

Notas sobre descentralización del Estado y alternativa popular

Haroldo Dilla Alfonso



NOTAS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y ALTERNATIVA POPULAR*

*Haroldo Dilla Alfonso***

El tema de la descentralización del Estado es un asunto que ha ocupado un lugar preferencial en los debates académicos y políticos contemporáneos. Quizás a ello no sea ajena su propia maleabilidad conceptual, pero es un hecho reconocido que el paradigma de un Estado descentralizado ha devenido en lugar común de propuestas tan disímiles como las que pueden provenir de grandes agencias financieras internacionales, gobiernos, organizaciones políticas de diferentes signos e importantes parcelas del pensamiento académico. Por supuesto que tal heterogeneidad de adscripciones —notemos las diferencias que pueden existir entre un alto funcionario del Banco Mundial y un dirigente comunal limeño— invita a sospechar que detrás de este aparente consenso subyacen divergencias sustanciales. Antes de introducirnos en la discusión de las diferentes propuestas descentralizadoras y sus metas orgánicas conviene acercarnos a una definición funcional del concepto mismo y a algunas de sus complejidades técnicas y metodológicas.

Definiendo la descentralización

Ante todo, pudiéramos anotar que si bien desde un punto de vista lógico formal, la descentralización ha sido percibida usualmente como antítesis de la centralización, en la vida real una y otra condición sólo se expresan como principios tendenciales de organización, por lo demás interrelacionadas en la misma medida en que no existe un Estado totalmente centralizado o descentralizado. A partir de esta afirmación, pudiéramos definir la descentralización como un proceso de transferencia de atributos y recursos desde un centro decisorio hacia las instancias intermedias o de base. En consecuencia, cualesquiera que fuesen sus peculiaridades concretas, toda descentralización implica la circulación y

* Este artículo constituye parte de un libro próximo a publicarse sobre los gobiernos municipales cubanos, conjuntamente con Gerardo González y Ana Teresa Vincentelli, todos del Centro de Estudio sobre América.

** Investigador, Centro de Estudios sobre América, Habana, Cuba.

redistribución del poder, y por tanto reviste un contenido eminentemente político, que incluye no sólo aspectos institucionales y normativos, sino también otros más complejos tales como la transformación de las conductas de los sujetos (funcionarios, líderes políticos, ciudadanos) y de la cultura política en general. Cuando se habla de descentralización se habla inevitablemente de una nueva forma de "hacer política", y en consecuencia de un proceso de socialización de nuevos valores y de pedagogía social.

La descentralización del Estado es un término-paraguas que designa procesos diferentes y comporta varios problemas claves, relativos a cuestiones como los tipos de organismos involucrados en tal proceso, la forma en que se supone que éstos se relacionen y la cantidad y calidad de los poderes descentralizados.

Una primera cuestión a definir se refiere a las cualidades de los organismos involucrados en la transferencia de poderes, es decir, si éstos poseen un carácter fundamentalmente territorial o si se trata de entidades con funciones estatales específicas.

En el primer caso se parte del criterio de que existe un territorio con una colectividad humana distinguible y unida por lazos diversos, y a la cual se conceden niveles mayores de atributos. Aquí se ubican una serie de acciones tales como la municipalización, la regionalización, la federalización, o la creación de autonomías nacionales, todas ellas incluidas en la denominada **descentralización territorial**, cuyo resultado institucional último es la creación de algún tipo de gobiernos locales. En cambio, la **descentralización funcional** se refiere al traspaso de funciones desde organismos centrales a otros intermedios o de base en un sector específico de la administración pública (delegaciones territoriales de ministerios, empresas del sector público, creación de corporaciones autónomas para el manejo de algunos servicios sociales o económicos, etc.).

Regularmente la descentralización territorial ha captado una mayor atención que la funcional, en la consideración de que en ella es posible alcanzar metas superiores de democratización y eficacia en la solución de las necesidades básicas de la población, mientras que en la segunda los objetivos son más limitados, dado su carácter sectorial, se remiten con preferencia a cuestiones como la flexibilización en las tomas de decisiones administrativas, y de cualquier manera siempre aquí la transferencia de atributos y recursos será más constreñida que en la dimensión territorial.

Aún cuando no faltan razones a tales suposiciones, debe tenerse en cuenta que la descentralización funcional atañe también a metas complejas, incluyendo los tópicos de la construcción democrática y del control social —dadas a realizarse en los centros de trabajo— y que entre una y otra vertiente existen numerosos espacios de relaciones debido a que en última instancia ambas se realizan en un territorio concreto e involucran a una comunidad humana que adquiere un doble status de consumidora y productora. Como veremos más adelante, la conjugación efectiva de ambas formas de descentralización ha sido histórica-

mente un asunto muy conflictivo, particularmente en aquellas economías con un fuerte peso del sector público.

No es difícil advertir que cualesquiera que fuesen los organismos involucrados, funcionales o territoriales, la descentralización implica también el establecimiento y funcionamiento de una red de canales, a través de los cuales los entes descentralizados se relacionan con su entorno sistémico, sea con la instancia central o con otros organismos similares. Aún cuando sólo nos detengamos brevemente en este asunto, aquí radica una de las cuestiones medulares de la descentralización del Estado y del debate teórico en torno a su pertinencia, en la medida en que ella convoca a la discusión sobre el sensitivo tema de la planificación y el mercado. Por supuesto, no faltan aquí versiones vulgarizadoras que oponen de manera irreconciliable planificación y descentralización, o en el mismo sentido, reducen esta última a la acción del mercado. Como veremos más adelante, el asunto es mucho más complejo.

Por un lado, se trata de la intensidad de la relación entre el ente descentralizado y el gobierno central, la que en exceso puede conllevar a situaciones de paternalismo y re-centralización y en efecto a la atomización y el desarrollo regional desigual. De hecho, aún considerando que los entes descentralizados puedan incorporar nuevas relaciones horizontales entre sí, la relación vertical con los gobiernos centrales resulta imprescindible como una fórmula para asegurar la eficiencia en ciertos servicios especializados, el entrenamiento de recursos humanos y el desarrollo institucional en general. Como contrapartida, tal relación vertical es también una vía a través de la cual la entidad descentralizada debe afectar las tomas de decisiones nacionales y reflejar en ellas los intereses particulares que representa.

Por supuesto, tanto en la relación vertical con el gobierno central como en la horizontal con sus homólogas, la entidad descentralizada puede desarrollar tipos diferentes de vínculos, que incluyen las relaciones propiamente de mercado, pero también otras, probablemente más relevantes desde una perspectiva estratégica, tales como la cooperación solidaria en el marco de la planificación local.

Muy ligada a las consideraciones anteriores, una tercera cuestión se refiere a la amplitud de los poderes transferidos, lo que ciertamente marca la capacidad del organismo descentralizado para operar con autonomía suficiente en el proceso de toma de decisiones en relación con el centro. En este sentido una de las tipologías más usualmente mencionadas fue la elaborada por Dennis Rondinelli y varios colaboradores orgánicamente ligados al Banco Mundial, para quienes los procesos de descentralización pueden ser ubicados en cuatro niveles diferentes.

El primero de ellos, llamado **Desconcentración** se referiría a un proceso mediante el cual se produce una redistribución de funciones administrativas rutinarias entre oficinas dependientes del organismo central, el cual retiene el poder decisorio básico, lo que de hecho supone una distribución horizontal de

funciones. El segundo nivel, denominado **Delegación**, resultaría de la transferencia de funciones decisorias muy específicas a organizaciones estatales no situadas bajo un control inmediato y directo del gobierno central. El tercero, llamado **Devolución**, implicaría la creación de cuerpos gubernamentales autónomos con capacidades decisorias e implementativas suficientes y diversas, reconocimiento legal explícito, y límites geográficos precisos. Por último, siguiendo a Rondinelli, un cuarto estadio estaría dado por la **privatización**, es decir la desestatización de las funciones públicas en beneficio de entes privados (individuales o colectivos).

Dejando por el momento a un lado la última categoría mencionada, el esquema de Rondinelli contiene una utilidad taxonómica considerable, particularmente en la distinción que establece entre desconcentración y los tipos subsiguientes, pero al mismo tiempo debe tenerse en cuenta lo advertido por el propio autor acerca de que tales tipos ideales no se encuentran nunca en forma pura en la vida cotidiana y que de hecho aparecen mezclados conformando realidades muy complejas.¹

No obstante sus potencialidades democratizadoras y desburocratizadoras, la descentralización dista de ser una fórmula inequívoca para dar solución a los problemas que afectan a las sociedades contemporáneas. No es difícil reconocer que la descentralización del Estado posee numerosas virtudes, un recuento de las cuales ha sido realizado en muchos lugares (y con pocas innovaciones) desde que en 1962 un grupo técnico de la ONU publicara un voluminoso informe-balance referido al tema. De acuerdo con dicho informe, se supone que la descentralización del Estado producirá decisiones más rápidas y realistas en aras del desarrollo, flexibilidad en la coordinación y prestación de servicios, descongestión en las funciones de los gobiernos centrales, así como espacios políticos más adecuados para la participación popular en la toma de decisiones públicas, principalmente en aquellas esferas concernientes a la vida cotidiana.² Pero al mismo tiempo no es ocioso recordar que cada una de estas ventajas puede ser acompañada de un listado de "resultados perversos", tales como la atomización política, el desarrollo regional desigual, el empobrecimiento de los servicios sociales o la configuración de élites locales muy corruptas y autoritarias, todo lo cual inclina a pensar que en determinadas situaciones la centralización deviene en una fórmula más eficaz para la consecución de altos fines políticos. Esta realidad ha estado presente con particular protagonismo en situaciones emergentes (digamos por ejemplo, la experiencia europea de la postguerra) o en realidades estructurales

¹ (D. Rondinelli, J. Nellis and S. Cheema. *Decentralization in Developing Countries*. World Bank Staff Working Papers p. 581. Washington, 1984. Un desglose más pormenorizado del esquema de Rondinelli puede encontrarse en Gregory Schmidt. *Donors and Decentralization in Developing Countries*. Westview Press, Boulder, Colorado, 1989.

² United Nations Technical Assistance Program: *Decentralization for National and Local Development*, New York, 1962.

tensas usuales en las sociedades tercermundistas.

En resumen, todo proyecto de descentralización resulta un complejo entramado de consideraciones políticas técnicas, históricas,³ etc, que marcan su ritmo, modalidades y perspectivas de viabilidad. En dependencia de este escenario, un proyecto de descentralización puede resultar pertinente para algunos fines o impertinente para otros. Como ha alertado Diana Conyers, “muchos de los objetivos supuestos a ser alcanzados mediante la descentralización —tales como la eficiencia o coordinación, la unidad nacional o la participación popular— son de por sí temas complejos para los cuales no hay recetas fáciles y que no pueden ser únicamente logrados a través de la descentralización, cualesquiera sean las formas que tome. La implicación más obvia es la necesidad de un enfoque realista que no considere la descentralización como una panacea para todos los males... y que reconozca que en muchas situaciones la descentralización puede ayudar en la consecución de ciertos objetivos, aunque también puede hacer más difícil el logro de otros”.⁴

Expectativas y frustraciones de la municipalización

Por razones obvias, la empresa y sobre todo el municipio han devenido objetos preferenciales del desiderátum descentralizador. En cuanto al caso específico de los municipios,⁵ además de otras razones relacionadas con las tendencias estructurales de la acumulación capitalista a nivel mundial —sobre lo cual nos detendremos más adelante— la descentralización ha estado motivada directamente por los retos del ininterrumpido crecimiento urbano y de las incapacidades sistémicas para satisfacer las demandas de los complejos sujetos sociales insertos en las rigurosidades de la vida cotidiana.⁶ En particular en el Tercer Mundo,

³ No nos detenemos aquí en estas consideraciones históricas nacionales que enmarcan todo proceso de descentralización. Pero valga advertir que éstas tienen un peso muy decisivo, lo cual no siempre ha sido advertido por los diseñadores institucionales o por las agencias internacionales promotoras de la descentralización estatal. Así, sólo para citar un ejemplo estimulante, se ha señalado que la viabilidad de un proceso de descentralización estatal está en relación directa con la edad de la nación, el desarrollo económico y particularmente industrial, sin que datos como la densidad o magnitud geográfica sean relevantes (Rondinelli, et al. *Ob. cit.*) al mismo tiempo que un medio histórico autoritario parece ser menos proclive a la descentralización que otro de tradición democrática (G. Cochrane, *Policies for Strengthening Local Governments in Developing Countries*. World Bank Staff Working Papers p. 528, Washington DC, 1983).

⁴ D. Conyers. “Decentralization and Development: a Framework for Analysis” *Community Development Journal*. Vol. 21 P. 2, 1986.

⁵ Aquí usamos el término municipio para referirnos a la unidad de gobierno básica, lo que no omite la posible existencia de otras instancias territoriales menores con atributos administrativos o movilizativos. En este sentido el término aparece más relacionado con la tradición iberoamericana que con la anglosajona. Es por lo demás, la terminología en uso en la experiencia concreta de Cuba.

⁶ Castells, en su ya clásica producción intelectual sobre el tema ha definido la raíz de la crisis urbana como “la incapacidad creciente de la organización social capitalista para asegurar la producción, distribución y gestión de los medios de consumo colectivo necesarios para la vida cotidiana”

esta dinámica de crecimiento urbano adquiere dimensiones dramáticas dadas las características deformadas de la urbanización y la extrema pobreza que se acumula en las ciudades.⁷

Las tendencias actuales hacia la municipalización, no importa el signo ideológico que comporten, parten de la consideración de que resulta más viable enfrentar tales retos mediante esquemas centralizados de toma de decisiones. De acuerdo con Borja, la descentralización municipal constituye una pieza clave de la descentralización estatal en su conjunto, y está llamada "... a reforzar a los poderes locales mediante la aproximación de la administración a la ciudadanía, el mayor conocimiento de sus necesidades y actitudes, la mejora de la eficacia de la información y de los servicios personales y la instrumentación de la participación ciudadana en la gestión de aquellos".⁸

No es difícil colegir del enunciado anterior que el municipio ha devenido un complejo segmento del sistema político y Estatal hacia donde concurren las demandas populares y donde se despliegan con toda su intensidad el conjunto de contradicciones y conflictos ligados a lo que se ha denominado "derechos difusos" de los ciudadanos emanados de las necesidades de la vida cotidiana. En otro contexto, también el municipio —en cuanto cobertura política por excelencia de las comunidades habitacionales— resulta el nicho en el que tiene lugar el proceso de reproducción familiar y de socialización de valores y normas culturales, sociales, políticas, etc., todo ello en el marco de redes muy complejas de relaciones primarias y secundarias.

Este conjunto de consideraciones nos enfrenta de inmediato a una pregunta clave referida a las cuotas de poder consideradas idóneas tanto para el ejercicio de una eficaz gestión municipal, como para la implementación de mecanismos y vías participativas efectivas en aras de la construcción democrática.

En la medida en que el municipio constituye un sistema en sí mismo, una política de descentralización consecuente sólo puede ser viable si se atiende a una visión integral en cuanto a los tipos y cuotas de poderes transferidos, de manera que la existencia de unos permitan la plasmación real de otros, y en conjunto, atributos necesarios para ejercer una efectiva movilización de recursos. Al

(desde la vivienda hasta los espacios verdes), debido a que dichos servicios "no son suficientemente rentables para ser producidos por el capital con vistas a la obtención de una ganancia" (Manuel Castells, *Ciudad, democracia y socialismo*. Siglo XXI Editores, México, 1977).

⁷ "Si la metrópolis contemporánea en los países del Norte —ha escrito Liernur— se caracteriza por el fenómeno permanente de los guetos de pobreza y diversidad... para las modernas metrópolis del Sur es la riqueza la creadora y protagonista de guetos que flotan en el mar de la pobreza. La proporción de los desgraciados inevitables en una sociedad de dos tercios de ciudadanos satisfechos que parecen caracterizar al Norte se invierte en el Sur, donde sólo uno de cada tres seres humanos disfruta del circuito legitimado de la civilización." (Pancho Liernur. Requiem para la plaza y la fábrica) *Nueva Sociedad* p. 114, julio-agosto 1991.

⁸ Jordi Borja. "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado". En *Descentralización del Estado*. FLACSO, Santiago de Chile, 1987.

respecto, pudiera argumentarse que en un proceso coherente de municipalización tales poderes deberían estar dirigidos a fortalecer la capacidad de los entes descentralizados para decidir no sólo los medios para alcanzar ciertos fines, sino también la determinación de los propios fines que se quieren alcanzar, en el marco de una autonomía decisoria, implementativa y coactiva.

Ello supone, en primer lugar, el goce de poderes financieros, mediante la captación de ingresos propios y la administración responsable de los gastos incluso cuando se trate de organizaciones subsidiadas por el Estado Central. En segundo lugar, es importante que la entidad descentralizada pueda ejercer un control efectivo sobre su staff burocrático y técnico, movimiento de personal, nombramientos, promociones o demociones, capacitación, etc.

Pero paralelamente, también los municipios constituyen parte de un sistema político y de una comunidad nacionales, y en consecuencia tales poderes tienen que estar referidos a ese entorno sistémico. Por un lado, obviamente, ello implica la aceptación de que los poderes municipales enfrentan límites que son precisamente aquellos que garantizan la coherencia de las políticas centrales en relación con los intereses y aspiraciones más generales de la comunidad nacional: los derechos de la instancia central para planificar el desarrollo regional, para emitir un cuerpo normativo jurídico básico y para ejercer el control y la tutela sobre la legalidad existente.

El grado de conflictividad que esta contradicción puede desplegar depende en buena medida de la capacidad del cuerpo institucional y normativo para garantizar un flujo ininterrumpido de relaciones entre el centro y las localidades de manera que éstas puedan incidir en la conformación de las políticas centrales. Tales relaciones están referidas inicialmente a las estructuras representativas, supuestas a proveer a los municipios de una presencia permanente en los órganos legislativos nacionales, pero también deben incluir otras conexiones en redes burocráticas de toma de decisiones y de transmisión de información.

Esta cuestión se torna especialmente compleja en aquellos países con sectores de economía pública muy extendidos (el caso cubano es paradigmático al respecto) y en los cuales es frecuente encontrar la radicación del "centro" administrativo dentro del mismo territorio de la municipalidad sea mediante empresas públicas de subordinación nacional o instituciones delegadas.

Sin embargo, tal equilibrio descentralización-centralización en un contexto de municipalización ha encontrado históricamente fuertes resistencias burocráticas, frecuentemente fundamentadas en una suerte de cálculo cortoplacista de costo-beneficio, según el cual las unidades descentralizadas no son capaces de obtener resultados plenos de mayor calidad, sino a un costo alto, o al menos mayor que el que pueden conseguir las instancias centralizadas mediante cuerpos territoriales delegados.

Por supuesto que cualquier sistema político y administrativo está obligado a evaluar la efectividad y la eficiencia de sus estructuras, pero el razonamiento

burocrático cortoplacista omite que tal evaluación tiene que realizarse a partir de un costo inicial de "inversión" que facilite el aprendizaje de los funcionarios locales y la propia maduración de las instituciones descentralizadas, y en consecuencia no es factible esperar en el corto plazo un *output* óptimo. Una perspectiva cortoplacista nunca es el escenario más adecuado para la implementación de cambios institucionales audaces —de esta u otra naturaleza—, y en cambio, favorece la inercia burocrática en torno a la conveniencia de los mecanismos probados.

Ello ha conducido reiteradamente a desfases entre las funciones descentralizadas y los recursos y capacidades reales disponibles, regularmente escasos, de lo que resulta una desigual compartición de riesgos entre el Estado Central y los gobiernos locales, una rápida deslegitimación de las estructuras gubernamentales de base y en última instancia un costo mayor tanto económico como político.

De cualquier manera la municipalización no escapa de la ubicuidad atribuida a la descentralización en general y que ya advertíamos al inicio de esta introducción. La creación de gobiernos municipales puede potenciar por igual proyectos participativos y democratizadores como engendros autoritarios no sólo porque abren un espacio predilecto para el desarrollo de caciquismos localistas, sino también, citando a Cerroni, porque puede reservar las decisiones fundamentales a un vértice poco controlado precisamente por estar construido en antítesis a las autonomías locales.⁹ No olvidemos que sospechosamente uno de los más sofisticados ejercicios institucionales del régimen de Pinochet en Chile fue precisamente la modelación de un coherente proyecto de regionalización y municipalización.

El carácter de la descentralización y de la municipalización, sus potencialidades transformativas en uno u otro sentido no residen en sus racionalidades técnicas sino en los contextos políticos en los que se inscriben y a los cuales resultan orgánicos. El asunto es hartó complicado. Quizás por ello valga la pena detenerse brevemente en este dilema contemporáneo y en su historia.

De la comuna al mercado

En realidad la historia de la idea de que un Estado descentralizado tiene suficientes conveniencias como para ser adoptado como propuesta práctica tiene una larga historia en la época moderna, y sorpresivamente en sus inicios tenía poco que ver con las razones de su actual vigencia. No es difícil encontrar en el pensamiento político decimonónico —desde un revolucionario como Carlos Marx hasta un conservador de la clase de Charles de Maurrás— la idea de que un orden descentralizado resultaba más pertinente que otro de signo opuesto. Tanto entonces como ahora se argumentaban ventajas relativas a la identificación del ciudadano con la comunidad, su mayor involucramiento político, así como la

⁹ Umberto Cerroni. *Teoría política y socialismo*. Ediciones Era, México, 1984.

consecución de aparatos administrativos más baratos y flexibles.

Sin embargo no es casual que el paradigma de un Estado Leviatán transformado en una pluralidad de instituciones construidas "desde abajo" y ligadas entre sí por intereses comunes y vínculos solidarios tuvo su reservorio natural en aquellas tendencias de pensamiento propiciadoras del cambio social democrático, particularmente en las utopías no clasistas o pequeño burguesas y en el marxismo revolucionario.

Regularmente las utopías no clasistas de los siglos XVIII y XIX fueron concebidas a partir de pequeños cuerpos autoadministrados (comunidades) basados en un orden solidario y con fuerte uso de la democracia directa lo que implicaba una simplificación considerable del aparato de administración.¹⁰ Aunque con nulas repercusiones prácticas, los innegables atractivos estéticos de los desiderátums utópicos tuvieron un efecto considerable en el pensamiento social posterior, incluyendo la plasmación de la visión romántica que identifica al Estado descentralizado con las libertades individuales y la solidaridad social, y su opuesto, la centralización con el despotismo y la opresión.

A esta herencia no fue ajeno el pensamiento marxista clásico. De hecho, un punto de partida clave de este pensamiento fue la consideración de que tanto la sociedad de clases como el Estado resultaban entes históricos transitorios, destinados a ser sustituidos por un orden comunal basado en la "autoadministración de los productores". Tal orden, en el caso del marxismo precedido por la ruptura revolucionaria del poder burgués y su aparato de dominación, no estaba sin embargo guiado por una relación antitética sociedad-Estado, de manera que la primera resultara alternativa frente al segundo, sino sobre todo por la mutua transformación del carácter y contenido de uno y otro.¹¹

En todos estos casos la comuna resultaba el organismo social depositario por excelencia de la solidaridad y la autogestión ciudadana, a partir de prácticas de democracia directa y de la representación popular permeada del principio del mandato imperativo. El mercado tenía aquí un rol muy adjetivo o simplemente ningún rol, en la medida en que, sobre todo en el marxismo, el cambio socialista era percibido como una alternativa a su anarquía y a sus resultados sociales inequitativos.

El pensamiento liberal, en cambio, fue bastante discreto en cuanto a considerar cualquier alternativa descentralizadora, lo cual resultaba congruente con su percepción del Estado centralizado fuerte, en antítesis a la fragmentación feudal y garante del espacio territorial y del control social imprescindibles para la

¹⁰ Para Rousseau, por ejemplo, se trataba de sociedades organizadas en cuerpos "ni muy grandes para poder ser gobernados, ni muy pequeños para poder tener vida propia" (J.J. Rousseau. "El Contrato Social", *Obras Escogidas*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1973).

¹¹ Vea al respecto: Carlos Marx. "La Guerra Civil en Francia", *Obras Escogidas*, tomo II, Editorial Progreso, Moscú, 1973), así como V.I. Lenin. "El Estado y la Revolución". *Obras Escogidas*, tomo VII, Editorial Progreso Moscú, 1977.

acumulación capitalista. Sólo excepcionalmente el tema de la descentralización aparece reflejado en el pensamiento liberal emergente y cuando lo hace, generalmente se vincula a una incipiente preocupación por la gobernabilidad en el marco del respeto irrestricto a la piedra de toque de los derechos humanos liberales: la propiedad privada.¹²

Tal discreción no varió sustancialmente durante el presente siglo, excepto en algunos cotos del normativismo jurídico, lo cual resultaba congruente con la propia evolución y necesidades del capitalismo monopolista. Particularmente en la postguerra, la expansión económica y la concentración del capital fueron un escenario propicio para la centralización política y administrativa funcional al despliegue del proyecto keynesiano y a la modernización de los aparatos estatales de programación y regulación, y por lo demás, posibles dada la existencia de un cuantioso excedente económico que captó las lealtades de los actores regionales y sociales subordinados.¹³

Desde fines de los 60 el ciclo de expansión económica capitalista que sirvió de fundamento al Estado de Bienestar estaba definitivamente agotado, lo que produjo una sustancial alteración tanto de la organización económica y sus correlatos sociales como de la forma en que el Estado estaba supuesto a asumir su doble rol de garante de la acumulación y legitimador del orden social. Como ha apuntado Curbelo, se trata de un nuevo escenario de internacionalización del capital y globalización económica, donde se articulan una alta concentración de la propiedad con formas descentralizadas de producción, y en el cual "la tendencia de los Estados nacionales a la descentralización es explicable tanto desde la lógica de las exigencias de la propia acumulación como desde la consecuente lógica del Estado capitalista en un período de crisis".¹⁴

Es en este contexto que cobra vigencia un nuevo enfoque de la descentralización del Estado, de inspiración neoliberal e incluido dentro de los paquetes de

¹² Así, para citar un ejemplo, Alexis de Tocqueville, consideraba a las "libertades locales" como un escenario muy propicio para el desarrollo de las libertades individuales basadas en la propiedad privada y como la forma por excelencia de congeniar la prevalencia de los "mayores asuntos privados" con los "pequeños asuntos públicos" (A. de Tocqueville. *La Democracia en América*. En W. Ebestein. *Los grandes pensadores políticos*. Revista de Occidente. Madrid, 1965).

¹³ La pertinencia de Estados centralizados, o al menos la percepción de ello por los diseñadores políticos, no se limitó a los centros capitalistas. En el entonces bloque socialista este-europeo y asiático, la centralización representaba la única oportunidad de movilizar recursos materiales y humanos en aras de metas de crecimiento planificadas, al mismo tiempo que ello resultaba una garantía de la defensa nacional. Semejantes consideraciones pudieran ser extendidas al bloque de naciones tercermundistas emergente, cuyos paradigmas de desarrollo fueron inicialmente adoptados de la experiencia socialista.

¹⁴ José Luis Curbelo. "Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional", *Pensamiento Iberoamericano* p. 10. Según el autor, "la reestructuración del orden económico, a través de la aplicación intensiva de nuevas tecnologías y la internacionalización de las operaciones de capital a escala mundial, corre paralela al proceso de pérdida de confianza y funcionalidad del Estado, tanto en su papel de productor de bienes y servicios como de agente que posibilita la reproducción del sistema económico".

ajustes estructurales impulsados por el Banco Mundial y otras agencias financieras internacionales. La descentralización es, desde esta perspectiva, concebida básicamente como una acción de marcado sello tecnocrático, dirigida a alcanzar mayores niveles de eficiencia mediante la des-estatización y la disolución de la actividad social en el reino de la privatización y del libre mercado.

Quizás ningún ejemplo pueda resultar más ilustrativo de esta evolución y sus resultados que los cambios de enfoque acaecidos al interior de la política de asistencia norteamericana, desde 1961 dirigida por la AID (Agency for International Development). De cierta manera, la percepción de los modelos político-administrativos como escenarios propicios para el desarrollo había sido una constante de la política de asistencia exterior norteamericana desde el fin de la última guerra mundial, lo que se manifestó a través de la implementación y desarrollo de proyectos de Desarrollo Comunitario en más de 25 países del Tercer Mundo. Sin embargo, conceptualmente tales proyectos estaban guiados ante todo por un fuerte etnocentrismo que consistía en trasladar a los países de la periferia la experiencia norteamericana en cuanto a desarrollo de liderazgos, instituciones y capacidades en los ámbitos locales.

Desde fines de los 50, sin embargo, estos programas fueron sometidos a severa crítica en la consideración que más que el desarrollo local, lo que interesaba era el comportamiento de las variables macroeconómicas. Aunque tal perspectiva comunitaria fue virtualmente relegada hacia mediados de los 60, tuvo un considerable y trágico impacto en la Guerra de Vietnam, donde las experiencias del desarrollo comunitario de la AID sirvieron para la implantación de las Aldeas Estratégicas contrainsurgentes.

Desde fines de los 70, la propuesta descentralizadora volvió a cobrar fuerza en los programas de la AID, y ya en 1979 casi la mitad de sus proyectos estaban concentrados en los niveles locales. Dos años más tarde, tras el ascenso de Reagan a la presidencia de la nación, la AID formuló más explícitamente sus lineamientos en aras de construir y fortalecer sistemas descentralizados de organización capaces de proveer servicios a partir del fortalecimiento de los incentivos de mercado, así como el incremento de la capacidad de las organizaciones no gubernamentales para asumir un mayor número de funciones en lugar de las estructuras de administración pública tradicionales. "Durante la primera parte de los 80, subraya Rondinelli, la AID priorizó un enfoque de asistencia basado en la transferencia de tecnología apropiada para el incremento de la productividad, la elevación del ingreso de los pobres y *la promoción de empresas privadas como una alternativa a las provisiones directas gubernamentales de bienes y servicios, así como de un desarrollo institucional como una forma de incrementar las capacidades de una amplia variedad de organizaciones privadas, voluntarias y locales.*"¹⁵

¹⁵ Dennis a. Rondinelli. *Development Administration and U.S. Foreign Aid Policy*. Lynne Kierner

La democratización y la extensión de la participación entra aquí por la puerta del fondo: la participación es asumida como una suerte de relación más responsable entre un Estado disminuido y un sector privado fortalecido y la asunción por parte de los particulares de nuevos roles en el libre juego del mercado sin interferencias gubernamentales. La democracia, en esencia, sigue siendo aquí, como la definió Von Hayek hace casi medio siglo, "un mecanismo utilitario para salvaguardar la paz interna y la libertad individual".¹⁶

Los límites y efectos perversos de la propuesta neoliberal merecen un comentario más detallado. Un primer punto de discusión se refiere al rol del mercado y de la privatización. Ciertamente, es difícil concebir en los tiempos actuales un proceso práctico de descentralización, sea territorial o funcional, que no conlleve la extensión de las relaciones de mercado, e incluso de la privatización de ciertas áreas y funciones. Ello puede acarrear ventajas considerables en cuanto a la creación de un marco competitivo estimulador de la movilización de recursos, del aumento de la calidad de los servicios y la producción y de la circulación de flujos más dinámicos de información entre compradores y vendedores.

Pero tal conveniencia práctica dista de la aceptación del reduccionismo privatista-mercantilista, y menos dejar de advertir las consecuencias negativas de tales procesos en cuanto a la atomización particularista, la erosión de solidaridades, el incremento de la desigualdad social y de los desbalances regionales, entre otros efectos negativos. No debe perderse de vista que en última instancia no estamos hablando de un mercado idealmente competitivo sino de otro que tiene lugar en un mundo real marcado por la prevalencia de intereses oligopólicos y de un proceso de internalización en función de los centros capitalistas mundiales.

En consecuencia la descentralización neoliberal sólo puede conducir, y en la práctica ha conducido, al reforzamiento de las estructuras de poder existentes, a la centralización política tecnocrática y a la profundización de la asimetría de poderes entre Estados tercermundistas cada vez más debilitados y bloques transnacionales fortalecidos.¹⁷ Y de cualquier manera debe ser recordado que las

Publishers. Colorado, 1987.

¹⁶ F.A. Von Hayek. *The Road to Serfdom*. Routledge and Kegan Paul LTD, London, 1962. Las omisiones neoliberales de la democracia y la participación son consustanciales a su propia concepción de la política y de las relaciones entre lo público y lo privado, distinción esta última vital para comprender la propuesta de Rondinelli. Por razones de espacio no nos detenemos en esta discusión, la que por lo demás ha sido magistralmente conducida en muchos lugares. Vea al respecto: C.B. Mc Pherson. *Democratic Theory*. Oxford University Press, London, 1977.

¹⁷ La experiencia latinoamericana más reciente argumenta elocuentemente acerca de los resultados perversos de la perspectiva mercantil-privatista de la descentralización. Ya advertíamos acerca del contenido autoritario represivo de los proyectos de descentralización territorial y funcional implementados en Chile durante el gobierno militar. Pero en otro contexto, experiencias como la costarricense también indican los resultados negativos de tal tipo de acción. Al respecto puede consultarse: Hernán Pozo: "La participación en la gestión local para el régimen actual chileno" En *La*

experiencias de desarrollo más exitosas que han tenido lugar en la postguerra, aún dadas en economías capitalistas, han contado a su favor con una fuerte presencia estatal en la planificación y la regulación económica, e incluso en el sistema de propiedad, lo que ciertamente no habla en beneficio de la perspectiva antiestatista.

Socialismo, descentralización y mercado: pautas de un dilema equivocado

La remisión de la descentralización a las reglas del mercado y la percepción de éste como espacio idóneo —siquiera más propicio— de realización democrática no ha sido, sin embargo, un coto vedado del neoliberalismo y de los proyectos de reestructuración capitalista. De hecho, con énfasis y perspectivas diferentes, también ha ganado un considerable espacio en amplias parcelas del pensamiento marxista y en consecuencia del debate en torno a la estrategia socialista.

Una de las peculiaridades del debate sobre la descentralización en los proyectos socialistas ha sido el considerable énfasis sobre lo que anteriormente denominamos como descentralización funcional, lo cual, en un sentido pragmático está ligado a los imperativos propios de economías en las cuales el Estado y la planificación central juegan —o se supone que jueguen— un rol relevante. Pero más allá de esta causalidad existencial, el predominio de un criterio funcional hunde sus raíces en la médula de la tradición marxista clásica, para la cual el “autogobierno de los productores” era una fórmula dirigida a copar los cotos más efectivos del poder burgués, las empresas, superar la división liberal política-economía y sustituir la noción del ciudadano abstracto por la del trabajador concreto.

En este contexto, el consejo obrero, tema medular de las discusiones marxistas en la primera postguerra y de las producciones intelectuales de teóricos tan relevantes como Lenin, Gramsci, Luxemburgo y Max Adler, devenían la piedra angular del proceso de construcción democrática en el marco del nuevo poder. Ésta fue también la concepción originaria en la modelación institucional soviética, basada en unidades de gobierno descentralizadas donde se producía una singular combinación de comunidades habitacionales y comunidades laborales.

Como podrá fácilmente suponerse, la idea actual del municipio como un área significativa de acción popular y democratización tenía entonces muy poco espacio dentro del pensamiento marxista revolucionario, e incluso es posible notar dentro de la tradición bolchevique un relegamiento expreso del tema, al menos que se tratara, como lo hacía Bujarin, de una clara distinción entre los “municipios

descentralización del Estado. FLACSO, Santiago de Chile, 1987: María E. Trejos y M. Pérez: “Descentralización y democracia económica en el marco del ajuste estructural: el caso de Costa Rica.” *Estudios Sociales Centroamericanos* p. 52, enero-abril de 1990.

proletarios” como antítesis de los “municipios burgueses”.¹⁸

De cualquier manera, la descentralización aparecía vinculada a fines de democratización y consolidación del poder obrero, sin o con muy poco espacio para un escenario mercantil. Sólo a partir de la experiencia revolucionaria rusa, cuando la teoría tuvo que someterse a la prueba del “rudo mundo real”, el mercado fue incluido en esta discusión aún cuando de una manera muy utilitaria y táctica, tal y como se desprende de los debates que se inician en torno a la NEP y se continuaron durante casi toda la década de los 20.

No fue hasta avanzada la década del 30 que el mercado, como principio organizacional adquirió un espacio orgánico en el pensamiento marxista, en la misma medida en que, al calor del stalinismo, los pilares paradigmáticos del socialismo —la igualdad, la socialización de la propiedad y la democracia— sufrían una severa erosión y las potencialidades del centralismo democrático resultaban obliteradas por la burocratización.

Uno de los primeros expositores de esta nueva perspectiva —y probablemente también el más prolífico y conocido— fue el economista marxista polaco Oscar Lange. Para Lange la relación centralización-descentralización constituía un dilema básico para el socialismo. De igual manera no dudaba en reconocer la relevancia protagónica del plan en la economía socialista, aunque discutía la magnitud y temporalidad de su complejidad. Si bien en un primer momento el plan debería ser muy centralizado e incluso con un fuerte componente politizador en aras de solucionar un conjunto de tensiones iniciales de la transición, en una segunda etapa se debería pasar a una fase descentralizada en la cual “las fuerzas extraeconómicas deben ceder su espacio a las leyes económicas” y producir una “gradual separación de la administración de la economía nacional y de las actividades extraeconómicas del Estado”.

Aunque como puede colegirse, aquí la descentralización deparaba un espacio muy relevante al mercado, también aparecía combinada con una planificación activa no detallada (vital para la construcción de la nueva sociedad) y sobre todo con la construcción de una efectiva participación obrera cogestionaria. No es casual que Lange concibiera este proceso de descentralización como el inicio del sueño comunista de la extinción del Estado.¹⁹

La obra de Lange y de otros economistas contemporáneos o posteriores a él —como son los muy destacados casos del también polaco Wlodzimiers Bruss o del húngaro Janos Kornai han tenido un efecto seminal en el enriquecimiento del

¹⁸ N. Bujarin. *The Politics and Economics of the Transition Period*. Routledge and Kegan Paul LTD, London, 1979. También puede ser ilustrativa la argumentación de Lenin en su polémica con Maslov, recogida en “Revisión del Programa Agrario del Partido Obrero”, *Obras Escogidas*, Tomo III, Editorial Progreso, Moscú, 1976.

¹⁹ La obra de Lange es vasta y ha sido reiteradamente publicada. Una buena selección de sus artículos y conferencias más relevantes se encuentran en *Papers in Economics and Sociology*. Pergamos Press, London, 1979.

debate sobre la viabilidad del socialismo como un sistema donde valores éticos, eficiencia económica y democracia participativa parecían metas contradictorias en sí mismas y todas ellas irrealizables en contextos de extrema centralización y burocratización. De hecho, buena parte de las ricas discusiones teóricas sobre la reforma económica en la URSS y en Checoslovaquia en la década del 60, o los postulados programáticos de la autogestión yugoslava reflejaban esta búsqueda de nuevos caminos.

Pero no fue hasta la década siguiente cuando el mercado irrumpe en la teoría socialista con un sello determinante que rebasa el sentido utilitario precedente y su temporalidad histórica, para devenir en un principio organizacional de la sociedad y de la construcción democrática. Esta perspectiva teórica —genéricamente denominada “socialismo de mercado”— ha pretendido oponer un enfoque pragmático de “socialismo posible” tanto a los modelos burocráticos centralistas soviético y europeos orientales como a las propuestas democráticas participativas. Aquí el énfasis sobre los productores ha sido trasladado hacia los consumidores, y en esa medida la concertación democrática sufre una severa remisión a la que pueda producirse entre compradores y vendedores en el espacio mercantil.

Según Alec Nove, uno de los más conocidos y coherentes sostenedores del “socialismo de mercado” para construir “el socialismo posible” es necesario enfrentar los retos tecnológicos y de consumo impuestos por la economía capitalista mundial, y ello sólo es posible mediante un crecimiento intensivo y racional de la economía. En consecuencia, tras explorar las debilidades orgánicas de las economías centralmente planificadas de Europa Oriental y la URSS, concluye que sólo el mercado —al que atribuye grandes potencialidades de distribución racional de recursos y de incentivación a la eficiencia— puede otorgar al socialismo los niveles de eficacia y competitividad que viabilicen su existencia. La propiedad del Estado, la planificación central y la participación popular tienen aquí un rol no desdeñable, pero subordinado a las señales del mercado. En consecuencia, el “Socialismo de Mercado” trata con un modelo de sociedad descentralizada pero dada en y para un contexto de mercado. “La única especie de autopólita de descentralización que funciona automáticamente es el mercado, escribe Nove, y el mercado debe ser competitivo.” Por tanto, cuando se discute sobre descentralización siempre se trataría de discutir una “descentralización de tipos de mercados”.²⁰

Realmente la obra de Nove como de otros teóricos marxistas insertados en esta tendencia constituye un reto intelectual que difícilmente podrá ser encarado

²⁰ Nove cuenta a su haber con una cuantiosa producción teórica, básicamente referida a las economías europeo orientales, su campo de especialización. Probablemente su libro más impactante ha sido *The Economics of Feasible Socialism*. George Allen and Uwin, London, 1983, el cual motivó una rica polémica entre distintos teóricos socialistas, recogida en la revista británica *New Left Review* entre los años 1987 y 1988. Vea también *Socialism, Economics and Development*, publicado por la misma editora en 1986.

mediante lecturas maniqueístas o críticas lapidarias. Su escrutinio revelará sin duda propuestas novedosas apoyadas en el conocimiento profundo de una realidad que demostró una asombrosa fragilidad que ni el propio Nove pudo preveer. Pero también habría que reconocer que el modelo socialista de mercado nos plantea demasiadas interrogantes acerca de su viabilidad para el logro de metas socialistas medulares, particularmente si trasladamos nuestro campo de preocupaciones desde el Norte industrializado hacia el Sur subdesarrollado, escenarios marcadamente disímiles para un "socialismo posible".

Ante todo, cualquier sociedad, no importa su signo político, emerge y permanece sobre algo más que cálculos de eficiencia técnica, más aún cuando nos referimos a la multidimensionalidad (política, ideológica, cultural, internacional, etc.) del proyecto socialista. El mercado es un mecanismo demasiado poderoso como para creerlo un dócil instrumento de la construcción socialista. La propuesta de que en un contexto de prevalencia mercantil pueden desarrollarse niveles adecuados de equidad social, patrones racionales de consumo, relaciones solidarias y de cooperación, y un entramado de participación popular realmente efectiva, tendría más de una respuesta negativa en la experiencia contemporánea.

Por supuesto que no se trata de enfrentar la propuesta socialista de mercado con otra de corte centralista burocrático ni de presentar a la omnipresencia del Estado —cuyos saldos de autoritarismo, relativa ineficiencia económica e insatisfacción espiritual son perfectamente conocidos— como un escenario siquiera viable de realización humana.

Pero al mismo tiempo, de igual forma que la gestión descentralizada no puede equipararse a la distribución de recursos como una función de las fluctuaciones de precios a través del mercado, tampoco la planificación (incluso aquella que tiene lugar en los niveles centrales) es sinónimo de planificación detallada y burocratizada. Como apuntaba Lukacs, se trata de superar el asfixiante dilema entre "la sustancia de los métodos estalinistas" y "la introducción de aquellos vigentes en Occidente".²¹

Es posible pensar que entre la planificación burocrática centralizada y el mercado pueden existir numerosas mediaciones de planificación descentralizada, técnicamente racionales y democráticas, que implican el procesamiento de las señales del mercado, e involucran una red transparente de circuitos administrativos y políticos y de relaciones de cooperación ajenas al simple criterio de competitividad. Se trataría, en resumen, de la producción de una verdadera economía política del socialismo viable.

²¹ George Lukacs. *El hombre y la democracia*. Editorial Contrapunto, Buenos Aires, 1989. Para una crítica sustentada acerca del socialismo de mercado puede consultarse a Ernst Mandel. "The Myth of Market Socialism", *New Left Review* p. 169, May-June 1988.

¿De regreso a la comuna?

La discusión precedente nos enfrenta nuevamente al dilema de los usos (y abusos) de la descentralización del Estado y en este sentido, a la posibilidad de considerarle un escenario propicio para la puesta en marcha de un proyecto político popular, democrático y socialista, que en última instancia, recordando una propuesta de Mc Pherson, convierta al ciudadano común en un activo productor de política y no simplemente en un consumidor pasivo de ella.

A partir de procesos diversos que van desde la frustración de los "modelos" de cambio social vigentes en décadas anteriores, hasta el reconocimiento de una creciente complejidad de los sujetos populares, el problema de la descentralización del estado ha ganado carta de ciudadanía en sectores relevantes del movimiento popular latinoamericano. No obstante su sello progresista, este enfoque "localista" —como le ha denominado críticamente Carlos de Mattos— ha adoptado una perspectiva que frecuenta algunos lugares de las utopías comunistas en detrimento de la aprehensión realista de las tendencias congénitas del capital hacia la centralización efectiva del poder, con independencia de cuán descentralizado puedan ser las formas institucionales, particularmente de cara a las nuevas transformaciones del capitalismo mundial. En este contexto, la vuelta a la comuna utópica, con sus invitaciones de fuerte carga ética a rescatar los "universos vernáculos", la reproducción de la vida cotidiana en condiciones autárquicas, etc., sólo puede ser considerado como un recurso muy parcial, de viabilidad discutible y sobre todo muy dudosa trascendencia sistémica.²²

La pertinencia de la descentralización como parte de una alternativa de cambio sigue estando supeditada a la certera percepción marxista del poder-dominación como un continuo poseedor de una lógica propia de reproducción. Como ha anotado Slater, sin una ruptura de la lógica política del desarrollo capitalista periférico es imposible la materialización de una articulación de la descentralización y la democracia substantiva,²³ aunque también pudiéramos anotar que tal ruptura, siendo una condición necesaria, no ha resultado históricamente suficiente para el logro de tales metas por lo que no se trataría únicamente de cómo articular una estrategia popular anticapitalista, sino al mismo tiempo de crear un escenario que rebase los límites conocidos de las experiencias socialistas.

²² Carlos de Mattos. "Falsas expectativas ante la descentralización", *Nueva Sociedad* p. 104, Nov-Diciembre de 1989. La compartición de lugares comunes con las utopías premarxistas no es casual. En realidad participan de sus virtudes, en cuanto a reconocer una variedad de sujetos y áreas de acción social que el Marxismo relegó a un segundo plano. En esa misma medida también comparan la principal debilidad del socialismo utópico: la incompresión de que uno de esos sujetos, la clase trabajadora, estaba históricamente pertrechada para liderear el proceso de transformaciones anticapitalista.

²³ David Slater. "Territorial Power and the Peripheral State: the Issue of Decentralization", *Development and Change*. Vol. 20, 1988, London.

La descentralización "estadofóbica" deviene aquí en un sin sentido manifiesto, siquiera por el simple hecho de que es imposible imaginar un proyecto de cambio popular que pueda ser eximido de enfrentar la más feroz agresión contrarrevolucionaria imperialista. Pero incluso dejando a un lado esta variable, porque sólo el Estado puede conducir exitosamente las metas del desarrollo y la distribución equitativa de la renta nacional. La construcción de la democracia participativa entendida como "el fomento de manera diferencial y cuidadosa de formas autogestionarias de economía y democracia directa con corporaciones regionales, plebiscitos, asambleas del pueblo, cabildos abiertos, consejos sectoriales de ciudadanos, elecciones locales etc.", sólo puede tener lugar en torno a un Estado regulador y planificador que refleja y contiene las diferentes expresiones plurales de la sociedad y potencia la existencia de "lo público" como área de acción autónoma de los ciudadanos diversos y concretos.²⁴

En este contexto, el reto de la descentralización no es simplemente cómo "acercar" el poder al ciudadano (lo que de cualquier manera siempre deja abierta una brecha entre ambos), sino cómo desencadenar una reapropiación del poder por los individuos concretos y diversos y sus colectividades. Un real proceso de potenciación popular, que implique al mismo tiempo la reevaluación del propio concepto del poder, como lo definía Mc Pherson, "el poder del hombre para desarrollar sus propias habilidades y capacidades de autorrealización".²⁵ Se trataría, en consecuencia, de un esfuerzo intelectual —en cierta medida una subversión conceptual— capaz de producir respuestas adecuadas a las muy complejas interrogantes que nos plantea una de las épocas más enrevesadas en la historia de la humanidad.

²⁴ Orlando Fals Borda. *El nuevo despertar de los movimientos sociales*. Medellín, julio de 1986. Para un enfoque novedoso sobre el tema puede consultarse de Juan Carlos Portantiero. "La múltiple transformación del estado latinoamericano", *Nueva Sociedad* p. 104, Nov-diciembre de 1989.

²⁵ C.B. Mc Pherson. *Democratic Theory*. Oxford University Press, London, 1973. La sociología liberal crítica anglosajona ha introducido el concepto "empowerment", según Kaufman, la contribución más importante del idioma inglés al vocabulario radical, y ciertamente no existe una traducción fidedigna en español, por lo que el vocablo "potenciación" aquí usado tiene un sentido muy provisional. Para Dharam Ghai, la potenciación resulta el "fortalecimiento del poder de las masas poseídas" y deviene en componente imprescindible de cualquier experiencia de desarrollo participativo, lo cual se obtiene a través de la descentralización pero no se limita a ésta. (D. Ghai, "Participatory Development: Some Perspectives from Grass-Roots Experiences", *Journal of Development Planning*, p. 19, 1989. Para Kaufman, la efectividad de la propuesta reside en un cambio en la propia concepción del poder, no como dominación sobre otros, sino como una comprensión fluida de nuestras capacidades, habilidades y limitaciones para enfrentar los retos de la vida contemporánea. (M. Kaufman. "Differential Participation: Men, Women and Popular Power", Working Paper, CERLAC-4, 1991).

ABSTRACT

The subject of the decentralization of the State has brought forth such diverse proposals as privatization and the abandonment of all government planning to the benefit of the free play of market forces, on the one hand; and, on the other hand; the transfer of the decision-making power of the central State to the local or municipal authority, in an effort to facilitate the people's participation in the process of democratization. The author defines decentralization as a process of transference of attributions and resources from the center towards the intermediate or base levels, and goes on to the theoretical discussion of various related aspects: the territorial or functional aspects of decentralization, the different levels (de-concentration, delegation, distribution, privatization), democratization and deborucratization potential.

Municipalization is discussed, both in terms of its potential for democratization; and of the risk of local authoritarianism. The author points out the need for a thorough conceptualization and clear strategies about the powers and functions to be transferred; as well as realistic evaluation of the true capacity (financial, for example) of the municipalities to assume such powers and functions.

After a brief relation of the evolution of the question of centralization vs. decentralization, both in the liberal and the socialist traditions, we arrive at the discussion of the current terms of this debate. On one side; the relationship of privatization-market-decentralization in neoliberal thought, from the 1960's onward. On the opposite side; the evolving place of markets within revolutionary Marxist ideology.

Finally, the challenge of decentralization is defined as the question of how to achieve the empowerment of concrete and diverse individuals, and their collective organizations or groups.

Traductor Jeramfel Cordero