracia. Porque sistemas altamente descentralizados pueden ser mas proclives al clientelismo o a la insolidaridad, que otros sistemas quizás más centralizados.

Estas discrepancias nacen del hecho de que existen variadas razones que justifican a la Descentralización. Esto a su vez está relacionado con lo que expresaba Ma. Elena Lauranaga cuando decía que la Descentralización está inserta en diversos proyectos de sociedad, y en diferentes cuerpos ideológicos que la determinan.

Entre las razones que justifican a la Descentralización se destacan: "...razones administrativas y tendientes a mejorar el funcionamiento del sistema administrativo y burocrático; argumentos políticos para mejorar la estabilidad

[15] RACZYNSKI, Dagmar , SERRANO, Claudia, Política social, Iniciativa local y Rol de la Mujer, Apuntes CIEPLAN, Chile, 1989.

del sistema, movilizar el apoyo de los ciudadanos y reforzar el control social; objetivos de desarrollo económico que movilizan los recursos locales y adecuan las actuaciones públicas a las circunstancias concretas; y la satisfacción de valores básicos tales como participación, democracia y autosuficiencia ". [16]

Pero estos efectos y peligros han sido reconocidos también por los más fuertes defensores de la Descentralización. Los mismos reconocen la posibilidad de que el poder a nivel local sea mas concentrado y ejercido de forma arbitraria aumentando así las desigualdades. Entonces, en estos casos, no estaríamos hablando de que una mayor Descentralización implica una mayor Democracia, por lo que todo depende de las circunstancias bajo las cuales se desarrolle el Proceso de Descentralización.

2. Desarrollo Local

José Arocena y Aelita Moreira plantean en "La problemática de la Descentralización en el Uruguay" que : "...los cuerpos intermedios entre el individuo y el Estado han de ser el receptor del necesario proceso redistributivo de poderes entre Estado y Sociedad civil. Varios de estos cuerpos intermedios se estructurarán sobre una base territorial. De aquí la importancia de las regiones como espacios donde asentar una parte de la descentralización política territorial" [17], aludiendo, entonces, al espacio local y por ende al desarrollo y potencialización que este debe tener.

---

[16] CURBELO, Jose Luis, Economia politica de la Descentralización y Planificación del Desarrollo Regional.
[17] AROCENA, Jose y MOREIRA Aelita, en La Pobreza en el Uruguay: el territorio, los hogares, la vivienda, CLAEH, Montevideo.

2.a. Lo Local

Como forma de ir construyendo una conceptualización del tema, debemos referirnos de manera particular al tema de "lo local", ya que cuando algo se define como local es porque pertenece a un global.

Cada individuo se reconoce a sí mismo como formando parte de un conjunto bien determinado que puede ser una ciudad, un barrio, una región, una localidad. Lo que determina por tanto, que un grupo humano que habita un territorio limitado se sienta parte del mismo, o sea que hay un reconocimiento explicito por parte de los miembros de pertenencia a dicho conjunto identificandose con su historia y comprometiéndose con su desarrollo. Hablamos, entonces, de una práctica de desarrollo que se enraiza fuertemente en un espacio identificable y reconocido por los actores individuales y colectivos de una Sociedad Local determinada.

Aparece, aquí, el rol del actor local como rol fundamental dentro del Desarrollo Local ya que bajo este nombre se engloba a aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a efectuar un mayor aprovechamiento de los recursos locales. En el entendido de que: "...los ciudadanos no son los votantes restringidos a una dimensión cívica. Son actores que participan de una comunidad sobre la cual tienen opinión y propuestas que negocian entre si y con el Estado expresado en su dimensión local "[18]; frase que ilustra, además, el punto de encuentro entre Desarrollo Local y Descentralización como temas

[18] RACZINSKI, Dagmar y SERRANO, Claudia, Política social, Iniciativa Local y Rol de la Mujer, Apuntes CIEPLAN, 1989, Chile.

que han tendido a "entrelazarse" en la búsqueda de abrir un espacio de ampliación de la ciudadanía.

2.a. Lo Local como espacio privilegiado

El espacio local es considerado por muchos académicos latinoamericanos, como un lugar para el mejoramiento de las condiciones de vida; donde las personas pueden organizarse mas fácilmente para proponer y aportar soluciones, aumentando de esta forma la capacidad de las propias comunidades para definir sus demandas y orientar sus recursos a las soluciones de sus problemas. Todo esto sin dejar de tener en cuenta que en los espacios locales existen procesos que le son propios, y no el simple reflejo de los determinantes globales. Pero al mismo tiempo lo Local se encuentra inscripto en la dimensión más amplia de lo nacional, reconociendo que el desarrollo de toda sociedad local es también producto de un complejo juego de factores exógenos.

2.b. Otras lecturas respecto al tema.

Otros académicos, hacen una lectura "más negativa" del fenómeno, aduciendo que la iniciativa local puede encaminarse hacia la concentración del aparato productivo en pocas zonas del planeta. A su vez, las políticas tendientes a aumentar las autonomías locales podrían producir un efecto perverso abriendo a un más las puertas a la penetración del capital multinacional y las sociedades latinoamericanas no contarían con actores local suficientemente estructurados como para defender el interés local. A esto Arocena agrega: "Si los intereses que dominan el sistema son transnacionales, mal puede una débil sociedad

local defender sus intereses..." [19], al fundamentar lo que estos analistas plantean.

Otro aspecto a considerar y que genera cierta desconfianza es el hecho de que algunos gobiernos de países industrializados, así como los voceros del pensamiento neoliberal, se han vuelto entusiastas partidarios de los procesos que estimulan la iniciativa local. Lo que llevaría a pensar que esos procesos no benefician a los actores más débiles, sino que son funcionales al sistema de dominación.

Como vemos el Desarrollo Local, es también, centro de un complejo debate, pero como el propio Arocena plantea en el trabajo ya mencionado: " No podemos seguir razonando a partir de un simple rechazo de las posibilidades de la iniciativa local, pero tampoco a partir de una aceptación ingenua de sus virtualidades. La confianza en los procesos locales de desarrollo debe ir acompañada de una capacidad crítica, que analice resultados, que verifique la obtención de determinados objetivos y que acompañe las acciones con mecanismos de evaluación permanente ".
[20]

3. Otros elementos que aportan al debate.

La Descentralización y el Desarrollo Local no pueden ser abordados sin una lectura crítica de las grandes corrientes del pensamiento contemporáneo que

[19] AROCENA, José, Ponencia: "Iniciativa Local y Desarrollo", Seminario:Iniciativa Local y Desarrollo", 31 de julio al 3 de agosto, 1991, CLAEH-IDES, Montevideo.
[20] AROCENA, José, op. Cit.

determinan los diferentes modos de acercarnos a estos temas y que condicionan el conjunto de las prácticas al respecto.

3.a. Distintas concepciones sobre el Desarrollo Local

Arocena en su artículo sobre : "Los paradigmas del Desarrollo y lo Local" nos dice que: "Toda teorización del desarrollo local supone una toma de posición en relación a las grandes familias de pensamiento en esta área (...) no hay una teoría sobre el desarrollo local sino teorías sobre el desarrollo.Que difieren entre ellas en la forma de considerar lo "local"[21]

Dicho artículo trabaja en base a tres concepciones: "Evolucionismo", "Historicismo" y "Estructuralismo".

En el "Evolucionismo"vemos que lo local es concebido como un principio negativo y de resistencia bien diferenciado de lo global como portador de progreso. Dentro de las críticas que a este enfoque se le han realizado, se encuentra la que hace referencia a la necesidad de: "conocer los recursos locales, las potencialidades humanas, las herencias del pasado, es decir las características específicas de la sociedad en cuestión".[22]

Desde el "Historicismo" lo local es una cuestión específica que hay que desarrollar contra lo global portador de uniformidad.

Entre las críticas se destaca aquella que manifiesta que : "La tendencia de privilegiar la especificidad de cada sociedad local puede conducir a un camino sin salida en terminos de desarrollo sino se toma en cuenta la dimensión sistémica ..." [21]

---

[21] AROCENA, José, Version reducida y adaptada del capitulo X del libro que publico el autor en Francia, bajo el titulo" Le developpment par l initiative locale", Ed. L Harmattan, Paris, 1986.

[22] AROCENA,José, op. Cit.

Por último en el "Estructuralismo" lo local es un lugar de reproducción de las grandes contradicciones que atraviesan a lo global.
Entre las críticas que también se efectuan a este enfoeque, se destaca aquella que plantea que: "...el análisis de lo local no puede reducirse a una simple constatación de la reproducción de las contradicciones de la sociedad global"[22]

Como podemos percibir, éstos enfoques pasan de "una aproximación nostálgica" de rescate de la identidad perdida (Historicismo), a una que "reduce"lo local a un factor de resistencia al cambio (Evolucionismo), a otra que considera lo local como un "simple" lugar de reproducción de las contradicciones del sistema (Estructuralismo).

A modo de refexión podemos decir que lo local y por tanto su desarrollo no pueden quedar "encasillados" en las definiciones expresadas por los enfoques aquí enunciados ya que no podemos pensar en lo local como un lugar donde sólo se expresa la singularidad, sino como un espacio de inscripción de la universalidad.
Como apunta Arocena: "El proceso global de desarrollo de la humanidad encuentra un perfil específico en cada proceso de desarrollo local", agregando más adelante: "...hablar de desarrollo local no es hablar de desarrollo a escala local, sino de un proceso único, en tanto propio de un territorio determinado y de un grupo humano bien preciso".[23]

3.b. Distintas posturas en cuanto a la Descentralización

[22] AROCENA,Jose, op. Cit.
[23] AROCENA, Jose, "Discutiendo la dimension local", en Cuadernos del CLAEH No. 45-46, Montevideo, 1988.

El Proceso Descentralizador también ha formado parte de muchos debates y controversias, pero las posturas que critican o hacen la apología de la Descentralización , parten de postulados provenientes de las distintas corrientes interpretativas del Desarrollo. Corrientes que ya han sido mencionadas y que de un modo u otro determinan las distintas formas en que el Proceso Descentralizador influye sobre la sociedad local y por ende en su desarrollo. Es así que, para las diferentes corrientes, dicho proceso llevará a diversos resultados: a una reproducción de las lógicas de las "macroestructuras" (Estructuralistas); a una ineficacia para poder intervenir en la economía de manera fuerte y central (Estatistas); a la interferencia en la actuación de las élites considerados como los verdaderos agentes del desarrollo (Elitistas) ; y a la desintegración del Estado ya que la Descentralización llevaría a la corrupción y al abuso de poder (Centralistas).
Por otro lado, están las que consideran al Proceso descentralizador como viabilizador de la organización de los actores locales,como forma de limitar los efectos negativos del modelo de acumulación capitalista (Basistas) ; como instrumento para desarrollar la autonomía de lo local y su capacidadde autodeterminación (Localistas); así como instrumento, también, de debilitamiento de las estructuras centrales, dando un rol protagónico en el proceso a individuos y grupos privados (Privatistas); y por último como dinamizador de las economías locales, permitiendo la generación de actores para constituir asi instituciones locales favorables al Desarrollo (Microdesarrollistas).

Más adelante en el trabajo, veremos como estos discursos determinarán de una forma u otra al debate que hoy dia se genera al plantear o cuestionar la

capacidad del Proceso Descentralizador para viabilizar y vitalizar el Desarrollo Local.

IV. POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR.

A partir de lo visto , nos encontramos en condiciones de describir y confrontar las posturas de distintos academicos latinoamericanos sobre la eficacia del Proceso Descentralizador para promover el desarrollo de Colectividades Locales, eje central del presente trabajo.

Para dicho planteo se tomaran dos ejes o dimensiones que daran forma al mismo .

El primero de éstos ejes será la articulación entre el Estado y la Sociedad Civil en el entendido de que hoy día la Propuesta Descentralizadora, como instrumento o medida para transformar al sistema social y político, se basa en la interrelación entre ambos.

El segundo eje referirá a la articulación entre lo Global y lo Local en tanto que existe una búsqueda o desafío por generar nuevas formas de articulación entre lo universal y lo particular.

En cada uno de éstos ejes se trabajará con una serie de exponentes que serán divididos en dos grupos según sea su posición frente a la idoneidad del Proceso Descentralizador para viabilizar y vitalizar al Desarrollo Local. Se establecerá luego una confrontación entre ambos grupos, remarcando los puntos de debate según las argumentaciones que sean planteadas por los autores.

1. El Estado y la Sociedad Civil.

"...ahora estamos viviendo la hora de la descentralización, ..."[24], propuesta que ha sido recibida con entusiasmo por influyentes actores de la mayoría de los paises latinoameriocanos y que está siendo pregonada en muchos de ellos como "una nueva panacea" para enfrentar los problemas que afectan a las colectividades locales.

1.a. La Descentralización como proceso capáz de promover al Desarrollo Local

Autores como José Arocena, Sergio Boisier, Javier Marsiglia, Jordi Borja nos plantean a la Descentralización como un proceso capáz de potencializar al Desarrollo Local, democratizando los procesos sociales, aumentando la participación popular, y reduciendo la injusticia social en las colectividades locales .

En esta línea Jordi Borja agrega que la Descentralización es consustancial con la Democracia y el proceso de democratización del Estado porque posibilita:

" a) ampliación del campo de los derechos y libertades; b) progresiva incorporación de los sectores excluídos y marginados de las instituciones representativas y c) mayor control y participación popular en la actuación de las administraciones públicas".[25]

Lo que se sugiere, por tanto, es que en la medida que se mejore la información, que se aumente la participación, las decisiones y el control que la

[24] De MATTOS, Carlos, " La Descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el Desarrollo Local?, Cuadernos del CLAEH No. 51, Montevideo, 1988.
[25] Tomado de De MATTOS, Carlos, op. Cit.

comnunidad ejerce sobre el gobierno, se está profundizando en la viabilidad, ya que todas son condición indispensable del Desarrollo local. A su vez se está reafirmando que el Proceso de Descentralización es un instrumento clave capáz de generar estas condicionantes necesarias para promover dicho Desarrollo Local, partiendo desde un fortalecimiento de los gobiernos locales o sea de las estructuras locales de poder

Al respecto, Sergio Boisier nos habla de la descentralización como requisito de una Democracia que apuesta a la Sociedad Civil como protagonista del proceso de cambio y modernización social ."... hay que proceder a devolver a la sociedad civil específicamente a sus organizaciones, los espacios de autonomía que la voracidad histórica del Estado les arrebato..."[26].O sea que el Estado debe devolver a la Sociedad Civil los espacios que ha perdido por medio de "un nuevo contrato entre el Estado y la sociedad civil."[27]

Por tanto se percibe una coincidencia entre el acto de devolución a la sociedad civil y la Descentralización política, territorial, administrativa o combinaciones de ellas. Todo proyecto descentralizador efectivo debe implicar la generación de este "nuevo contrato", según lo manifestado por este autor, ya que a la hora de pensar en fortalecer la gestión en los espacios locales debemos pensar en un proceso descentralizador que incluya descentralización de gestiones y decisiones asi como desconcentración de recursos.

"...la naturaleza democratizadora de la descentralización facilita la participación política al promover la constitución de ambitos locales que

[26] BOISIER, Sergio. "SociedadCivil, actores localesy desarrollo regional, ILPES, Santiago de Chile,1995.
[27] BOISIER, Sergio, Op. Cit.

permiten un ejercicio mas pleno de la cidadanía"[28], Marsiglia apuesta a la Descentralización ya que la misma asigna un rol protagónico al municipio y a la conformación de nuevos actores locales, asi como a la reconstrucción de los espacios públicos.

Las propuestas descentralizadoras buscan crear sistemas alternativos a las burocracias centralizadas, partiendo del principio de la necesidad de liberar la capacidad creadora de las sociedades locales ya que "...la descentralización político – administrativa es considerada como una condición necesaria para el desarrollo de iniciativas..."[29]

Arocena nos plantea una estrecha relación entre las iniciativas de carácter local y las politicas descentralizadoras, porque, por un lado, como ya dijimos, la descentralización es una condición necesaria para el desarrollo potencial de las mismas. Pero para una auténtica Descentralización debe existir, a su vez, una sociedad civil densa y rica en iniciativas. Es en este sentido que la existencia de actores locales capaces de generar iniciativas es determinante del éxito del Proceso de Descentralización en términos de eficacia y autenticidad para promover el Desarrollo Local.

1.b. El Proceso Descentralizador y sus limitaciones

Otros autores, como el caso de Carlos de Mattos o Jose L. Coraggio, nos presentan una visión más crítica respecto a la Descentralización y su efectividad para lograr el cumplimiento de los objetivos con los que

---

[28] Marsiglia, Javier, Art. "Sociedad civil y Estado: relaciones en transito", en Cuadernos del CLAEH, N° 71, Ed. CLAEH, 1994.

[29] Arocena, Jose; Art. "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria", en Cuadernos del CLAEH N° 5 ¿Descentralización para què?, Ed. Por CLAEH, 1989.

frecuentemente se la asocia (que ya han sido mencionadas, con anterioridad, en este trabajo).

Le asignan a la Descentralización el carácter de reforma político – administrativa, pero cuestionan el hecho de que por sí sola sea capáz de modificar el tipo de sociedad en que se implanta.

" La reorganización territorial de la administración del poder no es suficiente para impulsar la modificación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder en una sociedad de clases..."[30] Porque la dinámica socio – económica capitalista está afectada por condicionamientos estructurales que no pueden ser removidos por la vía de una "simple" reorganización territorial de la administración del poder.

Por tanto la Descentralización difícilmente podrá conducir a soluciones de fondo para los problemas que afectan a muchas colectividades local. De Mattos considera que a lo largo de la historia no se ha demostrado, a través de las experiencias conocidas, que la Descentralización sea un medio realmente eficaz para promover un amplio desarrollo local. O sea que pone en duda que el Proceso Descentralizador permita cumplir con objetivos tales como reestructurar las relaciones de poder, democratizar los procesos sociales, aumentar la participación ciudadana y reducir las desigualdades en el ámbito local. De Mattos en su texto cita una frase del discurso de Crozier que refleja claramente su pensamiento "...no se puede modificar la sociedad por decreto (...) lo que una descentralización puede modificar es apenas la distribución territorial de la administración del poder en el ámbito de un determinado territorio nacional."[31]

---

[30] De Mattos Carlos, Art. "La descentralización , una nueva panacea para impulsar el Desarrollo Local", en Cuadernos del CLAEH, N° 51, ¿Descentralización para qué?, Ed. Por CLAEH, 1989.

[31] Crozier, citado por De Mattos, Carlos, Art. "La descentralización ,¿una nueva panacea para impulsar el Desarrollo Local?, Op. Cit.

José Luis Coraggio es otro autor que, si bien está de acuerdo con que el Estado debe jugar un papel en el proceso de construcción de nuevas relaciones sociales, ha mantenido un enfoque igualmente critico frente a la Descentralización . Es así que en uno de sus trabajos afirma: "Ninguna reforma administrativa del Estado, ninguna readecuación territorial de sus estructuras internas, puede por sí sola modificar las situaciones problemáticas por la que pasan la economía, la soberanía popular y la autodeterminación nacional."[32]

Desde esta perspectiva cuando el Proceso Descentralizador y su "reforma del Estado" plantean a la Sociedad local una alternativa de desarrollo, está presentando un "proyecto sin sujeto" porque las bases económicas y sociales de las cuales se parten son ingobernables por los agentes locales. Problemas como el de la Democracia o el desarrollo siguen siendo cuestiones de toda la sociedad nacional que implican complejidades que no pueden recortarse funcionalmente como esta nueva alternativa propone. En uno de sus trabajos, con respecto al tema, Coraggio plantea una serie de interrogantes que explicitan las dudas que al autor le generan estas cuestiones: "Puede acaso afirmarse (...) qué el municipio democrático (...) siendo el menor ámbito territorial de la sociedad, constituye el ámbito de mayor convergencia donde se interpenetran las lógicas del Estado y de la Sociedad Civil ?", más adelante expresa : "...una efectiva descentralización (...) se traduce siempre en una profundización del prceso democrático y en la expansión de los espacios de participación de la comunidad ampliando el espacio de la sociedad civil?"[33]

---

[32] Coraggio J. L., Art. "Poder local, Poder popular" en Cuadernos del CLAEH 45-46, Ed. Por CLAEH, Montevideo, 1988.

[33] CORAGGIO,Jose, luis, "La propuesta descentralizadora:en busca de un sentido popular",Seminario internaconal,: Descentralización deolEstado, requerimientos y políticas en la crisis", CEUR, Quito, 1988.

La Descentralización no estaría implicando un desarrollo del poder popular, ni una partcipación de otra calidad pues no plantea la desconcentración del poder en general, sino el de ciertas atribuciones del Estado.

2. Confrontación de los discursos

Por un lado se afirma que el Proceso Descentralizador no deja de ser una reforma política-administrativa de poco alcance, incapáz de producir un amplio Desarrollo Local, porque las situaciones problemas que afectan a nuestras sociedades tienen un alcance estructural que no pueden ser removidas por la vía de la reorganización territorial de la administración del poder. Por otro lado se considera al Proceso Descentralizador como un instrumento idoneo, capáz de viabilizar y vitalizar al Desarrollo Local, porque fortalece a las estructuras locales de poder, democratizando los proccesos sociales y aumentando la participación popular.

Frente a esto debemos hacer una aclaración, antes de continuar. Como se ha podido apreciar el grupo de autores conformado por Arocena , Marsiglia, Boisier y otros, mantienen una concepcion distinta en cuanto al Desarrollo Local , de la que poseen, por ejemplo, De Mattos y Coraggio.

Mientras que el primer grupo apuesta a un Desarrollo Local que aumente la calidad de vida de la población local así como su protagonismo a la hora de tomar decisiones sobre cuestiones que la afectan, el segundo grupo tiene, de alguna forma un planteo "mas profundo", al considerar que el Desarrollo Local que conciben los autores anteriores tiene un alcance limitado. Para ellos la mejora en la calidad de vida, el protagonismo, la participación pasa, por un cambio más estructural que transforme las bases económicas, políticas e ideológicas de nuestra sociedad actual.

Por tanto estos dos grupos asignan al concepto de Desarrollo Local un contenido diferente.

2.a. El carácter democratizador de la Descentralización

Los académicos que conforman el primer grupo se refieren a la Descentralización como,una práctica innovadora de cogestión y autogestión que desempeña un papel fundamental en el marco de una nueva aticulación entre los actores sociales y políticos . Insisten en afirmar la naturaleza democratizadora de la Descentralización, ya que facilita la participación política promoviendo la constitución de ámbitos locales que permitan un ejercicio más pleno de la ciudadanía. En estos términos, Arocena, basándose en el discurso de Jordi Borja, nos plantea que la Descentralización permite la ampliación de los derechos y libertades, la incorporación de los sectores excluídos a las instituciones representativas, asi como un mayor control y participación popular en las actuaciones de las Administraciones públicas. Planteando por tanto, que existe una estrecha relación entre autonomías locales, libertades individualesy capacidad de cambio. S. Boisier al respecto tambien afirma este carácter democratizador ya que los fundamentos políticos del Proceso Descentralizador implican, justamente, una Democracia más participativa, más autogestionada, con mayor gobernabilidad, y sobretodo en busca de un mayor protagonismo de los ciudadanos.

Reafirmamos así la estrecha relacion entre Descentralización-Democracia, planteada anteriormente en el trabajo, cuando expresábamos que la nueva relación entre Estado y Sociedad Civil abre un espacio de ampliación de la ciudadanía.

En cuanto a esta cuestión De Mattos, por ejemplo, nos presenta una división algo diferente ante la relación Descentralizacio-Democracia. Porque plantea que al sostenerse que una Descentralización constituye el medio idóneo para lograr objetivos de Democracia, participación, justicia social y desarrollo regional, lo que no está explicitado es cómo todo esto sería posible sin modificar la estructura y la dinámica económica vigente. Como decíamos antes, trabajando también con este autor, no está demostrado que las políticas de Descentralización permitan alcanzar objetivos vinculados con la democratización de los procesos sociales, el aumento de la participación o la reducción de las desigualdades.

Coraggio en esta misma línea, también hace su aporte al cuestionar y poner en tela de juicio que el Proceso de Descentralización, en tanto traspaso de funciones y recursos desde el gobierno central implique, necesariamente, una profundizacion del proceso democrático y la ampliación de los espacios de participación de la comunidad.

Los defensores de la Descentralización, o aquellos que argumentan a su favor asignan a la Descentralización el carácter de instrumento propicio para reducir la injusticia social, entre otros factores que ya han sido mencionados, en las colectividades locales.

Pero aquellos que la cuestionan tambien afirman que no parece factible reducir la injusticia social sino se definen y aplican políticas que incidan directamente sobre las raíces estructurales de los mecanismos dominantes.

2.b. Iniciativa Local y Concertación social

En cuanto a la iniciativa local, Arocena ya anteriormente nos hacía referencia a que la condición necesaria para la eficacia de la Descentralización es la presencia de un tejido social rico, denso y activo en tanto generador de iniciativas y con capacidad de organización, porque: "...descentralización y generación de organizaciones sociales son dos procesos que se alimentan mutuamente y que confluyen en el fortalecimiento de la democracia".[34]

Boisier coincide con esta argumentación agregando que "...el desarrollo regional y local está fuertemente asociado a la textura del tejido social, como elemento facilitador de la transmisión social de ideas e iniciativas". [35]

A este respecto Boisier en uno de sus trabajos introduce el concepto de "construir socialmente la región" que implica la organización social de la región mediante la concertación y la participación. Entendiendo a la concertación como la objetivación de conflictos, recursos y necesidades de cada una de las partes, actuando así, desde una perspectiva más dinámica y abierta.

Los autores ya mencionados, que poseen un discurso más crítico, discrepan frente al tema de la concertación ya que la misma dependerá en gran parte de la composición y los intereses de los grupos sociales dominantes. Además en sociedades complejas, como las nuestras, el enfrentamiento de carácter ideológico constituye un rasgo congénito; por lo cual De Mattos, en base a ésto, se interroga sobre la posibilidad de avanzar hacia formas de concertación social estables, que aunen los intereses y las demandas de los distintos grupos sociales que interactúan en una determinada colectividad social.

2.c. Posibles efectos y peligros

---

[34] AROCENA, José, "Descentralización e Iniciativa, una discusión necesaria", Cuadernos del CLAEH, No. 51, Montevideo.

[35] BOISIER, Sergio, "Sociedad civil, actores locales y desarrollo regional", ILPES, Santiago de Chile, 1995.

Académicos como J. L. Coraggio o C. De Mattos a la hora de pensar en la Descentralización como posible promotor del Desarrollo Local nos alertan sobre sus efectos y peligros.

Es así que consideran que los principales beneficiarios, dentro de una experiencia descentralizadora, son los sectores dominantes tradicionales a través de los agrupamientos políticos previamente constituídos. El hecho de que varios organismos internacionales y voceros del pensamiento neoliberalse hayan vuelto partidarios de la Descentralización estaría mostrando que los beneficiarios no serían las partes más débiles del sistema, y que se favorecerían las tendencias privatizadoras.

Otros posibles problemas sobre los que también advierten, y que están relacionados con las estructuras locales de poder, tienen que ver con la corrupción y la arbitrariedad a la que se puede llegar teniendo en cuenta las nuevas competencias, atribuciones y capacidad decisoria con las que se contará en este medio. Todo esto estaría incrementando los problemas de gobernabilidad nacional, la fragmentación del poder y acentuando las desigualdades sociales y políticas. "...puede llegar a generar males peores que aquellos que se intentó enfrentar con las políticas de descentralización". [35]

Al respecto Sergio Boisier nos aclara citando a Rondinelli y Cheema: "Aún los más fuertes abogados de la Descentralización reconocen que no se trata de una panacea para curar los males económicos y sociales de los pobres y que no cambiará por sí sola las relaciones políticas y sociales que han

[35] De MATTOS, Carlos, La Descentralización , ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?, ILPES, Santiago de Chile, 1989.

obstaculizado una participación mayor en la planificación del desarrollo y en la administración, en el pasado".[36]

Pueden darse casos en que el poder a nivel local sea más concentrado, más elitista y ejercido en contra de los pobres. En este caso, una mayor Descentralización no implica una mayor Democracia por lo que todo depende de las circunstancias bajo las cuales ocurre la Descentralización.

Ahora, más allá de efectos, de peligros, de advertencias y reconocimientos no podemos negar como dicen J. Marsiglia y G. Pintos: "...una megatendencia descentralizadora, la cual se dá intimamente ligada al cambio en el modo de acumulación, a la revolución científica y tecnológica, a la reestructuración del Estado y a las demandas por espacios de autonomía planteados por la sociedad civil".[37]

3. Lo Global y lo Local

Esta frase de Arocena, que ya ha sido mencionada en otra oportunidad a lo largo del trabajo, parece pertinente a la hora de abordar el presente eje: "El Desarrollo Local no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable sino planta sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser

[36] Tomado de BOISIER, Sergio, "La Descentralización: un tema difuso y confuso", ILPES, Santiago Chile, 1990.

[37] MARSIGLIA, Javier y PINTOS, Graciela, Ponencia: "La construcción del Desarrollo Local como desafío metodológico", seminario: " Desarrollo Local en la Globalización ", diciembre, 1997, Montevideo.

humano. Es en este sentido que el Desarrollo local es un desafío contemporáneo".[38]

3.a. Valorización del espacio local.

Para autores como Javier Marsiglia y Graciela Pintos, hoy día, cobra relevancia el territorio local como unidad socio-territorial que posee una dimensión económica, una identitaria e histórica y una comunidad de intereses. Concibiéndolo como un espacio con potencial endógeno capáz de potenciar el desarrollo.

El Desarrollo Local aparece, entonces "...como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este contexto de globalización".[39]

Es desde este contexto que se sitúan las discusiones acerca del papel de los municipios y de su lugar en una nueva articulación central-local y de la Descentralización como medio que implica el traslado de competencias y recursos a los gobiernos regionales, obligando a una redefinición de sus funciones.

En esta misma línea Arocena nos argumenta sobre el efecto de valorización del espacio local como medio apto para el desarrollo de prácticas democráticas.

"El barrio o la pequeña ciudad constituyen el lugar natural de expresión colectiva a causa de las relaciones directas entre los individuos frente a las exigencias de la vida cotodiana".[40]

---

[38] AROCENA, José, "Lo global y lo local en la transición contemporánea ", Cuadernos del CLAEH, No. 78-79, Montevideo, 1997.

[39] MARSIGLIA, Javier y PINTOS, Graciela, op. Cit.

[40] AROCENA, José, "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria", Cuadernos del CLAEH No. 51, Montevideo, 1989.

Se reconoce el potencial transformador existente en torno a las realidades locales, donde la comunidad asume y jerarquiza sus problemas cotidianos, donde hay un vinculo eficáz y habitualmente no alterado con la realidad . Se vive la crisis global del sistema de un modo vivencial, particular y directo.

Es desde allí desde donde se pueden generar las soluciones de los problemas en base a la organización y movilizacion de la base social.

El Proceso Descentralizador actúa, entonces, como el instrumento que combinando participación popular y autonomía gubernamental es capáz de estimular, movilizar y generar las instancias necesarias para que, el ya mencionado potencial transformador de las realidades locales, se efectivice.

Frente a estas cuestiones Arocena, que si bien es un claro partidario, también manifiesta la necesidad de tomar algunas precauciones, porque como el mismo expresa : lo local se ha convertido en una especie de remedio universal a todos los males.

Lo local es un concepto relativo porque se supone que tiene un correlativo que es lo global. Un proceso de Desarrollo Local se sitúa, al mismo tiempo, en la afirmacion de lo singular y de las realidades estructurales.

Por tanto los caminos del Desarrollo Local no son los del aislamiento de la localidad, sino que son los caminos de una nueva relación entre lo local y lo global, "...mayor autonomía y a la vez mayor integración. Nos parecen complementarias y no contradictorias".[41]

3.b. Lo Global y su determinación sobre la realidad local

[41] BERVEJILLO, Federico, "Condiciones para la viabilidad de procesos de Desarrollo social", Marco de referencia para el análisis de proyectos orientados al Desarrollo Local, SADES, Montevideo, 1993.

En tanto, otra es la percepción que poseen autores como De Mattos o Coraggio frente al tema. Si bien reconocen que el actor local puede sentirse comprometido con su comunidad local,con la cual tiene una vinculación socio-económica, no parece ser este quien podria responsabilizarse por la actividad productiva necesaria para un verdadero desarrollo de su colectividad, teniendo en cuenta los modelos vigentes de acumulación.

Se plantea además, que aquellos que están a favor del Proceso Descentralizador y del Desarrollo Local, no explicitan, en sus discursos, el hecho de que en el espacio local también imperan relaciones de explotación, existiendo dispersión ideológica y fragmentación del poder. Teniendo en cuenta ésto, parece dificil que encontremos el camino para aproximarnos a un conglomerado humano en comunión de intereses y progresista.

Desde esta perspectiva resulta impensable aceptar que los movimientos reinvindicativos particulares, las comunidades locales, las unidades domésticas con sus estrategias de sobrevivencia, puedan constituir de por sí el nuevo sujeto capáz de producir la transformación del Estado y la Sociedad. Por lo que se cuestiona que desde el espacio local se puedan generar soluciones de fondo para los problemas que afectan, hoy día, a muchas colectividades locales. Estas y sus dinámicas siguen supeditadas a mecanismos y agentes que no responden al juego de fuerzas locales.

A la afirmacion de que lo local es un lugar privilegiado para que las masas busquen solucion a sus propios problemas, Coraggio nos responde que esta propuesta es de escasa relevancia, o por lo menos nos hace dudar al respecto, porque los problemas reales de una comunidad deben apreciarse desde la vinculación e integración que esta tiene con la sociedad toda.

Por último nos quedamos con una frase de Coraggio, en uno de sus trabajos, donde intenta articular lo global con lo local en el actual contexto de

globalización, y que nos pareció pertinente a los efectos de este trabajo: "La vida cotidiana, las relaciones interpersonales, no son un sistema real de relaciones separables de la totalidad social. Ni nuestro horizonte práctico ni ideológico cultural son locales en un mundo donde los medios son homogeneizados a escala intercontinental, ni las tecnologías que entran de multiples maneras en nuestras prácticas cotidianas, son resultados de procesos locales controlados por los "actores locales", ni las fuerzas económicas y políticas que condicionan nuestra vida cotidiana son locales sino mundiales o por lo menos nacionales". [42]

Como podemos ver aparece aquí, otro elemento, al que ya se habia hecho referencia en una parte anterior del trabajo que nos hablaba del fenómeno de la Globalización. Dicho fenómeno es utilizado por casi todos los autores aquí trabajados, ya que la articulación global-local, que implica la relación entre la realidad nacional y la de la localidad, esta contextualizada y por tanto determinada y trascendida por este fenómeno mundial que es la globalización. De aquí la pertinencia de incluirla en la discusión que está en desarrollo.

4. Confrontación de los discursos

4.a. Concertación de intereses.

Estudiosos del tema, como es el caso de Marsiglia o Arocena, son de la opinión de que el espacio local es el lugar de encuentro entre lo social y lo político, o sea de interacciones sociales y sistemas de relaciones. Se le otorga,

[42] CORAGGIO, José, Luis, "La propuesta de Descentralización: en busca de un sentido popular", Seminario Internacional: "Descentralización del Estado, requerimientos y políticas en la crisis", CEUR, Quito, 1988.

por tanto, como ya habiamos dicho, el carácter de "lugar privilegiado" donde el actor local asume y jerarquiza sus problemas cotidianos aportando, de éste modo, a las soluciones que permitan resolver sus carencias.
En el caso de Coraggio verá con preocupación aquellas propuestas de Descentralización que están: "...fundadas en las bondades de que cada uno busque solución a sus propios problemas..."[43], porque desde su visión la Descentralización da responsabilidades pero no los recursos ni las atribuciones reales de control.

De Mattos también hace algunas reflexiones frente al hecho de que los actores locales visualicen sus problemáticas y aporten a la resolución de las mismas.
Según el autor esto está relacionado con los intereses que se articulan dentro de las estructuras locales. De este modo surgen las siguientes interrogantes: ¿es posible que un supuesto "interés general local" homogeinice a todos los intereses que se despliegan en el ámbito local? ; ¿es posible que los intereses de los sectores populares logren tener una representación importante en las estructuras de poder que habrán de constituírse y fortalecerse en el plano local?.

Los autores nombrados en un comienzo, también insisten en catalogar al Desarrollo Local como un desafío de la época actual, ya que las sociedades locales deben insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales .
"El enfoque del desarrollo regional pone el énfasis en un nuevo proceso en el que diversos actores (gobiernos locales, empresas, organizaciones sociales)

[43] CORAGGIO, José, Luis, op. Cit,

aúnen sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación con el fin de estimular las inicitivas locales y concretarlas". [44]

Ante esta cuestión también surge el debate, porque entre las localidades existen enormes desigualdades económicas que llevan a la competencia y pugna entre los habitantes de diversas zonas, y, ¿es en este contexto donde se piensa llegar a una mayor igualdad y solidaridad en la sociedad?. Por lo que la Propuesta Descentralizadora que apuesta al Desarrollo Local sigue siendo fuente de desigualdades y de contradicciones.

4.b. La localidad y la realidad nacional

Se afirma también por parte de los defensores mas fuertes del Desarrollo Local, que las formas centralizadas de organización del territorio han debilitado considerablemente la capacidad de iniciativa de las sociedades locales, tema al cual ya se hizo referencia. Desde el orden central existe un desconocimiento de las distintas realidades locales, dejándose de lado a los verdaderos protagonistas, y por tanto, al potencial de iniciativas existente en las sociedades locales.

Esto será cuestionado por autores como Coraggio, que dudan sobre la bondad que se le otorga a lo local por sobre lo nacional a la hora de conseguir objetivos relacionados con la eficiencia administrativa, la Democracia o la autodeterminación. Parece incoherente plantear una Democracia auténtica si se fragmentan las fuerzas populares en las instancias locales para que cada una se ocupe de controlar las condiciones inmediatas de reproducción de su vida cotidiana.

---

[44] MARSIGLIA, Javier y PINTOS, Graciela, "La construcción del Desarrollo local como desafío metodológico", Seminario: "Desarrollo local en la Globalización", diciembre , 1997, Montevideo.

Beatriz Michelif, es una autora, que si bien tiene un discurso en pro de lo local, nos hace algunas puntuaciones que aportan al debate en desarrollo.
La Descentralización como alternativa de transformación del Estado y la sociedad puede caer en la generacion de un localismo muy fuerte perdiendo el sentido de la globalidad y de la realidad nacional.Porque si bien es cierto que en los espacios locales existen procesos que le son propios y no el simple refejo de determinantes globales. También debemos reconocer la inscripción de lo local en la dimensión más amplia de lo nacional. Esto significa que "...el desarrollo de toda sociedad local es producto de un complejo juego de factores exógenos. Por ello pretender clausurar localmente un sistema de relaciones sociales, económicas y políticas sin considerar las bases económicas, sociales y políticas de las que la sociedad local es parte, implica caer en un localismo "romantico" pero carente de realidad...".[45]
En cuanto a la capacidad del gobierno local de tomar sus propias decisiones y utilizar sus propios recursos como le parezca, y de generar a través de la participación democratica sus propias autoridades y representantes, se debe aclarar también que dicha autoridad tiene límites que son insalvables porque el interés nacional prevalece sobre el interés local en asuntos que afectan a la comunidad mayor, "...pues resulta impensable un gobierno local totalmente descentralizado o autónomo..."[46]

4.c. Necesidad de articular lo Global y lo Local.

[45] MICHELIF, Beatriz, "El Desarrollo Local frente a los desafíos de la democratización", en Revista de Trabajo Social, Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Catolica de Chile, No. 57, 1990.
[46] MICHELIF, Beatriz, op. Cit.

Más allá del debate, de aquellos que están a favor y aquellos que mantienen sus reservas al respecto, hay por parte de ambos grupos de autores un esfuerzo de articulación entre la dimensión global y la local.

Y es así que Arocena plantea que: "No podemos embanderarnos tras opciones fáciles, en las que la globalización aparezca como el mal absoluto y la defensa de las identidades se transforme en un peligroso discurso mesiánico ".[47] Porque tanto si nos vamos hacia el extremo de la regularidad estructural , o al extremo de la singularidad, vamos a estar dando cuenta de un proceso de manera distorsionada .

J. Marsiglia y G. Pintos, por su parte, también nos plantean de que más allá de que la acción sea local, no podemos perder de vista lo global que la trasciende. "...reconocer que el todo (global) está en la parte (local) y la parte está en el todo es un buen punto de partida..." [48]

Desde su perspectiva, De Mattos nos habla de la necesidad de relativizar lo global y lo local. Por lo que se hace imprecindible, según él, cuidarse tanto de las euforias localistas utópicas como de los mecanicismos inspirados en determinismos estructurales.

Mientras tanto J. L. Coraggio nos aproxima a la idea de que hay que "...abrir frentes en todos los niveles : el local, el regional, los sectoriales, el nacional, el internacional, o el sectorial mundial, etc, sin exclusión de ninguno, sin idealizar ni presuponer que uno es intrínsicamente superior (...) , (se) permitira eventualmente señalar ciertas vías como prioritarias o más eficaces

[47] AROCENA, José, Ponencia: "Por una lectura compleja del actor local en los procesos de Globalización", Seminario Internacional: Desarrollo local en la Globalización, Programa Desarrollo Local-CLAEH, diciembrre 1997, Montevideo.

[48] MARSIGLIA, Javier y PINTOS, Graciela, "La construcción del Desarrollo local y regional", Cuadernos del CLAEH No. 78-79, Montevideo, 1997.

en el momento, pero nunca como alternativas excluyentes y constitutivas por sí de la nueva sociedad".[49]

V. CONCLUSIONES

Lo presentado en las páginas que anteceden, sobre el problema-pregunta planteado como eje de este trabajo, permite esbozar algunas conclusiones.

Teniendo en cuenta que el núcleo central es una discusión teórica entre académicos que han manejado el tema, tenemos claro que no vamos a llegar a respuestas únicas ni tampoco ha realizar valoraciones sobre las mismas

Es así que, teniendo en cuenta las argumentaciones manejadas, a nuestro entender el Proceso de Descentralización es capáz de potenciar al Desarrollo Local.
Partimos desde la idea de otorgar al Proceso Descentralizador un lugar privilegiado para promover un auténtico Desarrollo Local, pero teniendo en cuenta que la eficacia de dicho proceso está condicionada por una serie de requisitos que deben cumplirse, así como sujeta a ciertas limitantes que no podemos desconocer.

Se reconoce,entonces, el potencial transformador existente en torno a las realidades locales ya que es desde allí que la comunidad puede visualizar sus

[49] CORAGGIO, José Luis, "La propuesta de Descentralización: en busca de un sentido popular", Sem. Internacional: Descentralización del Estado, requerimientos y políticas en la crisis, CEUR, Quito, 1988

problemáticas y carencias, aportando de este modo a la resolución de las mismas.

Vayamos ahora a la revisión de algunos puntos que nos servirán de referencia para afirmar que el Proceso de Descentalización es capáz de viabilizar y vitalizar al Desarrollo Local. Para ello no debemos olvidar la definición que sobre los términos viabilización y vitalización se hizo al comienzo de este trabajo, pues es a partir de ellos que se fundamentará la afirmación antes realizada.

1. Potencialidades

Según los discursos manejados podemos reflexionar que el Proceso de Descentralización **puede promover** el Desarrollo de Comunidades Locales en terminos de:

- Aumentar la calidad de vida de la población local, así como la integración social. Hablamos en este sentido de superación de carencias básicas de servicios e infraestructura, así como de un mayor nivel de participación e integración social, acompañado de mayores oportunidades de empleo local.
- Otorgar consistencia y protagonismo a nivel de organizaciones locales . Nos referimos en este caso a la consolidación o creación de organizaciones locales, a la existencia de articulación entre las mismas, así como a un mayor protagonismo social organizado que se refleje en la planificación y gestión local
- Aportar al fortalecimiento de la cultura y la identidad local. Esto está implicando la afirmación de la identidad local en sus rasgos integradores y dinamizadores, fomentando, además, la iniciativa local y el desarrollo de

una cultura empresarial en las unidades económicas por medio de la capacitación de los recursos humanos locales.

A todo ésto nos referíamos cuando, basándonos en autores como Arocena, Marsiglia, Borja, Boisier, le aplicábamos a la Descentralización un carácter democratizador capaz de potencializar al Desarrollo Local, democratizar los procesos sociales, aumentar la participación popular, y reducir la injusticia social. Así como cuando hablábamos de devolver a la Sociedad Civil el protagonismo que le corresponde, otorgándole los espacios de autonomía que la misma debe poseer.

Si recordamos, entonces, que por viabilización entendiamos que el proceso de Descentralización posibilitara el que se diera una nueva forma de articulación entre Estado y Sociedad Civil; y que por vitalización que el Proceso Descentralizador promoviera el Desarrollo Local en términos de un reforzamiento y potenciación de la Sociedad Civil, podemos concluir en un claro correlato entre ésto último y lo antes planteado.

2. Condiciones

Ahora, lo hasta aquí expuesto sobre una Descentralización democratizadora que viabiliza y vitaliza las formas de Desarrollo Local en la región está determinado por una serie de factores que actúan como **condiciones** indispensables para que el Proceso Descentralizador pueda cumplir con los objetivos que se le han adjudicado.
Estas condiciones deben ser tenidas en cuenta tanto desde la propuesta descentralizadora, como desde la Sociedad Civil.

Es así que desde la Propuesta Descentralizadora cabe tomar en cuenta lo siguiente:

- El Proceso Descentralizador debe comprometer al conjunto de las agencias estatales y/o gubernamentales, y ser asumido como un proceso central en la democratización del Estado.
- El Proceso de Descentralización debe tener que ver con la configuración de un sistema institucional nacional-regional-local con claras y distintas responsabilidades a cada nivel, así como una creciente autonomización en la asignación de los recursos públicos .
- Los esfuerzos descentralizadores deben reconocer explícitamente que es en el ámbito local donde se deben expresar las transferencias del poder institucional que se persiguen.
- La Descentralización tiene que ser un proceso contínuo donde se reconozcan una serie de etapas sucesivas que impliquen asignación de nuevas funciones, recursos, responsabilidades y mecanismos de coordinación y dirección de la gestión.

Es dentro de este marco que adquiere relevancia la definición de un estatuto municipal que readecue funciones y potestades administrativas, que reconozca las autonomías locales, y que establezca nuevas modalidades de acceso a recursos públicos y otros mecanismos de financiamiento.

Desde la Sociedad civil, por su parte deben darse, también algunas condiciones:

Una importante iniciativa local "en potencia" que se refleje en instituciones y actores locales con un cierto peso dentro de dicho ámbito local donde se pueda llegar a una asociación de intereses, asi como a la percepción de un

futuro compartido sobre la base de la creación , en forma conjunta de una visión general sobre el Desarrollo de la localidad.

Hablamos, entonces, de lo que antes nos expresaba Arocena, o sea de la necesidad de la existencia de actores locales capaces de generar iniciativas como factor determinante e indispensable a la hora de pensar en el éxito de un Proceso de Descentralización que busca ser eficáz y auténtico para promover al Desarrollo Local.

3. Limitaciones

Nos corresponde ahora hablar de las **limitaciones** a las que esta sujeta la Descentralización como instrumento capaz de generar procesos de Desarrollo Local.

Podemos decir sí que las propias condiciones que antes fueron mencionadas pueden considerarse limitantes desde el punto de vista de que si no se cumple con ellas, las mismas estarían limitando al proceso.

Pero en este caso vamos a hacer referencia a aquellas limitantes que, estando cumplidas las condiciones, igualmente se hacen presentes y que no podemos desconocer aunque reconozcamos las muchas bondades del Proceso Descentralizador.

La primera limitante que aparece ante nosotros y que se ha convertido en uno de los cuestionamientos más fuertes por parte de autores como De Mattos o Coraggio tiene que ver con el alcance de la Propuesta descentralizadora. La misma implicaría sí, una reforma política-administrativa capáz de promover el Desarrollo Local, pero no un desarrollo tan amplio que permitiera modificar las situaciones problemas que afectan a nuestras sociedades y que tienen un alcance estructural. Podemos decir, por tanto, que el Proceso de

Descentralización por sí solo no puede provocar un cambio sustancial y profundo en las actuales bases económicas, políticas e ideológicas. Los propios defensores de la Descentralización reconocen sus limitaciones al expresar que no se trata de una panacea capaz de curar todos los males económicos y sociales.

Un segundo punto nos obliga a abordar la interrogante sobre sí : una efectiva Descentralización se traduce siempre en una profundización de procesos democráticos y en la ampliación de los espacios de participación de la comunidad. Todo lo hasta aquí trabajado nos hace pensar en que la respuesta no siempre es afirmativa. Todo depende de las circunstancias bajo las cuales ocurre la Descentralización ya que no se descarta la posibilidad de que el poder a nivel local se vuelva mas concentrado, elitista y ejercido en contra de los más carenciados. Esto estará relacionado con el manejo que se haga de las nuevas competencias con las que se contará en la localidad, así como con la concertación social a la hora de aunar los intereses y las demandas delos distintos grupos sociales que interactúan en una determinada colectividad local.

Por último queremos hacer una puntualización que más que como limitante, actúa como advertencia. Refiere al hecho de que al considerar a la Descentralización como alternativa de transformación del Estado y la sociedad no caigamos en la generación de un localismo muy fuerte que nos haga perder el sentido de la realidad nacional y de la globalidad toda.

No debemos dejar de reconocer la inscripción de lo local en la dimensión más

amplia de lo nacional, y desde ese reconocimiento analizar cuestiones como la Democracia o el Desarrollo.

Podemos decir, entonces, que enfrentamos un momento histórico que tiene elementos de cambio, de novedad, de nuevas ideas, y en este contexto la cuestión de la Descentralización aparece como la respuesta mas acabada y viable para transformar al Estado. Y es a partir de esta afirmación que se genera la discusión sobre si la Descentralización del Estado constituye un efectivo y eficiente canal de Desarrollo Local.

Pero, más allá de las distintas posturas, la Descentralización es: "...un procedimiento de acción política que requiere ser desmitificado, revalorizado, clarificado y puesto al servicio de una verdadera democracia. Ello solo será posible mediante la dialéctica entre el Estado y la Sociedad Civil".[50]

[50] BOISIER Sergio "La descentralización : un tema difuso y confuso", ILPES, Santiago de Chile 1990

BIBLIOGRAFIA

- AROCENA, José, 1996, Los Paradigmas del Desarrollo y lo Local, versión reducida y adaptada del cap. X del libro que publicó el autor en Francia bajo el título: Le developpment par l' initiative locale, Ed. Harmattan, Paris.
- AROCENA, José, 1989, "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria", Cuadernos del CLAEH No. 51, Montevideo.
- AROCENA, José, 1991, Ponencia Introductoria, Seminario: Iniciativa Local y Desarrollo, 31 de julio al 3 de agosto, CLAEH-IDES, Montevideo.
- AROCENA, José, 1992, "Aproximaciones al concepto de Desarrollo Local. Algunos puntos para el debate", Marco de referencia para el análisis de proyectos orientados al Desarrollo Local, SADES, Montevideo.
- AROCENA, José, 1995, El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo, Ed. Nueva Sociedad, Montevideo.
- AROCENA, José, 1997, "Lo global y lo loca, en la trancisión contemporánea", Cuadernos del CLAEH No. 78-79, Montevideo.
- AROCENA, José, 1997, Ponencia: "Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización", Seminario: Desarrollo Local en la Globalización, del 10 al 12 de diciembre, Programa Desarrollo Local-CLAEH, Montevideo.
- AROCENA, José y MOREIRA; Aelita, "La problemática de la Descentralización en el Uruguay", La pobreza en el Uruguay. El territorio, los hogares, la vivienda, CLAEH, Montevideo. *
- BERVEJILLO, Federico, 1992, "Condiciones para la viabilidad de Procesos de Desarrollo social", Marco de referencia para el análisis de proyectos orientados al Desarrollo Local, SADES, Montevideo.

- BOISIER; Sergio, 1989, "La construcción social de las regiones: una tarea para todos, Cuadernos del CLAEH No. 51, Montevideo,
- BOISIER, Sergio, 1990, La Descentralización: un tema difuso y confuso, ILPES; Santiago de Chile.
- BOISIER, Sergio, 1995, Sociedad civil, actores locales y desarrollo regional, ILPES, Santiago de Chile.
- BOISIER, Sergio, 1997, Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial, ILPES, Santiago de Chile.
- BORJA, Jordi, 1987, "Dimensiones teóricas. Problemas y perspectivas de la Descentralización del estado", corresponde a las secciones I y II del art. Aparecido en Descentralización del Estado, Movimiento social y Gestión local, ILPES; Santiago de Chile.
- CORAGGIO, José Luis, 1988, "Poder local, poder popular", Cuadernos del CLAEH No. 45-46, Montevideo.
- CORAGGIO, José Luis, 1988, "La propuesta de Descentralización : en busca de un sentido popular", Seminario: Descentralización del Estado, requerimientos y políticasen la crisis, del 9 al 11de noviembre, Buenos Aires.
- CURBELO RANERO, José Luis, Economía Política de la Descentralización y planificación del Desarrollo Regional. *
- De MATTOS, Carlos, 1989, "La Descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", Cuadernos del CLAEH No. 51, Montevideo.
- De MATTOS, Carlos, 1989, La Descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?, ILPES, Santiago de Chile.

- EZCURRA, Ana María,1997, "Globalización, Neoliberalismo y Sociedad civil: algunos desafíos para los Movimientos sociales y populares latinoamericanos", Contexto e Educacao, Ed. UNIJUI. *
- GALILEA, Sergio, 1988, "La planificación local", Cuadernos del CLAEH No. 45-46, Montevideo.
- KROMPOTIC, Claudia y De RUSSO, Ma. Eugenia, "La cuestión de la Descentralización : actores, contexto y contenidos", Un análisis crítico en Trabajo Social, Revista Uruguaya de Trabajo Social No. 11, Montevideo. *
- LAURANAGA, Ma. Elena, 1994, "Descentralización y nuevo rol de los municipios en el marco de la reforma del Estado", Desarrollo urbano, síntesis del taller realizado el 1de setiembre, SADES, Montevideo.
- MARSIGLIA, Javier, Descentralización y Desarrollo Local: apuntes para el debate, CLAEH, Montevideo.*
- MARSIGLIA, Javier, 1994, "Sociedad civil y Estado: relaciones en transito", Cuadernos del CLAEH No. 78-79, Montevideo
- MARSIGLIA, Javier y PINTOS, Graciela, 1997, "La construcción del Desarrollo Local y Regional", Cuadernos del CLAEH No.78-79, Montevideo.
- MARSIGLIA, Javier y PINTOS, Graciela, 1997, Ponencia: "La construcción del Desarrollo Local como desafío metodológico", Seminario: Desarrollo Local en la Globalización, del 10 al 12 de diciembre, Programa Desarrollo Local- CLAEH, Montevideo.
- MICHELIF, Beatriz, 1990, "El Desarrollo Local frente a los desafíos de la democratización", Escuela de Trabajo Social Pontificia Universidad Catolica de Chile No. 57.
- MONTAÑ0, Carlos, 1992, La participación en organizaciones democráticas y autogestionadas, CLAEH, Montevideo.

- RACZYNSKI, Dagmar y SERRANO, Claudia, 1989, Política social, Iniciativa local y Rol de la mujer, Apuntes CIEPLAN, Santiago de Chile.
- RUFIAN, Dolores y PALMA, Eduardo, 1991, Las nociones de Centralización y Descentralización, ILPES, Santiago de Chile.
- TERNAVASIO, Marcela, 1989, "Reflexión para una construcción histórica del espacio local", Cuadernos del CLAEH No. 51, Montevideo.
- VARAS, Carlos, 1990, "Papel del Municipio en el Desarrollo Local: comentarios básicos", Escuela de Trabajo Social Pontificia Universidad Catolica de Chile No. 57.
- VENEZIANO, Alicia, 1991, Ponencia: "El proceso de Descentralización y la realidad socio política en Montevideo: los parametros que lo condicionan", Seminario: Iniciativa local y Desarrollo, del 31 de julio al 3 de agosto, CLAEH-IDES, Montevideo.

* Se desconocen demás datos bibliográficos.