

Los términos de un debate

Los primeros cuatro trabajos que se publican en la primera sección de esta entrega fueron presentados en el VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, en el bloque temático: “Estado, descentralización y gestión regional-local”. El seminario se llevó a cabo en la ciudad de Rosario, Argentina, entre el 2 y el 4 de mayo de 2001 como una de las actividades regulares de esta red, por investigadores y profesionales interesados en los temas territoriales desde las perspectivas social, económica, cultural y de la planeación urbana y regional.

El objetivo general del seminario, al igual que el de los cinco seminarios anteriores y también del próximo (a realizarse en la ciudad de Camagüey, Cuba, entre el 27 y 29 de noviembre de 2002) es ofrecer un espacio del más alto nivel académico para la presentación y discusión de trabajos sobre los impactos territoriales de la globalización, tomando como referencia las más recientes experiencias latinoamericanas y europeas.

Es azaroso resumir en pocas líneas un debate de tres días entre un grupo de investigadores de muchas nacionalidades que poseen una vivencia social distinta sobre los alcances y limitaciones de los procesos de descentralización. Las experiencias y expectativas personales enriquecen tanto la temática como dificultan cualquier síntesis apretada. Sólo es plausible esclarecer las principales coordenadas de la discusión y transmitir un cierto estado de ánimo ante las allende altas expectativas que se tuvieron con los procesos de descentralización en América Latina.

Unido como la sombra al cuerpo en un día soleado, la descentralización se vislumbra asociada con la acrecentada posibilidad de participación ciudadana y comunitaria en la definición de las políticas de interés colectivo. El fortalecimiento de las facultades políticas, de competencias administrativas y de recursos fiscales en los gobiernos locales es positivamente valorado porque

pondría al alcance de la mano la ‘construcción territorial de la democracia’. No son de poca monta las críticas a los impedimentos que se atraviesan contra la participación social en el poder local. Cunden las prácticas mediante las cuales los barones políticos –viejos y nuevos– instrumentalizan a la población para sus propósitos, los tecnócratas traspasan parte de los costos de los bienes y servicios públicos a las comunidades y, unos y otros, garantizan la dependencia política y económica de las comunidades. No obstante, se extienden por América Latina experiencias caracterizadas por una clara incidencia de sectores sociales populares y medios en las decisiones de política local. En ellas, la construcción de una alternativa política partidaria es una condición irremplazable para garantizar la sostenibilidad y profundidad de la participación social en la administración pública. De lo contrario, las correlaciones de fuerza entre administración y administrados, políticos y organizaciones sociales, programas públicos y necesidades comunitarias regresan rápidamente a las relaciones clientelistas tradicionales.

Pero ¿cuáles son los límites absolutos del poder local y cuáles sus relaciones con el nacional y el transnacional? Algunos, pocos a estas alturas, defienden la estrategia de conquista ascendente del poder de ‘abajo hacia arriba’, de gobierno local en gobierno local, hasta el acceso al poder nacional. Entre otras cosas porque ‘arriba está abajo’, es decir, las facultades, competencias y recursos a manos de los gobiernos locales son decididos desde el nivel nacional y transnacional. El ‘centralismo de la descentralización’ no tiene otra función que imponer límites estratégicos a las administraciones locales. La trampa de la descentralización consiste en verse compelidos a adoptar los programas de racionamiento, la privatización de empresas, la tributación regresiva y la lógica empresarial en la administración pública local.

Los reclamos de una mayor autonomía local se debaten entre dos estrategias: aquellos que aspiran a desprenderse de las políticas neoliberales imperantes y los que proclaman la autonomía bajo el imperio de una lógica darwiniana, es decir, ‘sálvese quien pueda y tenga los medios para ello’. Lejos estamos, entonces, de un mundo local autocontenido y soberano. Por el contrario, unos ganan y otros pierden; unos territorios se conectan a las redes transnacionales de manera principal y otros de manera secundaria; incluso existen territorios al margen, en las líneas de frontera que sucumben irremediabilmente en la marginalidad de la nueva división internacional del trabajo.

El estudio de las conexiones entre la vida local, las políticas nacionales y los circuitos transnacionales es necesario para analizar las potencialidades y limitaciones de los poderes locales. El sincero impulso a la participación ciudadana en asuntos trascendentes como los planes de desarrollo local, la elaboración y ejecución de presupuestos participativos, el control social a la inversión y la administración pública, programas contra la discriminación por razones de sexo, raza o credos, el reconocimiento de la pluralidad cultural y política, la utilización de tecnologías ‘blandas’, el respeto a los ‘derechos de la naturaleza’ y la construcción de una sociedad sostenible son prioridades de gobiernos locales progresistas. Frente a las inversiones nacionales o externas, estatales o privadas, estos gobiernos desarrollan acciones tendentes a retener partes de los excedentes para financiar políticas sociales en favor de los grupos más pobres y políticas productivas que apoyan el estímulo de mercados regionales. Otros gobiernos locales están guiados por prioridades más desarrollistas y empresariales, estimulan las ciudades y territorios competitivos, la dotación de infraestructura de comunicaciones y servicios financieros para la apertura, el debilitamiento de los sindicatos y el disciplinamiento de los movimientos sociales, la seguridad ciudadana, el embellecimiento del espacio público, la represión a las actividades informales, la privatización de empresas y la utilización de tecnologías que requieren la convocatoria de capitales transnacionales. Tan difícil es encontrar gobiernos que respondan exactamente a la anterior tipología como fácil constatar combinaciones múltiples con énfasis mayores hacia la redistribución o la competitividad, la participación social o empresarial, el desarrollismo o la sostenibilidad.

En el bloque temático “Estado, descentralización y gestión regional-local” se presentaron y expusieron catorce trabajos sobre realidades territoriales pertenecientes a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México y Uruguay.

La exposición y discusión se organizó en tres subgrupos temáticos denominados: (i) Gestión del desarrollo local y regional; (ii) Gobierno local y regional, adecuación del gobierno y modernización, y (iii) Ciudadanía y gobierno, participación social y política. Al primer subgrupo pertenecen dos de los trabajos aquí publicados: el de Ramón González Fontes, Ana de Dios Martínez y Rafael Montejó Véliz, “La gestión del desarrollo regional en Cuba. Un enfoque desde la endogeneidad” y el de Mabel Manzanal, “Instituciones y gestión del desarrollo rural en

Argentina”. Al segundo corresponde el artículo de Ailton Mota de Carvalho, “Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil”. Y finalmente, al tercer subgrupo pertenece el trabajo de Darío Restrepo, “Luchas por el control territorial en Colombia”.

Los cuatro trabajos seleccionados para este número de EST proponen discusiones y plantean interrogantes que reflejan problemáticas territoriales comunes y generalizables a toda América Latina.

Darío I. Restrepo analiza la descentralización como construcción conflictiva en la que se expresan las estrategias de diferentes actores sociales, políticos y militares en Colombia. Los neoliberales emprenden las reformas a la descentralización del Estado como vía para imponer la lógica del mercado en la administración pública. Para los reformadores políticos, llamados por Restrepo *includentes*, la descentralización es un componente fundamental en la construcción de un sistema político más representativo y legítimo. Las clases políticas locales tradicionales buscan afanosamente su producción política mediante el manejo de los asuntos descentralizados. Frente a ellos están los movimientos sociales que articulan su accionar político mediante la apropiación territorial de la democracia. Por último, tanto la guerrilla como los ejércitos contrainsurgentes y el narcotráfico compiten por el control militar de los territorios.

Mota de Carvalho se ocupa de los estados locales y discute la capacidad o posibilidad de sustentabilidad de los gobiernos locales en Brasil. Sostiene que el proceso de emancipación municipal en Brasil es una verdadera industria de unidades inviables. Y a partir de un estudio de caso centrado en el estado de Minas Gerais afirma que el surgimiento de nuevos municipios es un proceso que viene ocurriendo desde los años 40, estrechamente vinculado con intereses políticos (aún más en épocas electorales). Argumenta que muchos municipios fueron creados aun sin cumplir con los requisitos legales exigidos y que luego, la falta de recursos, ha llevado a muchos de ellos a una situación cercana a su desaparición.

Mabel Manzanal analiza los impactos regresivos (territoriales, sociales y económicos) de la política neoliberal en la Argentina. En una primera parte, y desde el análisis teórico, vislumbra la crisis institucional que opera en el presente en Argentina, a través de las diferentes formas de desconocimiento e incumplimiento de normas, contratos y leyes, así como por las variadas

expresiones del clientelismo político, del accionar prebendario y corrupto. En la segunda parte, aparece una sistematización y un análisis del modelo institucional con el que opera, en la actualidad, la gestión del desarrollo rural en ese país. Y plantea la importancia que la cuestión institucional tiene en el desempeño económico en general, y en particular, en relación con el desarrollo rural.

Finalmente, otra perspectiva nos presenta el trabajo de Ramón González Fontes, Ana de Dios Martínez y Rafael Montejó Véliz, precisamente porque trata sobre Cuba, una realidad histórica, social, política, institucional y económica con notorias diferencias al resto de América Latina. Los autores comienzan su exposición discutiendo y presentando su postura teórica con relación a los conceptos de desarrollo, territorio y gestión, para luego postular su propuesta de desarrollo económico para Cuba, centrándose en la posibilidad que brinda la capacidad endógena de los territorios.

Todos los trabajos seleccionados para este número de EST giran en torno a una preocupación central que aparece insistentemente: ¿cuáles son las condiciones de viabilidad de un modelo de desarrollo que mejore y eleve la calidad de vida de la mayoría de la población latinoamericana, en un mundo globalizado y crecientemente excluyente?

Por último, no podemos dejar de evocar una cierta amargura de una generación de intelectuales y promotores del desarrollo desde y en beneficio de mayorías sociales. Hoy, más que hace un año y medio cuando tuvo lugar el VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, cunde el desespero en América Latina. La crisis política y económica arruina uno tras otro nuestros países. La descentralización está lejos de ser una panacea y un antídoto contra el empobrecimiento masivo y los déficit en democracia.

Nuestro último llamado fue para reinventar la política y también la dimensión espacial del poder, esto es, hacia la construcción de alianzas supralocales y supraestatales en el marco de una plataforma política latinoamericana como expresión de exigencias de una ciudadanía global en gestación.

Mabel Manzanal
Darío Restrepo