

EL DEBATE EN AMERICA LATINA SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO

Ana Laura Rivoir*

INTRODUCCIÓN

La descentralización del Estado, es un tema muy en boga en estos días en América Latina. Se critica desde el sistema político el excesivo tamaño del aparato estatal, la ineficiencia de sus empresas y la burocratización de la administración y de los servicios. Se afirma que estos elementos resultan un obstáculo para el desarrollo del país y producen gastos que la población en su conjunto debe financiar.

Por otro lado, también se critica el centralismo del Estado en sus distintas dimensiones. Desde el punto de vista territorial, se sostiene que no resuelve —e incluso muchas veces refuerza— los desequilibrios y las desigualdades entre las distintas zonas. En lo fiscal, se afirma que está generando costos sociales elevados. Desde el ángulo de lo político se afirma que dificulta la participación de los ciudadanos y que ha generado burocracias de tipo clientelar.

Es así que se plantea la descentralización como la solución de estos distintos problemas, no siendo exclusividad esta de ninguna corriente ideológica. Los discursos descentralizadores no son capital único ni de la izquierda ni de la derecha.

Se ha producido un debate en América Latina en torno a la verdadera potencialidad de una reforma de este tipo. Este ha sido enfocado desde la problemática del relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado proponiendo a la descentralización como potenciadora de la democracia. También ha sido tratado desde el Desarrollo Local y Regional haciendo hincapié en las ventajas de la misma para el desarrollo económico de las distintas regiones. Otro ángulo de análisis ha sido el de la problemática urbana y de los Movimientos Sociales.

Esto demuestra la complejidad del tema y la heterogeneidad de las problemáticas que se encuentran en discusión en función del mismo. Es importante, por ese motivo, diferenciar entre la evolución de la discusión teórica sobre el tema y la implementación de políticas que lleven adelante dicha reforma. En este sentido, parecería que el desarrollo del discurso ha ido muy en avanzada en relación a la concreción de las políticas de descentralización.

Este ha motivado una reflexión por parte de intelectuales latinoamericanos. Se plantea aquí el debate sobre la descentralización desde tres enfoques distintos, abordando las perspectivas de Carlos A. de Mattos, Sergio Boisier y José L. Coraggio.

1) QUE ENTIENDEN LOS AUTORES POR DESCENTRALIZACIÓN

Es necesario partir del análisis del concepto mismo de descentralización y de las diferencias que en torno a él surgen. Las diferencias fundamentales respecto a la definición son las relacionadas con el grado de incidencia en la transformación de la sociedad, que le asignan cada uno de los autores a este tipo de política.

Para de Mattos se trata de un tema que está de moda. Afirma, que desde hace años se buscan soluciones a los problemas de las desigualdades entre las regiones y que luego de copiar otro tipo de recetas como la de los polos de desarrollo, la planificación regional etc., se toma hoy a la descentralización como el último paradigma.

Boisier, por su parte, no niega que sea un tema que está de moda, pero afirma que cuando se hace referencia a la descentralización no todos entienden lo mismo. En este sentido, coincide con Coraggio ya que éste afirma que el tema de la descentralización es tomado en acepciones muy distintas.

*Investigadora y docente. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales.

En la definición de descentralización planteada coinciden los autores en que implica una redistribución del poder central, esto debe significar un aumento de competencias, derechos, recursos, es decir, de autonomía de las localidades en detrimento del poder central.

Difieren en la connotación o trascendencia que consideran se le debe dar a estos procesos. De Mattos y Coraggio manejan el concepto en términos de reforma político-administrativa. Realizan un análisis crítico al planteo que la presenta como la panacea que solucionará todos los problemas sociales que aquejan a estos países.

Afirman que de ninguna manera un proceso de este tipo puede generar transformaciones sociales profundas relacionadas a la justicia social, la democratización y el desarrollo social.

Boisier en cambio, ve en la descentralización, el desarrollo regional y la planificación «una trilogía inseparable» y como medios eficientes para contener las fuerzas del mercado que tienden a la concentración del capital. Plantea explícitamente que la descentralización por sí sola no genera desarrollo sino que es necesario para este proceso la conjunción de la trilogía mencionada.

Profundiza más en la definición y diferencia entre descentralización y deslocalización. Plantea la descentralización en el sector público como el reconocimiento de determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Esta puede ser de orden territorial, administrativa o política. Con deslocalización se refiere al traslado en el espacio de los servicios o funciones del Estado.

Boisier plantea que la descentralización y la desconcentración crean las bases para una democratización de la gestión pública. Las percibe como dos instrumentos fundamentales, para un nuevo tipo de desarrollo orientado hacia el interior del país, a diferencia del desarrollo «*hacia el exterior que nos convirtió en un Estado y una sociedad dependiente*». (Boisier.1989)

Señala que se trata de un proceso en el cual se plantea la transferencia de competencias del Estado a «*organismos autónomos*». Esto sustenta las críticas de de Mattos y Coraggio que aseveran que hay una coincidencia entre ésta y las propuestas surgidas desde la ideología neoliberal que sustenta las políticas privatizadoras del Estado.

Afirma Boisier que es necesaria la planificación regional que permita que este desarrollo sea equitativo. El Estado es el responsable de generar

condiciones favorables para el crecimiento económico, mientras que las posibilidades de desarrollo de cada región quedan libradas a la capacidad de las sociedades regionales, a las características cualitativas y a la «construcción social» de la región, transformándose en sujetos de su propio desarrollo. La «construcción social» consiste en: «...*potenciar su capacidad y auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir capaz de transformarse en 'sujeto de su propio desarrollo'*». (Boisier.1987)

Es necesario resaltar la importancia que Boisier le da al actor social. En el desempeño del sujeto regional está para él la clave del desarrollo social por eso, el fortalecimiento de la sociedad civil de la región es imprescindible, sin este las políticas por más descentralización que planteen no encontrarán receptores ni impulsores a nivel regional y por lo tanto no lograrán cumplir con sus objetivos.

Otra interpretación es la que hacen Coraggio y de Mattos. Consideran que no se puede afirmar que la descentralización sea buena o mala en sí, sino que es necesario tomar en cuenta el contexto en el que se plantea.

Coraggio afirma que se corre el riesgo de que iniciada por sectores progresistas la descentralización sea tomada luego por sectores dominantes bajo un discurso similar pero con objetivos distintos. Estos consistirían en desarmar y no reformar el Estado benefactor con todos las conquistas logradas por largas luchas de los sectores populares.

De Mattos sostiene que, si bien hay que diferenciar entre las teorías neoliberales y las regionalistas, los objetivos que plantean estos últimos en el discurso, no coinciden con lo que puede ocurrir en la implementación de estas políticas en el marco de una tendencia internacional a la concentración del capital. En este enfoque la capacidad de incidencia de los sujetos aparece limitada por la lógica económica del sistema.

En este sentido para Coraggio, esta preocupación tan generalizada por la descentralización como por las instituciones locales en América Latina parece estar más ligada a una «*administración social de la crisis, que con una renovación autónoma de la lucha por la democracia...*» o de un nuevo modelo de desarrollo. (Coraggio.1989)

De Mattos plantea que la verificación de los resultados de la descentralización sólo es posible en la concreción de políticas de este tipo dado que los discursos son mayormente coincidentes en cuanto a los objetivos, a pesar de surgir de ámbitos totalmente distintos. Les critica a los teóricos regionalistas, entre los que evidentemente incluye a Boisier, el hacer un análisis descontextualizado.

Plantea que mediante una reorganización territorial del poder es imposible que se puedan lograr los objetivos que aquellos plantean. No son posibles a través de la descentralización el desarrollo local, la democratización de la sociedad y el aumento de la justicia social dado que el logro de estos pasa por la inversión y la diversificación de la economía y esto no lo puede proporcionar ningún cambio institucional. Agrega que «... *no parece factible intentar reducir la injusticia social, si al mismo tiempo no se definen y aplican políticas que incidan explícita y deliberadamente sobre las raíces estructurales de los mecanismos dominantes de distribución del producto social.*» (de Mattos, 1989).

En otras palabras, la descentralización puede lograr una distribución del poder, mas no la transformación de las bases del sistema que es la única forma de lograr los objetivos que se plantean los regionalistas. Afirma, que se trata de una fetichización de lo institucional, asignándosele a los cambios de este tipo, poderes que no tienen.

Por su parte Coraggio incorpora a este análisis la dimensión política y la relación entre ésta y la económica. Afirma así que para que la descentralización realmente signifique un logro en términos de autonomía local, es necesario que haya control sobre la economía de la sociedad local. De otra forma, la pretensión de autonomía local se reduce a una formalidad. Hace una crítica a aquellos autores que ven en las estrategias de sobrevivencia de los sectores populares el surgimiento de nuevos actores y un nuevo modelo de desarrollo, un nuevo tipo de democracia.

Plantea que se trata de una práctica reivindicativa y de búsqueda de soluciones inmediatas a partir de la cual no se debe especular con «utopías irreales». (Coraggio, 1989) Sugiere también el problema a la inversa afirmando que es imposible plantearse el desarrollo de las sociedades locales sin una estrategia de gobierno local para dicha sociedad. Se estaría planteando un proyecto sin sujeto que lo lleve a cabo. (Coraggio, 1989)

En este autor la relación entre economía y política está planteada como de mutua influencia a diferencia del análisis de de Mattos donde se hace un análisis de corte económico sin considerar la dimensión política.

II) LOS CAMBIOS CONTEXTUALES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

En primer lugar, hay que señalar que tanto Boisier como de Mattos realizan un análisis en el que hacen referencia permanente a la dimensión económica. Ambos caracterizan a la nueva situación económica internacional por la revolución científico-tecnológica, la internacionalización de la economía, el gran desarrollo de las formas de producción basadas en la información, los cambios en las formas de organización del trabajo y la relocalización del capital.

En cambio Coraggio se refiere al contexto en términos ideológicos. Plantea que no hay una elaboración de propuestas alternativas a las estrategias desarrollistas y neoliberales a pesar de que estas han fracasado.

Interesa en particular detenerse en esta primera diferencia de enfoque puesto que ella prevalecerá a lo largo de todo el trabajo.

Coraggio realiza un análisis desde la problemática del poder, fundamentalmente en relación a las posibilidades del poder popular. La dimensión de lo político vertebró su trabajo.

En de Mattos y Boisier el eje está dado por la relación entre la descentralización y los aspectos económicos y si bien ambos autores parten de la consideración de las mismas dimensiones en el análisis del contexto, la interpretación y el análisis que realizan son distintos.

En términos de lo que los autores ven como causa de la reaparición de la descentralización, las interpretaciones son muy distintas. Boisier, plantea que los cambios tecnológicos han incidido en el ámbito de lo productivo, marcando una tendencia a operar con pequeñas y medianas empresas, también lo han hecho en lo territorial produciendo procesos de dispersión y desagregación. Afirma, que el proceso de internacionalización de la economía ha hecho reaccionar al ámbito de lo regional y de lo local, produciendo de esta forma un ambiente favorable para las políticas de descentralización.

Plantea la existencia de una crisis a nivel nacional que es esencialmente política. Esta consiste en la exigencia de un cambio en las funciones del Estado por parte de la sociedad civil, que sea más democrático, menos burocrático y que disminuya su tamaño.

Boisier plantea que la descentralización administrativa y política es compatible con una buena inserción a nivel internacional y que permite buscar soluciones a la crisis política que se da en torno a la problemática del Estado.

Otro es el enfoque de de Mattos que afirma que el contexto mundial genera una contradicción entre la nueva lógica del capital y el sistema de poder vigente. Esta consiste en que el Estado pasa a ser un obstáculo para la nueva dinámica de acumulación y por eso el surgimiento de demandas de una reforma estatal.

Detrás de estas demandas está la apuesta a un orden mundial flexible en el cual desaparecen los estados nacionales en favor de lo mundial y lo local y donde todo se rige por la lógica del mercado.

En la realidad latinoamericana, según de Mattos, esta contradicción se ve agudizada debido a los rastros dejados en el Estado —su intervencionismo y su tamaño excesivo— por parte de los gobiernos desarrollistas y populistas que han gobernado estos países.

Coraggio, por su parte, afirma que el resurgimiento de la descentralización se da en un contexto ideológico de crisis de los modelos de desarrollo económico y social.

La misma es asumida por el neoliberalismo dado que sirve de marco ideológico para su proyecto de privatización del Estado y sus funciones.

En síntesis, en Boisier se encuentra una apuesta a la descentralización como medio para salir de la situación «crítica» en la que se encuentran estos países. Esta permitiría la inserción en la economía mundial en el marco de una realidad de desarrollo y proporcionaría una solución a la crisis del Estado.

En la posición opuesta, se encuentra de Mattos que expresa que la reforma a nivel estatal está planteada como una exigencia sistémica y no por una necesidad surgida de la sociedad civil.

Es la solución que el sistema encuentra para resolver la nueva dinámica de acumulación resolviendo la contradicción existente entre el Estado nacional en su forma actual y la internacionalización del capital. Ve en la reforma del Estado un mecanismo de ajuste estructural, mientras que Boisier, la ve como un impulso para una salida de las crisis haciendo posible el desarrollo de estos países.

En el caso de Coraggio hay una coincidencia con de Mattos en el sentido que afirma que la propuesta descentralizadora tiene fuerza en los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, etc. y en distintos representantes del neoliberalismo y estaría por ello dando respuestas a las necesidades de reproducción de las relaciones sociales dominantes.

III) LO LOCAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Los tres autores hacen referencia a «lo local» y siendo una categoría de corte territorial cada uno le asigna características distintas y lo vincula a dimensiones sociales diferentes.

De Mattos afirma que con la internacionalización de la economía, el capital ha ido perdiendo sentido de pertenencia a lo local, incluso a lo nacional. Según él, es un condicionamiento que no está presente en las argumentaciones de los partidarios de la descentralización. Estos se apoyan en un supuesto «interés general local» y dan por descontado que burguesías locales darán apoyo al desarrollo de la región. De Mattos se refiere al concepto de «construcción social de la región» planteado por Boisier.

En relación a esta crítica Boisier afirma que, si bien existen intereses contrarios a nivel local, persiste la posibilidad de la conciliación de los mismos a través de la concertación. Considera que el interés regional está por encima de los intereses de los distintos sectores. En este sentido parece fundamentada la crítica de de Mattos a Boisier referida a la identificación de lo «concertado localmente» o «local» con lo «popular» pues si bien este no lo explicita tampoco aparece una distinción entre ambos conceptos.

Coraggio es, de los tres, el que más analiza este aspecto. Afirma, que la propuesta de la concertación parece imposible por la heterogeneidad y polarización que experimentan las sociedades latinoamericanas. Sostiene que: «... hoy debemos ver críticamente una propuesta que de hecho vendría a reestructurar el poder de las minorías a partir del juego político «amplio», del diálogo generalizado, de la concertación y los acuerdos parciales y ocasionales a los que se deberían llegar respecto a los múltiples y localizados asuntos de interés en que se fragmentaría la conflictualidad social». (Coraggio, 1989)

La diferencia de fondo con Boisier radica en que Coraggio plantea la existencia de intereses antagónicos irreductibles, lo que obviamente sería un impedimento para la concertación. La solución a este antagonismo reside según él en «que el pueblo organizado» logre un liderazgo moral en un sistema hegemónico. Así el sentido de la descentralización estará determinado por el sistema político nacional.

Otro aspecto tratado por Coraggio es el de la democracia y su vínculo con la descentralización. Plantea su discrepancia con la afirmación de que este tipo de procesos signifique necesariamente una mejora de la democracia ya que esto depende de

que se disminuya la distancia entre representantes y representados, de que se ejerza control sobre su gestión y de que accedan a este las mayorías populares. En este sentido, no hay nada que indique que la descentralización incida positivamente en alguno de estos aspectos. Por el contrario, señala elementos que podrían estar actuando en forma opuesta, como el caudillismo y la fragmentación de las fuerzas políticas y sindicales nacionales.

IV) RETOMANDO EL DEBATE

En primer lugar, hay que destacar que si bien son solamente cinco años (1989-1994) de diferencia, los cambios habidos son muchos.

A nivel mundial se han acelerado y profundizado los cambios económicos descritos por los autores y también se han generalizado las experiencias descentralizadoras.

Por otra parte, a nivel de los países de la región, también se han producido cambios. Los más importantes, en lo que hace al tema tratado, son las experiencias en la implementación de políticas descentralizadoras.

Se puede afirmar, que cada uno de los autores mantiene en sustancia el enfoque de la etapa anterior. Sin embargo, han experimentado algunos cambios importantes en su reflexión. Es difícil detectar a que se han debido. Es posible que en parte se deban al debate teórico pero tienen que haber influido también las distintas experiencias en la implementación de políticas concretas y los procesos que ellas han generado en el tiempo transcurrido.

Boisier afirma que la descentralización se encuentra en «la cresta de la ola» y la llama «megatendencia». Dice que ha provocado un sesgo en el paradigma regional. Afirma que los cambios en el modo de acumulación han creado «ambientes» propicios para la descentralización generados por la revolución científico-tecnológica, las demandas de espacios de la sociedad civil, la reestructuración del Estado y la privatización y desregulación. También la liberalización forma parte del ambiente favorable a la descentralización ya que ha permitido el aumento de los decisores económicos independientes a través de las privatizaciones.

Al respecto, de Mattos plantea que debido a los cambios mundiales y a las políticas neoliberales, los procesos regionales han quedado librados a la dinámica del mercado y de esta manera, no sólo no han solucionado sino que han agudizado las desigualdades regionales. En este sentido, las regiones que crecen son las que tienen ventajas comparativas y logran una buena

inserción en el mercado mundial, el resto no. Cuestiona la existencia de los «ambientes» propicios y las posibilidades de desarrollo equitativo de las regiones planteado por Boisier.

En relación a los actores, de Mattos insiste en que los procesos económicos experimentados en los países latinoamericanos en este período, hacen que cada vez sea menos viable, la conformación de la región como «actor social» tal como la postula Boisier.

Esto se debe, a que se vuelve más difícil encontrar capitales con intereses regionales por el proceso de concentración del capital.

Sin embargo, destaca algunos cambios posibles dentro del sistema capitalista vigente lo cual marca una diferencia con la etapa anterior. Afirma, que toda acción social estará acotada por la específica racionalidad del sistema y por la orientación y contenido del proyecto político vigente.

Destaca que los sectores más perjudicados por las disparidades regionales han conformado verdaderos grupos de presión, exigiendo mejoras en las condiciones de vida y de trabajo. Y considera que lo posible es la planificación capitalista, mientras no cambien los parámetros económicos-políticos del sistema. Hay que determinar a priori las condiciones en las que se enmarcan los cambios dado que los distintos procesos sociales experimentados han permitido abrir brechas que pueden facilitar políticas de tipo regional. Las distintas innovaciones y los procesos de integración han generado un despertar de la «conciencia regional». A su vez, los procesos acelerados de acumulación urbana han entrado en contradicción con los procesos de acumulación y producen de esa forma tendencia a políticas para una estructura territorial más equilibrada.

Se introducen en la reflexión de de Mattos dos cambios: uno referente a la aparición de una conciencia regional —cosa que aparecía como poco probable en el análisis de la primera etapa— otro, la aparición del actor social como factor de incidencia en el cambio de la dinámica económica.

Es de destacar, la importancia del análisis de este autor para la desmistificación de la descentralización cuando plantea que ésta en sí misma no es ni buena ni mala. De esta forma, relativiza la capacidad de incidencia de la misma en momentos de gran euforia respecto a sus potencialidades.

Coraggio señala los problemas que enfrentan y que limitan a la descentralización si pretende ser una vía de democratización. En primer lugar, el hecho de que la descentralización se haga hacia el mercado y este a su vez este globalizado

genera la contradicción y el peligro que implica el doble proceso de descentralización del poder político y de centralización del poder económico. Afirmo que el otro déficit pasa por la falta de base económica propia por parte de los gobiernos locales, lo que junto con la polarización generan una autonomía vacía y debilitan la convivencia democrática.

Estos elementos guardan relación con el enfoque planteado en la primer etapa. Sin embargo, también Coraggio introduce nuevos aspectos en su análisis. En primer lugar, la incorporación de aportes concretos para la construcción de un proceso de descentralización. Plantea la necesidad de que en este proceso cuya institucionalización viene desde arriba (gobierno nacional o agente internacional) es imprescindible la conformación de un «*sujeto de base que lo sostenga y vele por su sentido*». (Coraggio, 1994)

En esta parte, el actor socio-territorial cobra más importancia que en la primera, donde predominaba su cuestionamiento como sujeto de la transformación social. Afirmo Coraggio: «*..., es fundamental recomponer las fuerzas políticas y sociales nacionales. (...) posibilitando el surgimiento de sujetos que, fundados en las prácticas participativas desde lo local, fortalezcan su capacidad para ser interlocutores en la búsqueda de nuevos balances y nuevos sentidos universales.*» (Coraggio, 1994)

Se trata de una coincidencia con Boisier, en términos del papel transformador que le asignan al sujeto social; también en términos de la creación de relaciones sociales, económicas y políticas distintas. Es así que el reconocimiento de la economía popular como un tercer polo de la economía es un cambio sustancial respecto a su visión anterior y a su crítica vinculada a las estrategias de sobrevivencia.

En segundo lugar, y como novedad respecto a la primera etapa, plantea la necesidad de articular el poder político y el poder social, sin debilitar el poder político nacional, basándose en la articulación de las comunidades locales. Hay un reconocimiento más positivo del poder a nivel de la localidad.

Otro elemento, es que afirma como necesaria una reforma política profunda. Si bien, no detalla las características de la misma, es importante como referente concreto de la realidad del sistema político. En la otra etapa, apelaba a lo político pero en términos muy abstractos (sin hacer referencia a ámbitos concretos) y fundamentalmente en términos de polarización (sectores populares - clases dominantes).

Boisier, en este segundo período, realiza un análisis más pormenorizado de la situación internacional. Le da mucho más peso a las condicionantes del sistema pero no percibe los cambios en el sistema de acumulación como una limitante fuerte al desarrollo de la región. Vuelca muchas expectativas en la capacidad propositiva y de acción del actor regional o local. En algunos momentos esto es llevado a tal extremo que no parecen existir las condicionantes del contexto, de lo global.

Insiste en la necesidad de un doble proceso de descentralización y concertación para llegar a regiones cuasi-estados, donde las funciones del Estado son transferidas a las regiones. Por otro lado, la tendencia a la transferencia de funciones pero no de los recursos necesarios en los procesos de descentralización, no lo ve como impedimento al desarrollo. Por el contrario, esto exige de gran imaginación por parte de los gobiernos regionales para compensar esta situación.

Expresa que es necesario un doble proceso de apertura, junto a la apertura «externa» debe darse una «interna». Esta sería de dimensiones políticas y se buscaría una mayor equidad —distribuyendo los «frutos» de la apertura externa a nivel regional— y una mayor participación de la población en la toma de decisiones.

Este planteo, confirma la confianza de Boisier en que la descentralización generará procesos de redistribución de los excedentes y mayor equidad social. En relación a las tendencias neoliberales, afirma que estas encierran una contradicción. Por un lado, en el discurso, promueven la reducción de la participación del Estado a lo mínimo posible, sin embargo, en la práctica, recurren a su participación a nivel regional ya que de esto también depende la inserción de la economía nacional en el mercado mundial.

De Mattos discrepa con esto y le critica a los teóricos regionalistas el papel voluntarista que esperan del Estado, que no es acorde con las funciones que este tiene en las sociedades capitalistas. Plantea, que si las estrategias se elaboran en base a un Estado ideal y no al realmente existente, no llegarán nunca a su fase de ejecución. Se trata según él de una brecha existente entre las elaboraciones teóricas sobre la transformación del Estado y las formulaciones propositivas.

Los tres autores reconocen en estos procesos descentralizadores un potencial como redistribuidores de poder y democratizadores de la sociedad pero también coinciden en que por sí solos no pueden generar cambios profundos.

V) A MODO DE CONCLUSIÓN

A través del análisis realizado se constata que los autores tienen interpretaciones distintas de la realidad. Sin embargo, también se puede observar un cambio en algunos aspectos, sin significar que han modificado su estilo, hay algunos encuentros.

En el caso de de Mattos, el desarrollo del análisis es predominantemente estructural, incluso pesa un determinismo de las estructuras económicas del sistema, sobre todo en la primera parte. Este análisis estructural plantea que los cambios posibles son todos dentro del sistema y de su lógica de funcionamiento económico.

Su objetivo parece residir en el conocimiento profundo del sistema y aparecen carencias ante la necesidad de alternativas a esta realidad ya que este tipo de análisis no permite vislumbrarlas.

Boisier, plantea un estilo más involucrado, desde la acción, una visión «desde adentro». Está volcado a lo propositivo y muy involucrado con la propuesta descentralizadora. Sin embargo, no se puede alegar que su análisis sea totalmente descontextualizado. Hay un limitante en su propuesta cuando no toma en cuenta las particularidades de América Latina. Está prácticamente ausente de este análisis el conflicto que implica la realidad social de estos países. El autor hace hincapié en la concertación sin considerar en profundidad los distintos intereses existentes a nivel de lo local o regional.

Al igual que en de Mattos los aspectos económicos son los determinantes, no en el mismo sentido porque, por el contrario, en su análisis los actores tienen un peso importante. La importancia de lo económico está dada por la falta de consideración de factores político y culturales que en los procesos de desarrollo son fundamentales y deben ser tomados en cuenta.

Coraggio hace un análisis distinto, y si bien incorpora aspectos económicos, se refiere fundamentalmente a los aspectos políticos y culturales de los procesos de descentralización y desarrollo.

Su enfoque está más próximo al de de Mattos al ser de corte estructural. Sin embargo, los actores tienen en este un protagonismo esencial. El análisis de la transformación está signado por un peso importante de la dimensión política y esta es planteada en una polarización entre el «poder popular» y el de las clases dominantes. Toma parte por los sectores populares, lo que sesga su enfoque, sin embargo esto es lo que le permite plantear la necesidad de darle determinado sentido a la

descentralización. La descentralización como concepto abstracto no le interesa dado que puede tener diversas acepciones.

De la confrontación de los distintos enfoques se puede arriesgar un conjunto de ideas en torno a las cuales sería interesante continuar el debate.

Se podría concluir que la descentralización en sí, en tanto proceso institucional de características político-administrativas, no debe ser tomada como un nuevo paradigma que solucionará los graves problemas económicos, políticos y culturales que afectan a las sociedades latino-americanas. Debe ser considerada como un instrumento que facilite ciertos logros en torno a la democracia como por ejemplo la participación de los ciudadanos. Para ello debe dársele un «sentido» a la misma ya que la descentralización recibe distintas acepciones dependiendo de los intereses y objetivos que se persigan con ella.

En cuanto a su instrumentación, es importante considerar en particular el contexto para el cual se propone, esto permitirá que se logren los objetivos que se pretenden y que no se utilicen estos mecanismos con otros fines.

La descentralización por sí sola no genera procesos de desarrollo social. Para que un proceso de descentralización pueda ligarse a un proceso de desarrollo social determinado tiene que existir una base social para dicho proceso. Debe existir una sociedad organizada de forma tal que permita la construcción de un desarrollo alternativo. La concertación social es necesaria si la sociedad local pretende el logro de esta meta.

Esto no significa la eliminación de los conflictos o de los distintos intereses (económicos, culturales, sociales, étnicos, etc).

Se trata de la construcción de una alternativa viable y por lo tanto es necesario tener en cuenta que la tendencia a la heterogeneidad, diversidad y polarización hacen imposible un consenso permanente y armónico en pos de un bien general común. Por eso, la dinámica será de puja permanente entre distintos intereses, de negociaciones, de alianzas y de enfrentamientos, etc.

Se trata de la construcción de un proceso de desarrollo en el cual los sectores populares sean considerados y se (auto)consideren los protagonistas. Para ello los procesos políticos deben ir ligados a las transformaciones económicas.

Hay que tener en cuenta que las tendencias económicas mundiales no necesariamente significan «ambientes favorables», ni tampoco determinantes irreductibles de las posibilidades de cambio. Los aspectos globales y estructurales

deben ser considerados muchas veces como limitaciones y otras tantas como factores a modificar a través de las acciones dirigidas a ello.

Se trata, sin duda, de un debate vigente. Queda planteada la necesidad de sistematización y análisis de las experiencias de descentralización llevadas a cabo en América Latina. De esta forma, el intercambio teórico puede realizarse en base a referentes empíricos a la luz de dichas experiencias y no sólo en base a conceptos abstractos con los cuales se puede coincidir o no, pero los que corren el riesgo de no corresponderse con la realidad. ■

BIBLIOGRAFÍA

AROCENA, J. *El desarrollo local un desafío contemporáneo*. Ed. Nueva Sociedad, 1995.

BOISIER, S. *Los procesos de descentralización y de desarrollo regional en el escenario actual de América Latina*, Chile, ILPES, 1987.

——— «La construcción social de las regiones: una tarea para todos», *Revista CLAEH* N° 51, 1989.

——— *Los escenarios del desarrollo descentralizado en América Latina*, ILPES, 1994.

CASTELLS, M. *Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio*, Metrópolis. Territorio y Crisis, Madrid, 1985.

CORAGGIO, J. L. *Descentralización y participación ciudadana*. Ed. Trilce, Montevideo, 1994.

——— «Descentralización y poder local», *Textos* N°11, CIUDAD, Quito, 1989.

——— «Propuesta descentralizadora: límites y posibilidades.» En: *Descentralización y participación ciudadana*, Ed. Trilce, Montevideo 1994.

DE MATTOS, C. «Falsas expectativas ante la descentralización», *Revista NUEVA SOCIEDAD* N°104, 1989.

——— «La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?», *Revista del CLAEH* N°51, 1989.

——— «Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Práctica Latinoamericana de Planificación Regional», *SIAP* N° 89, 1990.

——— «Capital, Población y Territorio», Ponencia en Seminario de Distribución y Movilidad Territorial de la Población y Desarrollo Humano, Bariloche, 1994.

HERZER, H. Y P. PIREZ. *Gobierno Local*. Ed. GE/IIED-AL, Buenos Aires, 1990.

MINGIONE, E. *Fragmented Societies*. Ed. Blackwell, 1990.

MOREIRA, A. Y J. AROCENA. *La Problemática de la descentralización en el Uruguay*, CLAEH, 1989.

RIVOIR, A. *Descentralización y Desarrollo: ¿dos caras de la misma moneda?*, Montevideo, 1994.

SLATER, D. «Poder territorial y Estado periférico: el argumento de la descentralización», *REVISTA INTERAMERICANA DE PLANIFICACIÓN*, V. XXI N°97, 1992.