

# DESCENTRALIZACION E INICIATIVA UNA DISCUSION NECESARIA\*

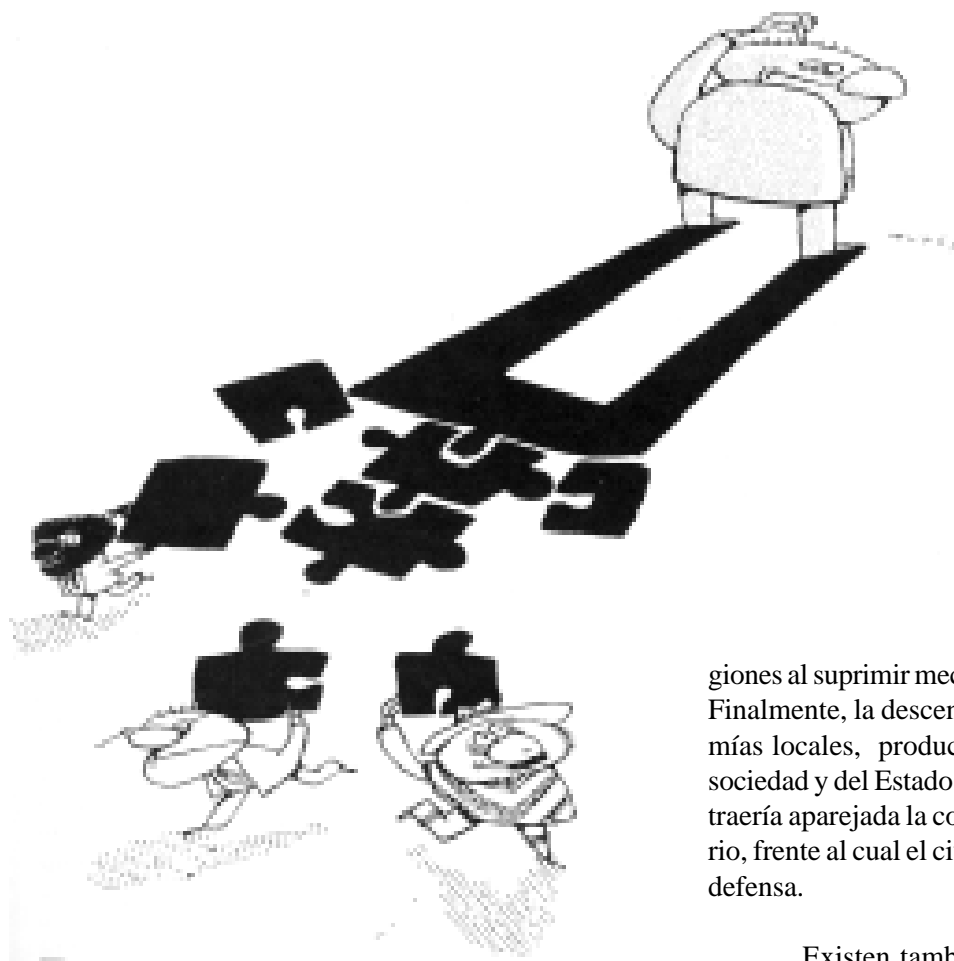
José Arocena\*\*

*Dos son los objetivos de este artículo. El primero es precisar los ejes conceptuales e Ideológicos que están presentes en el debate sobre la descentralización. En los cuatro ejes propuestos, las posiciones enfrentadas se refieren respectivamente al modelo de acumulación, a los agentes del desarrollo, al sistema de decisión y a la organización político-administrativa del territorio. El segundo objetivo del artículo es plantear los procesos locales cuya existencia es condición necesaria para la eficacia de la descentralización. La condición general es la presencia de un tejido social local denso y activo en tanto generador de iniciativas. Como conclusión se sostiene que tanto el debate como la investigación futura deberán prestar mayor atención al tema de los actores locales, sus condiciones de emergencia y su articulación concreta con las políticas descentralizadoras.*

---

\* Artículo tomado de la revista **Cuadernos del Claeh** (Centro Latinoamericano de Economía Humana). No. 51 Montevideo, dic. de 1989. A pesar de la fecha en la que fue publicado el escrito, NOMADAS consideró pertinente su reproducción ya que tiene perfecta vigencia y presenta un panorama muy completo de la discusión conceptual básica de la descentralización.

\*\* Uruguayo. Doctor en Sociología (París)



Después de un período en el que las propuestas descentralizadoras aparecían como indiscutiblemente portadoras de mensajes de democratización y desarrollo, en los últimos años se han elevado algunas voces para prevenir contra los efectos perversos o contra los posibles peligros de la descentralización<sup>1</sup>. Por un lado, los procesos descentralizadores no tendrían otro efecto que abrir aún más las puertas a la penetración del gran capital multinacional, frente al cual las sociedades locales no serían capaces de oponer mecanismos de defensa del “interés local”. Por otro lado, sería totalmente ingenuo creer en los efectos igualitarios de las políticas descentralizadoras; sucedería más bien lo contrario, estas políticas no harían más que aumentar las desigualdades entre los grupos y las re-

giones al suprimir mecanismos centrales de compensación. Finalmente, la descentralización, al aumentar las autonomías locales, produciría un efecto de “explosión” de la sociedad y del Estado; el debilitamiento del control central traería aparejada la constitución de un poder local arbitrario, frente al cual el ciudadano no tendría posibilidades de defensa.

Existen también otras observaciones críticas de naturaleza distinta, que se refieren fundamentalmente a los intereses que estarían jugando tras las políticas descentralizadoras<sup>2</sup>. Constatar que ciertos organismos internacionales, algunos gobiernos de los países centrales, así como los voceros del pensamiento neo-liberal se han vuelto entusiastas partidarios de la descentralización, estaría mostrando que estas políticas no benefician precisamente a las partes más débiles del sistema.

El hecho de que prestigiosos autores hayan desarrollado estas y otras tesis que ponen en guardia contra los procesos descentralizadores, es suficientemente importante como para tratar de llevar adelante un esfuerzo de reflexión que permita situar esta temática en términos tales que el debate se vuelva posible y útil. En este artículo nos proponemos, en primer lugar, precisar los distintos ejes conceptuales en los que se ubica el debate sobre descentralización y en segundo lugar, plantear los procesos locales que, a nuestro juicio, son la condición necesaria de una auténtica descentralización.

## 1. Los ejes conceptuales del debate sobre descentralización

El centralismo tradicional de los Estados latinoamericanos aparece hoy puesto en cuestión. La descentralización permitiría la ampliación de los derechos y libertades, una progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginales a las instituciones representativas y un mayor control y participación populares en la actuación de las Administraciones públicas<sup>3</sup>. De alguna manera se vuelve a las tesis sobre la democracia de Tocqueville en las que existe una relación estrecha entre autonomías locales, libertades individuales y capacidad de cambio<sup>4</sup>. Las propuestas descentralizadoras plantean una gran cantidad de interrogantes en distintas dimensiones: se habla al mismo tiempo de descentralización política territorial que de descentralización del aparato del Estado. Un sinnúmero de preguntas se orientan hacia formas alternativas de organización social, hacia posibles nuevas modalidades de planificación y de desarrollo o hacia las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

El estado del debate, que evocamos al comienzo de este artículo, obliga a un esfuerzo de clarificación conceptual. Frecuentemente, la discusión se sitúa simultáneamente y en forma confusa en varios niveles. Para lograr una mayor precisión, es necesario realizar una doble distinción:

a) por un lado distinguir los niveles de análisis:

- nivel de los referentes culturales
- nivel del análisis sociológico y económico
- nivel de las propuestas técnico-políticas

b) por otro lado distinguir los ejes conceptuales:

- caracterización del modelo de acumulación
- definición del agente de desarrollo
- caracterización del sistema de decisiones
- definición del modo de organización del territorio.

Con respecto a la primera distinción, la primera parte de este artículo se sitúa en el nivel de los referentes culturales, para intentar definir las “posiciones” que se dan en esta temática y sus contenidos conceptuales. A este nivel, la descentralización es objeto de juicios de valor y

los argumentos utilizados están impregnados de referentes ideológicos. Los conceptos sirven para defender una posición que se considera “correcta” y atacar la contraria que se califica de “equivocada”. Intentaremos sintetizar los argumentos generalmente esgrimidos por partidarios y adversarios de la descentralización, en cada uno de los cuatro ejes conceptuales mencionados.

La segunda y tercera parte de este artículo se ubican en el nivel del análisis sociológico, es decir en la definición de las condiciones en las cuales la descentralización podrá tener efectos sistémicos. La existencia de procesos de constitución de “actores de la descentralización” es, en nuestra hipótesis, la condición suficiente para que las reformas institucionales político-administrativas tendientes a descentralizar, tengan resultados efectivos. De allí que dediquemos la segunda parte de este trabajo a reseñar los tipos de iniciativa que señalan la presencia de actores capaces de protagonizar procesos descentralizadores.

El nivel propositivo (no tratado en este artículo) se debe analizar en términos de viabilidad técnico-política de las reformas descentralizadoras. Las propuestas se acercarán a alguna de las “posiciones” opuestas que reseñaremos a continuación, sin identificarse con los extremos. Difícilmente se elaboran reformas concretas que reproduzcan en estado-puro los contenidos discursivos de las distintas posiciones. Por otro lado, estas propuestas deberán partir del análisis de la realidad sociológica y económica en la que van a ser aplicadas. Para ello, será fundamental un diagnóstico de la potencialidad de iniciativas de la sociedad en cuestión.

En cuanto a la segunda distinción mencionada, la precisión de los ejes conceptuales en torno a los cuales gira el debate sobre descentralización, contribuye a delimitar las diferentes problemáticas que están presentes en la discusión. Cada uno de estos ejes conceptuales permite plantear posiciones opuestas que constituyen los extremos de la reflexión. El siguiente cuadro muestra esas posiciones:

**EJE CONCEPTUAL****CULTURA DE LA CENTRALIZACION****CULTURA DE LA DESCENTRALIZACION**

Modelo de acumulación

Estructuralista

Micro desarrollista

Agente de desarrollo

Estatista

Privatista

Sistema de decisión

Elitista

Basista

Organización del territorio

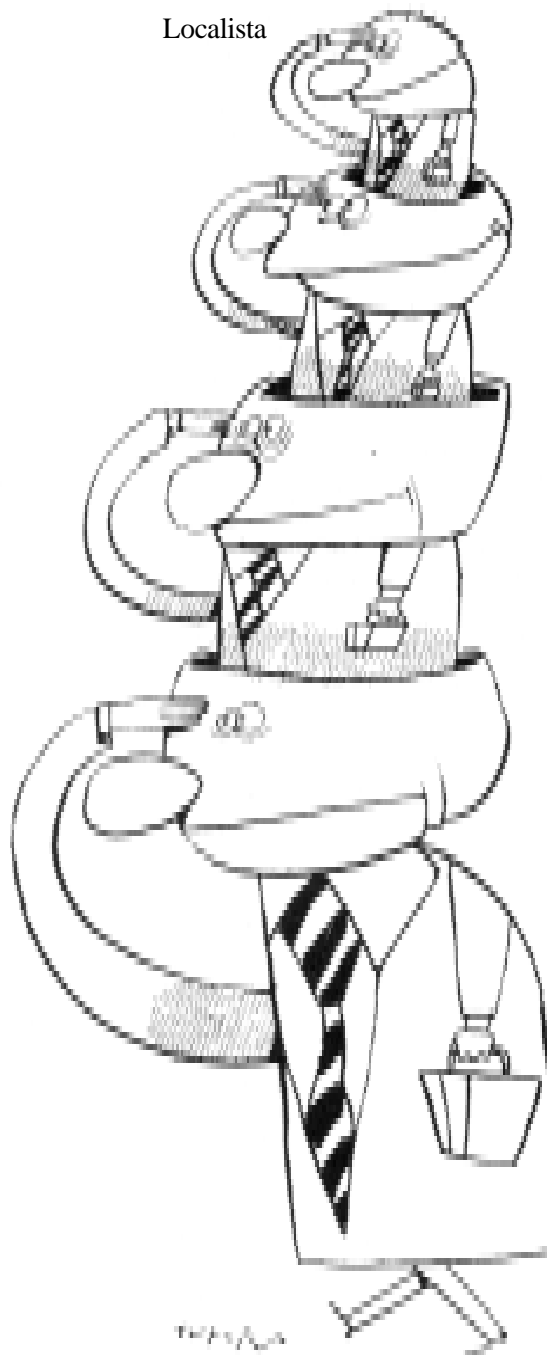
Centralista

Localista

Desarrollaremos el cuadro explicitando los contenidos de estas posiciones polarizadas sobre centralización y descentralización. Esta opción metodológica tiene la virtud de precisar y clarificar las distintas concepciones y el riesgo de presentar extremos que vuelvan la discusión imposible. Sin embargo, optamos por este camino porque, más allá de que las soluciones técnico-políticas deban necesariamente superar este tipo de planteos dicotómicos, consideramos importante un esfuerzo de explicitación de los discursos que expresan referentes culturales opuestos. Nuestra intención es mostrar que en los cuatro ejes conceptuales, todas las soluciones que se propongan estarán marcadas por una tendencia hacia una u otra de las posiciones extremas. Dicho de otro modo, el debate sobre esta temática tiene un componente cultural fundamental que alimenta las diferentes propuestas.

**Caracterización del modelo de acumulación**

En este primer debate, existen dos posiciones extremas que llamamos “estructuralista” y “micro-desarrollista”. La respuesta estructuralista afirma la reproducción de las lógicas dominantes en la macro-estructura, hasta los niveles más “micro”. En consecuencia, los procesos de descentralización no harán más que aumentar la debilidad y la dependencia de las sociedades locales, al anular barreras y mecanismos de control propios del “centro” del sistema. Una hipótesis subyace a esta concepción: para los actores locales, las bases económicas y sociales en las cuales se encuentran son incontrolables. La reproducción de las lógicas del modelo de acumulación no permite la constitución de actores capaces de imponer el “interés local”; por lo tanto, se está hablando de un pretendido proceso de desarrollo sin sujeto.



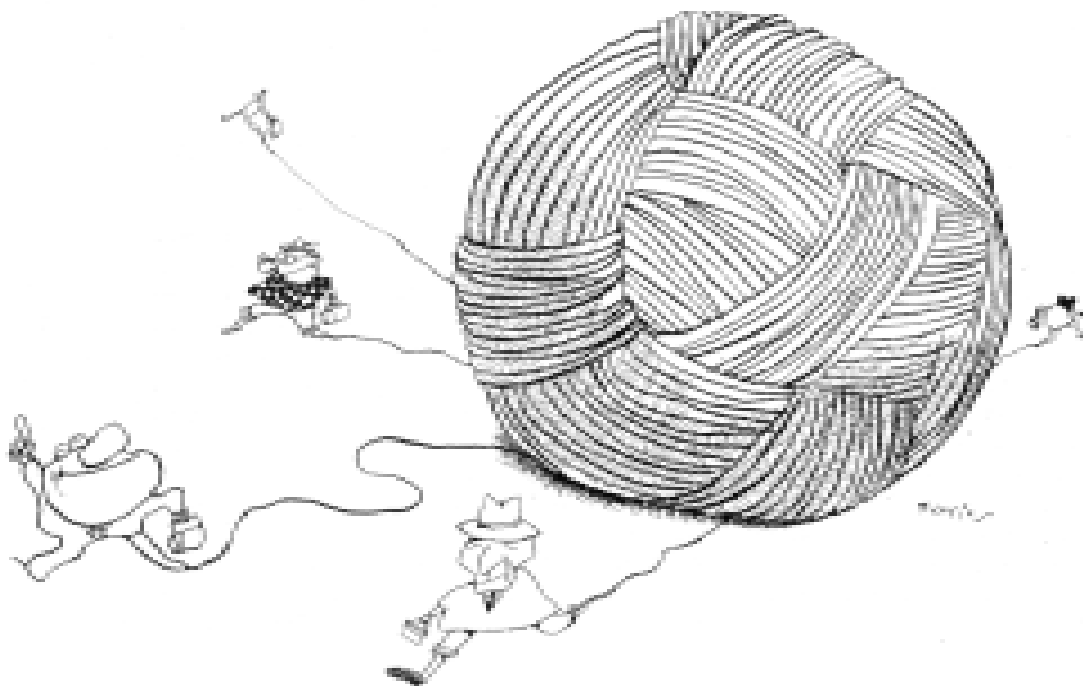
Oponiéndose a esta concepción, aquellos que denominamos “micro-desarrollistas” parten de la afirmación de la posibilidad de un desarrollo local, que si no se produce, se debe fundamentalmente a los frenos originados en el centralismo. La descentralización se vuelve entonces una condición del desarrollo, permitiendo procesos de constitución de actores locales, liberando la capacidad de iniciativa y dinamizando el tejido social local. La hipótesis que subyace a esta concepción es la afirmación de la posibilidad de la existencia de actores capaces de imponer el “interés local” y, por lo tanto, de limitar los efectos de las lógicas macro-estructurales. Esta posibilidad supone que, dentro de ciertas condiciones, se produce la emergencia de actores locales en el área económica, social o cultural, permitiendo así la consolidación de iniciativas en esas áreas, que harán viable un proceso de desarrollo local.

Parece claro que en esta primera pareja de opuestos se discute la viabilidad de los procesos de desarrollo local en el modelo de acumulación dominante. Es este un debate de primera importancia para un continente que no puede descuidar ninguna alternativa de desarrollo y que no debe tampoco embarcarse tras simples espejismos.

### Definición del agente de desarrollo

Para quienes llamamos “estatistas”, el Estado es el único agente de desarrollo que puede garantizar, gracias a una planificación central, un modo de desarrollo igualitario. Es ingenuo pensar que una política descentralizadora produce un desarrollo equitativo. Por el contrario, descentralizar significa perder la posibilidad de llevar adelante políticas niveladoras de las desigualdades, al dar mayor libertad de acción a los intereses privados. La hipótesis que subyace a estas afirmaciones es que el Estado es la expresión por excelencia de la Nación en oposición a los intereses particulares. Dar mayor autonomía a lo “local” es beneficiar lo “particular” y restar fuerza al Estado central, única expresión de la “voluntad general”. Fortalecerlo, en cambio, es la única garantía de un desarrollo justo, que corrija, gracias a políticas específicas, las desigualdades entre grupos sociales y entre regiones.

En la posición opuesta se encuentran aquellos que hemos denominado “privatistas”. En los últimos años se ha desarrollado con mucha fuerza un discurso que afirma la necesidad de privatizar grandes áreas ocupadas actual-



mente por el Estado. En esta concepción, la constitución de una fuerte sociedad civil es la condición del desarrollo. La expresión “sociedad civil” se utiliza de modo no siempre unívoco. Para las posiciones neo-liberales, se trata de fortalecer la iniciativa privada en todas sus formas. La empresa privada debe actuar no solamente en las áreas productiva o comercial, sino también en la salud, la seguridad social, la educación. Para el neoliberalismo, la iniciativa privada es la única solución a la crisis del Estado benefactor. Por otro lado, ciertas posiciones de izquierda hablan de la iniciativa también privada de los llamados “sectores populares” (organizaciones barriales, micro-empresas, cooperativas, etc.). En este caso, lo privado expresa una búsqueda de formas alternativas de desarrollo frente a la crisis del Estado, pero también frente a la propuesta neo-liberal. En ambas posiciones, la hipótesis aceptada es la crisis del Estado-benefactor y la necesidad de fortalecer la sociedad civil.

En este segundo debate sobre la descentralización, lo que está en juego es de gran actualidad. En efecto, la crisis de los estados benefactores e intervencionistas y el auge de las posturas neo-liberales plantea la búsqueda de una nueva articulación entre Estado y sociedad civil. La crítica del neo-liberalismo no se puede refugiar más en el seno del Estado-providencia. Pero al mismo tiempo, las consecuencias sociales de la aplicación de las recetas neo-liberales obligan a la búsqueda de una nueva articulación, en la que el debate sobre la descentralización constituye una de las expresiones más pertinentes.

### **Caracterización del sistema de decisiones**

Todo sistema de decisiones supone la existencia de una élite, es decir de un grupo relativamente reducido de personas o de grupos, que tiene un peso decisivo en el sistema. Para quienes hemos denominado “elitistas”, las tendencias descentralizadoras intentan aumentar inútilmente el número de individuos y de grupos que intervienen en la decisión, produciendo una pérdida de eficacia y de coherencia del conjunto y volviendo imposible todo esfuerzo de planificación racional. Las políticas descentralizadoras corren el riesgo de producir caos y anarquía debido a una excesiva multiplicación de los centros de decisión. La organización de la sociedad exige una estructura jerárquica vertical que asegure el orden y el aprovechamiento racional y coherente de los recursos, dentro de una planificación centralizada.

En las antípodas de esta concepción, aquellos que hemos llamado “basistas” o “participacionistas” proponen la apertura más amplia posible del sistema de decisiones. La hipótesis que subyace en esta concepción es la afirmación de la capacidad del actor de base de crear mejores condiciones de producción y distribución de la riqueza gracias a la constitución de organizaciones que los expresen en el marco de una planificación local. Las políticas descentralizadoras provocarán una apertura del sistema de decisiones que liberará todo ese potencial organizativo. La planificación debe partir de lo local, de tal forma que se expresen todas las especificidades. Para esta concepción, no es tan importante asegurar el orden, como permitir el movimiento. De hecho, los cambios sociales son lentos, casi siempre incoherentes; lo que realmente importa es permitir que los individuos y los grupos pesen sobre el acontecer histórico. Cuanto más amplia sea la participación, más chances habrá de movilizar y capitalizar los recursos disponibles.

También en este caso estamos frente a un debate fundamental. La revitalización contemporánea del concepto de democracia plantea la cuestión de las formas de la democracia y, por lo tanto, de los posibles sistemas de decisión. Orden y movimiento, autoritarismo y participación, verticalismo y basismo son expresiones contrastadas y extremas del debate contemporáneo sobre la democracia. La discusión sobre descentralización expresa en este sentido una de las dimensiones principales de ese debate.

### **Definición del modo de organización del territorio**

Los “centralistas” estiman que la única forma de asegurar la integridad del territorio es mediante una organización en la que exista un fuerte poder político-administrativo geográficamente concentrado. La unidad territorial está asegurada si existe una “capital” desde la cual se gobierne y se administre todo el territorio. Las políticas descentralizadoras llevan a la desintegración y a la creación de “baronías”, frente a las cuales el ciudadano queda inerme y librado a la arbitrariedad de autoridades locales. Debido al debilitamiento del poder central, no existe una autoridad de “alzada” ante la cual el ciudadano pueda apelar si es víctima de injusticia. La descomposición de la unidad territorial provoca además un incremento de las des-

igualdades regionales. En efecto, al debilitarse los mecanismos de regulación central, se reproducen libremente los desequilibrios regionales, perdiendo toda posibilidad de llevar adelante una política racional de ordenamiento territorial.

En la posición contraria se encuentran los “localistas”, que podrían denominarse también “autonomistas”. Para esta concepción, la descentralización es el instrumento idóneo para desarrollar las autonomías de las “pequeñas patrias” dentro de la “patria”. En esta manera de concebir el ordenamiento territorial hay un fuerte sentimiento “nacionalista” que no se expresa solo a la escala de la nación sino también a la escala de la localidad. La necesidad de afirmar una identidad local específica lleva a plantear reivindicaciones localistas análogas a las clásicas reivindicaciones nacionalistas. Los “localistas” reclaman la

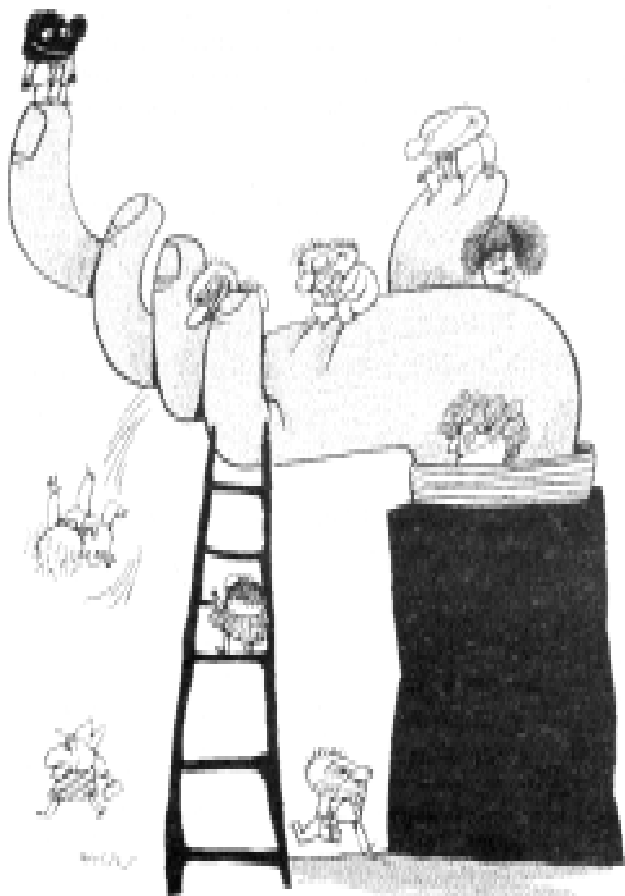
descentralización del sistema político-administrativo para devolverle a cada uno de sus componentes territoriales su capacidad de auto-determinación. No se trata tanto de ordenar el territorio desde el “centro”, como de crear formas político-administrativas que reconozcan y se adapten a la existencia de sociedades locales capaces de auto-gobernarse.

El cuarto debate sobre la descentralización plantea el tema de las autonomías regionales. Como en los casos anteriores, estamos frente a una discusión de gran actualidad. En América Latina, los procesos de constitución de los estados fueron imponiendo concepciones centralistas de ordenamiento territorial. Hoy día, muchos países se enfrentan a situaciones de concentración tales que los obligan a decidir procesos descentralizadores de distinta índole y a plantearse el tema de las autonomías regionales y locales.

La explicitación de estos cuatro ejes conceptuales en torno a los cuales gira la discusión sobre la descentralización, permite ubicar mejor los diferentes componentes de una compleja problemática. En rigor, solo el cuarto eje conceptual da cuenta del debate específico sobre la descentralización. Estrictamente hablando, la descentralización se refiere a un modo de organización político-administrativa del territorio. Sin embargo, en todos los foros, coloquios, jornadas de estudio, libros, artículos, etc., cuando se trata el tema de la descentralización, se lo vincula al del desarrollo local, al de la relación estado-sociedad civil y al de la democracia. Descentralizar supone no solamente tomar posición sobre una forma de organización del territorio, sino también sobre esas otras tres dimensiones indisolublemente ligadas al debate. Descentralizar supone definir una estrategia de desarrollo, significa plantear una forma de articulación estado-sociedad civil y obliga a abordar la cuestión de las formas de la democracia.

### ¿Orden vs. iniciativa como referentes globales?

Si estas cuatro dimensiones están estrechamente ligadas, es necesario preguntarse sobre la naturaleza del clivaje fundamental que divide el cuadro propuesto en dos mitades. ¿Se puede afirmar que existe una cultura de la centralización constituida por estructuralismo, estatismo, elitismo y centralismo, y que en el extremo opuesto, existe una cultura de la descentralización formada por micro-desarrollismo, privatismo, basismo y localismo?



Si para responder a estas preguntas tomamos como referencia discursos concretos, encontraremos mezclados elementos de ambas mitades del cuadro en el mismo discurso. Tratándose además de posiciones extremas, modelizadas, difícilmente se verificarán en estado puro en los discursos de individuos o grupos. Más bien encontraremos toda una gama de posiciones intermedias y de matices que reflejarán las diversas formas de situarse en esta problemática.

Si consideramos en cambio las posiciones reseñadas en términos de referentes culturales globales, podemos afirmar que cada mitad del cuadro corresponde a dos sistemas de valores netamente diferenciados. En este caso, nuestra hipótesis es que existen dos grandes familias culturales que se alimentan de normas y valores opuestos.

Por un lado, la iniciativa es sacralizada como el instrumento privilegiado de todo proceso de cambio. La micro-iniciativa, la iniciativa privada, la iniciativa de base, la iniciativa local, son valorizadas como herramientas para promover la creatividad, para fortalecer la sociedad civil, para instaurar una democracia más participacionista, para constituir fuertes identidades locales. En esta cultura, que podríamos llamar de la descentralización y la iniciativa, se privilegia el movimiento sobre el orden, lo múltiple sobre lo único, lo singular sobre lo general.

Por otro lado, la búsqueda de principios racionalizadores caracteriza lo que podríamos llamar una cultura de la centralización y del orden. Las lógicas estructurales permiten una clara inteligibilidad de los procesos socio-económicos, los estados unificadores aseguran sociedades más homogéneas, las élites son garantía de coherencia y eficacia, los sistemas centralistas de organización producen conjuntos humanos integrados. En esta cultura se privilegia lo general, el orden, la unidad<sup>5</sup>.

Estos cuatro debates sobre la descentralización se estructuran entonces sobre dos supuestos básicos: el primero es la necesidad de un orden racional, el segundo, la necesidad de la iniciativa creadora. Una vez más habría que recordar que estamos refiriéndonos a modelos culturales puros construidos en torno al valor “orden” o al valor “iniciativa”. En la práctica, la organización social combina orden e iniciativa, poniendo más énfasis en uno o en otro, según el modelo cultural que predomine.

## **2. La iniciativa, condición de la descentralización**

Tomar posición por la conveniencia de estimular ciertos procesos descentralizadores, exige explicitar el potencial real de iniciativas que darán contenido a esos procesos. Descentralizar supone necesariamente mostrar la posibilidad de desarrollo de iniciativas que den respuesta en los cuatro ejes conceptuales mencionados.

En el primer eje conceptual se planteaba el debate sobre la viabilidad de los procesos de desarrollo local. Esto equivale a interrogarse sobre la existencia de iniciativas capaces de tener un impacto sobre los procesos de desarrollo, superando lo que sería una simple reproducción de los condicionantes macro-estructurales a los cuales está sometida la sociedad local. En la hipótesis de la existencia de estas iniciativas, los procesos de desarrollo local estarían mostrando una dimensión específica que no puede reducirse a un simple efecto de reproducción de los determinantes globales. Habría realmente, en este caso, un aporte al desarrollo de naturaleza local; o dicho de otra manera, habría acciones locales con un impacto real sobre los procesos de desarrollo.

Existe una doble relación entre estas iniciativas de carácter local y las políticas descentralizadoras:

-por un lado, la descentralización es una condición necesaria para el desarrollo del potencial de iniciativas;

- por otro lado, no habrá una auténtica descentralización si no existe una sociedad civil densa, rica en iniciativas.

Las reformas del sistema político-administrativo territorial se orientan generalmente a lograr una estructura descentralizada. Se menciona con frecuencia la necesidad de conceder a los distintos niveles territoriales grados de autonomía suficientes como para que puedan volverse administradores eficaces de sus recursos. Esas 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. En este sentido, la descentralización político-administrativa es considerada como una condición necesaria para el desarrollo de iniciativas.



Pero al mismo tiempo, las reformas descentralizadoras que ya han sido llevadas a la práctica en varios países, están mostrando la necesidad de articular esas reformas con procesos que se originan en las sociedades locales mismas. La descentralización político-administrativa es una condición necesaria pero no suficiente para lograr efectos reales de descentralización del sistema. Si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, capaz de ser receptora de las transferencias operadas por la reforma político-administrativa, existirá un proceso de cambio institucional sin consecuencias importantes sobre el sistema centralizado de poder. Para que se produzca efectivamente una modificación del sistema, será necesario articular las reformas político-administrativas generadas en el "centro" con las acciones originadas en la periferia. Es en este sentido que la existencia de actores locales capaces de iniciativa es una condición del éxito de las políticas descentralizadoras.

Para que las reformas político-administrativas modifiquen realmente el sistema centralizado de poder, debe existir entonces un tejido social denso a nivel local. Según un conjunto de investigaciones realizadas en diversos países y en distintos contextos de desarrollo<sup>6</sup>, la conformación de ese tejido social supone la existencia de una multiplicidad de pequeñas iniciativas que se originan en el terreno social, económico o cultural y que frecuentemente se desarrollan en varios terrenos al mismo tiempo.

Estas pequeñas iniciativas toman diversas formas, que pueden reducirse a los tipos siguientes:

- iniciativa económica (pequeñas y microempresas)
- iniciativa social territorial (auto-organización de poblaciones)
- iniciativa institucional (la acción inter-institucional local)

### **La iniciativa económica**

Uno de los efectos del crecimiento desequilibrado de América Latina ha sido el importante desarrollo del sector informal de la economía<sup>7</sup>. En el caso de Colombia, por ejemplo, se habla de un sector informal que emplea el 55% de la población activa. Cifras análogas se manejan para otros países como Perú, Bolivia, Ecuador, Guatemala, etc. Pero incluso para países como Uruguay, que no se había caracterizado en el pasado por tener un sector informal importante, datos del último Censo Económico muestran una gran dispersión de la población ocupada en pequeñas unidades económicas<sup>8</sup>.

La crisis del Estado benefactor y las políticas de ajuste de las grandes empresas han obligado a estimular el pequeño emprendimiento privado que deberá generar los puestos de trabajo que se necesitan para absorber la población desocupada. Desde la microempresa unipersonal hasta la pequeña unidad productiva de menos de veinte asalariados, hay toda una gama de empresas industriales, artesanales, de servicios, comerciales, que son en la actualidad proveedoras de empleo. Se tienen pocos datos sobre la significación de este universo relativamente desconocido en términos macroeconómicos y macrosociales. Sin embargo, las estimaciones, encuestas y censos realizados en los últimos años tienden a mostrar un aumento constante de algunos indicadores (población empleada, participación en la ampliación del mercado interno, producción de insumos para la industria, participación en las exportaciones) que estarían señalando un crecimiento de la influencia de la pequeña empresa en el conjunto del sistema.

La creación de pequeñas y microempresas se ha convertido así en una realidad de primera importancia que debe ser tenida en cuenta por las políticas de desarrollo. Varios países de América Latina han llevado adelante acciones destinadas a encontrar soluciones a los problemas de la pequeña empresa (completamente informal más o menos formal). En una primera etapa, las instituciones encargadas de conducir estas acciones, se centraron en lo que parecía más urgente: capacitación, asesoramiento y crédito. Colombia ha sido líder en este tipo de programa. Desde 1977, algunas fundaciones privadas llevaron a cabo acciones en varias localidades del país. En 1984, el Gobierno decide intervenir en la elaboración y coordinación de un Plan Nacional de desarrollo de la microempresa. En 1988, un segundo Plan Nacional amplía las áreas de acción, interesándose también en los problemas de comercialización, de introducción de nuevas tecnologías y de reforma del marco jurídico.

En otros países estas políticas se han desarrollado más recientemente, como en Guatemala o Perú, y en otros, como Uruguay o Ecuador, se están dando actualmente los pasos necesarios para instrumentar planes nacionales de apoyo a la pequeña y microempresa. El tema está planteado en casi todos los países de América Latina, con un distinto grado de desarrollo y según las características propias de cada país. En general, se trata de encontrar soluciones a los problemas del empleo y del ingreso, pero también es una forma de promover la innovación y capitalizar mejor los recursos materiales y humanos.

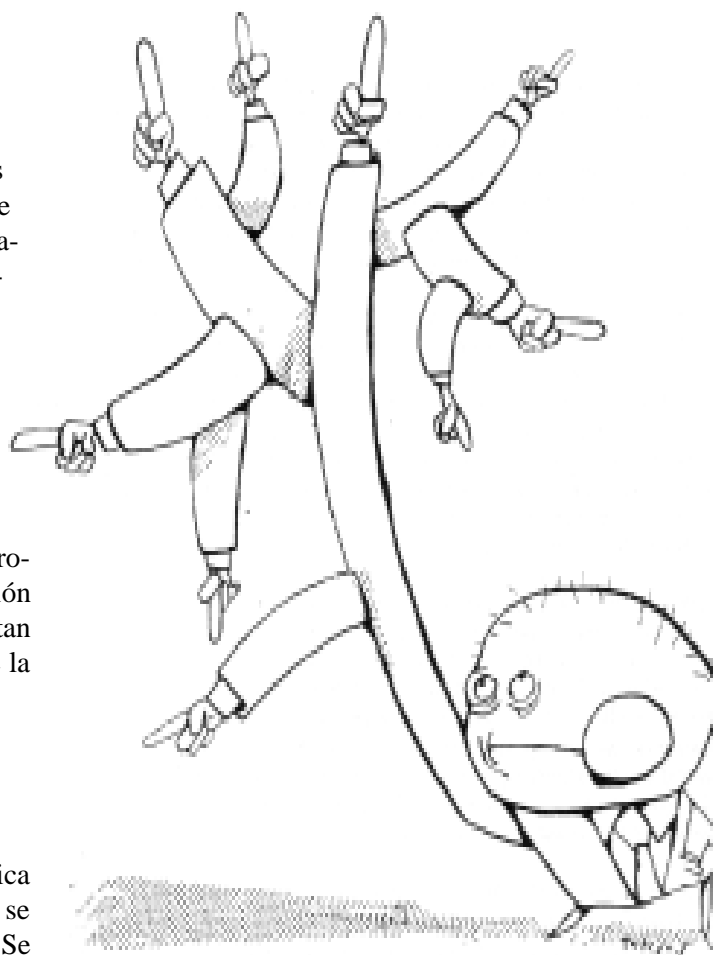
Desde el punto de vista del desarrollo, estos pequeños emprendimientos tienden naturalmente a consolidar los tejidos socio-económicos locales. Su dimensión les da la posibilidad de establecer una relación fácil con realidades micro-locales y de tener en cuenta sus necesidades específicas. Estas pequeñas unidades económicas son además una fuente local de generación de empleo y de producción de riqueza, fortaleciendo así la sociedad civil. En este sentido, el estímulo de la pequeña iniciativa privada se verá favorecido por políticas descentralizadoras que aumenten las autonomías locales. De esa forma, el marco institucional facilitará el proceso de constitución de actores-empresarios, que defenderán efectivamente el “interés local”. Y al mismo tiempo, cuanto mayor sea la densidad empresarial de las sociedades locales, más viables serán las propuestas descentralizadoras. Descentralización y creación de pequeñas empresas son dos procesos que se alimentan mutuamente y que confluyen en el fortalecimiento de la sociedad civil.

### **La iniciativa social territorial**

En la última década, varios países de América Latina asistieron a la emergencia de un fenómeno que se ha llamado a veces “nuevos movimientos sociales”<sup>9</sup>. Se trata más bien de formas de auto-organización en función de reivindicaciones colectivas en el área de la vivienda, la salud, la alimentación, el medio ambiente, los servicios públicos o el consumo en general. 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 cotidiana<sup>10</sup>.

La génesis de estas organizaciones ha sido marcada por el autoritarismo. En este sentido, las causas de su emergencia no son solamente socio-económicas (degradación del nivel de vida), sino también políticas y culturales. Ha habido al mismo tiempo reivindicaciones en relación al nivel de vida, búsqueda de formas de participación socio-política y afirmación de ciertos valores como la solidaridad y la libertad.

Estas experiencias de auto-organización han producido un efecto de valorización del espacio local como un medio apto para el desarrollo de prácticas democráticas. Cuando los gobiernos autoritarios habían prohibido



el funcionamiento de partidos políticos y sindicatos, lo “local” emergió como el único lugar donde la participación era posible. En ciertos países, el desarrollo de estas organizaciones alcanzó un grado de madurez importante.

Cuando se produjeron los procesos de tránsito de las dictaduras a la democracia, este nuevo actor se posicionó en el sistema, tratando de encontrar una forma de articulación con los partidos, los sindicatos, el Estado central, las municipalidades. Esta problemática de la articulación a partir del retorno a la democracia ha sido objeto de estudios, encuentros, seminarios durante los últimos años. Se trata fundamentalmente de saber si las formas actuales de la democracia permiten la participación de estos actores de base en el sistema de decisiones.

Al instalarse los nuevos regímenes democráticos se crearon condiciones para que estas organizaciones pudieran desarrollarse libremente. Pero por otro lado, el fin de la

represión política y sindical permitió la reapertura de las vías de participación “clásicas”, quitando a las nuevas organizaciones el carácter de únicos canales de expresión democrática. Una cierta desmovilización de estas últimas fue la consecuencia. Esto ha llevado a plantearse la cuestión de la verdadera naturaleza de estas formas de auto-organización y de las posibilidades reales de articularlas al sistema democrático, con la finalidad de enriquecer los mecanismos de participación.

Como en todo proceso de génesis de actor, la articulación entre el nuevo actor y otros ya fuertemente constituidos no es evidente. Los dirigentes políticos tienen una gran dificultad para reconocer y aceptar estas nuevas formas de auto-organización como interlocutores válidos. Frente a esto, las nuevas organizaciones deben desarrollar al mismo tiempo estrategias de presión sobre la sociedad política y sobre el Estado y estrategias de gestión de los problemas que se le presentan en su propio espacio autónomo y de participación<sup>11</sup>. Estas dos estrategias no son incompatibles.

Estudios recientes muestran que, para estos nuevos actores, alcanzar la madurez significa superar el carácter simplemente instrumental de la acción. No se trata de presionar solamente sobre otro actor para hacerlo ceder, sino de ir más allá y constituir instancias permanentes de negociación<sup>12</sup>. Solo así se logra acceder al reconocimiento por parte del sistema político y del Estado.

Estamos claramente frente a un proceso de aprendizaje democrático, que concierne tanto a los actores políticos y su capacidad de apertura, como a las nuevas organizaciones y su capacidad de aceptar el desafío de la construcción común. En este sentido, las políticas descentralizadoras deberán contribuir a crear mecanismos de decisión más adecuados para lograr la integración de estas nuevas experiencias renovadoras de la democracia. Al mismo tiempo, la existencia de estos actores sociales está mostrando un tejido social rico en capacidad de organización e iniciativa. Cuanto mayor sea esta densidad social, más posibilidades habrá de que las reformas descentralizadoras modifiquen realmente el sistema centralizado de poder. También en este caso, descentralización y generación de organizaciones sociales son dos procesos que se alimentan mutuamente y que confluyen en el fortalecimiento de la democracia.

### **La iniciativa institucional**

El ordenamiento territorial en América Latina ha estado marcado por las concepciones centralistas que se impusieron durante los procesos de constitución de los Estados. Un estudio reciente del caso argentino muestra que las instituciones locales no constituían la “res pública” y fueron consideradas durante el siglo XIX y parte del siglo XX como consejos de administración de los intereses de las élites locales. El concepto de ciudadano no se aplicaba más que a nivel nacional; a nivel local había solamente contribuyentes, el voto era calificado y podían votar los extranjeros que tuvieran bienes. Lo “local” no tenía expresión en el sistema político. Los partidos políticos no actuaban a nivel local. Las instituciones locales no pesaban en las decisiones nacionales, eran simples reguladores de intereses locales<sup>13</sup>. Cuando lo “local” comienza a ser integrado al sistema político, este proceso se hará en la subordinación y la dependencia. El centralismo será el instrumento de afirmación de los estados-nación contra los particularismos locales.

El centralismo histórico ha tenido como efecto la disgregación de la dimensión local gracias a la proliferación de las vías de relación vertical-sectorial. No existen en la mayoría de los casos vías de integración horizontal-territorial. Las instituciones locales, endémicamente débiles, no logran contrapesar el centralismo que se expresa desde los distintos centros sectoriales.

Frente a esta realidad, la iniciativa local institucional trata de recomponer la dimensión local, creando lugares y acciones de carácter interinstitucional en los que se fortalezca lo horizontal-territorial. Para ello se intentará una movilización inter-institucional e inter-categorial, tendente a superar las eventuales oposiciones entre diferentes racionalidades. Al menos sobre ciertos temas de capital importancia, se tratará de obtener un amplio consenso de actores pertenecientes a distintas instituciones (públicas y privadas) y a diferentes categorías sociales. Este consenso no significa la desaparición de racionalidades e intereses divergentes. Se trata de una posición común para lograr un determinado objetivo. Esto quiere decir que cada “socio” mantiene sus propios intereses, su lógica de acción y sus objetivos específicos. En cada instante, durante la acción inter-institucional, las diferencias pueden aparecer, los conflictos pueden manifestarse. El consenso no es la unanimidad, es frágil, se construye y se reconstruye, reposa sobre relaciones de negociación permanentes<sup>14</sup>.

Esta lógica de la inter-institucionalidad es actualmente aplicada en varios países de América Latina. Frente a la necesidad de encontrar soluciones a problemas urgentes y vitales para la comunidad, se crean estructuras locales ad-hoc que reúnen organizaciones sociales territoriales, empresarios locales, la institución municipal, partidos políticos, organizaciones sindicales. Esta forma de acción inter-institucional tiene la virtud de tratar un problema (de salud, educación, habitat, empleo, cultura, etc.) intentando solucionarlo mediante el aporte de un variado conjunto de actores locales. De esa forma, se instala una dinámica horizontal-territorial para tratar problemas sectoriales, que limitará los tradicionales mecanismos de relación vertical centralista. La multiplicación de estas experiencias de naturaleza inter-institucional deberá tener como resultado una recomposición progresiva de la dimensión local.

Las políticas descentralizadoras tendrán efectos reales sobre el modo de ordenamiento del territorio si logran articularse con estas iniciativas locales de carácter inter-institucional. La descentralización “vertical”, realizada desde el “centro” del sistema, necesita de los procesos localmente generados de reconstitución de la dimensión local. A su vez, las iniciativas “horizontales” tienen más posibilidades de desarrollo si se modifica el marco general del sistema político-administrativo territorial. También en este caso, la interacción entre ambas dinámicas es la única garantía de éxito de un proceso descentralizador que pretenda efectivamente aumentar las autonomías regionales y locales.

### 3. Los actores de la descentralización

Uno de los argumentos centrales que se han desarrollado para poner en duda la conveniencia de los procesos descentralizadores es la eventual falta de un sujeto receptor y actor de esos procesos. En las páginas anteriores hemos recordado rápidamente tres actores locales que existen realmente en varios países de América Latina y que pueden convertirse en sujetos de los procesos de descentralización: los pequeños y microempresarios, las nuevas organizaciones reivindicativas y los actores interinstitucionales.

Los pequeños y microempresarios son agentes privados de desarrollo, cuya acción creadora de riqueza fortalece el tejido socio-económico local. Las nuevas organizaciones, reivindicativas son actores que plantean un lugar en el sistema de decisiones, proponiendo así una ampliación de los canales de participación democrática. Los actores interinstitucionales locales ponen en cuestión el ordenamiento centralista del territorio y orientan su acción a una recomposición de la dimensión local.

Es cierto que en muchos casos no existe ninguno de estos actores y que entonces la sociedad local no es más que un apéndice de otras estructuras sociales, sin capacidad para convertirse en receptora de un proceso de descentralización. Pero también es cierto que cada vez con mayor frecuencia las sociedades locales generan algunas o todas las formas de iniciativa definidas en estas páginas y que entonces la ausencia de políticas descentralizadoras perjudica o bloquea su desarrollo.

Cuando estos actores existen, la descentralización no tendrá los efectos temidos por muchos analistas contemporáneos. Habrá posibilidades de defensa del “interés local” contra la penetración indiscriminada de agentes externos. Las políticas descentralizadoras no producirán nuevas desigualdades entre grupos sociales y entre regiones, sino que permitirán un mejor aprovechamiento de los recursos naturales gracias a la presencia de actores capaces de iniciativa. En fin, la descentralización no terminará en una desintegración, en la medida en que los distintos particularismos sean expresados por actores locales fuertes negociando dentro de una sociedad capaz de articular las diferencias.

Los debates sobre la conveniencia y sobre la viabilidad de los procesos descentralizadores deberían centrarse en la definición de los actores. La hipótesis de una descentralización viable reposa totalmente sobre la hipótesis de la existencia de actores que la hagan no solamente posible y efectiva, sino necesaria. En esa medida, la investigación sobre las condiciones de constitución de actores locales se vuelve prioritaria. Es necesario evidentemente reflexionar sobre las mecánicas y las estructuras posibles de un proceso de descentralización, pero de todas maneras, ellas deberán adaptarse a las características de los actores protagonistas del proceso. En tanto condición nece-

saría, la descentralización político-administrativa debe ser cuidadosamente analizada, en tanto condición “no suficiente” para una efectiva descentralización del sistema, debe ser confrontada con la existencia de actores capaces de iniciativa.

---

## CITAS

<sup>1</sup> Carlos A. DE MATTOS, “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?, ILPES, Santiago, Chile, 1989.

<sup>2</sup> José L. CORAGGIO, “Poder local y poder popular”, Cuadernos del CLAEH, No. 45/46, Montevideo, 1988, p. 101-120.

<sup>3</sup> Jordi BORJA, Manual de gestión municipal democrática, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid-Barcelona, 1987, p. 27.

<sup>4</sup> Alexis de TOCQUEVILLE, De la démocratie en Amérique, Gallimard, París, 1961, p. 111 y ss.

<sup>5</sup> Carlos PAREJA, “Polifonía y jacobinismo en la política uruguaya”, Cuadernos del CLAEH, No. 49, Montevideo, 1989, p.61-82. La oposición entre cultura de la centralización y de la descentralización se inscribe en la reflexión iniciada en este artículo sobre un principio “igualador” y un principio “diferenciador” en política.

<sup>6</sup> Algunos trabajos que relacionan descentralización y pequeña iniciativa: \_José AROCENA, Le développement par l’initiative locale. Le cas Eranois, L’Harmattan, París, 1986.

\_Pierre CULMIN, La décentralisation. La dynamique du développement local, Syros, París, 1986.

\_Jordi BORJA, Manual de gestión municipal democrática, IEAL, Madrid-Barcelona, 1987

\_IULA, Revista Democracia local, Quito., Ecuador.

\_Publicaciones Taller de Desarrollo Local, Santiago, Chile.

\_José AROCENA, Federico BERVEJILLO, La ciudad de Tacuarembó. Municipalidad y demanda local, CLAEH, Montevideo, 1988.

\_Sergio BOISIER, “Los procesos de descentralización y desarrollo regional”, Revista de la CEPAL, No. 31, Santiago.

\_Aelita MOREIRA, “Hacia un nuevo papel de los municipios”, Cuadernos del CLAEH, No. 45-46, Montevideo, 1988.

<sup>7</sup> Una bibliografía exhaustiva sobre el sector informal:

Raquel AGAZZI y Mercedes ACHARD, “Bibliografía: sector informal urbano”, en : El trabajo informal en Montevideo, CIEDUR-Banda Oriental, Montevideo, 1986.

<sup>8</sup> Dirección General de Estadística y Censos, Censo Económico Nacional, Montevideo, 1989.

Algunos datos: el 84% de las unidades económicas emplean 4 personas y menos; la población ocupada en estas unidades representa el 25,3% del total; el promedio de ocupados por unidad de menos de 5 personas es de 1,6.

<sup>9</sup> Algunas publicaciones sobre “nuevos movimientos sociales”:

\_Revista Proposiciones, No. 14, “Marginalidad, movimientos sociales y democracia”, Ediciones Sur, Santiago, 1987.

\_J. CHATEAU, B. GALLARDO, E. MORALES y otros, Espacio y poder. Los pobladores, de. FLACSO, Santiago, Chile, 1987.

\_Romeo PEREZ, “Lo social y lo político en la dinámica de los movimientos sociales urbanos”, Cuadernos del CLAEH, No., 42, Montevideo, 1987.

\_Pedro JACOBI, “Movimientos sociais urbanos e estado: efeitos politico-institucionais da acao coletiva”, CEDEC, Sao Paulo, Brasil. Ponencia para el “Seminario europeo-latinoamericano sobre desarrollo local”, Montevideo, 1987.

\_Vicente PALERMO, “La experiencia argentina. Los movimientos sociales”, Ponencia para el “Seminario sobre movimientos sociales como

protagonistas de la construcción de la democracia”, CLAEH, Montevideo, 1987.

\_José AROCENA, “Nuevos actores sociales: reivindicaciones ambientales y generación de actores”, revista Ambiente, No. 1, Montevideo, 1989.

<sup>10</sup> Javier MARSIGLIA, “Organizaciones populares urbanas y desarrollo local” Ponencia en el Seminario “Movimientos sociales como protagonistas de la construcción de la democracia”, CLAEH, Montevideo, 1987.

<sup>11</sup> José Luis CASTAGNOLA, “Participación y movimientos sociales”, Cuadernos del CLAEH, No. 39, Montevideo, 1986, p. 77.

<sup>12</sup> José Luis CASTAGNOLA, “Problemática y alternativas culturales de los nuevos movimientos sociales”, Cuadernos del CLAEH, No. 42, Montevideo, 1987.

<sup>13</sup> Marcela TERNAVASIO, “El régimen municipal argentino frente a la democratización”, Cuadernos del CLAEH, No. 50, Montevideo, 1989.

<sup>14</sup> José AROCENA, Le développement par l’initiative locale. Le cas francais, de. L’Harmattan, París, 1986, p. 53.