

Brasil, México, Cuba, tres contextos, tres enfoques de la descentralización

*Hélène Riviere D'Arc**

Descentralizar los poderes del Estado figura generalmente como un instrumento indispensable para la salida de la crisis en América Latina: salida de la crisis política y de la legitimidad desde el final de los años setenta; salida de la crisis económica todavía vigente y para la cual los años ochenta representan para algunos el símbolo, puesto que aparecen —desde este enfoque— como “años perdidos” (expresión citada por Germán Rama, 1990).

Contrariamente a las “terapias de choque” que constituyen los planes de recuperación económica (políticas de ajuste, proyectos de moratoria sobre las deudas, Plan Cruzado, Plan Collor, Plan Menem, entrada de México al GATT, política de liberalización, etc.), la descentralización política y administrativa, distinta a la desconcentración industrial o al nuevo equilibrio económico regional, intentado hasta los años ochenta, es un proceso lento cuyos efectos mediáticos y movilizadores son de hecho muy débiles. Las formas de descentralización administrativa propuestas y acentuadas por el discurso gubernamental no corresponden forzosamente a las reivindicaciones regionalistas, locales o étnicas que no se identifican claramente

* Hélène Riviere D'Arc es directora de investigación del CNRS, coordinadora del GDR 26 del CNRS.



con este término y no le atribuyen el valor simbólico del cual puede prevalecer por ejemplo el término de democracia o incluso de igualdad. Ello se debe a que la descentralización es, de hecho y ante todo, un enunciado de normas administrativas.

Aunque la descentralización tuviera que contribuir a liberar de la tutela del Estado a los actores económicos —para economistas cuyo pensamiento es, no obstante tan diferente como el de un Hernán de Soto o de un Gabriel Zaid, etc.— y propiciar una reactivación de la acumulación; el consenso que se ha dado en América Latina con respecto a la necesaria descentralización se refiere más bien a ésta como corolario o condición de la democracia.

No constituye, pues, un tema ni de derecha ni de izquierda, desde el instante en que los actores políticos, particularmente los partidos, se dicen democráticos. Las divergencias en cuanto a los contenidos prácticos de la descentralización aparecen entonces en otra etapa. Recordemos también que existen intelectuales que la consideran en apariencia sólo como un artefacto o proyecto virtuoso que únicamente sirve para ocultar la falta de compromiso del Estado en relación con las desigualdades sociales y con los desequilibrios regionales.

Como no me corresponde analizar el debate filosófico sobre la democracia y sus principios universales que la experiencia histórica trata de poner en relieve, me limitaré a una simple reflexión sobre el discurso descentralizador y/o regionalizador que ha estado en la palestra desde el final de los años setenta y durante los años ochenta en tres países, Brasil, México y Cuba, cuyos contextos son extremadamente distintos. Desde ahora, se ven aparecer interpretaciones (a la vez por parte de los observadores y por parte de los actores políticos o sociales)

y aplicaciones (ejercicio de nuevas prácticas por ejemplo) que permiten abrir algunas sendas de investigación y validar o no el enfoque comparativo.

Un cierto mimetismo

La profundización de la democracia, siendo parte del discurso de los años ochenta tanto en Europa como en América Latina, ha provocado que los poseedores del saber sociopolítico (clase política de nivel nacional y/o regional, así como los intelectuales) de los dos lados del Atlántico se interesen por sus mutuas experiencias nacionales. Sin embargo, la América del Sur que los años ochenta han visto salir de la dictadura se encuentra en busca de balances de experiencia europea (más que México). El modelo español de descentralización después de cuarenta años de franquismo les interesa en particular. Sin embargo, vemos que muchos trabajos aluden a las leyes de descentralización francesa de 1982. En cuanto al caso de Cuba, cuando el Partido Comunista, en su primer congreso en 1976 institucionalizó la reforma administrativa y política, uno de los tres ejes de reflexión preliminar en la materia, había sido la experiencia de los países del Este europeo. Seguramente este punto ya no se encuentra en boga en los años noventa, por razones sabidas.

La situación de Alemania parece más cercana a Brasil y a México por su federalismo, a pesar de esto son las situaciones de España y Francia las que son objeto de alusiones, cuestiones o referencia según los escritos seguramente porque estos dos países conocieron una institucionalización reciente del proceso de descentralización. Lo que parece una especie de mimetismo: la búsqueda en América

Latina de las mismas herramientas que en Europa, no debe ocultar la diversidad de los contextos y de los enfoques. Sería limitante tomar como referencia modelos europeos; más valdría tratar de entender el impacto intelectual o estratégico sobre América Latina de experiencias más “formalizadas” que las que vive ahora.

La descentralización en América Latina debe traducir supuestamente a partir de las regiones y de los municipios una nueva relación entre la sociedad y el Estado; un proceso de relocalización territorial y funcional de sus formas de intervención (Pedro Medellín, 1989). Esta nueva modalidad de funcionamiento debería a futuro modificar fuertemente la idea de un Estado de Bienestar que se apoyaba hasta el momento sobre una base corporativista. La intención es abstracta, pero se reencuentra con las preocupaciones europeas.

Descentralización administrativa y límites de la descentralización

No hay necesidad en los tres países que consideramos aquí de proceder a leyes propiamente dichas de descentralización. México y Brasil son federaciones con asambleas elegidas; Cuba institucionalizó las asambleas populares elegidas en 1976, aunque desde la Revolución y hasta esa fecha, no había elecciones en ese país. Si bien toda una serie de medidas van supuestamente en dirección de una transferencia de poderes a las instancias representativas, en contraparte, ha habido pocas supresiones de organismos federales, los cuales profesaban una vocación “técnica”. Notamos que en México se crearon organismos tripartitos (con un poder consultativo) como los

COPLADES, en donde están representados los ministerios federales y los elegidos localmente. En Brasil, las corporaciones de desarrollo, zonas metropolitanas y otros institutos federales siguen existiendo, pero han perdido sus prerrogativas y son fuertemente criticado por ciertos poderes locales y movimientos municipalistas.¹

Ya han aparecido críticas de ese nuevo contexto: ¿cuál puede ser la eficacia de un COPLADE en México cuyos miembros no tienen el mismo tiempo de mandato que los funcionarios que dependen de los ministerios centrales? ¿Puede el municipalismo brasileño, sospechoso de apoyarse a menudo sobre el clientelismo, ser eficaz en materia de desarrollo y de reflexión sobre las técnicas de modernización? —se preguntan algunos expertos de los ministerios y de las instituciones federales brasileñas—. En Cuba se ha propuesto una profunda reforma administrativa con respecto al plan territorial y político que llevó a suprimir un sobrante de circunscripciones (las “regionales”), tendiente a igualar espacialmente las unidades administrativas y de producción dando nuevo vigor a los partidos comunistas provinciales, poseedores de las competencias políticas y técnicas. En este país no hay duda ni crítica —ésta sólo es asunto de Fidel Castro— a los medios que permiten hacer la reforma más eficaz, racional e incluso científica.

Sobre el plano práctico y técnico: el de la repartición de los impuestos, es probablemente en Brasil donde la reforma es más adelantada. La nueva Constitución prevé un aumento considerable —algunos dicen de 20 a 30%— de los presupuestos manejados por los municipios. Sin embargo, el endeudamiento de los ayuntamientos reduce su margen de acción. Por otra parte, el costo de for-

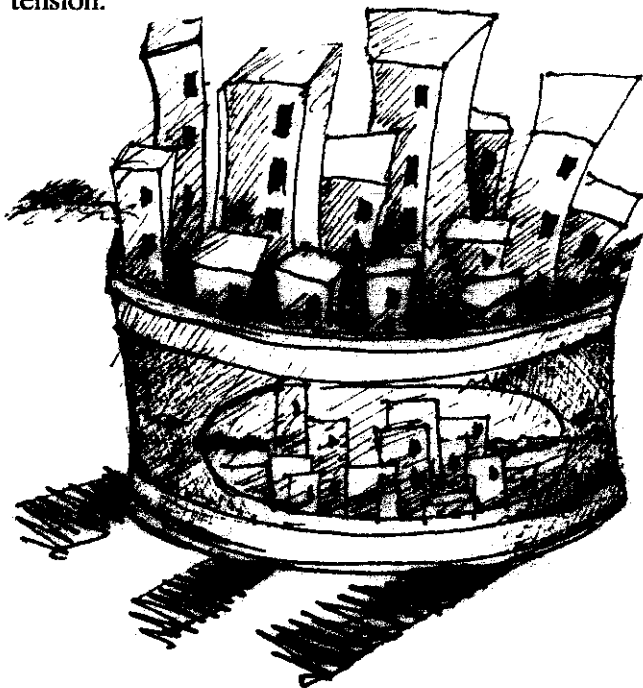
mación de los equipos municipales, así como su acceso a medios de gestión moderna es considerado difícil de sobrepasar. Los ministerios centrales, en particular sus departamentos encargados de cuestiones urbanas y municipales, así como ciertos gobiernos de estados federados, han instigado la reagrupación de municipios y la formación de asociaciones para reunir sus esfuerzos y sus demandas. Organismos regionales de las secretarías del estado federado (ejemplo de Sao Paulo) o una asistencia técnica del Ministerio del Interior (Noreste), proporcionan el apoyo o la asistencia necesaria a esta nueva forma de organización territorial cuya eficacia todavía no se ha demostrado, salvo en cierta medida en Sao Paulo (Ferreira de Chonchol, 1989).

En México, la reforma de 1983 al artículo 115 que confiere a los ayuntamientos la gestión del impuesto predial no parece haberlos movilizado. Muchos han alegado su equipamiento técnico deficiente y en "recursos humanos" para diferir su aplicación. Hace poco parecía no haber sido aplicada más que por un número reducido de municipalidades. En cuanto a los fondos puestos a la disposición de los COPLADES se han visto reducidos considerablemente, en particular en 1986, momento mismo en que las reformas debían desarrollarse. Así, sólo los estados más poderosos tenían posibilidad de presionar para que las disminuciones no fueran demasiado sensibles (Revel-Mouroz, 1989). Parece que se consideró como una mejoría la perecuación realizada por el Estado central para que la repartición de los presupuestos no dependiera ya sólo de los beneficios del petróleo.

En Cuba todos los presupuestos son repartidos por el Estado central, las asambleas locales y regionales. En la práctica sólo tienen un poder de presión y de sugestión en cuanto a las inversio-

nes, puesto que no existen propiamente hablando impuestos locales.

Sin embargo, y en forma general, en los tres países, el Estado central conserva un importante abanico de intervención: en este periodo de crisis económica es en realidad él el que define directamente la política de reconversión industrial en México (Zapata, 1989). En Brasil, a pesar del abandono de cierto número de sus prerrogativas estratégicas en provecho de los estados, por ejemplo la soberanía sobre 100 km. de cada lado de ciertas carreteras transamazónicas, mantiene su control interministerial sobre los grandes proyectos de fomento de recursos y de industrialización, como el de Carajas en el Sur de Para, sin consulta del gobierno local ni de las municipalidades, lo que las irrita mucho. El déficit a cubrir sobre el plano regional también es objeto de tensión.²



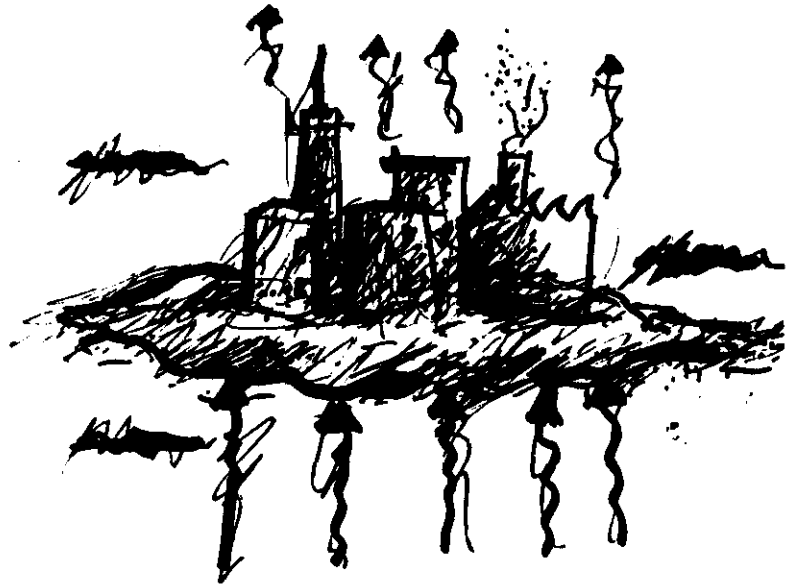
Todo funciona un poco como si la descentralización, herramienta considerada indispensable a la salida de la crisis económica y de reexpansión del capital productivo sobre el territorio, fuera paradójicamente imposible por el hecho mismo de esta crisis. El control del Estado central seguiría ejerciéndose a priori sobre lo esencial de las medidas de relocalización de los recursos puesto que los suyos son demasiado limitados para liberalizarlos. El movimiento municipalista de las grandes ciudades brasileñas cuyo propósito era lograr que el Estado central aceptara el congelamiento parcial de sus deudas internas, y que fuera promovido a iniciativa del ayuntamiento de Salvador, tampoco ha funcionado. Si seguimos la lógica francesa de la descentralización, o sea, el paso del control a priori por el Estado central al a posteriori (Rondin, 1985, varios autores), podría decirse que existe en América Latina un cuello de botella en lo relativo a la descentralización. Más, el precio que se paga por ello es muy alto; así lo reconoció el gobierno mexicano de Miguel de la Madrid al hacer un balance de su actuación, en el cual considera haber tenido cierto alcance a ese respecto (*Cuadernos de Renovación Nacional*, 1988). Ya hemos hablado de las inquietudes del Ministerio Brasileño del Interior a este respecto. La experiencia española enseña que el riesgo de aumentar las recaudaciones de impuestos adicionales, provocan reticencias (Baena del Alcázar, 1989). En Francia existen a veces inconformidades a nivel departamental, frente a los gastos "administrativos", a menudo considerados como suntuarios, desplegados por las regiones.

Estos límites, sólo esbozados aquí, de la instalación de mecanismos técnicos de descentralización, relat vos ante todo a la gestión de los recursos,

no impiden examinar los otros aspectos del objetivo supuestamente subyacentes a los proyectos de descentralización puesto que son ellos los que son más invocados: refuerzo de la democracia y consideración de la diversidad cultural y geográfica, considerada bien como riqueza, bien como realidad inevitable.

Descentralización y democracia local

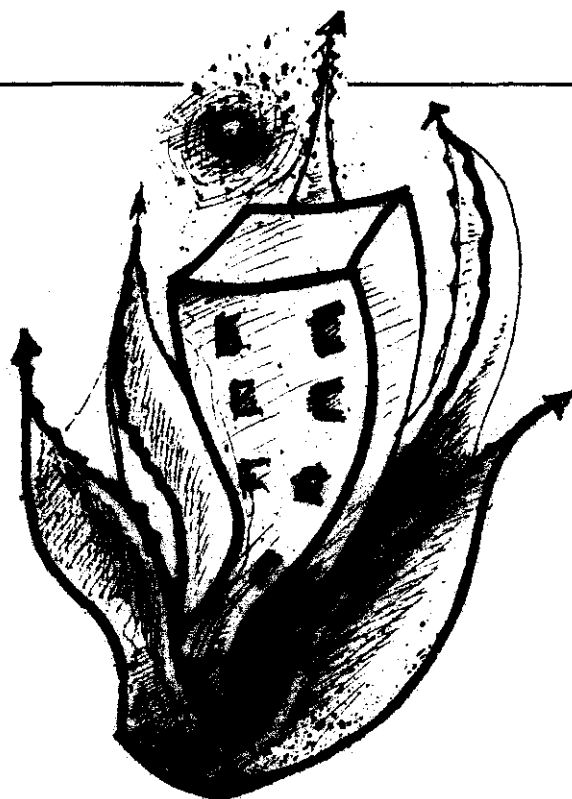
En el plano teórico, la descentralización está ligada a la cuestión de la legitimidad del Estado, que tendía a cuestionar. De los tres países que consideramos aquí, es probablemente en Brasil donde el tema fuera más debatido en el transcurso de los años 1975-1990. Es el único en donde la legitimidad del



Estado ha sido cuestionada después de veinte años de dictadura militar. Llegaron los funcionarios intermedios de los organismos federales encargados del desarrollo por ejemplo, la SUDENE, la SUDAM, de las zonas metropolitanas, organismos como la CEPLAC (Riviere d'Arc, 1987), a hacer una crítica profunda de su papel. Nada parecido a lo que sucede en México donde la planificación democrática permanece vigente, a pesar del pensamiento de los funcionarios federales en ejercicio de las regiones, en particular de las regiones de fuerte población indígena. Sin demasiado temor a equivocarnos, se puede decir que las medidas de descentralización son consideradas como un avance democrático, sin reflejar todavía una crisis abierta de legitimidad, aunque los observadores hayan creído poder detectar algunos síntomas en el transcurso de los ochenta, cuando analizaban el descrédito del PRI. Volveremos más tarde sobre este punto.

En Cuba, el sistema de centralismo democrático no se cuestiona; se estimó en 1976 que gracias a la primera etapa cumplida por la Revolución (la nacionalización de los medios de producción), la sociedad había llegado a la madurez para dar el siguiente paso hacia una etapa superior del socialismo, es decir, para su implicación en el esfuerzo nacional para hacer desaparecer las disparidades regionales.

Sin embargo, los tres países han llegado a una fase coyuntural que los llevó a cada uno a plantear a su manera, y más o menos en la misma época, la cuestión de la profundización de la democracia. Algunos autores consideran que se trata del proyecto de modernización del Estado del cual la democracia y la eficacia serían las mediaciones. Serían las garantías de la modernización neoliberal para Brasil



y México; la regionalización y la introducción de la noción de igualdad e integración territorial serían las garantías de la modernización socialista en Cuba. Volvamos sobre la coyuntura: la cuestión de la legitimidad del Estado ha sido esencial dentro del debate brasileño. El país se acordó de su periodo municipalista y de la constitución de 1946. Basándose en ese periodo, reactivó bajo la influencia del IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), el tema de la autonomía municipal. Se hizo del municipio, no sólo un crisol para la formación de hombres políticos, sino también una entidad responsable de una gestión de los servicios públicos capaz de responder a la demanda social. Aun cuando los partidos llamados "municipalistas", que han aparecido en algunas partes no tienen ninguna in-

fluencia, puede decirse que todos los partidos políticos han sido “descentralizadores”, abarcando a los partidos de izquierda como el P.C., el P.C. do B, o el P.T.³ Por otra parte, el nivel local y el de los estados federados constituyan una buena base para acceder al poder en el periodo de transición.

Este medio de acceso al poder, sobre una base territorial, se encuentra en México desde el final de los años setenta; contemporáneo a la reforma política de 1977, proveniente de una evidente crisis política que se traducía en un abstencionismo cada vez más elevado. Después de haber sido reconocidos varios partidos y la representación de las minorías políticas en las instancias locales, las fuerzas de oposición, incluyendo las de izquierda —las cuales según su tradición ideológica no eran muy sensibles a ello— se han interesado por la conquista del poder sobre una base local; sin esto, mencionar al PAN, el cual “desde 1980 centró su éxito y su estrategia sobre la conquista del poder regional y municipal” (Prévoit-Schapira y Riviere d’Arc, 1987). Para el PRI, la descentralización se volvía tema de reactivación de sus propias fuerzas locales y de la población alrededor de éstas. Algunas prácticas que confieren cierta autonomía a los PRI locales, parecen rendir fruto en el nivel electoral: por ejemplo, la de la preelección de los candidatos en el seno del partido (ha habido la reconquista de circunscripciones que pertenecían a la oposición en los años ochenta: Juchitán, estado de Chihuahua, Uruapan, etc.). En Cuba las elecciones a las asambleas populares se sitúan únicamente a nivel de un mayor compromiso y reconocimiento de legitimidad para los miembros más meritorios del partido local, aunque en principio, la Constitución no impone el ser miembro de él para ser candidato.

Más allá de esa coyuntura, cuyo tratamiento tenía por efecto democratizar las instancias de representación, ya fuera introduciendo a nivel local la medida más reconocida: el voto (elecciones de los alcaldes en Brasil, asambleas populares en Cuba), abriendo canales de acceso al poder de las formaciones de oposición, o bien aumentando su representación (Brasil, México), un tema paralelo fuertemente evocado en los tres países durante el transcurso de las últimas décadas ha sido el de la participación. Los discursos de los diferentes actores implicados no concebían la democratización sin participación incluso cuando, naturalmente, estos actores no siempre le dieran el mismo sentido.

Los balances son tan delicados y contradictorios como provisionales. No tengo los medios para evocar el desarrollo del pensamiento sobre la democracia, al cual remite necesariamente, la idea de participación. Ésta no se puede eludir si se plantea la cuestión de la descentralización en América Latina, puesto que esta idea ha estado presente en todos sus países durante las dos décadas pasadas, con mucho más intensidad que en Europa por otra parte, si se exceptúa a España. Por consiguiente me limitaré al contexto de estos últimos años para extraer una convergencia de razones que han llevado a un lugar importante la idea de participación en los discursos, tanto de los políticos como de los intelectuales, han conducido a sugerencias más o menos logradas y aplicadas, que deben desembocar sobre nuevas prácticas de la democracia.

Existen autores que hacen derivar la proposición de participación de una crisis orgánica del estado capitalista. Es un enfoque eminentemente economicista y muy abstracto, en la medida en que no examina quiénes son los grupos interesados por la

participación, ni sus escalas de intervención posible. Si se considera que sólo se trata de una liberación de los poderes económicos locales del dominio del Estado, existe en este enfoque cierta confusión entre descentralización y participación. Vemos, por otra parte, que de acuerdo con las regiones o los estados, estos grupos económicos según su contexto regional o su historia, no tienen una visión homogénea del desprendimiento del Estado central. Los empresarios de Guadalajara descritos por Carlos Alba (1987-1989) se apoyan sobre el Estado Central y los de Chihuahua son reticentes. Los plantadores e industriales del cacao de Bahía son, a menudo, muy reservados y críticos frente a las instancias federales con las que tienen que tratar. Los empresarios del sur de Brasil por el contrario, han sido muy favorecidos por las medidas de exención fiscal que les ha permitido expandirse en todo el país, y los grupos locales de Amazonia son muy regionalistas. En resumen, no hay homogeneidad en estas actitudes frente al Estado, quien a su vez no es monolítico frente a ellas y puede privilegiar uno u otro grupo según el momento de la coyuntura. Un segundo enfoque es que el modelo desarrollista de integración fundado sobre relaciones corporativistas llegó a sus límites por no decir que fracasó. El Estado, ante la presión ejercida por los movimientos populares no corporativizados y ante una demanda social que se expresa en forma territorializada, debe buscar nuevas soluciones. La descentralización-participación es parte de ellas. Sólo los poderes locales serían capaces de percibir, sobre el terreno, esta demanda social y de traducirla en hechos, a través de negociaciones y de convenios. Además, una voluntad descentralizadora puede contribuir a atenuar ciertas susceptibilidades regionalistas frente al cen-

tro, que se manifiestan tanto en México como en Brasil en varias zonas periféricas: frontera norte o sur de México, Amazonia en Brasil, que son marco de transformaciones profundas, rápidas, bastante brutales y de programas de reconversión.

Por fin, este segundo análisis supone la existencia de una sociedad civil, un espacio público según el vocabulario de Habermas, relativamente organizado a nivel local o por lo menos discernible, que habría sustituido a la sociedad de tipo rural u holista del pasado y capaz de actuar paralelamente a las organizaciones corporativistas. Este uso de la participación remite entonces al mundo asociativo y al análisis de los medios de los cuales dispone para volverse interlocutor. Para establecer esta relación entre poder público y mundo asociativo se justifica el privilegio del nivel local; y concretamente se trata del nivel municipal, que también en ciertos casos (el de las ciudades muy grandes) es ya demasiado complejo. La reflexión sobre el espacio metropolitano y sobre su complejidad administrativa ha llevado incluso, notablemente en Brasil, a considerar programas de descentralización intramunicipal (Fisher, 1988; Jacobi, 1988, 1989).

La participación considerada de este modo, no pide naturalmente a los actores solicitados intervenir en las grandes opciones económicas, como las reconversiones industriales, que permanecen como dominio del Estado y de los grandes *lobbies* profesionales o sectoriales; más bien se les pide que se encarguen, por medio de negociaciones con las autoridades locales, de toda una gama de iniciativas ligadas a la vida cotidiana. El objetivo sería, por una parte, instalar cierta clase de comunicación con las multitudes populares o excluidas para conocer sus demandas sociales y culturales. Por otra, inci-



tarlas a atender por sí mismas algunas tareas de mejoría en su marco de vida e incluso de racionalización en sus actividades económicas con el fin de que la plusvalía de éstas sea provechosa para la sociedad local en su conjunto.

La realización de este proyecto implica el reconocimiento del estatuto de asociación para las agrupaciones comunitarias nacidas a partir de alguna lucha o reivindicación; la formación de consejos consultivos populares a nivel de barrio o de las municipalidades cuando las ciudades no son muy grandes; el reconocimiento o la cooptación de líder de asociación y de barrios; la mediación de estos líderes para enviar mensajes en cierta forma preprogramados por los técnicos de las administraciones; y la instigación a asumir directamente algunas tareas colectivas (*mutirao* en Brasil, *trabajo colectivo*, *seguridad* en México, etc.). Se trata también, en particular en Brasil, de fomentar la participación de los diversos comerciantes y pequeños empresarios en debates sobre formas flexibles de "formalización" del sector informal.

El resultado de todo esto es, a menudo, que las asociaciones sean consideradas poco representativas y por consiguiente manipuladoras o que las sugerencias prácticas que proponen dichas asociaciones no cuadren con las normas establecidas por el proceso administrativo de la descentralización, por hacerles falta una visión global de los problemas; o bien, defiendan una autonomía fundada en la memoria de sus luchas y en la conciencia de la situación trunca de ciudadano de sus miembros; además tienen una gran dificultad de comunicación. Para terminar, no se ha decidido el problema de cómo conciliar la representación formal con una democracia participativa en donde las asambleas serían

dotadas de cierto poder (¿hasta qué punto?) y de un calendario con el fin de llegar más allá del simple *cahier de doléances* (cuaderno de quejas).

Para resumir, parecería que muchos funcionarios intermedios encargados de establecer estas nuevas relaciones, estarían tentados a decir, como lo hace Alain Touraine (*La palabra y la sangre*, 1988) en un lenguaje sociológico, que el movimiento popular, en particular lo que se llama en América Latina, los movimientos sociales urbanos, son más expresivos que instrumentales; y eso, cualesquiera que sean sus elementos fundadores (intereses inmediatos o a largo plazo, valores, étnias, religión, etc.). A la inversa de esta desilusión, se podrían dar muchos ejemplos de su eficacia: en toda la historia reciente de América Latina creaciones de servicios locales, soluciones de problemas de acceso a la tierra o al predio urbano, el reconocimiento de derechos, han sido obtenidos por sus luchas y sus negociaciones. (cf. Las luchas por el agua en Sao Paulo, descritas por P. Jacobi; algunas formas de invasión de inmuebles o de acceso a los predios urbanos que llegan a veces a hacer jurisprudencia en Porto Alegre, descritas por Wrana Panizzi; la historia de reubicación de las víctimas del terremoto en México, evocada por varios autores, etcétera.)

Pero, ¿significa eso que la representación del Estado en el espacio público está cambiando; que se ha establecido una comunicación y que él adquiere así nueva legitimidad? En otros términos: ¿habría ahí un medio de contribuir a la formación de un pacto social, fundado sobre la democracia local? Nada parece operar en la medida en que los presupuestos dedicados a los programas de cooperación con las organizaciones populares son irrisorios y que los ayuntamientos no tienen la voluntad de aplicar precua-

ciones de su presupuesto que permitan favorecer la urbanización de los barrios pobres subequipados (cf. Marques Pereira, 1987). Por otra parte, son considerables los cuellos de botella que deben enfrentar los ayuntamientos. Fuertemente endeudados, no tienen otra solución más que negociar, en general, con el Banco Mundial u otros organismos internacionales, lo que ellos desean hacer directamente y lo que corresponde a otra reivindicación de autonomía por parte de los poderes locales.⁵

Además de ser responsable de algunos servicios urbanos, las asambleas locales elegidas en Cuba, han sido consideradas como el paso a una etapa superior del socialismo después de haber desaparecido “la propiedad privada de los medios fundamentales de producción y la lucha de intereses que deriva de ella” (Instituto de Planificación Física, 1988), único marco que permite “la ordenación del territorio y la realización de una planificación física integral” (según el concepto propuesto por Fidel Castro).

Para reforzar este enfoque, se tenía la distancia suficiente para tener una visión de los primeros 15 años de revolución, que permitió considerar a la sociedad como madura e integrada (gozando de buena salud, alfabetizada, y en su gran mayoría consciente y asalariada) y por consiguiente capaz de ser introducida en el proceso de institucionalización y en la participación. Aunque estas asambleas locales no tienen poder sobre las grandes decisiones administrativas y económicas, como la modificación de los límites administrativos de los municipios, gestión de los planes de Estado que les corresponde —ello se revela de un análisis sistémico y científico reservado a nivel central (Partido, Juceplan)—, les atañe, en ausencia de impuestos locales, manejar bien o mal sus presupuestos a través de comisiones emanadas de ellas y encar-

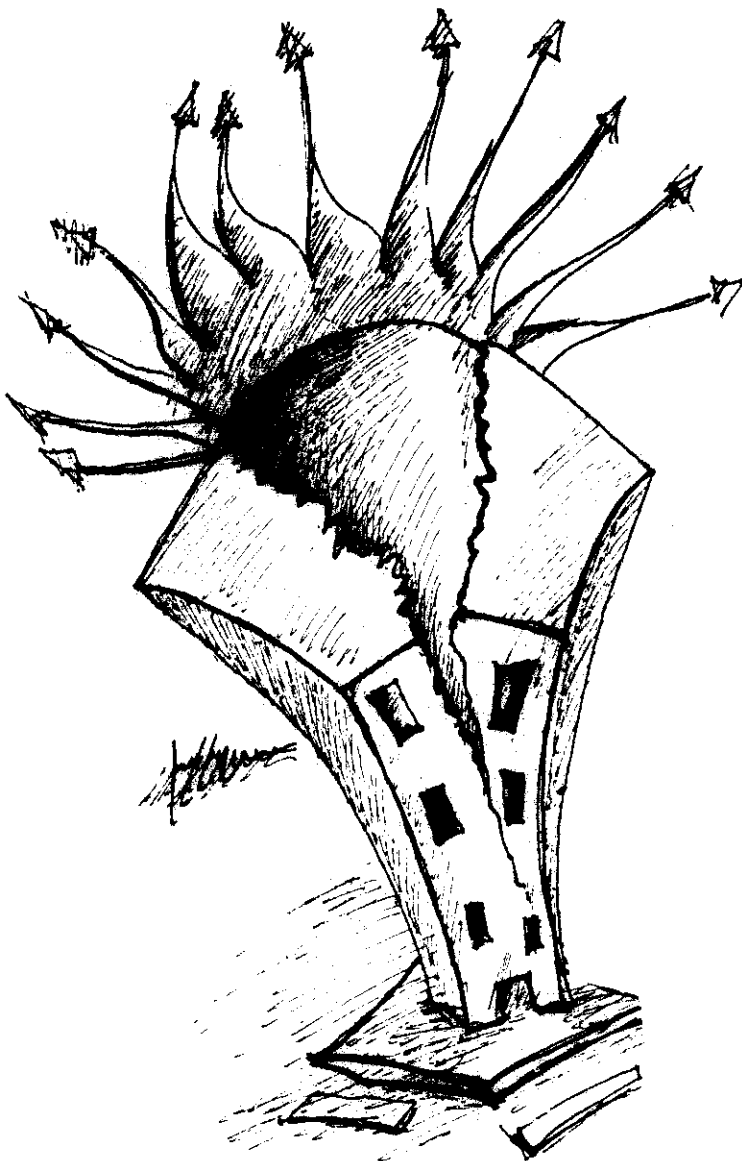
gadas de desarrollar las pequeñas empresas locales de producción. Estas últimas que se llaman “subordinadas a los poderes populares” en materia administrativa y operativa (no normativa, un aspecto reservado a los ministerios centrales) que fabrican productos alimenticios, textiles, muebles, etc., son destinadas ante todo a satisfacer la demanda local y a reabsorber las penurias. Sin embargo, la carencia de materias primas afectan su productividad y la falta de imaginación o de iniciativa, para remediar estos bloques, frenan peligrosamente su dinamismo. En la medida en que este programa de participación estaba precedido en la reforma de 1976 por un preámbulo que reafirmaba “el papel del Estado, bajo la orientación del Partido, sobre la sociedad y de la necesidad que esta dirección corresponda territorialmente a la de las actividades económicas y a la distribución de la población” (Rassi, 1981), las organizaciones directamente dependientes del Partido, como los CDR, han conservado sus prerrogativas paralelas. Así, se estableció una especie de vaivén entre las asambleas locales, los CDR jerarquizados verticalmente y el Estado-Partido, que se rinden cuentas mutuamente de sus acciones. Es lo que los textos llaman la correlación entre centralización y descentralización. De hecho, las instancias nacionales ubicadas en La Habana, ejercen una tutela sobre los organismos locales territorializados (Riviere d’Arc, 1989). Regionalización y participación no relevan en Cuba una dinámica que busque establecer nuevas relaciones entre sociedad y Estado: se supone, como ya se sabe, que la una y el otro son uno. Es entonces sobre la realización de un “producto acabado”, científicamente elaborado, fundado sobre la idea de la igualdad de los territorios y del interés colectivo (aunque la producción de las pequeñas empresas debería por fin tomar en cuenta

la necesidad de consumo individual) que descansa la descentralización/participación. El establecimiento de cierta competencia entre grandes empresas y proyectos de formación reservados a los residentes locales complementan este esquema al cual le hace falta, frente a los estímulos morales y sociales, estímulos políticos. No se sabe qué impacto tendrá a futuro la deriva total o la defección de un modelo entonces inspirado por RDA y Bulgaria. El abandono del modelo europeo ha llevado a Cuba a acercarse a los “países hermanos latinoamericanos”. El gran número de coloquios —incluidos aquellos sobre regionalización, la gestión del territorio, etc.— que se han llevado al cabo, atestiguan la voluntad de confrontar las experiencias. Sin embargo, parece ser que en la época actual, ya no se logra con estos temas y los de la participación y de la iniciativa local, actuar sobre la movilización de la sociedad, sino más bien con un apoyo activo y resuelto al gobierno central, renovando la relación directa entre el pueblo y su jefe.

Se puede uno preguntar, por otra parte, si las medidas draconianas tomadas por el Plan Collor en Brasil y la necesidad considerada por el presidente de recurrir a una extrema personalización de su papel, no llevarían a la desactivación de las búsquedas y de las experiencias de democracia local.

Descentralización e identidades regionales

La descentralización es en América Latina, como en Europa por lo demás, salvo España y quizá en un futuro cercano Europa del Este, un conjunto de normas que se refieren sólo para borrar las identidades regionales, culturales o étnicas. Sería como el otro lado del espejo, difícil de aprehender a partir del aná-



lisis de las normas administrativas. La idea de derechos específicos de minorías, que sean étnicas o comunitarias, no siempre es compatible con la de un Estado que predica la igualdad de los ciudadanos frente a los diferentes poderes. La modernización del Estado y el acceso de la sociedad a la modernidad que busca lograr por la mediación de la descentralización tendería lógicamente a valorizar los conceptos de individualismo o de socialismo, de racionalismo y universalismo, más que nociones como "tierra", "fuerza de los lugares", "peso de la historia", etc. (véase Rondin), que tienden a evocar las de notables locales, clientelas, caciquismo, coronelismo... Si parece que se renuncia a la integración por medio de la construcción del Estado providencia y por la generalización del salario, como en la época desarrollista, esto no significa que por ello el Estado renuncie a la normativización de las medidas que toma.⁶ Los programas de descentralización no aluden al concepto de "identidad" que haría correr el riesgo de un trato diferenciado. Se ejercen sobre la malla administrativa, dejando eventualmente al poder local directamente en relación con el mundo asociativo y las agrupaciones comunitarias, la posibilidad de un diálogo acerca de la defensa más de los intereses que de los valores de unos u otros. En este contexto, corresponde a cada región, o territorio, o comunidad, encontrar los caminos de su identidad y de la defensa de sus valores en el respeto de las leyes, de la Constitución y de lo que se define como la cultura nacional. La cuestión para los intelectuales es saber si los valores que son las bases de las comunidades, en general una base étnica en México, bases religiosas y excepcionalmente étnicas en Brasil, son susceptibles de integrarse a la modernidad. Dicho de otro modo, si son susceptibles de pensar sus relaciones con el exterior

sin por ello desaparecer (pero nada permite pensar por el momento que estén desapareciendo).

Esta dimensión tendría poco que ver con el regionalismo en México, que se fundamenta en general sobre antagonismos políticos (Zepeda, 1989). Es visible sólo a nivel municipal y de las relaciones que se crean en el marco de la descentralización entre comunidades, autoridades municipales e instancias federales (Hoffman, 1989).

Sin embargo, el origen de la situación mexicana parece estar en el fuerte debate sobre el siguiente punto: un reconocimiento demasiado mediatizado de las comunidades étnicas, ¿no sería, acaso, un argumento disimulado de la falta de compromiso del Estado frente a ellas? (pregunta hecha por H. Favre, en conferencia, 1990).

En Brasil, parece evidente que la democratización a nivel local ha dado vigor a fuerzas de resistencia latentes durante la dictadura, tanto a nivel regional como comunitario, fundada o no sobre la pertenencia a un territorio: regiones, comunidades de base o de barrios, movimiento negro, sin hablar de los grupos indios de Amazonia particularmente maltratados por las medidas de descentralización de la FUNAI tomadas en 1983 (B. Albert, 1987), sobre las cuales ha dado parcialmente marcha atrás la Constitución de 1988.

Si es necesario plantear la cuestión de la identidad colectiva en el marco de una reflexión sobre la descentralización, la cuestión es tan compleja que sólo aludiremos a ella en este texto. No es seguro que subyazga a los proyectos de los políticos descentralizadores. Cuando preconizan una sociedad con las asociaciones (nacidas a veces de las comunidades), saben sin duda, incluso si no lo leyeron, que "la forma de la asociación es poco compleja para poder

estructurar el contexto vital entero de la sociedad" (Habermas, 1989). Sin embargo, todas las intuiciones llevan a la afirmación de cierto vigor en su existencia en América Latina. Entonces, ¿qué lugar darle? Es sólo, me parece, por medio de la profundización de un nivel de observación intermedio que se le puede aprehender: el de una región percibida como regionalista, el de un municipio cuyo territorio está constituido por comunidades, el de una periferia urbana dinámica y reivindicativa, etc. Esta profundización tomaría en cuenta como dimensión privilegiada el deseo de autonomía, sus fundamentos y sus formas de expresión. No es seguro que estas últimas estén en correlación directa con las medidas concretas y administrativas de descentralización. Pero lo que parece evidente es que a su vez éstas las han hecho más transparentes. Para tomar ejemplos muy diferentes se puede mencionar el caso del movimiento negro en Bahía que ha ido mucho más lejos en su tentativa de entrar en el campo de lo político —es decir, más allá de la sola definición de su identidad— desde el momento en que los alcaldes son elegidos y que son propuestos canales de participación (Riviere d'Arc, 1987 y 1989). En México, en el estado de Veracruz, por ejemplo, O. Hoffman observó "que se podía hablar de un proceso de descentralización en la base, a un nivel inferior a la unidad, mínima tomada en cuenta por los planificadores; el municipio" (Hoffman, 1989). Esta observación es válida para el periodo actual al que califica de "hoy" en relación con "antes", en términos generales los años ochenta, los de la crisis económica y de la descentralización municipal.

El problema es entonces para los políticos (con el fin de hacer progresar el modelo de sociedad que han escogido promover) tanto como para los intelectuales (con el fin de hacer progresar el conocimiento

y su ciencia), saber qué es lo que conllevan estas formas de expresión, que a veces pueden proyectarse hacia el campo de lo social, de lo político e incluso de lo económico.

¿El tratamiento de este problema a nivel local o regional puede decidir sobre la cuestión espinosa de saber si, metodológicamente, conviene insistir sobre las diferencias y las particularidades o sobre lo que une?

En Cuba no es necesario insistir sobre el hecho puesto que estas cuestiones no se plantean. Por una parte, por una razón empírica e histórica porque la formación de la población en ese país, colonia de poblamiento y de fuerte inmigración española reciente (1902-1945), muy móvil y dispersa en un pequeño territorio nacional, ha hecho que las tensiones fueran atenuadas y que reinara una homogeneidad en la población anterior a la Revolución. Por otra, porque la problemática de la identidad y su carga social y cultural no es considerada científica y se supone que es caduca desde el instante en que la sociedad es independiente y socialista.

Conclusión

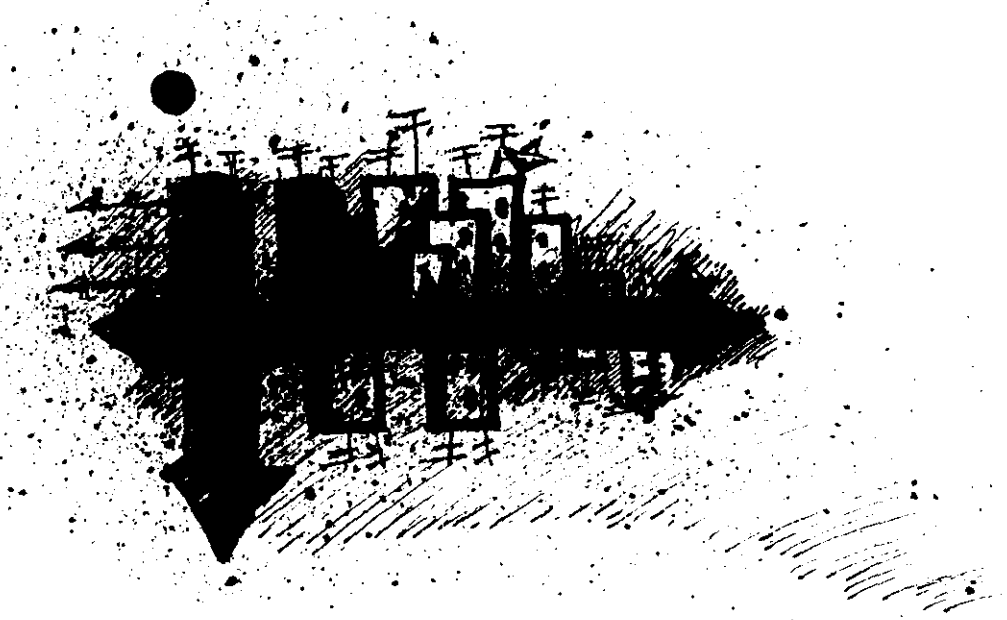
México y Cuba en sus declaraciones de intención sobre la descentralización y la regionalización acentúan el aspecto económico, y el control y los remedios que se deben proporcionar a los disfuncionamientos y a los desequilibrios regionales. Permanecen como objetivos principales: impedir el flujo de poblaciones hacia las grandes ciudades, en particular hacia las capitales nacionales, y desarrollar los servicios sobre el territorio.

Ya hemos dicho que en México, el Estado central asumía los programas de reconversión in-

dustrial. Sin embargo, se han hecho concesiones a los poderes políticos y económicos regionales para negociar localmente la implantación de nuevas inversiones extranjeras. Este cambio parece favorecer particularmente a los estados del Norte, en particular a los fronterizos, en la mira de los proyectos de desarrollo de las maquiladoras.

En cambio, a nivel de los servicios a las poblaciones, en particular los de salud y de educación primaria para la "sociedad abierta", según la expresión usada en México, el objetivo a más o menos largo plazo es desplazar la responsabilidad a las administraciones regionales y locales. Ello se puede hacer sólo en forma progresiva y depende por el momento de una dinámica contradictoria: si se supone que la demanda social es susceptible de ser aprehendida en mejor forma a estos niveles, que la gestión centralizada es burocrática e ineficiente, es necesario que los niveles intermedios sean capaces financiera y técnicamente de tomar el relevo, en el respeto a la igualdad de acceso para todos los ciudadanos. Nada semejante sucedió y condujo a la multiplicación de los puestos federales en los estados, cuando se trataba más bien de reducirlos, con el fin de dar un apoyo o una tutela a los niveles federados. Sin embargo, algunos creen percibir que esta contradicción: el sobrecosto para el Estado de la desconcentración, se traduce en un abandono de las zonas más marginadas, por lo general las zonas indígenas y en particular sobre el terreno de la educación. Abandono justificado bajo el pretexto del respeto a la autonomía cultural de las comunidades.

El grado de autonomía adquirido por cada PRI regional a nivel político, parece ser el que determina las diferencias de comportamiento: entre más han tenido que aceptar la competencia con fuerzas de



oposición para volver a adquirir credibilidad, más han tenido que negociar con las organizaciones populares, independientes de su feudo, en el marco de los estados. ¿Hasta dónde puede llegar esta dinámica y en qué medida es aceptable, cualesquiera que sean los grupos sociales o corporativistas que la llevan?

La regionalización en Cuba corresponde, ante todo, a un intento de fijación de las poblaciones y a un refuerzo de la red industrial-agrícola de ciudades medianas. Ésta es considerada como la estructura ideal del sistema nacional. Este proyecto se apoya sobre bases a la vez económicas, científicas y morales. Las deficiencias de su aplicación —o eventualmente su fracaso— podrían culpar a los niveles intermedios del Partido Comunista (en particular en su deber de concientización), pero por su esencia misma no puede ser criticado en la base,

puesto que depende ante todo de la competencia científica de los que lo elaboraron.

Como ya lo hemos dicho, es en Brasil donde el debate sobre la democracia local ha sido llevado más lejos, puesto que se trató de un verdadero cambio de sistema político. Incluso cuando, en el terreno económico, el Estado central conservó numerosas prerrogativas destinadas a favorecer el despliegue de una acumulación más competitiva entre las regiones, el cuestionamiento abierto de la dictadura, del centralismo y de su corolario el clientelismo, hizo más transparente la exclusión de gran parte de la población que ningún partido niega. Corporativismo y desviación de las políticas sociales han sido denunciados. Los intelectuales a menudo se han hecho portavoces de las minorías. Así es como a falta de compromiso del Estado, instrumento del liberalismo, ha sido algunas veces con-

fundido con cierta utopía libertaria de la autonomía de las comunidades, cuestionando por ello la idea misma de los grandes programas nacionales de integración social.

La participación, instrumento presunto de comunicación puede a la vez contribuir a reforzar la salida del Estado, bajo pretexto de respeto a esta autonomía, y favorecer el clientelismo y la cooptación locales. Pero esta visión pesimista debe ser relativizada porque en los hechos, los ejercicios de democracia local y su corolario: la "participación" —difícil de instalar por cierto y que puede ser sospechosa de cuestionar por la idea misma de las luchas sociales—, ya han dado resultados que no deben de ser olvidados.

El problema grave es que, en cierta medida, este contexto puede también conferir un carácter dualista al funcionamiento de la sociedad brasileña. De todos modos, la aplicación del Plan Collor implica un control muy jerarquizado y conlleva el riesgo de que el debate sobre la descentralización/participación se vuelva inocuo.

Traducción de Annick Poirier Le Nédélec

Notas

- 1 La nueva Constitución brasileña da a los estados federados la libertad de dotarse o no de una instancia metropolitana.
- 2 ¿Qué reserva el Plan Collor sobre la reforma fiscal y sus consecuencias regionales? Deberían en principio ser favorables a las regiones. Pero no es más que una impresión. Por otra parte, la constitución prevé el mantenimiento de una pequeña parte de la perecuación nacional para el apoyo directo al desarrollo de las regiones más pobres (Noreste, Norte).
- 3 El PC y el PC do B, fueron activos en la movilización sobre el tema municipal en los años 1984-1985; en particular en noreste y el norte, cuando figuraban en la nebulosa PMBD, que poseía muchos gobiernos federados y grandes ayuntamientos.
- 4 En su artículo X del cap. IV, la nueva Constitución Brasileña de 1985 precisa la necesaria "cooperación de las asociaciones representativas en la planificación municipal".
- 5 Es en ese sentido que se expresó Erundina, alcalde PT de Sao Paulo, cuando fue a París en octubre de 1989.
- 6 Para ilustrar esto, un ejemplo que indigna a los etnólogos y que no interesa a los tres países de los cuales hablamos aquí, puede ser citado: en Francia, el RMI, distribuido a los no activos por los departamentos es dado sistemáticamente a los indios de Guayana que viven en su comunidad, considerados no activos, puesto que tienen una relación con su tierra que no tiene estatuto (relatado por P. Grenand, 1990).