

La problemática de la descentralización: Elementos teórico-metodológicos

**Luis Inostroza,
Gonzalo Jiménez, Rosa María Magaña,
José María Martinelli, Jaime Ramírez Faundez,
Cuauhtémoc Reséndiz, Germán Vargas Larios***

Introducción

Esta ponencia es resultado de un trabajo interdisciplinario. La aspiración es conformar un marco teórico-metodológico que permita interpretar la problemática de la descentralización en un contexto cruzado por la economía y la política, que recoja los expresados anhelos de la gente por la democracia, los inorgánicos aportes populares en pos de lograr una participación social no mediada desde el poder, y no solamente recaer en el análisis de lo producido por la institucionalidad gubernamental; poner énfasis en la diversidad y apertura crítica frente a criterios de autoridad que consagran respuestas preestablecidas. La tarea no es sencilla y debe valorarse como un intento inicial, sujeto a necesario desarrollo y profundización; en tal sentido, las ideas que se presentan son expresión de acuerdos básicos cuya permanencia o corrección se ha de verificar en la perspectiva de la investigación como actividad libre y creativa. De lo anterior surge el desafío de debatir nuestro tiempo sin temores ni consignas; lo definitivo de ayer, hoy parece provisorio. Tal vez las ideas aquí vertidas sigan un camino inverso.

* Profesores en las unidades Iztapalapa y Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana



Nuestro interés por el tema se debe al reconocimiento que hacemos de la descentralización como un problema clave en el conjunto de transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales que en la actualidad tienen lugar en el nivel mundial, con una intensidad tal que marca los principios de una auténtica mutación social. Consideramos que la descentralización, entendida ampliamente, define aspectos importantes de esta mutación social.

Tal es la tesis que sostendremos, no obstante reconocer lo gastado del término descentralización, sobre todo en el discurso oficial. Al respecto, cabe mencionar la frase del presidente Mitterrand, quien durante la entrega de un premio que el gobierno de Francia concedía por sus méritos intelectuales a un mexicano, decía: "porque también hay verdades oficiales que a fuerza de repetirse llegan a ser sospechosas". La descentralización por su recurrente uso ofi-

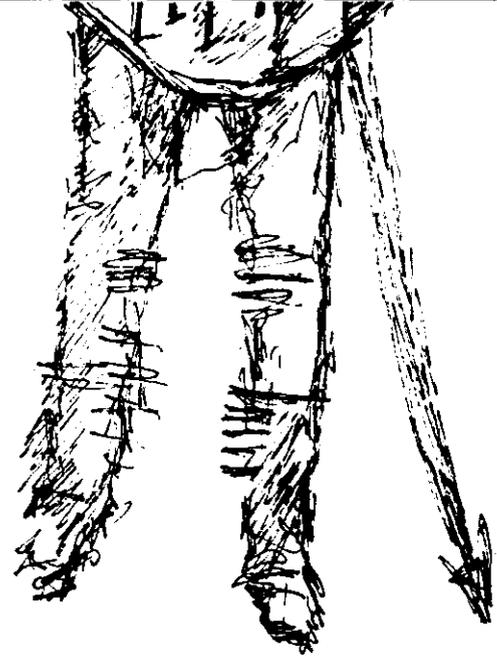


cial se ha visto como una verdad sospechosa; pero utilizada cuidadosamente como es nuestro propósito, puede y debe convertirse en la categoría importante en la explicación de las transformaciones económicas y sociales de ahora y de su desenlace de mañana.

Es importante tener en cuenta lo anterior en la explicación y justificación que hacemos de la descentralización como objeto de estudio. Primero, como concepto en el cual queda comprendida la naturaleza objetiva de los cambios de una realidad social compleja y dinámica. Segundo, en estrecha relación con esta premisa, como un concepto, que permite alejarnos de las interpretaciones maniqueístas (y por lo tanto, reproductora de dogmas) de las actuales transformaciones sociales, que ven en ellas el principio del fin de proyectos sociales revolucionarios conformados alrededor del socialismo; o bien, cuando se toman estas transformaciones como base de argumentación incontrovertible de que las "democracias occidentales" y los "proyectos económicos neoliberales" constituyen el paradigma único que debe conducir el reordenamiento de las bases organizativas de nuestras sociedades y países.

En fin, tomar distancia respecto de interpretaciones que, obedeciendo a valoraciones o intereses partidarios, resuelven que la crisis social de hoy es exclusivamente de regímenes comunistas que conducen a una triunfal consolidación del capitalismo como principio de organización social universal; y de ahí la entusiasta proclamación del fin de la historia para decir que hemos llegado a una situación que se define por la ausencia de paradigmas sociales alternativos.

Con base en tales reflexiones podemos aseverar que la decisión para constituirnos como grupo de trabajo interdisciplinario para el estudio de la descentralización se apoya, entre otras razones, en que



hasta ahora han sido grandes las dificultades para presentar proyectos sociales alternativos que puedan confrontarse consistentemente frente al proyecto dominante de los grupos en el poder. Constatar esta situación no significa admitir la supuesta incapacidad de la oposición como se afirma en los círculos oficiales con el objeto de apuntalar su propio proyecto como único e inevitable. El propósito es reconocer objetivamente un problema que es consecuente con la complejidad que provoca toda transición o replanteamiento social como los que hoy se viven. Por lo tanto se reclama un debate teórico encaminado en primera instancia a clarificar, y por esta vía a incidir políticamente en los cambios que se están gestando.

El fenómeno de la descentralización constituye un eslabón fundamental en las reformas sociales, que los gobiernos de los distintos países están llevando a cabo en gran parte como resultado de demandas legítimas.

La descentralización es un fenómeno amplio y con una diversidad de grados de complejidad que se presenta en todas las latitudes del mundo. Al mismo tiempo, es específico en cuanto la historia, cultura y condiciones particulares según la organización social de cada país, región y localidades. Para el estudio integral del fenómeno (de las condiciones objetivas o invariantes, como de sus particularidades históricas), así como para la confrontación de sus resultados y puntos de vista es indispensable la constitución de grupos interdisciplinarios de trabajo.

A continuación exponemos los acuerdos de orden teórico-metodológico que consideramos principales para abordar el estudio del fenómeno de la descentralización. Primero, desarrollamos el planteamiento del problema vinculando la descen-

tralización a las reformas sociales básicas en que se expresan los actuales reordenamientos sociales. Después, abrimos un apartado en el que efectuamos el desdoblamiento del fenómeno. Finalmente, procedemos a manera de una aplicación del marco analítico propuesto, a una breve caracterización del fenómeno de la descentralización en el caso de México, que debe tomarse con reservas puesto que se encamina más a la ilustración del marco de análisis que al estudio exhaustivo de la descentralización en contextos determinados.

Planteamiento del problema

Hemos considerado como punto de partida los términos de discusión respecto a la configuración de proyectos que mundialmente se están gestando para

reorganizar la vida social. Con ello pretendemos aclarar dos cuestiones muy importantes: por una parte, mostrar que para avanzar en el estudio de la descentralización es necesario vincularlo con el plano amplio que presenta la discusión de proyectos sociales globales; y por la otra, resulta pertinente establecer que la descentralización provoca efectos políticos insoslayables en el contexto en que opera: se trata de la organización del poder. De ahí pues, que su incidencia sea bidireccional, de la sociedad civil al gobierno y viceversa. En esta dirección es donde la descentralización ofrece su mayor potencialidad como instancia coadyuvante en la democratización de la sociedad y como recuperación o devolución de poderes a la gente. Desde este ámbito se consideran los intentos por reconstruir la democracia a partir de la región y la localidad. En esta dimensión, la descentralización puede incidir en la participación de los actores sociales, y también puede presentarse como una estrategia de legitimación del poder central; términos por resolverse en la contrariedad social y en la correlación de fuerzas presente en la situación de que se trate. Es importante señalar que la descentralización por sí misma no cancela los mecanismos de explotación y dominación sociales, pero sí constituye un medio para superarlos. En consecuencia, sin identificar regímenes, es necesario cuestionar la improcedencia de las bases organizativas en que descansan tanto los sistemas socialistas como los capitalistas. Es decir, debe profundizarse en el cuestionamiento de las fórmulas centralistas de sus actividades productivas, como en la organización de las bases políticas que sustentan la legitimidad de los poderes establecidos. Este cuestionamiento se extiende a la organización de la vida cotidiana, social y cultural de la gente,

cuyos niveles de privacidad y convivencia han sido avasallados por medios de comunicación, aparatos estatales, grupos de poder y burocracias.

No es nuestro propósito el deslinde más allá de la defensa de un sistema social y otro, pero es indispensable para delimitar los alcances reales de la descentralización. Las reformas sociales actuales se definen más que por la exclusión de algún sistema social, por las modalidades descentralizadoras que se imprimen a cada uno de ellos en sus procesos de reorganización social.

Conforme a estos planteamientos, la descentralización adquiere el sentido de integralidad en tanto categoría que da cuenta de las modalidades del actual proceso de reorganización social. Este significado integral podemos ilustrarlo si esquemáticamente observamos que el conjunto de transformaciones sociales que se interconectan con el concepto de descentralización, se puede reducir a dos reformas básicas:

- Replantear ampliamente las bases de la práctica económica, de los procesos de trabajo y de la competencia a intercapitalista, en suma, de las bases de reproducción del capital a un nivel nacional y mundial.
- Replanteamiento profundo de las bases que hasta ahora sustentan la legitimidad del poder estatal en sus relaciones con la sociedad civil e internamente relaciones de coexistencia social.

Ambas reformas se vinculan e interactúan estrechamente, por consiguiente no se les puede considerar aisladamente. Su síntesis constituye el contenido integral de una descentralización. Ésta, al concebirse así se refiere a las modalidades organi-

zativas de un sistema social en cuanto a: restitución de la capacidad protagónica, organicidad y conciencia de la sociedad civil, en sus acciones y en sus fines económicos, políticos y sociales, en contextos determinados.

Nuestra hipótesis es que las tendencias de los cambios sociales actuales evidencian que la centralización como forma de gestión económica, política y administrativa, se aproxima a sus límites. Por lo tanto, se exige revertir prácticas y estructuras que hasta ahora se habían gestado alrededor de esta modalidad. Esto implica la configuración de una nueva articulación de relaciones económicas, políticas y sociales donde la descentralización se presenta como una tendencia objetiva.

En estas tendencias pueden argumentarse contradicciones, en tanto se desarrollan en un contexto internacional de creciente interdependencia de las naciones, lo cual significa reconocer el fenómeno de la globalización de la economía. Cabe destacar a la descentralización como una forma institucional resultante de estas transformaciones estructurales. Esto es, distinguir, por una parte, que los principios que norman el movimiento de capitales no se han modificado, por el contrario se ha reforzado la tendencia objetiva a la expansión y concentración relativo de éstos, ahora en escala mundial; por otra, este mismo movimiento impulsa fórmulas descentralizadoras tanto en la actividad económica como política, lo que a su vez no es nada contradictorio, puesto que simplemente expresa el carácter cada vez más social del capital.

Es pertinente precisar que la concentración económica en las grandes corporaciones empresariales y el crecimiento desmesurado del Estado recortor, que se presentaron como condiciones necesar-

rias para generar economías, productividad, eficiencia y rentabilidad, hoy se consideran como sus principales obstáculos. De ahí que la privatización de las actividades productivas, desmantelamiento de los aparatos estatales, reconversión industrial y modernización de la economía tiendan a generar condiciones hacia la descentralización. Estos procesos no pueden soslayarse ya que provocan determinaciones generales en las esferas económicas, políticas y sociales tanto en lo productivo como en la acción individual y en espacios nacionales y locales.

Asimismo, cabe destacar el surgimiento de nuevas correlaciones de los poderes sociales que demandan una participación directa en la fijación de las prioridades del desarrollo nacional y local, y una presencia directa en la gestión del poder gubernamental. Esto es, se demanda por parte de los individuos y sus comunidades un nuevo principio de legitimación del poder público a partir de una reapropiación de los poderes sociales.

En resumen, la descentralización implica una serie de procesos de reconstitución de órganos, funciones y objetivos de los aparatos estatales y productivos. Ésta tiene lugar en el marco de una crisis global que produce una nueva racionalidad y que restringe notablemente las alternativas de desarrollo económico y social; además de modificar sustancialmente la conducta de los agentes productivos, y de los actores y movimientos sociales. El estudio de la descentralización presupone el conocimiento de estas nuevas racionalidades a las que responden las relaciones de los agentes sociales.

A diferencia de términos como el de *modernidad*, cuya amplia difusión contrasta con la escasa precisión conceptual, consideramos que la descentralización es un concepto comprensivo que ofrece

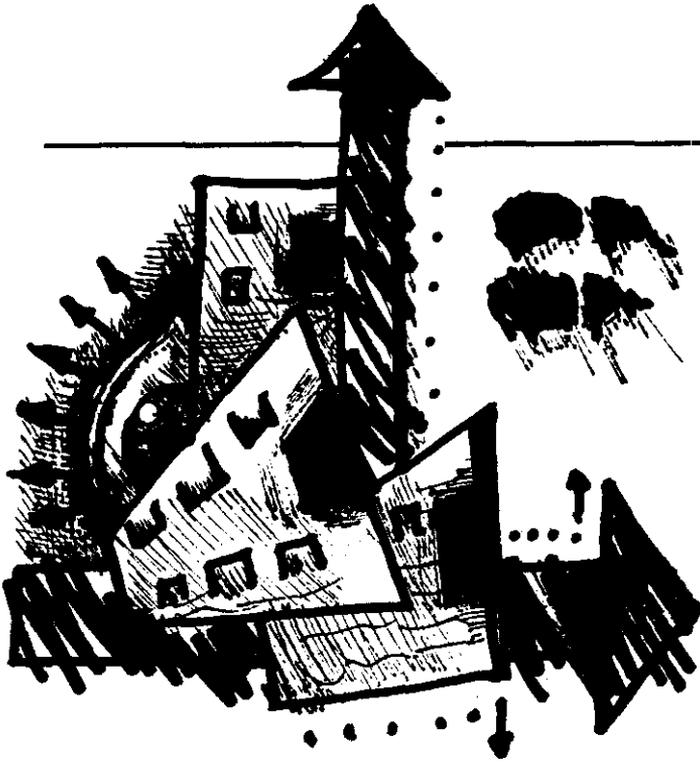
mayor precisión en la explicación de esta nueva realidad social. Asimismo, sintetizar las transformaciones sociales citadas en el concepto de democracia tiene el inconveniente de destacar o circunscribirse solamente al ángulo eminentemente político, que si bien es importante no cubre la diversidad de ángulos que presenta su estudio. No obstante, tanto el tema de la modernidad como el de democracia son, sin duda, aspectos esenciales en la temática. No puede haber descentralización sin democratización y sin el acuerdo político entre las fuerzas y los grupos sociales más representativos de las regiones (entidades federativas) y municipios.

Niveles de análisis

Conforme a lo expuesto, el marco de análisis que proponemos para el estudio de la descentralización parte de las siguientes premisas:

- a) La descentralización, al ubicarse en un contexto de crisis, remite a replanteamientos globales de las bases de organización y coexistencia social.
- b) El replanteamiento de estas bases sociales tiene que partir del reconocimiento de un mundo contemporáneo que se ha constituido en un conjunto único de acontecimientos. De tal manera que todos los fenómenos, cambios y tendencias en cada sociedad, se comprendan a partir del conocimiento de estos procesos sociales básicos. La acción social tendrá sentido sólo si se funda en este conocimiento y en las posibilidades históricas de la acción humana.
- c) Finalmente, el reconocimiento de que no hay solución en el conflicto general sin una radical





acción humana colectiva, sin una autoapropiación y decidida liberación de sus propios impulsos vitales, y de sus necesidades y capacidades. Esta es la esencia de la descentralización y en este sentido es una finalidad, no sólo un medio para elevar la productividad como frecuentemente se le presenta.

Estas premisas plantean una diversidad de ángulos que tienen que afrontarse necesariamente sobre la base de una discusión colectiva e interdisciplinaria. Por ello, es pertinente definir niveles de análisis que permitan agrupar contenidos y proporcionen un orden sistemático al desarrollo de la discusión y sus resultados. Con este propósito se proponen tres niveles de análisis que pueden tomarse como ejes conductores en el desarrollo del tema: Estado y proceso de internacionalización del capital

y de la fuerza de trabajo en la región; transformaciones sociales y políticas en las realidades nacionales; y especificidades de la descentralización.

Estado y proceso de internacionalización del capital y de la fuerza de trabajo en la región

Se toma como punto de partida el proceso de internacionalización del capital y la expansión de las actividades de las empresas transnacionales y se define como el referente de transformaciones estructurales implícito en la descentralización. Aquí resulta fundamental el análisis de las transformaciones del Estado nacional y de las bases del proceso de acumulación local, en relación con el sistema capitalista mundial. Esto es: discernir sobre las determinaciones de la nueva división internacional del trabajo, la articulación de las diversas funciones estatales con el citado proceso de internacionalización o de reinserción de los países latinoamericanos en el contexto internacional.

El primer plano se refiere a las condiciones objetivas y tendencias que dan viabilidad a los proyectos de descentralización, esto es, las determinaciones de la crisis económica al imponer una nueva racionalidad como la única real y posible. Si hiciéramos una jerarquización de las múltiples causas que propician la descentralización es indudable que en tal contexto, los problemas económicos y la búsqueda de la solución de los mismos constituyen indudablemente la prioridad fundamental, al tiempo que imponen una férrea lógica que condiciona todos los demás aspectos de esta problemática.

Las políticas económicas coyunturales que se originan para resolver los problemas más graves e inmediatos que surgen con la crisis, se han ido cons-

tituyendo en un paradigma que inclusive es elevado a un nivel de modelo articulado para solucionar los problemas de la crisis y emprender la tarea de readecuación global del sistema político, social, cultural y económico.

Las repercusiones son amplias y conducen a una conformación distinta de las articulaciones y equilibrios sectoriales. Se modifican criterios de revaloración del capital y de la fuerza de trabajo, lo que a su vez se traduce a una necesaria readecuación de los criterios de rentabilidad y eficiencia. Todo ello determinado fundamentalmente por las complejidades del mercado internacional, las cuales se conjugan con el avance tecnológico para estimular o, en su caso, consolidar la formación de grandes eslabonamientos productivos, que rebasan cualquier consideración de límites espaciales, así como con la aparición de nuevas formas de inserción en los circuitos financieros, productivos y comerciales que responden de ya señalada tendencia a la globalización.

Lo anterior es de una importancia insoslayable en materia de descentralización económica. Se genera o intensifica una nueva lógica en la asignación de los recursos entre los agentes productivos, la cual origina que se desmonten las estructuras centralizadas para suplantadas por organizaciones productivas que permitan la descentralización del proceso de toma de decisiones y lograr así una mayor flexibilidad del aparato productivo. Todo ello como condición necesaria para adaptarse a escenarios muy dinámicos y de elevada incertidumbre, donde la permanencia y el éxito en el mercado dependen de un continuo aumento de la productividad y del rápido ajuste a las variaciones de la demanda.

Mas en tales casos no encontramos una determinación con respecto a la descentralización. Por

una parte, la reestructuración del aparato económico y el surgimiento de nuevos criterios de optimización hacen posible y necesario un proceso excéntrico. Sin embargo, al mismo tiempo, esta reestructuración posibilita y consolida procesos de centralización del poder, sobre todo de empresas transnacionales, tomando en cuenta el desarrollo tecnológico que acompaña y dirige este cambio.

De igual manera, la alta integración financiera internacional pone límites a los avances de dicho proceso dado que la asignación de recursos condiciona su utilización a políticas que no favorezcan la socialización de las decisiones políticas. Se imponen fuertes restricciones a la intervención de vastos sectores de la población en cuestiones que les competen directamente. A estos efectos se suman los del avance tecnológico que, al no traducirse siempre en apertura trasmisiva de conocimientos y por su carácter monopólico impide su despliegue como recurso estratégico del desarrollo económico de las naciones.

En este ámbito un planteamiento que ha pasado bastante inadvertido es el referente al destino de la planeación, en tanto instrumento de alta racionalidad en la jerarquización y asignación de los recursos sociales. Tal es el caso de los recursos financieros y tecnológicos que acabamos de mencionar, por cuyo carácter privado y su alta determinación en el desarrollo de no cambiar las tendencias actuales, pueden constituir un obstáculo insuperable para la descentralización.

No podemos ignorar que en el socialismo real se había transformado en un elemento de mera racionalidad técnica, monopolizado por la burocracia estatal y por lo tanto se había descuidado su carácter político. En consecuencia, planteamos que la alternativa supe-

rante se perfila por el rescate de las bondades técnicas del plan, en un contexto de alta participación social.

Transformaciones sociales y políticas en las realidades nacionales

En el marco de esta tendencia, descentralización-centralización, provocada por la internacionalización de la economía, una de las repercusiones más importantes es la relativa evolución de la funcionalidad económica del Estado, el fenómeno conocido como el fin del "Estado providencia". Este replanteamiento de la relación Estado-economía tiene lugar en el marco de un reacomodo de las estructuras de poder y correlación de fuerzas sociales. Aquí importan las características de una sociedad determinada. En el caso de México: proletarización de la clase media tradicional y su descomposición por surgimiento de nuevos actores sociales (agentes no asalariados, la mujer, etc.), con una cultura y prácticas sociales inéditas y tendientes a generar una oposición cada vez más actuante.

Se asiste a un cambio en las relaciones Estado-sociedad civil, que altera los comportamientos de lo público y lo privado, como resultado de movilizaciones sociales que reclaman una mayor injerencia en las decisiones del Estado. En el caso de México, esto significa un serio cuestionamiento a las bases corporativistas de su sistema político que exige cambios y modernización. Es importante resaltar esto para ubicar la descentralización no como una política del Estado, sino como un requerimiento de orden estructural, además de una auténtica demanda de la base social, que tiene impacto en las tradicionales fórmulas centralistas en que se sustenta el poder estatal.

Conforme a la dinámica expuesta es necesario revisar procesos que se vinculan directamente con el proceso de descentralización, tales como la concentración del poder en el ejecutivo y su declinación en el parlamento; confusión orgánica de los tres poderes y fraccionamiento de la base ideológica del Estado; finalmente, la declinación relativa de los partidos políticos y el auge del burocratismo, de la tecnocracia, lo cual implica que la legitimación del Estado se sustenta cada vez más en acciones de su aparato administrativo. Todo ello en la perspectiva de una lógica de acciones de poder para cuyo sustento se aferra en fórmulas centralistas contrarias a las exigencias descentralizadoras de la base social. En suma, se trata del advenimiento de nuevas formas de administración del poder, cuya caracterización exige del análisis de contextos determinados.

Especificidades de la descentralización

En este nivel se ubican los trabajos particulares. Se trata de efectuar la necesaria confrontación del marco conceptual desarrollado en los dos niveles anteriores con la práctica real. Nuestro análisis se limita a México con algunas referencias a Latinoamérica.

El caso de México

En el estudio específico de la descentralización en realidades nacionales, la dimensión histórica adquiere una importancia singular. Para los pueblos latinoamericanos la descentralización ha tenido una importancia creciente en función de la politicidad que sus términos conlleva. Puede afirmarse que los

procesos de independencia y organización nacional en Latinoamérica están cruzados por una tensión centralización-descentralización que no siempre ha correspondido con una respectiva adscripción política entre conservadores y liberales. Estos últimos, a la postre organizadores del Estado nación, imprimieron a su gestión un fuerte carácter centralizador que contravenía sus propios postulados, pero que era necesario en su momento.

Puede mencionarse el caso de México como singular expresión de lo anterior. El rescate histórico enseña que la dinámica centralización-descentralización no es un asunto técnico, ni se circunscribe a "voluntarismos políticos", sino que obedece a procesos sociales de mayor amplitud. Ahí radica su especificidad y su desarrollo estará condicionado por los esfuerzos de participación social que la impulsen.

No obstante lo anterior y la existencia de importantes experiencias locales, no es frecuente encontrar trabajos que se dediquen al estudio específico de la descentralización y la participación social en los municipios. Precisamente ésta es una de las líneas principales de investigación del grupo de trabajo que se ha constituido en las unidades Iztapalapa y Azcapotzalco de la UAM.

A pesar de que la estrategia de la descentralización se postuló como un eje importante de la gestión gubernamental, y que la importancia de este esfuerzo fue comprendida con mayor intensidad a partir de los sismos de 1985, que mostraron la fragilidad de la excesiva concentración espacial de los recursos productivos y humanos ante las calamida-

des naturales, el proceso de descentralización no ha abandonado su carácter eminentemente normativo, sin grandes resultados prácticos.

Existe, por otra parte, un consenso en la comunidad nacional en el sentido de que los procesos centralizadores han llegado a un límite, que amenaza la reproducción misma del sistema. Contrariamente a la valoración común de contraponer a la ciudad y el campo, van ganando terreno actitudes de la población rural y urbana con respecto a la descentralización, situación que interesa tanto al hombre de la metrópoli como al de provincia, en tanto se trate de unir acciones en torno a una política planificada de desarrollo regional, dado que ambos tienen la misma alternativa para preservar su derecho a la sobrevivencia. Ambos deben luchar por mejorar su habitat, lo cual conlleva a una identidad de propósitos, puesto que el objetivo de fondo es alcanzar un desarrollo local propicio para arraigar a la población local en sus lugares de origen, y así cortar la emigración a las ciudades.

No obstante, las medidas tomadas a ese respecto han sido mínimas. Pensamos que las dificultades para la descentralización y el fomento de la participación de las comunidades locales en el desarrollo nacional se derivan de dos conjuntos de fenómenos que en la práctica se superponen y confunden: los problemas políticos en relación con la configuración de un proyecto de descentralización y los problemas económicos que resultan de la crisis, es decir, de las condiciones objetivas y tendencias que determinan la viabilidad de la descentralización.