

¿Por qué generar y difundir conocimientos analíticos y prospectivos en cuanto a las interrelaciones entre el Estado, la sociedad y la economía en la crisis, como parte de la conformación de estrategias para la reconstitución de tal relación y para la transformación del Estado?

Porque la difícil consolidación de sistemas políticos democráticos constitucionales y los desafíos de la crisis económica obligan a reabrir la problemática del desarrollo, incluyendo, por una parte, la construcción de consenso y de legitimidad, y por otra, la eficacia social de las decisiones estatales.

Este volumen forma parte de una serie que recoge los resultados del Proyecto PNUD - UNESCO - CLACSO, RLA-86/001, identificada con el título

¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? e integrada por los siguientes volúmenes:

1º y 2º *Democratización/ modernización y actores socio-políticos,*

3º y 4º *Los actores socio-económicos del ajuste estructural,*

5º y 6º *Centralización/ descentralización del Estado y actores territoriales,*

7º y 8º *Innovación cultural y actores socio-culturales.*

El volumen 9º estará dedicado a una síntesis prospectiva y comparativa regional sobre la reestructuración de las relaciones del Estado, la sociedad y la economía, a cargo de la coordinación del proyecto.

Autores

E. Gonzales de Olarte, S. Romero Pittari, S. Peñalva,
P. Pérez, A. Rojman, S. T. Aparicio, A. Díaz, A. Sáez
Chatterton, C. Navas, A. Fajardo Reina, M. López Maya,
L. Martínez Olavarría, A. Urdancta

Coordinadores

F. Calderón y M. R. dos Santos

31

5. Centralización/descentralización del Estado
y actores territoriales

¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?

5. Centralización/ descentralización del Estado y actores territoriales

clacso

Biblioteca de Ciencias Sociales

Volumen 5

**¿Hacia un nuevo orden estatal
en América Latina?**

**Centralización / descentralización
del Estado y actores territoriales**

Programa de Publicaciones

Biblioteca de Ciencias Sociales

Directora: Cristina Micieli

Secretaria: Patricia Feliu

I.S.B.N. 950-9231-31-4

Diseño de Tapa: Beatriz Burecovics y Viviana Barletta

Composición y armado: Cronopio Azul

Florencio Varela 683, Gerli, Buenos Aires

Impresión: Taller Gráfico Luna

Primera edición: mayo de 1989

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Copyright de todas las ediciones en español por

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

(CLACSO)

E. Gonzales de Olarte, S. Romero Pittari, S. Peñalva,
P. Pérez, A. Rofman, S. T. Aparicio, A. Díaz,
A. Sáez Chatterton, C. Navas, A. Fajardo Reina,
M. López Maya, L. Martínez Olavarría, A. Urdaneta,
F. Calderón y M. R. dos Santos (coordinadores).

¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?

Centralización / descentralización del Estado y actores territoriales

clacso
Consejo
Latinoamericano
de Ciencias
Sociales

Este volumen ha sido financiado con fondos del Proyecto RLA-86/001, PNUD-UNESCO-CLACSO y del Swedisch Agency for Research Co-operation with Developing Countries (SAREC), Estocolmo, Suecia.

Las opiniones contenidas en los artículos de este volumen son responsabilidad exclusiva de los autores y no coinciden necesariamente con aquellas de las instituciones patrocinantes del Proyecto ni con las de la coordinación del mismo.

Presentación

Vientos de fin de siglo soplan en el continente. Pareciera que los procesos de transnacionalización e internacionalización de la política, la economía y la cultura constituyen los fenómenos estructuradores, que juntamente con los programas e impactos de la revolución tecnológica en las diferentes realidades nacionales y regionales, modifican el universo de la acción colectiva.

Nadie sabe a ciencia cierta qué posición y qué roles cumplirá América Latina en este nuevo marasmo internacional, aunque se sabe por ejemplo que la región tendrá que necesariamente integrarse y competir en esta nueva olimpiada; se sabe también, según varios tecnocráticos presagios, que oscuras nubes se ciernen sobre la participación latinoamericana en el mercado mundial y que las políticas de ajuste tienden a producir una integración parcial y excluyente de la región en el mundo.

Sin embargo poco sabemos acerca de las postulaciones, ejercicios y resultados concretos o virtuales de las políticas que ejecutan o demandan los distintos actores socioeconómicos, socioculturales y sociopolíticos para volver a enfrentar la integración de las sociedades latinoamericanas a los nuevos procesos de internacionalización de la política y la economía, como tampoco sabemos cuánto aquellos recogen las posibilidades y potencialidades reales de desarrollo y cambio; aún más, no sabemos qué actores se plantean estos desafíos y si sus orientaciones son fecundas para enfrentarlos.

La cuestión es difícil, pues no sólo hay nuevos códigos de los actores sociales y políticos, sino también porque las transformaciones pasan por el

Estado y éste, como es conocido, fue un actor histórico que organizaba y repartía los naipes en las sociedades latinoamericanas. Hoy, empero, esa función aparentemente se agota y el Estado empieza a transformarse, en relación a sí mismo, en relación al emergente interés político en la democracia, en relación a los actores sociales. ¿Estamos pues ante la emergencia de un *nuevo orden estatal en América Latina*?

Las publicaciones producidas por el programa PNUD-UNESCO-CLACSO (nueve en total) tratan de responder cuáles son las diferentes políticas que impulsan los Estados latinoamericanos, qué respuestas dan a éstas diferentes actores económicos, sociales, políticos y culturales en los distintos países de la región y qué prospectiva emerge de esta interacción.

Los primeros dos volúmenes están dedicados a la democratización y modernización del Estado. Los volúmenes tercero y cuarto a la innovación de políticas económicas, principalmente las políticas relativas al ajuste. Los volúmenes quinto y sexto versarán sobre las políticas de descentralización/centralización, en tanto los volúmenes séptimo y octavo incluirán los trabajos sobre innovación en políticas culturales y transformaciones en el campo cultural. Finalmente publicaremos un volumen de tendencias históricas a nivel latinoamericano. Como podrá apreciar el lector, las políticas son centrales y múltiples los actores que interactúan con ellas.

Los primeros volúmenes de cada dimensión analítica —recién mencionados— reproducen una síntesis del proyecto que dio lugar a la investigación, la cual se desarrolla hace dos años y tiene una duración de tres.

Los estudios nacionales fueron encargados a equipos diversos de investigación pertenecientes a centros miembros de CLACSO en cada país, que volcaron su experiencia e investigación de años. El trabajo fue realizado gracias al PNUD y a la UNESCO, organismos con los cuales intercambiamos constantemente impresiones, críticas y comentarios no sólo en el plano de la gestión sino también en el de la labor intelectual.

CLACSO, con este aporte, espera contribuir al conocimiento y a la búsqueda de opciones frente a la crisis que sufre actualmente la región.

La elaboración y coordinación del proyecto estuvo a cargo de Mario R. dos Santos y mía.

Fernando Calderón
Secretario Ejecutivo de CLACSO

Agradecimientos

Este proyecto contó y cuenta con múltiples apoyos institucionales y personales. La enumeración que sigue pretende dar cuenta de este hecho sin ser exhaustiva. Agradecemos pues al PNUD y a la UNESCO su reiterada confianza en el Consejo, como así también a los centros miembros que generosamente enfrentaron la tarea. A nivel personal, dejamos constancia de nuestro reconocimiento a los investigadores convocados y autores de los estudios incluídos, como también a aquellos que desde las instituciones citadas como desde la Secretaría Ejecutiva compartieron la iniciativa y/o trabajaron para ella. Entre los primeros están Hugo Navajas Mogro, César Miquel, Augusto Ramírez Ocampo, Ema Torres, Henry Harman, Eduardo Gutiérrez, Ignacio Pérez Salgado y Brígida Watson (del PNUD), Julio Labastida, Gonzalo Abad, Oswaldo Lingua, Ernesto Ottone, Luis Barriga, Oscar Vargas (de la UNESCO), y Cristina Micieli, Patricia Felju, Andrea Saslavsky y Alicia Szmukler (de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO).

Las críticas y comentarios al proyecto hechas por Alain Touraine, Manuel Castells, Fernando Fajnzylber, Enzo Faletto, Adolfo Gurrieri, Oscar Oszlak, Juan Enrique Vega, René Mayorga, José Joaquín Brunner, Angel Flisflisch, Carlos Franco, Jorge Balán, Elizabeth Jelin, Jorge Schwarzer, Jorge Katz, Alejandro Roffman, Narda Henríquez, Manuel Barrera y Néstor García Canclini fueron especialmente valiosas y alentadoras.

Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/sociedad/economía

El texto que sigue reproduce parcialmente el documento de proyecto regional RLA 86/001 PNUD-UNESCO-CLACSO e incluye explicitaciones hechas en el documento de referencia del proyecto mencionado. Ambos materiales enmarcaron la producción de los estudios que forman estos volúmenes sobre democratización/modernización del Estado y aquellos que los continuarán sobre innovación en políticas económico-sociales, innovación en políticas culturales y transformaciones en el campo cultural y descentralización/centralización del Estado.

La intencionalidad que animó la iniciativa del proyecto aparece aquí y ello permitirá entender mejor los estudios de caso, evaluando los logros y también las dificultades de un trabajo colectivo regional arduo que convoca esfuerzos intelectuales de larga duración.

Objetivo del desarrollo del proyecto (necesidades regionales a las que responde)

Como ha sido recogido en los documentos preparatorios del Programa Regional para América Latina y el Caribe (PREALC), por ejecutarse en el período 1987-1991 y asimismo en el Programa del Sector Ciencias Sociales de la UNESCO y en su Gran Programa 1 sobre prospectiva, se advierte cada vez más intensamente la necesidad de producir transformaciones en el Estado pues recaen sobre él las posibilidades de articular y fomentar los esfuerzos de la sociedad en su conjunto sometida a los impactos de la crisis. Tal consciencia está presente en buena parte de los gobiernos de la región, que reciben demandas de democratización en un contexto donde una gobernabilidad económica progresiva se vuelve extremadamente difícil. Esta dificultad se vincula con las tendencias de la reestructuración económica a nivel mundial, las cuales marginan a la periferia y vuelven previsible una nueva trama económico-financiera-tecnológica que afecte negativamente la coherencia y cohesión de los Estados nacionales latinoamericanos, al inhibir posibilidades de desarrollo.

En efecto, recientes estudios prospectivos (CEPII, OCDE, CEPAL, etc.) muestran una tendencia a una mayor internacionalización de la economía respecto del capital, de los mercados de ciertas materias primas y de los procesos de gestión y de innovación tecnológica, procesos que provocarían el fortalecimiento de los Estados Unidos, el Japón y algunos países del sudeste asiático. La nueva división internacional del trabajo resultante marginaría aún más a la periferia, con lo cual América Latina perdería posiciones de desarrollo relativo.

Por otra parte, la eficacia, la capacidad de previsión y la racionalidad de los Estados latinoamericanos —tanto interna como en su acción sobre el conjunto social— ya no ha bastado durante las últimas décadas para garantizar adecuadas políticas públicas. El rápido y cualitativamente complejo crecimiento burocrático del Estado, a través de sus múltiples instituciones, aparatos y presupuestos no guarda hoy relación con las necesidades de efectividad estatal ante la crisis y menos aún con las perspectivas de la región para los próximos años.

Inclusive el fortalecimiento del Estado propio de los procesos de transición a la democracia (por su concomitante legitimación) y de exigencias derivadas de la crisis (mayor intervención obligada), no le proporcionan inmediata y necesariamente a aquél mayor capacidad de gestión del desarrollo. Las transformaciones actuales en América Latina tienen más que ver con cambios en los regímenes políticos que con cambios en la funcionalidad del Estado y en su estructura organizativa. Se corre pues el riesgo de una continuidad de la máxima instancia del poder social en tanto síntesis de relaciones sociales y también en tanto aparato burocrático.

La difícil consolidación de sistemas políticos democráticos constitucionales y los desafíos de la crisis económica obligan, por consiguiente, a abrir la problemática del desarrollo, incluyendo, por una parte, la construcción de consenso y de legitimidad, y por otra, la eficacia social de las decisiones estatales.¹ Ambas dimensiones parecen requerir como nunca capacidad de invención institucional y de innovación en las políticas económicas y socio-culturales. Sin esa capacidad, la racionalidad estatal llegará a abrazar regulatoriamente una porción cada vez menor de la realidad, lo cual, aunque tendencia general, se vuelve más dramático en la periferia. Inmensas porciones de la realidad social quedarán abandonadas a su suerte material, más allá de que sobre ellas sea posible seguir ejerciendo coerción estatal y logrando umbrales de orden público.

Como contraparte, la sociedad —pese a las múltiples demandas que plantean sus distintos agrupamientos (partidos, corporaciones, movimientos sociales clásicos y nuevos, grupos económicos, etcétera)— no logra impulsar la gestación de sistemas de representación y de gestión, acordes a su propia heterogeneidad y capaces de aportar viabilidad a las parcialidades unidas en una totalidad coherente y democrática.

Como apuntaba Fernando H. Cardoso negando la validez de pensar el Estado por una parte y la sociedad por otra, "cuando tenemos que enfrentarnos con la temática de la crisis del Estado y de su reconstitución, la temática no es la del Estado, es la de la sociedad; es la reconstitución de las sociedades, de la cual el Estado es una parte permanente y central".

En esta situación —esquemática en pro de una presentación concisa del proyecto— los conflictos exponen la incapacidad de las formas políticas para procesarlos. Una grave desigualdad en cuanto a los impactos de la crisis se suma a aquella derivada del manejo tradicional del poder y de las tendencias históricas en el plano económico-social. Hay un surgimiento de nuevos movimientos sociales (étnicos, de campesinos pobres, de mujeres,

de jóvenes, de otras minorías, de derechos humanos), y los llamados clásicos exhiben importantes cambios internos. La creciente pérdida de centralidad del modelo industrial de desarrollo, que anteriormente permeaba el orden social pese a todas sus limitaciones, impide esa fluidez entre el Estado, los partidos, el movimiento social y el funcionamiento del aparato productivo, anudando rigideces en distintas dimensiones. Las demandas improcesables o prácticamente improcesables no son sólo las demandas éticas respecto del orden social, sino aquellas de satisfacción de necesidades básicas para vastas mayorías (trabajo, alimentación, vivienda, salud, educación). Algunas se han extremado hasta volverse "no políticas" y otras presentan la radicalización propia de su carácter absolutamente básico.

Aparentemente habrían llegado a su término los modelos conocidos de integración entre lo social y lo político, abarcando la crisis del Estado tanto a las formas autoritarias como a las del Estado de bienestar. Las inconsistencias no aparecen solo en la inconmensurabilidad entre demandas y respuestas efectivas, sino en cuanto a la capacidad estatal de constitución de actores sociales o de incidencia articuladora sobre ellos. Su poder unificador choca con una rebelde heterogeneidad tanto en sí mismo como en la realidad que debería abarcar. En ocasiones llega a aparecer como un actor fragmentado más.

Ahora bien, puede avanzarse que en el transcurso de esta crisis inédita, que esteriliza recetas políticas y económicas anteriores, se modificará profundamente la relación entre el Estado, la sociedad y la economía en los países latinoamericanos. Ello es lo que ocurre en las crisis estructurales, como fue dable ver en la crisis del 30 que dio origen al Estado de bienestar o protector. Tal modificación irá ahora seguramente más allá de la oscilación entre una centralización autoritaria y un acatamiento a un mercado político de intereses sectoriales o corporativos.

Explorar los escenarios futuros posibles de esa modificación de la relación entre Estado, sociedad y economía es en la actualidad una labor pendiente e imprescindible en la medida en que el conocimiento de las tendencias actuantes es parcial y en general se reduce a extrapolaciones de la situación en el plano exclusivamente económico-social, sin una consideración totalizadora de los condicionantes y potenciales de cambio presentes intra-estatalmente y en el seno de la sociedad.

En este sentido, creemos que se debe trabajar en función de "identificar opciones dinámicas que puedan compensar las tendencias negativas", como se lee en uno de los párrafos del documento *"A UNDP overview: prospects for technical co-operation in Latin America and the Caribbean in the eighties"*.

Tal identificación de opciones dinámicas, o sea de nuevos modelos de desarrollo económico y de participación socio-cultural a nivel nacional y subregional, requiere elaborar conocimientos sobre los aportes a los mismos de los actores en juego, incluidos los Estados. Como adelantáramos, se trata de procesar los condicionantes y los potenciales de cambio presentes intra-estatalmente y en el seno de la sociedad. Sólo así podrán cons-

truirse los escenarios futuros posibles, ya que el espacio de elaboración de políticas públicas y de la misma institucionalización es el de la sociedad y sus conflictos.

Recapitulando:

- 1— En la región, los Estados nacionales enfrentan la necesidad de producir transformaciones en su seno, a fin de ganar capacidad para responder adecuadamente a un proceso de ajuste económico sumamente crítico que amenaza la gobernabilidad sistémica, de lo cual existe una conciencia incipiente por parte de los gobiernos y por parte de diversos actores sociales que reclaman modificaciones en las políticas de los aparatos estatales;
- 2— La capacidad de gestión del desarrollo por parte de los Estados latinoamericanos² no se incrementa necesariamente aún con procesos de fortalecimiento derivados de una mayor legitimación (por las aperturas democráticas) o de la centralización de decisiones claves de política por imperio de la crisis;
- 3— Aparentemente no resulta posible seguir pensando en el diseño de políticas públicas capaces de dar respuestas a las perspectivas económicas regresivas, o al menos que las mitíguen, sin hacerse cargo en tal diseño de los cambios que se están produciendo en la relación Estado, sociedad y economía;
- 4— Tales cambios no han sido analíticamente ponderados en pro de disponer de escenarios futuros posibles a nivel nacional, subregional y regional, donde aparezcan combinados resultantes probables del accionar de distintos actores sociales;
- 5— La difícil consolidación de sistemas políticos democráticos constitucionales y los desafíos de la crisis económica parecen requerir como nunca capacidad de invención institucional y de innovación en las políticas económicas y socio-culturales, sin que sea posible escindir más la problemática de la construcción de consenso y de legitimidad de aquella de la eficacia social de las decisiones estatales;
- 6— La identificación de "opciones dinámicas que puedan compensar las tendencias negativas", o sea de nuevos modelos de desarrollo económico y de participación socio-cultural, no puede realizarse a través de ejercicios de extrapolación de tendencias exclusivamente económicas, sino integrando tendencias de comportamiento de actores claves, incluidos los Estados.

Ante la necesidad de disponer de los escenarios futuros posibles que hemos mencionado, considerándolos elementos valiosos para la toma de decisiones (gubernamentales y no gubernamentales), y en función de los razonamientos expuestos y recapitulados, proponemos el cumplimiento del siguiente objetivo regional de desarrollo: *generar y difundir conocimientos analíticos y prospectivos en cuanto a las interrelaciones entre el Estado, la sociedad y la economía en la crisis, como parte de la conformación de estrategias para la reconstitución de tal relación y para la transformación del Estado.*

Contribución del proyecto al objetivo regional de desarrollo

El proyecto proporcionará descripciones de las tendencias actuantes y de su proyección en el mediano plazo, en los niveles nacional, subregional y regional, a fin de que en los sistemas de toma de decisiones con incidencia societal exista una mayor comprensión de las consecuencias de determinadas opciones de acción, a partir de la visualización de los juegos de los distintos procesos y actores estudiados. Respecto de esto, será una preocupación constante evaluar la comprensión que los actores considerados ya tienen de las consecuencias de determinadas opciones de acción. Interesa sobremanera verificar los costos sociales que los distintos actores estiman derivarán de sus propias opciones de política y su disponibilidad o no a pagarlos. La dificultad para concebir políticas de crecimiento socialmente progresivas hace particularmente importante este punto.

Con ello se buscará cubrir el déficit en el conocimiento práctico y teórico³ sobre las interrelaciones y yuxtaposiciones entre el Estado, sociedad y economía, motivo que interfiere en la determinación de las causas profundas por las cuales el Estado no es capaz de responder a importantes tareas de desarrollo. O sea que el proyecto se hace cargo de la necesidad expresada por distintos gobiernos y actores sociales de una integración entre política y economía, compatibilizadas en una gestión de desarrollo no atribuible ya a un sólo dominio (el de la economía suprimiendo la política, en las propuestas neo-liberales, o el de la política como sola instauración o recuperación de la institucionalidad democrática o Estado de derecho).

La contribución del proyecto será pues revelar y difundir los escenarios posibles de la reconstitución de la relación Estado-sociedad, reconstitución que en claves progresivas o regresivas será seguramente impuesta, por una parte, por las nuevas relaciones internacionales en gestación y, por otra, por la necesidad de responder de alguna manera a condiciones nacionales cada vez más específicas en esta nueva dualidad entre homogeneización mundial creciente a nivel tecnológico-productivo y diversificación de las sociedades.

Acotación del objeto de estudio y alcance de las investigaciones

El objeto de estudio del proyecto en cada una de sus fases de agregación (nacional, subregional y regional) está constituido por las políticas estatales o de otros actores sociales y/o por las demandas de políticas que estos últimos realicen. O sea que los escenarios futuros posibles surgirán en todos los casos a partir de las combinatorias entre políticas y demandas de políticas.

En este sentido consideraremos *políticas* tanto aquellas declaradas como tales por el actor de que se trate, como las indicadas por series de acciones concurrentes. (Por ejemplo, una política expresa de reforma administrativa del Estado y las series concurrentes de acciones estatales que transforman la estructura del aparato estatal en el mismo sentido o no

que aquél declarado en la legislación y/o medidas de reforma administrativa).

En el campo de las políticas se destacarán, para tratarlas, aquéllas que impliquen innovación (que impliquen pues ejercicio de poder independiente y no prefijado por una regulación jurídica normativa ya establecida), sea en el sentido progresivo o regresivo, iniciador de transformaciones más o menos inmediatas o de modificaciones "en germen", pero importantes por su cualidad original o contrapuesta a la tendencia dominante y con efectos potenciales a largo plazo. La capacidad de impacto sistémico, de afectar al conjunto de dimensiones o de actores en juego es entonces lo decisivo. Recuérdese que para la confección de escenarios posibles se deben identificar tendencias dominantes y secundarias, tomando como referencia el alejamiento o acercamiento a la "salida óptima de la crisis".

La elaboración de todos los items será en lo posible multidisciplinaria (por ejemplo, no se describirá una reforma administrativa —dentro de la dimensión analítica democratización-modernización del Estado— en términos sólo organizacionales, sino también del uso de los recursos disponibles, incidencia en el presupuesto, nivel de salarios, jerarquización y de la redistribución de poder político que implique).

En cuanto al horizonte temporal de las investigaciones y dado el carácter comparativo y prospectivo del ejercicio se tomará como límite hacia el pasado el año 1980, entendiéndose que el eje es el presente y en él las retenciones y protensiones actuantes. Estos términos (tomados de Husserl) indican que se privilegiarán los lazos hacia el pasado inmediato identificables en el presente y las anticipaciones de futuro también contenidas en el presente bajo la forma de tendencias.

Respecto de los niveles de agregación debe señalarse que trabajaremos a partir del nivel nacional y que éste será el nivel de las investigaciones base encargadas a los centros.

En ese nivel, el nacional, se realizará la primera ponderación de tendencias *en* y *entre* dimensiones analíticas para llegar a los escenarios de cada país, sin perjuicio de poder trabajar también en síntesis subregionales por dimensión analítica.

Es importante incorporar que el proyecto de ninguna manera intenta formular uno o varios paradigmas ideales y abstractos sobre cómo deben ser las relaciones entre Estado/Sociedad y Economía, sino en primer lugar describir las tendencias empíricas construyendo diagnósticos válidos. A fin de facilitar esto se acepta sí una imagen óptima de salida de la crisis para confrontar con ella las tendencias empíricas principales y subordinadas. En todo caso, los diagnósticos elaborados permitirán luego acciones propositivas de los distintos actores, en función de un reconocimiento previo de tendencias. Se confía en que ello contribuya también a superar la crisis de paradigmas propositivos en diversas disciplinas sociales (sobre todo economía y ciencia política).

Como se señalara anteriormente, las políticas y/o demandas de políticas serán investigadas atendiendo al campo de acción que se genera en

torno de ellas. Tales campos de acción son en realidad *la unidad de análisis* constante del proyecto, constituyendo los escenarios los resultados posibles de los campos de acción.

Podríamos decir, desde otra perspectiva, que las políticas en tanto acciones transformadoras de la realidad son a la vez resultantes de la acción de los actores y campos de acción de los mismos.

Siempre es importante distinguir si el campo de acción en torno de una política es altamente conflictivo o no, en función de la oposición-cooperación cerrada o abierta que tengan los distintos actores sociales y su peso relativo, o sea, resulta relevante la estructura de participación en torno de una política y el tipo de acción que genera (respecto de la acción misma puede ser útil la desagregación toureniana en intensidad, orientación, sentido y dirección de la acción).

Dimensiones analíticas: explicitación y desagregación

Las dimensiones analíticas seleccionadas en el proyecto son pertinentes para rastrear la reconstitución de la relación Estado/sociedad/economía en la crisis, lo cual se percibe claramente en la siguiente explicitación y desagregación de las mismas.

Dicha reconstitución es advertible en la casuística nacional, pero mucho más en sus tendencias dominantes, o sea aquellas expresivas de un principio de estructuración adaptativo respecto de las modificaciones que experimenta el sistema internacional. Es importante pues registrar cuál es el grado de coherencia de los actores sociales y políticos que optan por esta respuesta, al tiempo que se identifican sus implicaciones en diversos aspectos de la realidad.

Por otra parte, resulta relevante observar las tendencias contrapuestas que existan, así sean de menor fuerza y amplitud, o se hallen "en germen", pues de ellas depende una virtual reconstitución progresiva.

Respecto de la explicitación que sigue de las dimensiones analíticas vale indicar que en el taller teórico-metodológico se prefirió explicitar y desagregar de manera amplia cada dimensión analítica, dando por sentado que la elaboración de los temarios de investigación nacionales implicaría una selección de los aspectos enumerados en función de las distintas realidades nacionales.

Estas dimensiones analíticas, en función de lo expuesto, serán investigadas desde el Estado y desde los distintos actores y agentes sociales, a fin de obtener escenarios parciales de transformación de la relación Estado-sociedad desde el Estado y desde la sociedad (sus presiones y demandas). Los sujetos sociales a los cuales se les expondrá los resultados de las investigaciones serán aquellos más representativos de la sociedad y del Estado respecto de los items escogidos; esto es, representantes de movimientos sociales, de partidos políticos, funcionarios responsables de políticas estatales y dirigentes sectoriales.

La matriz de dimensiones analíticas para las cuatro subregiones abar-

cadás (Area Andina, Caribe, Centroamérica y México y Cono Sur) es pues la siguiente:

Actores y agentes				
Transformación de la relación Estado/sociedad	Estado	Partidos	Fuerzas sectoriales corporativas	Movimientos sociales
Democratización/modernización del Estado				
Descentralización/centralización del Estado				
Innovación en políticas económico-sociales				
Innovación en políticas culturales y transformaciones del campo cultural				
	Escenario parcial de transformación del Estado desde el Estado	Escenarios parciales de transformación del Estado desde la sociedad		

La proyección de los escenarios posibles a mediano plazo será la última fase del proceso de síntesis comparativa de los estudios realizados.

a) Democratización-modernización del Estado

En esta dimensión analítica más que en las otras es dable reconocer la imagen óptima de salida de la crisis, o sea, una premisa normativa: integra-

ción política y social y gobernabilidad progresiva son pues uno de los polos contrafactuales para la descripción de lo que está ocurriendo. No obstante, ello no cancela la exigencia prioritaria de un juicio de realidad sobre la transformación que se investigue. Se trata de identificar las tendencias conflictivas y contradictorias *efectivamente* en juego y de individualizar los resultados provisorios de ese juego —incluyendo sus probabilidades de permanencia y estabilidad—, por indeseables que aparezcan a la luz de imagen óptima de salida de la crisis.

El contenido de esta dimensión analítica se descompondrá en dos grandes temas:

- 1— Transformaciones ocurridas en los mecanismos de intermediación política, sistema político, sociedad política, o como se quiera denominar este ámbito.
- 2— Transformaciones ocurridas durante el quinquenio en las instituciones estatales y sus modalidades de desempeño.

Se partirá del supuesto de que en los países efectivamente han ocurrido estas transformaciones, buscando identificarlas en el contexto de las condiciones siguientes:

1. Transformaciones en la economía internacional.
2. Procesos de democratización, entendidos en un doble aspecto:
 - a) procesos de transición a regímenes de democracia representativa,
 - b) una tendencia a la democratización social y cultural ya secular, manifestada en creciente presencia de masas, movilización de grupos excluidos y cambios en la producción de sentido con connotaciones más igualitarias y libertarias.
3. Procesos de surgimiento de demandas y de movimientos sociales, caracterizados por fragmentación y ausencia de proyectos totalizantes.
4. Surgimiento de una contraofensiva neo-conservadora con contenidos autoritarios y de liberalismo económico.

Obviamente consideramos que la problemática de democratización-modernización del Estado es mucho más compleja que aquella circunscrita, por una parte, a la reforma constitucional y, por otra, a la racionalización administrativa. Además puede no haber paralelismos entre los cambios constitucionales y lo cambios en el aparato tecno-brucrático del Estado, aunque no pueda escindirirse la capacidad de previsibilidad y de eficacia (concreta y simbólica) de las modificaciones en el sistema de intermediación política.

Hace a esa eficacia la ocupación efectiva de los diversos aparatos de poder estatal según las leyes, subordinando realmente todos los órganos a las autoridades constitucionales.

Recordemos que la crisis del Estado es también —y en algunos países fundamentalmente— "crisis de la democracia en el Estado", según la expresión de Juan Carlos Portantiero.

Por su parte las administraciones públicas son condicionantes y medios de la acción estatal y no pueden concebirse cambios en la gestión sin cambios en las mismas.

Aceptando que la modernización del Estado en tanto mayor eficacia y

eficiencia es rastreada en la complejización, especialización y simplificación de la acción estatal, sugerimos atender a las innovaciones salientes en los aparatos de gestión: a) productiva, b) fiscal, c) de servicios, d) de seguridad, e) de regulación económico-social, reparando en la incorporación de nuevos grupos tecno-burocráticos para la formulación de estrategias y políticas configuradas en las instancias de decisión democrática; la mudanza de jefes administrativos según lealtades partidarias; la creación o no de estructuras paralelas a las administrativas, incorrectas desde el punto de vista de la racionalización de gastos y del otorgamiento de irresponsabilidad al sistema administrativo, etc.

También es importante si los cambios de la administración pública derivan de una política de transformación de la misma o de la adaptación a cambios en el régimen político y en la cultura de Estado.

Los ejes seleccionados para tratar esta dimensión analítica son los siguientes:

Democratización del Estado

Respecto de transformaciones en el sistema político, se cree conveniente distinguir las siguientes subdimensiones.

- 1— Transformaciones en partidos y en sistemas de partidos.
- 2— Transformaciones en sistemas de representación (por ejemplo, sistemas electorales, relación entre parlamentos y ejecutivos, etc.).
- 3— Innovación en relaciones entre sistema política y organizaciones e intereses corporativos (por ejemplo, mecanismos de concertación).
- 4— Innovación en la representación de demandas y movimientos sociales.

Modernización del Estado

- 1— Alcances y límites de la intervención estatal.

En el dominio de cuestiones debatidas, se trata de privatización vs. estatización, intervencionismo vs. subsidiariedad. Pero el interés recae primordialmente no en estas cuestiones como objetos en el campo ideológico, sino como transformaciones efectivas (tendencias) en esta subdimensión.

A título ilustrativo, ejemplifiquemos lo que podría llegar a ser en algunos países la tendencia dominante en cuanto al eje "amplitud, límites y contenidos de la acción estatal", a partir de la visión del Banco Mundial sobre el Estado y su perfil en la región. Por una parte, en cuanto al contenido de la política, se plantea la necesidad de que el Estado acerque la estructura de precios relativos a la estructura óptima; en cuanto a su papel como productor, se plantea la reducción del mismo por ser esencialmente ineficiente en ese plano; en cuanto a la capacidad de gestión, se propone un ejecutivo fuerte que unifique la acción estatal sobre la base de decisiones tecnoburocráticas, destacándose la rela-

ción con empresas públicas en términos de autonomía, control y rentabilidad de las mismas y el manejo de la política fiscal, como así también la optimización de los vínculos neocorporativos bilaterales; en cuanto a la amplitud del Estado, se plantea una redefinición en términos de gasto social, etc.

- 2— Modernización de tecnologías de gestión estatal y coordinación de aparatos del Estado.
- 3— Asignación de recursos intraestatales, en relación con sectores estatales, clientelas, distribución diferencial de recursos de poder y articulación funcional.
En la terminología de Oscar Oszlak, ¿hay cambios en las líneas de "isocracia"?
- 4— Descentralización y redistribución de poder (cf. la dimensión analítica).
- 5— Participación, control social de la gestión pública, expansión de oportunidades de acceso a mecanismos y recursos de control.
Esta subdimensión incluye ámbitos como:
 - a) aseguramiento de libertad y seguridad personales frente a la acción estatal (por ejemplo, reforma de poder judicial),
 - b) visibilidad y transparencia de procesos de decisión pública,
 - c) contención de procesos de corrupción, prebendalismo, patrimonialismo, etc.
- 6— Desempeño estratégico estatal en cuanto a su capacidad de gestión fiscal, productiva, de servicios, de seguridad, de regulación económico-social y de las relaciones internacionales.

b) Innovación políticas económico-sociales

Esta dimensión se refiere a las formas de reconstitución económico-social emergentes de la crisis, o sea, tanto a las políticas de inserción en la economía mundial como a aquellas políticas económico-sociales de organización interna.

La articulación interna no es posible haciendo abstracción del frente económico externo, pero en el límite sólo son posibles integraciones al mercado mundial espasmódicas y lesivas a partir de sociedades nacionales desarticuladas.

Esa desarticulación interna en ocasiones se expresa a nivel ideológico como sobrevaloración del papel de los mercados internacionales en el desarrollo y como subvaloración de la capacidad de los distintos mercados internos.

Existen materiales para la elaboración de un diagnóstico somero de la situación de los diversos países latinoamericanos en cuanto a los efectos macroeconómicos de la crisis y las formas de integración al mercado mundial.

La tarea del proyecto consistirá en el análisis de las políticas y demandas de políticas específicas por parte de los diversos actores relevantes.

En ese sentido el Estado aparece como un actor cualitativamente dife-

rente pues es el que puede integrar como en un modelo de política económica global los aspectos ligados al mercado mundial y de articulación interna. Asimismo es el que puede intentar una articulación de variables y políticas macro y micro (aunque sabemos que las acciones en los ámbitos micro pueden ser o no relativizados o mediadas por el Estado). Sin embargo, estas tareas necesarias se deben cumplir en contextos muy desfavorables, no sólo porque la soberanía del Estado en el plano económico tiene límites que le vuelven muy difícil actuar eficazmente "del lado de la oferta", sino porque los mecanismos de regulación macro-económicos convencionales, de naturaleza keynesiana, parecen ser ya ineficaces en las nuevas condiciones de interdependencia y desarrollo de la economía mundial.

La desagregación sugerida de esa dimensión analítica es la siguiente:

- 1— Políticas de modificación del perfil productivo.
- 2— Políticas que incidan fuertemente en la relación mercado interno-mercado externo.
- 3— Políticas que incidan fuertemente en la relación mercado-Estado.
- 4— Políticas de distribución-bienestar a partir de políticas de ocupación-ingreso.

En ellas se sintetizarían las respuestas al desafío de la crisis, siendo relevantes complementariamente: 1) aquellas políticas y demandas de políticas sectoriales con efectos sistémicos, 2) los que sean eje de modelos opcionales de desarrollo (especialmente de articulación interna) y 3) las que aparecen recurrentemente como tema en la agenda vigente de los actores sociales.

A fin de proporcionar una orientación sobre los items desagregados los comentaremos brevemente:

- 1— Nos referimos a los énfasis en distintos sectores económicos por parte de la acción estatal, tomando en cuenta su viabilidad productiva condicionada por el sistema internacional (en el corto y en el largo plazo, habida cuenta de las tendencias en el desarrollo tecnológico mundial). Es decir, nos preguntamos qué responden el Estado y los actores sociales en cuanto a qué producir, cómo producir, dónde producir y con qué recursos hacerlo.

El problema de la reconversión productiva puede ser visto como modificación del escenario de la acción colectiva en el proceso de integración, incluyendo:

- prioridad y articulación en los sectores económicos básicos (agricultura, industria, comercio, servicios),
- formas de la organización productiva y la división del trabajo, tomando en cuenta la trama social de las distintas opciones (por ejemplo, una pregunta organizativa clave en las formas de organización productiva se refiere a la opción entre unidades productivas con alto grado de integración vertical vs. la presencia de mercados de subcontratación). Estas opciones tienen efectos y sentidos diferentes en cuanto a la transformación de las estructuras sociales, a la concentración económica y a la democratización.

Por lo tanto en este ítem son de especial relevancia las políticas de

inversión (tratamiento del capital extranjero e interno) y la política monetaria.

- 2— Se trata de ver en este ítem cómo visualizan el Estado y los distintos actores el mercado interno y los tipos de eslabonamientos económicos de los sectores productivos en su relación con el mercado interno.

Asimismo cómo se visualiza y se trata el problema de la deuda y del accionar del capital financiero en cuanto a las orientaciones de la relación mercado interno-mercado externo.

Se entiende que en este ítem se juegan privilegiadamente conflictos típicos de acumulación vs. distribución, siendo por ello de suma importancia las opciones estratégicas que adopten los distintos actores.

- 3— ¿Cuál es el papel del Estado en el establecimiento de un sistema de reglas de juego y mecanismos regulatorios frente a diversos tipos de "fracasos" del mercado? Este sistema de reglas no puede ser universal ni copiado, sino que tiene que estar adecuado a cada tipo de sociedad y de sector del mercado a ser regulado, siendo de interés los mecanismos innovadores puestos en práctica.

- 4— Perspectiva de los actores sociales ante los procesos asociados al perfil económico emergente. Vinculación de esta temática con las demandas internas sobre políticas del Estado y reacción de los actores sobre los respectivos costos sociales.

Se entiende que las políticas de ocupación-ingreso actúan de bisagra entre las políticas específicamente económicas y las políticas sociales. Respecto de las últimas, debería prestarse especial atención a las innovaciones en políticas para la extrema pobreza, de satisfacción de necesidades básicas y de tratamiento de la economía informal, ilegal y campesina.

c) Centralización - descentralización del Estado

El fenómeno de la crisis en la región, muchas veces asociado con cambios en los regímenes políticos, ha implicado políticas y fenómenos importantes de centralización-descentralización del Estado.

El centralismo de Estado que en general posibilitó la integración nacional en los países de la región se ve puesto en cuestión por procesos de regionalización política y económica, de fragmentación, de incapacidad de control, de transferir recursos por parte del Estado central, etc.

Distintos tipos de presiones actúan desde la sociedad y desde el Estado para modificar los esquemas de centralización-descentralización; entre este tipo de presiones se encuentran las provenientes de una recreación de identidades locales y culturales, la ampliación del sistema representativo, las reivindicaciones de gobiernos locales, el rechazo de los mecanismos verticales de intermediación local, etc.

El transíondo es una reestructuración regional importante junto a procesos de diferenciación regional y local también significativos, en ocasiones reveladores de nuevas pautas funcionales de organización espacial y en

otras de graves muestras de fragmentación. Por esto último se ha podido hablar de las propuestas de descentralización como propuestas de organización de la fragmentación.

Concretamente, en esta dimensión analítica se tratará de rastrear las políticas de centralización-descentralización del Estado, entendiendo que los términos de centralización-descentralización refieren a niveles de toma de decisión, actores involucrados y alcance de las decisiones tomadas, poniendo énfasis en las tensiones entre centralismo y pluralismo territorial en la toma de decisiones, lo cual tiene que ver en muchos casos con proyectos de transformación del Estado nacional.

La dimensión analítica se desagrega de la siguiente forma:

- 1— Centralización-descentralización económico-financiera (de recursos fiscales) y de utilización de recursos naturales.
- 2— Centralización-descentralización burocrática.
- 3— Centralización-descentralización de decisiones políticas.
- 4— Políticas regionales.

Respecto del primero de estos puntos cabe la siguiente especificación de fenómenos para atender:

a) modificaciones en las políticas de disponibilidad de recursos para las distintas instancias territoriales del aparato del Estado;

b) políticas de transferencia de recursos fiscales entre las distintas entidades del gobierno central; distribución diferenciada de recursos entre los distintos aparatos gubernamentales tomando en cuenta las demandas de participación regional y local en la distribución de esos recursos;

c) efecto de políticas regionales sobre la posibilidad de captación fiscal de los niveles inferiores de gobierno (provincial y local);

d) incidencia de los objetivos de planificación nacional sobre la descentralización económico-financiera, y

e) finalmente, identificación de tipos de actividades o funciones estatales afectados por los procesos de centralización-descentralización económico-financiera.

Respecto del segundo punto vale lo siguiente:

a) evolución de la burocracia en cuanto a los recursos totales dedicados a este sector como en cuanto al número y al tipo de actividades ejercidas por el Estado y al número de personal empleado;

b) comparación de la localización territorial de dichas actividades y evaluación de su impacto sobre cada una de las subdimensiones mencionadas en a);

c) en el caso de desplazamiento territorial de recursos, funciones y actividades habría que caracterizar el tipo de función estatal desplazada (por ejemplo, regulación, extracción, servicio, etc.);

d) asimismo, caracterizar al tipo de actividad descentralizada correspondiente a cada una de las funciones estatales sujetas a un desplazamiento (por ejemplo, actividad de toma de decisión estratégica o de dirección global, apoyo logístico o investigación; servicios a un público determinado, etc.).

Esto puede ayudar a medir el impacto de la centralización-descentrali-

zación sobre el sistema de toma de decisión interno en los sistemas estudiados;

e) sería preciso intentar definir la existencia o no de conexiones entre las instancias desplazadas y las instancias locales o regionales de poder. Podría eventualmente permitir ver si esas modificaciones afectan las coaliciones que se dan entre elites locales y delegaciones o entidades descentralizadas e influyen sobre el marco general de relaciones centro-periferia.

En relación al tercer punto convendría reparar en:

a) modificaciones jurídico-institucionales que conducen por ejemplo a la constitución de instituciones autónomas en las regiones (como las Corporaciones de Desarrollo y los Comités Cívicos en el caso de Bolivia);

b) los tipos o sectores de funciones estatales afectados por dichas modificaciones según su impacto sobre las relaciones entre el Estado y las regiones;

c) la extensión del análisis de la centralización-descentralización de las decisiones políticas a la transformación del funcionamiento del sistema político y de las relaciones de poder entre Estado, partidos, sindicatos, corporaciones de desarrollo y comités cívicos (en algunos casos);

d) como derivación de lo anterior, se sugiere también el estudio de las conexiones de los temas anteriores con los procesos de formación de nuevos sujetos políticos que asuman un rol significativo en los procesos de descentralización de las decisiones políticas.

Respecto del cuarto punto, se sugiere considerar las políticas públicas (del Estado central) y demandas de políticas de ordenamiento y promoción territorial desde y hacia las regiones, sean macroeconómicas con claros efectos regionales y/o de planificación regional. Simultáneamente deberán tratarse las reacciones locales privadas y públicas, como los proyectos regionales de desarrollo a partir de la sociedad civil.

En este sentido es importante relevar las desiguales participaciones regionales en el modelo de ajuste y las reacciones a ello (por ejemplo de sectores económicos vinculados al sector externo o exclusivamente de producción de bienes-salario o de monoprodutores regionales).

Las políticas y demandas de políticas sobre ciclos de precios de productos regionales y de inversión son también de interés en este ítem, como también aquellas para afectar el mercado de trabajo o para proporcionar ayuda directa en situaciones de emergencia económica, militar o por catástrofes naturales.

Los conflictos intersectoriales a nivel privado entre regiones que pueden desatar las políticas públicas, en el caso de que adquieran relevancia, también deben ser considerados.

d) Innovación política cultural

La carencia relativa de políticas culturales integrales en América Latina no debe impedir que se repare en las transformaciones e iniciativas en la dimensión cultural, que permea lo que ocurre en las demás dimensiones, además de sus expresiones más específicas.

En el sentido más amplio esta dimensión refiere a la capacidad de acción de una sociedad sobre ella misma, a su creatividad, que se manifiesta tanto en un nuevo diseño institucional como en un recurso para la producción o en la restricción o promoción de valores y proyectos societales, a nivel político y de la vida cotidiana.

En el estudio de esta dimensión se considerarán como procesos subyacentes o referentes los mismos identificados para las otras dimensiones:

a) crisis, formas de inserción en el sistema económico mundial y sus efectos sobre la articulación/desarticulación interna;

b) democratización (tanto como proceso "largo" en nuestras sociedades y como proceso de transición y consolidación de la democracia representativa);

c) privatización y efectos en general de la "ofensiva neo-liberal", y

d) multiplicación de demandas desde una sociedad civil fragmentada, heterogénea, etc.

Además, ciertos procesos o tendencias específicos de la propia dimensión, entre los cuales mencionaremos:

- la masificación de la producción, de los productos y del consumo cultural;
- la profesionalización de los agentes culturales;
- la creciente diferenciación y autonomía de las instituciones culturales;
- la internacionalización de los circuitos de producción, transmisión y consumo cultural.

Sin embargo, estos procesos no se dan con igual fuerza ni tienen la misma significación en cada una de nuestras sociedades, por lo cual deben considerarse, siempre, en el *contexto histórico de desarrollo* de cada sociedad y sobre todo debe considerarse la existencia de políticas o de demandas de políticas acerca de estos fenómenos.

Incluso debe tenerse presente, para los estudios de esta dimensión del proyecto, que la noción de cultura que queremos emplear es abierta y comprende por lo menos:

- procesos de creación y productos culturales;
- ámbitos de cultura especializada y ámbitos sociales de interacción en que se negocian sentidos y se establece una comunicación simbólica;
- fenómenos de producción, de comunicación o circulación y de consumo o reconocimiento o recepción (activa, resignificante) de la cultura;
- cultura nacional y sub-culturas (por llamarlas así) funcionales, de grupos o etnias, generacionales, etc.;
- cultura expresiva (de identificación y proyección simbólica) y cultura instrumental (de medios-artefactos hasta conocimientos) aplicados a la acción.

En cada caso nacional se elegirá poner énfasis en las nociones y/o aproximaciones a la cultura que aparezcan más relevantes y fructíferas para el estudio de esta dimensión en el respectivo país.

Para abordar el análisis de esta dimensión se proponen dos grandes subdimensiones.

- Análisis de transformaciones del campo cultural.

Análisis de transformaciones de la cultura cotidiana.

Análisis de transformaciones del campo cultural: Hace referencia al conjunto de aparatos, instituciones, agentes y políticas que tienen que ver con la producción especializada de cultura y su transmisión. El campo cultural es un campo, por tanto, de conflictos, en torno de la producción y transmisión de cultura, donde se expresan intereses, experiencias, anhelos, proyectos y demandas de los diversos grupos, sectores, clases, generaciones, etnias, regiones, etc., que conforman la sociedad y que allí encuentran —a través de la mediación del campo— su expresión como productos, ideológicas, concepciones del mundo, programas pedagógicos, expresiones de arte, etc.

Interesa estudiar en esta área temática los procesos de transformación más importantes del presente y las tendencias conflictivas que pueden ir definiendo escenarios del futuro:

a) *cambios y desplazamientos en las instituciones hegemónicas del campo y efectos de ellos* (por ejemplo, papel relativo de la Iglesia, sistema de educación, televisión, medios de prensa, radio, etc.). (Efectos sobre integración a circuitos internacionalizados, sobre tipos de contenidos transmitidos, sobre las relaciones ideológicas en la sociedad, sobre las formas de dominación, etc.);

b) *tendencias de cambio en el control público, privado o comunitario de los medios y las instituciones de producción y transmisión cultural.* (Papel del Estado y de la empresa privada; fenómenos de privatización y de intervención pública; políticas de subsidio, de patrocinio oficial, de mercado o de control comunitario en diversos sub-campos: artístico, intelectual, educativo, de industria cultural, etc.);

c) *organización interna de las instituciones o empresas culturales* (propiedad de los medios de producción y comunicación; control sobre tecnologías; relaciones burocráticas y conflictos dentro de diversas empresas culturales; impacto de fenómenos de democratización sobre organizaciones culturales, etc.);

d) *internacionalización de los circuitos de producción y de transmisión de la cultura* (el fenómeno de las nuevas tecnologías de comunicación, acceso a ellas, soberanía nacional en el terreno cultural, formas de integración a estos circuitos internacionalizados, formas de resistencia y conflicto en torno de estos procesos);

e) *procesos de cambio en los sistemas de ciencia y tecnología (R & D) y en sus relaciones con el aparato productivo y el aparato estatal.* (Cambios en la educación superior, formación de postgrado, políticas de investigación, formas de financiamiento de las ciencias, ciencia y empresa, ciencia y Estado, supuestos culturales de la conformación de núcleos endógenos de dinamización tecnológica; innovación y prácticas tradicionales; modelos de conocimiento científico y de conocimiento tradicional, etc.).

Análisis de transformaciones de la cultura cotidiana: Hace referencia a las dimensiones interactivas de las prácticas cotidianas; a la creación, man-

tención y transformación de la cultura como experiencia cotidiana individual y colectiva. Incluye las dimensiones de la cultura como negociación de sentidos continuamente presente en las prácticas sociales.

Interesa estudiar en esta área temática los procesos de transformación más importantes del presente y las tendencias conflictivas que pueden ir construyendo escenarios del futuro:

a) *desarrollos de la cultura de masas* (como productos de la industria cultural), conformación de sujetos e identidades y pautas de integración simbólica a un imaginario social que funde su producción industrial con su consumo heterogéneo (a veces resistente, de resignificación, etc.). Problemas de cultura de masas y conformismo (en sentido gramsciano): cultura de masas activa vs. cultura de masas pasiva; cultura de masas y cultura política; participación y cultura de masas, etc.;

b) *procesos y conflictos de pluralidad cultural*: etnias, clases, regiones. Cultura dominante y culturas subalternas. Movimientos sociales con base cultural y/o con expresión cultural (juveniles, de mujeres, de campesinos, indigenistas, etc.). Tendencias de articulación o de exclusión de estas diversidades culturales en el *campo cultural* (¿acaso acceden o no a las mediaciones e instituciones culturales que logren darle proyección, como puede ocurrir con la incorporación de idiomas nativos a la educación formal, o con el acceso a los medios de comunicación de culturas no-oficiales, etc.);

c) *transformaciones de la cultura cotidiana a la luz de la crisis y los demás procesos subyacentes enunciados al comienzo*. Aquí se incluyen dos líneas imbricadas entre sí:

- interacciones cotidianas y reproducción de la vida cotidiana (a nivel del individuo, la familia, la comunidad y localidad) y sus desplazamientos y transformaciones por efecto de la crisis y los demás procesos subyacentes (rol de la mujer, estrategias educacionales y de carrera de los individuos, nuevas formas de solidaridad y competencia, etc.);
- estrategias culturales (micro) de resistencia, enfrentamiento, retraimiento, etc., frente a la crisis (estrategias de innovación a partir de agentes culturales tradicionales o locales, estrategias de supervivencia, formas comunitarias de resistencia en la base, aprendizajes colectivos de pequeños grupos en el plano productivo, etc.);

Debe quedar claro que en la selección y orientación de las investigaciones que los grupos o centros emprendan nacionalmente, la pauta entregada deberá adaptarse a las *específicas condiciones históricas del desarrollo* en cada país. Incluso en unas sociedades podrá elegirse enfatizar las transformaciones del campo cultural, o en otras las transformaciones en la cultura cotidiana, según cual aparezca como más relevante para explicar las transformaciones culturales en curso y para definir los conflictos y tendencias que conformarán escenarios posibles en el futuro.

Asimismo en el análisis de cada una de estas dos dimensiones y de cualquiera de sus subdimensiones, deberá atenderse a las políticas o procesos centrales del caso, a sus efectos, evoluciones y conflictos a que da lugar.

Por último, en cada oportunidad, deberá considerarse el papel de los

actores y agentes relevantes que serán distintos según el enfoque que se adopte y según si el énfasis se ponga en el campo o en la cultura cotidiana.

Por parte de la coordinación del proyecto existe el reconocimiento de que esta dimensión es una de las más complejas para su tratamiento, lo cual se agrava por un caudal menor de estudios sobre ella.

Aparentemente un eje para penetrar en el problema de las políticas y demandas de políticas culturales, obviamente menos estructurado que el de las políticas y demandas en las otras dimensiones, es el de ver cómo los distintos actores, incluidos los Estados, se expiden respecto de los contenidos culturales de la reestructuración que experimenta la región en la crisis (por ejemplo la tendencia a la unilinealidad de la revolución tecnológica o la tendencia a la concentración y centralización informativa o la reducción/ampliación del campo de competencia-combinación intercultural).

Sabemos que la lógica de la resistencia a esas transformaciones muchas veces tiene sólo un carácter expresivo, sin que se lleguen a configurar verdadera "políticas" de respuesta. Por consiguiente, esto debe identificarse en la lenta transformación de relaciones sociales y en "refugios expresivos" presentes en el sistema de acción-reacción cultural.

No se nos escapa asimismo la orfandad epistemológica y metodológica para captar las necesidades sociales a nivel cultural, haciendo justicia a la heterogeneidad existente donde tienden a predominar proyectos culturales de algunos actores en detrimento de otros.

Por ello muy posiblemente haya que arbitrar un balance cuidadoso entre la investigación a nivel macro y a nivel micro en esta dimensión, a fin de poder vislumbrar los procesos más importantes de preservación e innovación, de reproducción, de degradación o mutación culturales.

En los casos de aquellos países donde la cuestión étnica sea central como así también la problemática de campesinos y migrantes —como ocurre en los países andinos y mesoamericanos y en vastas zonas de algunos más modernos—, deberá ampliarse convenientemente el punto *b* de "Análisis de transformaciones de la cultura cotidiana", o sea que en el desglose analítico resulta necesario reconocer lo anterior e inclusive puede necesitarse introducir tipologías regionales (para un mismo país) que diferencien los modos de articulación entre tradiciones e innovación.

Respecto del punto *d* de "Análisis de transformaciones del campo cultural" habría explícitamente que agregar las nuevas formas de dependencia e inserción en el mercado transnacional de los productos culturales tradicionales y/o locales: artesanías, música folklórica, etc. Transformaciones en los diseños, estructuras simbólicas, circulación-comunicación y patrones de consumo.

Somos conscientes del problema de confrontar las políticas estatales con las necesidades y acciones de diversos actores sociales. Sabemos que éste no es un problema debidamente elaborado, y quizás no haya un solo modelo de articulación generalizable. Sin embargo, sería importante prevenir tratamientos paralelos, al modo en que ya se hace en gran parte de la literatura, por ejemplo al desarrollar separadamente estudios sociológicos de la cultura (en procesos macrosociales, aparatos e instituciones) y estu-

dios antropológicos (concentrados en lo micro, lo comunitario, la vida cotidiana).

Al mismo tiempo, un modelo de correlación entre políticas y necesidades, o acciones hegemónicas y efectos, es imprescindible para evaluar las políticas y producir pronósticos sobre su desenvolvimiento futuro.

Quizás los cambios en el balance entre las organizaciones culturales del sector público y el sector privado, estimando si esos cambios y las orientaciones de la acción de los mismos responden o no a necesidades que aparecen en las transformaciones culturales de la vida cotidiana, sea una modalidad para rastrear la articulación entre uno y otro aspecto, evitando el mencionado aspecto paralelo.

Las políticas estatales y las acciones de movimientos sociales muchas veces tienen gran relevancia cultural aunque no se trate de políticas culturales y/o demandas estrictamente culturales. Piénsese, por ejemplo, en la resolución de la cuestión misquita en el caso de Nicaragua. Este tipo de políticas y su incidencia cultural no debería quedar sin analizar junto a aquellas directamente culturales, como podrían ser las políticas de bilingüismo y/o biculturalismo o las políticas de preservación del patrimonio cultural.

Actores considerados. Selección

La selección de actores por tratar en cada campo de conflicto se realiza en función de la capacidad de incidencia en él. En ese sentido vale para la selección la afirmación de Crozier "lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los problemas es poder desde el punto de vista de los actores". O sea que hay que pensar la selección de actores específicos —entre los que aparecen en la matriz del proyecto— a partir de los campos de acción, que constituyen la unidad de análisis.

Respecto de los actores caben las siguientes consideraciones generales:

1) Débese reparar en la forma de expresión orgánica de cada uno de ellos junto al grado de autonomía y de agregación de intereses.

2) Asimismo débese reparar en la consistencia interna del tipo de acción (sin dejar pasar desfases entre discurso y actuación concreta).

3) También es importante destacar la presencia de otras fuerzas que no tienen expresividad orgánica, pero sí fuerte incidencia en el campo de acción donde se determinan y juegan las políticas y demandas de políticas.

4) Dado que el Estado cual actor es aún más diferenciado y complejo que otros actores sociales, es importante indicar el/los agentes estatales que cumplen un papel central en cada dimensión analítica.

En este marco resulta de interés tomar en cuenta los componentes de la acción social, a saber, orientaciones de la acción, tipo de conflicto, estructura de participación, así como los sistemas de identidades y la producción simbólica y de sociedad por parte de los distintos actores.

Fernando Calderón y Mario dos Santos

Notas

1 La imagen óptima de salida de la crisis parece sintetizable —según expresiones de los principales actores— en los conceptos de estabilidad democrática (con avance hacia una democracia "gobemante" y no "gobemada") y de gestión económica progresiva (desarrollo integral no sólo en función del aprovechamiento de posibilidades dadas, sino de la creación de opciones nuevas sobre la base de recursos y necesidades). Debe señalarse que esta imagen óptima de salida aparece inclusive en Centroamérica, matizando —en el horizonte por evitar de la guerra— una opción de desarrollo socialista.

2 Esta capacidad del Estado no puede lograrse sólo intraestatalmente; exige la recuperación en él de la potencialidad de la sociedad en su conjunto sin escindir lo político de lo productivo, lo tecnológico, lo económico. El núcleo de la transformación consistiría en aprovechar el conjunto de las fuerzas dispersas en la globalidad social (en cuanto al Estado mismo es parte constitutiva y meta de las sociedades latinoamericanas), con miras a la formación de un espacio endógeno de intercambio político, productivo, tecnológico, financiero, reconocido como imprescindible para el desarrollo.

3 A partir de un seguimiento estrecho de los debates que han marcado durante las últimas décadas la evolución de las ciencias sociales en la región pueden advertirse retrospectivamente déficits cognoscitivos en los mismos y asimismo cambios en las formas de respuestas de las distintas disciplinas sociales a las demandas de desarrollo. Repasando esquemáticamente esos debates, identificándolos con los conceptos de modernización, dependencia, autoritarismo y democracia, en lo que concierne a la comprensión del Estado tendríamos:

a) en la teoría de la modernización el esfuerzo estuvo puesto en la industrialización y en la articulación de los distintos sectores productivos, concibiéndose una racionalidad evolutiva bajo la forma de un recorrido a través de un continuum tradicional—moderno que culminaba en un Estado-nacional, el cual organizaba un consenso sobre valores (democrático-participativos) y al mismo tiempo articulaba funcionalmente las distintas dimensiones de la sociedad (sectores, instituciones, grupos). Empero, no se penetraba en las relaciones de poder a escala mundial ni tampoco en la lógica de las relaciones internas de poder ni en aquella de las relaciones sociales e históricas que la alimentaban. Contrastando con ello, la multiplicidad y complejidad de los llamados "Estados populistas", tanto por sus conflictos internos como por sus oposiciones y demandas a escala internacional, muestran la limitación de estos análisis sobre los procesos de desarrollo;

b) en el caso de las teorías de la dependencia, la revelación de una tipología de las formas de dominación —su valioso aporte— no bastó para señalar caminos de desarrollo viables e integrales, zanjando la brecha hacia una transformación estructural necesaria pero esquiva tanto por vía revolucionaria como por la de un gradualismo progresivo. El Estado es visualizado en la mayoría de los casos como un mero instrumento político de dominio o como pacto de dominación entre las clases dominantes locales y el capitalismo mundial, ubicándolo —por su carácter instrumental— como externo a la sociedad, en tanto los *sui generis* entre Estado y sociedad, particularmente por la creciente determinación del Estado como productor, como principal gestor de los bienes de consumo colectivo y muy especialmente como reflejo activo y participante de las relaciones sociales;

c) un hito importante en los estudios sobre el Estado en la década del 70, en buena parte de la región, fueron los dedicados al autoritarismo burocrático y a sus relaciones con las fases de acumulación capitalistas en la periferia, dando cuenta de las formas de dominio basadas fundamentalmente en la coacción. Paralelamente, en otros países, se fueron desarrollando comprensiones de los sistemas de intermediación política y de las formas de poder clientelares y coactivas (México y países andinos, por ejemplo).

Respecto del primer tipo de trabajos, conviene destacar que operaba en ellos un sesgo

economicista en la visión de las dinámicas políticas. Precisamente por ésta y otras razones una temática importante posterior y de alguna manera reactiva fue la del redimensionamiento o redefinición de la política y de lo político, y, consecuentemente de las nuevas democracias. Ello dio paso a una reflexión aún inacabada sobre los procesos de transición a la democracia y sobre la democracia como sistema o régimen político y valor para la convivencia social.

Regionalización y descentralización en el Perú*

Efraín Gonzales de Olarte**

1. Introducción

El centralismo es la concentración de capacidades de decisión económica y política en cierto lugar geográfico, una ciudad o una región, que constituye el espacio de referencia para la toma de decisiones y al mismo tiempo el espacio físico-social que subordina otros espacios dentro de un país.

Definido así, el centralismo es un problema de larga data en el Perú. Ya en los años 1920 y 1930 hubo un amplio debate entre centralistas y federalistas, en torno de cómo hacer para que el Estado centralizado o descentralizado mantuviera la unidad nacional, y cómo se planteaba el desarrollo desde estas perspectivas contrapuestas. Por cierto, las fuerzas descentralistas provenían de las provincias, especialmente las del sur peruano. Este debate se planteaba en un país poco poblado, eminentemente rural, pues alrededor del 70% de la población era rural y con una base productiva muy descentralizada e incluso desarticulada en la medida en que era mayoritariamente agropecuaria. En consecuencia, pedir la descentralización del gobierno y del poder era concordante con el carácter descentralizado de la economía. En aquella época el problema del centralismo fue eminentemente político y se impusieron las corrientes centralistas ligadas al orden oligárquico.

Cincuenta años después el problema del centralismo formó parte de la agenda de la Asamblea Constituyente, la que en 1979 aprobó una nueva Constitución en la cual el mencionado problema fue abordado pre-

* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

** Director del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima.

vinieron una nueva regionalización como solución a este problema.

El asunto es que el centralismo se da hoy en otro contexto, casi se podría decir en un país distinto, pues ahora el Perú es eminentemente urbano, su dinamismo económico se sustenta en las exportaciones mineras y en la industria y el sistema de dominación oligárquico se ha extinguido sin ser reemplazado por otro. En consecuencia, el centralismo tiene actualmente otro contenido, es decir una dimensión económica predominante, aunque se refleja políticamente en la incapacidad del Estado de poder *generar* los recursos necesarios para redistribuirlos a una población que ha desbordado los límites de la intervención y regulación gubernamental.

La crisis del Estado es el resultado convergente de la crisis del patrón de crecimiento económico, de la presión poblacional, de la urbanización y de la ausencia de una clase dominante capaz de imponer un proyecto nacional propio. En consecuencia, la regionalización y el descentralismo se presentan como opciones, a menudo pluriclasistas, para reorganizar, si no reformar, el Estado y desde él reorientar el patrón de crecimiento económico. Esto indica también que las principales corrientes del cambio, liberales o socialistas, aún mantienen firme el presupuesto del cambio "desde arriba", desde el Estado.

En el presente artículo abordaremos el problema de la regionalización peruana en curso, sus implicaciones sobre la democracia y el desarrollo. Nuestra hipótesis central es que la reforma del Estado, a través de la regionalización, no es necesariamente una pre-condición para el desarrollo ni para la desconcentración económica, en la medida en que no se den cambios en la estructura económica y en el patrón de crecimiento y distribución. Aunque es una de las posibilidades más importantes para democratizar el Estado y quizás cambiar la relación Estado-sociedad.

En esta confrontación por democracia antes que por desarrollo, ni los partidos políticos ni los movimientos regionales están dispuestos a ceder, pues se trata de una lucha por estar representados y participar en el nuevo Estado regionalizado en gestación. Es decir, en ausencia de una clase o grupo social hegemónico, la pugna por el poder de distintos sectores sociales tiende a reducir las posibilidades de desarrollo económico, en la medida en que estos sectores privilegian la lucha política por el poder, antes que la lucha económica por el desarrollo.

Por otro lado, la existencia de regiones de distinto grado de desarrollo capitalista en el Perú (González, 1982), cuyas estructuras sociales son cualitativamente distintas, define diferentes necesidades de desarrollo o de participación democrática según tipo de región. Nuestra hipótesis es que a menor grado de desarrollo capitalista regional existe un mayor interés de participación en el Estado, como medio para acceder a recursos y capital, que a través del mercado les son innecesarios por sus bajas productividades; mientras que a mayor grado de desarrollo capitalista regional, mayor interés en participar en el Estado para lograr que éste regule la economía en su favor.

2. Sub-acumulación del capital, crecimiento regional divergente y el centralismo estatal

Después de la segunda guerra mundial el Perú ha conocido una transformación económica y social inédita. La población creció aceleradamente, pasó de 6,5 millones en 1940 a 20 millones de habitantes en 1985, su crecimiento fue relativamente independiente de la expansión económica, que fue importante, pues el PBI creció entre 1950-1970 a una tasa anual de 5%. Sin embargo, en términos regionales, la población se ubicó en las regiones económicamente más dinámicas; las grandes corrientes migratorias fueron de la sierra a la costa y selva, del campo a las ciudades y del resto del país a Lima, dando lugar a un acelerado proceso de urbanización en la costa y sobre todo en Lima, donde en 1940 vivía el 10% de la población total, mientras que actualmente vive el 28%.

La causa principal del poblamiento desigual de las regiones, debido a las migraciones, fue el patrón de crecimiento primario-exportador y semi-industrial dependiente (PESID) (González, 1987), que se fundó en nuevos sectores productivos como impulsores del crecimiento, como la minería y pesca para la exportación, y en la industria manufacturera que se localizó en un 70% en Lima. Estos sectores desplazaron a la agricultura de exportación, que hasta los años cuarenta fue el sector en el cual se basó el crecimiento económico peruano, y que por sus características espaciales ocasionó más bien un crecimiento descentralizado. Los nuevos sectores tendieron a centralizar el crecimiento por tres razones: 1) Porque la gran minería exportadora no generó grandes asentamientos poblacionales en las minas, en consecuencia los centros mineros no dinamizaron económicamente sus entornos rurales y la agricultura regional. 2) Los flujos de divisas y los excedentes de producción del sector minero y pesquero tendieron a centralizarse en Lima, donde se encontraban las sedes principales de las empresas, sobre todo de las extranjeras y el gobierno central que centralizaba los impuestos a la renta minera y pesquera y los impuestos a las exportaciones. 3) La aglomeración industrial en Lima, que fue la consecuencia de la industria existente previamente, de las facilidades de acceso a divisas y productos importados, y del tamaño mayor del mercado de Lima.

En su conjunto el PESID tendió a concentrar la producción en Lima y en la costa de manera continua, es decir, se observó un proceso de causalidad acumulativa del crecimiento regional (Myrdal 1957), en la medida en que las mayores exportaciones crearon condiciones para un mayor crecimiento industrial, lo que atrajo un mayor número de migrantes, quienes hicieron crecer la demanda agregada, pero al mismo tiempo la mayor oferta de trabajo tendió a comprimir los salarios reales de Lima, lo que facilitó el crecimiento industrial, hasta donde las divisas permitieran la importación de insumos. En consecuencia, la base económica de la expansión estatal se fue fortaleciendo por el crecimiento de la actividad económica urbana y de Lima, pero al mismo tiempo las presiones de los nuevos sectores sociales sobre el gasto estatal fueron creciendo y también centralizándose en Lima en las ciudades.

La otra cara de este proceso estuvo constituida por el lento crecimen-

to, y en muchos casos estancamiento, de las regiones rurales y pobres de la sierra, con su gran componente campesino, las cuales se estancaron por las siguientes razones: 1) Porque la producción agropecuaria doméstica se fue divorciando del consumo urbano, en la medida en que la mayor demanda alimenticia urbana fue crecientemente satisfecha con importaciones facilitadas por las divisas suministradas por las exportaciones minero-pesqueras; en consecuencia los sectores rurales de bajas productividades como los campesinos se fueron marginando convirtiéndose en "cuasi-innecesarios" para la alimentación urbana (Alvarez, 1983, Caballero, 1980, Hopkins, 1981). 2) Porque el crecimiento urbano se concentró en la costa y sobre todo en Lima, estancándose relativamente el crecimiento de las ciudades serranas, por lo menos hasta inicios de los años setenta, por consiguiente no fueron polos de desarrollo para sus respectivos entornos rurales y campesinos. 3) Las políticas estatales tuvieron sesgo urbano (Alvarez, 1983) y anticampesino (Figueroa, 1984), pues las presiones sociales urbanas eran política y económicamente más importantes que las del campo.

El resultado distributivo de este crecimiento poblacional, productivo y regional, fue la mantención de una estructura distributiva extremadamente desigual; es decir, durante 1950-1972 las porciones del ingreso personal permanecieron inalteradas, pese al crecimiento observado, pues el 5% de la población con mayores ingresos percibía el 43% del ingreso nacional, en cambio el 30% de menores ingresos, en su mayor parte campesinos, percibía apenas el 4,4% del ingreso nacional (Webb y Figueroa, 1975). La distribución del crecimiento favoreció a los trabajadores de los sectores capitalistas o "modernos", a los trabajadores urbanos y a las regiones con mayor grado de desarrollo capitalista, en cambio los sectores no capitalistas, los sectores "tradicionales" y las regiones serranas con gran componente campesino fueron favorecidas en mucha menor medida (Figueroa, 1984). A nivel distributivo la concentración de ingresos y de la demanda en Lima y la costa fue el resultado directo de la concentración y aglomeración productiva en estas regiones y del carácter centralista de las políticas de desarrollo, las cuales respondieron crecientemente a la nueva estructura social del país.

Pese al crecimiento observado durante el período 1950-1970, la acumulación del capital fue insuficiente para emplear bajo relaciones salariales a la creciente población, puesto que los niveles de inversión y las tecnologías incorporadas no fueron suficientes ni adecuadas para tal fin, creándose un enorme sector de independientes y subempleados (Verdera, 1984), cuya ubicación clasista es indefinida. Dicho proceso puede caracterizarse como de subacumulación de capital en relación al crecimiento poblacional. En la dimensión regional, este proceso configuró distintos tipos de regiones: predominantemente capitalistas en la costa y la selva y espacios mercantiles en la sierra, es decir regiones donde la acumulación del capital productivo fue muy baja, permaneciendo la mayor parte de la fuerza laboral ocupada bajo relaciones de producción no capitalistas (Gonzales, 1982).

El patrón de crecimiento PESID produjo cambios sustanciales en el Perú y en sus regiones, siendo retroalimentados por dichos cambios.

1. En primer lugar el país se urbanizó masivamente pese a que la

industrialización fue bastante moderada, con predominio de la manufactura de bienes de consumo corriente con componente importado de insumos. Además, la industrialización se concentró en Lima y en la costa en un 90%, en consecuencia, la relación urbanización/industria fue y es variable en las distintas regiones.

2. La importancia económica en producción y generación de empleo que tenía el sector agropecuario decreció progresivamente.

Estos dos cambios contribuyeron a redefinir el peso de los sectores sociales y su papel en la sociedad peruana. Así la oligarquía agraria entró en crisis, no solamente por las presiones políticas y sociales, sino porque el nuevo patrón de crecimiento redujo progresivamente su importancia productiva en un país en rápida urbanización. Por otro lado, la fuerza de los movimientos sociales se desplazó a las ciudades aunque sin crear una gran masa proletaria, en virtud de la moderada industrialización, creándose paralelamente y como resultado de la sub-acumulación del capital un heterogéneo conjunto de "clases populares urbanas" (Gonzales, 1988), cuyos intereses de clase son definidos parcialmente por la relación capital-trabajo, mientras que los otros segmentos de trabajadores no asalariados establecieron o tratan de establecer sus relaciones con el Estado.

3. En tercer lugar, el carácter del centralismo se redefinió en virtud de la mayor concentración poblacional y económica en Lima, es decir como el resultado de los cambios acontecidos. Por un lado, el crecimiento urbano-industrial configuró un patrón de crecimiento regional relativamente divergente, ya que el dinamismo de Lima y las regiones capitalistas no creó mecanismos de transmisión de su dinámica económica hacia el resto de las regiones y especialmente hacia las regiones pobres de la sierra (los espacios mercantiles), ni de la ciudad al campo, debido al carácter de la economía abierta y al sesgo de las políticas económicas. Por otro lado, el orden oligárquico (Pease, 1977) no fue reemplazado por un nuevo orden de dominación estable; en consecuencia el control del Estado por las agrupaciones políticas y los militares se constituyó en la condición para tentar construir poderes hegemónicos, intentos que a la fecha no han tenido éxito.

4. De manera paralela al crecimiento y concentración económica creció el tamaño económico del Estado y su capacidad de intervención. En 1955 la participación del Estado en el producto bruto interno fue del 7,8% mientras que en 1975 alcanzó el 21,4%, de igual manera el empleo estatal no agrícola pasó de 10% al 24%, sobre el total de la fuerza laboral, y su importancia en la formación bruta de capital pasó de 21% a 51% (FitzGerald, 1981, pág. 245). Este crecimiento relativo del tamaño del Estado fue independiente de que los gobiernos fueran civiles o militares y liberales o intervencionistas. Sin embargo, el aspecto más importante de este proceso fue que desembocó en la creación de un capitalismo de Estado, durante el gobierno militar del general Velasco. En aquel gobierno se trató de crear un nuevo poder "burgués-nacionalista" (Cotler, 1978, FitzGerald, 1981, Lowenthal y otros, 1985), que si bien tuvo un éxito relativo, definió al Estado como el eje de funcionamiento de la economía nacional y regional y, sobre todo, como un Estado interventor-regulador, es decir el agente económico y político predominante.

En consecuencia, las características del centralismo quedaron totalmente replanteadas y con otro contenido. El centralismo político-administrativo del Estado no sólo es distinto al de hace cincuenta años por la distinta estructura económica e institucional del Estado y por el capitalismo de Estado predominante, sino porque éste se basa sobre una importante concentración económica en Lima, pese al proceso de sub-acumulación de capital y crecimiento regional divergente que lo sustenta. Bajo estas circunstancias el gobierno de turno centraliza conjuntamente poder económico con poder político. Así, las presiones sociales y económicas desde las regiones sobre el Estado, y los intentos de distintos gobiernos de poner en marcha políticas de desarrollo regional, se han ido definiendo tanto en función del peso específico de los sectores urbanos y de las regiones más desarrolladas, como en función de la clientela política de los civiles o militares que han gobernado.

La descentralización se presenta, en el Perú de hoy, como un proceso bastante más complejo que la simple descentralización de las funciones administrativas del gobierno central hacia los futuros gobiernos regionales, que incluso puede conducir a reformas radicales de la estructura del Estado.

3. Crisis del patrón de crecimiento y del centralismo

La crisis del patrón de crecimiento PESID, cuya duración tiene más de diez años, tiene causas económicas y políticas. La principal causa económica se ubica en el sector externo, en la medida en que el dinamismo exportador declinó por la disminución de la demanda internacional de las materias primas que produce el Perú, por la disminución de los precios de petróleo y por el estrechamiento de la oferta exportable en pesca y productos agrícolas, pero sobre todo por los continuos déficits de la balanza de pagos provocados por el creciente endeudamiento externo. La disminución de la capacidad de compra en el exterior, por la estrechez de divisas, ha traído consigo el estancamiento industrial, tanto por las dificultades de importación de insumos, como de bienes de capital para la inversión. A su vez el estancamiento industrial provocó un decaimiento del crecimiento urbano, la reducción relativa del empleo productivo y el creciente sub-empleo urbano, reduciendo la demanda potencial, creándose una crisis estructural de agotamiento del patrón de crecimiento PESID (Gonzales, 1986).

Mientras tanto la población siguió creciendo y con ello las presiones sociales por empleo e ingresos, las cuales no pudieron ser satisfechas ni desde el Estado ni desde el capitalismo privado. El resultado es que se ha convertido en una crisis acumulativa y encadenada.

Sin embargo, a nivel regional el panorama es diferente puesto que por la aglomeración industrial en Lima y la centralización económica la crisis es fundamentalmente limeña y costeña, es decir es la crisis de las regiones capitalistas exportadoras y urbano-industriales, mientras que en las regiones más atrasadas el impacto de la crisis es ciertamente menor. Veamos

algunas cifras: entre 1972 y 1981 el producto bruto per capita de Lima pasó de US\$ 1,402 a 1,431, es decir creció en apenas 2,1% mientras que en el resto de las regiones pasó de US\$ 638 a 742, es decir creció en 16,2%, y aún más, durante el período recesivo de 1981-1985 el PBI per capita de Lima decreció a US\$ 1,127 o sea en un 21,2%, mientras que en el resto de las regiones pasó a US\$ 664 con un decrecimiento de 10,5%. Es decir, la crisis tiende a reducir las desigualdades entre Lima y el resto de las regiones.

Por otro lado, el capitalismo de Estado también está en crisis, sobre todo en la parte correspondiente al Estado-empresario, pues en 1987 de las cincuenta empresas más importantes del Estado sólo 22 obtuvieron ganancias, mientras que el resto acusó fuertes déficits que presionaron sobre el gasto estatal y sobre el déficit público. Las razones principales del déficit de las empresas públicas son las siguientes: 1) las políticas de precios controlados de los productos de dichas empresas, que dependen de la política macroeconómica llevada a cabo por cada gobierno; 2) de los altos costos fijos, que se deben básicamente al exceso de personal; 3) a la ineficiente gestión empresarial de muchas empresas que en la práctica se han convertido en instituciones del Estado, es decir con escasa autonomía de gestión (Wise, 1986), siendo el caso más notorio el de Petrô-Perú, que no decide ni inversiones ni precios pues se ha convertido en una de las ventanillas de recolección de impuestos indirectos, ya que en el precio de los carburantes se incluye el impuesto al consumo de gasolina, que financia el 30% de los ingresos fiscales del gobierno.

Las causas políticas de la crisis se ubican en dos niveles: 1) Las dificultades que tuvo el gobierno militar del general Velasco para "reestructurar el capital" (FitzGerald, 1981) y reformar la sociedad peruana "desde arriba" con un corporativismo que no llegó a crear bases duraderas de apoyo a este proyecto y que creó crisis de representación. Enfrentó la fuerte presión de los sectores empresariales que disminuyeron drásticamente sus inversiones durante la primera fase de dicho gobierno, entre 1968-1975, lo que obligó al Estado a constituirse en el principal inversionista. El Estado se endeudó externamente al no crecer la capacidad exportadora del Perú. Por otro lado, las presiones sociales sobre un gobierno que no representaba ni hacía participar efectivamente en el poder a los sectores que decía favorecer, también presionó sobre el gasto del Estado. 2) El retorno a la democracia no solamente creó expectativas de mejora de las condiciones económicas y sociales, sino que reimplantó viejas prácticas clientelares que, dadas las expectativas populares de empleo y mejoras de ingresos y bienestar, presionaron también sobre el gasto del Estado, si los nuevos gobiernos civiles querían legitimarse. En otros términos, el Estado por su importancia económica y política se constituyó en el "solucionador" de los problemas de empleo, ingresos y bienestar, ya sea como árbitro entre trabajadores y empresarios, entre consumidores y productores o como empleador y empresario. El problema es que la crisis económica redujo su capacidad financiera y hace cada vez más difícil satisfacer las presiones de todos los sectores sociales, sin que medie un gran costo social.

Bajo estas circunstancias, el nuevo centralismo sufre una crisis también doble, en sus dos componentes. Por un lado, la crisis económica de Lima y la costa que está en proceso de erodar sus bases económicas, y por otro, la crisis social que ha desbordado al Estado mismo, con todo el peso que tiene. Esta crisis plantea como orden del día la necesidad de reestructurar las bases económicas y una profunda reforma institucional del Estado.

Estas son las condiciones bajo las cuales se está llevando a cabo el llamado proceso de regionalización.

4. Centralismo y descentralismo del Estado en democracia

a. Concentración y centralización

El espacio peruano está regionalizado según tres criterios: el geográfico, el político-administrativo y el socio-económico.

Desde el punto de vista geográfico existen tres regiones cuya geomorfología es distinta: la *costa* desértica con 57 valles irrigados por igual número de ríos y donde se encuentran los principales asentamientos urbanos, se estima que el 52% de la población habita esta región; la *sierra* cuya topografía es muy accidentada, está conformada por un gran número de valles interandinos, altiplanos, quebradas, punas y nevados, a lo largo y ancho de la Cordillera de los Andes; aquí vive el 37% de la población peruana; la *selva* amazónica, conformada por grandes bosques tropicales tanto en la ceja de selva como en la selva baja, cuya superficie es la más extensa de las tres regiones naturales, sólo está habitada por el 11% de la población.

Desde el punto de vista político-administrativo el Perú está dividido en 24 departamentos, 179 provincias y 1758 distritos. Cada uno de estos espacios, de diferente extensión territorial y distinto rango administrativo, corresponde a los niveles de importancia y descentralización en que ha sido organizado el gobierno; en cada uno de estos espacios están las instituciones representantes de los poderes ejecutivo, electoral y judicial cuya característica esencial es que a mayor jerarquía mayor capacidad de decisión y mayor cobertura espacial de las decisiones.

Desde el punto de vista socio-económico el Perú está dividido en 10 regiones de distinto grado de desarrollo capitalista, agrupadas en una región central, cuatro regiones descentralizadas, cuatro espacios mercantiles y una vasta región de colonización en la selva dividida en varias subregiones (véase cuadro 1). (Gonzales, 1982).

La regionalización socio-económica ha sido el resultado del patrón de crecimiento PESID y de la expansión demográfica y urbana, que ha estado condicionada por las regiones naturales; sin embargo, la regionalización político-administrativa ha variado en dos dimensiones: 1) Se ha observado una creciente creación de provincias y distritos como punto de un mayor poblamiento de las áreas rurales y urbanas que han presionado por la necesidad de servicios gubernamentales. 2) La creación de un mayor número de

Mapa 1
Regiones Formadas por el Desarrollo del Capitalismo en el Perú Actual



organismos y normas estatales por los distintos gobiernos, en la medida del crecimiento del capitalismo de Estado.

De esta manera ha existido un proceso de concentración económica que ha influenciado en una mayor centralización político-administrativa, que a su vez ha retroalimentado la concentración económica en las regiones central y descentralizadas y una débil concentración en los espacios mercantiles. En otras palabras, el Estado ha tendido a gastar e invertir más en las regiones más desarrolladas y menos en las regiones pobres.

Este proceso de concentración-centralización ha creado desequilibrios conflictivos, que han estado en la base de la formación y dinamismo de movimientos regionales, campesinos, de pobladores, es decir de aquellas áreas y sectores sociales desfavorecidos por el crecimiento económico y por la acción del Estado. En este proceso se ha sustentado una suerte de movimiento nacional por la descentralización político-administrativa y por la desconcentración económica, lo que ha sido recogido por la constitución como el proceso de regionalización, para lo cual ya se han aprobado dos leyes generales y cuatro leyes de creación de nuevas regiones.

La intención de este proceso de regionalización es la descentralización del Estado, a partir de la cual se esperaría la transformación socio-económica de las regiones, bajo el supuesto de que los cambios que disminuirían las situaciones conflictivas actualmente existentes deben hacerse desde el Estado. En consecuencia, la transformación del mismo significaría la transformación de la sociedad. Es decir, se trata en el fondo de cambiar el centralismo desequilibrante actual por otro que resuelva los conflictos provenientes de los problemas estructurales, manteniendo la unidad nacional a través de la unidad de un nuevo Estado regionalizado.

Las posibilidades de éxito de este programa de cambio social no se pueden evaluar sin antes hacer un diagnóstico de cómo está organizado y cómo funciona el Estado actualmente y cuáles son los principales ejes, sectores y regiones de conflicto.

b. La macroeconomía regional del Estado peruano: el centralismo macro-económico

Producción

En 1981, año del último censo, el 28,1% de la población vivía en la región central de Lima, en la cual se producía el 46% del PBI nacional; el 34,7% de la población habitaba en las regiones descentralizadas de la costa donde se producía el 28,1% del PBI; en los espacios mercantiles de la sierra habitaba el 28,7% de la población y se producía el 16,3%; y en las regiones de colonización de la selva habitaba el 5,8% de la población produciendo el 9,6% del PBI. (Véase cuadro 1). Como se observa a nivel macroeconómico existen evidentes desequilibrios entre población y producción, especialmente en los espacios mercantiles de la sierra, donde se encuentran las zonas de mayor pobreza y ahora afectadas por la subversión.

La producción de servicios gubernamentales, es decir el PBI del gobierno central, gobiernos locales, instituciones descentralizadas, está concentrado en la región de Lima en un 51,8% y en 27,5% en las regiones descentralizadas; esto quiere decir que la acción del Estado se concentra en casi el 80% en la costa, mientras que en los espacios mercantiles de la sierra apenas produce el 16,6% del PBI. Ciertamente la producción de servicios gubernamentales está ligada al grado de concentración urbana de la población, la cual es más elevada en la costa y sobre todo en Lima y, aún en la misma sierra, la mayor parte de los servicios producidos por el Estado se concentran en las pequeñas y medianas ciudades.

Es evidente que la concentración económica conlleva centralización de la actividad estatal, pues en la región de Lima con 28% de la población se produce el 46% del producto bruto interno y el gobierno produce el 51% de sus servicios, esto sin tener en cuenta la producción de las empresas estatales que están ubicadas en Lima en un 60% y que producen tanto como los servicios gubernamentales, con los cual estimamos preliminarmente que la actividad económica del Estado se concentra en un 63% en la región de Lima. Esto significa que la actividad empresarial del Estado está más centralizada que la producción de servicios gubernamentales. Por otra parte en 1980, 14 de las 20 empresas nacionales y extranjeras más importantes en activos y ventas eran estatales.

Si nos atenemos a la producción de servicios del gobierno, éste tiene un producto bruto per capita de \$110 en Lima, mientras que en Huancafélica es de apenas \$16,5 al año 1981, en Ayacucho de \$26,6, en Apurímac y Cajamarca de \$24,0; es decir en los departamentos más rurales y campesinos el Estado produce menos. Esto nos lleva a la hipótesis siguiente: el centralismo estatal está en relación directa con el grado de urbanización de cada región, esto se debe no sólo a la necesidad de servicios que tienen las ciudades sino también a la capacidad de presión que tienen los movimientos y grupos sociales urbanos. No es de extrañar entonces que los principales movimientos regionales reivindicativos y descentralistas sean urbanos. Esto indicaría pues que para lograr la descentralización del Estado es requisito la urbanización previa. En todo caso aún no ha sido suficientemente esclarecido el sentido de la causalidad urbanización-descentralización.

Por otra parte, existen algunos criterios geopolíticos en la producción de servicios del Estado, en los departamentos de frontera como Tumbes, Tacna y Madre de Dios, donde el Estado produce relativamente más que en los departamentos aledaños no fronterizos, lo que está ligado a criterios de seguridad territorial dadas las tensiones fronterizas existentes con Ecuador y Chile.

En cada región socio-económica (véase cuadro 1) el Estado produce más en el departamento y ciudad-eje, es decir que privilegia los espacios más desarrollados por las mismas razones de urbanización y mayor concentración económica relativa.

Se observa de manera general que por el lado de la producción el Estado tiende a centralizar sus actividades en Lima y en las principales ciu-

Cuadro 1
Perú: Población, producto bruto interno y participación del gobierno por regiones

	1	2	3	3 - 2	Porcentaje PBI
	Población	PBI per capita	PBI Gobierno	(%)	Regional entre
	1981	1981	per capita		PBI Nacional del
			1981		Gobierno
Región Central					
Lima-Callao	4.993,0 (28,1)	321,9	24,9	7,7	51,8
Regiones descentralizadas					
Piura\	1.155,7 (6,5)	179,9	10,4	5,8	5,0
Tumbes	108,1 (0,6)	141,6	16,8	11,9	0,9
Lambayeque	708,8 (4,0)	195,7	12,2	6,2	3,6
Cajamarca	1.083,8 (6,1)	70,2	8,4	7,7	2,9
Amazonas	268,1 (1,5)	100,8	6,7	6,6	0,8
La Libertad	991,9 (5,6)	181,4	10,1	5,6	4,2
Ancash	853,9 (4,8)	122,2	8,9	7,3	3,7
Arequipa	738,5 (4,2)	236,2	17,2	7,3	5,3
Moquegua	103,3 (0,6)	870,7	16,5	1,9	0,7
Tacna	147,7 (0,8)	396,4	23,7	6,0	1,5
(Cont. cuadro 1)					
Especies mercantiles					
Junín	897,0 (5,1)	178,8	9,0	5,0	3,4
Huanuco	505,7 (2,8)	137,8	6,2	4,5	1,3
Pasco	230,9 (1,3)	207,4	6,8	3,3	0,7
Ica	446,9 (2,5)	213,2	13,4	6,3	2,5
Avacucho	523,8 (2,9)	53,3	6,0	11,3	1,3
Huancavélica	361,5 (2,0)	103,3	3,7	3,6	0,6
Cusco	874,5 (4,9)	100,3	8,3	8,3	3,1
Apurímac	342,9 (1,9)	50,6	5,4	10,7	0,8
Madre de Dios	35,8 (0,2)	295,0	23,5	8,0	0,4
Puno	910,4 (5,1)	72,7	6,7	9,2	2,5
Regiones de colonización					
Sub-regiones					
Loreto	474,9 (2,7)	538,9	11,0	7,0	
Ucayali	219,5 (1,2)	227,9	11,0	4,8	3,2
San Martín	331,7 (1,9)	134,8	8,7	6,5	1,2
Total	17.762,2 (100,0)	214,5	13,5	6,3	100,0

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística.
1986 "Producto Bruto Interno por Departamentos 1979-1985".
1987 "Perú Compendio Estadístico".

dades, y las decisiones parecen tomarse en función de la importancia poblacional urbana y productiva de cada región. En las regiones de tipo central, descentralizado y de colonización, es decir en las de mayor desarrollo capitalista, el Estado produce el 83% de sus servicios, en cambio en las regiones con componente no-capitalista o sub-capitalista (Gonzales, 1988) produce menos servicios. Esto significa que, en términos fiscales, la mayor percepción de ingresos por todo concepto se obtiene en las regiones capitalistas. Así se estima que en Lima el gobierno obtiene el 65% de sus ingresos y sólo gasta el 50%, lo que quiere decir que transfiere un 15% de sus ingresos al resto de las regiones. Esto está en concordancia con la diferencia existente entre el producto bruto per capita y el ingreso per capita por departamentos, según la cual los departamentos pertenecientes a las regiones de tipo espacio mercantil de la sierra no obtendrían los ingresos que obtienen si el gobierno central no transfiriera, a través de su gasto, recursos a aquellas regiones. Sin embargo, estas transferencias son fundamentalmente hacia las zonas urbanas de aquellas regiones (Gonzales, 1983, pág. 35).

De esta manera, la centralización de los recursos del Estado está en función de la base productiva; en cambio el uso de estos recursos está en función de la importancia urbana de las regiones. La centralización-descentralización productiva del Estado se da en estos términos e indica que una vez constituido el patrón de crecimiento la actividad del Estado está en función de las tendencias centralistas impuestas por dicho patrón, como es el caso del período 1980-1987.

Inversión

Las tendencias de la inversión estatal, durante el período considerado, han sido más descentralistas aunque insuficientes en volumen.

Mientras el Estado gastó 50% de sus recursos y produjo el 63% de su producto bruto en Lima, en 1981, la inversión fue de apenas 19,5% del total, con una inversión estatal por habitante de apenas US\$ 76,90, siendo el producto por persona de \$1,431. En 1986 tal situación no parece haber variado. (Véase cuadro 2).

Las regiones de la costa concentraron 54% de la inversión estatal en 1981 y 55% en 1986. Las regiones capitalistas concentraron el 65% de la inversión estatal mientras que los espacios mercantiles de la sierra sólo del 28% a 30%. Sin embargo, el volumen invertido disminuyó de 1.968,5 millones de dólares en 1980 a 1.173 en 1986.

Por otro lado, parece existir durante este período una tendencia equitativa de la inversión estatal, salvo para los departamentos sistemáticamente desfavorecidos: Amazonas, La Libertad, Ancash, Ayacucho, Apurímac, Puno y Lima, cuya inversión per capita es menor al promedio nacional.

Estas observaciones puntuales sugieren que: 1) Durante el período de crisis económica nacional, la inversión estatal es obviamente menor que antes (Gonzales, 1982). 2) Existe una tendencia a la descentralización de la

inversión fuera de Lima, aunque ésta se concentra en las regiones y departamentos más desarrollados y urbanos. 3) Todo parece indicar que los niveles de inversión a nivel nacional dependen de las políticas macroeconómicas y del partido político que gobierna, el gobierno belaudista (1980-85) invirtió en obras de infraestructura vial, agrícola y energética, que son esencialmente descentralizadas; mientras que el gobierno aprista invirtió en infraestructura agrícola y social y, sobre todo, en menor volumen dada su política populista de impulso del consumo urbano antes que la inversión. 4) La inversión estatal pese a ser descentralizada es insuficiente para hacer variar la estructura productiva que sustenta el patrón de crecimiento PESID.

Finanzas públicas

Desde la reinstauración del régimen democrático los ingresos corrientes del Estado han tendido a reducirse en relación al producto bruto, mientras los gastos se han mantenido, habiéndose financiado la diferencia con créditos externos en su mayor parte. Durante el período belaudista el servicio de la deuda estatal (en su mayor parte externa) ha constituido entre el 25% al 30% de sus gastos, es decir el rubro de gasto más importante. Después de 1985 hasta 1987 se produjo una variación en la medida en que el gobierno aprista dejó de pagar la deuda en los niveles que lo hizo el gobierno anterior.

Las repercusiones del problema financiero del Estado y del pago de la deuda en las distintas regiones fue el siguiente: 1) Se redujo la capacidad de gasto e inversión del Estado; el bajo costo e inversión departamental, descrito anteriormente, es el resultado del endeudamiento externo. 2) El costo del endeudamiento ha sido absorbido crecientemente por toda la población en la medida en que los impuestos indirectos han pasado de constituir el 50% de los ingresos fiscales en 1980 a 76% en 1985. (Véase cuadro 3). Ciertamente, la crisis del endeudamiento ha sido abordada por el gobierno belaudista, descentralizando el pago de sus costos, a través del impuesto más fácil de cobrar, es decir el impuesto al consumo, en virtud de dos consideraciones: 1) La creciente incapacidad de control económico de la administración estatal. 2) El sesgo de la política tributaria favorable a los sectores de altos ingresos que se encuentran mayormente en Lima.

Bajo el régimen aprista la presión tributaria disminuyó del 15% al 8%, es decir la capacidad financiera del Estado se vio doblemente reducida, en virtud de la cerrazón del crédito externo; en consecuencia la capacidad de gasto e inversión también se redujo.

Sin embargo, esencialmente el funcionamiento de las finanzas públicas, en relación al centralismo económico y a las regiones, es el siguiente. Cuando un alto porcentaje de los gastos del Estado se ha destinado al pago de la deuda, el nivel de actividad económica ha sido bajo y la capacidad instalada fue considerablemente desocupada; en consecuencia la región de Lima y las de la costa redujeron su nivel de actividad económica, en la medida en que su dinamismo depende del flujo de divisas y del gasto del

Cuadro 2
Perú: Inversiones departamentales del Estado 1981 y 1986

	% del total por depto. 1981 ¹	I per capita 1981 US\$	Inversión Estatal % del total por depto. 1986 ²	1 per capita 1986 US\$
Región Central	19,5			
Lima-Callao	19,5	76,9	16,6	31,2
Regiones descentralizadas	34,8		38,4	
Piura	6,9	117,5	8,0	72,3
Tumbes	0,4	109,4	1,8	171,1
Lambayeque	4,9	136,1	5,1	74,5
Cajamarca	3,3	60,6	6,4	64,9
Amazonas	0,5	36,7	1,3	51,4
La Libertad	2,4	47,6	4,2	45,0
Ancash	2,9	66,9	2,3	29,7
Arequipa	12,2	325,2	7,2	101,4
Moquegua	0,5	114,7	0,7	70,7
Tacna	0,8	106,6	1,4	94,2
Espacios mercantiles	30,3		28,4	
Junín	4,9	107,5	5,7	67,6
Huanuco	1,9	74,0	2,9	62,0
Pasco	1,8	153,5	1,9	88,2
(Cont. cuadro 2)				
Ica	2,7	123,3	2,0	48,2
Ayacucho	1,0	37,6	2,2	47,5
Huancavélica	8,6	468,3	3,1	98,8
Cusco	6,5	146,3	4,3	53,5
Apurímac	0,5	28,7	1,1	38,4
Madre de Dios	0,5	275,0	0,9	254,4
Puno	1,9	41,1	4,3	52,6
Regiones de colonización	9,4		11,2	
Sub-regiones				
Loreto	5,4	223,8	3,9	79,6
Ucayali	1,8	161,4	2,1	123,2
San Martín	2,2	130,6	5,2	158,2
Multidepartamental	6,0	6,6	5,4	3,2
Total %	100,0		100,0	
Total Mill. \$	1,968,5		1.173,0	
Total \$		110,8		57,6

Fuentes: 1) Wilson P. y Wise C. "Estado, inversión pública y regiones", en *La crítica del centralismo y la cuestión regional*, CDI, Lima, 1984.

2) Instituto Nacional de Planificación. Div. de Programación de Inversiones. Evaluación de la inversión pública por deptos., 1987.

Cuadro 3
Perú: Finanzas Públicas
 (Indicadores en porcentaje del PBI)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Gobierno Central							
Ingresos corrientes	20,5	17,9	17,5	14,2	16,2	17,5	15,3
Gastos corrientes	18,0	17,7	17,3	19,2	17,5	17,1	15,9
Valor agregado	9,1	9,7	9,1	10,5	10,4	9,7	7,9
Gastos de capital	5,3	5,1	4,2	3,9	4,0	3,2	3,7
Composición % de Ingresos							
Impuestos directos	49,0	36,0	32,0	27,0	24,0	20,0	30,0
Impuestos indirectos	50,0	63,0	67,0	71,0	71,0	76,0	67,0
Otros	1,0	1,0	1,0	2,0	5,0	4,0	3,0
Empresas estatales							
Ingresos corrientes	30,4	26,7	28,16	35,8	28,5	32,8	23,5
Gastos corrientes	30,6	26,8	29,0	33,5	26,7	30,0	23,5
Valor agregado	9,2	7,7	9,4	9,6	10,1	12,6	9,8
Gobiernos locales							
Ingresos corrientes	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,9
Egresos corrientes	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6
Valor agregado	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Ingresos de capital	0,06	0,03	0,04	0,05			
Gastos de capital	0,06	0,06	0,09	0,13	0,06		

Fuentes: BCRP, Memoria, varios años.

BCRP, "Perú: Compendio estadístico del sector público no financiero", 1985. Sub-gerencia del sector público.

Estado. No ocurrió lo mismo con las regiones atrasadas de la sierra cuyo relativo dinamismo económico es menos dependiente de las variables anteriores. En consecuencia, cualquier reactivación de la economía en base al gasto e inversión estatal tiende a acentuar el centralismo económico, a menos que cambie el patrón de crecimiento. Paradójicamente el pago de la deuda externa es favorable al resto de las regiones y desfavorable para Lima.

c. El descentralismo relativo del Estado

La economía estatal tiene varios niveles de decisión y ejecución descentralizada, que corresponden tanto a razones de funcionamiento fluido de la administración del gobierno central, como a presiones regionales que se han traducido en la creación de instituciones con cierta autonomía de decisión y acción. Los principales organismos son: las empresas estatales, los gobiernos locales y las llamadas instituciones descentralizadas, como el Instituto Peruano de Seguridad Social, las Beneficiencias.

Las empresas públicas que producen alrededor del 9% del PBI se caracterizan por estar centralizadas en Lima tanto en sus decisiones como en la magnitud de su producción. Las principales empresas estatales, en orden de su importancia productiva son: Petro Perú, productora y comercializadora del petróleo y derivados; Minpeco, comercializadora de minerales; Centromín, minas; Ecasa y Enci, comercializadoras de insumos y alimentos; Sider Perú, siderúrgica, y Electro Perú.

Estas empresas concentran capital y aprovechan economías de escala, en base a lo cual ofrecen servicios a vastos sectores de la población y en todas las regiones, claro que con el sesgo urbano que caracteriza la intervención estatal. La creación de esas empresas fue con la intención de descentralizar la gestión productiva del Estado, dándoles autonomía empresarial en un inicio. No sólo se trataba de establecer un sector estatal que funcionara con criterios de rentabilidad y eficiencia, sino también de evitar el funcionamiento productivo del Estado en base a los criterios políticos con que funciona el resto de la administración pública.

Sin embargo, desde fines de los años setenta y aún más con la redemocratización del país, varias empresas estatales se convirtieron en instituciones estatales. Por ejemplo Petro Perú, aparte de producir y comercializar la gasolina, cobra el impuesto al consumo, que representa el 30% de los ingresos fiscales, en consecuencia raramente fija el precio, pues éste es fijado por el Ministerio de Economía. Por consiguiente, en la práctica no es una empresa, pues no decide sobre precios ni inversiones. Algo parecido sucede con ENCI y ECASA. Así, se observa una progresiva recentralización del Estado a este nivel, sobre todo durante los regímenes democráticos, lo que a su vez implica la politización en los criterios de manejo empresarial, traduciéndose en una creciente corrupción y pérdidas en las empresas.

A este nivel la crisis en democracia tiende a recentralizar el Estado en la medida en que amplios sectores populares partidarizados presionan

sobre las instituciones y empresas del Estado para favorecerse con un empleo, una licitación, etc. Ciertamente el emplazamiento espacial de este fenómeno es básicamente urbano y limeño. En la periferia regional y rural el Estado es muy pequeño y poco empresarial.

Los gobiernos locales o municipalidades son las instituciones más descentralizadas del Estado. La constitución de 1971 y la ley de municipalidades (23853) de 1984 han redefinido el rol de las municipalidades que en lugar de ocuparse en satisfacer servicios urbanos menores, deberán promover el desarrollo integral de su circunscripción distrital o provincial. Ciertamente aún no desempeñan dicho papel, no sólo por los reducidos recursos financieros con los que cuentan, sino porque aún se está esperando la creación de las nuevas regiones y sus respectivos gobiernos regionales, en los cuales se les está asignando ciertas funciones tendientes a la descentralización administrativa dentro de las mismas regiones. Sin embargo, hasta el momento se ha concretado poco.

Actualmente el peso económico del conjunto de 179 municipalidades provinciales y 1758 municipalidades distritales es bastante reducido en relación a los otros organismos del Estado. El producto bruto de todas las municipalidades no alcanza al 0,5% del PBI nacional (véase cuadro 3); el personal ocupado en municipalidades era apenas de 24.084 empleados en 1983, es decir apenas el 4,28% de la burocracia estatal (De Althaus, 1986, pág. 22); además, de este personal el 60% se encuentra en las municipalidades provinciales y el 40% en las distritales. Por las funciones que cumplen estos gobiernos locales no representan más del 4% del gasto público, en contraposición con Bolivia que tiene 37% o Ecuador que tiene 41% (De Althaus, 1986).

Los gobiernos locales son la expresión de las viejas tendencias centralistas en la periferia, es decir escasa delegación de funciones de gobierno y de desarrollo y hasta no hace mucho poca participación democrática en dichos gobiernos. Sin embargo, el proceso de democratización iniciado en 1979 con la aprobación de la nueva constitución, la ley de municipalidades, la ley de comunidades campesinas, la ley de regionalización y sobre todo la presión de la creciente población sobre los recursos del Estado, está redefiniendo la estructura, el papel y el funcionamiento de las municipalidades, lo cual ciertamente debería contribuir a la descentralización estatal. Por el momento es todavía un proceso en marcha.

d. Organismos descentralizados y regionales

Los últimos cuatro gobiernos peruanos han tratado de modificar parte de las instituciones gubernamentales de carácter regional, tanto a nivel de ministerios, de organismos descentralizados, corporaciones de desarrollo regional, empresas estatales y gobiernos locales. La razón de estas modificaciones se encuentra en dos niveles: por un lado, la presión poblacional y social en las regiones, y por otro, el clientelismo que es uno de los principales mecanismos para poner las nuevas instituciones al servicio del partido o

sector gobernante. Lo cierto es que dichas modificaciones no han hecho variar sustancialmente el carácter centralista de la administración estatal.

En los últimos siete años los organismos más importantes a nivel del desarrollo regional han sido las corporaciones departamentales de desarrollo (CORDES), que se han encargado básicamente de las obras de infraestructura y de la coordinación entre los diferentes ministerios a nivel regional, contando con el apoyo del Instituto Nacional de Planificación como organismo técnico. Anteriormente se habían ensayado distintas fórmulas de organismos regionales de desarrollo, siendo los más importantes los organismos de desarrollo regional (ORDES), que fueron establecidos por el gobierno militar velasquista y que comprendían uno o más departamentos, estaban bajo la dirección del general jefe de región militar y su actividad principal fue la construcción de infraestructura productiva y social.

Pese a su carácter descentralizado, las CORDES y ORDES han ido decreciendo en su presupuesto de inversiones; mientras entre 1968-1980 estas instituciones ejecutaban el 8% de la inversión global del gobierno, en 1981 se redujo a 6,2% y en 1982 a 4,3%. Durante el gobierno liberal de Fernando Belaúnde es evidente que la inversión estatal descentralizada disminuyó deliberadamente (Wilson y Wise, 1984, pág. 55). En contraposición, durante el gobierno aprista se impulsó la inversión descentralizada no solamente a través de las CORDES, sino también a través de nuevos programas descentralizados como el programa microrregional, el programa del trapecio andino, las donaciones pequeñas a comunidades campesinas, el crédito tasa de interés cero para campesinos. Sin embargo, dichos programas al no formar parte de un plan de desarrollo regional premeditado han tenido un impacto desigual y errático.

Burocracia y centralismo

El crecimiento de la importancia económica del Estado peruano también se ha reflejado en la expansión de la burocracia estatal. En 1970 el sector público tenía 309 mil empleados, el 9% de la PEA, en 1976 pasó a 563 mil o sea el 11,4% de la PEA, en 1981 a 592 mil y en 1984 a 694 mil. (Véase cuadro 4). La tasa de crecimiento de la burocracia estatal ha sido variable y se ha incrementado mucho bajo los gobiernos democráticos desde 1980.

Se estima que el 52% de la burocracia estatal está en Lima, lo que demuestra el grado de centralización del Estado a este nivel.

El acontecimiento más importante desde 1980 es el continuo crecimiento de la burocracia con crisis y democracia. Durante el gobierno de Belaúnde (1980-85) el número de empleados públicos aumentó en más de 100 mil sin que el presupuesto de remuneraciones del gobierno, en términos reales, hubiera crecido; esto significa que los sueldos y salarios reales de estos empleados se redujeron drásticamente, a tal punto que el promedio de remuneraciones del sector público era el más bajo de todos los sectores con excepción de agricultura.

Cuadro 4
Perú: población económicamente activa del sector público
 (1970 - 1984)

	1970	1976	1981	1984
Gobierno Central	219.733 (71,1)	355.339 (63,1)	384.616 (65,0)	482.000 (69,5)
Empresas públicas	31.026 (10,0)	104.103 (18,5)	99.507 (16,8)	97.264 (14,0)
Resto Sector Público (Organismos descentralizados) ¹	53.113 (18,9)	103.472 (18,4)	107.910 (18,2)	114.736 (16,5)
Total	308.872	562.914	592.033	694.000
Tasa de crecimiento anual		10,5	1,0	5,4
PEA GBND/PEA Total		11,4	10,3	10,9

¹ Estimado

Fuente: BCRP, Perú Compendio Estadístico del Sector Público No Financiero, 1968-1984, Depto. de Análisis Sector Público, Lima, 1985.

La democracia representativa reimplantó el sistema clientelista, presionando sobre recursos del Estado que no crecían por la crisis económica, en consecuencia el costo social fue pagado por los propios trabajadores del sector público.

Durante el gobierno aprista la presión se ha hecho aún más grande, en la medida en que este partido tiene una mayor clientela política. El resultado ha sido el mismo, más empleados públicos con la misma planilla, en consecuencia los salarios reales tienden a reducirse, creando una gran presión social sobre el gobierno. En 1987 y 1988 la mayor parte de las huelgas han sido de funcionarios del Estado: médicos, maestros, empleados de ministerios, municipales.

La burocratización del Estado ha llevado inicialmente a un proceso de centralización de las decisiones tanto a nivel del gobierno central como de las empresas públicas. Es decir, en la medida en que el papel productivo y social del Estado se hizo grande, durante el gobierno militar, la burocracia bajo las órdenes de los militares se convirtió en un poder en sí misma, puesto que tenía que decidir y, sobre todo, ejecutar inversiones, gastos y producción.

En cuanto el Perú regresó al régimen democrático en medio de una dramática crisis económica, la burocracia creció por motivaciones políticas (clientelismo) antes que por necesidades de gestión estatal. El resultado ha sido la creciente ineficiencia de los organismos, empresas e instituciones del Estado y el aprovechamiento de la función pública con fines personales, dando lugar a una corrupción generalizada a todo nivel y a la crisis más profunda del aparato estatal que se conozca.

Obviamente, debido al carácter centralista de la organización estatal en la toma de decisiones y su ejecución, el "poder burocrático" se halla concentrado en Lima. Como consecuencia de esto, el centralismo del gobierno es visto desde las provincias como el "enemigo principal" del desarrollo regional y de las provincias.

4. Políticas macroeconómicas centralistas versus políticas regionales descentralistas

En el Perú, y probablemente en otros países de América Latina, existe un conflicto de resultados entre las políticas macroeconómicas y las políticas regionales. Lo que se logra con las segundas en términos de descentralización y/o de desarrollo regional puede perderse o tener un resultado menor por la acción de las políticas macroeconómicas.

Esto se debe a las características específicas de cada una de ellas, que han sido agudizadas por la crisis económica vigente. Por un lado, las políticas macroeconómicas son de corto plazo y hace diez años que tratan de estabilizar la economía aún sin éxito; por consiguiente, su objetivo ha sido eliminar los equilibrios estructurales internos y externos que padece la economía peruana. Las políticas macroeconómicas tratan de "sanear" el funcionamiento de una economía primario-exportadora y semi-industrial,

que tiende a centralizar y concentrar en Lima y la costa la producción, el empleo, la inversión y los ingresos. Por otro, las políticas regionales son más bien de largo plazo y se refieren a inversiones regionales, incentivos a la movilidad del capital y la fuerza de trabajo. Por su lento desenvolvimiento y maduración no han hecho variar las desigualdades productivas y las brechas de productividad entre las distintas regiones.

Las políticas de ajuste macroeconómico aplicadas en el Perú han sido de corte monetarista hasta 1985, heterodoxas de 1985 a 1987. Las primeras han favorecido a las regiones de tipo espacio mercantil que están menos articuladas al patrón de crecimiento, en la medida en que han deprimido las importaciones en base a la mantención de tasas reales de cambio, en perjuicio de la industria y las economías urbanas. Las segundas, al reactivar la capacidad instalada ociosa, fruto de las políticas monetaristas anteriores, en base a la expansión de la demanda de consumo interno han favorecido a la industria limeña y las economías urbanas. Dicha expansión ha sido limitada por la disponibilidad de divisas, que se agotaron al segundo año del gobierno aprista.

Curiosamente, las políticas monetaristas liberales son descentralistas mientras que las heterodoxas son centralistas, aunque los resultados de ambas trascienden sólo al corto plazo.

Ilustremos nuestra hipótesis con algunas políticas que usualmente forman parte de las políticas macroeconómicas.

La política de precios y subsidios

Las políticas de precios tienden a fijar o liberar al mercado los precios de ciertos bienes y servicios clave: el precio de los alimentos (bienes salariales), el precio de los insumos importados y el precio de los combustibles.

Los precios de alimentos se fijan en función de las presiones sindicales por salarios reales y de los empresarios por salarios baratos; ambos objetivos no se alcanzan simultáneamente a menos que el Estado subsidie el mantenimiento de precios bajos. En el Perú existe una larga tradición sobre control de precios agrícolas que han sido evaluados como favorables al consumidor urbano, sobre todo a los sectores de altos ingresos (Alvarez, 1983, pág. 116). Los controles de precios han venido acompañados de subsidios, en la medida en que las leyes de mercado no permiten precios fijos por largos períodos. En consecuencia, la forma de lograr precios baratos estables ha sido mediante el subsidio a productos importados o tasas de cambio diferenciales baratas para ciertos productos agro-alimentarios. Esta política ha desfavorecido sistemáticamente a los productores agrarios por dos razones: 1) porque ha desincentivado la producción en productos sustitutos de los importados; 2) porque ha evitado sistemáticamente la integración de los sectores menos productivos (los campesinos) a los mercados urbanos.

Esta política de precios, que se ha adoptado espasmódicamente, ha

sido contradictoria con la política de inversiones en irrigaciones que amplían la frontera agrícola, pues los precios controlados y los subsidios actúan como impuestos a los productos agrícolas de las distintas regiones, especialmente de las regiones más atrasadas de la sierra.

La política cambiaria

Siendo el Perú un país pequeño de economía abierta, la tasa de cambio juega un papel importante para definir la inversión, el nivel de actividad económica de cada región y sector, las importaciones y el nivel de precios domésticos. Es un instrumento de política económica cuya variación puede alcanzar varios objetivos de política económica, a menudo contradictorios.

En el Perú existe una larga tradición de mantención de tasas de cambio sobrevaluadas, que ha facilitado la importación indiscriminada de bienes de consumo y capital, y distorsiones de precios relativos que han desfavorecido a los productores en función del componente importado de los costos. En el primer caso, las tasas de cambio han sido favorables a los inversionistas de la costa y de Lima donde están concentradas las ganancias y el ahorro financiero; las segundas tienden a deprimir los costos de los insumos importados desfavoreciendo a las regiones agropecuarias y menos industrializadas, además de favorecer al comercio importado.

Es en este sentido que una política cambiaria de dólar barato es centralista en la medida en que favorece a las regiones industriales y urbanas, es decir a Lima. Por esto, cuando se corrigen los desequilibrios externos mediante devaluaciones, éstas provocan el efecto contrario, es decir descentralizan la economía.

Una permanente distorsión de los precios relativos por políticas cambiarias irreales y prolongadas sólo refuerzan las tendencias a la centralización y concentración ya existentes y no ayudan a romper dichas tendencias.

La inestabilidad de instrumentos en las políticas económicas

La inestabilidad institucional del Perú es una de las características esenciales de los últimos veinte años. Esta se ha reforzado aún más con el retorno a la democracia, puesto que cada nuevo gobierno, por distintas razones políticas, trata de cambiar normas, órganos de gobierno, instituciones públicas.

Dicha inestabilidad tiende a impedir, entre otras cosas, la descentralización de la inversión puesto que las normas y las instituciones diseñadas para tal fin son demasiado cambiantes, no sólo para el sector privado sino para el propio sector público. En consecuencia, esto abona en favor de las fuerzas centralistas centrípetas.

El caso de los incentivos tributarios para la descentralización productiva estudiados por Morrison (1988) es bastante ilustrativo al respecto.

Durante el período 1970-1986 hubo 13 cambios en los incentivos a la

descentralización productiva, de los cuales los más importantes fueron: crédito contra el impuesto a la renta, crédito para la inversión, reducción de la tasa arancelaria. Sin embargo, durante este período la producción, la capacidad instalada industrial y el empleo siguieron en Lima. Los empresarios privados no respondieron a los incentivos, que permitían una reducción de sus costos, por varias razones económicas importantes: 1) Las externalidades y economías de aglomeración de Lima son incentivos, al parecer, mucho más convincentes para los empresarios, no sólo porque reducen algunos costos, sino porque son más o menos estables en el tiempo. 2) La variabilidad de los incentivos y la incertidumbre de su continuidad hace imposible tener planes de inversión de largo plazo (Morrison, 1988, pág. 24).

Finalmente, no basta con asegurar incentivos para invertir y producir con costos más bajos que en Lima, para provocar tendencias descentralistas centrifugas; es necesario asegurar la venta de la producción, es decir el inversionista hace previsiones sobre la demanda efectiva y la estabilidad de las tendencias macroeconómicas. En el Perú, dicha estabilidad no existe desde 1976, lo cual ha restringido las decisiones de inversión a regiones como Lima y algunas de la costa, donde las condiciones macroeconómicas son estables por el tamaño de la demanda efectiva y la estructura industrial.

5. La regionalización: límites y posibilidades a la descentralización y al desarrollo

La regionalización del Perú y la creación de gobiernos regionales parece ser un intento de descentralización explícita del Estado dentro del marco de gobiernos democráticos. El proceso legal se ha iniciado en 1979 cuando la constitución definió al gobierno como nacional y descentralizado y previo a la constitución de regiones y gobiernos regionales; posteriormente ha aprobado dos leyes de regionalización y cuatro de creación de regiones específicas, faltando aún crear siete regiones. Tal como funciona la democracia parlamentaria y las tensiones regionales que un ordenamiento jurídico de esta naturaleza provoca, todo indica que sólo en 1991 se terminará este proceso.

La regionalización es importante en la medida en que es un proceso que puede permitir una mayor participación de la población e instituciones en los gobiernos regionales, es decir que puede contribuir a democratizar el Estado y las sociedades regionales. Puede permitir entonces que los movimientos regionalistas, rurales y alejados de Lima aspiren a gobernar y de hecho que al gobernar se vean confrontados con múltiples decisiones, que antes las tomaban por ellos y a menudo a pedido de ellos. Así la regionalización sería un proceso de aprendizaje de nuevas formas de gobernar, de creación e innovación de instituciones por una población con cultura política centralista y poco democrática. La velocidad de este proceso dependerá de cuánto y de qué manera el gobierno central y el partido del gobierno de

turno estará dispuesto a descentralizar, delegar y recortar sus actuales funciones y atribuciones. Esto aún no ha sido discutido ni delimitado.

La regionalización es una etapa intermedia necesaria para crear condiciones para el desarrollo, no es ciertamente un fin en sí mismo. Es difícil aceptar a priori que sea un requisito para crecer aceleradamente o para redistribuir, por el contrario se puede afirmar, no sin evidencias, que cambios institucionales sujetos al continuo debate y sanción democrática hacen lentas las decisiones sobre el desarrollo y a menudo el mismo desarrollo.

Los cambios que se han tratado de efectuar en los últimos cuarenta años han sido siempre "desde arriba", es decir desde el Estado, para lo cual se crean las instituciones y normas a priori, luego se trata de que los cambios calcen dentro de las normas e instituciones, en seguida la realidad desborda todo lo previsto y, por cierto finalmente, se evalúa el fracaso. Con la regionalización podría suceder lo mismo porque no se tienen en cuenta algunos puntos fundamentales que condicionan este proceso: 1) En el Perú ya existen regiones o ejes regionales económicamente articulados, al margen de la división política departamental, que sólo se ha tenido en cuenta de manera muy parcial en el proceso de aprobación de las nuevas regiones. 2) El problema económico fundamental de todas las regiones del Perú es la *sub-acumulación de capital* en relación a la población, o el de *sobre-población* en relación al capital y recursos existentes y creados. Dicho problema es aún más crítico en la medida en que la relación recursos y capital con respecto a la población es desigual en las distintas regiones, siendo las de la sierra donde esta relación es más aguda. En otras palabras, existe sub-acumulación con desigualdad, situación ciertamente desafiante para cualquier gobierno regional, ninguno de los cuales podrá aisladamente acometer la solución de este problema. 3) La existencia de un capitalismo de Estado que interviene y regula el proceso económico y social de todo el Perú, cuya organización institucional ya no es adecuada para solucionar los problemas creados por la sub-acumulación/sobre-población. Las normas sobre regionalización se han reducido a plantear el problema en términos de descentralización-desconcentración de los niveles de decisión del Estado, es decir tratando de transferir a los gobiernos regionales lo que ahora se hace o se decide en Lima.

En realidad el principal problema del Estado peruano es que ya no puede integrar a todos los sectores, en consecuencia su antiguo papel de lograr la unidad nacional lo está perdiendo sin reemplazarlo por otra alternativa de integración. No sólo es un Estado grande y débil, es decir ineficiente, sino también es un Estado que ha perdido la iniciativa de largo plazo. El proceso de regionalización podría ser la oportunidad, quizás única, en la que convergiendo crisis económica y crisis del Estado de largo plazo es posible plantear la reforma del Estado y de sus instituciones a partir de la descentralización bajo un régimen democrático y tendiente al desarrollo.

Crisis y regionalización

Entre las regiones que son y las que deberían ser

Actualmente el Perú tiene tres tipos de regionalización realmente existentes: las regiones geográficas, los departamentos o regionalización política, las regiones económicas o ejes regionales, cuyas características ya las hemos explicado anteriormente. En cada caso las regiones son espacios territoriales continuos con ciertas homogeneidades geográficas, político-administrativas o económicas, que las caracterizan. Estas son las regiones que existen de manera real.

La regionalización alteraría solamente la departamentalización existente y el carácter de la capital de la república, agrupando uno o más departamentos en una región. Por razones hasta hoy desconocidas esto tiene que ser así, es decir por definición la regionalización *debe* agrupar departamentos, si no parece no tener sentido. Si se formaran tantas regiones como departamentos hay, el problema de la demarcación de regiones no se daría con los conflictos que actualmente existen. El problema sería más bien la conformación, atribuciones y funciones de los gobiernos regionales, es decir una reforma descentralista de la administración pública con mayor participación democrática de las poblaciones regionales. Si se interpretara correctamente la ley de bases de la regionalización, los departamentos deberían pugnar por convertirse en regiones y evitar asociarse con otros departamentos, pues no sólo accederían a mayores recursos sino que no los compartirían.

La regionalización tiende a entraparse en la medida en que los criterios están sesgados o centrados en cómo redistribuir la administración pública partiendo del "mal dado centralismo" actual en regiones que, a no dudarlo, reeditarían el centralismo a nivel de cada región. Puesto que se ha obviado lo más importante que es el desarrollo regional, la lucha regional se reducirá a cómo obtener el mayor número de recursos del gobierno central y cómo aplicarlo en función y a favor de los sectores dominantes urbanos, pues éstos son mayoritarios en casi todas las regiones. Es decir, todo hace prever que habrá una *regionalización del centralismo*.

Por otro lado, la estructura económica regional del Perú tiene dos características singulares que definen y reproducen el centralismo económico:

1. Existe una heterogeneidad socio-económica que no ha sido tomada en cuenta por la regionalización, pues debido a su objetivo todas las regiones deben ser tratadas igualitariamente. Así, existen cuatro tipos de regiones de distinto grado de desarrollo capitalista: la región central, cuyo eje es la ciudad de Lima, donde predomina el régimen capitalista de producción, con predominio de la economía urbano-industrial; regiones descentralizadas con sus ejes regionales ubicados en la costa Arequipa, Trujillo-Chimbote, Chiclayo y Piura, donde también predomina el capitalismo, aunque las actividades económicas principales giran en torno de la agricultura y la pesca, con menores masas de asalariados; los espacios mercantiles de la sierra, cuyos ejes regionales son las ciudades intermedias de los Andes, Huancayo, Cusco, Puno-Juliaca, Cerro de Pasco, donde predominan, los

sectores sub-capitalistas como los campesinos, la producción es agropecuaria y la economía está espacialmente organizada en microrregiones; las regiones de colonización de la selva, cuyos ejes regionales son las principales ciudades selváticas, Iquitos, Pucallpa, Tarapoto, Moyobamba, son lugares de reciente poblamiento donde predomina el régimen capitalista y la economía gira en torno de los recursos naturales y la agricultura tropical.

2. Existe una articulación jerárquica de las ciudades en la que Lima es la ciudad principal, a la que se articulan subordinadamente las ciudades intermedias que a su vez articulan a las pequeñas ciudades. Además, las relaciones mercantiles ciudad-campo están en relación directa al tamaño de las ciudades. Este sistema de ciudades y su variada relación con sus entornos rurales respectivos define en cada región distintos problemas del desarrollo y, ciertamente, plantea la necesidad de que éstos sean abordados de distinta manera tratándose de regiones de tipo diferente.

Esta estructura económica regional dividida en diez regiones o ejes regionales (Gonzales, 1982, 1986) y al mismo tiempo el sistema de ciudades tiene sus propias normas de funcionamiento, que pueden ser sintetizadas de la siguiente manera: 1) Debido a la concentración productiva industrial y de servicios en Lima, los flujos mercantiles tienden a centralizarse, es decir que por cada Inti gastado en regiones fuera de Lima, un 30% a 40% revierte a Lima como pago de bienes, servicios, factores e impuestos. 2) Las inversiones tienden a concentrarse en Lima y la costa, tal como ya hemos visto. 3) Las relaciones de intercambio entre Lima y el resto de regiones y entre las ciudades y sus entornos rurales son asimétricas; las primeras venden más de lo que compran, como consecuencia del acceso a la importación de insumos y bienes de consumo final sustitutos. Esto lleva a que Lima no necesite del resto de regiones, como éstas necesitan de Lima, es decir, las bases del centralismo económico se encuentran en las necesidades provincianas antes que en el centralismo limeño.

Con regionalización o sin regionalización estas tendencias económicas, sobre las cuales además se basa la economía fiscal, prevalecerán y condicionarán las políticas de gasto e inversión regional, a menos que cambie la base productiva del resto de regiones, lo que sólo se puede hacer con un esfuerzo planificado de inversiones y especializaciones regionales.

En las regiones este problema es apenas evaluado, pues la percepción común es que el origen de todos los males regionales y sus problemas económicos se encuentra en Lima y su concentración económica y administrativa. En realidad el problema se encuentra en la naturaleza de las relaciones económicas entre Lima y el resto de regiones y entre el campo y la ciudad, que son subordinadas y asimétricas, que en consecuencia no permiten la difusión de los frutos de la concentración y el crecimiento de Lima y de las ciudades hacia el resto de regiones y hacia el campo. Hacer variar estas relaciones no puede ser contemplado en una ley de regionalización.

Si la regionalización se debe efectuar por mandato constitucional, lo más razonable sería aprovechar los ejes económicos regionales ya existentes como base para el funcionamiento de las nuevas regiones y sus gobiernos; además en la creación de cada región se debería considerar el distinto

tipo de región del cual se trata. A este respecto la ley de bases es defectuosa por no tomar en cuenta la heterogeneidad socio-geográfica que tiene el Perú y, más bien, tratar de buscar homogeneidades a priori.

Finalmente, Lima parece que será dividida en la región-capital y el resto de Lima como otra región. Aquí nuevamente encontramos un contradictorio económico, pues una región es una unidad ciudad-campo y el hecho de que Lima sea la ciudad más grande y con gran concentración económica no tiene por qué impedir que esta unidad se mantenga, como en la práctica se va a mantener, pues las leyes económicas se imponen a cualquier ley estatal.

La sobre-población y sub-acumulación como problemas centrales

El desafío mayor que tiene el Perú en el largo plazo es crecer y redistribuir, para ello se requiere de un aumento de la inversión, aún a costa del consumo de corto plazo, y la reducción de las tasas de crecimiento de la población, de lo contrario cualquier esfuerzo de inversión sólo permitirá que el nivel de vida de la creciente población sea el mismo.

A nivel regional la acumulación de capital ha sido acompañada de un mayor asentamiento poblacional, es decir las regiones de mayor desarrollo capitalista han atraído a los migrantes, en cambio las regiones de tipo espacio mercantil han tendido a expulsar población. Así lo muestran las tendencias migratorias de largo plazo. Durante la crisis actual iniciada a mediados de los años setenta, las tendencias migratorias se han modificado porque las regiones que acumularon en los años cincuenta y sesenta han dejado de hacerlo con la velocidad que lo hicieron, así Lima atrae menos migrantes, mientras que la ceja de selva y las ciudades intermedias se convierten en nuevos polos de atracción.

Por otro lado, en el campo se observa que la población tiende a migrar en menores volúmenes que antes. Esto significa que los polos de atracción urbanos ya no lo son tanto por el problema de la saturación poblacional en las ciudades, sobre todo en Lima, que incluso ha dado lugar a la creación de esta gran masa de semi-asalariados e independientes mal denominados informales. En consecuencia se observa una presión poblacional sobre los recursos agropecuarios, sobre todo por la tierra, lo cual probablemente empuje a cambios técnicos acelerados en los próximos veinte años, sobre todo en la sierra.

Las desigualdades existentes entre regiones de la relación fuerza laboral/recursos y capital plantea este problema de manera distinta para los distintos gobiernos regionales. Las regiones donde se invierte más se convertirán en las que atraerán a los migrantes, mientras que las regiones con menores tasas de acumulación seguirán expulsando población; el efecto sobre la relación fuerza laboral/recursos y capital implicará que donde se invierte más, no necesariamente se obtendrá una acumulación neta favorable. Esta es una de las razones de fondo por las cuales el problema de la acumulación y el crecimiento requiere de una estrategia nacional y no puede ser dejada a la iniciativa de los gobiernos regionales. Porque además

se necesita de importantes esfuerzos de acumulación primitiva en los espacios mercantiles de la sierra para impulsar el despegue económico, lo que no puede efectuarse sin dejar de invertir en otras regiones o en las ciudades. Así, el problema de la acumulación regional es un problema político antes que técnico.

El control poblacional, siendo un importante problema ético y filosófico, también se presenta regionalmente de manera distinta, no sólo porque las tasas de natalidad, fecundidad, mortalidad y morbilidad sean distintas y estén fuertemente relacionadas con los niveles de ingresos y difieran según sean rurales o urbanas, sino porque factores de orden cultural y religioso limitan el éxito de cualquier programa de control del crecimiento poblacional. Las regiones de la costa tienen esperanzas de vida más altas que las de la sierra y la mortalidad infantil es mayor en esta última que en las primeras. La necesidad de mejorar las condiciones de reproducción de la población en las regiones de la costa y la selva tendría un costo de oportunidad menor, en términos de acumulación, que en la sierra. El problema se presenta pues en una doble dimensión: 1) ¿cómo hacer para dar empleo y mejorar las condiciones de vida de la población ya existente? y 2) ¿cómo hacer para disminuir el crecimiento poblacional según las diferencias regionales existentes, en los determinantes del crecimiento demográfico? Los gobiernos regionales tendrán en este problema uno de los más arduos a vencer, porque dadas las condiciones económicas actuales, para dar empleo se requiere invertir, es decir gastar menos, lo que repercute en las condiciones inmediatas de la población.

Capitalismo de Estado y regionalización

Hemos ya descrito la importancia del Estado como empresario, gestor y regulador de la economía peruana. Algunos autores (FitzGerald, 1981) afirman que el Perú funciona económicamente en base al capitalismo de Estado, cuyas normas económicas son distintas a las de la economía de mercado. La regionalización significa, en consecuencia, una nueva organización institucional y administrativa de este Estado que ha llegado a ser incapaz de producir, regular y tener iniciativa de acumulación frente a una creciente población y con un patrón de crecimiento en crisis.

El Estado peruano ha sido desbordado y requiere cambios, el problema es que no existe claridad sobre los cambios que se necesitan. Para algunos el Estado apenas debe ser reformado y disminuido en sus atribuciones para que vuelva a ser eficiente; según los liberales el Estado es grande e ineficiente. Para otras corrientes de pensamiento el tamaño del Estado es secundario, pues se lo percibe como el que mantiene articulados a los distintos segmentos sociales y regiones que existen en el Perú, el que de alguna manera "produce" la sociedad peruana; por consiguiente, la reducción del Estado equivaldría a la desintegración nacional.

Ambas posiciones están en las antípodas y tienen distintos programas políticos que los sustentan y distintas ideologías. La regionalización, siendo

una importante reforma del Estado, en lo concerniente a la descentralización de su gobierno, podría ser el inicio de la transformación del Estado, lo que no necesariamente aseguraría la transformación de la sociedad peruana. Pero significa que el Estado no se reducirá; por el contrario hay que esperar que la burocracia aumente tal como están planteadas las distintas leyes concernientes a la regionalización. Tampoco se asegura que la eficiencia del Estado mejorará, pues ésta depende de otros aspectos que no es nuestra intención dilucidar.

La regionalización tiene implícita la reforma del capitalismo de Estado, y todo parece indicar que lo reforzaría otorgándole una vigencia regionalizada mucho más profunda. De ahí que el sector privado vea con escepticismo este proceso, en la medida en que no se sabe a ciencia cierta si este capitalismo de Estado, como régimen intermedio, tenderá hacia la formación de un capitalismo nativo privado y público menos dependiente o hacia la creación de un Estado socialista con predominio de la actividad estatal en todo nivel.

En la práctica lo que puede ocurrir es que los debates democráticos sobre estos temas sean interminables y que las tendencias presentes mantengan al Perú en un estado de recesión de largo plazo, situación no deseable sobre todo si se tiene en cuenta que la subversión hace todo lo posible para evitar que el Estado comience a reformarse, pues éste sería el inicio de cambios importantes de la sociedad peruana.

A este nivel nuevamente se plantea la necesidad de una reforma institucional del Estado en sus tres niveles: en los correspondientes al gobierno central, los poderes del Estado, las empresas públicas y los organismos descentralizados. El objetivo central debe ser que las instituciones del Estado sirvan para integrar de una manera nueva a la población, en condiciones de igualdad de derechos y obligaciones, de tal manera que sea un efectivo agente de cambio. Esto es más fácil decir que hacer, pero el no hacerlo en democracia sólo facilitará el acceso al poder de gobiernos autoritarios de uno u otro signo.

La regionalización y los debates que se han generado en torno de ella aún no han internalizado esta enorme posibilidad de convertirse en el primer paso de la reforma global del Estado. En las futuras regiones se piensa más en los mecanismos operativos para descentralizar el gobierno, en cómo convertir lo centralizado en regionalizado o en las posibilidades electorales, es decir se piensa en la coyuntura política, antes que en cambios estructurales, que cancelen el modelo centralista actual, para reemplazarlo con otro modelo de Estado que integre a la sociedad peruana de otra manera, con distinta base económica y con participación democrática.

Conclusiones

El Perú es uno de los países con mayor concentración económica en una sola ciudad, donde también se centralizan las decisiones económicas y políticas. La concentración y el centralismo se basan en un modelo econó-

mico primario-exportador (minerales y pesca) sobre cuyo dinamismo se llevó a cabo un proceso de industrialización aglomerado en Lima y en la costa, muy dependiente de insumos, tecnología y bienes de capital importados. Además, las políticas económicas contribuyeron a consolidar este modelo económico porque las normas de su funcionamiento (crisis periódicas de balanza de pagos, necesidad de satisfacer las necesidades urbanas y limeñas antes que las rurales y serranas) no permitían grados de libertad a los gobiernos para hacer cambios drásticos.

El centralismo fue cambiando progresivamente en su característica principal, pasó de ser un problema político que predominaba sobre lo económico a ser un problema económico que predomina sobre lo político y lo condiciona, en la medida en que el patrón o modelo de crecimiento cambió desde los años cincuenta, transformando de manera profunda la sociedad peruana. El Perú pasó de ser un país agrario-rural a uno urbano semi-industrial, en el cual el problema del centralismo se replanteó de tal manera que constituyó la forma de organización del Estado, dada la nueva base económica.

La crisis estructural del patrón de crecimiento PESID iniciada a mediados de los años setenta hizo entrar también en crisis el centralismo y el mismo Estado.

Esta crisis estructural tuvo causas esencialmente exógenas. Por un lado, el crecimiento de la población de manera independiente del crecimiento económico, y por otro, las tendencias comerciales y financieras de la economía internacional, que deprimieron la economía exportadora del Perú. En menor medida la crisis tuvo una causa endógena en la estructura industrial creada y su articulación con los otros sectores de la economía y en el denominado capitalismo de Estado, que fue manejado con criterios más políticos que económicos.

Bajo la presión poblacional y urbana sobre el capital y los recursos que dejan de crecer durante la crisis, las urgencias de la población para satisfacer sus necesidades básicas y obtener empleo se dirigen al Estado, único agente social que satisface necesidades con criterios distintos a la rentabilidad capitalista. En consecuencia, las demandas populares se hicieron grandes y el Estado se vio desbordado en sus capacidades para satisfacer necesidades debido a que la crisis redujo sus recursos. El centralismo entró en crisis, al mismo tiempo que el Estado es incapaz de articular e integrar a vastos sectores de la población urbana y rural de las distintas regiones.

El proceso de redemocratización, en medio de una profunda crisis económica, ha redefinido las reglas de organización del Estado al establecerse un nuevo tipo de relaciones Estado-sociedad civil. El principal resultado ha sido que la crisis y las políticas de estabilización han reforzado las tendencias centralistas, puesto que la base económica no ha cambiado. Esto se observa claramente al analizar las tendencias de la economía pública, que tiende a estancarse en función de la crisis, en consecuencia le es más difícil repartir descentralizadamente el gasto y la inversión estatal hacia la periferia, en la medida en que las mayores presiones sociales y políticas se encuentran en el centro. Así hemos observado que las políticas estatales de

corte ortodoxo han favorecido a la descentralización puesto que han deprimido el centro (la economía de Lima y la costa), mientras que las políticas heterodoxas han resucitado las tendencias centralistas puesto que han dinamizado la economía urbano-industrial.

Dentro de este contexto los esfuerzos estatales de descentralización a través de los organismos descentralizados del gobierno, los gobiernos locales y las empresas del Estado, han sido muy modestos y no pueden llegar a compensar o contrarrestar las fuerzas centralistas. Esto se debe a que la periferia regional (el campo y las regiones de la sierra) no tiene ni peso económico gravitante ni organización política capaz de hacerse indispensable en el funcionamiento de la economía y la sociedad peruanas, pese a los cambios que se vienen operando en los movimientos regionales (Rénique, 1986).

Finalmente, en el Perú existe un serio, aunque lento, intento de regionalización, consagrado por mandato constitucional, cuyo objetivo es la creación de nuevas regiones y sus respectivos gobiernos regionales. Se trata de una reforma del centralismo gubernamental y podría convertirse en un proceso de reforma del Estado, bajo las reglas de la democracia representativa. Sin embargo, las tendencias y fuerzas centralistas, económicas y políticas, parecen predominar en este interesante como dramático escenario, puesto que aún no se vislumbra una salida a la crisis económica y la periferia regional está fragmentada como para tener una propuesta auténticamente descentralista y redistributiva desde una perspectiva nacional.

Bibliografía

- Alcorta, Ludovico, *Concentración y centralización de capital en el Perú: Descripción, efectos y política pública*, Fundación F. Ebert, Lima, 1987.
- Alvarez, Elena, *Política económica y agricultura en el Perú 1969-1979*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1983.
- Amat y León, Carlos, *La desigualdad interior en el Perú*, CIUP, Universidad del Pacífico, Lima, 1981.
- Asociación Nacional de Centros (ANC), *Descentralización y desarrollo regional*, Fundación Friedrich Ebert, ANC, Lima, 1986.
- Ballón, Eduardo, *Movimiento regional y frentes de defensa*, Servicios Populares, Universidad de San Marcos, 1983.
- Banco Central de Reserva del Perú, *Mapa de la pobreza*, Reseña BCRP, Lima, diciembre, 1982.
- Barrenechea, Carlos (comp.), *El problema regional hoy*, CENEAP, Lima, 1983.
- Barrenechea Lercari, Carlos, *Descentralización y gobierno regional. Estudio de caso: Región Túpac Amaru*, Fundación Ebert, Lima, 1988.
- Caballero, José María, *Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina*, Instituto de Estudios Peruanos. Col. Mínima núm. 6, Lima, 1980.
- Caravedo, Baltazar, *Lima: Problema nacional*, GREDES, Lima, 1987.

Comisión Nacional del Plan de Gobierno del Partido Aprista Peruano, *Regionalización*, Ed. Pueblo, 1982.

Concejo Distrital de Huanchac, *Primer encuentro regional de Alcaldes del sur andino*, F. Ebert, Cusco, 1987.

Cotler, Julio, *Clases, Estado y Nación*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1978.

De Althaus, Jaime, *Realidad de las municipalidades en el Perú*, Instituto Latinoamericano de Promoción Comunal y Municipal, F. Ebert, Lima, 1986.

Delgado M., Carlos, *La crítica del centralismo y la cuestión regional*, CDI, Lima, 1984.

Figueroa, Adolfo, *Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru*, *Latin American Studies* 47, Cambridge University Press, 1984.

FitzGerald, E. V. K., *La economía política del Perú, 1956-1978*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1981.

Frente de Derecha de los Intereses del Pueblo de San Martín (FEDIP-SAM), *El pueblo de San Martín se organiza para la lucha*, FEDIP-SAM, Lima, 1987.

Fundación Friedrich Ebert, Universidad del Pacífico, María del Pilar Tello (editora), *El poder municipal. Elecciones 1986*, Lima, 1986.

Gallard, Patrick y Vallier, Miguel, *Arequipa: Agro y región*, CICDA, Ed. Horizonte, Lima, 1988.

Giesecke, Alberto; Hurtado, Isabel, *¿Cómo funciona la administración pública peruana? La burocracia estatal y la regulación y gestión del desarrollo*, Fundación F. Ebert, Lima, 1987.

Gonzales de Olarte, Efraín, *Economías regionales del Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1982.

Gonzales de Olarte, Efraín, "Autonomía regional y canon", en Universidad Mayor de San Marcos, *Servicios Populares, Canon, región y movimiento popular*, 1983.

Gonzales de Olarte, Efraín, "Opciones para el desarrollo regional del Perú", *Revista Economía* vol. IX, núms. 17 y 18, 1986.

Gonzales de Olarte, Efraín, *Crisis y democracia: El Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo*, Documento de Trabajo núm. 21, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1987.

Gonzales de Olarte, Efraín, "Crecimiento económico de Lima y las clases populares", Instituto de Estudios Peruanos, Manuscrito, 1988.

Henríquez, Narda, *Descentralización y poder*, Documento de Trabajo, Pontificia Universidad Católica, Departamento de Ciencias Sociales, Lima, 1987.

Hopkins, Raúl, *Desarrollo desigual y crisis en la agricultura peruana, 1944-1969*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1981.

Instituto Nacional de Estadística, *Producto bruto interno por departamento, 1979-1985*, INE, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, Lima, 1986.

Instituto Nacional de Estadística, *Cuentas nacionales del Perú. Sectores institucionales, 1950-1987*, Dirección General de Cuentas Nacionales, Lima, 1988.

Instituto Nacional de Planificación (INP), *Plan Nacional de Desarrollo, 1986-1990*, INP, Lima, 1987.

McClintock, Cynthia y Lowenthal, Abraham (comps.), *El gobierno militar: una experiencia peruana 1968-1980*, Instituto de Estudios Peruanos, Serie Estudios Económicos, Lima, 1985.

Myrdal, Gunnar, *Economic Theory and Underdeveloped regions*, Duckworth, Londres, 1957.

Miraval Bedoya, Flavio, *El sistema financiero regional*, PAT CORDES, F. Ebert, Lima, 1988.

Morrison, Andrew, *Incentivos tributarios y política de descentralización productiva, Perú 1968-1986*, Documento de Trabajo núm. 27, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1988.

Paniagua, Alberto, *Micro-regionalización, administración pública y desarrollo regional*, Serie Diagnóstico y Debate 25, F. Ebert, Lima, 1987.

Pease, Henry, "El ocaso del poder oligárquico": *Lucha política en la escena oficial*, DESCO, Lima, 1977.

Pennano, Guido, "Desarrollo regional y ferrocarriles en el Perú", Revista *Apuntes* núm. 9, Universidad del Pacífico, CIUP, Lima, 1979.

Pulgar Vidal, Javier, *Geografía del Perú. Las ocho regiones naturales*. Ed. PEISA, Lima, 1987.

Rénique, José Luis, "Democracia y movimiento social en el sur andino", en E. Ballón, *Movimientos sociales y democracia*, DESCO, Lima, 1986.

Rochabrun, Guillermo, "Apuntes para la comprensión del capitalismo en el Perú", Revista *Análisis* núm. 1, Lima, 1977.

Schmidt, Gregory D., *Regime type, political alliances, and bureaucratization explaining variations in regional development organizations and decentralized public investment in Peru, 1949-1988*, LASA, Department of Political Science Northern, Illinois University, 1985.

Thorp, Rose Mary; Bertram, Geoffrey, *Perú 1890-1977, Growth and Policy in an open economy*, Columbia University Press, N.Y., 1978.

Tuesta, Fernando (comp.), *Cajamarca: Desarrollo y regionalización*, F. Ebert, Lima, 1988.

Universidad Nacional Agraria "La Molina", Centro de Estudios Rurales Andinos "Bartolomé de las Casas", *Estrategias para el desarrollo de la sierra*, Cusco, 1986.

Universidad Nacional Mayor de San Marcos (varios autores), *Canon, región y movimiento popular*, Servicios Populares, Lima, 1983.

Verdera, Francisco, *El empleo en el Perú: un nuevo enfoque*, Instituto de Estudios Peruanos, Serie Estudios Económicos, Lima, 1984.

Verdera, Francisco, *La migración a Lima entre 1972-1981: Anotaciones desde una perspectiva económica*, Documento de Trabajo, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1975.

Webb, Richard, *La distribución del ingreso en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1975.

Wise, Carol, *Economía política del Perú: rechazo a la receta ortodoxa*, Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo, Serie Economía núm. 2, Lima, 1986.

Wilson, Patricia, Wise, Carol, "Estado, inversión pública y regiones", en Carlos Delgado M., *La crítica del...* ob. cit., CDI, Lima, 1984.

Zavaleta, A. Jorge, *Municipalidad y democracia*, Fundación F. Ebert, Lima, 1986.

Innovaciones políticas en el Estado boliviano: centralización y descentralización*

Salvador Romero Pittari**

Introducción

La voluntad de descentralizar, que ahora se expresa en diferentes actores sociales, se nutre de distintas vertientes históricas, factuales e ideológicas, aunque presenta aspectos inéditos con respecto a los viejos planteamientos.

Ya en el inicio de la República se planteó la organización descentralizada y federal como forma de ser del naciente Estado boliviano. Sin embargo, venció la tesis contraria que defendía la República unitaria y centralizada, modelo organizativo que se ha mantenido hasta ahora, aunque controvertido en diferentes asambleas constituyentes de las cuales las más conocidas fueron las de 1871, 1899 y acciones como la Revolución de Andrés Ibáñez en Santa Cruz, 1876, que fue derrotada, y la Revolución paceña de 1898 que triunfó, permitiendo desplazar la sede del gobierno de Sucre a La Paz. Ello, no obstante, no alcanzó su objetivo de traer la forma federal de organización estatal.

En 1931 un referéndum nacional se pronunció por una reforma constitucional que adoptara el principio de la descentralización administrativa de los diferentes departamentos del país. El proyecto fue vetado por el Poder Ejecutivo que juzgó imposible aplicarlo debido a la situación de guerra internacional que Bolivia enfrentaba con el Paraguay entre 1932-1935.

A pesar de los textos constitucionales que consagraron un Estado unitario y centralizado, el país antes de 1952 guardó, en los hechos, un amplio

* Investigación realizada en los marcos del Proyecto RLA 86/001, PNUD-UNESCO-CLACSO, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

** Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Programa Bolivia.

margen de descentralización de regiones y localidades en razón de las tradiciones históricas de aislamiento, apenas modificadas por las débiles comunicaciones que se lograron establecer entre las diferentes ciudades y pueblos, en especial con aquéllas ubicadas en el área oriental, alejadas de los centros de producción minera. Igualmente las características del enclave minero, cuya producción se orientó hacia el mercado externo, no fomentó la centralización ni unificación efectiva del país. Esta industria sólo requería el desarrollo de algunas funciones del Estado como policía para el mantenimiento del orden, normas legales para asegurar la mano de obra e infraestructura para impulsar su desarrollo. Más allá de esos requerimientos dejó un funcionamiento relativamente autónomo de poderes locales, en la medida en que no se oponían al centro.¹ Lo que no significa desconocer los importantes procesos de racionalización del Estado puestos en marcha por el liberalismo (1899-1920), continuados por algunos regímenes posteriores y con importantes antecedentes en el período conservador que siguió a la Guerra del Pacífico (1879).

La Revolución de 1952 se acompañó de una voluntad política, por parte de los conductores del proceso revolucionario, de unificar y centralizar efectivamente el país de manera que las distintas regiones y culturas se fundaran en una nación unitaria, tema que constituyó uno de los grandes postulados del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), partido responsable de la dirección de las transformaciones. El gobierno del MNR se dotó, para realizar estos objetivos, de mecanismos centralizados de previsión y control de la economía y de la sociedad. Las políticas de la Revolución alteraron las relaciones entre distintos actores sociales, así como entre las regiones del país cuyos pesos relativos en el juego del poder nacional resultaron así modificados. Aquí se halla una de las raíces de los movimientos regionales y, en particular, descentralizadores que se expresan ahora en la sociedad boliviana.

Por otra parte, el partido constituyó un espacio dentro del cual se articuló una alianza de clases medias y populares comprometidas con las transformaciones, abriendo así un proceso de participación social para diversos sectores, supeditado a los intereses partidarios o de las facciones presentes en él, que podría ser calificado como populismo mediatizado. Algunos actores como la poderosa Central Obrera Boliviana (COB) manifestaron pronto mayor independencia respecto a las direcciones del partido. Otros como el sindicalismo campesino exhibían menor autonomía.

Con la caída del MNR y el advenimiento de los autoritarismos militares, los mecanismos de planificación adquirieron un marcado carácter tecnocrático en perjuicio de su contenido social. Igualmente, el populismo mediatizado se disolvió en estrategias clientelísticas que, a través de un contacto directo entre los actores interesados y el poder ejecutivo, sin pasar por las mediciones institucionales o partidarias, favoreció una absorción particularista de los planteamientos sociales. La cuarentena de los partidos políticos y organizaciones sindicales decretada por el régimen Bánzer (1971-1979) fue uno de los factores vinculado al resurgimiento de demandas centradas geográficamente ante la falta de mecanismos de articulación de intereses

de alcance nacional; vale decir de un estilo de corporativismo descentralizado que, unido a los cambios introducidos en los departamentos por las estrategias territoriales del MNR seguidos más tarde por otros gobiernos, contribuyó a dar su fisonomía a los planteamientos regionales de hoy.

En resumen, la Revolución Nacional de 1952 inició en el país un ciclo estatal que transformó la economía, la sociedad, los fundamentos del poder y el territorio. La descomposición de ese modelo, que alentó el surgimiento de tendencias contrarias al centralismo unificador originalmente defendido por la Revolución, comenzó en la década del sesenta y se acentuó con la crisis del estaño y la deuda externa en los últimos años. Otro ingrediente de los movimientos que buscan modificar y crear un orden político distinto al nacido del nacionalismo revolucionario radica en las nuevas concepciones de la participación social y territorial traídas por la vuelta de la democracia.

Las luchas regionales, aunque viejas como la propia República, retornaron al escenario nacional poco después de la Revolución de 1952. Sus primeras banderas fueron levantadas por "notables" de las principales capitales de departamento y, en especial, de la ciudad de Santa Cruz. Sin embargo, la aparición del problema regional tuvo características propias en cada una de ellas. Para el caso de Santa Cruz, se puede sostener que esa región y su identidad se forjaron mediante las acciones de una clase dominante local que buscó expandir su propia base social en la oposición al poder central, planteando como principio de la reivindicación la satisfacción de las necesidades urbanas de la ciudad capital. En cambio en La Paz la identidad regional, acuñada alrededor de la Revolución Federal de 1899, posteriormente se diluyó. Aquí las clases dominantes tienen intereses que van más allá del ámbito local, corroborando en parte la tesis de que la identidad regional se desarrolla hasta el punto en que la actividad económica se organiza en escala nacional², sin negar en absoluto el peso de la cultura y la historia en uno y otro caso.

Sería un error considerar a todos los movimientos regionales como dirigidos por el mismo fin. Hay algunos surgidos en departamentos que aparecen como periféricos a la reorganización del espacio producida por la Revolución Nacional del MNR, otros en áreas centrales, cada uno con signo distinto. El antiguo espacio articulado, desde 1900, alrededor de La Paz y apoyado en las regiones productoras de estaño, que dejó como zonas marginales al oriente y sur del país, se desplazó como efecto de las políticas de 1952 hacia el centro geográfico del país, formando un eje conformado por las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, con la primera y última capital como polos dinámicos y en tensión.

Con respecto al desarrollo de este eje, algunas ciudades y regiones han caído en el estancamiento, otras, ya marginadas de antaño, han visto acentuarse su estado de pobreza. En ellas se han producido acciones regionales encaminadas (como también fue originalmente el caso de Santa Cruz) a tratar de evitar la exclusión del "progreso", a no convertirse en áreas expulsoras de gente, de desempleo, carentes de servicios básicos, de comunicaciones. Se lucha, pues, por evitar el marginamiento del desarrollo, con las enormes limitaciones que ha tenido ese proceso en Bolivia.

Otros movimientos aparecidos en las áreas beneficiadas por el cambio se orientan a competir con el poder central por la dirección futura de la sociedad boliviana. Se trata menos de buscar una participación en los resultados del crecimiento que de elaborar modelos alternativos de la sociedad, apoyados en los recursos, en los hombres y en la potencialidad de dichas regiones.³ Aquí radica el sentido profundo del movimiento regional cruceño, sin desconocer otros temas menores, a veces abiertamente conservadores, vehiculados por él.

Los desequilibrios regionales originados en las políticas de la Revolución nacional, mantenidos luego por los regímenes posteriores, se han ampliado como resultado de la caída de los precios en el mercado internacional de los minerales. Las distancias entre las regiones mineras y las de reciente desarrollo agro-industrial y comercial se están ahondando. No resulta extraña a este fenómeno la economía clandestina organizada alrededor del contrabando de la cocaína.

Tres departamentos: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, con importantes cambios en la posición relativa de cada uno por la fuerte caída del primero y el ascenso del tercero, proporcionan más de los dos tercios del producto interno bruto.

Situación que entre 1980 y 1987 se ha insinuado aún más, mientras Oruro y Potosí, en ese mismo lapso, han disminuido su contribución al producto nacional. La tendencia ya visible en 1983 se torna más clara con el retroceso de las exportaciones mineras desde 1985.

La diagonal La Paz, Cochabamba, Santa Cruz posee los 2/3 del total de habitantes. Sus tres ciudades capitales concentran el 57% de la población urbana y el 75% de la fuerza de trabajo no rural.

En cuanto a salud, para citar un indicador de la calidad de vida, en los mencionados departamentos se reúne el 57% de los establecimientos hospitalarios urbanos pertenecientes al sector público y sólo el 29% de los rurales, descubriendo así que las diferencias no se dan sólo con respecto a otros departamentos sino también en el interior de ellos, entre campo y ciudad.

En 1986 los tres departamentos de la diagonal central contaban con más del 80% del parque automotor del país. Allí mismo se encontraba aproximadamente el 84% de los caminos pavimentados de toda la red.⁴

El éxito relativo de algunos departamentos y la persistencia del subdesarrollo en otros ha provocado una toma de conciencia en la población de las insuficiencias del patrón de administración centralizado, dominante en el país.

Por su parte, las políticas de ajuste impulsadas por el actual gobierno, fuertemente restrictivas de gasto social, han deteriorado las condiciones de salud, vivienda, educación, en especial de los sectores populares y de las regiones más empobrecidas⁵, que satisfacían estas necesidades principalmente a través de agencias estatales. Punto de partida de la búsqueda de soluciones diferentes.

El retorno del régimen democrático, a su vez, ha generado acciones tendientes a descentralizar el país, pues se ha acompañado de una nueva

Cuadro 1
Participación Departamental en Porcentajes en el PIB Nacional

Año	1980*	1983*	1985*	1987**
La Paz	29,1	29,0	26,0	25,7
Santa Cruz	20,7	21,0	24,1	24,5
Cochabamba	17,2	17,4	17,8	17,9
Potosí	9,2	9,1	8,8	7,0
Oruro	8,1	7,8	7,7	6,6
Chuquisaca	6,7	6,7	6,5	8,1
Tarija	4,8	4,8	4,8	5,1
Beni	3,5	3,5	3,4	3,8
Pando	0,7	0,7	0,9	0,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

* Porcentajes tomados de B. Inch, *Desequilibrios regionales y crecimiento acelerado*, ILDIS, La Paz, 1988, pág. 28.

** Previsiones Ministerio de Planeamiento, 1988.

visión de la democracia que, en la concepción de los actores, deja de ser una modalidad de elección de quienes toman las decisiones en la sociedad y se convierte en un estilo de vida que pretende acercar el poder a las localidades, provincias, departamentos. Hay una aspiración generalizada por democratizar el Estado, es decir por redistribuir y difundir el poder en todos los componentes de la sociedad, no con el objeto de aislarse, sino de poder influir en el destino colectivo. La recuperación de la autonomía municipal (1987) con elecciones directas se considera un paso importante de la democratización territorial, pero insuficiente, si no se amplía a la región y al departamento.

Por otra parte, la larga interdicción de los aparatos de mediación social, como son los partidos políticos y sindicatos, acostumbra a los actores sociales regionales a buscar principalmente en la geografía o la cultura la base para organizar su participación en la sociedad, fenómeno que refleja la capacidad de iniciativa existente en la base local para resolver sus problemas. La inclinación de la actual democracia hacia el pluralismo favorece esta tendencia. La debilidad de la clase dominante nacional ha permitido, a su vez, a los departamentos (que sí parecen tener actores, no todos es verdad, con mayor visión de lo que quieren hacer y conseguir) proponer modelos de desarrollo alternativos o regionalizados.

Tampoco la tecnoburocracia estatal, que durante los últimos años se encargó de elaborar las utopías de la sociedad futura, está en condiciones de continuar con esta tarea, pues ha perdido la legitimidad para hacerla, criticada en lo moral por su corrupción y en el plano técnico por la ineficiencia, por el despilfarro de recursos que significan los gastos de su costoso financiamiento. Las localidades y regiones ponen en tela de juicio la legitimidad del planteamiento tecnocrático de imponer desde arriba la programación y revalorizan su derecho a establecer mecanismos consensuales de elaboración de planes, así como a intentar nuevos estilos de acción que, promovidos por centros de decisión próximos y representativos del lugar, recuperen solidaridades locales para enfrentar los problemas propios y del país.

La descentralización, más allá de la diversidad de orientaciones de los movimientos regionales, parece en la hora actual constituir el objetivo compartido de comités cívicos departamentales, partidos políticos, organizaciones profesionales, intelectuales, etc. Sin embargo, con respecto a la profundidad y alcance de la misma aparecen divergencias. Los planteamientos de las áreas beneficiadas por el mayor desarrollo relativo tienen un contenido más radical que los de los departamentos golpeados por la caída del precio de los minerales o por el subdesarrollo crónico. En estas áreas se expresan algunas reticencias, cuando no abiertos temores, frente a las demandas descentralizadoras. Departamentos como Oruro, Potosí, que han producido en el último tiempo importantes "paros regionales", han exigido sobre todo atención a sus necesidades básicas, antes que a la descentralización; mientras que Santa Cruz, Tarija, Chuquisaca (departamentos petroleros) han convergido en el objetivo de lograr las autonomías regionales.

Esta tendencia pretende producir una reforma constitucional como condición indispensable para conseguir una nueva relación entre el Estado y la

sociedad. El actual texto constitucional reconoce la descentralización administrativa, pero excluye la posibilidad de conformar gobiernos departamentales mediante elección directa. Un importante foro organizado por el Comité Cívico de Santa Cruz, en enero de este año, con asistencia de otros comités departamentales e importantes personalidades de la cultura, la política, la prensa, el sindicalismo, concluyó por señalar la urgencia de efectuar una reforma constitucional que dé paso a la conformación de gobiernos locales y sugirió los mecanismos y procedimientos para hacerla efectiva.

En los capítulos siguientes se examinarán primero los diversos proyectos de descentralización elaborada por comités, cívicos, partidos políticos, etc., que se encuentran pendientes de discusión legislativa. A través de ellos se pueden descubrir los intereses y posiciones de los actores que los impulsaban y las resistencias que encuentran; luego se verán las experiencias concretas de instituciones descentralizadas que son las Corporaciones de Desarrollo que, a pesar de desenvolverse en el marco del Estado unitario, ofrecen algunos significativos indicadores de los problemas que enfrentará la descentralización, del juego de relaciones entre las provincias y las capitales departamentales.

En el siguiente capítulo se presentará el planteamiento gubernamental de descentralizar los servicios de educación y salud y la reacción de las fuerzas políticas, sociales y regionales frente a este proyecto, para concluir con un ejercicio prospectivo de las tendencias futuras acerca de la democratización del poder.

II. Los proyectos de descentralización

Las reivindicaciones por la autonomía regional alcanzaron un punto culminante durante el régimen Siles Zuazo. Este gobierno inició el retorno a la democracia en medio de una explosión de demandas sociales y departamentales entre las cuales se destacó la exigencia de descentralización administrativa y política. Planteada por acciones departamentales y en diversos proyectos presentados al Parlamento, su discusión fue postergada durante ese período gubernamental y el actual por la urgencia de enfrentar la crisis económica y la inflación que acompañó la vuelta de la democracia. En las propuestas se concilió lo posible con las aspiraciones de los actores en el marco institucional vigente. Sin embargo, la postergación del debate acerca de los proyectos ha estimulado el surgimiento de proposiciones de alcance más amplio como la de reforma constitucional.

La mayoría de los proyectos considerados⁶ se encuadró en la Constitución vigente, con excepción del presentado por Carlos Valverde, actual dirigente del partido federalista, que propugna un régimen federal. Sin embargo, había una discrepancia entre ellos respecto al significado del artículo referente a la elección del prefecto, interpretado por las propuestas elaboradas por partidos políticos y el comité cívico de Santa Cruz en sentido de autorizar una elección directa del prefecto, cabeza del gobierno departamental, en tanto que en los proyectos que provienen de los poderes

nacionales, Ejecutivo y Legislativo, se reconoce la facultad del Presidente de la República para designar y renovar esa autoridad. Interpretación ajustada al derecho constitucional, que revela las diferencias entre intereses nacionales y regionales.

Junto al tema de la conformación del poder departamental se encuentra el de la transferencia de competencias, aún poco debatido en el país. Ciertamente aparece en el contenido de los proyectos la asignación de competencias a los departamentos, pero sin un tratamiento sistemático, adecuado al problema.

En los diversos proyectos se pueden hallar, con más o menos matices, las dos tendencias arriba señaladas. En primer lugar, la que consagra una preeminencia del poder central sobre el regional, concediendo a este último primordialmente funciones administrativas con una dependencia jerárquica del Gobierno Nacional y sus Ministerios. Orientación dominante en el proyecto del Poder Ejecutivo. En segundo lugar, la que pretende una autonomía regional. Las posiciones van desde el planteamiento federal, presentado por el dirigente del partido federalista que agrupa a miembros del antiguo partido de derecha Falange Socialista Boliviana en un intento de reconversión de un aparato político envejecido hacia una temática nueva, hasta otro de tinte corporativo, sostenido por ADN, partido político formado alrededor de la figura del general Bánzer. Hay consenso en los diferentes proyectos para no disminuir los poderes del Parlamento Nacional y otorgar a la Asamblea Departamental principalmente funciones de control, con facultades legislativas muy reducidas, con excepción, otra vez, del proyecto Valverde. Sin embargo, aquí, dentro del marco de la constitución actual, se puede conceder funciones legislativas más amplias en el plano local y regional que permitan una real descentralización y una participación efectiva de las provincias en el juego político del departamento y el país.

En cuanto a la transferencia de competencias, los proyectos de origen departamental conceden facultades amplias a los gobiernos locales que cubren el desarrollo de infraestructura, energía, prestación de servicios de salud, educación, preservación del patrimonio artístico, etc. El conjunto refleja las aspiraciones locales de conformar un espacio amplio de iniciativas político-administrativas propias. Mientras que los planteamientos generados por organismos partidarios (MNR-ADN) e instituciones políticas nacionales (Ejecutivo, Comisión del Congreso) se restringen en lo esencial a otorgar, coordinadamente con las instancias nacionales, a las cuales se reserva la potestad definitiva, atribuciones para planificar el desarrollo departamental y a ejecutarlo. Se añaden competencias en la preservación de los valores culturales, el orden público y la seguridad. En algún caso responsable en la infraestructura interprovincial y vecinal. Indicador interesante de la resistencia de los poderes nacionales, de dichos partidos, a la descentralización en profundidad.

En ninguna propuesta aparece la creación de fuerzas de orden propio. Se destaca positivamente en los distintos proyectos de descentralización la inclinación a no establecer compartimentos estancos con la asignación de competencias en exclusividad. El predominio de fórmulas de cooperación y

articulación con el conjunto resulta claro, en especial en materia de planificación del desarrollo. De esta manera, los planteamientos siguen las corrientes modernas sobre el tema que apuntan a facilitar la creación de puentes entre los niveles locales y centrales.

En cuanto al aspecto financiero, apoyados en la constitución, en los diversos proyectos se pretende una clara definición entre rentas nacionales, departamentales y municipales, con competencia en la disposición de las departamentales, si bien no se ha avanzado mucho en resolver los aspectos prácticos y en corregir los desequilibrios entre regiones, causa de temores y oposiciones de algunos departamentos de escasos recursos. El actual gobierno ha creado recientemente un fondo de desarrollo regional con la finalidad de compensar las desigualdades entre regiones del país del que se hará referencia adelante.

La descentralización, como propuesta, tiene su origen social principalmente en las capitales de departamento, aunque no faltan algunos movimientos regionales de contenido provincial, en los cuales se contemplan reclamos contra la administración departamental, en especial, participación en las regalías concedidas al departamento, que se gastan, con frecuencia, en beneficio de las capitales de departamento. No han faltado tampoco algunas acciones encaminadas a formar un nuevo departamento, aunque de corta duración. El problema de la centralización de funciones político-administrativas en la capital departamental no se plantea en profundidad en los proyectos considerados. Las aspiraciones provinciales de superar su subdesarrollo a través de una descentralización que evite los errores imputados al Estado unitario, apenas aparecen en el debate sobre la reforma estatal. Ciertamente hay graves problemas de recursos humanos para la administración provincial y local, pero no justifican el desinterés por buscar mecanismos para facilitar la aproximación de la capacidad de decidir a los planos inferiores de la organización departamental. Aquí tampoco hay fórmulas pre-establecidas aunque debe existir, al menos, una voluntad de ampliar los beneficios de la reforma a las provincias y localidades. No puede desconocerse que los arreglos específicos que se puedan lograr dependerán de los intereses dispares en presencia. La provincia fue muy importante en el período colonial e inclusive los primeros años de la República, progresivamente declinó su poder social, político y económico, hasta convertirse en reserva de mano de obra o productora de riqueza para las capitales de departamento o el país en general.

El tratamiento poco sistemático de la transferencia de competencias puede acompañar el momento de la realización de graves tensiones y conflictos entre el Estado, el departamento y la provincia, susceptibles de frenar o aún de revertir cambios en la esfera del poder.

Los proyectos examinados, expresión de la perspectiva con la que diferentes actores del proceso de descentralización vieron el problema hasta hace poco, sin perder su interés y valor, posiblemente no serán más objeto de discusión legislativa, ya que el debate se ha desplazado hacia la reforma de la constitución dentro de la cual la descentralización es un tema central, pero no el único. Un nivel distinto de descentralización se puede obtener dentro de otro marco constitucional.

La exigencia de descentralización adquirió gran fuerza en el inicio de los gobiernos democráticos (1983-1985), pasó a un segundo lugar cuando las políticas de ajuste económico ocuparon el primer plano de la escena nacional, sin que ello hubiera implicado una pérdida de voluntad en los actores interesados en conseguirla. La reciente propuesta gubernamental de descentralizar los servicios de educación y salud, objeto de análisis en otro capítulo, ha permitido reabrir el debate sobre el asunto con un realineamiento de los actores. En primer término del propio gobierno, cuya inicial intención pareció inclinarse a postergar la consideración de los proyectos acerca del tema. Cómo olvidarse que se pedía descentralización a Víctor Paz, conductor de la Revolución de 1952, cuya legitimidad reposó justamente en el intento de construir el Estado unitario y centralizado. La propuesta actual parece responder a un interés táctico antes que a una real convicción de implantar una democracia descentralizada.

III. Las corporaciones de desarrollo

En conexión con el sujeto estudiado vale la pena abordar las experiencias concretas de funcionamiento de instituciones descentralizadas como son las Corporaciones Regionales de Desarrollo que, a pesar de desenvolverse en el marco de un sistema unitario, pueden dar criterios acerca de la articulación entre los entes regionales, gobierno central y las provincias, y sobre el juego de competencias en el régimen actual, así como sobre los errores a eludir y los logros a preservar. Sin duda los datos expuestos están lejos de agotar un tema tan complejo, pero permiten esquematizar algunos de los problemas que ya se hallan presentes en la relación centro periferia.⁷

Las Corporaciones de Desarrollo Regional constituyen el mecanismo público descentralizado a través del cual los departamentos político-administrativos del país pretenden promover sus transformaciones socio-económicas. La importancia de estas instituciones se refleja en su participación creciente en la inversión pública que representa aproximadamente el cuarto de las inversiones en el país.⁸ La observación revela la gran variedad de sus funciones que cumplen apoyadas en diversas fuentes de financiamiento.

El marco legal en el cual encuadran su organización y desempeñan sus actividades es el Decreto Ley N° 15307 del 9 de febrero de 1978. Allí las corporaciones se establecen como entes públicos descentralizados, con personería jurídica, autonomía de gestión administrativa y financiera, patrimonio propio y duración indefinida. La citada disposición se completa con el Decreto Supremo N° 19690 del 21 de julio de 1983, concebido como un paso previo a la descentralización, que autoriza a las corporaciones a realizar directamente programas y proyectos que no excedan el 15% del presupuesto anual de inversiones, con aprobación de su directorio e informe al Ministerio de Planeamiento y Coordinación, bajo cuya tuición se encuentran estas instituciones. La aprobación del Sistema Nacional de proyectos se requería para toda otra inversión superior al tope indicado. Por disposiciones de la nueva política económica del gobierno actual, las empresas de la

Corporación Boliviana de Fomento han pasado a depender de la corporación del departamento donde se encontraban. Asimismo, una última medida gubernamental, el Decreto de Reactivación, ha terminado virtualmente con el ya desmantelado y poco operante Sistema Nacional de Proyectos.

El origen de las Corporaciones de Desarrollo se encuentra en los Comités de Obras Públicas que aparecieron alrededor de 1960 en capitales departamentales para satisfacer con recursos provenientes de las regalías a la exigencia de servicios públicos y sanitarios urbanos, que dieron motivo al surgimiento de importantes movilizaciones sociales en la época. Más tarde, durante el gobierno de Bánzer, se constituyeron en corporaciones, encargándose de promover el desarrollo no sólo de la ciudad capital sino de las distintas regiones del departamento, función que algunas ya cumplían. Asimismo, se extendieron a todos los Departamentos.

Progresivamente, las Corporaciones de Desarrollo han ido ampliando el área de sus actividades y adquiriendo una autonomía de hecho, motivo de frecuentes roces y tensiones con el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, agravados, además, por la ambigüedad de las disposiciones que normaban el Sistema Nacional de Proyectos encabezado por dicho Ministerio y del que ellas formaban parte. El problema requiere un tratamiento urgente por la nueva política del gobierno actual, cuyos efectos son visibles en la acción de estas instituciones. De allí la necesidad de contar con un cuerpo legal y arreglos apropiados capaces de lograr la coordinación entre objetivos nacionales y departamentales, entre las inversiones regionales y las posibilidades de financiamiento, entre la descentralización y las políticas nacionales.

Se examina ahora, con base a datos de una encuesta⁹, las instituciones regionales desde el punto de vista de sus recursos humanos y financieros, a fin de poder ver sus modalidades de acción con respecto a sus objetivos.

Un total de 3.108 personas trabajan en las 8 corporaciones que respondieron al cuestionario¹⁰, lo que da un promedio de 388 personas por corporación y un rango que extiende de 106, en Cordepando, a 724, en Cordech.

Del total señalado, 152, es decir el 4,9% corresponde al personal superior, con un promedio de 64 por corporación. El equipo técnico llega a 933 personas, equivalente al 31,6% y a un promedio de 123 por institución. Las variaciones van de 11, en Cordepando, a 287, en Cordech. Los funcionarios administrativos alcanzan a 1.104 que representa el 35,5%. Hay un promedio de 138 administrativos por corporación. Las diferencias se mueven entre 10, en Cordepando, a 336, en Cordech. Existen 867 personas en la planta de servicios de las corporaciones que da un 27,9% del conjunto total. La media de empleados de esta categoría es 108. El rango indica variaciones comprendidas entre 13, la cifra más baja en Cordepo y Cordeco, y 308, la más alta, en Cordeor.

Los resultados tienen interés en razón del carácter técnico-funcional con que fueron concebidas las administraciones regionales, en contraposición con los organismos del gobierno central, criticados por su excesiva burocracia atribuida a las irracionalidades de los intereses particulares. Las

cifras ponen de manifiesto que las corporaciones no han conseguido evitar algunas de las fallas mayores de la administración centralizada, más aún en algunos aspectos las han acentuado.

Igualmente, reviste importancia la distribución de empleados entre la capital y las provincias. El 77,5% del total corresponde a las oficinas centrales y el 22,5% restante a los programas o agencias provinciales, de donde se infiere que hay una grave concentración de personal en las ciudades capitales, fenómeno que reproduce otra vez, en el plano departamental, el patrón administrativo centralizado, característico del país, cuyas deficiencias se buscó atenuar a través del establecimiento de las Corporaciones de Desarrollo. En apoyo de esta información se halla además el hecho de que sólo 3 corporaciones, entre las que respondieron a la entrevista, tienen agencias regionales en provincia: Cordeor, Codetar y Cordebeni. Asimismo, el número de oficinas provinciales es también reducido: Challapata en Oruro; Villamontes, Yacuiba y Entre Ríos en Tarija; Riberalta y Gauyamerín en el Beni.

La densidad de la administración de las corporaciones en provincia resulta muy baja comparada con la que existe en las capitales de departamento. La única excepción se halla en La Paz, donde la cifra de provincia supera ligeramente a la de la ciudad. El fenómeno, de manera general, reviste gravedad, pues en las provincias, a diferencia de las capitales donde no falta la presencia de agencias del Gobierno Central que impulsan proyectos de diferente naturaleza, apenas si aparece otra forma de administración y desarrollo.

Cordech y Codetar tienen las densidades más altas en provincias: 7,75 y 5,58 funcionarios por cada 10.000 habitantes. En las capitales, la mayor concentración se encuentra en Cobija con 208,4 y la menor en La Paz con algo más de 2 empleados por cada 10.000 personas. Esta débil manifestación de la corporación paceña debe matizarse por la importante convergencia de otras actividades administrativas y políticas que se dan en la ciudad de La Paz, como sede del Gobierno Central.

El porcentaje más elevado, en cuanto al tiempo de permanencia del personal, pertenece a empleados recientes, contratados bajo el actual gobierno: 30,7%. Si a esta cifra se añade la correspondiente al personal que cuenta entre un año y dos de servicio, se llega a un 45,7% de funcionarios que caen bajo la categoría de nuevos. El porcentaje de estables, llega a sólo 31%, casi igual al de funcionarios de contratación reciente. La mayor inestabilidad del empleo en las corporaciones con respecto a los ministerios del Gobierno Central, parece indicar que los intereses partidarios y, de manera general, lo criterios particularistas pesan tanto o más en los departamentos que en la sede de Gobierno, con grave perjuicio de estas instituciones que, en razón de sus funciones de planeamiento y desarrollo, deberían tener menor rotación de funcionarios. Las categorías de administrativos y de servicios cuentan con la mayor creación de puestos recientes.

El personal superior de las corporaciones ofrece una curiosa distribución caracterizada por la presencia de dos cimas: la primera agrupa al 41% de los empleados de ese rango y pertenece a las autoridades designadas

Cuadro 2
Número de Empleados según Categoría Ocupacional,
Capital y Provincias en las Corporaciones de Desarrollo

Categoría	Capital			Provincia			Total		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Superior	131	5,5	23	3,2	152	4,9			
Técnico	832	34,6	151	21,5	983	31,6			
Administrativo	904	37,5	200	28,5	1.104	35,5			
Servicios	540	22,4	327	46,6	867	27,9			
Total	2.407	100,0	701	100,0	3.108	100,0			

Fuente: S. Romero Pittari, ob. cit.

Cuadro 3
Número de Empleados por Corporación según Ubicación y Densidad

Corporación	Nº total de empleados	Nº empleados en Capital y densidad x 10.000*		Nº empleados en Provincia y densidad	
		Nº	densidad	Nº	densidad
Cordepaz	430	207	2,08	223	2,65
Cordech	724	432	39,80	292	7,75
Cordeco	354	352	11,09	2	0,03
Cordeor	599	599	33,57	0	0,00
Codepo	286	232	20,46	54	0,70
Codetar	476	359	59,22	117	5,58
Cordebeni	132	122	30,28	10	0,50
Cordepando	107	104	208,41	3	0,71
Cordecruz	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Total	3.108	2.407	—	701	—

Fuente: Idem cuadro 2
s/d: sin datos

$$* \text{ Densidad: } = \frac{\text{Nº de Empleados}}{\text{Población 1985}} \times 10.000$$

Cuadro 4
Personal de las Corporaciones de Desarrollo por Categorías y Años de Servicio*

Categoría	Años de Servicio (%)					Total
	Menos de 1 año	1-2	3-5	6-1	10 y más	
Superior	23,0 (20)	18,0 (16)	10,0 (9)	40 (35)	8 (7)	100 (87)
Técnico	20,0 (129)	16,5 (107)	20,6 (134)	29 (191)	13 (87)	100 (648)
Administrat.	36,6 (334)	10,6 (97)	26,0 (241)	21 (191)	5 (48)	100 (911)
Servicios	36,0 (155)	23,0 (99)	20,0 (85)	16 (70)	4 (19)	100 (428)
Total	30,7 (638)	15,0 (319)	22,6 (469)	23 (487)	8 (161)	100 (2.074)

Fuente: S. Romero Pittari, ob. cit.

* No incluye las Corporaciones de La Paz, Tarija y Pando que no dieron información sobre este tema, además de Santa Cruz que no respondió al cuestionario.

en los últimos dos años. La segunda, donde se halla un 48%, corresponde a la calificación de funcionarios estables (encima de 6 años).

En las corporaciones, los ritmos de rotación son más acusados entre el conjunto de administrativos y personal de servicios que en otras categorías: 46,6% y 59% respectivamente se encuentran entre los que cuentan hasta dos años en el cargo.

El sector conformado por los técnicos exhibe la segunda posición después de la ostentada por los funcionarios de jerarquía superior, en cuanto a estabilidad del empleo en las corporaciones: el 42% de sus componentes tiene una duración por encima de 6 años. Este resultado podría revelar una preocupación de las organizaciones regionales por cuidar la permanencia de autoridades y técnicos a fin de asegurar continuidad en los programas en desarrollo.

A pesar del carácter fragmentario de la información establecida en el cuadro 5, se puede obtener alguna idea acerca de la calificación del empleo en las corporaciones regionales de desarrollo. Cordeor ofrece un resultado sorprendente, afirma contar con un 100% de personal académicamente calificado. En las demás corporaciones el porcentaje para las ciudades capitales varía entre 48% en Cordepo, aunque con datos poco significativos, y Cordebene 35%, cuyos resultados igualmente adolecen del defecto anterior. Cordech y Codetar, con información significativa, se ubican alrededor del 37% de funcionarios con el título en las capitales, cifra que podría ser la mejor aproximación a la realidad en este campo. En las provincias, los porcentajes en las corporaciones con información más cuidada (Cordech y Codetar) se colocan alrededor del 15%. La cifra muestra la menor calificación de los recursos humanos empleados en provincia que, otra vez, aparecen no sólo inferiores en términos numéricos, sino también en cuanto a formación profesional o técnica. Desgraciadamente, la calidad de las informaciones y la falta de datos de corporaciones importantes no permite conclusiones más detalladas acerca de la calificación del empleo en las corporaciones. Sin embargo, ya apunta hacia el problema de la inexistencia de los recursos humanos aptos para el proceso de descentralización, en particular en los departamentos de menor desarrollo relativo.

Las corporaciones poseen recursos que provienen del Tesoro Nacional. En 3 de ellas que dieron información completa —Cordech, Cordepo y Cordebene—, esta fuente representa entre el 75% y el 95% de los ingresos de 1986. Las entradas propias, señaladas por los 3 informantes, se sitúan entre el 3% y el 12% del total. El apoyo externo, señalado en sólo una de las tres corporaciones, Cordech, constituye el 11% de sus recursos. Recientes disposiciones tributarias del gobierno actual han robustecido financieramente estas instituciones al concederles el 10% de las recaudaciones. Esta es una de las razones que aclara el intento gubernamental fallido de transferirles la responsabilidad de la educación rural.

El dinamismo de las organizaciones regionales se puede apreciar en una primera aproximación en los proyectos en trabajo (1986), donde se descubre la variedad de campos e intereses cubiertos por sus actividades y ayuda a corregir la impresión obtenida de las distribuciones de personal

Cuadro 5
Calificación del Personal por Corporación de Desarrollo Capital y Provincias

Corporación	Con Título			% Con Título*			Total	Sin Datos**
	Capit.	Prov.	Capit.	Prov.	Capit.	Prov.		
Cordepez	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	430
Cordech	154	47	265	258	37,0	15,4	27,7	—
Cordeco	269	2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	83
Cordeor	599	—	—	—	100	—	—	—
Cordepo	16	2	17	20	48	9	33	241
Codetar	131	17	228	100	36,4	24,5	31	—
Cordebene	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Cordepando	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	107

Fuente: S. Romero Pittari, ob. cit.

* Sobre el total de personas en capital y provincia que dieron información.

** Sin datos sobre el total de empleados por corporación del cuadro 3.

entre ciudad y provincia que mostraba la fuerte convergencia de recursos humanos hacia el centro, en detrimento de la provincia, de lo rural. Ahora se revela la importancia de estas últimas en las inversiones y en el quehacer de las corporaciones, lo que no excluye un posible predominio de la perspectiva del centro en la definición de los programas en beneficio de la periferia. Pero la interpretación de la información debe efectuarse con cautela pues la base de datos es incompleta, varias corporaciones no hicieron conocer sus programas.

Se descubre una amplia serie de actividades que va desde la construcción de infraestructura básica hasta desarrollo social, especialmente en el área de salud y saneamiento, pasando por el establecimiento de industrias, por la mejora y fomento de las actividades agropecuarias. Para estos programas, las corporaciones han conseguido, además de ingresos propios y del Tesoro Nacional, movilizar importantes recursos humanos y financieros de agencias internacionales y países amigos. El concurso del sector empresarial privado de cada departamento y el empleo del ahorro interno para sus planes y proyectos parece no haber sido explotado en todas sus posibilidades, bien que algunas de ellas han comenzado a incursionar en el funcionamiento de actividades del área privada. Es probable que en los próximos años los vínculos entre las corporaciones y el sector privado se conviertan en un factor de la transformación regional.

Por las disposiciones vigentes, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación resulta el organismo responsable del enlace con las corporaciones departamentales que, a su vez, efectúan sus trámites ante el poder central a través del señalado canal. En despecho del carácter centralizado del Estado actual y de que las corporaciones estaban incorporadas al sistema nacional de proyectos, los problemas de coordinación aparecen en la encuesta citada como graves. Una descentralización que refuerce la unidad nacional respetando el interés local y regional debe superarlos con el establecimiento de dispositivos ágiles y efectivos de articulación de lo regional y lo nacional. Igualmente la experiencia de las corporaciones revela la debilidad del componente provincial en las políticas de las capitales de departamentos que una organización distinta del sistema político tendrá que cambiar.

La experiencia de las Corporaciones de Desarrollo muestra algunas rigideces de la estructura social para aplicar una descentralización efectiva, en particular la ausencia de recursos humanos calificados en los niveles inferiores del departamento. Asimismo, la persistencia de un mundo valorativo tradicional, donde se mezclan elementos universales y particulares en la administración pública del país, al cual no han escapado completamente las instituciones regionales, constituye otro obstáculo a un proceso de descentralización. Hechos que apuntan a la necesidad de establecer un serio programa de capacitación para superar los escollos.¹¹

Por otra parte aparece una falta de criterios claros, en su doble sentido, es decir técnico y ético: justicia y equidad para distribuir los ingresos de las corporaciones entre la capital, las provincias y las localidades que ahora dependen sólo de la percepción de los técnicos de corporaciones y, en algu-

nos casos, de la capacidad de presión que puedan ejercer algunas localidades o provincias. El problema también se manifiesta en el plano nacional, como ya se expresó.

Finalmente, el directorio de las corporaciones, que sigue la modalidad de incorporar notables institucionales, no asume las responsabilidades políticas de las decisiones, las mismas que recaen en los partidos y el gobierno central. La descentralización exige la toma de responsabilidades de las autoridades regionales.

IV. Los debates actuales sobre la descentralización

Durante el gobierno de la UDP las manifestaciones de los Comités Cívicos Departamentales fueron, junto a los conflictos obrero-patronales, uno de los factores de ingobernabilidad de la sociedad que caracterizó ese período, visible en los paros departamentales, huelgas, bloqueos de cambios y la desbocada inflación. Los Comités Cívicos, en particular los formados en los departamentos productores de petróleo, plantearon la urgencia de la descentralización, obligando al gobierno, frente a la fuerza de las presiones, a dictar una disposición provisional hasta la consideración legislativa de una ley de descentralización político-administrativa, creando los gobiernos departamentales encabezados por el prefecto designado por el ejecutivo y asistido por los delegados de los ministerios. La medida no satisfizo los anhelos locales y sólo tuvo un inicio de aplicación en Santa Cruz, sin continuidad.

En 1985 se produjo el adelanto de la elección presidencial, como una salida política acordada entre los principales partidos políticos, aunque de naturaleza inconstitucional. Como consecuencia de ella volvió al gobierno el MNR y su jefe Paz Estenssoro. Las primeras disposiciones en 1985 se encaminaron a frenar la inflación que había llegado en esa fecha a la astronómica cifra de 11.749%.¹² Sin embargo, las disposiciones gubernamentales fueron más allá de la búsqueda de soluciones a la crisis económica financiera¹³, pues pretendieron crear un patrón de relaciones entre el Estado y la sociedad civil, paradójicamente de signo distinto al que se inauguró con la Revolución de 1952. La nueva política económica se orientó a reducir el volumen y actividades del Estado, a intentar transferir a actores de la sociedad civil, de manera específica a los sectores empresariales, el papel central en el desarrollo que hasta ese momento había desempeñado el Estado.¹⁴

En el plano regional, transfirió a las corporaciones departamentales las empresas de la Corporación Boliviana de Fomento, con el objeto de mejorar su eficiencia mediante una administración y control local, más cercano, admitido como de mayor eficiencia que el central y evitar así las críticas a la actividad empresarial del Estado. El paquete anti-inflacionario más tarde fue completado con una ley de reforma tributaria surgida de la necesidad de incrementar las recaudaciones fiscales, disminuir el déficit del Tesoro y crear condiciones para el pago de los compromisos internacionales. Esta

disposición suprimió los impuestos que beneficiaban a los departamentos y estableció una distribución de la renta que concede un 10% del total recaudado, con excepción de los impuestos a la propiedad rural, para las corporaciones regionales, 10% para las alcaldías, 5% para las universidades, y el resto, 75% para el gobierno central.

La disminución de la agitación regional y social que rodeó al gobierno de Víctor Paz en el momento de su acceso al poder (agosto de 1985), se acabó pronto por la resistencia al paquete de ajuste económico que dio pie a renovadas protestas de los Comités Cívicos departamentales, de las asociaciones laborales y rurales. El pedido de descentralización, sin desaparecer, ocupó un segundo plano frente a las preocupaciones derivadas de la fuerte contracción del gasto social que perjudicaba entre otros servicios los de educación y salud. Los Comités Cívicos de Cochabamba, Tarija y Beni (abril de 1986) solicitaron, junto a la COB, una atención en prioridad por parte del gobierno a los problemas educativos.

Los movimientos regionales contemporáneos nacidos como una reivindicación del progreso urbano y regional, pasaron luego, en algunos casos (Santa Cruz), a competir con el gobierno central por el privilegio de ofrecer las utopías de la sociedad futura. El retorno de la democracia trae nuevos temas de reivindicación y lucha. La resistencia de los Comités Cívicos a la disminución del gasto social revela la voluntad de participación política de los departamentos, de no reducirse a los problemas exclusivamente regionales o de las instituciones políticas más cercanas. Intento de ampliar su convocatoria social, de modificar la índole de su acción, de lograr una presencia activa en el plano nacional de áreas antes postergadas. Todo ello manifiesta también cambios en el liderazgo regional que se desplaza de una conducción de "notables" a otra de profesionales e intelectuales más proclives a echar puentes entre la política regional y la nacional.

Así los Comités Cívicos Regionales exhiben desde su III Congreso una nueva táctica para conseguir la descentralización, alejada de las modalidades iniciales de acción directa, de naturaleza más simbólica, dirigida a forjar una identidad local, además de promover una aceptación de la opinión pública, captar capas populares, medias, intelectuales. A este tipo de iniciativas corresponde la jura de la bandera cruceña, el seminario organizado por el Comité Pro-Santa Cruz (enero de 1988) para discutir sobre la descentralización y la reforma constitucional que congregó a políticos, sindicalistas, intelectuales, comunicadores sociales, empresarios de todo el país. El seminario recomendó al Congreso Nacional que formara una comisión amplia de especialistas para estudiar la reforma de la Constitución Política. Sugirió, asimismo, promover un pacto social entre comités cívicos, organizaciones laborales y empresariales, alcaldías, partidos políticos para impulsar los cambios constitucionales.¹⁵ Allí mismo los Comités de Santa Cruz, Tarija, Sucre, Beni y Cochabamba emitieron un pronunciamiento exigiendo la consideración inmediata por parte del Congreso de la ley de descentralización, solicitud que de no ser atendida daría lugar a una serie de medidas hasta llegar a un paro nacional.

La ausencia de los departamentos de Potosí y Oruro descubre diferen-

cias regionales en cuanto a la urgencia de medidas descentralizadoras. Estos departamentos seriamente golpeados por la caída en el mercado mundial del precio de minerales, han protagonizado importantes conflictos regionales a lo largo del año 1988 en procura de impulsar su recuperación económica y social; a ellos se ha unido el Beni, con propósito similar. Aquí la demanda descentralizadora no tiene la misma perentoriedad, cuando no despierta el temor de acentuar su situación de periferia subequipada, debido a la falta de recursos propios para salir de la crisis. Temas principalmente compartidos por las organizaciones laborales y populares que mantienen una independencia respecto a los Comités Cívicos, a pesar de tener representación en algunos de ellos. Varios líderes sindicales, obreros y del magisterio entrevistados en Potosí y Oruro coincidieron en señalar su poco convencimiento de las ventajas de la reforma para el pueblo. El gobierno ha logrado en nombre de los valores que presiden su política económica: nacionalidad, eficiencia, presentar las demandas regionales de obras de desarrollo, que a menudo exigen inversiones estatales en el plano local, como irracionales, olvidando que esos valores son sólo de medios, no de fines, y que con frecuencia esas "irrationalidades" pueden ser el único medio de preservar en la región la racionalidad modernizadora (caso del aeropuerto de Cochabamba).

En los departamentos dotados de recursos naturales, humanos, financieros, la disposición es distinta. La presencia de factores favorables ha dado lugar a fuertes reivindicaciones de poder regional para llevar a cabo políticas encaminadas a levantar los frenos al desarrollo que se perciben en la rigidez o incompetencia de la tecno-burocracia central. La descentralización se considera en estos departamentos, en especial en Santa Cruz, como la única vía para obtener la cuota de poder territorial, capaz de asegurar la continuidad del proceso ya alcanzado. Se encuentra aquí un planteamiento descentralizador generado en regiones que, aunque afectadas por la crisis, tienen un gran potencial de cambio.

En La Paz, sede de gobierno, la propuesta de reforma no alcanza a movilizar las energías locales, aunque existen algunas expresiones de apoyo a la descentralización en instituciones cívicas de poca representatividad. La fuerte presencia de organizaciones laborales, empresariales y políticas de carácter nacional en esta ciudad tiende a dar un segundo lugar a los temas regionales en comparación a la importancia de los nacionales.

El gobierno de Víctor Paz Estenssoro que expresó en principio un desinterés por la distribución territorial del poder, cuando no una oposición, sorpresivamente, como calificaron varios observadores¹⁶, hizo al país un planteamiento, en el proyecto de Presupuesto 1988 presentado al Congreso, de descentralizar los servicios de salud y educación. La propuesta contenida en pocas líneas señalaba: "A partir de la presente gestión, se dispone la descentralización financiera, administrativa y operativa de los servicios de salud y educación, con excepción de la formación y capacitación profesional y docente, a cargo de las Corporaciones de Desarrollo y Alcaldías Municipales de cada departamento, manteniendo la unidad nacional de dichos sistemas y facultades normativas de los respectivos ministerios".¹⁷

A través de las discusiones planteadas a raíz de la propuesta gubernamental se pudo conocer algo más de ella, así como la respuesta de los actores concernidos. El *Libro Blanco* publicado por el Ministerio de Educación en 1987, como un proyecto de reforma educativa, sólo contemplaba una desconcentración administrativa y una cierta descentralización del currículum; tampoco se conocía idea alguna al respecto en el Ministerio de Previsión Social y Salud Pública. ¿A qué se debió la sorpresiva iniciativa tomada por el gobierno? A pesar del amplio consenso que actualmente existe entre actores políticos, sociales y regionales en torno de una Reforma Constitucional que contemple como uno de sus temas la descentralización, la propuesta gubernamental recibió un rechazo generalizado, salvo la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz, en principio de acuerdo para asumir la responsabilidad, y los Comités de La Paz y Santa Cruz, el resto de los departamentos se pronunció en contra. Lo mismo sucedió con el magisterio, la Central Obrera, los partidos políticos de oposición y aún la Iglesia Católica que solicitó al gobierno postergar el debate legislativo de la propuesta.

La oposición reconoció en ella no una disposición para ampliar la participación social y mejorar la eficacia de la gestión, sino un intento, admitido por el propio Ministerio de Educación, de fraccionar la base sindical del magisterio. A ellos se unió una intención más oculta de aliviar al Gobierno Central de los importantes gastos por los servicios de educación y salud, haciendo que los departamentos asuman los costos de los mismos.¹⁸ El Gobierno tomó conciencia de que algunos de los departamentos se beneficiaron ampliamente con la reforma tributaria. Tales son los casos de Santa Cruz y La Paz, favorecidos por parte de las recaudaciones aduaneras debido a su posición privilegiada en el comercio internacional. La descentralización de la salud y de la educación tenía parcialmente la finalidad de disminuir los beneficios diferenciales derivados de la reforma tributaria. Los departamentos con escasos recursos recibirían un apoyo del Gobierno Central. Ella respondió también al deseo del poder central de desembarazarse de servicios que, por su ineficiencia, concentraban las críticas, con grave perjuicio para su legitimidad.

El magisterio, la Central Obrera, partidos de oposición, organizaciones profesionales, la Iglesia, combatieron la iniciativa gubernamental porque la asociaron a las ideas de "privatización" de corte neoliberal que inspira la actual política económica y social, así como con una concepción de la educación, la salud, la seguridad social como empresas de servicios. El riesgo de acentuar los desequilibrios y conflictos regionales, acompañados de una erosión de la conciencia nacional, constituye otro de los argumentos de la oposición.

La propuesta estuvo lejos de responder a las expectativas de los movimientos por la descentralización. Estos aparecen ahora vinculados al marco ideológico de una nueva democracia, contraria a un ambiguo proyecto de descentralización, cuyo resultado puede ser un desconcierto de los mecanismos estatales de entrega de servicios sociales, sin que las regiones compensen esa falla debido a la insuficiencia de recursos para satisfacerlos.

Como señaló el Presidente del Colegio Médico de Bolivia: "La medida, con ningún conocimiento de los problemas de salud, no favorecerá a las zonas más deprimidas, lo que acabará en una atención más paupérrima, heterogénea, dependiente de los recursos departamentales, llevando a la privatización de la medicina".¹⁹ Los actores empeñados en un proceso efectivo de descentralización, advirtieron el peligro de una disposición encaminada a transferir parcialmente responsabilidades, dejando de lado el problema básico de la toma de decisiones, de la aproximación del poder a las regiones y localidades.

Frente a la resuelta oposición de la sociedad civil el gobierno se vio obligado a retirar la propuesta. Hecho que reveló, por otra parte, la dificultad dentro de un sistema democrático de imponer medidas desde arriba, fabricadas por equipos técnicos, al margen de las aspiraciones y expectativas de la sociedad.

Retirado el proyecto de "descentralización tramposa", como lo calificó un dirigente sindical, el interés de las regiones, con diferencia en cuanto a la urgencia y alcance, se centra en la reforma de la constitución de la cual constituye un tema básico la descentralización político-administrativa.

¿Quiénes son los actores de este proceso? ¿A qué grupos sociales beneficia y a cuáles perjudica? Sin duda alguna el impulso descentralizador ha estado vinculado a los Comités Cívicos Departamentales cuyo origen próximo se encuentra en el Comité Pro-Santa Cruz creado alrededor de 1951. En él se agruparon los notables locales e importantes organizaciones regionales, cuando ya afloraban en el país las tensiones y conflictos que precipitaron la caída del orden social basado en el latifundio y la oligarquía minera.²⁰

Dado los éxitos del Comité Pro-Santa Cruz sirvió como modelo para la fundación de Comités similares en los otros departamentos y provincias del país. Las primeras luchas del movimiento regional cruceño que culminaron exitosamente apuntaron a conseguir del Estado el pago de regalías por la explotación petrolera efectuada en el departamento. De allí surgió el derecho de las regiones, ahora reconocido, a beneficiarse con los recursos naturales existentes en su territorio. En la actualidad el objetivo del Comité Pro-Santa Cruz es lograr un Estado descentralizado. Propuesta que no significa el abandono de reivindicaciones más limitadas, de orden económico, de desarrollo regional.

Los Comités Cívicos se han extendido a los departamentos, a provincias con diferentes grados de legitimidad, capacidad de movilización y de influir en los centros de decisión. Casi todos ellos han desbordado su soporte social original, conformado por notables y organizaciones elitistas, con la inclusión de amplios sectores medios y populares. Sin embargo, por la forma de elección de los dirigentes basada en una representación institucional y no en el voto directo, tiende a dar una sobre-representatividad a organizaciones de clases medias, en perjuicio de las laborales. Estas últimas han tenido una actitud de relativa desconfianza, comprensible porque en algunos comités persisten bastiones de la oligarquía y de caciquismos locales, que buscan perpetuarse con un discurso localista. Lo que no ha impedi-

do al sindicalismo, sobre todo en capitales del interior, prestar apoyo a las principales acciones directas o simbólicas de los comités cívicos.

De la breve presentación anterior se desprende que los actores sociales por la Reforma del Estado son principalmente sectores de clases medias locales, interesados en el progreso urbano y regional, así como en ampliar su participación política, en lo nacional, a través de la región, y en ésta por medio de organizaciones cívicas con menor compromiso político partidario. Entre estos actores de clase media, ocupan un lugar destacado los intelectuales, los profesionales y funcionarios de instituciones descentralizadas. Este último conjunto ha recibido el refuerzo de antiguos empleados de la administración central, a quienes el achicamiento del Estado o la caída de los salarios ha obligado a retornar a las regiones y ahora vuelcan el entusiasmo racionalizador, antes depositado en el gobierno nacional, al ámbito del departamento.

La burguesía local y regional que encuentra limitadas sus acciones por las reglamentaciones universalizadoras del poder central ha visto en la descentralización un mecanismo prometedor para liberalizar las iniciativas empresariales. Santa Cruz constituye, otra vez, un ejemplo de una burguesía que ha invertido en la región y se ha constituido en una clase con vocación hegemónica nacional que, por el momento, reconoce en la autonomía local una oportunidad para preservar su influencia en el departamento. Punto de partida para una acción más amplia en el plano nacional. No sucede lo mismo en otras áreas donde la burguesía o el capital ha emigrado fuera de su región o es muy débil. Aquí la adhesión a la idea de descentralizar es más tibia que en el caso anterior. Lo mismo sucede con los actores de clases populares de las áreas mineras tradicionales, con dificultades para convertirse, donde el subdesarrollo se manifiesta con agudeza, cuyas demandas apuntan en primer término a resolver los problemas urgentes derivados de la crisis y del estancamiento y luego a buscar un tipo distinto de Estado.

La Paz muestra una situación diferente que explica también la menor fuerza del planteamiento descentralizador. Su sector empresario tiene capitales invertido en todo el país y conexiones con el capital financiero internacional. Su pretensión de ser una clase nacional se apoya justamente en la universalidad de las normas nacionales. Por otra parte la composición interdepartamental de su población, originada en antiguas migraciones, unida a la presencia de partidos políticos nacionales del Gobierno Central debilitan las instituciones cívicas, algunas de las cuales constituyen un bastión de políticos tradicionales, de caciques locales, de allí su reducida convocatoria social. Sería injusto pensar que sólo en las organizaciones cívicas de La Paz aparece este tipo de liderazgo, también se hallan en instituciones de otros departamentos. Por medio de él, se introduce en las protestas regionales, cuando no han logrado superar sus concepciones de autonomía "garantista" o la defensa exclusiva de las tradiciones culturales, elementos antidemocráticos, conservadores. Estos con frecuencia, enmascarados en la causa de la identidad, de la historia propia, disimulan un rechazo a lo nuevo, a lo diferente, a la fertilización del intercambio cultural.

Los distintos actores señalados, con especificidad en cada región, reflejo de lo variado de las relaciones sociales y de producción existentes en cada una de ellas, así como de las distintas maneras de vincularse con el poder central, unen sus intereses diversos en el seno de los Comités dando a sus acciones un carácter multifacético con predominio de alguno de los temas que, en el momento actual corresponde a la descentralización, concebida por las instituciones cívicas departamentales como un "medio a través del cual los bolivianos puedan avanzar en la construcción de un nuevo Estado Nacional en el que se respeten las diversidades geográficas, étnicas y culturales, siendo auténticamente representativo de los nueve departamentos".²¹ Ideal compartido por las diferentes organizaciones regionales, aunque con matices en cuanto a las oportunidades de su realización.

Los partidos políticos en particular de izquierda, por sus largos años de oposición a las dictaduras y por la necesidad de sobrevivir en un medio donde la falta de garantías fundamentales los obligaba a funcionar clandestinamente, se aferraron a sus esquemas ideológicos tradicionales construidos en torno de las oposiciones pueblo-oligarquía, burguesía-proletariado, a la concepción del Estado central como agente de las transformaciones, tardíamente comprendieron la importancia de los temas y luchas regionales. Hoy la mayor parte de ellos comparte en sus programas planteamientos descentralizadores, en algunos casos muy elaborados, como el que aparece en el plan de Gobierno del MIR-Nueva Mayoría, en otros apenas esbozados, más una concesión al gusto de los tiempos que reflejo de una fe. Ningún partido se opone públicamente a los cambios en la democratización del poder, pero las resistencias solapadas persisten, visibles en la postergación de tratar en el parlamento la ley de descentralización.

Los organismos laborales afiliados a la Central Obrera Boliviana también observaron una actitud cautelosa frente a los comités cívicos y a la descentralización. Primero porque ideológicamente han defendido la nacionalización de empresas y servicios públicos e identificado el proceso de desarrollo con la mayor capacidad de acción estatal. Luego, porque han valorado el papel revolucionario del Estado de 1952 que les abrió un espacio de participación política, gracias al cual intervinieron de manera decisiva por más de tres décadas en las luchas por la orientación de la sociedad. Papel que no desean ver discutido por el surgimiento de otros actores capaces de crear lealtades competitivas con las exigidas por el sindicalismo. Como señala G. Borja, comentando el caso español, el movimiento laboral ha buscado privilegiar sus relaciones con el aparato de decisión central apoyado en una organización nacional fuerte, no dividida por intereses locales.²² Finalmente el sindicato ha tenido temores, a veces justificados, de la importante representación de la burguesía y notables locales en la conducción de las instituciones cívicas departamentales, con la consiguiente manipulación de la defensa regional en provecho de intereses particulares que, en alguna oportunidad, ha llevado al alejamiento de las organizaciones laborales de las directivas del comité cívico departamental, como ocurrió en Santa Cruz en 1983. Recientes cambios en la orientación del movimiento laboral, en el cual se advierte, aún en forma no claramente expresada, una

extensión de los temas de lucha —de los problemas de clase media hasta los relacionados con la defensa de derechos humanos— le han vuelto más receptivo, sin vencer por completo las dudas, al tema de la democratización territorial del poder. Los últimos paros de departamentales (Oruro, Potosí) han contado con la aprobación y participación de las organizaciones sindicales locales y aún nacionales. Por su parte, las instituciones cívicas departamentales, por lo general, mantienen una distancia respecto a las movilizaciones sindicales.

El movimiento campesino organizado, otra vertiente de la defensa al derecho a la diferencia en la democracia, ha tenido pocos nexos con las iniciativas descentralizadoras y, en algunos departamentos, serios roces con sectores del Comité Cívico. En la lucha rural predominan las orientaciones culturales, la preservación de las identidades étnicas, antes que la distribución territorial del poder. Tal vez porque el campesino presiente la posibilidad más cercana de realizar sus aspiraciones dentro del actual orden y no en un sistema descentralizado, en el cual algunos poderes locales podrían ser adversarios de una diversidad cultural introducida por las recientes migraciones de los Andes a los Llanos.

La descentralización enfrenta otros sectores sociales que se oponen, no siempre de manera abierta. A algunos de ellos ya se ha hecho referencia en los acápite precedentes. Diversos estudios señalan a la tecnocracia estatal como un núcleo de resistencia a la reforma. Sería, empero, pecar de exageración suponer a los casi 110.000 funcionarios del gobierno central como opuestos al cambio. El obstáculo más enérgico y conservador proviene de las capas más orgánicamente ligadas al modelo centralista formadas por los funcionarios pertenecientes a las oficinas de previsión y control de los ministerios que conciben la planificación como un proceso fuertemente centralizado y a las agencias regionales simplemente como ejecutoras de políticas señaladas arriba. También aparece un núcleo fuerte de resistencia en el escalón más alto del gobierno: Presidencia y Ministerios. Fuera del intento de resolver problemas fiscales a través de la descentralización de los servicios de salud y educación, y del establecimiento de un fondo para el desarrollo regional, aquel escalón ha mostrado poco interés por el tema. Peor aún, en privado algunos expresan la preocupación de ver reducidas las funciones ministeriales sólo al plano normativo. Uno de ellos calificó a las presiones descentralizadoras como de "peligrosa movida en favor de la anarquía", a la cual hay que combatir de manera resuelta. Ciertamente esta actitud de rechazo encubierta de los miembros de mayor jerarquía del poder nacional no es exclusiva del gabinete actual.²³ Tampoco el Parlamento se ha ocupado con decisión de debatir la ley de descentralización. Quizás porque pueden verse afectados en su liderazgo por la reorganización del poder en el territorio.

Peca también de simplismo la idea de una capa de funcionarios locales que se beneficiará con la reforma. Si los grupos de tecnócratas departamentales, tanto del sector privado local como los vinculados a las instituciones y empresas descentralizadas, conforman una punta de lanza de los combates por la descentralización, otros funcionarios y técnicos pertene-

cientes en la región a la administración central temen la disminución de poder que acarreará el cambio, y sin ofrecer abierta oposición, sus conductas efectivas implican bloqueos o, al menos, retraimiento con respecto a la movilización regional.

Otro grupo receloso respecto a la descentralización aparece en el empresariado nacional que encuentra las trabas puestas por intereses locales para guardar en su beneficio los recursos del área o el mercado, a las inversiones regionales. (Ejemplo de esta tendencia se encuentra en la resistencia en algunos departamentos a la expansión de empresas cerveceras de otras regiones, en las presiones para establecer legislación diferenciada para concesiones mineras, etc.). Para este empresariado, como se señaló, la existencia de una legalidad y administración central a las cuales tienen un acceso privilegiado constituye una garantía de sus posibilidades de crecimiento.

El breve análisis efectuado apoya la tesis de G. Borja en sentido de que es difícil establecer una equivalencia bi-unívoca entre grupos y clases sociales o actores políticos y las tensiones centralización-descentralización, que pasa por el interés de los distintos actores, sin que ninguno de ellos en su integridad se identifique o desaprobe la democratización territorial del poder.²⁴ Así también existen varias intencionalidades entre los promotores de las reformas, como se puso de manifiesto en los debates y conflictos generados por la propuesta gubernamental de entregar a los departamentos las responsabilidades de los servicios de salud y educación. Ello se manifiesta en la diversidad de proyectos partidarios de descentralización.

V. La descentralización y su perspectiva futura

La controversia producida en torno de la iniciativa de gobierno de descentralizar las áreas arriba indicadas, consistente con la política general de achicar el Estado, que terminó con la victoria de los actores de la sociedad civil²⁵ cuya movilización evitó la consideración congresal del proyecto al generar discusiones sobre los sentidos y alcances de la reforma, ha descubierto las expectativas sociales acerca de ella. Estas no se reducen a aceptar una transferencia de responsabilidades sino a conseguir un cambio más global que abarque aspectos políticos participativos. La posición cristaliza en la demanda de una Reforma Constitucional que por su amplitud de naturaleza tiende a concitar mayores resistencias de los intereses conservadores, de los partidarios del *status quo*, que la descentralización misma. Sin embargo, la aceptación por parte de los principales actores de la sociedad, así como de los partidos políticos, convertidos en abanderados de la reforma, permite anticipar que la movilización regional por la descentralización no desaparecerá por falta de legitimidad social. A pesar de las restricciones impuestas por la crisis, del efecto destructor en el tejido social y sus valores por las actividades del narcotráfico, del poder de los actores sociales opuestos al cambio, no parece probable un retorno de los autoritarismos centralizadores. Antes bien se dibuja en el horizonte la perspectiva de la construc-

ción de una democracia descentralizada que abre la posibilidad de ayudar a superar la actual situación de estancamiento económico, reactivando no sólo la producción sino la creatividad de los actores sociales, a través de una articulación distinta entre lo político y lo social, entre lo regional y lo nacional.

A partir del reconocimiento de la descentralización como un futuro altamente probable (aún admitiendo que es una tarea difícil, llena de riesgos, susceptible de manipulaciones, preñada de esperanzas que tal vez no puedan cumplirse), se pueden visualizar varios escenarios no tanto contrapuestos como progresivos.

El primero basado en el supuesto de que este proceso ahora planteado en el marco amplio de la Reforma Constitucional sería conducido por los juegos partidarios, por intereses discordantes, por la capacidad de presión de los departamentos fuertes, por la presencia activa de presiones en contra, no lo suficientemente fuertes como para impedirlo, pero sí para frenarlo, limitar su alcance y aún revertirlo. Este cúmulo de fuerzas, encarnación de intenciones y lógicas diversas, podría desembocar en un compromiso de interés expresado en una disposición predominantemente política administrativa antes que en un consenso nacional. Algunas de las reivindicaciones actualmente en discusión se encontrarían satisfechas. Otros aspectos serían eliminados o desvirtuados en un costoso proceso de negociación entre las fuerzas en presencia.

Las expectativas de los departamentos más pobres, de las provincias, no serían recogidas. Allí tampoco²⁶ se consideraría el problema de las minorías étnicas que se encuentran esparcidas en el territorio de los departamentos, salvo en lo relativo a la preservación del patrimonio cultural. Fundadas en la actual división política administrativa, las propuestas desconocen otras realidades histórico-culturales que exigen tener una personalidad política propia por constituir intereses específicos.

De manera general, una descentralización que sea una respuesta de compromiso a intereses dominantes funcionaría más en beneficio de las ciudades, en particular capitales de departamentos, que de las provincias y las áreas rurales. Allí se hallará la semilla de importantes tensiones y conflictos tendientes a limitar o a contrarrestar sus aspectos positivos. En el mismo orden de ideas, en este escenario, difícilmente aparecería una renovación de los modelos administrativos. La experiencia ya existente muestra en los ejemplos disponibles hasta qué punto los estilos administrativos del poder central se han reproducido en las instituciones de desarrollo departamental. Para establecer, a través de las reformas, un modo de gestión diferente se requeriría haber desarrollado acciones para modificar valores y pautas administrativas viejos como la República.

En este escenario el anhelo de participación ampliada que subyace en muchos de los actores de la sociedad civil para apoyar la transformación del Estado no se vería cumplido, por la ausencia de mecanismos para estimularla. Ya este defecto se manifiesta en la democracia municipal recientemente recuperada que se descubre negligente para impulsar nuevas formas de participación. Pero la novedad de su vuelta evita juicios terminantes.

El primer escenario, sin negarle los méritos de iniciar el proceso, pero incapaz de avanzar más allá, de construir una sociedad orientada por las virtudes de una democracia que se profundiza, sólo puede producir desengaño y alentar las fuerzas de la contra-reforma.

El segundo escenario, menos probable en lo inmediato por la constelación de intereses en juego, se basa en la aceptación por parte de la sociedad de los valores democráticos modernos, consensuales, pluralistas, e implica un proceso de cambio, menos rígido, abierto, de permanente consulta entre los partidos políticos y los actores que expresan intereses de los departamentos, provincias, localidades. Se orientaría a alentar la cooperación entre las diversas áreas de un departamento, entre éstos y con los niveles nacionales, imaginando nuevas formas de participación en los distintos planos del territorio.

No se trataría de una respuesta de compromiso exclusivamente política, sino de una solución primordialmente social comunicativa, apta para liberar las iniciativas de la sociedad civil. Aquí podría encontrarse un elemento potencial para superar la crisis, con acciones de menor costo social y mayor legitimidad.

Su posibilidad próxima parece dudosa, pero podría ser la perspectiva futura cierta, si la nueva convivencia democrática que se busca no se malogra o paraliza por los egoísmos de los aventajados del primer momento de la reforma.

Es preciso tomar en cuenta el carácter contradictorio de algunos elementos presentes en los escenarios de la descentralización, donde se superpone la necesidad de manejar la crisis (una posible razón para postergar las reformas) con un proceso de reforma del Estado y la sociedad. De igual manera se pide a los partidos institucionalizar modalidades diferentes de participación social, competir con sus propios mecanismos de articulación de intereses sociales; a las regiones no buscar la hegemonía sino el diálogo.

En estos escenarios penetrados de contradicciones se halla, empero, la posibilidad de revitalizar el tejido de la sociedad local y nacional, en uno más que en otro. El primero con mayor riesgo de malograrse sobre todo si no se pasa de las disposiciones políticas administrativas a las sociales que, de conseguirse, significa ya alcanzar el segundo. Este, más promisorio en el largo plazo, tiene dificultades para iniciar las transformaciones por la profundidad de su utopía, así como por la inarticulación actual de los intereses que lo propugnan.

Se ha señalado que la crisis económica, el pesado fardo de la deuda externa, aunque puede demorar la llegada de la Reforma Constitucional y del Estado, no evitará su institucionalización final. Mas no puede pasarse por alto que el progreso de la descentralización, en cualesquiera de sus escenarios, portador, como se dijo, de virtualidades para asentar pautas distintas de crecimiento y de vida grupal, resultará afectada si la crisis persiste. El recorte de los medios necesario para cumplir sus objetivos frustrará las esperanzas de los actores sociales para quienes ese proceso constituye un medio para alcanzar condiciones de vida superiores a las actuales. La rup-

tura de ese círculo vicioso provendrá de la pronta ejecución de las reformas políticas, administrativas y sociales. Así resulta indispensable que los propios departamentos contribuyan a ello y posterguen por el momento demandas financieras legítimas, a fin de apresurar los cambios y contener las crisis. Hasta ahora el movimiento regional ha sido más exitoso en obtener satisfacciones financieras que en promover el cambio del proceso.

La amplitud de la crisis, junto a otras fuerzas perversas como las del narcotráfico, responsable de la destrucción de las solidaridades sociales, están contribuyendo al surgimiento de inconfesables impulsos chauvinistas y culturalistas, donde se disimulan actitudes racistas que se combinan con los elementos novedosos de la exigencia regional de descentralizar. Es cierto, esas tendencias negativas son minoritarias y se manifiestan en grupos carentes de legitimidad, como viejos segmentos de las clases dominantes basados en la ascendencia, en el prestigio social. Algunos departamentos reaccionan, por el peso de la crisis, por la erosión de valores y costumbres, resistiendo a la mezcla de hombres y culturas, que el derrumbe de las barreras de la sociedad tradicional trajo consigo. Tampoco debemos negar la actitud de ciertos intelectuales, inclinados a hacer un culto excluyente y agresivo de las diferencias, germen de dolorosos e inútiles conflictos, de enquistamiento, de no participación. Un proceso de descentralización debe permitir expresarse a las identidades históricas y culturales existentes, pero como inicio de una apertura de reconocimiento hacia el otro y no su negación, o más penoso aún, de su eliminación.

El riesgo de servirse de la descentralización para afirmar una "heterofobia" irreductible está presente y puede resultar tan contraproducente como fue la voluntad centralizadora, que intentó avasallar las diferencias, los particularismos. En la superación de estos escollos radica la esperanza de establecer una ayuda asociativa concertada, participativa, sin duda no vacía de conflictos; condición necesaria para evitar ser devorados por una crisis económica y social y poder imaginar un futuro.

Notas

1 Gallo, C., "The State in an enclave economy: Political Instability in Bolivia 1900-1952", Boston University, 1985 (Tesis no publicada).

2 Este desarrollo ha sido tomado de Gloria Ardaya y Salvador Romero Pittari, "Descentralización y democracia", en *Democracia y descentralización en Bolivia*, FLACSO/ILDIS, La Paz, págs. 11 y ss.

3 Sobre este tema véase Salvador Romero Pittari, "Estado y movimientos regionales", en F. Calderón y R. Laserna, *El poder de las regiones*, CERES/CLACSO, Cochabamba, 1983, págs. 53 y ss.

4 INE, Resumen estadístico 1982, La Paz, 1984.

5 Cf. Rolando Morales, F. Rocabado, *Los grupos vulnerables en las economías en desarrollo*, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, La Paz, 1988.

6 Se han tomado para su examen los proyectos presentados por la Comisión del

Congreso, el Poder Ejecutivo, Acción Democrática Nacionalista, Movimiento Nacionalista Revolucionario, Carlos Valverde y Comité Pro-Santa Cruz.

7 Los datos han sido tomados de una encuesta efectuada en 1986. Véase S. Romero Pittari, *La Administración Central y las Corporaciones Regionales de Desarrollo*, FLACSO, La Paz, 1987.

8 Cf. J. A. Morales y S. Romero Pittari, "Estudio de un sistema nacional de desarrollo de proyectos en Bolivia", Junta del Acuerdo de Cartagena, 1986, pág. 13. Trabajo mimeografiado.

9 S. Romero Pittari, *La Administración...* ob. cit. El desarrollo del tema de las corporaciones ha sido extractado de este trabajo.

10 La Corporación de Santa Cruz no respondió al cuestionamiento en la encuesta citada.

11 Cf. U. Reye, "Aspectos económicos de la descentralización", en *Descentralización y democracia*, FLACSO-ILDIS, 1988.

12 J. A. Morales, "Estabilización y Nueva Política Económica", en *Trimestre Económico*, Vol. LIV, septiembre 1987, pág. 182.

13 Los aspectos más importantes del decreto 21060 para enfrentar la inflación fueron: el manejo del precio de hidrocarburos para ajustar el presupuesto, la eliminación del control de cambios, la apertura del mercado externo, la captación de divisas del sector informal. Reorganización de las empresas mineras estatales, transferencia de empresas de la Corporación Boliviana de Fomento a las Corporaciones de Desarrollo. Libertad de precios. Reducción del gasto social. Despido de empleados y trabajadores del sector público, abolición de la protección legal del empleo en el sector privado.

Cf. R. Morales, F. Rocabado, *Los grupos vulnerable*, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, La Paz, 1988.

14 Entre 1985 y 1987 la Administración Pública disminuyó sus efectivos en un 25%, vale decir en términos absolutos en aproximadamente 55.000 personas. Cf. I. Arauco, "Una aproximación al análisis de la relocalización", en *Temas Laborales* número 5.

15 Cf. "Integración y democracia. Descentralización y Reforma Constitucional", La Paz, 1988. Trabajo mimeografiado.

16 Cf. Informe "R", número 147, pág. 7.

17 Citado por el Informe "R": Descentralización (¿?), número 148, pág. 7.

18 La Central Obrera Boliviana inició una huelga de hambre, seguida en la mayor parte del departamento del país en rechazo de la propuesta de descentralizar la salud y la educación. La huelga se inició el 25 de abril y concluyó el 8 de junio.

19 Informe "R", núm. 147, art. cit., pág. 6.

20 Cf. G. Flores, *Movimiento Regional Cruceño: aproximación e hipótesis*, CERES, La Paz, 1985.

21 Citado por G. Ardaya y S. Romero Pittari, art. cit., pág. 31.

22 Cf. G. Borja, "Dimensiones, teorías, problemas y perspectivas y otros, de la descentralización del Estado", en G. Borja y otros, *Descentralización del Estado: Movimiento social y gestión local*, ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago, octubre, 1987, pág. 33.

23 Conversaciones informales sostenidas por el autor con miembros del gabinete.

24 Borja, G., ob. cit., pág. 48.

25 Mientras se escribía este trabajo, el Ministerio de Educación anunció sorpresivamente el inicio de la descentralización educativa, antes retirada del Congreso, por la vía administrativa del propio ministerio.

26 Esto se observa ya en el texto de los proyectos presentados. Por otra parte, positivos porque van más allá de la estrecha posición garantista.

Congreso, el Poder Ejecutivo, Acción Democrática Nacionalista, Movimiento Nacionalista Revolucionario, Carlos Valverde y Comité Pro-Santa Cruz.

⁷ Los datos han sido tomados de una encuesta efectuada en 1986. Véase S. Romero Pittari, *La Administración Central y las Corporaciones Regionales de Desarrollo*, FLACSO, La Paz, 1987.

⁸ Cf. J. A. Morales y S. Romero Pittari, "Estudio de un sistema nacional de desarrollo de proyectos en Bolivia", Junta del Acuerdo de Cartagena, 1986, pág. 13. Trabajo mimeografiado.

⁹ S. Romero Pittari, *La Administración...* ob. cit. El desarrollo del tema de las corporaciones ha sido extractado de este trabajo.

¹⁰ La Corporación de Santa Cruz no respondió al cuestionamiento en la encuesta citada.

¹¹ Cf. U. Reye, "Aspectos económicos de la descentralización", en *Descentralización y democracia*, FLACSO-ILDIS, 1988.

¹² J. A. Morales, "Estabilización y Nueva Política Económica", en *Trimestre Económico*, Vol. LIV, septiembre 1987, pág. 182.

¹³ Los aspectos más importantes del decreto 21060 para enfrentar la inflación fueron: el manejo del precio de hidrocarburos para ajustar el presupuesto, la eliminación del control de cambios, la apertura del mercado externo, la captación de divisas del sector informal. Reorganización de las empresas mineras estatales, transferencia de empresas de la Corporación Boliviana de Fomento a las Corporaciones de Desarrollo. Libertad de precios. Reducción del gasto social. Despido de empleados y trabajadores del sector público, abolición de la protección legal del empleo en el sector privado. Cf. R. Morales, F. Rocabado, *Los grupos vulnerable*, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, La Paz, 1988.

¹⁴ Entre 1985 y 1987 la Administración Pública disminuyó sus efectivos en un 25%, vale decir en términos absolutos en aproximadamente 55.000 personas. Cf. I. Arauco, "Una aproximación al análisis de la relocalización", en *Temas Laborales* número 5.

¹⁵ Cf. "Integración y democracia. Descentralización y Reforma Constitucional", La Paz, 1988. Trabajo mimeografiado.

¹⁶ Cf. Informe "R", número 147, pág. 7.

¹⁷ Citado por el Informe "R": Descentralización (?), número 148, pág. 7.

¹⁸ La Central Obrera Boliviana inició una huelga de hambre, seguida en la mayor parte del departamento del país en rechazo de la propuesta de descentralizar la salud y la educación. La huelga se inició el 25 de abril y concluyó el 8 de junio.

¹⁹ Informe "R", núm. 147, art. cit., pág. 6.

²⁰ Cf. G. Flores, *Movimiento Regional Cruceño: aproximación e hipótesis*, CERES, La Paz, 1985.

²¹ Citado por G. Ardaya y S. Romero Pittari, art. cit., pág. 31.

²² Cf. G. Borja, "Dimensiones, teorías, problemas y perspectivas y otros, de la descentralización del Estado", en G. Borja y otros, *Descentralización del Estado: Movimiento social y gestión local*, ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago, octubre, 1987, pág. 33.

²³ Conversaciones informales sostenidas por el autor con miembros del gabinete.

²⁴ Borja, G., ob. cit., pág. 48.

²⁵ Mientras se escribía este trabajo, el Ministerio de Educación anunció sorpresivamente el inicio de la descentralización educativa, antes retirada del Congreso, por la vía administrativa del propio ministerio.

²⁶ Esto se observa ya en el texto de los proyectos presentados. Por otra parte, positivos porque van más allá de la estrecha posición garantista.

Centralización/descentralización del Estado en la Argentina*

Susana Peñalva**
Pedro Pérez
Alejandro Rofman

I. Centralización/descentralización burocrática y de decisiones políticas

Advertencia preliminar

La presente sección del trabajo está destinada a examinar, bajo un enfoque integrado, la centralización/descentralización burocrática y de decisiones políticas, en tanto subdimensiones analíticas de la cuestión más amplia de la centralización/descentralización del Estado en la Argentina actual. En razón de esto último, tomamos como límite temporal hacia el pasado el horizonte de los últimos cinco años en la vida política del país.

La integración temática a la que acabamos de aludir, por un lado, y el horizonte temporal del análisis, por otro, revisten diversas implicaciones, algunas de las cuales parece conveniente precisar de antemano, pues atañen fundamentalmente a la focalización de nuestro estudio —a la vez orientado a la caracterización de las políticas gubernamentales que entendimos más relevantes acerca de la descentralización, y a la de las respuestas de parte de la sociedad que, si no fueron *strictu sensu* "demandas de política", se diría que contribuyeron a redefinir el alcance de aquéllas y a la configuración de nuevos escenarios—.

A propósito de las implicaciones mencionadas, cabe señalar en primer lugar que a diferencia de lo que ocurre con las otras dos subdimensiones asumidas en virtud del encuadre analítico (las que remiten a los recursos

* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

** Investigadores del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Buenos Aires, Argentina.

fiscales y a las políticas regionales, respectivamente), entre las dos que aquí nos ocupan pareciera existir una más acentuada vinculación. Esto es, en tanto los aspectos referidos al comportamiento de la burocracia estatal aparecen en gran medida interrelacionados con aquellos otros, más sustanciales desde el punto de vista del sistema institucional, que refieren a la toma de decisiones políticas y a la distribución de esta capacidad entre los distintos niveles de gobierno establecidos de acuerdo con el modo de organización territorial del Estado. Tanto la integración como la relativa diferenciación entre ambas subdimensiones se han de ver reflejadas en la primera parte de esta sección, dedicada a la contextualización y a la descripción de las políticas estatales cuyo examen privilegamos.

En cuanto al horizonte temporal del estudio parece oportuno puntualizar algo que en parte se desarrolla al caracterizar las políticas. Nos referimos a la importancia que, con vistas a la elaboración de futuros escenarios posibles en términos de la centralización/descentralización del Estado en nuestro país, reviste la posibilidad de un análisis sobre el estado de la cuestión en el presente, y especialmente, sobre la vinculación de la realidad actual con las perspectivas abiertas en materia institucional en el pasado reciente, al haberse operado un cambio de régimen político.

Hechas estas elementales consideraciones, enunciemos cuáles son las políticas que nos ha parecido significativo examinar a propósito de las dos subdimensiones analíticas indicadas. Se trata, por una parte, de la política de traslado de la Capital Federal al norte de la Patagonia; y por otra, de las acciones gubernamentales concurrentes al propósito de concretar una reforma de la Constitución Nacional vigente (Constitución que había sido dictada en 1853 para sentar las bases de la organización política nacional, es decir, también, la de una sociedad distinta de la actual). Digamos además que ambas políticas fueron impulsadas por el gobierno de la Unión Cívica Radical (UCR), al término del segundo año de la gestión presidencial que Raúl Alfonsín asumiera en el marco de la reinstitucionalización democrática del país, en diciembre de 1983.

Para precisar esta advertencia preliminar —planteada en parte con la finalidad de introducir el tratamiento de la centralización/descentralización burocrática y de decisiones políticas— caben algunas observaciones complementarias acerca de las políticas que escogimos y de los términos de nuestra selección.

En una primera aproximación debemos destacar que a los fines del análisis y a la identificación de políticas relevantes que el mismo requería, hemos pensado asimilar la decisión presidencial de trasladar la Capital Federal a una iniciativa gubernamental de descentralización burocrática, antes que de decisiones políticas.

Esto resulta justificado si se toma en cuenta que la política del Poder Ejecutivo Nacional en ese sentido apuntaba a promover un desplazamiento en la localización espacial de la sede del gobierno central; pero, además, desde la óptica oficial, el hecho del traslado se asociaba a una reforma en términos de la composición de la administración pública nacional y, así, de las modalidades de funcionamiento de la burocracia estatal.

Al margen de eso, de la decisión del traslado formaba parte la elección del emplazamiento geográfico de la nueva Capital. Se trataba en este caso de un lugar ubicado en el límite norte de una de las regiones del "interior" del país, la más austral del territorio nacional; pero también —a nuestro juicio— de un lugar desde el cual la toma de decisiones políticas dentro del ámbito institucional del Estado podía llegar a ser tanto o más centralizada que la que tendía a verificarse estando la Capital situada en Buenos Aires. Nuestra fundamental observación al respecto es que si el mero "traslado" en términos espaciales no revestía de antemano un significado unívoco en cuanto a la centralización/descentralización burocrática, mucho menos podía ser concebido en sí mismo como determinante, o aún desencadenante, de una descentralización en materia de la toma de decisiones políticas. Pues pareciera que, en el marco de una organización del Estado que implica el formal otorgamiento de su autonomía política a los niveles intermedios e inferiores de gobierno, hay por lo menos una condición *sine qua non* para que la descentralización signifique en los hechos una distribución de las capacidades decisorias que les permitan a aquéllos ejercerla. Sin agregar mayores precisiones por ahora, parece posible afirmar que dicha condición se relaciona con la introducción, en el diseño y en la práctica de las instituciones de gobierno, de una serie de transformaciones —por otra parte complementarias de otras en el plano económico-financiero— tendientes a un verosímil "desarrollo progresivo del modelo político federal".¹

Además podría argumentarse que con esto último guardaba más estrecha relación el replanteo de la cuestión federal que, trascendiendo sus objetivos iniciales, tendió a estimular en cierto modo el proyecto de reforma constitucional oficialmente lanzado por el titular del Ejecutivo nacional a comienzos de 1986. Sobre este punto cabe hacer notar que, si desde el punto de vista conceptual la referida vinculación puede parecer obvia, por otro lado, el desperejo debate suscitado en los últimos años en nuestro país pareció estar indicando, desde el punto de vista político, tanto una crítica —aparentemente homogénea— de la histórica centralización de hecho prevaeciente, como el dispar señalamiento de un horizonte de potencialidades en el sentido de tender a revertirla.

Así, el campo de acción generado en torno de esta segunda iniciativa gubernamental, constituido a raíz de las reivindicaciones y demandas provinciales que de una u otra forma la misma actualizó e incentivó, tendió a convertirse en gran medida en escenario de variadas disputas. Puede decirse que lo fue, sobre todo, del conflicto contenido en el marco de un sistema de gobierno formalmente federal donde las autonomías provinciales están instituidas por la Constitución Nacional, pero que en la práctica resulta un modelo político desvirtuado a raíz de la acentuada absorción de la capacidad de toma de decisiones por parte de las diferentes instancias del gobierno central. Ahora bien, al respecto cabe destacar que la centralización política que se verifica en el caso argentino —como en la mayor parte de los países de América Latina— dista bastante de ser un mero problema de asignación de competencias y funciones entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). Entenderlo de esa forma supon-

dría una visión extremadamente simplificada de la cuestión, cuando en realidad la centralización que se opera de hecho acotando los alcances de la autonomía federal y local y aumentando la capacidad de decisión de los órganos de gobierno situados en la cúspide del sistema institucional (desde el punto de vista de la organización territorial del Estado), entraña una complejidad de naturaleza política y de raigambre histórica. Con lo dicho queremos significar que, si por una parte, en el fenómeno de la centralización del Estado está involucrada la incidencia de los mecanismos de obtención y redistribución de los recursos entre los distintos niveles de gobierno y administración pública, por otra, la complejidad a la que aludimos no puede ser entendida al margen de las relaciones de poder que permean un modelo institucional, en consecuencia con las formas de dominio político y de organización productiva y societal vigentes.²

Pero volviendo sobre las suspicacias y las reacciones conflictivas que la iniciativa presidencial de reforma constitucional suscitó sobre todo entre la clase política —esto es, entre la mayor parte de la dirigencia de las fuerzas políticas fuera del partido de gobierno—, cabría agregar que tampoco se vieron excluidas del campo de acción ciertas instancias de acuerdo entre el oficialismo y parte de la oposición. Yendo un poco más lejos, es decir, con los nuevos datos que arroja la realidad política presente, hoy parece posible señalar lo que tres años atrás no era en absoluto evidente: los gestos de los principales actores de uno y otro lado, en la búsqueda del consenso y el acuerdo, habrían de tener *a posteriori* una serie de efectos no deseados, imprevistos y hasta en gran medida opuestos a los buscados por ellos en su condición de políticos. Ya que en sucesivos momentos —en el curso de menos de un año— los unos y los otros sufrieron alternativamente la consecuencia de un revés electoral que no puede ser entendido al margen de la valoración que la mayoría social hizo de la actuación y el estilo de cada uno, tanto como de sus iniciativas.

Seguramente esto último tiene además mucho que ver con lo que señalamos antes, a propósito de las potencialidades de la descentralización y la "revitalización" del federalismo. En relación a ello, y procurando incorporar —o por lo menos no dejar de lado— la significación de los últimos pronunciamientos electorales habidos en el país, ahora parece posible esbozar también algunas conjeturas. La primera que surge, considerando el horizonte temporal de los últimos cinco años, es que para concebir un desarrollo progresivo del modelo político federal en la Argentina del presente, es decir, en el contexto de la transición de mediados de estos años ochenta, hacía falta pensar en desplazar los límites de lo posible que había empezado a trazarle a la democracia —y a las perspectivas de su profundización— la inspiración del llamado "realismo político".³

Con esta otra perspectiva, podría incluso plantearse que el sentido de la restitución del federalismo político, como más ampliamente el de la descentralización del Estado, verían jugarse su suerte en un escenario en el cual, entre las restricciones impuestas por el ajuste económico y la utopía de "democracia territorial"⁴, han tendido a emerger por supuesto importantes contrastes, pero también una gama de significativas ambigüedades.

Acaso sea éste uno de los principales datos a tomar en cuenta respecto de las posiciones en favor de la descentralización que tienden a difundirse "a diestra y siniestra" en el marco de imitaciones y redefiniciones —en muchos casos regresivas—, asociadas a un contexto global de crisis. En efecto, éste es un tiempo de crisis generalizada, de múltiples dimensiones e implicaciones, en la que se funden los contornos de la propia crisis nacional, y en la que junto a una serie de respuestas adaptativas y modelos de "salida" ampliamente difundidos a escala internacional, también está en juego el sentido mismo de la descentralización del Estado y el rol de éste en la sociedad.

Digamos por último —para finalizar estas páginas introductorias y sin pretender dar cuenta de una problemática global que, como es obvio, desborda los límites de nuestro trabajo— que el reconocimiento de esta complejidad implica además una advertencia acerca del riesgo de confusión que entrañan algunas interpretaciones a menudo planteadas en torno de la temática que ahora nos ocupa con el escaso mérito de una visión lineal, ciega ante los serpenteos y matices de una realidad contradictoria, y a veces paradójica.

1. Las políticas

1.1 El contexto político global y lo singular de la coyuntura

El objeto de este apartado es presentar, en forma previa a la descripción de las políticas seleccionadas en este caso, una caracterización básica del contexto político global y de algunos aspectos singulares de la coyuntura en que tuvo lugar la gestación de aquéllas. Esto es, considerando su surgimiento en tanto iniciativas del Poder Ejecutivo Nacional al aproximarse la culminación de la primera mitad del período de gobierno constitucional iniciado en diciembre de 1983.

Con el objeto de especificar los principales rasgos del contexto en el cual se perfilaron las decisiones de política del gobierno que resulta relevante analizar en relación a la descentralización burocrática y de decisiones políticas, parece preciso reconocer la importancia de un par de cuestiones de distinto orden pero a la vez significativamente interrelacionadas.

Cabe aludir, por una parte, a un marco de referencia global en el cual se inscriben los procesos de reestructuración del Estado que comenzaron a tomar impulso desde fines de la década pasada, y la promoción y adopción de políticas de descentralización del Estado que en el curso de los años ochenta alcanzaron inusitada difusión en el contexto de una crisis generalizada más allá de las fronteras nacionales. Una de las cuestiones más significativas derivadas de ese marco de referencia es lo que subyace a tales fenómenos y parece hallarse en juego más profundamente —algo económico y político a la vez—: una cierta redefinición del rol del Estado en la sociedad, a la cual debería prestársele especial atención.

La segunda cuestión importante en función de la especificación del

contexto, es que las opciones gubernamentales que aquí nos interesa considerar a propósito de la descentralización burocrática y de las decisiones políticas se plantearon en un momento político particular, en el marco de una coyuntura signada por las peculiaridades que adoptó en la Argentina el proceso de transición a la democracia. Esto es, el proceso abierto en los primeros años de esta década con la caída de la dictadura militar que se prolongara —clausurando prácticamente la escena política en el país— por espacio de casi ocho años, entre los primeros meses de 1976 y los últimos de 1983.

Creemos que la cuestión señalada en primer término forma parte estructuralmente de un proceso más abarcativo y complejo, en el cual se halla involucrado el asunto de la relación entre la sociedad y el Estado, entre la economía y la política, en el contexto dado por las implicaciones de la crisis bajo el capitalismo periférico. De manera que volveremos sobre esto en los apartados siguientes, y especialmente en el último, donde ensayamos una interpretación y explicación global.

A diferencia de aquéllo, lo mencionado en segundo término atañe más directamente al señalamiento de las condiciones bajo las cuales se perfilan las decisiones de política del gobierno radical vinculadas con los aspectos institucionales de la descentralización que ahora nos ocupan. Por lo tanto, resulta pertinente considerarlo de inmediato, a propósito de esta primera contextualización.

En ese sentido parece fundamental tomar en cuenta algunas de las peculiaridades características de la transición a las que antes simplemente aludimos. Peculiaridades con las que además aparece ligada la naturaleza de la centralización estatal, o acaso de la singular modalidad de "descentralización" prevaleciente —sobre todo en materia de decisiones políticas— poco antes de producirse el restablecimiento del Estado de derecho, y así de las instituciones políticas democráticas.

En primer lugar, entonces, cabe llamar la atención acerca de que el fin de la dictadura —y el inicio de la transición democrática— se debió en gran medida a los resquebrajamiento internos de la cúpula militar, a su turno asociados a los efectos de la estructura propia de la máxima instancia de toma de decisiones bajo el régimen de facto, y en especial a los de su particular lógica decisoria. Como bien se ha señalado, el colapso del gobierno de las Fuerzas Armadas protagonistas del autodenominado "Proceso de Reorganización Nacional" configuraba un aspecto central de las coordinadas que emergían en el terreno de la política argentina hacia finales de 1983. Al respecto es significativo destacar que —sobre todo— "pesaron más en sus fallas de rendimiento factores como su 'esquema de poder', su complicada lógica decisoria, en la que la feudalización y fragmentación del Estado entre las diversas armas, trabó la política pública y le quitó sentido de la oportunidad y reflejos para la posible cooptación de un segmento de la dirigencia civil".⁵

Otro fenómeno decisivo —por obvio que pueda parecer esto en el marco de la transición de la que hablamos— estaba dado por el carácter de reivindicación y de demanda que asumía entonces la democracia en el país;

cuestión de fundamentales implicaciones. "Las elecciones [de 1983] suponían un cambio de régimen político, y no de un gobierno en el marco de un régimen preexistente. *La democracia no era un sistema funcionando sino una demanda.* Este era el nudo político central que articulaba la voluntad política y las ideas de lo posible y lo necesario".⁶

No obstante, y pese a la significación de lo dicho en términos de las condiciones político-culturales de la coyuntura, cabe llamar la atención en el siguiente sentido. Si bien es cierto que existía una singular "*revalorización de los procedimientos institucionales* como formas aptas para la inclusión de la sociedad en las decisiones públicas"⁷, puede decirse que las aspiraciones ciudadanas de democratización de la vida nacional no se agotaban en la expectativa de recuperación de las instituciones y los procedimientos del orden democrático, o en la de restitución de las libertades públicas y de los derechos y las garantías individuales suspendidos y hasta violados durante los largos años de autoritarismo militar. Inclusive, aunque en eso estuvo colocado el énfasis de su prédica proselitista, tampoco se agotaban ahí las promesas electorales del que luego sería el partido de gobierno. Desde este punto de vista cabría plantear que la demanda y la promesa democrática tendieron a coincidir —ante la circunstancia electoral— en el trazado de un horizonte de futuro que abarcaba, junto a la recuperación del perfil productivo del país, la perspectiva de una redistribución del ingreso que contemplara el criterio de las prioridades sociales. Es decir que la demanda y la promesa de democratización aludían en este sentido al sustrato material de la democracia política. Ambas se referían a la posibilidad de revertir progresivamente el cuadro de situación que a comienzos de la década del ochenta, y como consecuencia de la política económica neoliberal aplicada por el gobierno de la dictadura "procesista", arrojaba evidencias acerca del acentuado deterioro socioeconómico del grueso de los sectores medios y la creciente marginalización de un vasto segmento de los sectores populares, que se habían visto obligados a poner en práctica las que se han dado en llamar "estrategias de sobrevivencia", en la lucha cotidiana en defensa de sus amenazados niveles de consumo y reproducción.

Por otro lado, y más específicamente a propósito de la cuestión de la centralización/descentralización del Estado, parece legítimo entender que existía también una suerte de demanda latente —en tanto reivindicación no explicitada masivamente por parte de la sociedad civil—. Nos referimos en este sentido a que a la caída del régimen de facto también el pluralismo y la democracia en términos de la organización territorial del Estado formaban parte de la "deuda interna" que —una vez más— quedara en la Argentina como saldo de una dictadura militar y como "herencia" para un gobierno democrático establecido con la legitimidad de origen que otorga el voto popular.⁸

Ahora bien, si suponemos, por un lado, que aquella "deuda interna" puede ser vista como parte de la "herencia" que recibe un gobierno democrático inicialmente fortalecido con los atributos inherentes a su legitimidad de origen, por otro, se diría que los cursos de acción y en general las políticas que ese gobierno adopta en relación a las expectativas y demandas

sociales que la deuda implica, revisten para él mismo una importancia decisiva. Esto es, especialmente en función de la producción de la legitimidad de resultados o de rendimientos de la acción gubernamental, en cierto modo la única fuente de legitimidad que puede asegurar el mantenimiento del consenso respecto de la gestión del Estado ejercida por una determinada fuerza política en un momento dado.

Es evidente que la realización de un análisis según la perspectiva apuntada, a propósito de la gestión del gobierno constitucional que asumiera en la Argentina a fines de 1983 —tras haber ganado las elecciones de octubre de ese año con el 52% de los votos emitidos— merecería un desarrollo más extenso y abarcativo que el que es posible efectuar dentro de los límites de nuestro trabajo. No obstante, en este apartado y en los que siguen nos permitiremos hacer referencias derivadas de una lectura de las políticas seleccionadas para el estudio que también toma en cuenta ese punto de vista. Por el momento nos parece pertinente anticipar que los aspectos anteriormente mencionados, es decir, los relativos a la legitimidad de rendimientos y a los problemas que involucra la formación del consenso, no eran —por su parte— ajenos a la formulación del anuncio de las dos iniciativas de política que el Presidente Alfonsín decidió efectuar a la sociedad en los primeros meses de 1986, una vez transcurridos los dos primeros años de su mandato.

Nos parece legítimo suponer que el tipo de cuestiones apuntadas ocupaban un lugar relevante en el trasfondo de las decisiones oficiales en orden a promover el traslado de la Capital y la reforma constitucional, dada —según veremos— la singularidad de la coyuntura en que surgieron tales iniciativas del gobierno. Pareciera, entonces, que toda consideración acerca de estas políticas, y en particular acerca de la eficacia de los cursos de acción propuestos para alcanzar objetivos tales como el de "recrear el federalismo argentino, modernizando la administración y descentralizando las decisiones"⁹, exige ir más allá de una simple lectura de los propósitos declarados en el marco de un discurso político ideológicamente alineado a favor de la descentralización. Pues en definitiva, y tal como es posible apreciar a través de la caracterización de otras políticas aparentemente descentralizadoras (como las de promoción industrial), la orientación y el sentido último de las iniciativas gubernamentales se definen en el interior de un contexto político de relaciones de fuerza e intereses en juego no explicitados.

En consecuencia, en función del tipo de aproximación que planteamos, aparece como un dato insoslayable para la caracterización de las dos políticas que aquí estamos considerando el de la dimensión de sentido que les confería su filiación partidaria. Lo dicho nos lleva a plantear el tema del sentido que aquellas iniciativas tendían a revestir en relación al propósito del oficialismo de preservar el consenso mayoritario respecto de su gestión, e incluso el de asegurar para el partido radical la continuidad al frente del gobierno de la nación más allá del mandato presidencial del Dr. Alfonsín, de una duración constitucionalmente fijada en seis años, sin posibilidad de reelección en forma inmediata.

Ahora bien, hasta aquí nos hemos referido repetidas veces a la singularidad del momento —significativamente coincidente— en que la iniciativa de crear una nueva capital y la de introducir modificaciones a la Constitución Nacional se gestaron en el seno del Poder Ejecutivo Nacional, siendo luego anunciadas a la opinión pública por el propio Presidente Alfonsín. En lo que sigue procuraremos explicitar las razones de nuestro juicio más significativas en las que estriba precisamente la mencionada singularidad.

Una elemental indicación respecto de la coyuntura es que se trataba de un momento singular desde el punto de vista de los logros y de las no-realizaciones de un gobierno que veía aproximarse el término de una primera etapa del período constitucional de seis años, habiendo asumido algunas importantes decisiones en el plano político¹⁰, pero cuya dirección en materia económico-social no demostraba tener aciertos acordes con las enormes expectativas abiertas —al menos para una considerable porción del conjunto social— en el inicio de la transición. Puesto que la transición había sido entendida como destinada al pleno restablecimiento de las instituciones democráticas, pero también a la superación de los efectos regresivos operados fundamentalmente en el plano económico-social durante el prolongado transcurso de una dictadura militar que —como ya ejemplificamos— resultó más devastadora que ninguna de las que desde 1930 sistemáticamente suspendieron la vigencia del Estado de derecho e interrumpieron la continuidad de los gobiernos democráticos elegidos por el pueblo de la Nación.

A pesar de aquello, el balance de los dos primeros años de gestión por parte del radicalismo no arrojaba el saldo inicialmente esperado en términos de recuperación económica y, en consecuencia, para el verano de 1986 buena parte de las expectativas sociales abiertas previamente en ese sentido aparecieron en cierta medida defraudadas. Porque parece preciso reconocer que gran parte de las expresivas promesas electorales que le valieron la mayor capacidad de convocatoria al alfonsinismo triunfante en la instancia de las urnas de 1983, poco tuvieron que ver luego con el estado general de la economía, con las condiciones de vida de las clases trabajadoras y con las de aquellos que —por más que quisieran— no lograrían dejar de tener un tipo de inserción laboral precaria y un ingreso inestable e insuficiente para el sostenimiento familiar.

Tras el recambio del equipo económico, producido en febrero de 1985, y tras los anuncios de una "economía de guerra" formulados por el Presidente Alfonsín en abril —ante una plaza colmada de gente que había sido convocada para defender la democracia—, el mes de junio sacudió a la sociedad con la noticia del lanzamiento del llamado "Plan Austral". Puede decirse que desde entonces —y aproximadamente hasta fin de año— con aquél se introdujo un notable soporte para el sostenimiento de la credibilidad del rumbo adoptado por el gobierno en materia económica. Pues uno de los principales efectos que acarreó inicialmente la implementación del Plan Austral fue la reducción de una inflación que en los meses anteriores había alcanzado niveles del orden del 30% mensual. Pero ese resultado constituyó en dicho sentido un respiro temporario. Porque de ahí en más, la

política basada en los "Lineamientos para una estrategia de crecimiento económico" trazados por el Ministro Juan Sourrouille, no iba a significar para la mayoría social una corroboración de aquella suerte de "buena nueva" con que el entonces candidato presidencial de la UCR rematará su estrategia discursiva sobre el cierre de la campaña electoral de 1983, al anunciar ante la vasta concurrencia al acto partidario:

*"Amigos de la Capital Federal, Argentinos: se acaba la corrupción, se acaba la Argentina del desamparo y llega la Argentina honesta que quiere a su gente. Se acaba la Argentina del hambre obrero, se acaba la Argentina de las fábricas muertas y viene la Argentina del trabajo y de la producción."*¹¹

Transcurridos más de dos años de su mandato presidencial, él mismo reconocería que el gobierno había cometido errores: "desaciertos políticos y evaluaciones equivocadas en lo económico".¹²

1.2 La decisión gubernamental del traslado de la Capital

La decisión gubernamental de trasladar la Capital Federal tomó estado público en el mes de abril de 1986, cuando el Presidente Alfonsín presentó ante el Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD) un anteproyecto de ley por el cual se promovía la deslocalización de la sede del gobierno y la administración pública nacional a Viedma-Carmen de Patagones, un sitio ubicado en las márgenes del curso inferior del Río Negro, en jurisdicción de las provincias de Río Negro y Buenos Aires. En el discurso pronunciado en esa oportunidad (el 15-4-86), el Presidente señaló que consideraba que, habiendo "razones de peso en favor del mismo" y siendo la iniciativa "de tal trascendencia para el futuro del país", creía necesario contar con el asesoramiento del CCD antes de tomar la decisión definitiva de enviar dicho anteproyecto al Congreso de la Nación. Cabe agregar que el anuncio oficial ante este último tuvo lugar dos semanas más tarde, cuando el Dr. Alfonsín efectuó su discurso de inauguración de un nuevo período de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa, el 1º de mayo de 1986, presentando la iniciativa en los siguientes términos:

"Honorable Congreso: nuestro empeño en disolver las dicotomías pasadas, como requisito para fundar una democracia estable nos lleva también a tomar por las astas una de las situaciones que más han influido para crearlas. Me refiero a las históricas tensiones entre la ciudad de Buenos Aires y el interior del país, derivadas de la macrocefalia y el hegemonismo del gran puerto."

"Hemos tomado por ello la iniciativa de promover el traslado de la Capital Federal a la zona de Viedma y Carmen de Patagones en una resolución orientada en parte a resolver aquel viejo desequilibrio histórico entre las provincias y la urbe porteña, y en parte a cumplir la tarea tan largamente demorada de ocupar humana y económicamente nuestros vastos espacios meridionales."

"Con este traslado se aspira a que el país emprenda por fin su gran

marcha pendiente hacia el Sur, en una epopeya de desarrollo y creatividad que evoque por sus proyecciones la cumplida por nuestros abuelos en la pampa húmeda. También aquí se puede decir que todo esto es inoportuno¹³; que no se puede soñar con epopeyas transformadoras del país cuando están pendientes de solución los dramáticos problemas cotidianos del sueldo que no alcanza o de las excesivas tasas de interés."

"Pero la historia no ofrece ejemplos de soluciones estables para los problemas inmediatos que no estén insertas en un gran proyecto unificador de voluntades. Los pueblos sólo avanzan impulsados por una conciencia común de desafío. Y en este sentido es hoy más que oportuno responder a las urgencias inmediatas y a las grandes penurias que padece el pueblo argentino con un llamado a reformular globalmente nuestra vida comunitaria."¹⁴

Los términos en que fue anunciada la decisión del Ejecutivo Nacional ponen en evidencia lo ambicioso del proyecto, concebido fundamentalmente por su titular, en medio de una situación de crisis como la que caracterizamos en el apartado anterior. Pues en ese marco, tanto en el discurso realizado ante el Congreso como en el anteproyecto dirigido inicialmente al CCD, quedaba manifiesta la vocación oficial en el sentido de que tales determinaciones se encuadran en el contexto de otras transformaciones previstas de las estructuras político sociales. De manera que aquello significaría, "de llevarse a cabo, la fundación de una nueva República"¹⁵: la llamada Segunda República.

La lectura de aquel primer pronunciamiento ante la CCD permite dar cuenta de hasta qué punto en la formulación de la iniciativa gubernamental, estaba presente la visión de una suerte de un "pasado histórico no metabolizado", a su vez punto de referencia estratégico en el discurso político. Pues el Presidente explicitaba que lo que hacía que se planteara una decisión de alta responsabilidad como la entonces anunciada, era precisamente un tema que en el pasado suscitó diversos conflictos, en su momento perturbadores de la organización nacional todavía no consolidada. Era en relación a esto que la propia decisión del traslado era presentada como "un acto natural maduro, en una solución profunda a lo que ya es un problema nacional (...) una solución cuya necesidad se impone por sí misma con la fuerza de las confecciones arraigadas."¹⁶

Desde luego, no es posible desarrollar aquí un análisis de la diversidad de presupuestos básicos en los que se apoyaba aquella decisión gubernamental que consideramos. Sin embargo, por cuanto guarda íntima relación con la cuestión de la centralización y la descentralización, resulta preciso puntualizar cuál era la hipótesis que se hallaba en la base de la iniciativa de acción planteada y —en relación a ella— cuáles los fundamentos del anteproyecto de ley que (con algunas modificaciones) luego sería enviado al Congreso.

La hipótesis de partida respecto de la realidad sobre la cual se proponía operar con una finalidad en gran medida "correctiva" postulaba lo siguiente: "El crecimiento de la Capital hasta constituir una desmesurada megalópolis, que fue poco a poco invadiendo, paralizando o distorsionando

las fuerzas de todo el país, ha significado en los hechos una deformación del sistema político nacional y del núcleo de creencias y conceptos fundamentales que dieron origen a nuestra Nación".¹⁷ Fue como se predijo en su momento, afirmaba el Dr. Alfonsín refiriéndose a la posición sustentada por Leandro N. Alem en un antiguo debate acerca de la federalización de Buenos Aires: "El crecimiento metropolitano ha transformado el sistema político argentino, destruido las bases del federalismo y creado una vasta y compleja red de dificultosas relaciones políticas, económicas y sociales."¹⁸ De esta forma, se remitía a la voz autorizada de aquel prócer del radicalismo que en oportunidad de aquel debate parecía haber tenido una misión profética en gran medida coincidente con el diagnóstico de la realidad argentina que el propio Presidente formulaba casi un siglo después. Se veía así la contraposición de dos tendencias que había sido la traba mayor de la organización política del país: la tendencia centralista unitaria, aristocrática; y la tendencia democrática, descentralizadora y federal que se le oponía. Porque —siguiendo el pensamiento de Alem—: "Para el régimen centralista y unitario, dadas las condiciones del país y el estado de las otras provincias, la Capital en Buenos Aires es necesaria, indispensable, tiene que ser uno de los resortes del sistema, y [a la vez] para la tendencia opuesta, para el principio democrático y el régimen federal en que se desarrolla, la Capital en ese centro poderoso entraña gravísimos peligros y puede comprometer seriamente el porvenir de la República, constituida de esa forma y por ese sistema."¹⁹

Así, para el Presidente de la Nación la evolución del caso argentino no había hecho sino confirmar las predicciones de Alem a propósito del riesgo de la centralización.

A partir de un enfoque escasamente matizado en el sentido de contemplar los problemas y las dimensiones críticas que hoy entrañan las propuestas en pro de la descentralización, la decisión de trasladar la Capital aparecía respondiendo a lo siguiente: "se fundamentaba en la necesidad de desconcentrar el poder político acumulado en Buenos Aires, en la búsqueda de un nuevo equilibrio económico para el territorio nacional, dado que se consideraba que existía en el litoral una excesiva concentración económica, y en la necesidad de desarrollar la Patagonia, que se suponía abandonada, vacía y dotada de un enorme potencial. La idea se engarzaba en una más amplia de reforma del Estado, para la cual la fundación de una nueva Capital Federal parecía necesaria."²⁰

En este sentido hace falta decir que el diagnóstico que partía de la identificación de una serie de distorsiones en términos del funcionamiento del sistema político, podía reconocer la gravitación del centralismo que había llevado a una suerte de "deformación unitaria del federalismo". Pero una clave del conjunto de supuestos en que tendía a firmarse la solución propuesta parecía estar dada por la asociación que establecía —con escasas mediaciones— entre la concentración espacial (de las actividades económicas, de la población, de los conflictos sociales) y la centralización del poder político. De ahí que el proyecto presentado como en función de "recrear el federalismo argentino, modernizando la administración y descen-

tralizando las decisiones" tuviera que ver fundamentalmente con una deslocalización de la sede de la Capital, con una desconcentración espacial de las instituciones.

A lo anterior se sumaba la visión de un Estado que habiendo recobrado sus instituciones democráticas exhibía un "modus operandi" que lo hacía burocrático e ineficiente. Por eso, se decía, "se trata de incorporar a la administración del Estado las formas más modernas y eficientes que se expresan hoy como un fenómeno universal en todas aquellas naciones que evolucionan hacia sistemas más adecuados a su desarrollo económico y social acelerado y autosostenido".²¹

Y haciéndose eco de la difusión internacionalmente alcanzada por la descentralización, se apuntaba: "Este proceso se ha manifestado incluso en aquellos países fuertemente unitarios como Francia o Italia, o que salen de procesos autoritarios como España. Es que en el mundo moderno la exigencia de la descentralización y el vigor de un régimen federal no constituyen solamente resguardo de las libertades públicas e individuales, sino que son también respuestas técnicas de carácter jurídico e institucional a las necesidades de un mundo cada vez más complejo y cambiante que requiere soluciones políticas inmediatas y eficaces".²²

1.3 El anuncio de la reforma constitucional

El 1º de mayo de 1986 tuvo lugar la inauguración de un nuevo período ordinario de sesiones del Congreso Nacional, el tercero de los seis que abarcaría la gestión presidencial de Raúl Alfonsín. Como señalamos anteriormente, al construir entonces su discurso ante la Asamblea Legislativa, el Presidente aprovechó la circunstancia para referirse a la acción de su gobierno dividiéndola en dos etapas, y señaló que ese nuevo período legislativo coincidiría precisamente con el tránsito entre ambas.

La división de su gestión en dos mitades estaba destinada a establecer una diferencia en términos de la índole de las realizaciones de cada una de esas etapas en el marco de la transición democrática. Por tal razón, el Presidente exaltó como logro global de la primera "el pleno funcionamiento del orden político contemplado por la Constitución"²³, tras la recuperación de las instituciones democráticas. "Pero la reconstrucción institucional es sólo un primer paso en dirección a la democracia plena, moderna y eficaz, que aspiramos a construir para la Argentina"²⁴, apuntó también. Respecto de la profundización de la democracia en su doble vertiente institucional y social subrayaba que no podía "ser encarada como tarea paternalista de un gobierno".²⁵ Como dijimos, también reconocía que en casi dos años y medio de gestión su gobierno había cometido errores que no cabía disimular invocando los errores ajenos.²⁶ Pero sin duda que uno de los trazos más firmes del discurso presidencial de ese momento estuvo dado por el señalamiento de "la necesidad de innovar", cuestión sobre la que volveremos enseguida.

En aquella oportunidad, el Presidente Alfonsín se refirió también al propósito de "construir una nueva Nación reencontrada con los valores que le

dieron origen.²⁷ Con tal "gigantesco e ineludible propósito [decía] impulsamos las reformas estructurales reclamadas por la urgencia de los problemas a resolver."²⁸

Ahora bien, a propósito del énfasis puesto en la necesidad de innovaciones que antes mencionamos y en relación a la urgencia de los problemas que se destacaba, habría que puntualizar cuál fue el campo de acción oficialmente privilegiado. Y se diría que, en notoria consecuencia con lo que ha sido casi una tradición histórica del radicalismo, el terreno elegido para impulsar las innovaciones que —se esperaba— habrían de distinguir por sobre todo a la segunda etapa de su gobierno fue definitivamente el terreno político-institucional.²⁹

Finalmente, lo anterior servía de prólogo a la afirmación que, luego de señalar la posibilidad de advertir cuánto había de revisable y reconsiderable en el andamiaje institucional heredado, asociaba la necesidad de producir reformas estructurales en ese sentido a la probable pertinencia de reformar la Constitución Nacional.³⁰

Uno de los principales argumentos planteados al respecto guardaba relación con un objetivo de "desconcentración" de la toma de decisiones políticas. Hablar de descentralización en este caso parece en cierto modo —tal vez no totalmente— inadecuado. Puesto que la primera crítica apuntada acerca del ordenamiento institucional vigente era "que a pesar de sus aspectos democráticos permitió la formación de mayorías hegemónicas."³¹ Asimismo, el Presidente aludía a lo que —daba a entender— ese mismo ordenamiento institucional había terminado auspiciando de algún modo entre los dirigentes, la tentación de prescindir del diálogo, la negociación a la búsqueda de soluciones comunes, etc.

Por eso indicaba a renglón seguido la necesidad de evaluar "la posibilidad de establecer marcos orgánicos que favorezcan la discusión racional y la concertación en la toma de decisiones". Se refería a la democracia basada en la solidaridad, con "la pluralidad y el disenso como elementos constitutivos del mecanismo en el que se articula la toma de decisiones políticas."³²

Y además se refería a algo que en este caso revestía una singular significación: no sólo por la investidura de quien pronunciaba en ese momento aquel discurso, sino porque era también quien en 1983 había sido en cierta forma catapultado al centro de la escena política con todo el vigor del liderazgo carismático que en él resultó encarnado. Luego de más de dos años de estar ejerciendo la Presidencia de la Nación, Alfonsín decía: "*Necesitamos un acuerdo institucional que no imponga mayorías artificiales cuando la sociedad misma no las genera.*"³³ Con ello estaba planteando, más o menos indirectamente, dos asuntos de distinta índole pero vinculados entre sí: el problema de la crisis de consenso y la convocatoria a un pacto democrático, que con los vaivenes de la dinámica política y el correr de los meses pasó a denominarse "de gobernabilidad". Como una derivación de lo anterior, se planteaba lo que iba a ser el núcleo de la propuesta de la reforma constitucional, al decir: "En esa posible revisión institucional de la República de sus connotaciones cesaristas, y de su gran carga de atribuciones, permitiendo distinguir la tarea de fijar las grandes políticas naciona-

les del manejo cotidiano de la administración, haciendo posible que el Congreso tenga una intervención más directa y eficaz en la gestión y control de los asuntos de Estado y que los ministros tengan una relación más estrecha con el Parlamento."³⁴

También se aludía, ciertamente, al objetivo de revertir "el proceso céntrico de acumulación del poder en unos pocos órganos"³⁵, consecuencia y causa —se diría— de las experiencias autoritarias en el país. Así, se afirmaba, que la mayor descentralización favorece la eficiencia de la administración y permite la participación directa en la toma de decisiones por parte de sus destinatarios.³⁶

Por otra parte, la referencia a la descentralización territorial del Estado no iba mucho más allá de indicar que "una posible revisión institucional tendría que comenzar por un fortalecimiento del federalismo que devuelva a las provincias el ejercicio efectivo de sus poderes autónomos originarios, sin perjuicio de los mecanismos de concertación nacional y regional".³⁷ Y se indicaba que "también se debería asignar mayores atribuciones a los municipios (...) células básicas de la democracia (...) de modo que las decisiones básicas que afectan la vida de la gente se adopten en un ámbito en el que se encuentren cara a cara quienes toman estas decisiones y sus destinatarios"³⁸, agregándose que "deberían descentralizarse los distintos organismos prestatarios de servicios públicos, como los relacionados con la educación, la salud, las comunicaciones, la energía, de manera que se contemplen mejor las necesidades locales y sea más eficiente la administración de los recursos".³⁹ Este era en líneas generales el contenido de la reforma anunciada.

2. Los escenarios posibles

2.1 Al sur, al mar y al frío: la utopía fundacional y la marcha detenida

Como señalamos anteriormente, más allá del objetivo de descentralización adjudicado a la iniciativa, y más allá del declarado propósito de favorecer el desarrollo regional en el país, la decisión de impulsar el traslado de la Capital al sur, tenía el sentido de una utopía fundacional.

Aquello se había puesto de manifiesto en algunos tramos —por demás significativos— del discurso presidencial en el que la decisión del gobierno fue anunciada ante el Congreso Nacional. En ese sentido, el Presidente había puntualizado:

"El avance hacia el sur, hacia el mar y hacia el frío *permitirá explotar sus inmensas riquezas en beneficio del conjunto del país.* Nos hará tomar conciencia de que debemos ser un pueblo oceánico, de cara al Atlántico, tanto en el marco productivo, como en el energético y el de la investigación científica.

"Los gastos que implique este traslado constituyen en verdad una inversión reproductiva, cuyos beneficios se harán sentir en todos los planos de la vida nacional, comenzando por el económico.

(...) Pero el beneficio mayor que esperamos es el provecho espiritual de ofrecer nuevas fronteras mentales a los argentinos. *Pensamos sobre todo en los más jóvenes y en la posibilidad de presentarles nuevas alternativas de vida (...) Queremos despertar en ellos el espíritu pionero, el espíritu de aventura, para que muchachas y muchachos vayan a explorar nuevas tierras y conquistar pacíficamente espacios para fundar familias y criar hijos en un ámbito en que el horizonte lo trace la propia voluntad.*⁴⁰

Y al señalar otras consecuencias que se imaginaban como fruto de la realización del proyecto se decía:

*"La decisión del traslado de la Capital no es una iniciativa autocontenida, sino que forma parte de un proyecto más amplio de reforma del Estado y es una manifestación de la voluntad de transformación y modernización de la Argentina."*⁴¹

No es posible considerar aquí en forma pormenorizada las diversas opiniones que el proyecto generó. Pero vale la pena subrayar un par de cosas en ese sentido.

Por un lado, a partir del anuncio gubernamental puede decirse que no surgieron en general pronunciamientos colectivos de parte de distintos sectores y organizaciones sociales, como hubiera podido esperarse. En la introducción de un texto editado conteniendo las ponencias y los debates habidos en un seminario que se realizó a propósito del tema, entre julio y agosto de 1986, se aludía genéricamente al hecho de que la sociedad no había manifestado su opinión acerca del proyecto oficial y sus consecuencias. Pareciera que lo que más abundó fueron los pronunciamientos de parte de la dirigencia político-partidaria: del partido de gobierno, desde luego, masivamente a favor de la iniciativa, y de las distintas fuerzas de la oposición. Pero a propósito de esto último es significativo destacar que tales posiciones, a favor o en contra, fueron en gran medida las de los distintos políticos individualmente, puesto que las aguas tendieron a dividirse de una forma bastante singular. Sin duda el mayor ejemplo de lo que afirmamos estuvo dado por la notoria disgregación que mostraron las diversas opiniones por parte de los hombres del peronismo; inclusive en el interior de la corriente renovadora que desde 1985 había estado emergiendo con un fuerte impulso en pro de la democratización interna del partido. En este caso, decimos, las posiciones y actitudes ante la propuesta del traslado fueron dispares y así, por ejemplo, mientras los principales dirigentes renovadores de la provincia de Buenos Aires y de la Capital, Antonio Cafiero y Carlos Grosso, asumieron una importante crítica respecto del sentido de la iniciativa presidencial, a la que uno de ellos descalificaba diciendo: "Las iniciativas presidenciales tienen el vicio de la fugacidad"⁴²; otro de los hombres llamados "referentes" de la "renovación", como el riojano Carlos Menem, se alineó a favor de la iniciativa y esto se tradujo en el apoyo parlamentario que el proyecto recibió por parte del senador de esa provincia por el Partido Justicialista.

Finalmente, queremos apuntar que a medida que la situación económica continuó deteriorándose, también se devaluó la enorme capacidad de iniciativa y convocatoria del gobierno radical. Y como consecuencia de ambas cosas, el proyecto de trasladar la Capital al sur, que había obtenido la apro-

bación del Congreso en el otoño de 1987, vio disminuir sus posibilidades de realización. El resultado de las elecciones de setiembre de 1987, destinadas a la renovación de los mandatos de casi todos los gobernadores provinciales y la de legisladores nacionales, representó para el oficialismo una derrota significativa al revertirse en favor del peronismo el mapa político del país y al perder la UCR la mayoría que mantuviera desde 1983 en la Cámara de Diputados. Tal vez esa instancia electoral haya sido la mayor demostración de la pérdida de consenso de la gestión radical en estos años, cosa que, más allá de detener la marcha promovida "al sur, al mar y al frío", implicaba una profunda redefinición a nivel de la escena política nacional; donde, sin embargo, también se diría que permanece abierta la perspectiva de nuevos rumbos para la descentralización. El triunfo de Carlos Menem en las recientes elecciones internas del PJ también se debe en parte al haber levantado la bandera de "federalismo y liberación".

2.2 La perspectiva de reforma abierta

Se podría mencionar que, entre el señalamiento de ciertos lugares comunes y algunas proposiciones por demás ambiguas respecto de su alcance y contenido, el anuncio oficial a propósito de la reforma constitucional no parecía poder ser demasiado convincente en cuanto al propósito de descentralización de las decisiones políticas, en términos de la organización territorial del Estado. Hasta podría plantearse que en cierto modo más lo fue en ese sentido la iniciativa del traslado de la Capital. Acaso porque la perspectiva de localización de cuantiosas inversiones en el área elegida para la construcción de la nueva sede del gobierno y las que creía poder atraer dadas las potencialidades de la Patagonia, tenderían a despertar, en quienes eran partidarios y representantes del federalismo —incluso entre políticos provinciales de la oposición— más expectativas que desconfianza, como las que en ellos mismos podían suscitar propuestas de reforma institucional cuyo principal propósito manifiesto era la adopción de un modelo semiparlamentarista, ajeno a la tradición político-cultural del país y acerca de cuyo objetivo último tendía a sospecharse una maniobra política del oficialismo.

En un estudio reciente acerca de la reforma constitucional, se efectúan algunas importantes consideraciones acerca de la percepción de los actores y sus implicaciones en relación a las posibilidades de un proceso de producción de una reforma política en la Argentina. Dicho trabajo, de singular interés por su riqueza analítica, apunta lo siguiente: "Si bien existe un aparente consenso acerca de la necesidad de crear una trama institucional estable o quizás más difusamente 'acerca de la necesidad de cambiar los viejos modos de hacer política', también existe un evidente disenso respecto de las razones que han imposibilitado hasta la fecha, la constitución de dicha trama. Por consiguiente, tampoco hay acuerdo acerca de qué se puede hacer para modificar esta situación."⁴³

Casi sin duda algo de aquella índole estaba presente detrás del apa-

rentemente común acuerdo en torno de la necesidad de recrear y fortalecer el modelo político federal en nuestro país. Cuando por otro lado aparecía la casi imposibilidad de desarrollar una discusión de fondo acerca de sus contenidos y alcances, la que parece requerir otro juego que el de los mutuos condicionamientos entre las fuerzas políticas que —se supone— tienen algo que perder.

3. Apuntes para una interpretación global

3.1 Crisis y consenso, a la hora de la descentralización

Cuando en uno de los apartados anteriores nos ocupamos de la contextualización de las políticas del traslado de la Capital y de reforma constitucional, expresamente dejamos de hacer referencia específica a buena parte de sus antecedentes desde el punto de vista de las condiciones político-culturales presentes en el marco de la transición democrática. Pues entendimos apropiado postergar su consideración dado que se trataba de condiciones que era pertinente analizar en función de una interpretación global. La relevancia de esas condiciones se mostraba tanto en relación al clima social característico de la primera fase de la transición como a propósito de lo que no parece equivocado considerar una de las principales dimensiones involucradas —si no la principal— en la índole y el sentido más profundo de las iniciativas gubernamentales en las que nos concentramos.

A este respecto parece necesario remontarse al pasado reciente; para reparar en algunos de los fenómenos emergentes en la coyuntura electoral de 1983 y de mayor significación entre las coordenadas político-culturales que junto a otras definirían el espacio de la política en la Argentina de los años siguientes.

En primer lugar cabe subrayar la importancia de la inédita situación planteada a raíz de las elecciones de 1983, de importantes derivaciones a *posteriori*. Es preciso decir que lo inédito de dicha situación estuvo dado principalmente en función de los términos en que entonces se verificó el ascenso y la victoria electoral del radicalismo, a la vez que la inusitada derrota del peronismo en un momento de elecciones democráticas sin proscripciones. Por una parte, hay que reconocer a ese respecto que en la persona de Raúl Alfonsín —primero líder de la corriente del radicalismo denominada "Renovación y Cambio", y luego ganador de la interna partidaria— se encarnó un nuevo tipo de liderazgo: el que trascendiendo ampliamente los límites partidarios resultó emergente en el seno de la sociedad y la política argentina luego de casi ocho años de dictadura militar.

Por otra parte, en cuanto a la aparición del peronismo como "la mayoría perdida", cabe tomar en cuenta varias de las significativas observaciones que puntualiza Oscar Landi en un trabajo ya citado. Su lectura permite destacar en ese sentido ciertas cuestiones de importancia que encontramos oportuno enfatizar. Así, por ejemplo, la cuestión de la capacidad de interpe- lación que finalmente demostró tener la estrategia discursiva del candidato

radical, cuando durante la campaña electoral de 1983 eso produjo en gran medida "la constitución del peronismo por el discurso de Alfonsín".⁴⁴

Vinculado a lo anterior, hay además otra serie de aspectos de interés a propósito de las condiciones político-culturales presentes y cuyas implicaciones aquí intentamos caracterizar en lo que tuvieron de más relevante. Uno de tales aspectos implica el reconocimiento del papel estratégico de la referencia al pasado en el discurso político argentino, en función de lo cual parece posible comprender el tipo de operación discursiva ensayada desde el alfonsinismo sobre la memoria colectiva. Pues, mediando cierta necesaria alteración del propio perfil histórico del partido radical —antes acérrimo adversario del Gral. Perón—, el discurso de Alfonsín aparecía expresando la recuperación de "las banderas originarias del peronismo de los años 70".⁴⁵ Vale decir que el propósito manifiesto por Raúl Alfonsín en el sentido de reunir a las "dos banderas históricas de la democracia, que son la libertad y la justicia social",⁴⁶ preanunciaba desde la etapa signada por el proelitismo electoral del '83 la intención de conformar aquel "tercer movimiento histórico", al que se suponía llamado a encarnar —en la Argentina de los años ochenta— la sucesión del yrigoyenismo y del peronismo, homologados en su condición de movimientos nacionales históricos, de raíz nacional y popular. En este sentido se puede plantear que, siendo candidato presidencial de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín se presentaba ante la sociedad argentina con una capacidad de convocatoria que ningún político —salvo el líder del movimiento peronista varias veces presidente de los argentinos, muerto en 1974— había alcanzado en el país luego de 1930.

Es por esto que, dada la singular importancia que históricamente reviste en la política argentina la cuestión de la interpretación del pasado, Alfonsín aparecía ante la sociedad como quien "proponía un origen común";⁴⁷ mientras delineaba para sí un rol protagónico en el tiempo de una generación a la que suponía "fundacional". Entonces parecía que "las voces de los pioneros que se plantearon la construcción de la nación hablaban a través de él".⁴⁸

En efecto, la idea de fundar el llamado "tercer movimiento histórico" se había hecho manifiesta en diversas ocasiones, desde la campaña electoral y durante los dos primeros años de la gestión del gobierno radical; se diría que en consecuencia con la inspiración fundacional que campea en ciertos casos en la voluntad política comprometida con la transición de un régimen político dictatorial a uno democrático. A poco de iniciarse la transición aquello se perfiló como un principal designio para el alfonsinismo triunfante frente a un peronismo que, por su parte, aparecía como "sin reflejos", casi suspendido entre la evocación de un pasado lejano glorioso y la indigestación de un pasado reciente que no había podido metabolizar.⁴⁹

Sin embargo, aquello que hacia fines de 1983 aparecía como una posibilidad cierta, comenzó a desvanecerse paulatinamente en el curso de los dos primeros años de gobierno radical, pero sobre todo a partir del segundo. Podría pensarse que la falta de acierto en los intentos gubernamentales de respuesta a la situación económica heredada y a las restricciones y los condicionamientos internos asociados al endeudamiento externo (que antes

había auspiciado y "estatizado", la política de la dictadura), impuso una serie de límites a la evolución en el sentido imaginado a la luz de las condiciones político-culturales iniciales que ya describimos.

En el marco de una crisis que hacia 1985 parecía llamada a profundizarse, las razones mencionadas obligaron al oficialismo a un cambio de rumbo. Fue en ese marco donde se gestaron las iniciativas presidenciales en relación al traslado de la Capital y la reforma constitucional, las que al anunciarse a la opinión pública fueron expresamente vinculadas —desde el discurso político oficial— a la idea de constituir una "Segunda República",⁵⁰ y también a un objetivo de descentralización política que muy probablemente despertaría una adhesión generalizada.

Ahora bien, teniendo en cuenta cuanto hemos señalado a lo largo de toda esta sección del trabajo, pareciera que el proyecto de la "Segunda República" concebido no era del todo ajeno al hecho de haberse desplazado del horizonte de las posibilidades políticas la construcción del "tercer movimiento histórico". Pues estaba devaluada una perspectiva inicialmente muy cara a las aspiraciones del alfonsinismo de constituir una "nueva mayoría social",⁵¹ y así afianzar el rol hegemónico que se había comenzado a perfilar para el partido radical en el marco de un sistema político nacional que, a la caída del último régimen militar y a la hora de la recuperación de sus instituciones democráticas, había visto alterarse notablemente el peso relativo de los que tradicionalmente habían sido sus principales actores.

Otra cuestión importante, y probablemente más significativa desde la perspectiva del análisis sobre la centralización y la descentralización del Estado en la Argentina, está dada por lo siguiente. La imagen oficial en torno de la Segunda República estaba profundamente ligada a la idea de producir considerables transformaciones a nivel de las instituciones políticas del país; bajo el supuesto —falaz, a nuestro juicio— según el cual de aquellas se derivarían casi consecuentemente una serie de cambios, a los que se suponía deseables para la gobernabilidad del sistema, en términos de las prácticas de los actores (agentes estatales, autoridades políticas, funcionarios públicos, dirigentes partidarios, gremiales, etc.). Según la óptica oficial, tales modificaciones también se vinculaban funcionalmente con la perspectiva de una reforma del Estado y la administración pública, a fin de hacerlos modernos y eficientes. Aparentemente se estaba en la búsqueda de respuestas para lo que en una situación de crisis económica, y en democracia, aparecía como el problema principal: la "presencia estatal a lo largo y a lo ancho de la sociedad [que] lleva consigo y constituye al Estado como el referente directo e inmediato de la masa de las expectativas."⁵²

Ahora bien, lo que en particular merece nuestra atención en este caso es que aquellas propuestas de reforma se plantearon en un contexto de transición democrática donde la magnitud de la crisis apareció revelando la fragilidad de un proyecto de gobierno; ante el deterioro del consenso mayoritario que acompañaba su legitimidad de origen para afirmarse en las decisiones políticas necesarias en función de responder a las demandas de política que en aquél estaban genéricamente implícitas. Imaginar hasta qué punto esta vía de acción política hubiera podido favorecer la descentraliza-

ción del Estado y el pluralismo territorial es algo que a esta altura nos haría ingresar en el terreno de la especulación que creemos conveniente evitar. Pero, aún suponiendo que aquello hubiera llevado a acentuar el centralismo, esto es, desde el punto de vista de persistencia en la concentración de las capacidades decisorias en el Ejecutivo Nacional, cabría formularse algunas otras preguntas. Por ejemplo, y más allá de las nuevas redefiniciones que terminó imponiendo la dinámica política y electoral, si a pesar del discurso en pro del federalismo y la descentralización, la centralización de la toma de decisiones no se hubiera dado paralelamente a una especie de fragmentación institucional funcional a la privatización de ciertas áreas del Estado y a la profundización de la brecha que bajo el auge mundial de los enfoques neoliberales parece tender a ampliarse, entre la economía y la política, entre lo político y lo social.⁵³ Tendemos a pensar que si la descentralización del Estado fuera más que simplemente un ensayo de ingeniería institucional que a veces practican los gobiernos enfrentados a una crisis de hegemonía, o, inclusive, más que una reforma instrumental orientada en función de la recuperación del consenso perdido, aún podría depositarse en ella la esperanza de las transformaciones sustanciales a las que tampoco apuntan —o bien descuidan— los procesos de descentralización sesgados en razón de otros malos usos y causas perversas,⁵⁴ como los que están presentes en la descentralización orientada al desmantelamiento de las instituciones en el llamado Estado de Bienestar y, simultáneamente, a la privatización de los servicios públicos, con las consecuencias sociales que esto acarrea.

A pesar de todo esto —que hoy parece "el pan nuestro de cada día"— creemos también que del pensamiento a favor de una descentralización sentada sobre otras bases cabe esperar que contribuya, entre otras cosas, a la formulación de propuestas de articulación de aquello que, en un contexto de crisis como el actual, con frecuencia parece tender a bifurcarse,⁵⁵ con la serie de efectos profundamente regresivos que ello implica en términos de las condiciones materiales de existencia y de las posibilidades de participación e integración social de las clases populares.

II. Centralización/descentralización de los recursos fiscales (1980-1988)

En esta sección del documento se analiza la distribución de los recursos fiscales entre los distintos niveles del gobierno existentes en Argentina, focalizando el estudio en los regímenes de coparticipación, tanto federal (entre gobierno federal y provincias) como municipal (entre éstos y los municipios).

Se ha tomado como período de análisis a los años que han transcurrido de la presente década. Sin embargo, dado que no es posible entender la realidad actual sin comprender el proceso que la ha gestado, se hace referencia —en la forma más breve posible— al largo período de existencia del sistema de coparticipación federal en la Argentina.

1. Antecedentes

El análisis de los sistemas de distribución de los recursos fiscales entre los distintos niveles de la organización estatal argentina (central o nacional, provincial y municipal) tiene dos puntos de partida. Por una parte, la definición constitucional y de la legislación que en consecuencia ha sido dictada; por la otra, el proceso histórico, en el Estado tanto como en la sociedad civil, de concentración material.

La Constitución Nacional establece en forma bastante precaria un sistema de distribución de recursos entre los órdenes nacional y provincial y sienta así las bases del sistema financiero federal.

Este sistema se construye con base en la atribución constitucional a cada nivel estatal (provincial y federal) de funciones y recursos. Los gastos son una consecuencia de lo que cada uno de los órdenes puede o deber hacer. Para ello la Constitución reconoce ciertas fuentes de recursos, con base en un diseño muy simple:

a) El gobierno federal puede recurrir a (Art. 4°): a.i) "el producto de derechos de importación y exportación"; a.ii) el producto de "la venta o locación de tierras de propiedad nacional"; a.iii) el de la "renta de correos"; a.iv) el producto de "las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso Nacional", y a.v) "los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional".

b) Coherentemente con esa norma general, al establecer las atribuciones del Congreso se dispone (Art. 67°): b.i) establecer los derechos de importación y exportación; b.ii) "imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan"; b.iii) "contraer empréstitos en dinero", y b.iv) "disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional".

c) Lo anterior se complementa con ciertos principios de distribución que indican lo que ha sido delegado al gobierno federal y en qué carácter se ha realizado esa delegación: c.i) "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal" (Art. 104°) y "las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación" (Art. 108°); c.ii) "En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso" (Art. 9°).

d) En forma paralela, la Constitución Nacional otorga al Congreso la facultad de "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios" (Art. 67°, 8).

Ese sistema federal presenta dos rasgos fundamentales, estrechamente articulados: su adecuación a una economía predominantemente exportadora y el peso relativo superior de los ingresos nacionales. Ambos son un indicador de que el naciente federalismo vinculaba el nivel federal con las actividades económicas fundamentales.

Ese diseño fue eficaz mientras se mantuvo el predominio del modelo

económico primario-exportador. Cuando las actividades exportadoras sufrieron alguna crisis el sistema debió redefinirse.

Así, hasta fines del siglo XIX, los recursos del gobierno federal se integraban casi exclusivamente con los ingresos provenientes de las actividades del comercio exterior. En 1889 esa fuente constituyó el 76,6% del total y en 1982 llegó al 83,5%. La crisis de los años noventa alertó sobre la posible debilidad del Tesoro Nacional al depender tan fuertemente de los recursos de la aduana. Para 1900 éstos descendieron al 53,0% y los impuestos internos significaron ya el 24,0% del total de ingresos. En las dos primeras décadas del siglo XX se mantuvo esa relación; los impuestos internos en torno del 20,0% y los provenientes del comercio exterior entre el 50,0 y el 60,0%.⁵⁶ Esta última parece ser ya la situación estructural de los últimos años, en 1985 los ingresos de la Aduana significaron el 21,6% del total de los impuestos recaudados por el gobierno nacional.⁵⁷

Por otra parte, el mecanismo del subsidio federal hacia las provincias habría comenzado a aplicarse recién para 1880, coincidiendo con el fortalecimiento del nivel central del Estado.

La crisis del modelo agro-exportador supuso el cambio del sistema financiero federal, con la aparición de nuevos instrumentos, en particular con la gestación de un régimen de transferencias entre los dos órdenes constitucionales.

No es el momento para repetir lo que ya ha sido dicho sobre los sistemas de transferencias.⁵⁸ Solamente es importante hacer referencia, de manera muy agregada, a los rasgos centrales del sistema que se creó a mediados de los años treinta y que durara cincuenta años sin interrupción (hasta fines de 1984), para ser reflatado en 1988. Sin embargo, es preciso aclarar que existen algunos tipos fundamentales de transferencias: pueden ser automáticas o discrecionales, aplicadas a rubros específicos o generales. La coparticipación federal es automática, ya que es un mecanismo establecido por ley, mientras que la ayuda a las provincias (concretada en los Aportes del Tesoro Nacional —ATN—) es de decisión discrecional por parte del Ejecutivo Nacional. La primera es general, mientras que la coparticipación vital, por ejemplo, está destinada a un rubro específico.

1.1 La distribución de recursos entre el gobierno federal y las provincias: la coparticipación federal de impuestos

Como parte de las respuestas frente a los impactos de la crisis de los años treinta, para superarlos y para responder a la nueva estructura económica internacional, los sectores dominantes del país, fortaleciendo la intervención estatal en la economía, modificaron política y económicamente el modelo vigente. La ruptura del orden constitucional (con el golpe de setiembre de 1930) y la recuperación del aparato estatal, fue el inicio de una política activamente intervencionista para dirigir el proceso económico.

Uno de los resultados de la crisis, como es sabido, fue la disminución del comercio internacional del país. Lo que hasta entonces había sido la

fueron la fuente principal de los recursos del gobierno federal se convirtió poco a poco en nada más que un complemento. En 1939 los impuestos sobre el comercio exterior eran ya sólo una tercera parte del total de los recursos federales. Se hacían necesarios cambios en el sistema fiscal para superar aquellas limitaciones.

La alternativa elegida significó concentrar en el nivel federal del gobierno las acciones contra la crisis y, por ende, los recursos.

En 1931 el gobierno federal avanzó sobre los poderes fiscales provinciales estableciendo un impuesto directo sobre los ingresos. Por cierto que se hizo con base en las condiciones constitucionales, atendiendo a la situación de urgencia nacional provocada por la crisis y fijando la temporalidad del impuesto. Por cierto, también, que se mantuvo más allá de esa coyuntura.

A fines de 1934 se avanzó un segundo paso, iniciándose lo que durante cincuenta años sería el sistema de coparticipación federal.

Ese sistema, que comenzó a regir en 1935 (Ley 12.139), se caracterizó por la unificación en la administración federal de la recaudación de ciertos tributos atribuidos constitucionalmente a ambos ordenamientos, y por la distribución entre ellos de lo recaudado. Para su formación se utilizó lo que fue llamado "ley-convenio", consistente en un instrumento legal que articula las decisiones de los dos niveles jurisdiccionales del Estado. El sistema fue diseñado y regulado con base en una ley del Congreso a la que, en un segundo momento, adhirieron las provincias mediante leyes de sus respectivas legislaturas.

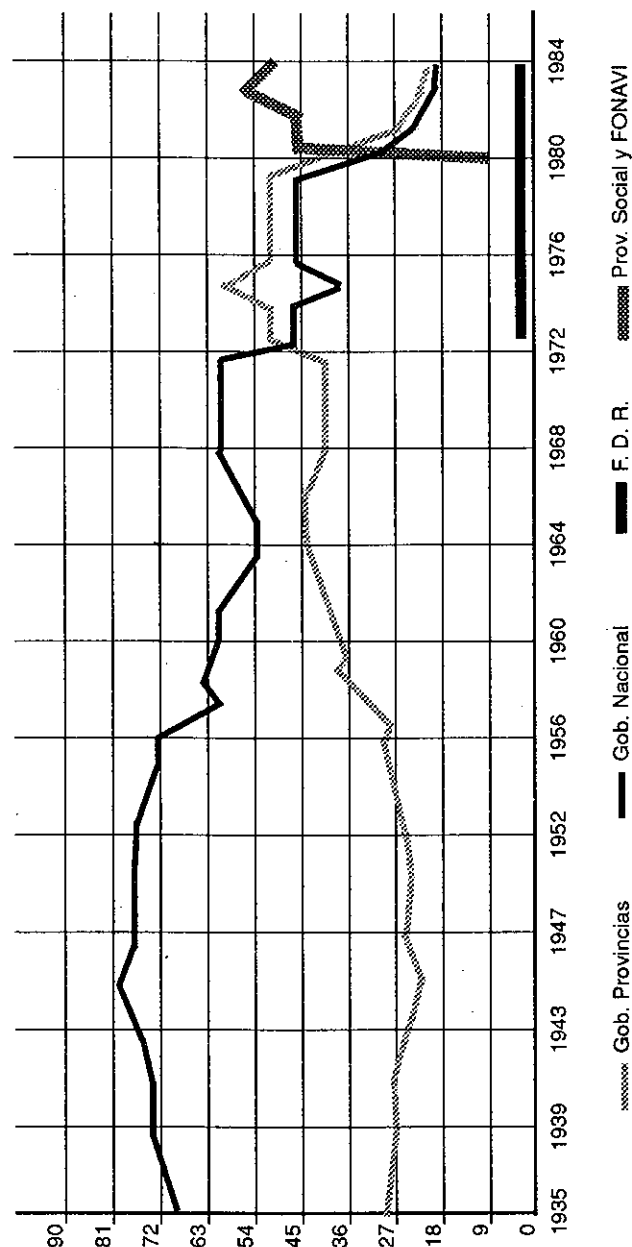
La distribución de lo recaudado por los recursos coparticipables se realizó en una doble forma: entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales como un todo (distribución primaria); entre las provincias, en razón de criterios devolutivos o redistributivos (distribución secundaria).

Entre 1935 y 1984 la coparticipación federal sufrió varias modificaciones que representan la existencia de siete regímenes diferentes: a) 1935-1945; b) 1946/54-1958; c) 1959-1966; d) 1967-1972; e) 1973-1975; f) 1976-1983, y g) 1984.⁵⁹

Esos siete regímenes dieron lugar a diferentes resultados distributivos. Como tendencia general se fue incrementando la participación provincial, pero los distintos periodos o regímenes supusieron idas y vueltas dentro de esa tendencia.

Desde el inicio del sistema, y hasta la primera modificación, las provincias recibieron una participación decreciente de los recursos coparticipados. Con el régimen que se inaugura en 1945 comienza una recuperación que se mantiene hasta 1967, con dos modificaciones en ese sentido, en 1959 y en 1964. A partir de 1967, y hasta 1972, aumenta la concentración de recursos coparticipables en el gobierno federal; mientras que, entre 1973 y 1975, otra vez se descentralizan más recursos fiscales. A principios de 1976 se muestra el inicio de una tendencia contraria, que se confirma con las modificaciones de 1980 y 1981 hasta fines de 1983. En este caso la concentración de recursos en el nivel federal es enorme, en particular en el financiamiento de los sistemas de previsión social y del Fondo Nacional de la Vivienda

Gráfico 1
Coparticipación Federal 1935-1984



FUENTE: Pirez, P., 1986

(FONAVI). En 1984 se revierte esa tendencia, iniciándose la recuperación del nivel de distribución de 1973. A fin de ese año vence la vigencia de la legislación respectiva y, no habiéndose producido acuerdos sobre su renovación, se continúa con arreglos provisorios.

Si se atiende a las fechas anteriores, es posible comprobar que la concentración de los recursos ha estado directamente relacionada con el tipo de regímenes políticos imperantes en el país, en primer lugar, y con las políticas económicas prevaletentes, en segundo lugar.⁶⁰ Esa relación permite afirmar lo siguiente: cuando las modificaciones al sistema de coparticipación se realizaron durante los regímenes constitucionales, los cambios tuvieron un carácter descentralizador de los recursos, mientras que bajo regímenes militares el rasgo central fue el incremento de la concentración. Igualmente, cuando las políticas económicas fueron predominantemente de crecimiento, la descentralización caracterizó a las reformas, y cuando lo fueron de ajuste predominó la concentración.

Las conclusiones anteriores suponen haber detectado un sistema de resolución de los cambios en la coparticipación en el cual intervienen varios actores sociales e institucionales. Por ello es necesario analizar con mayor detenimiento aquellos cambios que se presentan en el período elegido para el análisis más pormenorizado.

2. Centralización o descentralización de los recursos entre el gobierno central y los gobiernos provinciales (1980-1988)

2.1 La distribución de los recursos: entre la negociación democrática y la imposición autoritaria

La distribución de los recursos fiscales de la coparticipación federal y de impuestos fue resultado de procesos de negociación entre las provincias y el gobierno federal, en cada uno de los casos. Es evidente que esas negociaciones fueron muy diferentes durante los regímenes constitucionales y durante los regímenes de gobierno no constitucionales, en los que la resolución de la coparticipación pudo haber llegado a ser una imposición. Estas afirmaciones son difíciles de comprobar, fundamentalmente por la capacidad con que se manejaban las cosas durante los regímenes militares. Sin embargo, no parece alejado de la realidad suponer la existencia de procesos de negociación. Para resolver este punto es preciso, ante todo, analizar las respectivas políticas implementadas.

2.2 Las políticas de distribución de recursos entre 1980 y 1988

Durante el período de estudio existieron cuatro situaciones diferentes. En primer lugar, un régimen de coparticipación de alta concentración en la distribución de los recursos (1980-1983); luego, la recuperación del régimen más descentralizado (1984) que perdió su vigencia legal; en tercer término,

acuerdos provisorios que sustituyeron al inexistente sistema de coparticipación (1985-1987) y, por último, un nuevo régimen con mayor descentralización de recursos (1988). Es necesario diferenciar a cada uno de ellos.

a) La concentración autoritaria (1980-1983)

En el mes de marzo de 1976 un golpe de Estado había iniciado en Argentina el régimen militar más autoritario y represor de su historia. Con base en un diagnóstico que atribuía la crisis a la estructura de las relaciones sociales e institucionales del país, se elaboró una política global orientada a recuperar la gobernabilidad por medio del disciplinamiento social.⁶¹ No es éste el lugar para un análisis de ese período, que no sería otra cosa que una repetición de los trabajos existentes. Baste recordar que ese disciplinamiento se aplicó al conjunto de las relaciones sociales, especialmente sobre la clase trabajadora, aunque también sobre empresarios. Ello se llevó a cabo con base en una política de represión indiscriminada y brutal, por medio de la apertura de la economía y la liberalización del mercado de trabajo.

La coparticipación federal no fue modificada hasta 1980. En octubre de ese año se suprimieron por Ley Nº 22.293 las contribuciones para el régimen nacional de jubilaciones y pensiones que correspondían a los empleadores. Para compensar la disminución de recursos que ello significó se estableció lo que fue llamado una "precoparticipación". Recaudados los fondos coparticipables, y antes de proceder a su distribución, se retiraba un equivalente al 139,09% de lo recaudado por la Dirección Nacional de Recaudación Previsional. Se eliminaron también los aportes de los empleadores al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), incrementándose la "precoparticipación". Una vez deducidos los montos para previsión social y FONAVI, se distribuía el resto de acuerdo al sistema de coparticipación vigente (el de la Ley 20.221 de 1973).

Simultáneamente se implementó lo que fue denominado la generalización del Impuesto al Valor Agregado (IVA), con la hipótesis de que la misma compensaría a las provincias el retiro de los fondos de esa "precoparticipación", cosa que no fue así.⁶²

En 1981 se complementaron los cambios anteriores incorporando los aportes patronales de la Municipalidad de Buenos Aires, y se facultó al Ejecutivo para coordinar con las provincias lo relativo a los aportes de sus regímenes previsionales.

Los resultados fueron drásticos. Las provincias, que venían recibiendo la mitad de los recursos coparticipables, se vieron de pronto con menos de una cuarta parte del total recaudado bajo esos impuestos. La significación de esta reducción se hace más clara cuando se recuerda que poco antes el gobierno nacional había transferido a las provincias una buena cantidad de servicios (de educación y salud y de las empresas de Obras Sanitarias y Agua y Energía). Esas transferencias cargaron a las provincias no solamente con la prestación de los servicios, sino también con el personal y los

equipos y edificios, pero no supusieron la mayor disponibilidad de recursos financieros.

¿Qué sentido tuvo entonces todo aquello? La eliminación de los aportes patronales y su financiamiento con recursos de impuestos coparticipables significaba, por un lado, la socialización de un gasto de operación de las empresas que pasaba a ser sustentado por el conjunto de la sociedad.⁶³ Pero además, para no incrementar la carga global, se producía una redistribución limitando el financiamiento de la administración pública, en particular la provincial. En suma, se trataba de un subsidio al capital con base en la concentración de los recursos y la limitación del presupuesto público.

b) La recuperación democrática y la finalización del régimen vigente (1984)

Cuando se hace cargo el gobierno elegido democráticamente en octubre de 1983, se encuentra con una economía desquiciada atada a una deuda externa asfixiante. En un primer momento se ensaya una política económica que intenta favorecer un proceso de crecimiento manteniendo la capacidad de consumo del mercado interno.

El régimen de coparticipación, que vencía a fines de 1983, había sido prorrogado por el gobierno militar por un año más. En abril de 1984, por Ley 21.581, se restablecieron los aportes patronales y de trabajadores autónomos al FONAVI, suprimiéndose su sustitución con fondos coparticipables. En agosto, por la Ley 23.081, se inició el restablecimiento de los aportes patronales de previsión social. De esta manera se regresa al régimen de 1973, hacia una distribución similar a la anterior a 1980.

c) Política económica y concentración (1985-1987)

Con la finalización de 1984 terminó la vigencia del sistema de coparticipación sin que hubiera sido presentado al Congreso un proyecto para su renovación. Desde el 1° de enero de 1985 (y hasta enero de 1988) el país no contó con un régimen de coparticipación federal, luego de cuarenta y nueve años de vigencia. Eso significó para las provincias la posibilidad jurídica de recaudar por sí mismas los tributos hasta entonces coparticipados. Es obvio que era poco más que un derecho teórico, porque las provincias no cuentan con los aparatos de recaudación necesarios para efectivizarlo. A falta de un régimen de coparticipación se realizaron acuerdos específicos que rigieron provisoriamente.

Durante 1984, las provincias habían propuesto algunos criterios para un nuevo régimen, demandando el 56,66% de los montos coparticipables, el 3% para el Fondo de Desarrollo Regional, y el restante 40,34% para el gobierno nacional. Uno de los argumentos sustanciales para justificar el incremento de aquella participación, había sido el cálculo de los mayores gastos que significaban los servicios transferidos que no se autofinancian

Cuadro 1
Coparticipación Federal, 1976-1984
(Gobierno nacional, gobiernos provinciales, Previsión Social y FONAVI, en porcentajes)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Gob. provincias	50,50	50,50	50,50	50,50	45,00	25,80	27,50	21,80	23,70
Gob. nacional	46,50	46,50	46,50	46,50	41,70	26,60	24,60	19,40	21,30
Previsión Social					7,70	38,30	35,50	43,70	49,40
FONAVI					2,60	6,30	9,40	12,10	2,60
F.D.R.	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Provincia: Incluye Municipalidad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

Fuente: Pedro Pérez, *Coparticipación federal y descentralización del Estado*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1986.

(salud y educación). La Secretaría de Hacienda de la Nación no estuvo de acuerdo con esa propuesta provincial.

Al comenzar 1985 se llegó al acuerdo de transferir a las provincias la cantidad de 510.000 millones de pesos. Aquéllas habían solicitado una cantidad mayor, a la que habían llegado por medio de la suma de los fondos recibidos durante el año anterior en concepto de coparticipación y de aportes del Tesoro, y de su actualización. Con el cambio de política económica, en ese año, el gobierno nacional propuso disminuir esa cantidad en un 12% y que, luego de actualizado su valor hasta junio de 1985, se mantuviese congelada hasta fin de año. El rechazo por parte de los gobernadores provinciales llevó a un tratamiento caso por caso, cada provincia con el gobierno federal.

En marzo de 1986 se logró, luego de muchos trámites, un acuerdo que estipuló un monto de 2.640,16 millones de australes, equivalentes a un 56,6% de distribución primaria para las provincias, mediante la actualización de lo transferido durante el segundo semestre del año anterior.

Sin embargo, un mes después de la firma del acuerdo, el gobierno federal envió al Congreso un proyecto de Ley de Coparticipación que reproducía la distribución primaria del año 1973, es decir un 48,5% para el gobierno federal y las provincias y un 3% para el Fondo de Desarrollo Federal. Debe recordarse que ya antes las provincias habían demandado el 56,6%. Tal proyecto no fue tratado por las Cámaras.

De allí en más el problema fue establecer acuerdos sobre los mecanismos de actualización de los montos transferibles. Esta situación, motivada por un proceso inflacionario que (si bien no era muy alto, se mostraba persistente y en cierta forma creciente) subordinaba a las provincias al gobierno federal, que aplica los acuerdos en forma predominantemente nominal. Por ese motivo las disputas se centraron en las actualizaciones.

La inexistencia de un régimen de coparticipación, y su sustitución por los mecanismos mencionados, permitió desconectar las transferencias federales de los recursos que ingresan al Tesoro Nacional, al eliminar el automatismo de su distribución, alterando el principio mismo de la coparticipación. Este hecho hizo posible la determinación de un monto global a transferir en función de las necesidades de la política económica del gobierno federal, lo cual si bien debía ser negociado, se hacía desde ese umbral financiero.

En segundo lugar, la falta de automatismo ingreso-transferencia permitía al gobierno federal definir también los momentos para la entrega de los fondos, con dos importantes consecuencias. Si los recursos no se transfieren en el momento en que ingresan a las arcas del gobierno nacional, se desgastan por el proceso inflacionario y, por lo mismo, terminan remitiéndose proporciones menores de los mismos. Además, el gobierno nacional está en la posibilidad de condicionar el gasto de las provincias, pudiendo condicionar las facultades provinciales de ejercer los presupuestos a las necesidades de la política nacional.

d) Cambios en la correlación política y nuevo régimen (1987-1988)

En setiembre de 1987 se produjo el inicio de un cambio en las relaciones federales. Ese cambio en las relaciones federales fue resultado de la alteración de las relaciones de fuerza entre los dos partidos mayoritarios: la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ). El equilibrio de poder entre el gobierno federal y las provincias se alteró al perder la UCR las elecciones para renovación de gobernadores y legisladores nacionales.⁶⁴

Por eso mismo, en términos federales, el resultado inmediato fue un peso mayor de las provincias gobernadas por el PJ, que venían siendo las más dinámicas en la negociación por la coparticipación. Con esa base, las provincias en general mejoraron su posición, y se logró el dictado de una ley de coparticipación (Nº 23.548, de enero de 1988) que, si bien provisoria, significó un avance considerable respecto de la situación hasta entonces existente.

La nueva ley establece un principio de coparticipabilidad general de los tributos recaudados por el gobierno federal frente a la cual es necesario, entonces, indicar las excepciones. Detrás de esa nueva formulación pareciera existir un cambio en la concepción y, en ese sentido, un avance de los intereses de los gobiernos provinciales. Además de la formulación general abarcativa, se indica expresamente la inclusión del impuesto a los combustibles en lo que exceda al Fondo de Combustibles de la Ley 17.597.

La nueva ley organizó la distribución primaria bajo el calificativo de "automática", de la siguiente manera: 42,34% para el gobierno nacional; 54,66% para las provincias en conjunto, y 2% para recuperar el nivel relativo de cuatro provincias. Para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias, el 1% restante.

La situación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y del Territorio Nacional de Tierra del Fuego también cambió. Continúa siendo una obligación del gobierno federal transferirles fondos que saldrán del 42,34% que le corresponde, en "una participación compatible con los niveles históricos".

Si los porcentos de distribución son organizados de acuerdo a los criterios antes utilizados (que refieren no solamente al destino de los fondos sino también a quien tiene capacidad de decidir sobre su aplicación), y suponemos que continúa, no ya un monto constante sino un mismo por ciento para la Municipalidad de Buenos Aires y el Territorio de Tierra del Fuego, resulta este reparto: gobiernos provinciales, el 58,66%; gobierno nacional, el 40,34%; y 1,00 para el Fondo de Aportes.

Las transferencias deben realizarse en forma automática y diaria. De esta forma se evita tener que establecer sistemas de actualización que constantemente fueron una fuente de conflicto entre los dos niveles de gobierno que estamos considerando. La solución favorece, evidentemente, a las provincias; el gobierno nacional pierde la capacidad de manejo financiero de los fondos que antes había detentado.

2.3 Los actores y los procesos sociales

La historia de la coparticipación federal, como surge de las páginas anteriores, está marcada por la contradicción entre la centralización y la descentralización de los recursos públicos argentinos.

En ese sentido es, en primera instancia, un proceso que ocurre dentro de los aparatos estatales, y cuyos actores principales están definidos en torno de los distintos niveles territoriales de la organización estatal (gobierno federal y provincias) y al papel de sus respectivas instituciones y de los ocupantes concretos de aquéllas. Por otra parte es, también, un proceso de centralización o descentralización de recursos que sucede en la sociedad argentina, particularmente entre sus componentes territorialmente discriminados (sociedad nacional y sociedades regionales, o provinciales). Ambas perspectivas del mismo proceso constituyen, por cierto, visiones parciales cuya integración es necesaria para una verdadera comprensión.

a) Los actores estatales

Los regímenes de coparticipación han sido el resultado de un proceso de negociación entre el gobierno federal y las provincias en su conjunto. En esas relaciones deben diferenciarse los períodos dictatoriales de los constitucionales. En los primeros, la noción de negociación es relativa, ya que todos los órdenes estatales dependían del Ejecutivo Nacional. En los regímenes democráticos, por el contrario, pueden distinguirse dos niveles fundamentales con actores diferenciados: el de los ejecutivos nacional y provinciales y el del Congreso de la Nación.

A continuación se harán referencias a los procesos en regímenes constitucionales.

Parecería que siempre fue decisiva la instancia de negociación del Poder Ejecutivo, frente a una participación más bien confirmatoria del Congreso.

b) Actores sociales regionales

La disputa por los recursos ha estado vinculada fundamentalmente con el cumplimiento de las funciones estatales por parte de los gobiernos provinciales. Entre éstas merecen ser destacadas las siguientes:

i. Su función en los mercados de trabajo provinciales, en razón de la incidencia del empleo público provincial que, particularmente en las provincias de menor desarrollo económico relativo, constituye una parte decisiva del empleo provincial total y, por ende, de su dinámica económica, en especial de la suerte del sector comercial. Por esta razón, la distribución (centralizada o descentralizada) de los recursos es algo que afecta a un conjunto muy amplio de la población provincial, sea ésta consciente o no de ello. Los gobiernos provinciales no solamente son conscientes sino que explícita-

mente se han referido a la necesidad de la descentralización de los recursos en razón del empleo provincial y de su efecto en las economías regionales.

ii. En relación al papel de los gobiernos provinciales dentro de los procesos económicos globales en sus territorios, éste tiene dos vertientes principales: a mayor descentralización, es decir, recibiendo mayores transferencias de los recursos fiscales existentes, los gobiernos provinciales pueden financiar sus actividades sin incrementar su presión sobre las actividades locales. Incremento que no solamente resulta de la imposición sino, particularmente, de la adecuación de sus sistemas de recaudación para evitar los incumplimientos. Por otro lado, los gobiernos provinciales podrían realizar las funciones de promoción de las actividades económicas que tienen constitucionalmente pero que en la actualidad no están en condiciones de llevar a cabo. Esto último involucra un sistema de relaciones con el conjunto de los sectores económicos más importantes de la provincia. El gobierno provincial actuaría de esa forma como un canal mediador para la redistribución regional de los recursos públicos.

Debe preguntarse cuáles son los sectores que se beneficiarían de la mediación provincial, y cuáles no la necesitan. En general no se dispone de mayor información al respecto, pero puede hipotetizarse en el sentido de que los sectores más concentrados de la economía nacional, independientemente de su localización, son los que menos se benefician por la mediación provincial. Por un lado, porque podría pensarse que en cierto modo necesitan menos de los recursos oficiales, y por el otro, porque en todo caso los logran directamente a nivel central, dado su peso en la economía y su gran cuota de poder en el orden nacional.

En la mayoría de las provincias, particularmente en las de menores recursos, existen grandes dificultades para financiar las obras y servicios que requiere el desarrollo de sus principales ciudades. Tanto en lo que se refiere a las condiciones para el desenvolvimiento de las actividades industriales o comerciales (infraestructura vial, agua, energía, transporte, etc.) como para ofrecer condiciones de vida adecuadas para la población (vivienda, salud, educación, agua potable, cloacas, etc.). Esas obras y servicios que corresponderían a los municipios están, por lo general, a cargo de los gobiernos provinciales, ya que, como se menciona más adelante, aquéllos se mantienen en la más grande limitación financiera. Esto es sumamente importante para pensar en localizar actividades que dinamicen las economías provinciales. Un caso paradigmático es el de las ciudades donde se han instalado industrias en las provincias que tienen regímenes de promoción.

En principio, al margen de la consideración específica que acerca de los efectos de estos regímenes se realiza en otro capítulo de este informe, la descentralización de los recursos fiscales podría ser vista como un complemento de las políticas de fomento regional; puesto que las empresas locales dependen de las posibilidades provinciales de financiamiento para lograr los servicios y la infraestructura necesarios.

c) La significación de la coparticipación como descentralización de recursos

Se ha observado la tendencia a un incremento cuantitativo en la distribución de los recursos de coparticipación en favor de las provincias, lo que ha sido interpretado en primera instancia como una descentralización financiera. Sin embargo, conviene atender con más cuidado a ese proceso. Puede afirmarse que, más que haberse producido una descentralización del Estado en lo referente a los recursos financieros, han existido acuerdos coyunturales resultado de negociaciones en torno de la distribución de los recursos. Pero no ha habido ninguna proposición sustancial que refiera los recursos a una previa distribución de las funciones estatales y de las acciones de promoción del desarrollo. En suma, los cambios de la coparticipación significan específicas resoluciones adoptadas en el marco de relaciones de negociación que, en cada caso, incluyeron distintos aspectos. Tal vez sea por ello que la última modificación al régimen de coparticipación, la de enero de 1988, haya quedado rápidamente superada: cuando una huelga nacional de maestros puso al descubierto la poca justificación de los porcentajes asignados a las jurisdicciones y —estando comprometida la relación gobierno nacional/gobiernos provinciales— obligó a realizar una serie de arreglos no previstos.

3. Las relaciones entre los gobiernos provinciales y los municipios

3.1 Los sistemas

Referirse a los sistemas municipales de distribución de recursos públicos es hablar de una realidad sumamente heterogénea en la Argentina. Constitucionalmente cada provincia determina de por sí (en su Constitución provincial) un régimen municipal independiente de los demás, y para el cual no existe ninguna indicación específica dispuesta por la Constitución Nacional. Por eso mismo es preciso realizar generalizaciones difícilmente sostenibles, o bien, referirse a casos particulares.

Es posible afirmar que, si a nivel nacional se ha encontrado un mejoramiento relativo de la situación financiera de las provincias en relación al gobierno federal, con una cierta descentralización de los recursos fiscales, la situación de los municipios, a nivel de las provincias, ha sido y sigue siendo, mucho peor.

En primer lugar porque sucede que, al formar parte del régimen provincial, los municipios no tienen legalmente potestad tributaria⁶⁵, y en principio sólo pueden recaudar por sí mismos los recursos fiscales que las respectivas constituciones provinciales les autoricen.

Por otro lado, esas constituciones o las leyes provinciales establecen sistemas de coparticipación que determinan transferencias de fondos provinciales (sean recibidos a su vez en coparticipación federal o propios), en lo que se denomina la coparticipación municipal.

En razón de lo anterior es necesario, entonces, presentar algún caso que sirva de ejemplo.

La provincia de Buenos Aires tiene establecido un régimen general de coparticipación fiscal con los municipios por medio de la Ley 9.478 de 1980.

Esa norma incluye la coparticipación hacia los municipios de los impuestos que la provincia coparticipa con el gobierno nacional y de los impuestos recaudados por el gobierno provincial.

En relación a ello se establecen dos situaciones:

a) Para distribuir entre todas las municipalidades de la provincia el 8,6025% de los ingresos provinciales por coparticipación nacional y por los impuestos provinciales a los ingresos brutos, inmobiliario, a los automotores, de sellos y tasas retributivas de servicios.

La cantidad que resulte se distribuye en los municipios de acuerdo a los siguientes criterios: un 65% en proporción directa a la población; un 25% en proporción inversa a la capacidad tributaria per capita ponderada de la población, y un 10% en proporción directa a la superficie municipal.

b) Para distribuir entre las municipalidades que cuentan con establecimientos hospitalarios con internación, el 0,6475% de la coparticipación nacional y los citados impuestos provinciales, más el 100% de la participación del Concurso de Pronósticos Deportivos (PRODE).

Por otra parte, de acuerdo a la Ley 9.347 de 1979, se dispuso una compensación por la transferencia de servicios que antes estaban a cargo de la Provincia o de la Nación y que pasaron a la competencia municipal. Esta coparticipación ha sido relativamente importante. En 1983 representó una tercera parte de lo que correspondía por el régimen de la Ley 9.476, y en el año siguiente un 26% aproximadamente.

Por último, existe en la provincia de Buenos Aires un "Régimen de Coparticipación Vial para las Municipalidades" (Ley 8.071 de 1973). De acuerdo al mismo, la Dirección de Vialidad proveerá en sus presupuestos anuales una partida denominada "Fondo de Coparticipación Vial Municipal" que se acreditará a los municipios adheridos.

Dicho Fondo se formará con un aporte entre el 5%, como mínimo, y el 10%, como máximo, del "Presupuesto de capital" de la Dirección de Vialidad correspondiente al ejercicio financiero inmediato anterior. Nunca podrá ser inferior al monto fijado en el presupuesto anterior.

De ese conjunto de normas se producen los siguientes resultados en relación a las finanzas provinciales (véase Cuadro 2).

Resulta evidente la pequeña proporción en que los municipios provinciales participan del total de recursos de la provincia.

De todas formas, el régimen de la provincia de Buenos Aires no es en la actualidad el más representativo, ya que es uno de los que no ha sido modificado en los últimos años.

3.2 Recuperación democrática, reformas constitucionales y descentralización

Poco después de la recuperación democrática de fines de 1983, buena parte de las provincias realizaron reformas constitucionales que cambiaron

Cuadro 2
Provincia de Buenos Aires: Proporción de los fondos
coparticipados a los municipios, 1970-1984
 (En porcentajes)

Coparticipación en relación a:	1970	1979	1983	1984
Total Gasto Provincial	6,88	5,66	4,79	5,62
Total Ingresos Provinciales	6,74	5,74	6,36	7,15
Total Ingresos Propios	10,92	9,18	8,92	9,33

Fuente: R.D. Poncio, *Coparticipación municipal*, CFI, Buenos Aires, 1986.

de manera importante algunos aspectos centrales del régimen municipal. Uno de ellos fue el referido a las finanzas municipales. Por una parte, se les atribuyeron mayores y mejores recursos (como el impuesto inmobiliario), incrementándose la coparticipación (como sucedió en el caso de la nueva Constitución de Córdoba, que dispone el 20% de los recursos provinciales en ese sentido).

Aún no se ha completado el proceso de reformas, o bien no ha tenido suficiente vigencia como para evaluarlo. Sin embargo, se diría que todo esto no altera sustancialmente la situación anterior. En tal sentido es interesante observar que, en la provincia de San Juan, la Cámara de Diputados está discutiendo en la actualidad varios proyectos de coparticipación presentados por los respectivos partidos representados. Ninguno de ellos se diferencia demasiado, salvo en los puntos que, en más o en menos, proponen como porcentaje para coparticipar.

Se da también en este caso la falta de criterios sustanciales acerca del papel que, siendo parte de la organización territorial del Estado, les corresponde a los municipios dentro de las provincias. Pues dentro de una pobreza financiera mucho mayor, así como las provincias han ido "ganando" en sus relaciones financieras con el gobierno federal, han mantenido a sus municipios con recursos insuficientes. En este sentido vale la pena observar cómo era la distribución de los recursos públicos entre los distintos niveles de gobierno hasta 1983 (Cuadro 3).

Debe tenerse en cuenta que los sistemas de coparticipación municipal resultan de procesos de formación muy diferentes al de la coparticipación federal. Al parecer se está ante la imposición de una ley provincial a la cual los municipios deben someterse. A este respecto no se conocen por el momento particulares instancias de negociación.

3.3 Actores y procesos

Como una obvia consecuencia de lo dicho, los actores relevantes en la definición de la coparticipación municipal son de carácter provincial. Los municipios como tales parecen estar ausentes de los mecanismos de toma de decisiones que afectan a la coparticipación municipal. En primer lugar, la naturaleza de las relaciones entre ambos niveles es sustancialmente diferente de la que existe entre las provincias y la Nación. Por lo tanto, los municipios no tienen representantes, como lo son los Senadores para las provincias. No existe un ámbito dentro del cual los municipios, sus autoridades o representantes, puedan hacerse oír (y deban ser escuchados) institucionalmente. La inexistencia de mecanismos para la resolución de la relación provincia-municipios coloca a las decisiones sobre coparticipación en un nivel de imposición muy grande.⁶⁷

En suma, la descentralización dentro de las provincias parece estar más lejana de lo que parece encontrarse hoy a nivel nacional. Los municipios continúan siendo instituciones casi sin recursos. A falta de información más actualizada vale la pena mencionar la que figura en el Cuadro 3. Se

Cuadro 3
Argentina: Distribución del gasto público. 1974-1983*

Año	Administración nacional	Provincias y MCBA ¹	Municipios	Total
1974	51,70	39,40	8,90	100,00
1975	48,06	46,36	5,59	100,00
1976	54,63	39,88	5,99	100,00
1977	48,74	44,21	7,05	100,00
1978	49,14	43,35	7,51	100,00
1979	47,10	44,64	8,26	100,00
1980	46,12	43,30	10,58	100,00
1981	44,09	45,91	10,00	100,00
1982	48,45	43,60	7,95	100,00
1983	46,76	45,74	7,50	100,00
Promedio	48,48	43,59	7,93	100,00

* Excluido: Empresas y Entes Binacionales y Seguridad Social.

¹ Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.

Fuente: Elaborado con datos de FIEL, *El gasto público en Argentina*, Buenos Aires, 1985.

observa que, en promedio, entre 1974 y 1983, los municipios realizaron menos del 8% del gasto público en el país. Evidentemente, un verdadero proceso de descentralización estatal debería alterar fundamentalmente la anterior distribución.

4. Reflexiones finales

La fuerte centralización de los recursos públicos en la Argentina ha sido consecuencia de un largo proceso de concentración de las funciones estatales en el nivel federal de la organización gubernamental, desde el diseño federal original de la Constitución de 1853 hasta nuestros días.

Esa centralización no ha sido aún realmente criticada en el país. Parece posible pensar que los actores más visibles de la escena política han crecido a su sombra protectora. Así, a la industrialización, y posteriormente al sostén del proceso de acumulación, los han asumido en gran medida los distintos ámbitos (centrales o descentralizados) del gobierno federal. No pareciera haber, en consecuencia, ninguna tendencia contraria por parte de los sectores empresarios. La excepción estaría dada por los productores regionales medianos y pequeños que no logran conformarse en interlocutores del gobierno nacional y tienden a vincularse solamente con los respectivos gobiernos provinciales. Esa sería la base fundamental, según nuestra hipótesis, de buena parte de las acciones federales de promoción económica desde 1984. Por otro lado, desde las organizaciones sindicales también puede decirse que nacieron al calor de aquella centralización y que no han alterado su perspectiva. Por el contrario, constituyen en sí mismas estructuras con un fuerte contenido de manejo centralizado, salvo excepciones.

La pregunta fundamental reside en el porqué de los intentos de descentralización en el país. Estos parecen fundarse mucho menos en la sociedad civil (y en sus diferenciaciones entre lo nacional, lo regional y lo local) que en la lógica de los aparatos gubernamentales mismos. Se estaría llegando a situaciones que harían difícil, si no imposible, el cumplimiento de las funciones estatales que, en términos regionales tienen los niveles provincial y, aún, municipal de la organización estatal. No es casual que todo ello se dé en un contexto de crisis (en particular de las finanzas y durante la dictadura militar) de transferencias de funciones y servicios a las provincias, lo que constituyó y constituye para sus gobiernos una verdadera carga.

Debe tenerse en cuenta que no ha sido enfrentado un asunto central: la distribución de las "tareas" estatales entre los diferentes niveles y, como consecuencia, la de los recursos necesarios para su realización. En varios de los debates parlamentarios sobre la coparticipación federal se hizo referencia a la necesidad de darle a ese problema una solución fundamental, de tipo estructural. Pero se diría que no era ése el momento adecuado para encontrarla, por diversas razones. Se atendió a lo coyuntural y las respuestas no pasaron de constituir decisiones "cuantitativas" en una disputa por más recursos. Es obvio que todos los niveles necesitan más recursos. El

problema es *cómo* se distribuyen los recursos existentes. Es decir qué hace cada uno de los organismos estatales y cuándo gasta en ello.

La presencia de los municipios es mucho más débil. Estos son, pese a las transformaciones habidas en varias constituciones, instituciones dependientes de los gobiernos provinciales (más allá de la autonomía formal con que pueden contar). No tienen voz dentro de las instancias de decisión de los gobiernos provinciales y, en tanto que no realizan funciones esenciales para el proceso económico, revisten un grado de prioridad muy limitado. En este caso ha habido también un "vaciamiento", por un lado de recursos, pero fundamentalmente de funciones. Son las provincias las que ejercen gran parte de lo que corresponde a los gobiernos locales y, por lo mismo, quienes reciben los recursos que posibilitarían que eventualmente aquellos lo hicieran.

En suma, si bien esto no constituye en sí mismo el único problema que entraña la cuestión de la descentralización, está ciertamente pendiente aún una discusión nacional para decidir un modo de distribución de las funciones estatales en los niveles territoriales de la organización gubernamental. La aparente debilidad de los actores sociales de base regional y local (frente al peso de los nacionales) constituye desde luego una causa de este retraso en el proceso argentino de transformación del Estado hacia formas efectivamente más democráticas y eficaces.

III. Estrategias de desarrollo y política de desconcentración espacial El caso de la promoción industrial en la Provincia de La Rioja

1. Antecedentes, 1958-1973

Un instrumento legal que posee treinta años de vigencia se ha constituido en la herramienta estatal más utilizada en función de la desconcentración espacial de las actividades económicas. Se trata de la legislación promocional de la industria orientada a alentar nuevas inversiones productivas en el interior del país, como un mecanismo de redistribución espacial de la economía desde el "centro" hacia la "periferia".

Aunque desde que se dicta la primera ley nacional de promoción industrial, en 1958, varios han sido los reemplazos al instrumento legal original, tras la sanción de las sucesivas normativas siempre hubo un supuesto básico: la excesiva concentración espacial de las actividades productivas en torno de las principales áreas metropolitanas de la región Centro-Litoral (Buenos Aires, Rosario y Córdoba) genera un fenómeno centralizador que desnivela la calidad de vida de quienes viven en la "periferia" con respecto a quienes habitan el "centro". Las desigualdades regionales observables a través de diversos indicadores (por ejemplo, el producto bruto per capita) necesitan ser eliminados. La principal variable de política económica para alcanzar ese objetivo consiste en impulsar el traslado de las condiciones económicas favorables existentes en dichas áreas metropolitanas y sus respectivas áreas de influencia hacia las zonas de menor nivel de desarrollo relativo.

Hasta 1973 las sucesivas leyes de promoción industrial se basaban en ese supuesto y se asentaban sobre la ilusión "desarrollista" de la expansión ilimitada de la actividad industrial, como principal soporte del crecimiento económico.

La estrategia del "desarrollismo", vigente desde 1958 como modelo de acumulación dominante, había sido exitosa en posibilitar un crecimiento industrial generable en los sectores más complejos (ramas pesada y semipesada, productos intermedios), si se lo mide en términos históricos. Al verificarse fuertes diferencias económico-sociales entre el grueso de la población radicada en las áreas de menor desarrollo relativo con referencia a los sectores mayoritarios localizados en el "centro", la ideología desarrollista se preocupó en alentar la radicación industrial en la "periferia". En ningún momento, se intentó analizar los fenómenos de centralización del poder, la creciente concentración económica y la extranjerización del capital y de la tecnología que acompañaban a esa etapa de sustitución de importaciones.

La confusión entre descentralización del poder y desconcentración locacional de la industria transita sin solución de continuidad todo el período y las distintas legislaciones. Esta confusión, que asigna al segundo proceso el papel de generar el primero, no es, sin embargo, inocente. Se postula la promoción económica de la "periferia" a partir de un discurso político desconcentrador y descentralizador a fin de legitimar la normativa. Como ésta consiste, en pocas palabras, en subsidiar acentuadamente las inversiones productivas seleccionadas, el objetivo principal de quienes apuntalan el proceso de acumulación bajo la estrategia desarrollista se alcanzaba. En cambio, por las características específicas del modelo industrial, las inversiones promocionadas tendieron a desoír los incentivos para deslocalizarse y reforzaron la trama de actividades en torno de las principales áreas metropolitanas. La brecha en el nivel de crecimiento económico (medido en PBG o en PB manufacturero) entre el "centro-litoral" y la "periferia" se ensanchó entre 1958 y 1973. Al respecto decíamos en un estudio publicado a principios de esta década, a la luz de esta evidencia estadística: "Parece indudable que lo que sucedió confirma el rol dominante del real proceso de acumulación que los sectores sociales preeminentes implementaron en el período. Este proceso, por definición concentrador del poder económico, no estuvo interesado, salvo excepciones, en desplazar la localización de sus plantas industriales fuera del área de desarrollo capitalista avanzado alrededor de la metrópoli (...) Resulta evidente que bajo el amparo de la incumplida promoción regional se apoyó, con un conjunto numeroso de subsidios, a la política de expansión del sector industrial en esta nueva fase del proceso de acumulación a escala nacional. Es decir, la sociedad en su conjunto subsidió a gran parte de las nuevas empresas manufactureras bajo el pretexto de alentarlas a una determinada localización, al tiempo que éstas escogieron la que era compatible con sus objetivos particulares. Las empresas, entonces, se hubieran instalado lo mismo en el período en las ubicaciones que lo hicieron, por el signo del proceso de acumulación; y el Estado, lo que efectuó, es cooperar en elevar sus beneficios sin recibir de los agentes económicos involucrados una respuesta acorde con las estrategias y programas de desarrollo regional".⁶⁸

Dos conclusiones surgen de estas breves consideraciones, que van a ser elementos centrales de nuestras futuras argumentaciones. La primera expresa que la estrategia de desarrollo condiciona las decisiones estatales en torno de las políticas espaciales, y son los respectivos sectores dominantes los que orientan tales políticas a sus objetivos particulares, más allá del discurso de consumo público. La segunda afirma que el modelo productivo vigente, compatible con el perfil de la estrategia imperante, incide para que herramientas legales promocionales beneficien a determinados agentes económicos. En el caso del período 1958-1973, bajo la estrategia "desarrollista", la estructura técnico-organizativa de la actividad industrial valorizaba la gran planta manufacturera integrada, orientada a factores de localización con ubicación precisa en el espacio. Las abundantes economías externas generosas en las periferias de las mayores áreas metropolitanas, ofrecían un especial atractivo para las radicaciones de medianas y grandes inversiones, más allá de los incentivos promocionales que tendían a la desconcentración. El cambio de modelo productivo en la década siguiente, compatible con un nuevo modelo de acumulación de capital, demandará un esquema al cual la legislación promocional intentará atender.

2. Estrategias de desarrollo desde 1976. Su relación con la política de promoción regional de las actividades económicas

En este apartado continuaremos el análisis ya iniciado sobre la relación entre estrategias de desarrollo dominantes y los modelos de promoción para la desconcentración espacial de las actividades económicas que se llevaron a cabo durante la vigencia de tales estrategias. El marco histórico comprenderá el que cubre la etapa del estudio específico: el caso de La Rioja, a presentar en el tercer apartado.

El perfil de las estrategias de desarrollo vigentes desde 1976 presenta numerosos elementos cuyo análisis pormenorizado escapa al objetivo de esta evaluación. Es por ello que haremos referencia específica a dos cuestiones directamente vinculadas con el sistema promocional en vigencia, y sus fundamentos políticos. Las dos dimensiones a abordar fueron seleccionadas entre las múltiples facetas que componen las sucesivas estrategias o modelos de acumulación de capital, a partir del hecho de que condicionan el rol del Estado y la presencia de un modelo organizacional de la actividad productiva, resultado de las transformaciones técnicas y de estructura de las empresas líderes en el mercado.

La estrategia liberal-monetarista implantada en 1976, tras el golpe militar, asume para el Estado lo que se denomina función de subsidiariedad. Bajo este principio se postula el repliegue del Estado y la preeminencia del mercado como supremo y absoluto asignador de recursos. Ello se funda, como expresa Treber, en tres aspectos esenciales: a) la supuesta mayor eficiencia intrínseca y natural del sector privado; b) la necesidad de evitar o reducir al mínimo su interferencia en el libre funcionamiento del mercado, y c) la incompatibilidad fáctica entre el crecimiento del sector público y la paralela expansión del sector privado.⁶⁹

Orientadas a satisfacer el objetivo de privilegiar al mercado como único ámbito en donde tomar las decisiones de cómo y dónde invertir, las políticas estatales apuntaron a producir una verdadera transformación estructural en torno de la relación entre Estado y sociedad. Tras cuarenta y cinco años de aceptación plena del rol regulador del aparato estatal para prevenir o solucionar los desajustes generados por las alternativas del proceso económico-social, esta visión basada en los supuestos del "keynesianismo" deja paso, como un retorno al pasado, a la entronización del ideario neoliberal. Tal proceso se corresponde con el surgimiento a escala internacional de una fuerte corriente ideológica y política que, desde posiciones conservadoras fuertemente afirmadas en los principales estados del Primer Mundo, reivindica el modelo del Estado "gendarme" frente al "Estado benefactor": como única y válida alternativa para enfrentar la crisis económica del capitalismo de la década del 70.

Las acciones que se postulan en forma repetida desde el sistema oficial consisten en eliminar progresivamente "(...) todos los controles, subsidios o normas que distorsionen o impidan la fijación del sistema de precios por parte de los agentes sociales".⁷⁰

Un aspecto resaltante de la implementación de este postulado básico, lo constituyó la desaparición de organismos de planificación desde el aparato estatal central. Pese a la permanencia de estructuras burocráticas encargadas formalmente de la planificación socio-económica nacional, ésta quedó enteramente en manos del Ministerio de Economía. Ello quedó bien en claro cuando se produjo un enfrentamiento abierto entre dicho Ministerio y el de Planeamiento, en 1978, el que culminó con la disminución jerárquica de este último a la categoría de Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación, sin poder real frente al manejo de la economía y a los sectores del poder que la controlaban. Entre 1976 y 1983 no se produjo ningún documento de las características de los Planes-libro que a partir de 1964 se produjeron en varias ocasiones desde los organismos técnicos centrales dependientes del Poder Ejecutivo. La verdadera planificación económico-social se perfiló a través de las manifestaciones públicas de las autoridades del Ministerio de Economía y de las disposiciones contenidas en las políticas económicas correspondientes.

La carencia apuntada precedentemente no obstó para que se formulara no solamente la supremacía orientadora del mercado —como lógica consecuencia de la citada omisión—, sino también un reajuste y reacomodamiento de las políticas industriales en mérito a los nuevos planteamientos "eficientistas".

En el mismo articulado de la ley de promoción industrial —que trataremos más adelante— se plantea el criterio del modelo productivo para el sector manufacturero a que se aspira. El objetivo de la política sectorial consiste en mejorar la eficiencia de las industrias a través de la modernización, especialización, integración, fusión, economía de escala o cambio en su estructura.⁷¹

Este propósito, que apunta a una profunda reconversión o reestructuración industrial, se entronca con el proceso similar que se desenvuelve contemporáneamente en el mundo industrializado, al cual se pretende integrar

con plenitud nuestra economía. Es el proceso de apertura económica que acompaña el de libertad de mercado hacia adentro, y que intenta efectivizar la libre circulación de mercancías fronteras afuera para igualar niveles de eficiencia y operar con costos internacionales.

Dentro de esa política "aperturista" y compatible con un modelo de economía no regulada, desaparecen todo tipo de subsidios, y se somete a la estructura industrial existente a la presión de la competencia externa. Esto último se materializa disminuyendo progresivamente los subsidios de tipo proteccionista materializados en el nivel de protección sectorial. Ello se implementa mediante fuertes reducciones de los aranceles de importación, y a través de la caída significativa de la relación tipo de cambio/salario, al manipularse arbitrariamente el precio de nuestra moneda en términos internacionales, favoreciendo la irrupción masiva de bienes manufacturados competitivos desde el exterior.

El nivel de desprotección que la política respectiva, iniciada en julio de 1978, provocó se visualiza en el hecho de que la relación tipo de cambio/salario era, a fines de 1980, un tercio de igual agregado estimado en 1976.⁷²

Esta estrategia de desarrollo opera cuando la legislación promocional de la actividad productiva sufre una singular transformación —al año de haberse instalado el nuevo gobierno, tras el golpe militar—. La referida modificación de rumbo se verifica con relación a la filosofía que inspira la Ley 20.560, sancionada durante el gobierno constitucional derribado en marzo de 1976. Dicha ley, a la que haremos breve referencia debido a su definido enfoque reformista y nacionalista, compatible con la estrategia vigente al momento de su sanción (diciembre de 1973), postula la reorganización territorial entre sus objetivos. Así, el objetivo segundo indica expresamente que la ley estimulará la descentralización geográfica. El concepto "descentralización" aquí incluido está entendido como desconcentración espacial de la actividad productiva. Este propósito es acompañado por otros criterios que apuntan a satisfacer fines muy precisos, relacionados con la estrategia de desarrollo nacional-reformista, adoptada desde la instalación del nuevo gobierno constitucional.

De este modo se especificaron medidas promocionales que solamente beneficiarían a empresas de capital mayoritariamente nacional. Los actores sociales así privilegiados dispondrían de escalas progresivas de incentivos acordes con la distancia y la importancia relativa nacional de la región o sector a promover. Además, se propone alentar el desarrollo de actividades industriales en forma complementaria, con países limítrofes, y la necesidad de evitar las migraciones internas mediante la ocupación creciente de mano de obra en las áreas de menor nivel de desarrollo relativo. Finalmente, se postula la promoción de actividades que tiendan al aprovechamiento integral de los recursos naturales de la región y que apoyan la integración vertical de la industria.⁷³

Como se advierte, aquéllos son todos elementos de una política de fortalecimiento de las actividades productivas que basadas en regiones de menor nivel de desarrollo se lleven a cabo a fin de maximizar objetivos de

bienestar social, con control de las decisiones en manos de los mismos productores.

Los instrumentos de esta política, según lo determina la ley, contienen un fuerte sesgo estatizante. Se autorizan aportes de capital estatal, incluso en forma de subsidio a las empresas promocionadas, créditos subvencionados y programas de capacitación, además de las tradicionales medidas de orden cambiario e impositivo que forman parte de las disposiciones que las sucesivas leyes, desde 1958, incorporaron a las políticas de fomento regional.

En cambio, y en consonancia con la nueva estrategia de desarrollo ya explicitada, la Ley 21.608 sancionada por el gobierno militar el 23 de julio de 1977, tiene un neto espíritu privatista. Su principal objetivo descansa en la mejora de la eficiencia del parque industrial, es decir, en maximizar un criterio de rentabilidad empresarial vía el incremento de su productividad operacional, bajo el supuesto que ello genera una expansión de la eficacia social de todo el aparato productivo. Desaparecen así todas las propuestas tendientes a poner el acento sobre el bienestar social como fin último del programa promocional, que caracterizaba a la ley anterior.

En consonancia con este nuevo enfoque, compatible con la ideología de la estrategia dominante, se producen profundas transformaciones en la mecánica del sistema de promoción que adopta la ley.

En primer lugar, desaparecen los aportes estatales de capital y los créditos preferenciales. Esta política de alcance general supuestamente restituye a cada empresa la "igualdad de oportunidades" en la obtención de los beneficios promocionales que el sistema anterior no respetaba, amparándose en la necesidad de un apoyo selectivo a los nuevos proyectos de inversión. En segundo lugar, ya en un terreno más específico, niega al Estado el poder de otorgar avales para tramitar por las industrias promovidas la libre importación de bienes de capital, y se priva de recibir subsidios compensatorios de sobrecostos de localización a las empresas que se ubican en zonas desfavorables.

Esta política de retorno a los modelos originales de legislación promocional (Ley Nº 14.781 de 1958, por ejemplo) supone un retroceso con respecto a los avances que se habían practicado en las normas instituidas a fines de la década del 60 y principios de la del 70, aún en época de regímenes militares reacios a todo enfoque reformista. Las consideraciones en el sentido de bienestar e interés social quedan totalmente anuladas y surgen, con total primacía, las que valorizan la eficiencia y la apertura de la economía para estimular la competencia del sistema empresarial privado.

Dos artículos de la ley son altamente ilustrativos en este orden de ideas. El art. 1º inciso b), plantea como objetivo: "fomentar la mejora de la eficiencia de las industrias por modernización, especialización, integración, fusión, economía de escala o cambios en su estructura (...)", y el art. 2º explicita que "tenderán a ser jerarquizadas aquellas industrias que fabriquen productos de acuerdo a normas y niveles internacionales de calidad, que utilicen avanzadas tecnologías, que acrediten factibilidad, rentabilidad y costos de producción razonables y que, en síntesis, operando a costos internacionales, exporten o sustituyan importaciones."⁷⁴

Los destinatarios de la promoción cambian sustancialmente. Ya no aparecen como favorecidos actores económicos de tamaño pequeño y mediano, de origen nacional, con fuerte repercusión local por su capacidad de absorber empleo y materias primas regionales. Por el contrario, los nuevos actores no poseen requisito de dimensión precisa y exhiben características tales que sólo pueden acceder a satisfacerlas grupos económicos nacionales o internacionales de singular poderío económico. No es casual que estos actores aparezcan como los especialmente individualizados para merecer el apoyo oficial.

El modelo de asimilación instaurado a partir de marzo de 1976, y la política económica correspondiente, produjo movimientos significativos en la estructura de los mercados y en el tamaño de los establecimientos, si se comparan datos del inicio y el final del período.

Un reciente trabajo⁷⁵ apunta a demostrar el importante proceso de concentración del capital, resultado de la política económica aplicada durante el régimen militar, que mientras redujo el número de plantas fabriles existentes, generó la emergencia de grupos económicos multi-actividades que usufructuaron de las facilidades ofrecidas por el Estado para liderar el proceso de acumulación de capital. En el plano estricto de la actividad manufacturera, los estudios acerca de las variaciones intercensales 1973-1984, muestran elementos incontestables acerca de la nueva estructura emergente de la crisis. La información respectiva indica que se ha registrado en dicho período un incremento importante en el tamaño medio de los establecimientos, medido éste como producción media por establecimiento. En 1974, el índice correspondiente alcanza a 435,95 (en miles de dólares de 1984), y en 1984 a 582,39 (en miles de dólares de dicho año), lo que supone un incremento del 33%⁷⁶ frente a una reducción del 13,5% en el número de establecimientos. Es decir, se operó un manifiesto proceso de concentración técnica del capital en la actividad industrial que acompañó al ya citado fenómeno de concentración económica.

El abandono de la política promocional dirigido hacia el productor de origen nacional en aras de grupos empresariales emergentes y/o consolidados en esta etapa "eficientista" del desarrollo económico argentino, se corresponde con sustanciales cambios en los modelos técnico-organizativos de grandes conglomerados productivos. En este sentido, en un movimiento similar al que ocurre en los países altamente industrializados, en donde un segmento importante de estos conglomerados posee su casa matriz o ha realizado acuerdos de transferencia tecnológica, la organización interna de las empresas tiende a desagregarse por procesos. Estas pueden deslocalizarse entre sí de modo de aprovechar economías externas específicas, tanto de origen natural como las creadas merced a la legislación de fomento. El producto final resulta, tanto de la convergencia de procesos segmentados en términos espaciales finalmente ensamblados o finalizados de manufacturar en una sede predeterminada, como de la elección de la localización de la actividad transformadora en un subespacio favorecido por la promoción.

En un mismo orden de ideas, un trabajo reciente sobre la promoción indus-

trial en La Rioja expresa que: "El esquema de la promoción parece haber sido 'funcional' a ciertas estrategias de reorganización y reestructuración empresarial en algunas ramas industriales"⁷⁷, al momento que elabora las conclusiones acerca del impacto en la provincia de la legislación respectiva.

Una ratificación empírica del discurso de la promoción industrial en términos de los agentes económicos involucrados la proporciona el estudio ya citado de la CEPAL. Este incluye también proyectos de promoción aprobados dentro de los lineamientos de la Ley 20.560, pese a que el período bajo análisis —1974-1983— comprende mayoritariamente la etapa del gobierno militar. De las cifras surge que "(...) apenas cuarenta proyectos alcanzan a explicar más del 70% de la formación de capital que goza de beneficios promocionales, y sólo veinte de ellos concentran el 57,4% del total de inversión aprobada en el decenio".⁷⁸ A la vez, las empresas de las más altamente concentradas, donde estructuras de mercado oligopólicas son las dominantes, obtuvieron, en el mismo período, el 75,9% de las inversiones totales promocionadas a nivel de aprobación.⁷⁹

El análisis concluye, a la luz de las numerosas evidencias empíricas que presenta el documento, que se puede sostener "(...) que la aplicación del régimen promocional ha contribuido a acelerar y profundizar la concentración en la industria manufacturera argentina".

La desagregación espacial de las inversiones privadas acogidas⁸⁰ a la Ley 21.608 muestra una tendencia a mantener la primacía de las zonas más industrializadas del país, aún cuando incorpora otras áreas al amparo de decretos sectoriales encuadrados en las normas reglamentarias de la ley. Entre 1977 y 1982 el volumen total de inversiones acogidas a la Ley 21.608 y presentadas por los peticionantes respectivos, ascendió a más de 3 mil millones de dólares, según un reciente estudio del Consejo Federal de Inversiones. Si se coteja el monto total de la Inversión Bruta Interna del país entre 1976 y 1982 —descontada la Construcción Pública— con el valor de las presentaciones aprobadas, incluyendo aquellas inversiones que se acogieron a la todavía vigente Ley 20.560 dentro del régimen militar, se tiene el resultado que se refleja en el cuadro 4.

A esta información habría que agregarle las inversiones aprobadas provenientes de los regímenes especiales que favorecieron a las provincias de La Rioja, San Juan, Catamarca y San Luis y el Territorio de Tierra del Fuego, cuyos datos disponibles no coinciden temporalmente con los del cuadro 5. De cualquier modo, no alterarían sustancialmente los cálculos transcritos.

Aún cuando ambas columnas no son cotejables de modo estricto, pues la de la izquierda es inversión efectuada y las otras dos exhiben valores a invertir, los porcentuales dan una idea de la magnitud del sector productivo promovido y de la incidencia de la legislación en el total de los recursos aplicados a nueva producción.

Este caudal de inversiones propuestas —y analizando ahora solamente las aprobadas dentro de la Ley 21.608 en el lapso 1977-1982 muestra a la provincia de Buenos Aires como la más favorecida. El porcentual respectivo alcanza al 35,4%. Si a los datos de esta jurisdicción le sumamos los de

Cuadro 4
Inversiones aprobadas e inversión bruta interna
en el período del gobierno militar (1976-1982)

Año	Inversión bruta interna ¹ (miles de US\$)	Inversiones aprobadas (miles de US\$)		%
		Ley 20.560	Ley 21.608	
1976	4.194.370	2.418.708		57,7
1977	4.791.421	1.182.923	76.629	26,3
1978	4.179.893		395.856	9,5
1979	4.679.625		1.394.395	29,8
1980	4.958.713		262.604	5,3
1981	4.104.289		1.202.485	29,3
1982	2.968.365		10.028	0,3
Totales	29.876.676	3.601.631	3.341.997	23,1

¹ Se excluye Construcciones Públicas.

Fuente: Consejo Federal de Inversiones, Evaluación de los regímenes de promoción industrial, Tomo II, Buenos Aires, 1986. Trabajo mimeografiado.

Santa Fe y Córdoba, el índice de participación se eleva al 48% del total de recursos aprobados en las nuevas inversiones.

Entre el resto de las provincias receptoras de importantes solicitudes sobresalen Chubut, con el 10%; Mendoza, con el 5%; y Salta, con el 6%.

Para completar esta rápida evaluación de resultados de la política provincial a la luz de su cotejo con la estrategia económica oficial del período, es imprescindible hacer referencia al costo fiscal de los proyectos. Es decir, a partir de las mismas declaraciones de los peticionantes, es posible calcular el monto total de exenciones impositivas con que teóricamente van a ser favorecidas las actividades productivas acogidas a los distintos regímenes promocionales durante la vigencia del régimen militar. Se habla de costo fiscal teórico, pues se trata de la estimación que cada postulante presenta del monto de recursos impositivos que se rebajan o eliminan de ponerse en marcha el proyecto tal cual fue presentado y por el período de vigencia de las leyes (10 ó 15 años, según los casos).

Si se comparan estas cifras (Cuadro 4) con el monto de inversión aprobado por cada régimen promocional, se advierten situaciones muy singulares.

Bajo la Ley 21.608, las deducciones impositivas alcanzaron teóricamente más del 21% de las inversiones. Pero bajo la Ley 22.072, el costo fiscal estimado ascendió a nada menos que *tres veces* el monto de inversión postulado. Ello revela el altísimo costo social de la política promocional en ambos casos, pero mucho más evidentemente en el segundo. El caso de La Rioja, que es similar al de San Luis, será tratado en el apartado siguiente.

3. El caso de la promoción industrial en La Rioja

La selección de un caso prototípico del sistema de promoción industrial sancionado durante el régimen militar se debe a la notoria adecuación de la respectiva norma al esquema de intereses dominantes en dicha etapa reciente de la historia argentina.

A primera vista, la Ley 22.021 sancionada en el mes de junio de 1979 entra en contradicción con la estrategia de desarrollo libreempesista y desreguladora del mercado, prevaleciente a escala nacional. En este sentido acontece una situación similar a la ya comentada en las conclusiones del apartado anterior. Es decir, las empresas industriales, por ubicarse en un determinado subespacio del territorio nacional, gozan de un conjunto muy diversificado de subsidios y franquicias, lo que les permite elevar sustancialmente su tasa de rentabilidad con respecto a otros emprendimientos productivos no localizados en la jurisdicción favorecida. Este privilegio altera las reglas del mercado y coloca al Estado como factor central en la diferenciación de costos interempresariales mediante sustanciales aportes, por acción o por omisión, del Tesoro Nacional. El argumento central esgrimido se basaba en el acentuado nivel de estancamiento económico y social, reconocido oficialmente seis años atrás, cuando el 25 de agosto de 1973 la nación y las provincias de La Rioja, Catamarca y San Luis suscribían el Acta de Reparación Histórica. Por ésta, el gobierno central "(...) asumía el

Cuadro 5
Costo fiscal teórico de los proyectos presentados
según distintas normas promocionales
1976 - 1984

Período	Ley 21.608			Ley 22.021 (La Rioja)			Ley 22.702 (San Luis)		
	Cantidad de proyectos	Costo fiscal (US\$)	Total Con datos costo fiscal	Cantidad de proyectos	Costo fiscal (US\$)	Total Con datos costo fiscal	Cantidad de proyectos	Costo fiscal (US\$)	Total Con datos costo fiscal
1976-1982	307	200	710.713.364						
1979-1984				161	139	292.516.227			
1982-1984							321	314	1.065.319.704

Fuente: Consejo Federal de Inversiones, Evaluación de los regímenes de promoción industrial, Tomo II, Buenos Aires, 1986. Trabajo mimeografiado.

compromiso irrevocable de arbitrar las medidas necesarias para promover el crecimiento de estas tres provincias, como reparación histórica por su contribución a la formación de la Nación.⁸¹ Sin embargo, este antecedente proveniente de un acuerdo celebrado bajo un gobierno reformista e intervencionista en términos de la función estatal, se implementa cuando ya no imperan esos principios y en el ámbito oficial se sacraliza al mercado como ámbito a través del cual los actores económicos deben jugar y arriesgar el destino de sus inversiones. Esta aparente y profunda contradicción, que favorece en forma exclusiva a La Rioja en 1979 (pero que años más tarde se extendería también a San Luis y Catamarca), sólo es explicable si se le atribuyen otras intencionalidades. En este aspecto, únicamente cabe moverse a nivel de hipótesis. La que adoptamos como más plausible es la que dice que: del discurso ideológico de la desconcentración espacial y la promoción de áreas atrasadas a la realidad del entrelazamiento de intereses sectoriales con las normas promocionales, existe una notoria distancia. El primer argumento se esgrime para convalidar y otorgar consenso a la disposición legal, altamente excepcional, por lo que veremos. La segunda evidencia, muy alejada de los plausibles objetivos expuestos para justificar la nueva legislación, tiene que ver con el modelo de desarrollo industrial que se perfila en el período, en especial por los cambiantes métodos de organización técnica de las empresas, que les permiten operar como emprendimiento multiplantas con mayor eficiencia y rentabilidad que si todo el proceso productivo se concentra en un sólo establecimiento. A ello se agrega el hecho de que el articulado de la ley permite aumentar la disminución de las cargas impositivas, cuando las transacciones se realizan en el interior de un mismo grupo empresarial o entre un agente local y otro ubicado fuera del área promovida.⁸² Entonces, si la planta instalada en San Luis aparece como autónoma del complejo fabril que realmente integra, su vinculación interindustrial (compra-venta) con otras plantas de la misma unidad empresarial se ve ampliamente favorecida.

Este primer indicio sobre los objetivos confesos de la disposición promocional que nos ocupa se complementa con otra evidencia que refuerza la hipótesis antes expresada. El sistema adoptado por esta singular ley consiste, como se dijo, en una batería de subsidios y exenciones impositivas y aduaneras. Las mismas se establecen por el término de 15 años, a partir del momento en que el proyecto de inversión es aprobado por la autoridad competente, lo que marca una importante diferencia con la norma de la ley nacional vigente —la 21.608—, que fija un período de beneficios a la empresa acogida, de 10 años como máximo.

Dicho privilegio se complementa con la disposición de otorgar a la misma provincia la facultad de juzgar y resolver en forma autónoma de la nación sobre las solicitudes de promoción de inversiones. La provincia de La Rioja creó en este sentido un organismo *ad hoc*, llamado Secretaría de Estado de Desarrollo Económico, que se encargó de dictaminar sobre peticiones de acogimiento a la ley. Esta facultad no estuvo dada para todos los proyectos: rigió para aquellos ubicados en la franja de los pequeños y medianos emprendimientos, reservándose los de gran magnitud al juicio

definitorio de la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial de la Nación.

La posibilidad de un manejo local de las decisiones sobre inversiones incorporó un factor de dinamización del trámite respectivo, que sin duda favoreció la rápida implementación de la política de fomento.

Un último elemento de análisis coopera en función de sostener lo pertinente de nuestra hipótesis. En el apartado anterior se hizo mención del muy elevado costo fiscal presunto originado en las solicitudes presentadas bajo el amparo de la ley hasta el año 1984. Del cálculo realizado resultaba un esfuerzo, por acción y por omisión, del Tesoro Nacional, de casi 300 millones de dólares, si se consideraban algo más del 80% de las presentaciones en el lapso 1979-1984. Tomando el monto de las inversiones aprobadas totales, que supera en un volumen del orden del 50% al monto considerado para la estimación del costo fiscal, se habría alcanzado la cifra de 315 millones de dólares.⁸³ Como este valor no es comparable con el que origina el costo fiscal porque lo excede en cantidad de emprendimientos, podemos aventurar la hipótesis de que la promesa de invertir de los futuros empresarios está por debajo del monto de subsidio y desgravación que van a recibir en el tiempo de vigencia de la promoción. Es decir, este desmesurado costo fiscal se transforma en un gravoso costo social para el conjunto de la sociedad argentina.

Más allá del argumento explícito de la necesidad de apoyar el desarrollo de un área económicamente estancada con nuevos emprendimientos, la justificación teórica de tan importante subsidio del fisco descansa en otro postulado. En los fundamentos de las franquicias oficiales incorporadas a las políticas de desconcentración geográfica de la producción o de apoyo a un área deprimida, aparece un razonamiento fundamental. Se aduce que la nueva localización propuesta con respecto a la tradicional, en áreas geográficas más desarrolladas o concentradas, presenta desfases negativos en cuanto a costos de implantación o funcionamiento. Es preciso, entonces, compensar los diferenciales por costos de traslado de localización, para hacer rentable la nueva ubicación con respecto a la favorecida por el proceso histórico. Un estudio de evaluación de la política promocional en La Rioja intenta encontrar una respuesta técnica a este interrogante.

Así, calcula la diferencia de costo entre la localización eventual, en el área metropolitana de Buenos Aires y en la ciudad de La Rioja, de una planta manufacturera similar al promedio de las que ya se encuentran allí instaladas con motivo de la promoción. Al respecto se hace referencia a cinco elementos constitutivos del costo de producción a tener en cuenta, a saber: 1) costo del terreno e instalación; 2) disponibilidad de la infraestructura; 3) mano de obra; 4) costo de transporte, y 5) disponibilidad de servicios en la zona.⁸⁴

Analizando el peso relativo de cada uno de estos elementos constitutivos del costo de producción y sus diferencias según las localizaciones alternativas, el autor del informe concluye que solamente los fletes, y en menor medida las dificultades de obtener vivienda a alquileres razonables, incrementan los costos de producción de La Rioja con referencia al área metro-

politana de Buenos Aires. En compensación, advierte el autor, los costos laborales son comparativamente más bajos, con lo que, concluye, los costos de producción no diferirían entre La Rioja y Buenos Aires.⁸⁵ Al respecto, existe un comentario periodístico efectuado en base a una entrevista a un directivo de una empresa con sendos establecimientos en La Rioja y en el Gran Buenos Aires, que presenta un muy ilustrativo análisis de este tema. El texto es el siguiente: "Hemos hecho un estudio comparativo. A apenas cuatro meses de la puesta en marcha de la planta riojana su eficiencia es casi igual a la de Carlos Spegazzini. Los salarios son aproximadamente un 20% menos que los de Buenos Aires y los precios son, en general, ligeramente inferiores. Tomando ello en cuenta, el costo es apenas un 1,5% superior en La Rioja que en Buenos Aires y esto es, exclusivamente, debido a los fletes. Es un costo realmente bajísimo para integrar el país".⁸⁶

Esta reflexión avanza en la dirección opuesta al planteo que usualmente se efectúa, y que postula el subsidio oficial como factor de compensación por el mayor costo operacional de una localización productiva alejada de los grandes centros metropolitanos.

Más recientemente, un nuevo estudio sobre las consecuencias de la promoción industrial de La Rioja expresa que el costo de la mano de obra en la actividad industrial allí ubicada resultó ser, en algunas ramas, el 35% menor que su similar en el Gran Buenos Aires.⁸⁷ Este cálculo se efectuó en base a evidencias estadísticas provenientes del Censo Económico Nacional de 1985, y revela que los diferenciales de costo de la fuerza de trabajo, bien entrado el proceso de industrialización derivado de la ley de promoción, están en condiciones de compensar incrementos adicionales de otros costos, como los de equipamiento social, y sin duda, los de transporte. Es decir, el costo fiscal aparece como un subsidio neto de la Nación a un programa de desconcentración geográfica cuyos resultados aparecen notoriamente dudosos en términos de los objetivos proclamados.

Las reacciones de sectores sociales involucrados internamente frente a la política implantada por la Ley 22.021, revelan una percepción ajustada a los hechos respecto del desigual impacto de la promoción económica. En su documento, Borello transcribe opiniones de distintos voceros de las fuerzas sociales locales o recién llegadas, en especial del sector comercial tradicional y de gerentes o encargados de establecimientos acogidos a la ley.⁸⁸ Las expresiones son diversas por cuanto abarcan cuestiones de disponibilidad de mano de obra, servicios de equipamiento social, vivienda, recreación, provisión de insumos, etc. Sin embargo, un hilo conductor se puede apreciar a través de las diferentes transcripciones. Existe consenso en torno a que la estructura económica, social y de equipamiento local tuvo, y tiene, serios problemas para absorber las demandas de las actividades promovidas y de aquellos ejecutores que, ubicados en posiciones preminentes dentro de las firmas, exigen ofertas para su entorno subsistencial muy superiores a las disponibles. Es decir, por una parte, el marco limitado de formas de recreación, calidad del habitat y criterios de sociabilidad, se confrontan con los requerimientos de quienes, trasladados desde otras localizaciones de las empresas con sus familias, están habituados a otras modalidades de

vida y consumo. Por otro lado, estas deficiencias se multiplican tanto del lado de la demanda como de la oferta, cuando se trata del abastecimiento a las empresas de insumos y servicios, según varios de los estudios citados en este texto lo puntualizan, del mismo modo que voceros del gobierno provincial.

Confrontada esta realidad con las expectativas de los sectores productivos locales y el estado provincial, cuando se instaló el programa promocional se constatan las diferencias entre proyectos y resultados. Gutman y otros comentan al respecto las expectativas favorables que se habían desarrollado en la comunidad local a comienzos de los años 80, cuando se preveía que la demanda de empleos industriales incidiría "(...) en la apertura de nuevas oportunidades laborales para los jóvenes estudiantes y profesionales locales que hasta ese momento se habían visto obligados a migrar a Córdoba, Tucumán o Buenos Aires, o a emplearse precariamente en la Administración Pública".⁸⁹

Esta expectativa central aparece desmentida por los hechos años después. Así, un informe reciente producido por un programa de investigaciones conjunto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación y la OIT, demuestra el relativo impacto del crecimiento del empleo industrial en relación al conjunto de la Población Económicamente Activa (PEA), incrementada entre 1979 y 1985. Dicho informe da cuenta de una expansión de la PEA en el citado período, del 2,6% por año, lo que indica un crecimiento total en el sexenio del 20%. Ese incremento fue liderado por el empleo industrial que multiplicó su nivel de ocupación por cuatro veces. Claro está que se partía de un valor base muy reducido, apenas el 4,6% del total ocupado. A la vez, el sector de servicios personales relevado por la Encuesta de Hogares indica que su peso relativo original era el 50,7% del total, mientras que seis años después ascendió al 54,9%. "Este peso tan grande determina que aún cuando el ritmo de crecimiento de la ocupación de dicho sector fue del 3,7% anual (es decir sólo un séptimo del registrado por el empleo manufacturero), en términos absolutos el número de puestos creados en el mismo resultó muy cercano al de los generados por las nuevas industrias".⁹⁰ Es decir, el sector público, en especial a partir de 1984, siguió constituyéndose en factor de absorción muy significativo del empleo local, ensanchado por la afluencia de migraciones rurales más intensas que antes, de la sanción de la ley, y por migraciones de provincias cercanas o limítrofes.

Ello no coincidía con la hipótesis asumida a nivel de diversos estamentos del gobierno provincial que vislumbraban en la implementación de la ley la posibilidad de incrementar el volumen de puestos de trabajo, descargando al sector público de tal función. Además, los miembros del Centro Comercial entrevistaron la alternativa de que esta política promocional incrementara la actividad comercial, los servicios de mantenimiento y reparación y las actividades productivas locales.⁹¹ Finalmente, un par de informantes calificados que consultamos, pertenecientes al actual gobierno provincial, coincidieron en afirmar que las nuevas actividades promovidas tuvieron un muy reducido efecto sobre los procesos locales, y debido a sus vinculaciones empresariales dejaron muy poco espacio para que se implantaran los

citados servicios y otras líneas de producción, proveedoras de partes o consumidoras de los insumos producidos. En ello coinciden plenamente con las evidencias estadísticas que permiten calificar de "enclave" al proceso industrial existente en el área.

A esta altura del análisis, cabe preguntarse acerca del objetivo real de una política promocional que incluye un fuerte subsidio y que aparece, por ende, contradictoria con la estrategia de desarrollo dominante al momento de ser sancionada.⁹² En este sentido, traemos a colación la conclusión a la que arriba años atrás un estudio practicado por uno de los autores de este documento acerca de la racionalidad del subsidio de los programas de promoción industrial entre 1958 y 1973. En dicho texto se decía que resultaba evidente que las diferentes políticas promocionales habían implicado una transferencia de recursos de toda la sociedad a un segmento de empresas altamente concentradas, que se hubieran instalado en el país —con o sin aporte extranjero— de todos modos. Ello fue así por cuanto la estrategia de desarrollo de corte "desarrollista", vigente en forma casi ininterrumpida en esos 15 años, conllevaba la implementación de inversiones industriales orientadas a los sectores pesado y semi-pesado de la actividad. Hacía falta completar, dentro de lo posible, el proceso de sustitución de importaciones iniciado un cuarto de siglo atrás, y el capital nacional concentrado y el capital extranjero estaban ávidos de cubrir ese proceso de completamiento.

Entonces, se estructuró una estrategia de subsidio a la actividad industrial claramente redundante.⁹³

El traslado de este criterio de análisis a la realidad estudiada no parece ser adecuado si se lo realiza de forma lineal. Es decir, aquí no se está en presencia de un proceso de inversiones que se hubiese radicado en La Rioja sin incentivos extraordinarios. Pero la hipótesis alternativa que pretendemos levantar no está muy distante. A los efectos del costo social global, dado que la mayor parte de los establecimientos promovidos constituyen segmentos de firmas multiplantas que, de cualquier modo deberían haberse instalado en algún punto geográfico del país para completar los respectivos procesos productivos, el subsidio sigue siendo un beneficio adicional innecesario. La política implantada aparenta ser, entonces, un instrumento de cierto segmento del capital productivo que obtiene incrementos en su correspondiente tasa de ganancia amparado por transferencias unilaterales del erario público. Este subsidio se establece al tiempo que se lo justifica con un discurso de fomento del desarrollo regional. "Visto desde una perspectiva más amplia, lo que se ha producido a través de la promoción industrial asociada a la expansión de empresas multiplantas de capitales extrarregionales, es un proceso de descentralización geográfica de la producción aunado a una fuerte centralización empresarial".⁹⁴ O, en otras palabras, esta experiencia como otras incluidas en las políticas de promoción industrial de zonas muy atrasadas, puestas en marcha durante la vigencia de la estrategia monetarista-liberal del régimen militar es la del "... desarrollo de una especie de 'free zone for export' para el mercado nacional, con insumos nacionales(...)".⁹⁵

4. A modo de conclusión

Las reflexiones presentadas en esta sección apuntaron a mostrar cómo la continuidad de la promoción industrial subsidiada, presentada como un mecanismo inductor del proceso de desconcentración geográfica de las actividades productivas, no tuvo alteraciones fundamentales pese a los profundos cambios en las estrategias de acumulación vigentes en la sociedad argentina entre 1958 y la actualidad.

Esta relación muy general también incluye, como antes consignamos, lo acontecido en el período 1983-1988, a partir de la restauración de la democracia en la Argentina. En este período reciente no ha habido modificaciones en las normas sobre promoción, y los instrumentos heredados del modelo de acumulación instaurado por el gobierno militar se han seguido aplicando sin alteraciones significativas. En ello han coincidido tanto el gobierno nacional, que solamente ha formulado reparos en lo referente al costo fiscal de la promoción —y no al sustrato ideológico de la misma— y los gobiernos provinciales favorecidos, gobernados por partidos políticos de signo opuesto al primero.

En el Congreso Nacional está en pleno debate una nueva ley, cuyo articulado solamente enuncia principios generales sobre uniformidad de la legislación sobre promoción industrial para todo el país y excluye criterios específicos sobre beneficiarios y condiciones para recibir los subsidios, que queda diferida a la instancia de reglamentación.

Lo que creemos más relevante de todo el análisis efectuado, además de lo consignado en los párrafos anteriores, es que el sostenido discurso sobre la necesidad de la descentralización del poder en la Argentina, lejos está de haberse visto plasmado en este aspecto central de la promoción del crecimiento productivo sobre el espacio nacional. Como ya se comentó en la sección específica sobre la propuesta actual acerca de la descentralización del Estado, hay una dilatada brecha entre las formulaciones desde el poder político, en sus diversas instancias, y las modalidades como se instrumenta el sistema de distribución espacial de la capacidad decisional, que en el caso de la promoción de las actividades productivas acompaña el proceso de concentración económica característico de la etapa histórica que nuestra sociedad transita.

Notas

¹ Cf. Solé Tura, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, Federalismo, Autodeterminación*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, pág. 89. El citado es un valioso trabajo referido al caso español y centrado en la relativamente reciente experiencia de creación del "Estado de las Autonomías", es decir, la que tuvo lugar en el país a instancias del dictado de una nueva Constitución Nacional (en 1978), en el marco de la transición democrática abierta con la caída del franquismo. Su lectura, de especial interés a propósito de los procesos de centralización/descentralización del Estado, permite llamar la atención sobre las múltiples implicaciones de un eventual desarrollo progresivo del modelo político federal. Vale aclarar que a juicio del autor, que ha sido uno de los redactores de la nueva Constitución política de España, tal desarrollo no resulta de hecho asegurado tras la instauración del "Estado de las

Autonomías"; en cambio, representa una posibilidad contenida en el proceso de descentralización con ello puesto en marcha, tanto como —según se encarga de enfatizar— una meta hacia la cual tender.

² Esto a su vez remite fundamentalmente a la cuestión más global de los patrones de desarrollo capitalista vigentes en un país en un momento dado de su historia. Por otra parte, un asunto central en relación al análisis de la concentración espacial de las actividades económico-productivas y —consecuentemente— de la población: en tanto y en cuanto también de acuerdo a esos patrones se verifican las concentraciones poblacionales y en especial la dirección de los movimientos migratorios. Cf. Fernando Calderón, *La política en las calles: ciudad, desarrollo y Estado en Bolivia, 1952-1978*, CERES, La Paz, 1983, págs. 216-217.

Al respecto es útil además tomar en cuenta la perspectiva de interpretación teórica trazada por Paul Singer hace tiempo: "resulta claro que cualquier proceso de industrialización genera una amplia transferencia de actividades y por tanto de personas del campo a la ciudad. Pero en los moldes capitalistas tal transferencia tiende a darse sólo en favor de algunas regiones en cada país dejando vacías las demás". P. Singer, "Migraciones internas en América Latina: consideraciones teóricas para su estudio", en Manuel Castells (comp.), *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Ed. Gustavo Gilli, Barcelona, 1973; texto citado en F. Calderón, ob.cit., pág. 217.

³ Pensamos que lo que se ha dado en llamar el "realismo político" constituye un emergente singular en el marco del proceso de transición de la dictadura a la democracia en la Argentina. Sin embargo, se diría que el mismo se vio mayormente excluido de las preocupaciones temáticas prevalecientes entre quienes en el curso de esta década se han ocupado de las condiciones sociales de la democracia y, específicamente, del análisis político a propósito de la transición en nuestro país.

No obstante lo dicho, también ha habido otras contribuciones que desde diversas disciplinas de las ciencias sociales aportaron una significativa reflexión crítica al respecto. Así, por ejemplo, Oscar Landi se ha ocupado de la crisis política desde la perspectiva de la teoría política y la lingüística. Tal vez el peculiar interés de sus trabajos provenga del hecho de haber asumido más específicamente el análisis de los lenguajes políticos, la interrelación a los sujetos sociales y la constitución de identidades colectivas; el de la formulación del discurso político, las estrategias discursivas subyacentes, su papel en relación a la constitución de lazos intersubjetivos, a la producción de sentido y, en definitiva, en relación a los complejos procesos de formación del poder. Su elaboración conceptual tiene como trasfondo, si no como principal referente, las manifestaciones contemporáneas de la crisis nacional. Con la riqueza analítica que aquella perspectiva ofrece para la comprensión de los procesos políticos, y en este sentido para la de buena parte de las cuestiones en juego en la transición democrática, el aporte de Landi reviste otro mérito. Nos referimos al de haber tematizado el "realismo político", enfocándolo "desde el punto de vista de las operaciones discursivas que construyen ciertas nociones de la realidad, de lo imposible y de lo posible en política". Cf. O. Landi, *El discurso sobre lo posible. (La democracia y el realismo político)*, Estudios CEDES, Buenos Aires, marzo de 1985, pág. 11.

⁴ La referencia a la "democracia territorial" proviene de un texto recientemente escrito a propósito de América Latina. En él se afirma que frente al desarrollo de las instituciones políticas y de las administraciones públicas que tiende a crear un modelo basado en la especialización funcional y en la organización burocrática —perdiéndose entre otras cosas la garantía de la participación popular—, se ha desarrollado una tendencia de signo contrario. Esta es "la que promueve la descentralización territorial del Estado y la creación o el reforzamiento de instituciones políticas representativas y autónomas, con competencias globales y decisorias, con capacidad de dictar normas y de ejecutarlas, y con medios (financieros, personales, materiales y técnicos) suficientes para actuar". Esto es lo que hace posible, en los niveles intermedio (estados, regiones, provincias) o local (municipios), la democracia territorial. Pero ésta "sólo tiene razón de existir y posibilidad de desarrollarse si promueve niveles de participación popular cada

vez mayores". La idea de tender "hacia una democracia territorial" asume en cierta forma un sentido de utopía, en tanto apunta a la construcción de una realidad en la cual "el pluralismo político ya no se expresa únicamente a través de alternativas ideológicas y de confrontaciones partidarias, sino también mediante la diversidad de gobiernos, asambleas y administraciones de base territorial que posibilitan la representación de intereses y la participación política con una eficacia social superior". (Jordi Borja, Fernando Calderón y Manuel Castells, "Urbanización y democracia local en América Latina", 1987, trabajo mimeografiado; versión preliminar de un estudio introductorio de próxima edición junto a los resultados de la investigación sobre "Situación y perspectivas de los gobiernos locales en América Latina", CLACSO-ICI, 1985-1988).

⁵ Cf. Oscar Landi, *El discurso sobre lo posible. (La democracia y el realismo político)*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1985, pág. 29

⁶ Cf. Oscar Landi, *El discurso sobre lo posible. (La democracia y el...)*, ob. cit., pág. 30. (El subrayado es del autor).

⁷ Idem. (El subrayado es del autor).

⁸ A este respecto cabe hacer mención de un ejemplo significativo en la historia política nacional de las últimas décadas. Nos referimos a la firma de las denominadas "Actas de Reparación Histórica" que dispuso el gobierno peronista surgido de las elecciones de 1973, tras la caída de la dictadura militar hasta entonces presidida por el Gral. Alejandro A. Lanusse. Dichas Actas se formaron al cabo del primer año de gestión del gobierno democrático, entre el gobierno central y de los estados provinciales más postergados. Teniendo una finalidad justamente reparatoria de la falta de equidad interna que la dictadura de la denominada Revolución Argentina (1966-1973) había contribuido a acentuar, las Actas eran un instrumento de reafirmación del federalismo. Asimismo es oportuno subrayar algunas de las consecuencias de ese acto gubernamental desde el punto de vista de la descentralización del Estado en materia económico-financiera. En ese sentido vale la pena destacar que, bajo Presidencia del Gral. Juan D. Perón y como resultado directo de la vigencia de las Actas de Reparación Histórica, tuvo lugar la sanción de "una ley de promoción industrial —la 20.560— con un contenido altamente innovador". Como se ha señalado oportunamente —y a diferencia de lo que pudo verificarse con los regímenes de promoción industrial de los últimos años—, el discurso descentralizador que se expresaba en la mencionada ley no encubría "una maniobra de apoyo subsidiado a grandes conglomerados empresariales", sino que, por el contrario, suponía "un decidido aliento al pequeño y mediano inversor local". Es que la ley tendía a garantizar "crédito estatal y hasta subsidio directo por parte del erario nacional a los seleccionados para realizar emprendimientos industriales en el interior relativamente no desarrollado. El requisito fundamental que la ley establecía era que se tratase de un auténtico productor local, de tamaño reducido, que utilizase materias primas regionales y reinvirtiera en la misma área sus beneficios". Por otra parte, el Estado se reservaba para sí el derecho de "determinar cuáles serían las actividades a promover, lo que implica postular un determinado perfil de desarrollo industrial para el interior".

Por último, y tal como aparece desarrollado en la sección sobre centralización/descentralización en materia de políticas regionales de este mismo informe, cabe subrayar que el modelo de reorganización del poder económico en el espacio nacional que estaba implícito en el régimen de promoción industrial contenido en la ley 20.560 se vio frustrado hacia 1977. Esto es, "cuando después del golpe militar (de marzo de 1976) y condicionada por el esquema monetarista-liberal, una nueva ley de promoción supone un fuerte retroceso ideológico y se convierte en el más eficiente aliado de actividades concentradas que buscan refugio en oasis fiscales de un puñado de provincias arbitrariamente seleccionadas". Cf. Alejandro Rofman, "Descentralización del Estado y reforma constitucional en la Argentina", en Susana Peñalva y Alejandro Rofman, *Descentralización y reforma constitucional*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, diciembre de 1987, págs. 49-50.

⁹ Discurso inicial del Presidente de la Nación en relación al traslado de la Capital.

pronunciado ante el Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD) —el 15-4-86, en ocasión de solicitar formalmente el asesoramiento en la materia por parte de dicho cuerpo. Texto citado en Carlos Reboratti, *Nueva capital, viejos mitos. La geopolítica criolla o la razón extraviada*, Serie Política y Sociedad, Ed. Sudamericana-Planeta, Buenos Aires, 1987, pág. 156.

¹⁰ La referencia —en esos términos— a la primera y a una segunda etapa de su gobierno apareció explícitamente planteada por el Dr. Alfonsín en su discurso ante la Asamblea Legislativa, al inaugurarse un nuevo período de sesiones ordinarias, el 1° de mayo de 1986; oportunidades en que las decisiones de política que aquí examinamos tomaron estado público oficialmente.

¹¹ Discurso de Raúl Alfonsín en el acto de cierre de campaña de la Unión Cívica Radical, realizado en la Avenida 9 de Julio el 26-10-83. Citado en Oscar Landi, *El discurso sobre lo posible. (La democracia y el realismo político)*, ob. cit., pág. 38.

¹² Discurso presidencial ante la Asamblea Legislativa, 1-5-86, en Diario *La Nación*, 2-5-86.

¹³ En ese sentido el Presidente se refería a que también podía llegar a ser vista como inoportuna la otra gran iniciativa anunciada formalmente en esa ocasión: la de llevar a cabo una reforma de la Constitución Nacional.

¹⁴ Discurso del Presidente de la Nación ante la Asamblea Legislativa, con motivo de la inauguración del 103er. período ordinario de sesiones, Diario *La Nación*, 2-5-1986.

¹⁵ Del discurso del Presidente de la Nación ante el Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD), 15-4-86; citado en Carlos Reboratti, *Nueva Capital, viejos mitos. La geopolítica criolla o la razón extraviada*, Serie Política y Sociedad, Ed. Sudamericana-Planeta, Buenos Aires, 1987, pág. 153.

¹⁶ Discurso del Presidente ante el CCD; en Carlos Reboratti, ob. cit., pág. 153.

¹⁷ Idem., pág. 154.

¹⁸ Discurso presidencial ante el CCD; en Carlos Reboratti, ob. cit., pág. 154.

¹⁹ Cita del discurso de Leandro Alem, contenida en el discurso presidencial; en Carlos Reboratti, ob. cit., pág. 154.

²⁰ Reboratti, Carlos, ob. cit., pág. 11.

²¹ Discurso del Presidente Alfonsín ante el CCD, citado en Carlos Reboratti, ob. cit., pág. 155.

²² Discurso del Presidente Alfonsín ante el CCD, citado en Carlos Reboratti, ob. cit., pág. 156.

²³ Discurso presidencial ante la Asamblea Legislativa, 1°-5-86, en Diario *La Nación*, 2-5-86.

²⁴ Idem.

²⁵ Idem.

²⁶ Discurso presidencial ante la Asamblea Legislativa, 1°-5-86, en Diario *La Nación*, 2-5-86.

²⁷ Idem.

²⁸ Idem.

²⁹ Respecto de la opción por ese plano de acción, y especialmente de la tradición del radicalismo a la que acabamos de aludir, es significativo reparar en la caracterización realizada en el marco de un reciente análisis político del caso argentino. En ese trabajo se señala que las instancias políticas por las que atravesó el país desde fines de la década del cuarenta y las siguientes "hicieron que el radicalismo mantuviera y aún acrecentara su preferente dedicación a 'lo político'." Acerca de los términos en que se verifica esa suerte de predilección se destaca lo siguiente: "(...) la UCR es el partido político por excelencia en la Argentina, o sólo porque, tanto entre los más antiguos como entre los mayores, es el partido más propiamente tal, estable, y organizado, sino

en el sentido de que su ideología y su programa han sido siempre, característicamente, politicistas, institucionalistas, constitucionalistas, al punto de que muchas veces a lo largo de los años se le criticó su falta de perfil y de vigor en cuestiones económico-sociales. A este respecto, hay que decir que al peronismo, en cambio, mucho más interesado en las cuestiones sociales y económicas, se le reprochó habitualmente su baja identificación con los presupuestos y las reglas constitucionales de una democracia liberal. Por lo tanto, la nueva mayoría argentina y el gobierno del Estado se ven conducidos en esta etapa por el partido ideológicamente y tradicionalmente más afecto a las libertades y el pluralismo político, los derechos y las garantías fundacionales, y la competencia democrática; ello, sin que, además, ningún vicio de legitimidad arroje sombras sobre sus títulos, en contraste con lo que fue el caso siempre —respecto de todo régimen y gobierno, en un grado u otro— por espacio de nada menos que cincuenta y tres años anteriores. Cf. Carlos Strasser, "Crisis y democratización en la Argentina", en Fernando Calderón y Mario dos Santos (comp.), *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis*, op.cit. (pág 66 y 89).

30 Es preciso puntualizar que también en este caso, el Presidente Alfonsín solicitó el asesoramiento del Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD), el que produjo dos dictámenes.

31 Discurso presidencial ante la Asamblea Legislativa, 1°-5-86, en Diario *La Nación*, 2-5-86.

32 Idem.

33 Idem. (El subrayado es nuestro).

34 Idem. (El subrayado es nuestro).

35 Idem.

36 Idem.

37 Idem.

38 Idem.

39 Idem.

40 Discurso presidencial ante la Asamblea Legislativa, 1°-5-86, en Diario *La Nación*, 2-5-86. (El subrayado es nuestro).

41 Idem. (El subrayado es nuestro).

42 Tal era el título de una nota de opinión firmada por el Dr. Cafiero, publicada por el Diario *La Nación*, que hacia fines de 1986 decidió abrir en sus páginas un espacio destinado a dar a conocer el pensamiento de la dirigencia partidaria.

43 Smulovitz, Catalina, "Constitución y consolidación democrática en la Argentina: ¿reformar o no reformar?", Documento CEDES/3, Buenos Aires, 1988, págs. 5-6.

44 Cf. Oscar Landi, *El discurso sobre lo posible. (La democracia y el realismo político)*, ob.cit., pág. 34.

45 Cf. Oscar Landi, *El discurso sobre lo posible...*, ob. cit., pág. 36.

46 Del discurso del candidato presidencial del radicalismo, 8-10-83; citado en Oscar Landi, ob. cit., pág. 37.

47 Cf. Oscar Landi, *El discurso sobre lo posible...* ob. cit., pág. 37.

48 Idem., pág. 37.

49 Idem., pág. 36.

50 Las referencias en ese sentido aparecen como vimos en el marco de dos de los discursos presidenciales de Raúl Alfonsín: el pronunciado ante el Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCE) el 15-4-86, y el realizado ante la Asamblea Legislativa, el 1°-5-86.

51 Esa había sido una de las expresiones acuñadas durante la campaña electoral de 1983.

52 A propósito de las grandes líneas de respuesta en torno al problema de la crisis de gobernabilidad vinculada a la crisis del Estado social, cf. Luis F. Aguilar Villanueva, "Estado, régimen y sistema político (Notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State)", en Juan Enrique Vega (coord.), *Teoría y política de América Latina*, Libros del CIDE, México, págs. 205-219.

53 Cf. Susana Peñalva, "La descentralización del Estado en un contexto de crisis. (Apuntes para un debate pendiente)", en S. Peñalva y A. Rofman, *Descentralización y reforma constitucional*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, diciembre de 1987, págs. 13-43.

54 Cf. Jordi Borja, "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en Jordi Borja, Teresa Valdés y otros, *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, ICI-FLACSO-CLACSO, Santiago de Chile, 1987, págs. 63-74.

55 Cf. Fernando Calderón G. y Mario R. dos Santos, "Lo político y lo social: bifurcación o síntesis en la crisis", en F. Calderón y M. dos Santos (comps.), *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis*, Biblioteca de Ciencias Sociales, CLACSO, Buenos Aires, 1987, págs. 623-637.

56 Pirez, Pedro, *Coparticipación federal y descentralización del Estado*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1986.

57 Porto, A., "Análisis del impacto de los ATN sobre las finanzas públicas", CFI, Buenos Aires, 1986. Trabajo mimeografiado.

58 Nuñez Miñana y Porto, *Distribución de la coparticipación federal de impuestos. Análisis y alternativas*, CFI, Buenos Aires, 1983. Pedro Pirez, *Coparticipación federal y descentralización del Estado*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1986.

59 Pirez, Pedro, ob.cit.

60 No es éste el momento de desarrollar estos argumentos que, por otra parte, han sido atendidos anteriormente; al respecto puede revisarse: Pedro Pirez, ob. cit., "Segunda parte: La evolución del sistema de coparticipación federal".

61 Canitrot, Adolfo, *Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina. 1976-1981*, Estudios CEDES, núm. 3, Buenos Aires, 1980.

62 Nuñez Miñana y Porto, ob. cit., 1983.

63 Pirez, Pedro, ob. cit., pág. 59.

64 Como es conocido, el partido a cargo del gobierno federal (la UCR) conservó solamente dos gobernaciones (Córdoba y Río Negro) y el partido opositor (PJ) amplió el número de provincias por él controladas. Igualmente, el radicalismo perdió (a partir del 10 de diciembre de 1987) la mayoría que contaba en la Cámara de Diputados, pasando a ser la primera minoría y el PJ la segunda.

65 Cabe aclarar que dicha potestad normalmente implica la facultad de un ente de gobierno para establecer impuestos en su jurisdicción, obteniendo así recursos propios.

66 Poncio, R., *Coparticipación municipal*, CFI, Buenos Aires, 1986.

67 Alasino, C. M. y Barra Ruata, O., "Coparticipación y financiamiento municipal en la provincia de Córdoba: 1970-1986", en H. Herzer y P. Pirez, *Gobierno de la ciudad y crisis en Argentina*, IIED-AL, Buenos Aires, 1988.

68 Rofman, Alejandro B., *La política económica y el desarrollo regional*, Ed. Tercer Mundo, Bogotá, Colombia, 1981, pág. 150.

69 Treber, Salvador, *La economía argentina actual. 1976-1983*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1983, pág. 166.

70 Rofman, Alejandro B. y otros, *Políticas estatales y desarrollo regional. La experiencia del Gobierno Militar en la región NEA (1976-1981)*, Ediciones CEUR, Buenos Aires, 1987, pág. 8.

- 71 Ley de promoción industrial N° 21.608, art. 1, inc. b. Citado en CEPAL, *La promoción industrial en la Argentina. 1974-1983*, Documento de Trabajo núm. 19, Buenos Aires, 1984, pág. 14.
- 72 Gatto, Francisco; Gutman, Graciela y Yogue, Gabriel, *Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales (1973-1984)*, CEPAL-CFI, Buenos Aires, 1988, pág. 9.
- 73 Consejo Federal de Inversiones, *Evaluación de los regímenes de promoción industrial*, Tomo I. Buenos Aires, mayo de 1986.
- 74 CEPAL, *La promoción industrial en la Argentina, 1973-1983. Efectos e implicancias estructurales*, Documento de Trabajo 19, Buenos Aires, 1986, pág. 14.
- 75 Gatto, Francisco y otros, ob. cit., pág. 25.
- 76 Azpiazu, Daniel; Basualdo, Enrique; Khavisse, Miguel, *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*, Editorial Legasa, Buenos Aires, 1986.
- 77 CFI-CEPAL, *El impacto de la promoción industrial en la provincia de La Rioja*, Buenos Aires, 1987, pág. 65.
- 78 CEPAL, ob. cit., pág. 124.
- 79 CFI-CEPAL, ob. cit., pág. 77.
- 80 CFI-CEPAL, ob. cit., pág. 124.
- 81 Consejo Federal de Inversiones, ob. cit.
- 82 Este aspecto es particularmente remarcado por los analistas de la promoción en La Rioja. Un grupo de ellos remarca que los instrumentos de promoción no estimulan la relación interempresarial dentro de la provincia. Por el contrario, la desgravación del Impuesto al Valor Agregado sólo implica un beneficio completo cuando los operadores se encuentran en distintas jurisdicciones; uno de ellos instalado en el área de promoción. Cf. CFI-CEPAL, *El impacto de la promoción industrial en la provincia de La Rioja*, Buenos Aires, 1987, pág. 63.
- 83 CFI-CEPAL, ob. cit., pág. 34.
- 84 Borello, José A., *Una evaluación de la Ley Nacional de Desarrollo Económico de La Rioja (Ley 22.021/79)*, Buenos Aires, pág. 4. Trabajo mimeografiado.
- 85 Borello, José A., ob. cit., pág. 19.
- 86 Idem., pág. 19.
- 87 Gutman, Graciela y otros, *Promoción industrial en La Rioja. Estrategias empresariales y desarrollo regional*, CFI-CEPAL, Buenos Aires, abril 1988, pág. 66.
- 88 Borello, José A., ob. cit.
- 89 Gutman, Graciela y otros, ob. cit., pág. 58.
- 90 Kritz, Ernesto, *El mercado de trabajo en un contexto de políticas públicas: el caso de La Rioja*, Documento de Trabajo 10, Ministerio de Trabajo-OIT, Buenos Aires, 1988, pág. 19.
- 91 Gutman, Graciela, y otros, ob. cit., pág. 58.
- 92 En la evaluación de Gutman y otros se calculó el costo fiscal de 46 empresas ya instaladas. De tal cálculo resulta que dichas empresas representan un monto de inversión de 65,7 millones de dólares, en tanto el beneficio fiscal teórico-global ascendió a 220 millones de dólares. Esta estimación corrobora las tendencias expuestas en el trabajo del CFI sobre costo fiscal teórico de las solicitudes de acogimiento, antes citado. Ver Gutman y otros, ob. cit., pág. 87.
- 93 Rofman, Alejandro B., *La política económica y el desarrollo regional*, Bogotá, 1981.
- 94 Gutman, Graciela y otros, ob. cit., pág. 105.
- 95 Idem., pág. 105.

Centralización-descentralización del Estado: El sector agrario argentino*

Susana T. Aparicio**

I. Antecedentes a la conformación regional argentina

En la segunda mitad del siglo pasado, la Argentina se integra definitivamente al mercado mundial a través de la producción de cereales y ganadería, destinados al consumo de la población europea. Esta expansión productiva y la ocupación territorial en base a la propiedad de la tierra se asienta en un área ecológica —la pampa húmeda— que goza de condiciones de fertilidad y clima que le permiten competir en el mercado internacional con ventajas comparativas. La captación de una renta diferencial a escala internacional (Flishman, 1977) permitió al sector terrateniente pampeano lograr niveles de acumulación y diversificación de sus actividades productivas. Este proceso, que se consolida en las primeras décadas del siglo XX, va configurando una especial diferenciación regional dentro del país: la pampa húmeda y —por categoría "residual"— la zona extrapampeana.

La primera se desarrolló en base a una canasta de productos —alimentos— que constituyen: a) "bienes salarios" ya que están destinados al consumo interno, b) "bienes divisas" destinados a la venta al exterior. Se producen así actualmente cereales (trigo, maíz, cebada, centeno, sorgo, etc.), oleaginosas (soja, girasol, maní) y ganadería vacuna y ovina.

Esta área estructuró su producción en base a grandes establecimientos ganaderos, con utilización de mano de obra asalariada, mientras que la agricultura era desarrollada principalmente por arrendatarios y colonos o chacareros. Estos productores —a principios de siglo— basaban su trabajo

* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

** Investigadora del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Buenos Aires, Argentina.

exclusivamente en el uso de mano de obra familiar y contrataban transitorios sólo en los momentos de cosecha. Posteriormente, comienzan a incorporar tecnologías mecánicas que reflejan la existencia de posibilidades de capitalización. Entre 1920 y 1960 esta área crece a un ritmo muy lento lo que lleva a muchos autores a denominarla "etapa del estancamiento".

Pero, hacia fines de los 40, el congelamiento de los arriendos va generando cambios en la estructura social, los que se materializan hacia 1960 y que pueden sintetizarse en la desaparición de la figura del arrendatario (ya sea por acceder a la propiedad de la tierra o por haber sido desalojado); incorporación de tecnologías ahorradoras de mano de obra (tractor, cosechadora de trigo), profundización del proceso de urbanización.

En cuanto al área extrapampeana en la etapa sustitutiva de la importación, su desarrollo se basó en la expansión de cultivos industriales, frutos y hortalizas destinadas al mercado interno.

Es un área de gran heterogeneidad, comúnmente dividida en regiones relativamente homogéneas en su interior, organizadas alrededor de un centro que funciona como "polo" comercial, de servicios, financiero, etc. Así, en la zona Noreste argentina (Formosa, Misiones, Chaco, Corrientes) se producen tabacos oscuros y claros, cítricos, yerba mate, té, algodón, reforestación, arroz. En el área Noroeste (Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero) se cultiva tabaco rubio, caña de azúcar, cítricos, hortalizas. En Cuyo (Mendoza, San Juan, Catamarca, La Rioja) las producciones principales son vid, olivo y frutihorticultura. Por último, hacia el sud del país se destacan las producciones de peras, manzanas y lanas.

En estas grandes regiones coexisten distintos sistemas productivos; hay establecimientos ganaderos (vacunos u ovinos) basados en el uso de trabajadores permanentes frente a pequeños productores de ganado menor (cabras), cuasi productores de subsistencia; establecimientos agroindustriales con alta tecnología y mano de obra asalariada coexisten con campesinos con productos comerciales y asentamientos de subsistencia.

Este sintético panorama regional argentino tiene por objeto sólo rescatar aquellos rasgos específicos que aún subsisten y que constituyen rastros del pasado que se ponen en evidencia ante ciertas políticas del Estado o que permiten anclar algunas demandas provenientes de algunos actores sociales.

II. Identificación y justificación de políticas

Los cambios en las estructuras sociales, económicas y productivas, registrados en la última década, si son tomados como procesos que parten y se asientan en ciertas estructuras preexistentes, desarrollándose y generando nuevas formas sociales o haciendo desaparecer otras, permiten no sólo explicar los hechos presentes sino también elaborar hipótesis de tecnologías posibles. En este marco, resulta importante dedicar unos breves párrafos a los cambios recientes producidos durante la dictadura militar. A partir de 1976, la mayor parte de los mecanismos oficiales de regulación

son suprimidos, lo que afecta en mayor medida a las áreas no pampeanas cuyos productos tienen una importante base campesina y a la vez sufren crisis periódicas de sobreproducción. Así, desde el área oficial se considera que la expansión o no de estos cultivos va a quedar determinada por su capacidad para competir en el mercado mundial. Respecto al tema tierras, durante los primeros años de gobierno militar se intensifican los anuncios respecto a la privatización de la tierra pública, a la expansión de la frontera agropecuaria, en especial a través de regímenes de estímulos fiscales para áreas deprimidas o de baja productividad. Las tierras que se incorporan en el área extrapampeana bajo el amparo de estos regímenes, se pusieron en producción bajo la forma de empresas capitalistas, con altos niveles tecnológicos y escasa demanda de mano de obra. La mayor parte de las inversiones provenían de fuera del área y también de fuera del sector (industriales, financieristas). Las principales producciones que se incorporan son: sorgo, soja, poroto seco, ganadería, en su mayoría destinadas al mercado externo.

La erradicación del minifundio fue otro objetivo expreso pero que no llegó a concretarse, aún en provincias en las que se llevaron a cabo planes específicos. El Ministerio de Economía en 1979 llega a reconocer este fracaso señalando que, por el momento, el problema era insoluble, en tanto el resto de la economía era incapaz de absorber la mano de obra sobrante en el agro.

Las políticas de precios en los cultivos tradicionales no pampeanos presentan una pendiente negativa; en 1980 en la mayoría de ellos su precio real significaba aproximadamente la mitad del precio promedio del período 72 al 75. A este hecho debe agregarse el descenso del consumo per capita en el mercado interno de los principales productores regionales: el vino pasa de 90 l en 1970 a 75 l en 1980; en 1978 la fruta fresca desciende a 95 kg por habitante recuperándose los 114 kg en 1980, aunque en 1974 había alcanzado 127 kg per capita; la yerba mate pasa de 5,5 kg por habitante en 1975 a 41,5 kg en 1978/79; la existencia de productores importados competitivos agrababa el panorama.

Pero va a ser la política monetaria y la reforma financiera con sus elevadas tasas de interés lo que provoca el masivo endeudamiento de muchos productores, lo que también puso en peligro el sistema bancario —especialmente el provincial— y el sistema cooperativo.

Para 1981, si bien el 30% de la deuda agropecuaria se concentra en la región pampeana, representaba sólo el 9% del Valor de Producción del área, mientras que en el Noreste esta proporción alcanzaba al 57%, Catamarca 48%, Cuyo 39% y Noroeste 16%.

Hacia 1980, la situación de las economías regionales alcanza puntos críticos y las demandas por modificaciones, estableciéndose reembolsos en la exportaciones de peras y manzanas, subsidios en la producción lanera. En 1981 se establecen regímenes de redescuento para alargar los plazos de vencimientos, se otorgaron adelantos de tesorería de la Nación a los bancos provinciales; hasta el propio Secretario de Estado de Agricultura reconocía que para atender a las economías regionales ya no alcanzaban subsidios, devaluaciones, reembolsos, se hacía indispensable actuar

directamente refinanciando la deuda de los agricultores a través de la banca oficial.

Pero estas políticas repercutieron negativamente en pequeños y medianos empresarios y en los sectores campesinos que vieron disminuidos sus niveles de ingresos, careciendo de alternativas productivas o migratorias.

En el otro extremo se produce un avance de sectores empresarios que incorporan productos destinados a la exportación típicamente pampeanos (sorgo, soja) con tecnologías y formas de organización semejantes a la pampa húmeda; se mecanizaron cosechas (como la caña, o las primeras cosechadoras de algodón), se incorporaron otras tecnologías ahorradoras de mano de obra (posiblemente —como beneficio secundario— para disminuir las potencialidades de conflicto con el sector asalariado).

Los grandes productores diversificaron sus producciones, incrementaron la productividad de sus tierras introduciendo nuevas variedades, agroquímicos y fertilización, y van a ser estas producciones las que expliquen el crecimiento del PBAgropecuario de la región no pampeana.

En el área pampeana, la región es escenario de un rápido proceso de modernización basado en la incorporación de híbridos de maíz, sorgo y girasol, y nuevas variedades de soja y trigo que producen un rápido incremento de la productividad de la tierra. Este proceso da lugar a la aparición de nuevos sectores sociales o a la transformación de algunos preexistentes. En este marco, parte de los ex-arrendatarios transformados en propietarios y pequeños y medianos propietarios habían incorporado maquinarias con créditos baratos a partir de los años 50, llegando en muchos casos a sobremecanizarse.

Este sector se ofrece como contratista de servicios agrícolas basados en su disponibilidad de capital en maquinarias. La gran empresa típica del área pampeana, sin modificar su estructura ni sus inversiones, puede aumentar así su participación en la producción cerealera a través de contratos por una tarea o por un producto. El contratista cumple aquí un rol fundamental, ya que aporta no sólo el capital sino que también se hace cargo de la contratación de la mano de obra en cantidad y calidad necesaria. Este proceso dio lugar también a la desaparición del cosechero, el que es reemplazado por conductores de cosechadoras a granel y otros trabajadores especializados (mecánicos, fumigadores, etc.) y de ingresos relativamente altos.

Para el conjunto del país, el agro ha estado creciendo a una tasa de alrededor del 3% anual (algunas estimaciones menos conservadoras la ubican entre el 4 y 5%), manteniéndose el sector pecuario estancado.

PRONAGRO, Programa Nacional Agropecuario del Gobierno Constitucional

Con el advenimiento del gobierno constitucional a fines de 1983, se comienzan a delinear a partir del Estado los "lineamientos de una estrategia

de crecimiento económico, 1985/1989" (Versión Preliminar, enero 1985) en el que se esbozan los nuevos lineamientos de política agropecuaria. El PRONAGRO (Programa Nacional Agropecuario, mayo 1985) tuvo una versión preliminar redactada por la Secretaría de Agricultura y Ganadería que fue distribuida a los gobiernos provinciales, entidades representativas del sector agropecuario, autoridades nacionales, miembros del poder legislativo, instituciones vinculadas al quehacer y medios de difusión.

Su análisis se realizó oficialmente en dos ámbitos: a) el Consejo Federal Agropecuario constituido por todos los ministros de Agricultura provinciales, y b) la Mesa de Concertación Agropecuaria integrada por la Federación Agraria Argentina, la Confederación Intercooperativa Agropecuaria, la Confederación General Económica, la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión Industrial Argentina, Cámara Argentina de Comercio, Consejo Argentino de la Industria, la Coordinadora de Actividades Mercantiles Empresarias, las Confederaciones Rurales Argentinas, la Sociedad Rural Argentina, la Confederación General del Trabajo, el Grupo 20, la Cámara de Comercio, Industria y Producción de la República Argentina. Con fecha 21/12/84 la CRA comunicó su retiro de esta Mesa argumentando que: "Confederaciones Rurales Argentinas hace conocer su posición de rechazo taxativo al Programa Nacional Agropecuario (PRONAGRO), por no coincidir con su fundamentación ideológica, intervencionista y dirigista avasallante de la actividad privada" (Del telegrama enviado por el Presidente de la CRA al Secretario de Agricultura y Ganadería con fecha 21 de diciembre de 1984). Comienza en su primer párrafo señalando: "La recuperación y reactivación de la base productiva de la economía argentina dentro de la aguda crisis de balanza de pagos, consecuencia de la abultada deuda externa heredada por el Gobierno Constitucional exige la revalorización del rol protagónico del sector agropecuario, en su múltiple función de proveedor fundamental en divisas para el país y de alimentos para el consumo interno, además de dinamizador de las economías regionales y multiplicador de la actividad económica global".

Este párrafo señala desde el primer momento el objetivo o meta del plan a la vez que su propia restricción: aumentar su producción para generar las divisas necesarias para solucionar el déficit de balanza de pagos (deuda externa).

En su capítulo II realiza un excelente diagnóstico bajo la premisa de que "el realismo y la viabilidad del PRONAGRO dependen estrechamente de su capacidad de insertarse en la historia del sector agropecuario argentino, interpretando, apuntando o corrigiendo sus tendencias más significativas" (pág. 7). Sintetiza en tres hechos significativos la caracterización del desarrollo reciente del sector:

- 1) "La evolución agrícola pampeana, con su manifestación más destacable a partir de mediados de la década anterior.
- 2) El estancamiento relativo del subsector ganadero.
- 3) El estancamiento progresivo de las economías regionales" (pág. 7).

En este último ítem se señalan las principales causas que explican este progresivo estancamiento: a) las limitaciones del mercado ya que en gene-

ral son productos destinados al mercado interno, b) una inadecuada política de promoción de exportación de productos de origen no pampeano, siendo débil la gestión oficial tendiente a abrir nuevos mercados, c) la actual situación de la estructura de la propiedad y régimen de tenencia de la tierra, con un sesgo predominantemente minifundista, d) bajo grado de capitalización de muchas unidades, lo que se traduce en una escasa incorporación de tecnología, e) los problemas estructurales de escasa disponibilidad de recursos productivos determina la necesidad de obtener empleos estacionales extra-prediales.

En su capítulo III desarrolla la "Estrategia hacia el futuro", marcando los siguientes objetivos de mediano plazo:

- 1) Incrementar la oferta alimentaria de acuerdo con la capacidad productiva del sector, particularmente en cereales y oleaginosas;
- 2) Incrementar los saldos exportables de origen agropecuario, en volumen y valor;
- 3) Dinamizar las economías agrícolas regionales;
- 4) Combatir la pobreza rural y aumentar la ocupación en las actividades agropecuarias;
- 5) Garantizar la perdurabilidad de los recursos naturales y la estabilidad de los sistemas productivos mediante la aplicación de normas conservacionistas.

Estas metas van a ser desagregadas para la región pampeana y no pampeana. Para la primera, la mayor parte de las metas se orientan hacia la incorporación de tecnologías que aumenten la producción y hagan más eficiente el transporte y almacenamiento.

Para el área no pampeana se señalan:

- i) La modernización tecnológica de las actividades regionales agroexportables con el fin de reducir sus costos de producción mejorando su calidad y su competitividad en los mercados externos;
- ii) Adecuación de la oferta de los productos tradicionales regionales a niveles compatibles de demanda interna, promoviendo las exportaciones y estimulando paralelamente actividades alternativas;
- iii) La apertura de nuevas áreas para el cultivo de granos y otros productos agropexportables, a través de un adecuado paquete de incentivos compatibles con una racional política de conservación de los recursos naturales;
- iv) Un fuerte impulso al desarrollo de infraestructura de almacenaje; conservación y transporte de productos;
- v) Una política crediticia que además de respaldar el cambio tecnológico y la inversión, incremente la capacidad de negociación de los productores en el proceso de comercialización;
- vi) El diseño e implementación de programas de desarrollo rural integral en las áreas donde predomina el minifundio.

Estos programas se implementarán en el marco institucional de cada provincia y su éxito dependerá del diseño y ejecución de los mismos;

vii) La solución de problemas estructurales promoviendo el reordenamiento fundiario y la titulación;

viii) La implementación de las políticas y programas tendrá en cuenta en todos los casos las características de cada realidad regional.

En cuanto a los instrumentos (cap. IV) se mencionan:

- a) Políticas de precios (agrícolas, pecuarios, producción lechera).
- b) Política, tecnología y extensión.
- c) Política crediticia.
- d) Política de comercialización (granos, carne vacuna, ovinos).
- e) Política impositiva.
- f) Política agroindustrial (regionales, pampeanas).
- g) Política de desarrollo rural
 1. Políticas vinculadas a la tenencia de la tierra (colonización y contratos agrarios).
 2. Políticas de crédito, organización y servicios de apoyo para pequeños productores.
- h) Políticas laboral y de seguridad social para los trabajadores rurales.
 1. Legislación laboral para el trabajador rural.
 2. Régimen de seguridad social para el sector agropecuario.
- i) Política forestal.
 1. Estrategia y política de mediano plazo.
 2. Política y medidas.
- j) Política de conservación de recursos.
 1. Recurso suelo.
 2. Recurso forestal.
 3. Recurso vegetal.
 4. Recurso animal.

Un aspecto sorprendente del PRONAGRO es el desfase entre el diagnóstico y sus causas respecto a las estrategias de intervención e instrumentos de políticas; y este hecho es más significativo en lo que respecta al área no pampeana, donde por ejemplo la búsqueda de canales alternativos de comercialización puede llegar a producir impactos al vincular en forma directa oferentes y demandantes de sectores populares.

Como se desprende de lo hasta aquí expuesto y constatado a través del diagnóstico presentado por el PRONAGRO, la política agraria en la Argentina sigue teniendo un lugar central no sólo para el conjunto del país sino también en términos de las diferenciaciones sociales y regionales existentes.

Con este objetivo se han seleccionado las siguientes subdimensiones:

- a) Políticas de tierras, su relación con las políticas impositivas (ley de impuesto a la tierra libre de mejoras, propuesta en el PRONAGRO).
- b) Políticas referidas a productores regionales, su relación con el empleo e ingresos. Políticas de precios, comercialización, tecnología e integración agroindustrial.
- c) Políticas laborales y de seguridad social.

Así, el objeto de estudio "estará constituido por las políticas estatales (nacionales/provinciales) o de otros actores sociales y/o por las demandas de políticas que estos últimos realicen", entendiéndose por "políticas" no sólo las declaradas como tales (políticas de precios, de tierras, etc.) sino

también las series de acciones concurrentes que tiendan a transformaciones mediatas o inmediatas o de "modificaciones en germen, pero importantes por su cualidad original o contrapuesta a la tendencia dominante y con efectos potenciales a largo plazo". En este sentido resulta importante detenerse también en los gérmenes de reacción de los distintos actores involucrados —oposición/cooperación— y el peso relativo de los mismos.

Así, los campos de acción que se generan en torno de las políticas y/o demandas de políticas constituirán la unidad de análisis, mientras que los escenarios serán los resultados posibles de dichos campos de acción.

El análisis de estas políticas remite a distintas fuentes. Para el análisis de las políticas originadas en el Estado, se tomaron como fuente principal los planes de desarrollo (PRONAGRO), las medidas anunciadas a través de discursos, las leyes y proyectos de leyes y las disposiciones tomadas por organismos específicos (Fondo Especial del Trabajo, Comisión Nacional del Azúcar). En los productos no pampeanos, se seleccionarán sólo los principales en función de su peso económico (importancia en el VBP) o su peso social (importancia de la población involucrada).

Para la descripción de los distintos actores sociales, se recurrirá exclusivamente a trabajos de investigación ya realizados por el Centro de estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) y otros centros o investigadores.

Para analizar las reacciones de los partidos políticos se recurrirá a los documentos producidos por los partidos y, eventualmente, se realizará entrevistas a dirigentes y/o comisiones técnicas, especialmente en lo que hace a políticas de tierras y laborales. En cuanto a las fuerzas cooperativas, cabe aclarar que las denominadas "cuatro grandes", Sociedad Rural Argentina, CRA, FAA y CONINAGRO, han sido objeto de estudio sus reacciones y demandas y, además, producen documentos y/o materiales periodísticos, los que se utilizaron como fuentes. Por el contrario, con algunas excepciones como la Cámara Azucarera o la Unión de Cañeros Independientes, las entidades corporativas restantes carecen de influencia nacional y sus reacciones y demandas son poco divulgadas por lo que en este trabajo se recogió material periodístico y documentos de algunas de ellas, los que constituyen el inicio de un archivo documental.

Respecto a los movimientos sociales, en este trabajo nos interesó recuperar y organizar información actualmente dispersa acerca de la reconstitución y/o aparición de movimientos locales (provinciales y/o regionales) a partir de la instauración de la democracia, ya que la dictadura significó la desaparición o desarticulación de fuerzas sociales como las Ligas Agrarias del Noreste que habían logrado hacer oír sus demandas.

Respecto al sector asalariado agrario —de importancia en cuanto a su peso relativo en algunas regiones— se recogió material que supera la representación a nivel nacional, ya que las distintas regionales de FATRE presentan diferencias de posiciones —y conflicto— con importancia a nivel local pero con escasa trascendencia nacional.

En cuanto al límite temporal a tomar hacia el pasado, se centró el análisis en la etapa democrática, haciendo sólo referencia a algunas políticas implementadas por la dictadura (apertura de la economía, desgravaciones

impositivas en tierras de baja productividad, régimen laboral) cuyas implicaciones han significado transformaciones sociales relevantes.

Una tarea especial para este documento consistió en revisar el diario *La Nación* (principal periódico de cobertura nacional y que ha sido vocero tradicional del sector agrario). Se recogió todo el material publicado en él desde diciembre de 1983 a diciembre de 1987, prestándole especial atención a toda la información referida a entidades agropecuarias, producciones regionales, imposición a la tierra y problemas laborales, desechándose la referida a precios y mercados internacionales de los productos pampeanos.

Como dato significativo de esta tarea se pudo verificar que el volumen de texto referido a problemas del agro pampeano como mínimo duplica al encontrado para los temas mencionados. Dentro del material seleccionado, el referido a entidades agropecuarias (SRA, CRA, CONINAGRO, FAA) representa la mitad del total de artículos analizados.

III. Respuestas y demandas de políticas de los distintos actores estatales

En este apartado, limitaremos el análisis de las reacciones y demandas de los distintos actores sectoriales que expresan sus intereses en torno de las políticas seleccionadas. En este sentido este tipo de acotamiento del campo de acción respecto a una política deja afuera a actores sociales como los sindicatos de obreros fabriles o las entidades empresarias industriales que en muchas ocasiones se ven afectadas por las decisiones referidas a lo agrario. No obstante, en el apartado siguiente se hará mención a este tema, para poder delinear tendencias probables y escenarios futuros.

Políticas de tierras

La expansión del capitalismo en el agro argentino ha diferenciado claramente la estructura agraria pampeana de la del resto del país. En la primera, el tipo de estructura agraria resultante muestra la generalización de la presencia del capital bajo la forma de empresas familiares hasta terratenientes capitalistas. Como se mencionó anteriormente las empresas familiares presentan características de alta inversión de capital respecto a unidad de tierra mientras que una situación inversa se verifica en el sector terrateniente-capitalista. Es más, la extensión en el uso del suelo ha sido históricamente considerada como responsable del estancamiento productivo del área pampeana prevaleciente hasta los 70.

Frente a estos productores se encuentra un sector asalariado poco numeroso y disperso, ya que la mecanización adoptada ha sido ahorradora de mano de obra, no existiendo prácticamente una capa campesina significativa.

Prevalece en el área un sector de empresarios de nivel medio. Por el contrario, el área no pampeana presenta características que la acercan a

otros países de América Latina: existen importantes capas de sectores campesinos, en sus distintas gradaciones, inclusive campesinos pobres y semi-proletarios. Estas situaciones alternan con la existencia de latifundios de baja productividad —e inclusive improductivos—, junto con sistemas de plantación agroindustrial de alta concentración de asalariados.

Esta diferenciación en la estructura agraria pampeana y no pampeana ha implicado distintas demandas de políticas desde la sociedad en su conjunto hasta reivindicaciones fragmentarias por redistribución de tierras, aunque estas últimas circunscriptas a conflictos localizados.

Los gobiernos democráticos, tanto el peronista (1973/76) como el radical (1983 en adelante), han intentado transformar al terrateniente capitalista pampeano. Así, el impuesto a la venta normal potencial (1973) y el impuesto a las tierras libres de mejoras tuvieron como objetivo inducir a una mayor intensividad en el uso del suelo, tratando de capturar de esa manera la renta agraria. Ambas experiencias fracasaron por la oposición cerrada (en los hechos aunque a veces no estuvo presente en el discurso) de las principales entidades del agro, no llegándose a implementar el impuesto a la renta normal potencial y estando aún pendiente la sanción del impuesto a la tierra libre de mejoras (ITLM).

Respecto a este tema, en el PRONAGRO se sostiene que la tierra debe cumplir una función social, pues es un bien de producción y no de "venta". Para lograr estos objetivos, se sostiene como instrumento idóneo el "reemplazo gradual del objetivo fiscal incorporado en el actual nivel de los derechos de exportación por un ITLM, que constituya un efectivo anticipo del impuesto a las ganancias. La aplicación del ITLM considerará la necesidad de gravar en forma moderada a los titulares de pequeños establecimientos y la posibilidad de reducir las tasas cuando condiciones económicas circunstanciales, propias de determinadas regiones o actividades, así lo hagan conveniente."

Las distintas entidades corporativas del agro se manifestaron de la siguiente forma:

La Sociedad Rural Argentina, la más antigua del país que declara tener aproximadamente 11.000 asociados, representa en general a grandes productores (terratenedores-capitalistas), dedicados en general a la ganadería de raza; históricamente se ha pronunciado en contra de cualquier gravamen que afecte al campo, "fuente básica de la riqueza sobre la que se estructura la vida económica de la Nación". (Memoria, 1984).

En este caso aludió a la inconstitucionalidad del mismo ya que pretende sustituir gravámenes provinciales con resortes legales de los estados provinciales. Asimismo, uno de sus directivos expresó que implicaría "un efecto desestimulante", basando su argumentación en que "la tierra debe ser tratada como capital", agregando que "la tierra no constituye más un bien escaso y agotable, dados los niveles científicos que se han alcanzado para la recuperación de suelos improductivos" (*La Nación*, 9/3/85). En diciembre de 1985, se dirige por nota al ministro de Economía señalando que este nuevo gravamen "tiene el carácter de un costo fijo que se agrega a los ya existentes, creando un nuevo aporte a la explotación agropecuaria",

añadiendo "para que el agro argentino aumente su productividad y ejerza su efecto multiplicador en todo el campo de la agroindustria, no existe otro camino que el de una marcada reducción de la presión impositiva que soporta" (*La Nación*, 10/12/85). Su instituto de investigaciones económicas elaboró inclusive un documento sobre el tema en el que —entre otras cosas— señala que este impuesto intenta trasladar ingresos provenientes del agro hacia otros sectores de la economía (*La Nación*, 15/1/86).

En sentido similar se pronuncia Confederaciones Rurales Argentinas, que nuclea a sociedades rurales de empresarios medios y grandes, en especial del área pampeana, señalando inclusive que constituye un nuevo avance del Estado en la vida y propiedad del productor, mostrando posiciones aún más intransigentes que las de Sociedad Rural.

La Federación Agraria Argentina, que históricamente representó a los desaparecidos arrendatarios y cuya base actual está constituida por empresarios familiares y medios del área pampeana sostuvo que "un impuesto a la renta normal potencial sería más eficaz que el proyectado para la tierra libre de mejoras, dado que este último toma el valor venal de la tierra, lo que indirectamente grava la renta esperada, no promueve cambios en el sistema de producción y, por el contrario, tiende a cristalizar las formas productivas actuales" (*La Nación*, 5/5/86). Esta iniciativa "adolece de una grave regresividad porque castiga más a los productores pequeños y medianos (...) mantiene privilegios terratenientes y acentúa el castigo sobre la gente que produce". (*La Nación*, 16/1/86).

La Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), que es una entidad que agrupa al conjunto del sistema cooperativo, sostuvo "la necesidad de crear un impuesto a la tierra, lo que implica modificaciones de fondo en el sistema tributario", señalando que "la tierra debe ser un factor de producción y no de especulación" (*La Nación*, 24/4/86). Si bien expresaron su apoyo al sistema a crear, su propuesta difería de la elaborada por el gobierno ya que el Poder Ejecutivo proponía este impuesto como anticipo a los tributos o ganancias y capitales, mientras que CONINAGRO lo consideraba sustituido del resto de los gravámenes.

Desde 1985, SRA y CRA realizaron actividades conjuntas (asambleas, paros agrarios) solicitando que se eliminaran las retenciones a la exportación y se disminuyeran los impuestos sobre el sector, reiterando sus fuertes críticas al ITLM, mostrando una cerrada oposición en la política pretendida por el Gobierno Nacional.

Son escasas las voces provenientes de otros sectores sociales respecto a este tema. A principios del gobierno democrático, algunos gobernadores radicales (Pcia. de Buenos Aires, Misiones, Córdoba, Entre Ríos) señalaron la necesidad de implementación al impuesto a la renta normal potencial otro impuesto que gravara la tierra, pero a medida que se organiza la oposición a estas medidas por parte de las principales entidades del sector, se acallan los apoyos.

Idénticas conductas aparecieron ante la sanción en la provincia de Entre Ríos de una ley de transformación agraria y ante un anteproyecto de modificación del Código Rural de la Pcia. de Buenos Aires. En ambos se

sostenían reformas al sistema de tenencia que incluían posibles expropiaciones de tierras para destinarlas a colonizaciones.

En la sanción de la ley entrerriana quedan claramente evidenciadas las alineaciones de fuerzas: en el Senado provincial compuesto por peronistas y radicales la ley es aprobada por unanimidad, se encuentra presente en la versión la Federación Agraria manifestando su apoyo a la ley. Tanto la Sociedad Rural Argentina, como la Federación de Asociaciones Rurales de Entre Ríos (adherida a CRA), expresan reiteradamente su oposición marcando que esta iniciativa "lleva en sí la potencialidad jurídica de una reforma agraria (...) a contramano de las catastróficas experiencias de otros países y con rezago evidente respecto de las corrientes más fecundas del pensamiento económico contemporáneo y de las exigencias objetivas de la moderna tecnología (...) En el fomento al desarrollo de las empresas familiares (...) significa el retraso de la producción agrícola, porque es desconocer que hay que trabajar más eficiente y mejor, cosa que sólo se logrará con la empresa agraria que tenga capital para invertir". (*La Nación*, 10/11/12 y 26/10/85).

Contrariamente a lo hasta aquí señalado, el área extrapampeana es escenario de conflictos por tierras, si bien sus repercusiones no adquieren carácter nacional y son prácticamente ignoradas por la prensa oral y escrita. Dichos conflictos aparecen fragmentados y circunscriptos localmente, constituyéndose a partir de los mismos asociaciones o entidades de base. La existencia de importantes capas campesinas con escasez de tierra, carencias de títulos de propiedad, constituyen la base social que levanta estas reivindicaciones. Ejemplos de estos nuevos movimientos se pueden encontrar en diversas provincias del Norte argentino.

La Unión de Pequeños Productores Agrarios de Salta (UPPAS) está empeñada en realizar un plan de colonización para agricultores sin tierra, habiendo ya logrado la cesión de un lote fiscal de casi 48.000 has; una parte de ellas serán explotadas en forma cooperativa, y otra se destinaría a explotaciones familiares, destinándose 150 has. a la fundación de un pueblo.

La Unión de Pequeños Productores Agropecuarios y Aspirantes a Tierras (UPPAAT) de Misiones reclama "la adjudicación de tierras aptas para la agricultura, en lotes como los que obtuvieron nuestros antepasados, de 25 has como mínimo con autorización para plantar 10 has de yerba". (*Campo Nuevo*, octubre de 1986). A través de sus gestiones se logró que nueve legisladores provinciales elaboraron un proyecto de comunicación por el que se solicitó al gobierno provincial la elaboración e implementación de un plan de colonización, utilizando latifundios actualmente improductivos ya detectados en la provincia.

En el Noreste, distintos movimientos de alcance provincial reconocen en su historia el papel central cumplido por las ligas agrarias existentes hasta 1976. Así, el Movimiento Agrario Formoseño, el Movimiento Misionero, el Frente de Pequeños Productores Agropecuarios del Chaco, se organizan en función de reivindicaciones por titulación de tierras, mejoras en los precios de los productos, beneficios sociales para el campesino, etc.

Este tipo de acciones ha adquirido su mayor nivel de conflicto en el área de Santiago del Estero donde en la etapa del gobierno militar se inicia-

ron desalojos de campesinos asentados en muchos casos desde principios de siglo. Precisamente en 1982, en una zona llamada Los Juríes tres sociedades anónimas inician acciones judiciales con el propósito de desalojar a las familias campesinas que poblaban esos campos por más de 20 años (la legislación prevé el acceso a la propiedad de la tierra luego de 20 años de ocupación productiva). La iglesia de la zona y entidades no gubernamentales apoyaron la organización de los campesinos, consolidándose la misma a través de la formación de comisiones vecinales, que se nuclean en la Comisión Central Campesina. La organización crece en su accionar y comienza a incorporar nuevas temáticas: producción, comercialización, asistencia técnica, salud, comunicaciones. El campesinado, mediante su organización, está logrando hacer pesar sus reclamos y sus propuestas en las estructuras del poder provincial, que tradicionalmente lo consideró como sujeto pasivo. También ha logrado la asistencia técnica y apoyo en maquinarias e implementos por parte del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Actualmente se está negociando con las empresas y el gobierno la adjudicación de parcelas con superficie suficiente para cada familia, las que proponen reubicarse en un lote del campo, dejando libre la fracción restante.

Estas organizaciones campesinas, durante el último año, han iniciado actividades tendientes al intercambio de experiencias que puedan derivar en la coordinación de propuestas de acción; se ha constituido el Frente Agrario Regional del Noroeste Argentino (FANA) y se han realizado reuniones con vistas al lanzamiento del Frente Agrario del Norte Argentino, del cual ya se ha constituido su Junta Promotora. Su propuesta es nuclear a pequeños y medianos productores, a partir de un diagnóstico común, la permanente marginalidad de los productores ubicados fuera del área pampeana y la carencia de entidades que los representen en el ámbito nacional "aunque las producciones sean distintas, nuestros problemas son comunes, y por eso rescatamos para el FANA —como experiencia— las luchas y movilizaciones de las ligas agrarias, porque sólo con organización, solidaridad y capacidad de convocatoria lograremos volver a ocupar espacios que ahora están en manos de organizaciones que no nos representan", afirmó en mayo de 1987 un dirigente del Movimiento Agrario Formoseño. (*Campo Nuevo*, febrero-marzo de 1987).

Por último, cabe aclarar que se carece de información actualizada respecto a cuál es el peso actual del sector campesino. Un estudio realizado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería (1980) mostró que en 1969 el minifundio (no necesariamente asimilable al concepto de campesino) representaba el 44% de las explotaciones agropecuarias, es decir aproximadamente 235.000 explotaciones que ocuparían 5.700.000 has (3% de la superficie).

El PRONAGRO destina su capítulo G a señalar un conjunto de políticas dirigidas a promover el sector de pequeños productores, que tal como reconoce el programa se ubican en general en el área extrapampeana.

"La estrategia que guía la política de desarrollo rural del PRONAGRO consiste en la implementación simultánea e integral de un conjunto de medi-

das orientadas a elevar el ingreso y mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores, eliminando la pobreza y marginación que caracterizan a estos sectores sociales.

"Con este objetivo se desarrollarán programas y proyectos que integren medidas relacionadas con políticas de tierra, crédito, comercialización, capacitación y desarrollo tecnológico, que se complementarán con las acciones que otras áreas del gobierno realicen para garantizar los derechos de la población en materia de legislación social, salud, vivienda, educación y alimentación.

"Es un rasgo esencial de la política de desarrollo rural del PRONAGRO, la promoción de la participación de la comunidad en el diseño y ejecución de los programas y proyectos que deriven de su aplicación".

Con este objetivo, el PRONAGRO establece objetivos respecto a:

a) Políticas vinculadas a la tenencia de la tierra que incluyen políticas de títulos a ocupantes en tierras fiscales con más de 10 años de antigüedad, reordenamiento parcelario en áreas de minifundio, compra de tierras por parte del Estado para su posterior venta, modificación de la legislación sobre contratos de arriendo con el fin de garantizar la estabilidad del productor.

En estos aspectos, las iniciativas concretadas han estado altamente condicionadas por la existencia de movimientos de base que presionaron para lograr dichos objetivos.

b) Políticas de crédito, organización y servicio de apoyo para pequeños productores. En este punto, el programa señala como condición necesaria para el éxito de los programas de desarrollo rural, la participación activa de los productores en todas las etapas del mismo, apoyándose en las entidades comunitarias ya existentes.

Incluye el estímulo a la capacitación no sólo como transmisión de tecnología sino también como estímulo al desarrollo de grupos autogestionarios de productores; establece la necesidad de generación y transferencia de tecnologías apropiadas y apropiables para el sector, reservando al INTA un rol relevante en este aspecto; en el tema comercialización establece como objetivo mejorar el poder de negociación de los pequeños productores tanto en los mercados de productos como de insumos y el desarrollo de huertas y granjas familiares y comunitarias como mecanismos para elevar los niveles nutricionales de la población.

El Estado nacional junto con los estados provinciales y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria han tomado iniciativas puntuales que tienden al logro de estos objetivos.

En efecto, a partir de la apertura democrática, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación identificó y formuló un Programa para 13.200 productores minifundistas de Salta, Jujuy, Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones, el que sufrió diversos avatares en la negociación de un financiamiento. Dicho programa tuvo que ser reducido al 50% de sus beneficios y restringido a las provincias del Noreste, estando en este momento por resolverse su aprobación definitiva por los organismos internacionales financiadores (FIDA-BID).

Entre las acciones ya realizadas que tienden a lograr los objetivos

señalados en el PRONAGRO, desde hace aproximadamente dos años se están llevando a cabo cuatro experiencias que cuentan con el apoyo de distintas instituciones gubernamentales (SAGyP, INTA, Gobiernos Provinciales, IICA) y no gubernamentales: 1) programa de apoyo a pequeños productores de Cachi (Salta), 2) sistemas agroforestales para productores minifundistas en Misiones, 3) generación y transferencia de tecnologías para sistemas productivos de pequeños productores (Corrientes), 4) reactivación de pequeños productores algodoneros del Chaco.

A partir de diciembre de 1987, el INTA crea la Unidad de Planes y Proyectos para productores minifundistas que, a través de un convenio con el Ministerio de Salud y Acción Social, lleva adelante un proyecto en cada provincia donde el peso del sector campesino tenga relevancia social: Chubut, Río Negro, Neuquén, San Juan, Catamarca, Tucumán, Salta, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones, previéndose incorporar un proyecto en Jujuy, uno en Mendoza y otro en La Rioja.

La SAGyP está estimulando desde hace un año la formulación de pequeños proyectos de acción con el apoyo técnico local en las seis provincias del Noreste argentino: Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero, para luego gestionar su financiamiento. Este tipo de acciones tiene como estrategia favorecer la apertura de espacios de participación y planificación participativa de las acciones conjuntas a realizar con técnicos locales y los beneficiarios directos de los mismos.

Centran sus objetivos en el estímulo a la organización y participación de los productores como garantía central para el logro de objetivos económicos y productivos.

Políticas referidas a productos regionales

Las distintas regiones extrapampeanas se caracterizan históricamente por una reducida diversificación de las producciones dentro de cada región; es más, en la mayoría de las provincias gran parte de la actividad económica gira alrededor de la manufactura de un producto o la provisión de insumos y servicios para las distintas etapas de la cadena del producto.

Se trata, en general, de productos destinados al mercado interno —cultivos industriales y frutihortícolas— cuyo crecimiento ha estado influido por las políticas sustitutivas de importaciones y/o redistributivas de ingresos.

Casi todas las producciones, a partir de la década del setenta, sufrieron sucesivas crisis de sobreproducción, con los consiguientes efectos sociales: pauperización y/o desaparición de sectores campesinos, quiebra de pequeños y medianos empresarios, descenso de los niveles de salario y empleo tanto agrario como industrial y de servicios, fuertes procesos emigratorios, procesos de concentración en la rama vertical.

Las salidas más frecuentes a la situación de crisis implicaron la implementación de políticas reguladoras por parte del Estado a través de fijación de precios, cuantificación de la producción, subsidios, intervención del Estado en la comercialización, etc.

Estas crisis fueron más fuertes cuanto mayor fue la situación de mono-producción regional y cuanto mayor peso tuvo el sector empresario. En efecto, la baja de los precios reales al productor verificada en la etapa del gobierno militar significó una creciente pauperización y marginación del sector campesino, imposibilitado de diversificar en producción por la escasa disponibilidad de tierra y capital.

Asimismo, las políticas de apertura de la economía estimulan la introducción de tecnologías ahorradoras de mano de obra, lo que se tradujo en una escasez de oportunidades ocupacionales que facilitó la semiproletarización o proletarización del sector de campesinos pobres.

Los sectores con mayores niveles de acumulación, en cambio, incorporaron nuevas producciones —cereales y oleaginosas— destinadas al mercado externo, introdujeron innovaciones tecnológicas como híbridos, agro-químicos, incluyeron maquinarias de cosecha y transporte (caña de transporte) y hasta, en algunos casos, se integraron "hacia adelante" anexando procesos de preindustrialización o industrialización de la producción (seca-do y molido de arroz).

Los sectores medios, pequeños y medianos empresarios agrarios, estuvieron sometidos a importantes procesos de endeudamiento bancario, lo que los llevó en muchos casos a la quiebra y a su retiro de la producción. En otros, la baja de precios de sus productos y la presión financiera les imposibilitó renovar sus maquinarias, sufriendo, por consiguiente, procesos de descapitalización.

No obstante este panorama, este sector se constituyó en actor dinámico en la búsqueda de salidas para la comercialización de su producto.

En este sentido, el sistema cooperativo se constituyó en una forma organizativa que facilitó la integración del mediano productor.

A través de ellas, el productor financió la compra de sus insumos, realizó los procesos de preindustrialización a industrialización, incluyéndose en algunas actividades del fraccionamiento y venta del producto terminado.

Pero el rasgo distintivo del sistema cooperativo ha sido su rol en la búsqueda de mercados externos para la colocación de los productos.

En el caso de la producción tabacalera, las cooperativas de Salta y Jujuy acopiaron más del 50% del tabaco Virginia producido en dichas provincias.

En el caso de Corrientes, la cooperativa en las dos últimas campañas acopió entre el 52% y 54% de la producción. Cabe señalar que la expansión de las formas cooperativas en el tabaco negro fue estimulada por el Estado durante el gobierno militar, como un nuevo mecanismo que contribuyó a modificar las relaciones de poder en el área. En la década del 70, la importancia de la organización del sector campesino tabacalero, a través de las Ligas Agrarias, había puesto en cuestión al sistema social vigente en el área y las demandas por cambios profundos en la estructura agraria se habían constituido en una reivindicación central. El Estado nacional apoyó la formación de la cooperativa tabacalera en la que delegó funciones tales como asesoramiento técnico, adquisición de excedentes de tabaco rechazados por las empresas, como también las ventas al exterior.

En el caso del algodón, durante el gobierno militar las políticas de tierras y el endeudamiento financiero de los estratos de pequeños y medianos productores favorecieron un proceso de concentración de la tierra y una desaparición de parte del sector campesino.

En esta área, la importancia del sector cooperativo como forma de integración vertical se remonta a 1920, cuando se instala la primera cooperativa. En efecto, actualmente de las aproximadamente 40 cooperativas existentes en el Chaco, 34 tienen su propia desmotadora y la entidad que las agrupa, UCAL (Unión de Cooperativas Algodoneras), tiene hilandería propia, la que llegó a producir el 50% de la producción provincial.

Hacia 1973, aproximadamente el 80% de los productores que comercializaban su producto a través del sistema cooperativo eran empresarios medianos o grandes. Sólo un 10% de los campesinos utilizaba este canal de comercialización. El pago diferido constituyó un impedimento a la participación de este sector.

La cooperativa está obligada a acudir a fuentes de financiación para poder abonar un anticipo de precio al productor en el momento de la entrega del producto, costear el desmote y soportar el costo de financiamiento existente hasta la venta de la fibra. A partir de 1980, el sistema cooperativo entra en una crisis de pagos, en especial con el Banco de Chaco, que aún hoy persiste. En la etapa democrática, el Estado debió anticipar fondos al sistema cooperativo chaqueño para evitar su quiebra. Sin duda, este hecho pone en evidencia, por una parte, el objetivo de política nacional de favorecer el sistema cooperativo, pero también la capacidad de presión que el sistema adquirió en la comercialización y transformación del algodón.

En el caso de la actividad cañera, donde coexisten históricamente desde sectores campesinos hasta ingenios con producción propia de caña, a partir de 1985 aparecen nuevas situaciones que tienen como protagonista al sector cooperativo. Una de las provincias cañeras, Tucumán, presenta un importante sector campesino productor de caña, con una larga tradición de organización y lucha por sus intereses. El sector campesino cañero tucumano se nuclea en la Unión de Cañeros Independientes de Tucumán (UCIT), la que permanentemente se moviliza en demanda de precios, mercados, etc. El nivel de conflicto que alcanza casi todos los años es tan elevado que es "reconocido" y tomado en cuenta nacionalmente y está presente en los distintos periódicos de cobertura nacional.

Durante 1985 y 1986 los problemas que se suscitaron a partir de la fijación del precio de la caña y los cupos de producción de azúcar, las posibilidades de quiebra de algunos ingenios agregados a juicios contra la Dirección Nacional de Azúcar por parte de los productores representados por UCIT, llevaron a que se oficializara una nueva forma de comercialización de la producción que tiene como protagonista al sector cooperativo.

Esta nueva forma de comercialización conocida como "maquila" implica que los productores agrupados en cooperativas puedan optar por vender su caña o entregar la caña a la cooperativa, hacerla procesar en el ingenio y luego vender azúcar, descontándosele del precio final los gastos incurridos. Al productor no asociado a cooperativas le queda sólo la alter-

nativa de vender caña. El sistema de venta por maquila ha implicado una sensible mejora en los niveles de ingresos de los productores durante la zafra 1986.

Por otra parte, las cooperativas cañeras han formado una entidad de segundo grado (Liga de Cooperativas), que también con la participación del Estado provincial y de los obreros del ingenio ha arrendado un ingenio —ñuñores— para intervenir en el proceso de industrialización.

La originalidad del sistema cooperativo tucumano, al nuclear desde campesinos hasta empresarios agrícolas, introduce una base heterogénea al sistema. Seguir su evolución y sus tensiones permitirá evaluar las posibilidades de nuevas políticas para las economías agroindustriales.

Con respecto a la producción yerbatera, durante el gobierno democrático aparece una iniciativa del gobierno provincial que promovió la ampliación de las discusiones sobre el rol "empresario" del Estado. El gobierno provincial verificó la existencia de más de 100 marcas de yerba mate que se vendían a menor precio que las marcas líderes y con una tendencia a disminuir su participación en el mercado.

De continuar esta tendencia, se ponía en riesgo la existencia de los pequeños y medianos molinos privados y cooperativos. Ante este hecho, el gobierno resuelve lanzar un proyecto de creación de una marca "ñande gente" bajo la cual se unificaría la calidad y presentación del producto.

El gobernador provincial señalaba a mediados de 1986 que "en la provincia hay 104 molinos de donde sale el 90% de la yerba mate que se consume en el país. El 55% de esa cantidad la manejan 4 grandes molinos, que producen yerba de primera calidad. Hay molinos muy pequeños que manejan muchas marcas y no pueden entrar en el gran mercado. Entonces, las empresas chicas, para competir, deben hacerlo en función del precio, pero esto gravita directamente sobre la calidad del producto.

"La provincia —agregó— al asegurarles una marca, unificando sus producciones con buena entrada en el mercado, va a controlar la calidad de la yerba, porque se hará responsable de ella con la publicidad que emita.

"El Estado no puede mantenerse cruzado de brazos esperando que las leyes del mercado resuelvan los problemas económicos con equidad y con justicia.

"Creemos que se debe hacer punta para promover el desarrollo de acuerdo con sus propias planificaciones y hay que servir a los sectores que necesitan apoyo para crecer y desarrollarse. Esto no quiere decir, de ninguna manera, que el Estado se pondrá a fabricar algo, sino que promoverá el avance de determinadas áreas económicas".

Como era obvio, la Federación de Molineros de Yerba y la Cámara de Molineros Yerbateros que nuclea a los grandes molinos (ubicados fuera de la provincia) calificaron al proyecto de estatizante, sosteniendo además que se está frente a un proceso de colectivización de los medios de producción.

Al respecto el gobernador aclaró que el Estado no tenía la intención de producir yerba, sino sólo crear una marca y promocionarla, para luego de consolidarla en el mercado cederla a la sociedad que habrá de formarse con los molinos que intervinieran en el proyecto.

La distribución y la comercialización quedarían en manos de una empresa privada, restringiéndose el papel del Estado provincial a los aspectos estrictamente promocionales.

La implementación de este proyecto aún no ha sido evaluada en sus impactos respecto al sector productor primario y al papel de los molinos pequeños, pero seguir su marcha permitirá poner a prueba ciertas innovaciones en políticas surgidas en los estados provinciales.

Las políticas laborales

El sector asalariado del agro argentino, según el Censo de Población de 1980, alcanza a 635.239 ocupados con remuneración, debiéndose señalar que entre 1960 y 1980 la disminución del volumen de asalariados agrarios es entre 5 y 10%, mientras que algunas estimaciones muestran que el empleo industrial descendió más que el agropecuario.

Como se mencionó en apartados anteriores, el aumento del producto agropecuario en el mismo período presenta un importante incremento. De aquí se infiere que la productividad de la mano de obra se incrementó sin que este hecho se tradujera en mejoras en los ingresos de los trabajadores. Como es lógico concluir, la escasa organización del sector, su baja sindicalización, explican, en parte, sus bajos niveles de remuneración, que llegan inclusive a ser inferiores a los previstos legalmente.

Contribuyen a este hecho algunas de las transformaciones agrarias ya señaladas:

a) la expansión del sistema de contratista, en especial en la producción de cereales y oleaginosas, en el desmonte y reforestación ha llevado a la existencia de una mayor intermediación entre el productor agrario y el asalariado; en estos casos el vínculo laboral se establece con el contratista. Un proceso semejante aparece en algunas cosechas no mecanizadas —peras y mazanas, vid, algodón— donde existen "enganchadores de mano de obra" o también en aquellas actividades donde el contratante del cosechero es la agroindustria.

b) la incorporación de tecnologías ahorradoras de mano de obra, que además de disminuir los volúmenes absolutos de trabajadores requeridos, han abreviado notablemente los períodos de contratación, tendiendo a hacer más estacionales las demandas.

A partir de 1976 se estimuló la mecanización de cosechas posiblemente con el objetivo implícito de aliviar potenciales conflictos en áreas de gran concentración de trabajadores estacionales: caña de azúcar y algodón. La recolección de estos productos demandaba aproximadamente entre 60.000 y 100.000 hombres cada una, estableciéndose inclusive corrientes migratorias desde Bolivia para la caña y desde Paraguay para el algodón.

En el área algodonera, se incorporaron cosechadoras mecánicas estimuladas por la apertura de una línea de créditos del Banco del Chaco en 1978, favorecida su importación por el tipo de cambio. Esta incorporación

de capital fue accesible sólo para los sectores empresarios, y se estima que entre 1978 y 1981 se adquirieron alrededor de 150 cosechadoras, de las que estarían en actividad 100 en la principal provincia productiva (Chaco).

Esta adopción tecnológica, obviamente, repercutió en el mercado de trabajo estacional al disminuir fuertemente las demandas laborales.

En la región cañera, se adquirieron cosechadoras integrales y semimecánicas para levantar toda la cosecha en forma mecánica, no obstante aún hoy parte de la misma se realiza en forma manual.

c) la incorporación de nuevas variedades, híbridos y agroquímicos, tendieron a concentrar las demandas laborales en períodos fijos de tiempo durante el año calendario.

Este conjunto de transformaciones tuvo importantes consecuencias en el mercado de trabajo: disminuyeron las demandas de asalariados permanentes, se concentraron y acortaron los períodos de contratación de transitorios, cambiaron las calificaciones requeridas incrementándose la heterogeneidad del sector asalariado.

Todos estos hechos han contribuido a fragmentar los intereses del conjunto de los trabajadores agrarios; en ese sentido son escasas las reacciones con características organizativas de sus reivindicaciones. Desde 1945 la Federación Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (FATRE) es la entidad representativa de toda la rama agropecuaria a nivel nacional, pero se estima que su nivel de afiliaciones actuales no alcanza al 10% de los trabajadores del sector.

En 1980 se dicta la ley 22248 "Régimen Nacional del Trabajo Agrario" que reemplaza al Estatuto del Peón de 1944 que junto a la ley 13020 protegían el trabajo agrario tanto estacional como permanente.

El nuevo régimen creó la Comisión Nacional de Trabajo Agrario formada por dos representantes del Ministerio de Trabajo, uno por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, uno por el Ministerio de Economía, dos por los empleadores y dos por los trabajadores. Entre las atribuciones de esta Comisión se encuentran: a) reglamentar a las comisiones asesoras regionales; b) establecer categorías y sueldos mínimos para los trabajadores permanentes; c) determinar condiciones de vivienda y alimentación para los trabajadores estacionales; d) fijar normas de higiene y seguridad, etc.

Las comisiones asesoras regionales también incluyen representantes del Estado, el sector empresario y los trabajadores, teniendo a su cargo elaborar propuestas y asesorar en temas específicos para que la Comisión Nacional establezca regulaciones en aspectos que la ley general no prevé.

El PRONAGRO reconoce que "esta normativa tiene dos grandes limitaciones, por un lado no contempla en su totalidad la complejidad de las relaciones laborales en el medio rural, dejando fuera de su ámbito de afiliación, entre otros, al trabajador familiar sin remuneración; por otro, los derechos que acuerda son notoriamente desventajosos en relación a los que reconoce la Ley de Contrato de Trabajo aplicable al resto de los trabajadores. Por lo tanto, el PRONAGRO sostiene la necesidad de revisar en profundidad la legislación laboral y salarial vigente, para que ésta tenga en cuenta las par-

ticularidades del trabajo en el medio rural. La Secretaría de Agricultura y Ganadería, hasta tanto se sancione un nuevo régimen legal, propiciará la integración de la Comisión Nacional de Trabajo Rural y las Comisiones Asesoras Regionales, que deberán operar en el ámbito del Ministerio de Trabajo según la legislación vigente; propendiendo a su vez la activación de las Delegaciones Regionales en conjunción con la integración del área de Seguridad Social a efectos de que mediante la delegación de funciones e integración, se cumplan los objetivos de fiscalización y asesoramiento, sin duplicar estructuras administrativas ni incrementar costos operativos".

Sin embargo, poco es lo que se ha avanzado en el tema, persistiendo las características de desprotección al trabajador rural.

IV. Escenarios posibles

Desde la segunda post-guerra, los distintos organismos ligados al problema agrícola han fundamentado la necesidad de "modernizar" al agro de los países del Tercer Mundo, como una forma de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de importantes sectores de la población.

En el discurso de estos organismos (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), el concepto de modernización aparece ligado a la aplicación de la ciencia y la tecnología en la producción agraria. Como hemos señalado en el punto precedente, los sucesivos fracasos en cuanto a los alcances y repercusiones de las nuevas tecnologías fueron incorporando otras variables a considerar para el logro de los objetivos modernizantes: rentabilidad y costo de la tecnología a incorporar, trabas estructurales que impedían los aumentos de producción, a la vez que limitaban la expansión del mercado interno a través de una desigual distribución del ingreso.

Identificadas las causas, los modelos de políticas tendieron a actuar sobre ellas. Se llevaron a cabo, en consecuencia, proyectos de investigación genética obteniéndose nuevas semillas que incrementaron notablemente los rendimientos (Revolución Verde); la Alianza para el Progreso apoyó a través del Banco Interamericano de Desarrollo planes de reformas de las estructuras agrarias.

Por otra parte, los países centrales comienzan a mirar al agro como un mercado de consumo tanto de bienes de capital (maquinaria agrícola) como de manufacturas industriales, implementando, en consecuencia, políticas de subsidios, créditos o ayudas que faciliten el reacondicionamiento de las estructuras latinoamericanas a la nueva situación del mercado mundial.

Diversos mecanismos se viabilizan para lograr estos objetivos: a) desarrollo de obras de infraestructura: vías de comunicación, transporte, sistemas de riego; b) incorporación y difusión de nuevas tecnologías tanto mecánicas como biológicas (semillas, agroquímicos), a través de agencias oficiales o de las corporaciones productoras; c) estímulos a la producción de materias primas de origen agrario necesarias para la agroindustria transformadora, dominante en el mercado mundial del agronegocio, ya sea para su

posterior utilización como insumo para otras producciones (soja para alimentos balanceados a utilizar en la ganadería de los países centrales) o para su transformación en alimentos industrializados a consumir por las capas altas urbanas o para su exportación a las economías centrales (García, 1981; Petras, 1981).

Las corporaciones transnacionales tuvieron así un papel preponderante en esta reestructuración de las economías agrarias latinoamericanas, generándose un sistema verticalmente integrado, que parte de la producción de insumos para el agricultor, adquiere su producto para procesarlo y luego distribuirlo al consumidor final. Como señala Barkin (1980), "el *agrobusiness* transnacional ha emergido como un importante elemento de las economías nacional e internacionales. Está participando en la reestructuración de la producción agrícola, en el cambio tecnológico, en el proceso de trabajo, en la característica de los alimentos producidos, en la standarización de los hábitos de consumo a escala mundial".

Este proceso de internacionalización de la economía, signado por la centralización del proceso de acumulación a escala mundial, supuso que también los grupos económicos y los Estados nacionales de los países dependientes tendieran a la unificación de los mercados nacionales, superando las barreras regionales internas, a través de obras de infraestructura que facilitarían la comunicación interregional, incorporando sistemas de transporte y frío que permitieran la movilidad de los productos perecederos o introduciendo variedades productivas que facilitarían el transporte.

Desde esta perspectiva, el modelo de modernización y crecimiento agrícola consistió en "una importación sistemática de conocimientos, métodos y bienes correspondientes al nivel de desarrollo científico y tecnológico de los Estados Unidos". (García, 1981, pág. 50).

Por otra parte, este modelo tecnológico no fue adoptable por todos los sectores agrarios, debido especialmente a su sesgo capital intensivo y a los requerimientos de la agroindustria que exige ciertas condiciones de homogeneidad del producto únicamente obtenibles con la incorporación de insumos que implican erogaciones no siempre sostenibles por sectores campesinos.

En consecuencia, la modernización de la agricultura significó también una creciente polarización de la estructura agraria: expansión de empresas comerciales y marginación del proceso productivo de una capa importante de campesinos (Petras, 1981; Bengoa y otros, 1984, etc.). Asimismo, se han modificado las interrelaciones entre los distintos sectores de la estructura agraria, apareciendo nuevos agentes en el proceso productivo, como los contratistas de maquinaria agrícola o de desmonte, las empresas de servicios de fumigación, asesoramiento técnico, etc.

Por último las nuevas tecnologías han significado importantes modificaciones en las demandas de fuerza de trabajo.

En primer lugar, las tecnologías mecánicas son ahorradoras de mano de obra, razón por la cual han disminuido las demandas de empleo permanente para las labores de campo. Además dichas demandas se dirigen a obreros calificados: maquinistas, tractoristas, etc.

En segundo término, las nuevas semillas tienden a acortar los ciclos productivos, lo que unido a su mayor rendimiento por hectárea, ha significado demandas de trabajo estacional concentradas en los momentos de cosecha.

La incorporación de agroquímicos ha eliminado parte de los requerimientos de fuerza de trabajo en el ciclo productivo, lo que ha aumentado los períodos de desocupación.

Por último, se han mecanizado cosechas, disminuyéndose las demandas de empleo transitorio en algunas producciones.

En síntesis, el sector moderno ha generado una tendencia a la disminución del empleo permanente, combinándose con una mayor estacionalidad en las demandas de mano de obra a la vez que se produce una creciente diferenciación dentro del grupo de asalariados debido a los requerimientos de calificación y a la inestabilidad laboral del grueso de los asalariados.

La Argentina no ha sido ajena a este proceso, el discurso de la modernización ha prevalecido en los últimos años como el objetivo prioritario a alcanzar para lograr el desarrollo económico y social.

La expansión de la producción agrícola, los aumentos de productividad tanto respecto al factor tierra como al factor trabajo, la creciente homogeneización de los procesos de trabajo y de los bienes agrícolas producidos han avalado este discurso.

Se ha favorecido así la imagen de la "posibilidad" de alcanzar cambios en los patrones de desarrollo a partir de reforzar este modelo.

Las exportaciones de origen agropecuario hoy significan el 80% del total exportado, lo que ha permitido obtener una balanza comercial favorable, mientras que históricamente el no crecimiento agrario había constituido un serio obstáculo al crecimiento del empleo industrial debido al déficit crónico en la balanza comercial.

Sin embargo, el actual superávit comercial ni siquiera alcanza para pagar los intereses de la deuda externa, que, en consecuencia, es permanentemente refinanciada y, por lo tanto, creciente.

Este contexto internacional y nacional ha llevado a reforzar la capacidad de presión de las principales entidades corporativas del agro: Sociedad Rural Argentina y Confederaciones Rurales Argentinas, que nuclean especialmente a las burguesías agrarias, productoras de granos y carnes.

Por otra parte, la "pampeanización" del resto del país, resultante de la expansión de productores tradicionalmente reservados al área pampeana (cereales y oleaginosas), ha contribuido a una "unificación" de la imagen del sector agropecuario.

En efecto, esta expansión no sólo ha homogeneizado producciones sino también formas productivas. Las tecnologías, los tipos de empresas, los empresarios mismos, los canales de comercialización de estos productos, son similares en todo el territorio nacional.

Mientras tanto los productos y los productores tradicionales de las economías regionales han sufrido serios procesos de deterioro. Se han pauperizado sectores campesinos, han quebrado empresarios pequeños y medianos, se han acrecentado la subordinación del sector agrario al agroindus-

trial, han disminuido las demandas de mano de obra provocando serios desajustes en los mercados de trabajo regionales.

En síntesis, las economías regionales sufren una profunda crisis. Por otra parte, en el contexto internacional y nacional de una economía recesiva, los estímulos a la producción vía precios, tasas de cambio o créditos subsidiados, introducen un conflicto latente con el sector obrero ya que los bienes exportables constituyen simultáneamente bienes-salarios, lo que provoca una baja del salario real.

En una primera etapa, el gobierno democrático aparece estimulando políticas que podían implicar ciertos cambios estructurales, a través de modificaciones en los tributos a la tierra. Las fuertes reacciones de las entidades corporativas lograron restringir la acción estatal, llevándola a una actitud pasiva y de mero manejo de las variables monetarias.

Prevalece así una búsqueda de legitimidad y consenso a través del establecimiento de políticas concertadas sectorialmente, antes que un programa de políticas que reconozca la existencia de relaciones y conflictos latentes intersectoriales.

La concertación sectorial supone una tensión por política intersectorial. Este hecho puede ser evidente en el caso del sector industrial, donde existen y se manifiestan enfrentamientos entre empresarios y obreros industriales. Pero el papel que cumple al agro en la Argentina —proveedor de divisas y bienes salarios— supone conflictos potenciales intersectoriales, e inclusive entre clases y fracciones de clase pertenecientes a distintos sectores económicos, por ejemplo empresarios-terratenientes ganaderos y asalariados urbanos, lo que Perry Anderson ha denominado "diagonalidad del conflicto".

No obstante este panorama, aparecen condiciones de participación y de generación de nuevas alternativas a partir de la apertura democrática: el estímulo a proyectos de desarrollo local en sectores populares del agro, la posibilidad de reconstituir actores sociales a partir de la creciente organización de sectores postergados en el área no pampeana, del agro al sector cooperativo como alternativa de la formación de núcleos transnacionalizados en el sector agroindustrial y el nuevo papel de los gobiernos provinciales reconociendo las demandas de los sectores en crisis en las cercanías regionales.

Sin duda, la resolución de las crisis regionales va a provenir del peso político que logren estos movimientos sociales si consolidan su organización.

Tendencias predominantes y secundarias

Seguidamente se analizarán las tendencias que se visualizan a partir de los procesos recientes en función de las políticas implementadas tratando de ponderar no sólo los efectos posibles sino también las fuerzas sociales que apoyan, las que se oponen y los cambios que proponen.

— Estímulo de la producción destinada al mercado externo.

En este punto, sus consecuencias más inmediatas remiten a una profundización del avance de sectores empresariales agrarios, y una tendencia a la homogeneización en los tipos de producción y estructuras agrarias a

nivel nacional. Las políticas han estado dirigidas a favorecer los precios de estos productos vía eliminación de las retenciones a la exportación, modificaciones en las tasas de cambio de divisas, estímulos económicos a la inversión en tecnologías que aumentan la productividad (fertilizantes).

Estas políticas han sido apoyadas y promovidas por las principales entidades corporativas del agro (SRA, CRA), inclusive tras ellas se han alineado las organizaciones representativas del sector cooperativo (CONINAGRO) y de sectores medios del agro. Las restantes e incipientes organizaciones agrarias aparecen como prescindentes en este tema específico, pero simultáneamente reclaman estímulos a las políticas que se centren en el mercado interno.

Los partidos políticos, en su discurso, ponen distinto énfasis en cuál debe ser la orientación que debiera prevalecer. Obviamente, los partidos liberales favorecen y reclaman la profundización de las políticas de apertura de la economía, mientras que el partido justicialista y los sectores de izquierda centran sus demandas en mercados internistas. No obstante, el discurso productivista recorre desde el liberalismo hasta el justicialismo. Los sindicatos urbanos, en general adherentes al justicialismo, sostienen políticas destinadas a favorecer el crecimiento del mercado interno, pero sin presentar una oposición cerrada a las medidas tendientes a favorecer el incremento de las exportaciones de origen agropecuario.

— Consolidación de la estructura de propiedad de la tierra, como se ha señalado a lo largo de este trabajo.

El sistema de propiedad de la tierra no aparece cuestionado ni por las entidades corporativas ni tampoco por los partidos políticos, inclusive los mayoritarios de base popular.

Las tendencias hacia modificaciones en el sistema de distribución de la misma, en cambio, constituyen una reacción de los nuevos movimientos de base campesina que están gestándose en el área extrapampeana.

En este sentido, si bien su peso es aún irrelevante a nivel nacional, en los niveles locales (provinciales y regionales) sus demandas tienen cada vez más fuerza e inclusive han logrado su reconocimiento en organismos estatales. En efecto, algunas de estas organizaciones forman parte de los Consejos Asesores Regionales del INTA en organismos provinciales, e inclusive son interlocutores reconocidos en instituciones nacionales que establecen políticas para productos regionales.

Sin duda, el acelerado crecimiento de estos movimientos que empezaron con bases vecinales y que actualmente se plantean coordinaciones que llegan a superar los ámbitos provinciales, muestra el germen de una tendencia contrapuesta a la dominante a nivel nacional.

— Deterioro creciente de las producciones regionales.

Si bien ésta es la tendencia predominante, es en este aspecto donde aparecen las mayores posibilidades de transformaciones que reviertan el actual desequilibrio en el desarrollo regional.

En este sentido, se puede constatar que las tendencias prevalecientes a nivel internacional de formación de núcleos transnacionalizados en los complejos agroindustriales en los distintos productos regionales, han sido

contrapesadas por una creciente participación de los sectores cooperativos en los procesos de agro-industrialización. Estos movimientos han contado con el apoyo de los gobiernos locales y a partir de esta confluencia de intereses se han logrado revertir políticas nacionales, e inclusive "salvar" la quiebra financiera de sectores cooperativos.

Los movimientos de base campesina a través de sus luchas y reivindicaciones están lentamente generando proyectos de desarrollo alternativo, que incluyen tecnologías apropiadas, titulaciones de tierras, canales optativos de comercialización, incrementos de sus poderes de negociación de precios en el mercado de productos a través de ventas conjuntas, investigación en nuevas tecnologías apropiables. Obviamente, para que este tipo de proyectos se genere y prospere fue necesaria la existencia de espacios de participación, es decir que la continuidad democrática constituye un prerrequisito para su factibilidad. Tanto los estados provinciales como el Estado nacional han abierto espacios institucionales que permiten el avance de estos sectores en su organización.

— Creciente fragmentación del sector asalariado agropecuario.

Tal como se señaló anteriormente, este sector aparece con una creciente heterogeneidad que, unida a su dispersión geográfica, dificulta su organización y el sostenimiento de reivindicaciones salariales y de condiciones de trabajo.

No se visualizan fuertes tendencias que permitan revertir esta situación ya que, a pesar de que su volumen supera la base de apoyo a los sindicatos metalúrgicos, sus organizaciones sindicales no tienen fuerza dentro del sector sindical nacional.

En este sentido, pareciera que la única posibilidad de cambios debería provenir de estímulos producidos en organismos estatales.

La integración de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario y sus comisiones asesoras regionales significaría la apertura de un espacio que facilitaría la organización de intereses del sector.

V. Algunas reflexiones finales

El análisis del papel del agro argentino está teñido de una explicación economicista. Existe una profusión de trabajos centrados en el papel de los precios en el mercado interno y externo, el rol de la tecnología, la adopción tecnológica, sistema de producción, rentabilidad, influencia de los estímulos económicos.

Los debates centrales ocasionalmente han incorporado aspectos sociológicos y políticos. Quizás, la etapa más rica en este aspecto ha tenido lugar durante principios de los setenta.

Allí se profundizó en problemas de estructura agraria, campesinado y asalariados rurales, papel de las explotaciones familiares, rol de las principales entidades corporativas del agro, la renta de la tierra y su carácter de obstáculo al desarrollo. También existieron algunos trabajos donde se planteaban posibilidades y condicionantes para el establecimiento de alianzas entre sectores populares del agro.

En esa etapa, los partidos políticos mayoritarios reconocían la importancia del Estado como actor en los procesos de desarrollo y cambio de las condiciones de acumulación.

En la etapa actual, la ideología predominante es la del Estado no intervencionista. Se pone el acento en la privatización de las empresas del Estado, la desregulación, es decir, la libertad económica, hasta los partidos populares temen hablar del rol protagónico del Estado.

De continuar esta tendencia, el peso político de las corporaciones tradicionales del agro se va a acrecentar. Históricamente han tenido, hasta en las etapas más progresistas, un cierto poder de "veto" respecto a las políticas para el agro, por lo tanto es de esperar que consoliden e impulsen políticas que favorezcan a la cúpula de la burguesía agraria.

Contradictoriamente con esta tendencia, coexiste la libertad política, con la que se abren espacios de participación y organización popular. En este sentido, es esperable la consolidación de las organizaciones de base en sectores subalternos del agro, cuyas reivindicaciones no coinciden con las grandes corporaciones, aunque no necesariamente tengan signo contrario. Pero sí es posible esperar que estas organizaciones formen parte de movimientos sociales que reivindiquen políticas redistributivas, y en este caso la posibilidad de enfrentamientos se acrecienta.

Estas previsiones suponen un panorama conflictivo también en términos de garantizar la perdurabilidad democrática, por lo cual parece indispensable el rol del Estado en su actual carácter de subordinación hacia las políticas determinadas internacionalmente.

Bibliografía

Anderson, Perry, "Democracia y dictadura en América Latina en la década del 70", *Cuadernos de Sociología* núm. 2, Carrera de Sociología, Universidad de Buenos Aires, 1988.

Barkin, David, "El impacto del 'agribusiness' en el desarrollo rural", 5º Congreso Mundial de Sociología Rural, Talleres 1, México, 1980.

Bengoia, José; Crispí, Jaime; Cruz, María Elena; Leiva, Cecilia, "Capitalismo y campesinado en el agro chileno", en *Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol. 3, núm. 2, Ed. Presencia, Bogotá, 1980.

Campo Nuevo, periódico mensual, Ediciones Campo Nuevo, varios números de 1986 a 1988, Buenos Aires.

Flishman, Guillermo, *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, Siglo XXI, México, 1977.

García, Antonio, "Naturaleza y límites de la modernización capitalista de la agricultura", en García, A. (comp.), *Desarrollo agrario y la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

La Nación, periódico diario. Consultado de enero de 1984 a abril de 1988, Buenos Aires.

Ministerio de Economía. Secretaría de Agricultura y Ganadería, PRONAGRO, Programa Nacional Agropecuario, mayo, Buenos Aires, 1985.

Murmis, Miguel, "Sobre una forma de apropiación y utilización del espacio rural: el terrateniente pampeano y un intento de transformarlo", en *Terratenientes y desarrollo capitalista en el agro*, CEPLAES, Quito, 1979.

Palomino, Mirta, *Tradición y poder: La Sociedad Rural Argentina. 1955-1983*, CISEA, Buenos Aires, 1987.

Petras, James, "Cambios en la estructura agraria de la América Latina", en *Desarrollo agrario y la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Sidicaro, Ricardo, "Poder y crisis de la gran burguesía agraria argentina", en Rouquie, A. (comp), *Argentina hoy*, Siglo XXI, 1982.

Centralización y descentralización del Estado en Chile*

Alvaro Díaz**

I. El centralismo estatal en Chile

1. La debilidad de la "cuestión regional"

A diferencia de otros países latinoamericanos, el Chile del siglo XX se ha caracterizado por una organización estatal con alto grado de centralismo, donde las regiones, provincias y municipios no jugaron un papel relevante, ni en el sistema de administración, ni tampoco en el sistema de poderes. A lo largo de la historia del país, el centralismo estatal fue impuesto y reimpuesto por vías coercitivas, rompiendo tendencias federalistas y autonomistas una y otra vez. Sin embargo, a partir de los años treinta, cuando precisamente se instala un Estado de Compromiso con una democracia que fue progresivamente expandiéndose, el centralismo estatal se hizo hegemónico: logró permear la conducta de todas las clases y fuerzas sociales.

Existen numerosos antecedentes que afirman esta tesis. Desde finales del siglo pasado no se han producido antagonismos de base regional en los conflictos dentro del bloque en el poder, como sucedió a mediados del siglo pasado. A partir de 1932 en adelante tampoco han resurgido movimientos sociales o políticos populares con demandas federalistas, ni tampoco movimientos políticos o sociales con demandas de autonomía regional. Pareciera que la cuestión regional y municipal fue literalmente borrada de la conciencia popular. Desde hace medio siglo ha sido recurrente que todas las fuerzas políticas nacionales concentraran sus demandas *principales* en

* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

** Investigador de SUR, Santiago, Chile.

torno de los aparatos centrales del Estado.¹ Es allí donde vieron la posibilidad de realización de sus intereses y de resolución de conflictos.

Obviamente esto no quiere decir que no existieran problemas ni demandas regionales. En el país existe una clara diferenciación regional (Galilea, 1987). Desde siempre, ha estado latente la posibilidad de conflictos regionales. Esto proviene de las propias contradicciones de un capitalismo periférico, caracterizado por un desarrollo espacial profundamente desigual y heterogéneo. Proviene también del hecho de que el Estado unitario centralizado, a pesar de que entre 1932-1973 tuvo una democracia muy desarrollada en contraste con Latinoamérica, generaba grados importantes de exclusión social y política, especialmente para aquellos sectores populares que no disponían de condiciones de organización legalmente aceptadas (pobladores, campesinos, trabajadores de la pequeña industria, etc.). Los efectos fueron muy evidentes: la alta concentración de población en Santiago y la región central es una evidencia de ellos.² A su vez, la propia región metropolitana está dividida en dos grandes zonas.³

Sin embargo, todavía no se ha manifestado una crisis regional abierta, en el sentido de un conflicto político y/o social que se condense espacialmente en un territorio específico.

Pareciera que en la cabeza de los habitantes de este país, aún no vuelve a resurgir la cuestión regional o municipal, como antaño lo fue la "cuestión social" y hoy lo es la "cuestión democrática". Sin embargo, los tiempos están cambiando; en el contexto de un posible escenario democrático, incluso de prolongación de la dictadura, parece inevitable que la "cuestión regional" resurja con una potencia y legitimidad nunca antes vista y se funda con la "cuestión democrática" y la "cuestión social".

Pero es necesario reconocer que el centralismo impregnó profundamente la cultura chilena: no solamente se manifestó en las corrientes conservadoras, sino también en aquellas liberales, radicales, demócratacristianas y de izquierda. El centralismo no sólo fue sello característico del Estado Oligárquico (1833-1925), sino también del llamado Estado de Compromiso (1932-1973). En este período —el más democrático de la historia chilena— todas las clases, movimientos sociales y partidos confluyeron hacia el aparato central del Estado chileno, que residía en la capital, donde se condenaron las confrontaciones y los compromisos. Allí se conseguían franquicias y beneficios para algunos; allí se obtenían conquistas sociales para otros. Y esta experiencia de las fuerzas sociales en continua pugna y compromisos definió la dimensión centralista de los proyectos políticos.

Esto lleva a concluir que el centralismo no sólo fue funcional a la conservación del poder de las oligarquías de viejo y nuevo cuño, sino que también sirvió a la realización de reformas estructurales de corte progresista y reaccionarios que, entre 1964 y 1988, terminaron por cambiar la faz de la nación.

¿Qué explica este fenómeno tan particular a Chile? El que haya perdurado por tanto tiempo, permitió a algunos achacarlo a una supuesta "tradicción centralista" heredada desde tiempos de la colonia.⁴ Pero esta explicación —de por sí ahistórica— parece completamente insuficiente porque

ignora a priori, numerosos fenómenos que evidencian la importancia de la cuestión regional a lo largo de la historia de Chile. Otra forma de abordar este fenómeno es considerar que la reproducción del centralismo estatal en Chile no surge de un acto fundacional que perdura indemne a través de los tiempos ("el ideal portaleano"), sino que es una resultante histórica de los conflictos sociales, reproducida una y otra vez.

Quizás esto se evidencie con mayor claridad al considerar cuatro grandes coyunturas históricas —que nosotros provisionalmente hemos denominado "eslabones"— que reprodujeron, y a la vez reconfiguraron, las características centralistas del Estado chileno.

2. Primer eslabón: el Estado Portaleano

Para encontrar la primera coyuntura es preciso remontarse a los albores de la república. Bastante se ha dicho del poco tiempo que duró el período que media entre la independencia y la constitución del Estado Nacional. Lo que en Chile se llamó la "primera anarquía" (1818-1833), fue superada rápidamente en comparación con el resto de Latinoamérica. Su origen se encuentra en la temprana unificación de la naciente burguesía chilena que, bajo la conducción de Portales, logró imponer un régimen conservador-católico y autoritario. La victoria del modelo centralista en aquel entonces puede explicarse por múltiples motivos que en aquel tiempo fueron importantes: la geografía del país, que facilitaba las comunicaciones por vía marítima; el predominio de la actividad económica en la zona central cercana a la capital; un país relativamente homogéneo dentro de sus fronteras, en tanto la sociedad mapuche estaba realmente fuera del territorio (situación muy distinta a la de Bolivia o de Perú). Todo ello determinó que las fuerzas centrifugas fuesen más débiles. Y la clase dirigente pudo entonces instaurar un orden oligárquico estable que puso fin a la anarquía e impulsó la primera ola de desarrollo capitalista del país, particularmente notable entre 1845 y 1860.

Esto es lo que permite afirmar a un historiador conservador como Eyzaguirre que "en contraste con el desorden endémico de los demás países latinoamericanos, Chile logra, bajo el imperio de la Constitución de 1833 y la firmeza de sus gobernantes una sorprendente estabilidad política".⁵ Lo que por cierto no impidió que en 1851 y 1859 se desarrollaran dos guerras civiles que reflejaban la rebelión de las élites provinciales contra el predominio de Santiago. Pero el resultado de ambos conflictos sólo sirvió para consolidar un centralismo estatal, esta vez más integrador y menos excluyente para las élites provinciales derrotadas.

3. Segundo eslabón: economía de enclave

Sin embargo, la perdurabilidad del centralismo estatal no fue solamente producto del voluntarismo fundacional de las élites dirigentes de aquel entonces. En efecto, el ideal portaleano del Estado, que había durado por

tres décadas (1831-1861), fue sistemáticamente desarticulado entre 1861 y 1891, abriendo paso a lo que se llamó el "Régimen Parlamentario" de tipo oligárquico, caracterizado por su alto grado de corrupción (1891-1924).⁶ Pero la desarticulación del ideal portaleano entre 1861 y 1891, no se debió a la reconstitución de bloques burgueses regionales —rústicos, oligárquicos, pero burgueses al fin de cuentas—, sino a una literal ampliación del Estado "por arriba". Esto se evidencia al corroborar que durante ese período los municipios y las provincias se hicieron más dependientes de la autoridad central. Ciertamente esto tiene que ver con la derrota de las élites provinciales en las dos guerras civiles de 1851 y 1859. Pero esta derrota no fue total: si bien Santiago impuso su predominio, aceptó integrarlas en el bloque en el poder de aquel entonces. Para las élites provinciales esto significó que por un lado, su poder regional disminuía, y por otro, sus posibilidades de inserción en el sistema político se abrían. De allí que decae la influencia del ejecutivo, crece la influencia del Congreso, comienza a institucionalizarse un sistema de partidos y entran a dominar la escena política los liberales, desplazando a los nacionales y el montt-varismo.

Pero el resultado de estos cambios, en el contexto de agotamiento y crisis del primer ciclo de expansión capitalista de la economía chilena, era un debilitamiento de la capacidad de intervención del Estado. Por ello es que el centralismo habría nuevamente entrado en crisis, posiblemente acrecentándose fuerzas centrífugas de tipo regionalista, de no haber mediado dos hechos históricos de singular trascendencia.

¿Qué parece haber evitado este curso posible de la historia? Es aquí donde debería considerarse el segundo eslabón histórico que reprodujo, reconfigurando a la vez, el centralismo estatal. Entre las décadas de 1870 y 1880, se generan dos fenómenos trascendentales que asegurarían la reproducción prolongada del modelo centralista: primero, el Estado chileno logra ampliar —por la vía militar— sus fronteras territoriales hacia el norte y hacia el sur, lo que aumentó el poderío militar de las FF.AA. y la hegemonía del gobierno central; segundo, se constituye la actividad salitrera exportadora, bajo dominio del capital inglés, que desde entonces comienza a transferir excedentes hacia los fondos fiscales. A partir de entonces, el "boom" de las exportaciones salitreras, entre 1890 y 1920, permitió que los ingresos fiscales se multiplicaran por ocho veces, siendo el 97% proveniente de impuestos a la exportación. Es decir, el Estado se fortalecía sin afectar sustancialmente los intereses económicos de la burguesía chilena, ni tampoco de las demás clases sociales.

Se constituye así un Estado cuya fuerza se nutre de la economía de enclave, situación "atípica" (Osorio, 1985) que ya dura ¡100 años!. Este mecanismo permitió aumentar la importancia del poder central: si por un lado, la burguesía pasó a depender en forma creciente del Estado para asegurar su reproducción material (de allí su histórica vocación parasitaria), por otro, permitió una relativa autonomía de "lo político" respecto de "lo económico". Esto permitió que afloraran tendencias liberales e industrialistas que, utilizando ese poder central, propugnaban un desarrollo capitalista más autónomo. El proyecto de Balmaceda es una clara evidencia de ello: la gue-

rra civil de 1891 (10.000 muertos) indica la fractura que se produjo en el seno de la clase dominante.

El triunfo de la burguesía terrateniente y comercial sobre la tentativa balmacedista se expresó en dos direcciones: primero, en una instauración del parlamentarismo como poder central; segundo, en una reforma administrativa descentralizadora que otorgaba independencia política, administrativa y de recursos a los municipios (la "comuna autónoma"). El proyecto de ley aprobado en el Congreso, pretendía establecer gobiernos locales elegidos por votación directa, con posibilidades de establecer impuestos y percibir recursos del Gobierno Central.

Pero la realidad pudo más que el voluntarismo: "no existió la participación local que se buscaba ya que los objetivos planteados eran irreales para el contexto social y político que prevalecía en el país. En efecto, la Asamblea de Electores (del municipio) pasó a ser instrumento de los distintos sectores políticos, y el hecho de que las Municipalidades fuesen el centro de la corrupción electoral, significó que los cargos comunales y el presupuesto se utilizaran con ese objetivo".⁷

Al poco tiempo, los municipios comenzaron a perder funciones en forma cada vez mayor. El debilitamiento extremo del poder ejecutivo no resultó favorable al fortalecimiento del poder de las provincias o municipios, sino en un incremento notable del poder del Congreso. La centralidad del Estado quedaba restablecida mediante una democracia parlamentaria oligárquica. El Estado centralizado evidencia su capacidad de incorporación social, aunque sólo fuera para aquellos que disponían de poder económico.

4. Tercer eslabón: Estado de compromiso y capitalismo de Estado

La crisis del Estado oligárquico en los años veinte —y especialmente de su peculiar forma de régimen— coincide con la crisis del enclave salitrero y del conjunto de la formación social. En este contexto, existen antecedentes —aún no suficientemente relevados— del surgimiento de una demanda federalista pero ya no de élites dominantes, sino impulsada por grupos populares emergentes. Pero sus propuestas federalistas fueron derrotadas y olvidadas durante muchos años, incluso por los partidos populares. La Constitución de 1925, base legal del Estado de compromiso, fue la recomposición de una nueva forma de centralismo, esta vez presidencialista, pero que a la vez abrió paso —después de 7 años de dictadura— a una forma más democrática del Estado capitalista.

Por ello, es que en el caso chileno, "centralismo" y "autoritarismo" no fueron sinónimos, tal como hoy —en el contexto del régimen autoritario—, no son identificables "descentralización" con "democratización".

Interesa aquí destacar dos fenómenos importantes que parecen haber favorecido la recomposición del centralismo estatal.

Por un lado, se produce la dinamización del enclave cuprífero en los años treinta, cuya importancia perdura hasta la fecha, (aunque desde 1971

ya no es enclave extranjero). Demás está señalar que los impuestos a las exportaciones cupríferas no sólo posibilitaron una superación temprana de una crisis fiscal, que podría haber sido mucho más grave y prolongada, sino que también dieron base material a un Estado central fuerte e intervencionista que tendencialmente acrecentaría su fuerza desde los años cuarenta hasta los setenta.

Por otro, emerge un nuevo bloque en el poder y de alianzas sociales que se consolida a partir de 1932. Pero el proceso fue bastante tortuoso. Se sabe que sectores del movimiento popular levantaron opciones federalistas a la Constitución de 1925 que establecía un régimen presidencialista. La posterior crisis política de 1931-1932 que siguió a la caída de Ibañez, también generó tendencias centrífugas importantes. Con el tiempo, la resultante sería la emergencia de un Estado de compromiso que estaría acompañado por una fuerte intervención del sector público en la economía. El compromiso no fue entre bloques regionales, sino entre fuerzas sociales —representadas por partidos— que operaban nacionalmente. A partir de entonces se inicia un acelerado proceso de industrialización y urbanización que consagró la centralización política del Estado.

Si bien la Constitución de 1925 consagró una nueva división político-administrativa del Estado (25 provincias divididas a su vez en comunas) que intentaba un cierto modelo de autonomía política y una descentralización administrativa local, no se establecían atribuciones privativas de los municipios que la hicieran efectiva. Como lo señala claramente un texto ya citado: "Los municipios tenían facultades referidas a las áreas de salud, educación, recreación, desarrollo industrial, comercial, agrícola, obras públicas y vialidad. La reducción paulatina de estas facultades —que pasaron poco a poco a manos de organismos centralizados del Estado— hicieron del Municipio una institución escasamente importante en la producción de servicios públicos o desarrollo local. Más aún, también una limitación creciente de sus atribuciones y una reducción permanente de sus ingresos propios, en beneficio del fisco nacional, aun cuando mantuviera cierto estatus político".⁸

Si bien durante cuarenta años se vivió un proceso de democratización progresiva —con retrocesos por cierto— que incorporaría a la política a vastos sectores sociales antes marginados, ello no se expresó en procesos de descentralización estatal o crecimiento del poder de municipios y/o provincias. Más que nunca, todas las fuerzas sociales y políticas concentrarían su atención en el poder ejecutivo del Estado y en el parlamento. Asimismo, ese período fue marcado por el desarrollo de las funciones económicas y sociales del Estado, así como la dinámica propia del crecimiento administrativo-burocrático y la consolidación de una fuerte burocracia.

La combinación de ambos procesos terminó por consolidar un Estado muy centralista, pero democrático, hacia principios de los sesenta. Se potenciaba así la autonomía de "lo político" respecto de "lo económico" y "lo social". Por un lado, esto potenciaba las posibilidades de transformaciones estructurales del país, que postulaban fuerzas progresistas del país. Por otro, es evidente que las limitaba al expropiar la iniciativa social y popular (sectorial y territorial), en tanto colocaba como protagonistas a partidos e

instituciones centrales del gobierno y el parlamento, así como élites de poder fuera de la decisión democrática de las mayorías (Justicia y FF.AA.).

5. Cuarto eslabón: centralismo autoritario y descentralización del Estado

Los antecedentes de las reformas administrativas del Estado que el régimen autoritario impulsó desde 1974 se encuentran entre 1964-73, cuando gobiernos con predominio de ideologías progresistas se plantearon el objetivo de superación de las desigualdades estructurales y regionales que eran evidentes en el país. Ello constituyó uno de los pilares de los programas económicos de los gobiernos de la Democracia Cristiana y de la Unidad Popular. Para modernizar el país se requería realizar transformaciones estructurales (entre ellas la reforma agraria), y éstas suponían un desarrollo económico regional.

En este sentido, la descentralización estaba en la agenda política, sólo que tenía un sentido acotado: primero, no se trataba de una descentralización concedida por el gobierno bajo presión de una demanda regional, sino que fue impulsada desde el poder ejecutivo; segundo, el sentido que tenía era más económico que político. Ello marcó los proyectos de desarrollo regional que eran ejecutados por la Administración Central del Estado (Gobierno Central e Instituciones Autónomas), pero sin una desconcentración territorial de organismos funcionales y sin una descentralización administrativa favorable a organismos regionales, provinciales y comunales.

Entre 1967 y 1973 se desarrolla progresivamente una crisis del Estado de compromiso y del capitalismo de Estado, que no pudo ser superada democráticamente. Para efectos de este trabajo, interesa destacar que la crisis de la forma de Estado era también la crisis de una forma de centralismo estatal, tal como había sucedido con el centralismo oligárquico de la década del veinte. Pero no se trataba de una crisis "regional" del centralismo, sino de una crisis eminentemente política nacional que todas las fuerzas sociales vivieron como tal.

Lo que emergió con el Estado autoritario después de 1973 fue una nueva forma de centralismo estatal. La concentración autoritaria del poder coincidió con el desmantelamiento del capitalismo de Estado y la privatización. Paralelamente, en tanto ya no existían entramientos políticos o estatales al poder de los grupos económicos, se aceleró extraordinariamente la centralización de capitales.

Las cosas podrían haber quedado así, pero el gobierno militar —en su afán refundacional— no se quedó allí. A partir de 1974, y en base a las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, inició un proceso de "reforma administrativa integral" que estableció una nueva división político-administrativa, desconcentró funciones estatales hacia organismos regionales y municipales, privatizó otras y generó un proceso de perfeccionamiento de las técnicas administrativas (programación presupuestaria, asignación de recursos humanos y financieros, etc.). Esta

reforma administrativa no conllevaba la descentralización del poder, pero ciertamente cambió completamente las relaciones del Estado con la economía y la sociedad.

Hay aquí una innovación organizacional del Estado cuyas consecuencias son de largo aliento, independientemente de que se imponga un posible escenario democrático. En efecto, en un contexto de "transición pactada" de signo más o menos conservador o progresista, la descentralización no será revertida, sino a lo más, democratizada. Entre otros factores, porque las instituciones regionalizadas serán espacios de poder para actores de signo popular, pero también para fracciones conservadoras del actual orden.

Curiosamente fueron los militares los que emprendieron una tarea que no pudo ser desarrollada por otros gobiernos democráticos. Si bien tiene un claro contenido autoritario y antidemocrático, y contiene enormes insuficiencias y contradicciones, colocó en forma definitiva la cuestión regional en la agenda del futuro.

6. La asimetría de enfoques espaciales entre civiles y militares

No se puede dejar de reconocer los esfuerzos sistemáticos que se hicieron entre 1964 y 1973 por impulsar un desarrollo económico que disminuyese las desigualdades espaciales, tan evidentes en Chile, intentando gestar condiciones para una mayor autonomía relativa de las economías regionales. En todas las corrientes progresistas, siempre hubo una crítica al centralismo exagerado del Estado y de la economía, que se concentraban en la zona central, especialmente en la capital. Sin embargo, el enfoque fue insuficiente: "una buena parte de las estrategias de desarrollo regional se inserta en un paradigma caracterizado, por lo menos, por su sesgo industrial y urbano así como por el grado elevado de centralización decisional y la preferencia por soluciones que envuelven operaciones de gran escala".⁹

¿De dónde proviene esta insuficiencia? Ciertamente ello tiene que ver con la experiencia centralista de la historia chilena, que influyó en las ciencias sociales, particularmente las disciplinas de economía y sociología. La ausencia de un enfoque espacial probablemente se explica en parte porque en Chile aún no resurgen ni movimientos regionales, ni élites locales de significación nacional, que hicieran evidente la necesidad de analizar la dimensión espacial, como ya sucede desde hace tiempo en otros países del continente. El estudio de conflictos —que siempre se daban en espacios concretos— se acumulaba en análisis demasiado globalizantes, que concebían implícitamente la realidad social como algo continuo, pero no fracturado, ni asimétrico como efectivamente lo es. Sin embargo, debe reconocerse que esta herencia teórica comienza recién a ser superada, en forma bastante rápida¹⁰, aunque los vacíos en cuanto a proyectos políticos de oposición siguen siendo demasiado grandes.

Podría afirmarse que la tradición centralista reafirmó una especie de "centralismo conceptual" que aún afecta a las ciencias sociales en forma

general¹¹ (Slater, 1988), donde sólo los tiempos históricos parecen tener sentido, haciéndose caso omiso de las dimensiones espaciales. Hay en este sesgo un estructuralismo implícito, porque lo cierto es que la dimensión histórica no puede estudiarse sin articularla a una dimensión espacial.

Pero si los intelectuales civiles no pudimos visualizar la estrecha unidad que existe entre territorio y política¹², los "intelectuales de uniforme", armados con sus concepciones geopolíticas, sí lo habían hecho desde hace mucho tiempo. Es más, se sienten especialistas en la materia. Y era natural que así fuera porque son profesionales de la guerra, influenciados por la doctrina de seguridad nacional, la geopolítica y por una larga experiencia histórica en conquista territorial, algo siempre subvalorado por los civiles. Las FF.AA. durante largo tiempo, especialmente después de la II Guerra Mundial, habían construido una doctrina que privilegió el territorio chileno como escenario de la guerra contra el enemigo "interno". Hay entonces una profunda y peligrosa asimetría de concepciones entre civiles y militares: a diferencia de los civiles, los militares saben de la estrecha interrelación entre territorio y política.

No se piense entonces que la geopolítica es un puro enfoque doctrinario. Por primitivas que sean sus ideas de Estado y Nación, es una concepción que supera el "centralismo" que predominó en las ciencias sociales y en el pensamiento político de los civiles.

II. Fundamentos del proceso de regionalización (1973-1988)

1. La reorganización del Estado

Es sabido que el Estado chileno sufrió profundas modificaciones en la modalidad de su relación con la economía y la sociedad. El contenido refundacional que los militares le otorgaron a su intervención política y el paradigma neoliberal fueron los fundamentos de tal reorganización. Lo que fue difícil de captar para la oposición durante los primeros años, fue que las reformas impulsadas no eran sencillamente una regresión al pasado. Más aún, como quedó evidenciado con el proceso de descentralización, el gobierno militar recogía —a su manera— las críticas que durante dos décadas ya se venían haciendo al excesivo centralismo estatal. En este contexto es que se impulsa el proceso de regionalización.

La división político-administrativa del país implantada por el Régimen militar generó dos grandes cambios respecto a la existente hasta 1973: primero, estableció una nueva delimitación física del territorio nacional. En reemplazo de las 25 provincias y sus varias comunas, el país fue dividido en 13 regiones, 51 provincias, 318 comunas (actualmente 343). Surgía la región como un nuevo nivel, mientras que desaparecía el departamento y la subdelegación. La provincia fue definida como una micro-región con un ámbito geográfico y con una actividad productiva predominante. Las comunas fueron clasificadas en tres categorías, según el carácter de sus actividades productivas predominantes: rurales, urbanas y urbano-rurales.

Es importante señalar que la división político-administrativa impuesta verticalmente en varios casos no coincide con la sociedad regional (Bengoa, 1987). Esto parece presentarse en los casos de la X y XI regiones.

Segundo, se fusionaron en un solo mecanismo integrador lo que antes se diferenciaba —en forma no muy nítida— entre el gobierno interior del Estado y el régimen de administración interior. En efecto, "el gobierno interior" estaba conformado por el conjunto de los agentes del presidente de la república y cuya función "era la conservación del orden público y del ordenamiento institucional en lo interno, y preservación de la seguridad del Estado en lo externo".¹³ Los delegados del gobierno en orden jerárquico eran: intendente (provincia), gobernador (departamento), subdelegado (subdelegación), jefe de distrito (distrito). Los órganos de la administración interior, en cambio, se "preocupaban de la marcha cotidiana del país, aplicando las medidas necesarias para el cumplimiento de las leyes y de las órdenes del gobierno relativas al manejo y dirección de los intereses públicos a los fines que los propios órganos se han dado cuando autónomos".¹⁴ Se suponía que éste era el caso de las asambleas provinciales y de los alcaldes (y regidores) en las comunas. Esta distinción jurídica al menos pretendía resaltar la autonomía de la administración local, fuera ésta provincial o comunal.

De hecho, la realidad había sido bien distinta al contenido establecido en la Constitución de 1925: por un lado, las asambleas provinciales nunca funcionaron; por otro, existen estudios que afirman que las municipalidades funcionaban como "un sistema político cerrado"¹⁵, porque gran parte de las demandas provenían de los propios funcionarios. De esta forma, sin recursos propios, sin nexos con organismos centrales del Estado y sin relaciones fluidas con la población local, las municipalidades tuvieron una existencia pasiva (Espinoza, Rodríguez y Rosenfeld, 1988). Provincias y Comunas tenían sentido político cuando se realizaban elecciones parlamentarias y de presidente.

Desde 1975 en adelante se estableció una línea jerárquica en escala descendente, comenzando desde el Presidente de la República, el Intendente regional, el Gobernador provincial y el Alcalde de la comuna. En cada ámbito territorial existe una estructuración del poder en la que asume un papel dominante —por las atribuciones que dispone— la respectiva autoridad máxima de la jurisdicción. Cabe destacar que en esta estructuración se destacaron el nivel regional y comunal, perdiendo fuerza el nivel provincial.

Tercero, atravesando los niveles político-administrativos territoriales, existen y operan cuatro subsistemas que constituyen la estructura orgánica del aparato de gobierno y administración interior:

- a) El jerárquico, ya nombrado;
- b) El técnico que comienza en ODEPLAN, sigue en las secretarías regionales de planificación, continúa —optativamente— en las secretarías provinciales de planificación y termina en las secretarías comunales de planificación y coordinación;
- c) El funcional o de servicios, que estableció "secretarías ministeriales regionales", servicios públicos provinciales y comunales;

d) El participativo, que estableció el Comité Asesor Presidencial, los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) y los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO) que tienen leyes orgánicas definidas. Destaca que a nivel provincial se ha constituido sólo un "Comité Asesor Provincial" de importancia menor que los arriba mencionados.

Cuarto, para las instancias regional y municipal, se aumentaron los recursos disponibles y hubo también un aumento de las capacidades decisorias dentro de las normas y orientaciones establecidas por el gobierno central. Además, se institucionalizó el apoyo de recursos profesionales y técnicos, agrupados en las oficinas de planificación (SERPLAC y SEC-PLAC). Por último y no menos importante, la regionalización del aparato civil estaba articulada con la regionalización del aparato militar.

La conclusión que varios autores tienen respecto a la reforma administrativa integral, destaca la coherencia del proyecto. Un reciente estudio las sintetiza: "Esta estructura es coherente, bien armada y cuidadosamente definida. Representa un 'sistema jurídico, susceptible de mejoramiento, pero que constituye un basamento sólido para la descentralización' (Alwyn, 1985). Se trata 'de un plan metódicamente pensado y traducido a instituciones y normas jurídicas; tiene una clara lógica, bien estructurada y desde el punto de vista técnico, jurídico-administrativo, puede funcionar con eficiencia para los fines que se han propuesto sus autores' (Cumplido, 1983)".¹⁶

Pero la coherencia formal no debiera impresionar excesivamente. A más de una década de su implantación, la descentralización administrativa no resolvió las desigualdades regionales, ni tampoco fue una real descentralización del poder. Fue sólo después de la crisis (1981-1983) —y precisamente debido a ella—, que comenzó a rendir algunos frutos, gracias a readecuaciones en la estrategia de poder del Gobierno. Hay también numerosas evidencias de contradicciones y pugnas difíciles de rastrear, porque fueron oscurecidas por la opacidad que durante tantos años el régimen militar consiguió ante la sociedad civil.

2. Divergencias de enfoque en el proyecto de regionalización

Cuando los militares salen de sus cuarteles para derrocar el gobierno de Salvador Allende y tomar posesión violenta del Estado, era claro que había triunfado una contrarrevolución, pero existían interrogantes que no podían resolverse de inmediato: ¿cuál era en definitiva su proyecto de Estado, economía y sociedad? Bien sabemos que al poco tiempo se definieron por un proyecto refundacional y no por una pacificación restauradora; pero habrían de pasar cinco largos años, antes de que decidieran por el neoliberalismo "global" en su versión más "ortodoxa" (Vergara, 1984), como dirección precisa del intento refundacional, cuyo resultado es aun incierto; segundo, si bien habían logrado expulsar a la izquierda de la cúspide del poder ejecutivo, era evidente que no habían logrado erradicarla de los territorios sociales. Serían necesarios también cinco años de guerra "sucias"

para obtener un triunfo en 1980, que terminó siendo efímero y pírrico, como se evidenció pocos años después.

La articulación entre neoliberalismo global y estrategia de contrainsurgencia no fue casualidad. Es cierto que existen problemas teóricos. Como bien lo destaca Pilar Vergara, hay "fuertes contradicciones filosófico-doctrinarias que oponen a las teorías económico-liberales con la doctrina de seguridad nacional".¹⁷ Pero los generales tenían la necesidad estratégica de acabar con el "cáncer marxista". Y para ello, no sería suficiente con reprimir a sus partidos, sino que también era preciso destruir sus bases sociales sobre las cuales éstos habían construido históricamente su fuerza política.

Esto es lo que hizo funcional el neoliberalismo global con la estrategia de seguridad nacional. Ambos proyectos requerían de una nueva generación de chilenos: para unos se trataba de liberar mercados para liberar capitalistas y redisciplinar trabajadores para el trabajo, todo esto en función de la modernización capitalista; para otros se trataba de terminar con las bases sociales del marxismo, acabando con tanta masa obrera concentrada y despolitizando a los chilenos por la vía de las relaciones de mercado, erradicando de sus cabezas tantos años de ideas de cambio social e intervención "estatista".

La guerra global exigía una acción integral del Estado que articulara fuerzas civiles y militares, desplegándolas por todo el territorio nacional. Había también consideraciones geopolíticas sobre todo en el caso de los extremos del país. Unas y otras determinaron la nueva regionalización y por lo tanto los proyectos de descentralización administrativa. Pero los generales también se apoyaron en los esfuerzos y críticas que ya existían al excesivo centralismo estatal. En efecto, cuando la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) comienza a funcionar a fines de 1973, ella retoma inicialmente algunos proyectos y críticas acumuladas a la anterior estructura administrativa del Estado.

Sin embargo, al poco tiempo se evidenció que las necesidades del régimen eran radicalmente distintas a los proyectos de antes de 1973. Desde 1974 los militares comienzan a trabajar con otras perspectivas que, sin embargo, contenían criterios disímiles y contradictorios. No se trataba de problemas técnicos u operativos: las diferencias provenían de problemas estratégicos a los cuales estaban antepuestos. En efecto, a pesar de la opacidad del régimen, es posible visualizar cuatro grandes paradigmas que estuvieron presentes en los enfoques de la reforma administrativa integral:¹⁸

a) El enfoque de contrainsurgencia

Parte de una conciencia aguda de que el problema del poder no estaba enteramente resuelto. Se había conquistado la cúspide del Estado, pero no la sociedad civil: las fuerzas "subversivas" —en el sentido más amplio del término— reales y potenciales aún existían. Lo que había que hacer era copar sistemáticamente todos los espacios territoriales; expulsar y desarti-

cular fuerzas políticas y sociales que oponían o podían oponer resistencia. Ello exigía ocupar el territorio coordinando las fuerzas militares y civiles. Pero este enfoque estratégico contenía diversos vacíos: primero, poco importaba el lograr un mayor consenso o apoyo social, es decir, la cuestión de la legitimidad era prácticamente sacrificada; segundo, organizaba las fuerzas para la destrucción pero no para la construcción de un nuevo proyecto de Estado, de economía y sociedad.

b) El enfoque geopolítico

Desde esta perspectiva, se trataba de impulsar una regionalización que "permita un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, de manera que se establezcan las bases para una ocupación más efectiva del territorio nacional; una participación real de la población en la definición de su propio destino, contribuyéndose y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de su región y país; y una igualdad de oportunidades para alcanzar los beneficios que reportara el proceso de desarrollo en que está empeñado el gobierno".¹⁹ En este sentido se trataba de ocupar los "espacios vacíos", disminuir las desigualdades regionales, aprovechar los recursos naturales de cada región. Se trataba también de terminar con la "excesiva migración rural-urbana (que) crea alrededor de las metrópolis cinturones de poblaciones marginales, donde proliferan ciudadanos frustrados, inadaptados, proclives a la delincuencia, y a aceptar ideas foráneas o la subversión".²⁰

El enfoque geopolítico es un enfoque de poder que también se basa en consideraciones territoriales. La diferencia con lo que aquí llamamos "enfoque de contrainsurgencia", es que se plantean modificaciones estructurales que requieren de una activa intervención del Estado. En efecto, la promoción del desarrollo regional, la disminución de la migración campo-ciudad, la ocupación de "espacios vacíos" no son posibles de lograr sin que el sector público desarrolle una activa presencia.

c) El enfoque participativo

La regionalización también contiene un intento de conexión de la sociedad con el poder político central. Este enfoque considera la cuestión de la "legitimidad" del Estado y el peligro de un aislamiento social de un gobierno autoritario. En efecto, al destruir la democracia y quitar todo rol posible a los partidos políticos, desestimando incluso el corporativismo que algunos sectores deseaban, el gobierno militar se quedaban sin mecanismos de vinculación social directa. Para quienes ponían énfasis en este enfoque, el establecimiento de mecanismos participativos (CODECO y COREDES) constituían un "mecanismo óptimo de reemplazo de la democracia liberal y los partidos políticos como instrumentos de expresión. La comunidad organizada y

participando, a través de estos canales constituidos sobre bases territoriales, no necesitaría de una institucionalidad liberal ni asociarse en partidos".²¹ Este enfoque es bien diferente al que predominó realmente.

d) El enfoque neoliberal

Desde esta perspectiva, la regionalización es visualizada como instrumento de descentralización y desconcentración de la acción estatal. Ello va indisolublemente ligado a la privatización de empresas públicas, a la racionalización de ministerios e instituciones autónomas, a la suspensión de instrumentos de regulación del mercado (controles de precios, tarifas, etc.), así como a la tecnificación y modernización operativa de la administración pública. En este contexto, la "descentralización-desconcentración"²² es un mecanismo que permite reducir la ineficiencia del sector público, pero en el contexto de mantener el principio de subsidiariedad del Estado. El enfoque neo-liberal pone en marcha una innovación de la lógica administrativa del Estado, que tiene dos propósitos básicos: por un lado, su aspecto más evidente, eliminar la presencia activa del sector público en áreas que se libraban a la iniciativa empresarial; por otro, su aspecto más opaco, concentrar la actividad estatal en áreas donde interesaba intervenir con fuerza (control de la fuerza de trabajo, modificación de precios relativos, liberalización de los mercados financieros y apertura externa).

3. Un ejemplo: el plan de desarrollo en la Región de Tarapacá

3.1 Los propósitos del plan de desarrollo regional

La variante geopolítica y participativa fue desplazada entre 1974 y 1976, pero después de la crisis económica y política de 1981-1983, ante la crisis del neoliberalismo global y la estrategia de contrainsurgencia, volvió a expresarse por un breve lapso a través de ciertos generales como Gastón Frez Arancibia, quien fue Intendente de la I Región (Tarapacá).

El enfoque divergente se encuentra plenamente expresado en un documento de la Intendencia de Tarapacá (I Región), editado en noviembre de 1986, de circulación restringida, denominado *Reformulación Estrategia Regional de Desarrollo (1987-2006)*. En efecto, después de un diagnóstico que incluye consideraciones "geopolíticas", el documento plantea como objetivo básico lograr un "desarrollo autosostenido". Hay en esta idea una crítica implícita al modelo económico, en tanto que señala que el neoliberalismo no ha podido evitar el mantener un esquema de "desarrollo protegido", que se basa en normas de excepción "cuya eventual desaparición provocaría sin duda un colapso de graves proporciones".²³

En base a ello, teniendo al Estado y específicamente a la Intendencia Regional como protagonista central, propuso tres grandes objetivos de desarrollo:

a) En el "frente económico" se trata de alcanzar un desarrollo económico autosostenido basado en un mayor aprovechamiento de los recursos naturales (pesca y minería, zona franca y turismo);

b) en el frente "interno", se trata de alcanzar una desconcentración y arraigo poblacional, que por un lado plantea "transferir desarrollo y población desde el centro del país hacia las regiones", y por otro, establece que "a su vez desde las regiones debe producirse un proceso de desconcentración de los centros urbanos mayores, hacia el resto del territorio de la Región"²⁴;

c) en el frente "internacional" —dada la localización geográfica de la I Región— plantea "reforzar fuertemente" el rol de centro de servicios internacionales de la zona franca, situación que ve posible dado el mejoramiento de las relaciones fronterizas con los países vecinos.

3.2 Los instrumentos del plan

Para alcanzar estos objetivos, el documento citado tiene un capítulo denominado "Instrumentos para el desarrollo", donde en forma muy clara establece que el plan de acción debe llevar implícitas las siguientes "ideas generales":

a) La idea de mayor intervención estatal

El documento señala la necesidad de "incentivar la investigación, la ciencia y la tecnología, coordinando los entes estatales, universidades, institutos de investigación, CORFO, Agricultura, Minería, etc., en la búsqueda de la optimización y empleo de recursos naturales principalmente destinados a diversificar productos de exportación, mejorar y ampliar la infraestructura a la proyección y desarrollo de servicios de utilidad pública".²⁵ Obviamente, este propósito privilegia la importancia del Estado y sus organismos regionales en el desarrollo de Tarapacá: no sólo se trata de elevar los ingresos fiscales regionales, sino también de dar al Estado un papel fundamental en las inversiones públicas, financiamiento y actividad productiva (ENAMI, SOQUIMICH).

b) La idea de mayor autonomía regional

Demanda una "descentralización de funciones y autonomía regional para el manejo no sólo del fondo de desarrollo regional, sino también de los fondos sectoriales en los actuales montos de inversión pública sujetos sólo a fijación de políticas generales ministeriales".²⁶ Más adelante el documento señala explícitamente que se trata de "reordenar las tareas de las secretarías ministeriales al servicio de la región, limitando al poder central a un carácter normativo".²⁷ Esto se asocia a la idea de "conceder al Intendente

Regional facultades discrecionales en el otorgamiento de subsidios, bonificaciones, crédito fiscal, etc., sujeto a la norma que se establezca y la fiscalización de la contraloría regional".²⁸

c) La idea de participación

El documento plantea la necesidad de una "identificación ciudadana con un particular interés local". Esto se relaciona con la idea de "promover una organización comunitaria comprometida con su destino...".²⁹ Lo anterior se asocia a la idea de fortalecer el Municipio.

Así, no resulta sorprendente que para el cumplimiento de los propósitos de desarrollo, el documento haga una "proposición de estatuto de Fomento al Desarrollo de la Primera Región de Tarapaca", que tendría un lapso de 20 años. Este consiste en un cuerpo legal con carácter de ley que se propuso a la Junta de Gobierno para ser aprobado. Paralelamente, se propuso una serie de instrumentos de "carácter administrativo" cuyo propósito es elevar el papel del Estado y específicamente de sus órganos regionales.

No se dispone de antecedentes concretos, pero se sabe que la propuesta no fue aceptada. El proyecto de autonomía regional, que fortalecía los organismos estatales no encuadraba en las concepciones generales del gobierno de Pinochet. Incluso cuando el neoliberalismo global había entrado en crisis, iniciándose desde 1984 un periodo de monetarismo pragmático, la opción escogida mantenía el centralismo del gobierno central, profundizaba aún más la privatización y además favorecía la entrada de capitales extranjeros especialmente para el sector primario exportador. Al poco tiempo, Gastón Frez Arancibia fue pasado a retiro.

4. Neoliberalismo y contransurgencia: la profundización de las desigualdades regionales

Como se estableció en acápite 3, los cuatro enfoques tenían bases comunes, pero también implicaban contradicciones significativas: por un lado, los enfoques geopolíticos y neoliberal contienen discrepancias fundamentales en cuanto al rol del Estado en la economía; por otro, los enfoques contransurgente y participativo establecen dos modalidades muy distintas de relación del Estado con la sociedad. El primero insiste en el control y la represión, mientras que el segundo insiste más en el consenso y apoyo ciudadano. En consecuencia, la idea original de CONARA estaba cruzada por graves incoherencias, que terminaron siendo depuradas en una dirección bien precisa.

Cuando la Comisión Nacional de Reforma Administrativa culmina sus labores, la contransurgencia y el neoliberalismo constituyen la matriz predominante en política estatal, dejando relegados a un segundo plano los principios participativos y geopolíticos. En efecto, la participación se entendió de

una forma muy distinta: se trataba de buscar "una fuerte adhesión ciudadana hacia el régimen, en especial, hacia el presidente"³⁰, lo que convertía a los COREDES y CODECO, en instrumentos de apoyo al régimen y vehículo de comunicación de la autoridad con las élites regionales y locales.

Asimismo, se entendió que el mercado sería un mecanismo de asignación eficiente y racional de recursos, lo que aseguraría un desarrollo regional equilibrado. Por tanto, se renunciaba a la posibilidad de que el Estado asumiera un rol protagónico en el impulso del desarrollo regional. La consecuencia es bien conocida: nunca Chile había conocido un proceso de centralización de capitales como el que se vivió en la década del setenta. Las desigualdades regionales se mantuvieron y ahondaron, lo que se expresaba en el retraso de la agricultura vinculada al mercado interno.

Paralelamente, hay numerosas evidencias en los años setenta acerca de la falta de "neutralidad" de la política fiscal. La tendencia fue que ésta castigó a las regiones más pobres y favoreció relativamente a la región más desarrollada del país. Un estudio sobre regionalización en Chile, publicado por el ILPES³¹, sacaba tres conclusiones: primero, que "la política fiscal actual no es en absoluto concordante con la política de desarrollo regional" establecida por el gobierno central, en tanto sólo "transfiere recursos a la Región Metropolitana y a la Región XI (Aysen)", siendo la más afectada la Región V; segundo, que "la política tributaria es regresiva en términos interregionales, si se toma en cuenta que la carga tributaria de la Región Metropolitana, la más desarrollada, es semejante al promedio nacional y muy inferior a la carga tributaria de la Región V (de Valparaíso)"; tercero, "la política fiscal con orientación propiamente regional (el Fondo Nacional de Desarrollo Regional) es de escaso significado práctico, representando sólo el 1,8% del gasto fiscal (1979)". En 1986 la situación había empeorado, porque sólo representaba el 1,3%.

De esta forma, la regionalización tenía límites bien precisos. A estas alturas conviene precisar lo que podría ser un equívoco. Si se define el término "descentralización" como una delegación de poderes desde el gobierno central hacia órganos inferiores del Estado (Tomic y González, 1983), puede afirmarse que en el caso chileno no se ha producido tal situación. Lo que hubo fue una desconcentración territorial de funciones, que anteriormente eran realizadas por ministerios u organismos pertenecientes a la administración central del Estado. Pero ello fue realizado sin redistribuir, ni menos democratizar, poderes.

5. Readecuaciones de la regionalización después de 1984

En el terreno de la regionalización, existe tal apariencia de consistencia, que es tentador analizar el período 1974-1988 como la realización progresiva y continua de un solo proyecto estratégico. Sin embargo, la crisis de 1981-1983 introdujo virajes significativos que no pueden ser subestimados. Más aún, es posible visualizar que después de 1988 se desarrollarán cambios aún más profundos, independientemente de que Pinochet sea o no

derrotado en el próximo plebiscito. En ese sentido, y en forma tentativa, se han identificado tres grandes fases del proceso de regionalización:

a) la primera (1973-1979), es aquella en que los enfoques neoliberales y contrainsurgentes de la regionalización van haciéndose predominantes en el diseño que la CONARA hizo de la estructura de gobierno y administración interior, desplazando los criterios geopolíticos y participativos;

b) la segunda (1980-1983), comienza con el triunfo pírrico del neoliberalismo y la contrainsurgencia, que daría paso a una lenta transición del régimen militar a un régimen autoritario, proyecto que se concreta con la imposición de la Constitución de 1980 y el impulso de las llamadas siete modernizaciones. El éxito duró poco. Cuando el gobierno estaba en la cúspide del éxito, se abatió una profunda crisis económica y política. Cuando irrumpen las jornadas de protesta, se abre una nueva situación que obligó al gobierno a realizar profundas modificaciones.

Una de ellas fue espacial y su sentido era contrainsurgente: se montaron 16 comunas nuevas en Santiago, subdividiendo a las antiguas, y se le dio estatuto de "región" al área metropolitana. Como lo señalan Morales y Rojas³²: "La idea de propender a la 'homogeneización social' de la población de Santiago, a través de la reforma comunal, permitió la relocalización, en espacios administrativos determinados como son las comunas, de importantes sectores populares urbanos". Más de 35.000 familias fueron afectadas por dicho programa.

c) la tercera (1984-1988), constituye una fase de readecuaciones profundas en la política económica y de la estrategia política del gobierno. Por un lado, la ideología tecnocrática se transformó desde un monetarismo "ortodoxo", hacia un monetarismo "heterodoxo". El régimen se autonomizó de ciertos grupos económicos y acudió en ayuda del empresariado en su conjunto, aun a costa de retransformar la burguesía una vez más. La regulación estricta del sistema financiero, la modificación de la relación tipo de cambio/salarios en favor de los exportadores, la devaluación cambiaria y la fijación de "bandas de precios" para ramas orientadas hacia el mercado interno (especialmente para los agricultores del Sur), modificaron el contexto en el cual se desenvolvía la actividad empresarial. Todo ello tuvo consecuencias profundas en el desarrollo regional: se recuperó la agricultura y siguieron expandiéndose las actividades primario-exportadoras.

Por otro lado, la contrainsurgencia brutal tuvo que ceder paso a una estrategia más sofisticada. Viejas recetas ya no se podían aplicar. No se podía volver a los métodos de la década del setenta. *Antes, era el Estado quien aplicaba la coerción, dejando al mercado la labor del consenso. Pero a partir de 1983, dado los fracasos del mercado y de las estrategias represivas, eso ya no era posible. El Estado mismo tenía que desarrollar mecanismos de cooptación.* Esta es quizás la causa principal que explica las importantes readecuaciones del proceso de regionalización, que avanzó aceleradamente desde 1986 en adelante.

Así, se aceleraron las "modernizaciones" al impulsarse la municipalización de la educación y la salud, juntamente con los programas del PEM y POJH. Durante 1984-1988 esto le permitió a las autoridades regionales y

comunales ganar experiencia. Después de 1986, si bien los programas de empleo mínimo comenzaron a disminuir drásticamente a partir de 1986, las políticas de vivienda y de "erradicación de la extrema pobreza" asumieron una importancia mayor.

Un ejemplo de estas readecuaciones lo constituye la modificación de la política de vivienda cuya crudeza neoliberal había provocado graves consecuencias para la capital. Como lo señalan Morales y Rojas³³: "En mayo de 1985, el MINVU promulgó una nueva versión de la Política Nacional de Desarrollo Urbano cuyo contenido es diametralmente opuesto a lo consagrado en 1979. En efecto, en la nueva versión se reconoce, por ejemplo, que el suelo urbano es un recurso escaso; que en ningún caso el uso del suelo quedará determinado, exclusivamente, por su rentabilidad". En general, la nueva política retoma la función reguladora del Estado y reintroduce la planificación como una herramienta necesaria, que había sido prácticamente eliminada.

Otro ejemplo, los requerimientos políticos del plebiscito han llevado al gobierno a impulsar los CODECO y COREDES, instituciones pasivas e inexistentes hasta entonces, otorgándoles mayores atribuciones que en el pasado.

¿Qué significan estas readecuaciones? La crisis política y las jornadas de protesta expresaban una reconstitución del tejido social y del sistema de partidos políticos. Ante esta situación, la estrategia de "contrainsurgencia" en su sentido más "militarista" era completamente insuficiente. El gobierno de Pinochet sabe que el territorio es donde se realiza la estrategia de conquistar la población. Pero la "conquista" ya no podía ser por medios puramente coercitivos, sino también por medios consensuales: la cuestión de legitimidad asumía una importancia estratégica. Ello obligaba a politizar "la lógica de guerra", es decir, hacer que la política y la guerra fuesen de la mano. Esto es fácil de visualizar en la actualidad, al verificar la multiplicidad de políticas sociales y los mecanismos de participación que se están intentando impulsar.

Además, no debe olvidarse que mientras las regiones son dirigidas por generales, las municipalidades son dirigidas por civiles: ninguno de los cuales es elegido democráticamente.

III. Los esquemas "participativos" del régimen autoritario

1. La reacción tardía

Finalmente, después de un largo tiempo, dos leyes orgánicas han sido emitidas recientemente por la Junta de Gobierno para regular la participación en los COREDES (Consejo Regional de Desarrollo, 1987) y los CODECO (Consejo Comunal de Desarrollo, 1988). Como ya se indicó, a nivel provincial sólo se han constituido los "comités asesores provinciales" que tendrían una importancia menor a los órganos arriba mencionados. El hecho de que sólo hasta ahora se hayan emitido estas leyes tiene una explicación

política evidente: el gobierno ha decidido organizar su base social en función del plebiscito que decidiría la suerte del presidente y posiblemente la del régimen.

Si bien son visibles las intenciones políticas de corto plazo, al impulsar estas instancias de "participación", no aparece tan claro el rol que jugarán los CODECO y COREDES cuando entre en plena vigencia la Constitución de 1980, en la cual, si llega a imponerse plenamente, se permitirá un funcionamiento muy restringido de los partidos políticos y del Poder Legislativo, dada la fuerte presencia del Poder Ejecutivo y del Consejo de Seguridad Nacional.

Hasta ahora, los CODECO y COREDES han sido organismos que no juegan un rol significativo en la vida social y política del país. Pero al aprobarse las leyes arriba mencionadas, se perciben por parte del gobierno propósitos de mayor alcance, que van más allá de los estrictamente coyunturales.

Sin embargo, si bien puede visualizarse una coherencia formal en el diseño estratégico formal de quienes redactaron la Constitución de 1980, lo cierto es que constituiría un error atribuirle una perfección que no dispone.

El intento de despolitizar las relaciones sociales en la base, de organización de base social propia, de "acercamiento del gobierno a la base" y de ampliar los niveles participativos, es una reacción tardía frente a la crisis política. La sociedad no fue despolitizada. Surgió un tejido social, paralelo, informal, pero de gran potencia social que lleva más de una década de existencia. También resurgió un sistema de partidos políticos.

La demanda democrática, que es socialmente muy extensa, sobrepasa con mucho los proyectos autoritarios: ésta es la mayor fuente de crisis del esquema participativo.

Más allá de las críticas ya formuladas en numerosos estudios, pueden visualizarse los siguientes propósitos en la estrategia del gobierno.

2. *Disociar lo político de lo social*

En efecto, al restringir la presencia de los partidos al nivel puramente parlamentario, impidiendo que éstos participen de los CODECO y COREDES, así como prohibiendo que los dirigentes sociales tengan militancia partidaria, se hace visible que el propósito es lograr una disociación entre representaciones sociales y representaciones políticas. La idea del Estado subsidiario también se articula con este propósito. Se trata de que el ciudadano común no asocie sus intereses cotidianos y privados con los intereses públicos: o los resuelve individualmente, o los canaliza a través de las instancias locales y regionales "despolitizadas". De esta forma, se intenta romper con una cultura histórica del pueblo chileno.

3. *La "participación" restringida y excluyente*

Es evidente que los COREDES y CODECO no han sido instancias democráticas de participación, ni tampoco lo serán en caso de que la Cons-

titución de 1980 entre en plena vigencia después de 1989. Sus miembros no son elegidos democráticamente sino "escogidos" por los representantes directos de Pinochet.

a) *Los COREDES*

La ley define que los COREDES estarán integrados en un 40% por representantes del Estado (intendente, gobernadores y funcionarios del sector público), que se designan centralizadamente. El 60% restante está constituido por representantes del "sector privado" (empresarial, sindical, profesional, cultural y de fomento al desarrollo regional), que son designados por el Intendente. Como se ha dicho, no existe la posibilidad de que la población elija directamente a los integrantes de los COREDES. El sobredimensionamiento del sector estatal es evidente. La ausencia de representación de sectores sociales no organizados en sindicatos, colegios profesionales, gremios empresariales³⁴, constituye otro grave vacío. Se excluye de esta forma a extensos sectores de la pobreza urbana y rural.

Los COREDES han sido definidos como órganos de carácter asesor al Intendente Regional. Hasta ahora se han identificado tres grandes atribuciones:

1) aprobar y/o modificar el plan regional de desarrollo, así como el presupuesto regional que el Intendente anualmente les debe presentar. Destaca el hecho que debe asignar la cuota que le corresponde el Fondo Nacional de Desarrollo Regional;

2) elegir Alcaldes a partir de una terna propuesta por CODECOS, e incluso removerlos;

3) una función que recientemente ha sido definida, es determinar las organizaciones de carácter territorial y funcional y las actividades relevantes que tendrán derecho a participar en la elección de los miembros de los CODECO y designará a las personas que los integrarán.

De hecho, el COREDES tiene una función simplemente reactiva ante el Intendente: aprueba o desaprueba, pero no dispone de capacidad autónoma para impulsar iniciativas de importancia. Y en tanto no es un órgano elegido democráticamente, existe la probabilidad muy elevada de que sencillamente ratifique lo planteado por el Intendente, sin ninguna función decisoria real.

b) *Los CODECO*

Por su parte, la "Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades" (LOCM), publicada por el Diario Oficial en marzo de 1988³⁵, define que estos órganos estarán representados en un 25% por representantes de las organizaciones territoriales (Juntas de Vecinos, Centros de Madres, etc.); en un 25% por organizaciones comunitarias "funcionales" (Centros Juveniles, Cruz Roja, Bomberos, Clubes Deportivos, etc.), y el 50% restante

por representantes de las actividades relevantes "con excepción de aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública".³⁶ Como se dijo anteriormente, la ley (LOCM) establece un articulado especial³⁷, por el cual el COREDES designará a los integrantes del CODECOS, que no pueden tener "cargos directivos en partidos políticos o en organizaciones de naturaleza gremial o sindical".

La forma en que se elegirán los miembros de los CODECOS excluye a la vasta red paralela de organizaciones sociales comunitarias de carácter funcional y territorial, que existen de hecho y no de derecho, que no tienen apoyo gubernamental, pero si eclesiástico, partidario y de instituciones privadas (Espinoza, Rodríguez y Rosenfeld, 1988). Esto determina que estas organizaciones no tengan representación en los CODECO ni tampoco en los COREDES.

Las atribuciones que la nueva ley actualmente define para el CODECO son numerosas, aumentándolas respecto a las que tenía formalmente entre 1976 y 1988³⁸:

1) elegir la terna del alcalde para que el COREDES lo elija, o proponer su remoción;

2) fiscalizar la actuación de los Alcaldes y formular observaciones que le merezcan, las que deberán ser respondidas verbalmente o por escrito;

3) "recomendar al Alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal";

4) "citar o pedir informes a los funcionarios municipales cuando lo estime necesario para pronunciarse sobre las materias de su competencia". Su carácter es principalmente reactivo y la experiencia hasta ahora ha sido que sus sugerencias sólo son aprobadas cuando coinciden con las prioridades de la política social del régimen.

5) lo más notable es que "deberán prestar su acuerdo" (art. 78) a numerosas actividades de la Municipalidad, entre las que se destacan los proyectos de plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal, así como los balances presupuestarios y situación financiera de la Municipalidad. La frase "deberán prestar su acuerdo" significa jurídicamente un derecho a veto, que —a excepción de las subvenciones— sólo podrían efectivamente realizarse cuanto "exista mayoría absoluta" de los miembros del CODECO.

Un estudio reciente señala "que en general se constata la escasa importancia real del CODECO en la dinámica municipal".³⁹ La nueva ley intenta modificar —por lo menos en sus propósitos— esta situación. Los propósitos de cooptación son evidentes, pero en un escenario democrático o de prolongación de crisis de la dictadura, es posible un efecto "boomerang".

4. El intento de cooptación diferenciada

Los organismos "participativos" son en definitiva instrumentos que persiguen tres grandes propósitos:

a) La organización de la base social, de apoyo directo al gobierno, especialmente en función de la campaña plebiscitaria;

b) la mediación del gobierno con la sociedad, por canales distintos al de los partidos, y diferenciados según de qué sector social se trate;

c) un aspecto comúnmente no destacado es el de la formación de élites regionales y comunales (empresarios, tecnócratas, burócratas y otras élites), fuertemente vinculadas al gobierno.

Cabe destacar la representación social diferenciada que existe en los CODECO y COREDES. En el primero, sólo las organizaciones comunitarias ("territoriales" y "funcionales") tienen derecho a estar representadas en los CODECO; en el segundo sólo pueden estar presentes los sectores potencialmente "más integrables" o que se les otorga "mayor legitimidad" (empresarios, profesionales, sindicatos, etc.).

No existe ninguna articulación entre las instancias participativas: los representantes de CODECO no tienen acceso a los COREDES y viceversa. La "cooptación diferenciada" constituye uno de los rasgos más característicos del actual modelo político-económico, que se emprende después de 1983: el pragmatismo de la política económica, las intervenciones del Estado que favorecen a sectores de ingresos medios y populares, tienen como propósito cooptar los sectores potencialmente más "integrables", sin democratizar el sistema político.

IV. Movimientos sociales regionales y escenarios políticos

1. La debilidad actual de los movimientos regionales

Chile no tiene una experiencia de movimientos sociales regionales comparable a la de otros países latinoamericanos. Aún no aparecen "movimientos regionales" ni se han desarrollado conflictos regionales de significación, que involucren un enfrentamiento político-social entre una región y la capital. Tampoco se han constituido bloques regionales que confronten el poder estatal central.

Considerando el factor étnico, Abalos y Fergadiott señalan que: "existen varios grupos étnicos concentrados espacialmente, pero cuya significación en términos demográficos sólo es relevante en el caso mapuche". En este último caso, "su coexistencia con otros grupos humanos (alemanes y otros) impide la constatación de una región étnicamente pura (...). Concluyendo, la variable étnica no es útil para la identificación de unidades territoriales significativas para un esquema de descentralización política".⁴⁰

Los movimientos sociales de base regional son relativamente débiles y con escasa articulación con otros actores sociales. Los partidos no están dotados de proyectos regionales, sino sólo de proyectos nacionales para beneficiar la región.

Tampoco existen élites locales desarrolladas, capaces de desarrollar movimientos regionales fuertes. Por ejemplo, para el caso de Concepción que sería una de las regiones más "constituidas" como tales y que no pare-

ce haber tenido un proceso de desindustrialización (a excepción de Tome), existen claras evidencias de que "el empresariado no ha sido motor de la industrialización regional"⁴¹, sino más bien una capa de resonancia de otros sectores empresariales de la capital. Incluso se afirma que el "empresariado industrial de importancia de Concepción está en Santiago. Lo que existe son ejecutivos regionales de las empresas".⁴² Y en los últimos años se observa un fuerte proceso de transnacionalización de las empresas de la región.

2. Capitalismo salvaje y las regiones

Sin embargo, como se ha dicho al principio del texto, la débil presencia de movimientos regionales no quiere decir que no exista una gran conflictividad profundamente asentada en las regiones. Tampoco estamos frente a una situación de atomización de las formaciones sociales regionales.

Por el contrario, el aceleramiento del desarrollo capitalista en los últimos 15 años profundizó la centralización espacial de capitales. La centralidad del Estado fue reemplazada por la centralidad de los grupos económicos. Durante la primera década ello estuvo estrechamente articulado con la separación entre acumulación financiera y acumulación productiva. El resultado fue una brutal profundización de las desigualdades regionales, hasta la crisis de 1981-1983. Hubo una crisis regional que tuvo manifestaciones sociales bien definidas (las fuertes críticas de los agricultores del Sur a la política agraria).

Como consecuencia de la crisis durante el período 1984-1988, se produjeron modificaciones en la modalidad de regulación estatal de la economía. En áreas de algunas regiones se han constituido enclaves productivos de exportación especializados, monosectoriales y de reciente formación, con escasa integración regional y en algunos casos transnacionalizados (pesca, minería). A pesar de la situación contrastante que presentan algunas regiones en relación a lo que acontecía pocos años atrás (es el caso del publicitado "boom" de la zona de Copiapó), el tipo de capitalismo que impera es de tipo depredador y se basa en la mantención de bajos salarios, así como en la apropiación de todos los excedentes posibles que no quedan en la región.

En el contexto de una política estatal que reproduce la desigualdad regional y que se ha retirado de su papel de "Estado benefactor", este tipo de desarrollo capitalista está acrecentando las desigualdades interregionales e intrarregionales. Para entender el resultado social de tal proceso es menester considerar la profunda transformación de la política estatal.

3. La posibilidad de fusionar la cuestión regional con la cuestión democrática

Curiosamente, la descentralización administrativa impulsada por la dictadura ha recolocado en la historia de Chile la cuestión regional. La impor-

tancia que han asumido las intendencias, gobernaciones y comunas para el Estado, es un hecho novedoso: disponen de recursos y atribuciones que antes no tenían. Pero ciertamente están muy atrás de lo que podrían ser bajo un régimen democrático: no son gobiernos locales y regionales, elegidos democráticamente, ni tampoco disponen de autonomía relativa.

Paralelamente, la cuestión local ha ganado creciente importancia en la sociedad civil. Si por un lado el gobierno trata de "descolocar" a la oposición operando en un terreno al cual ella no está acostumbrada, por otro, la mantención de una institucionalidad antidemocrática, que choca abiertamente con una demanda democrática generalizada, recoloca la cuestión regional con la cuestión democrática.

Para los partidos, la cuestión regional ha sido retomada y es parte recurrente de sus proyectos políticos. En tanto la cuestión regional se ha constituido en una de las temáticas que se han incorporado a las concepciones más modernas y avanzadas de democracia, es altamente probable que en un contexto de redemocratización se intentará mantener, profundizar y democratizar la descentralización administrativa.

Sin embargo, el contexto más probable es una transición lenta, irregular e inestable hacia la democracia. No obstante, se abrirán espacios para demandas regionales y locales de tipo democrático, que pueden articular de nueva forma la política popular y el territorio.

Ciertamente que no todo está claro. Como bien lo señalan Espinoza, Rodríguez, Rosenfeld: "el ambiente favorable al tema de 'lo local' es positivo, pero también es un espacio de debate donde no todo está claro, y requiere ser interpretado de acuerdo a las condiciones sociales y políticas, y no como nuevo paradigma".⁴³ La perspectiva local debe vincularse con la perspectiva regional y nacional; la demanda democrática debe vincularse con la demanda regional.

Notas

¹ Esto no quiere decir que la cuestión regional no fuese recurrentemente planteada por los partidos políticos. Véase por ejemplo la intervención de Salvador Allende en el Senado en junio de 1947, en *Obras Escogidas*, Vol. 1, págs. 435-453, compiladas por Patricio Quiroga, Ed. IEC-LARG, 1988.

² De proseguir las actuales tendencias, se estima que para el año 2000 el Gran Santiago albergaría a unos 5,7 millones de habitantes, el 41,5% de la población chilena. La capital nacional seguiría concentrando el grueso de la actividad económica y la población, aunque a una intensidad decreciente. Asimismo, para fines de siglo, el campo albergaría unas 370 mil personas menos que en 1985, que significa una pérdida del 15% de su actual población.

³ Ver Tironi, Eugenio, *El liberalismo real*, Ediciones SUR, Santiago, 1987.

⁴ Ver Veliz, Claudio, *La tradición centralista en Latinoamérica*, ediciones Ariel, Barcelona, 1981. Una excelente crítica a las tesis de este libro, brevemente redactada como reseña bibliográfica, la hizo Paul Cammack en la revista *Nueva Historia* núm. 2, Londres, 1981, págs. 55-56.

⁵ Ver Eyzaguirre, Jaime, *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile*, Ed. Universitaria, 1967, pág. 88.

⁶ Ver Góngora, Mario, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile, en los siglos XIX y XX*. Un excelente comentario se encuentra en la Revista *Nueva Historia* núm. 7, Londres, 1982, en Gabriel Salazar, "Historiadores, historia, Estado y sociedad: Comentarios Críticos en torno al *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX, de Mario Góngora*", págs. 193-201.

⁷ Ver Espinoza V., Rodríguez A., Rosenfeld A., "Informe sobre la situación de los gobiernos locales en Chile", SUR, 1988, pág. 3. Trabajo mimeografiado.

⁸ Ver ob. cit., pág. 4.

⁹ Ver *Cuadernos del ILPES* núm. 29, "Política económica, organización social y desarrollo regional", CEPAL-ILPES, 1982, págs. 16-17. El desarrollo regional logrado en algunas provincias antes de 1973, en buena parte provino del impacto que tuvieron decisiones del Gobierno central. Un ejemplo es la usina de Huachipato que provocó un fuerte impacto regional, en Concepción, que para algunos asumió el carácter de región con identidad propia, gracias a la acción del Estado. Otros ejemplos a considerar son la Junta de Adelanto de Arica y la acción de la filial de CORFO en Chiloé.

¹⁰ Los trabajos pioneros de la temática comenzaron a realizarse a principios de 1980. Los enfoques han sido múltiples: jurídico-político, desarrollo económico-regional y sociológico. Uno de los aspectos más analizados ha sido el Municipio. Sin embargo, poco se ha estudiado la situación de las Intendencias Regionales y Gobernaciones Provinciales.

¹¹ Ver Slater, David, "Peripherical Capitalism and the Regional Problematic: Trends and Issues in the Development of Regional Analysis", en *The New Models in Geography*, Peet R., Thrift N. editores, editado por CEDLA, 1988.

¹² "Territorio y Política. Dos palabras aparentemente ajenas, aunque nacieran juntas. Salvo cuando la política se transforma en guerra, pocos toman en cuenta los territorios", ver ob. cit. en nota 7, pág. 1.

¹³ Ver Pozo, Hernán, *La situación actual del municipio chileno*, SUR-FLACSO, 1981, pág. 8.

¹⁴ Ver ob. cit., pág. 8.

¹⁵ Ver Martínez, Gerardo, "El municipio chileno: un sistema político cerrado", en *Cuadernos de Desarrollo Urbano* núm. 10, Universidad Católica, CIDU, Santiago, 1967.

¹⁶ Raczyński D. y Serrano C., "Descentralización y planificación local: la experiencia de municipios en comunas pobres de Santiago", Notas Técnicas CIEPLAN núm. 108, 1988, pág. 23.

¹⁷ Ver Vergara, Pilar, "Auge y caída del neoliberalismo en Chile", Documento de Trabajo FLACSO núm. 216, 1984, pág. 111 (nota 1 a pie de pág.).

¹⁸ Ver González, Raúl, "El marco de las transformaciones municipales", Documento de Trabajo SUR núm. 19, 1983. Nuestro enfoque es muy similar, introduciendo algunos matices diferenciadores.

¹⁹ Ver CONARA, "La regionalización, un proceso histórico", 1976, citado por González, ob. cit.

²⁰ Ver ob. cit., pág. 21.

²¹ Ver Tomic, B.; González, R., "Municipio y Estado: Dimensiones de una relación clave", Documento de Trabajo PREALC, 1983.

²² Ver Int. Reg. de Tarapaca, "Reformulación Estrategia Regional de Desarrollo 1987-2006", 1986, pág. 105. Trabajo mimeografiado. La crítica de que el desarrollo de la Región se basaba en políticas de excepción, ya se ha formulado para otras regiones del país.

²³ Ver ob. cit., pág. 70.

²⁴ Ver ob. cit., pág. 102.

²⁵ Ver ob. cit., pág. 101.

²⁶ Ver ob. cit., pág. 148.

²⁷ Ver ob. cit., pág. 103.

²⁸ Ver ob. cit., pág. 102.

²⁹ Ver ob. cit. en nota 18, pág. 21.

³⁰ Ver ob. cit., en nota 9, págs. 65-91.

³¹ Ver Morales, E.; Rojas, S., "Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular", en *Espacio y poder: Los pobladores*, Ediciones FLACSO, 1985, pág. 94.

³² Ver ob. cit., págs. 91-92.

³³ Ver Abalos, J. y Fergadiott, A., "Propuestas de participación política regional", 1987. Trabajo mimeografiado.

³⁴ La ley N° 18.695, publicada por el Diario Oficial el 31 de marzo de 1988, denominada Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, reemplaza el decreto-ley N° 1.289 de 1976, que definía hasta 1988 el Régimen Municipal vigente. En la nueva ley se define claramente los procedimientos para elegir los integrantes de los CODECOS, cuestión que anteriormente estaba en manos del Intendente Regional.

³⁵ Ley 18.695, Diario Oficial 31-3-88, art. 60, pág. 4.

³⁶ Ley 18.695, Diario Oficial 31-3-88, artículos 61 al 75.

³⁷ Ley 18.695, Diario Oficial 31-3-88, art. 76.

³⁸ Ver ob. cit. en nota 16, pág. 74.

³⁹ Ver ob. cit. en nota 34, págs. 5-6.

⁴⁰ Acta de la intervención de Gonzalo Bravo en el "Taller de Investigadores sobre la cuestión regional en Chile", SUR, 1987.

⁴¹ Ver nota 41, Acta de la intervención de Cárdenas.

⁴² Ver ob. cit. en nota 7, pág. 55.

Referencias Bibliográficas

Abalos, J.; Fergadiott, A., "Propuestas de participación política regional", Santiago, Chile, 1987. Trabajo mimeografiado.

Borja, J., "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*, ICI-FLACSO-CLACSO, Santiago, 1985.

Cammack, P., Reseña bibliográfica del libro *La tradición centralista de América Latina* (Claudio Véliz), en *Revista Nueva Historia* núm. 2, Londres, 1981.

Centro de Investigación de la realidad del Norte, "Desarrollo regional, organización e identidad cultural en la región de Tarapaca: una propuesta, IQUIQUE, Chile, 1987.

CEPAL-ILPES, "Política económica, organización social y desarrollo regional, en *Cuadernos del ILPES* núm. 29, Santiago, Chile, 1982.

CEPAL-ILPES, "Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional", en *Cuadernos del ILPES* núm. 32, Santiago, Chile, 1987.

Chateau, J.; Pozo, H., "Los pobladores en el área metropolitana: situación y características, en *Espacio y poder: los pobladores*, serie libros FLACSO, Chile, 1986.

CLACSO-SUR, "Actas del taller de investigadores sobre la cuestión regional en Chile", Documento de Trabajo SUR, Santiago, Chile, 1987.

Comisión Nacional de Reforma Administrativa, "La reforma administrativa integral chilena y el proceso de regionalización, CONARA, Santiago, Chile, 1978.

Eyzaguirre, J., *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1967.

Foxley, A., *Chile y su futuro: un país posible*, CIEPLAN, Santiago, Chile, 1987.

Galilea, S., "Propuesta de reorganización regional para Chile (una proposición de descentralización regional efectiva)", Santiago, Chile, 1987. Trabajo mimeografiado.

Góngora, M. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Ediciones La Ciudad, Santiago, Chile, 1981.

González, R. "El marco de las transformaciones municipales", Documento de Trabajo núm. 19, SUR, Santiago, Chile, 1983.

González, R.; Rosenfeld, A., "Estado, municipio y participación social", en *Ciudades y conflicto*, Diego Carrión, Jorge E. Hardoy, Hilda Herzer, Ana García (comps.), Ciudad-Editorial El Conejo, Quito, Ecuador, 1986.

Intendencia Regional de Tarapaca, "I Región: Reformulación Estrategia Regional de Desarrollo 1987-2006", Chile, 1986. Trabajo mimeografiado.

Leborgne, D.; Lipietz, A., "New technologies, new mods of regulation: some spacial implications", CEPREMAP, Doc. núm. 8726, 1987.

Morales, E.; Rojas, S., "Relocalización socioespacial de la pobreza: política estatal y presión popular, 1979-1983", en *Espacio y poder: los pobladores*, serie libros FLACSO, Chile, 1986.

Osorio, J. "Las raíces económicas y sociales de la democracia y su ruptura: Estudio sobre Chile", Tesis Doctoral, Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos, México, 1985.

Raczynsky, D.; Serrano, C., "Descentralización y planificación local: La experiencia de los municipios en comunas pobres de Santiago", en *Notas Técnicas-CIEPLAN*, núm. 108, Santiago, Chile, 1988.

Rodríguez, A., *Por una ciudad democrática*, Ediciones SUR, Colección Estudios Sociales, Santiago, Chile, 1983.

Salazar, G. "Historiadores, historia, Estado y sociedad" (Comentarios Críticos en tomo del *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, de Mario Góngora", en *Revista Nueva Historia* núm. 7, Londres, 1982.

San Martín, M. "Enfoque crítico de la evolución económica reciente de la V región", Serie Documentos núm. 1, Centro de Estudios Laborales (CESLA), Valparaíso, Chile, 1984.

Slater, D., "Peripheral Capitalism and the Regional Problematic", CEDLA, en *The New Models in Geography*, (eds. Peet R. & Thirt N.) 1988.

Tomic, B.; González, R., "Municipio y Estado: Dimensiones de una relación clave", PREALC-ISS, Santiago-Chile, 1983. Trabajo mimeografiado.

Veliz, C., *La tradición centralista de América Latina*, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1984.

Vergara, P., "Auge y caída del neoliberalismo en Chile", Documento de Trabajo FLACSO, Santiago, Chile, 1984.

Demandas y liderazgos rurales. La descentralización administrativa en la situación autoritaria chilena*

Arturo Sáez Chatterton**

Presentación

El municipio en Chile es una institución con abolengo. Sus antecedentes se remontan a la colonia, donde el Cabildo asume la representación de los intereses de la metrópoli española en los territorios bajo el dominio de la corona. Posteriormente al inicio de la República, surge el municipio como expresión de las relaciones oligárquicas y como heredera directa de esa institución colonial. A partir de ese momento y durante el período republicano, el municipio se fue transformando —con particular fuerza en la década del sesenta— en una institución plebeya cada vez más representativa de los avatares sociales y políticos del país. Esta tendencia democratizadora culmina en la década del setenta durante la experiencia del gobierno del Presidente Allende.

En efecto, el golpe militar ocurrido en 1973 abre un nuevo período en la historia social de Chile. La instauración de relaciones autoritarias dentro de un modelo económico neoliberal trastocó la institucionalidad política y modificó la estructura económica y social del país. Tal proceso también se hizo presente en el ámbito rural. El sector vivió durante estos años el fin de la Reforma Agraria y la constitución de un importante mercado de tierras y capitales, la polarización de la estructura productiva en función de su inserción en el mercado interno o internacional y el surgimiento de un sistema de tenencia y empleo que dio mayor heterogeneidad a su estructura social.

Para el agro chileno, la actual coyuntura se encuentra —desde el punto

* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

** Investigador del Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile.

de vista económico—, caracterizada por un proceso de reactivación económica que en términos generales favoreció la reproducción ampliada del capital productivo, la concentración de la propiedad y la mantención de una situación de fragmentación social, particularmente de los sectores populares rurales. Al parecer, el rasgo principal de la coyuntura es la reafirmación de la identidad de los grupos dominantes y el reordenamiento del quehacer de los sectores subalternos.

Dentro de este esquema nuestro interés es reconocer las relaciones sociales y de poder que surgen y se constituyen en estos años en el ámbito local rural y más específicamente dentro del municipio como expresión concreta del proceso de descentralización administrativa que el régimen autoritario ha generado e impulsado. Sin embargo, más que referirnos al marco institucional que define los límites de la descentralización —cuestión que por lo demás ha sido abordada en distintos trabajos— nos interesa rescatar las percepciones y conductas que los distintos sectores sociales tienen respecto de su participación-exclusión dentro de las relaciones de poder existentes en el mundo rural.

En una perspectiva más global, el silencio de las masas campesinas se mantiene como interrogante de difícil respuesta a los requerimientos políticos de las distintas fuerzas que pugnan a nivel nacional. ¿Cuál es la disponibilidad de los sectores subalternos rurales? ¿Qué capacidad y voluntad tienen o no los sectores empresariales para hegemonizar los procesos de transición democrática en la sociedad rural? ¿Cómo el régimen asume la necesaria participación —por marginal que sea— de las mayorías populares, de las cuales los campesinos son parte importante? Es muy probable que este tipo de preguntas no encuentren respuestas únicas. Las razones son diversas y tienen que ver con muy variados aspectos: la ausencia de una sociedad civil suficientemente articulada, la debilidad de las organizaciones rurales, tanto empresariales como campesinas, pero sobre todo, la heterogeneidad regional que posibilita una gran pluralidad de actitudes y conductas. Un elemento adicional que debemos considerar es la existencia de ciertas identidades culturales que se proyectan en las distintas zonas adquiriendo creciente importancia y significación.

De lo expuesto surgen una serie de interrogantes que intentaremos abordar en las siguientes páginas. ¿De qué manera los dueños de la tierra viven el nuevo municipio? ¿El municipio rural puede ser considerado como una instancia relevante para la mantención y reproducción del sistema de dominación? ¿Cuál es la capacidad de los sectores subalternos para asumir la institucionalidad existente y eventualmente transformarla en su favor? ¿Cuáles son las principales transformaciones que ocurren? En otras palabras, ¿de qué manera el municipio autoritario puede devenir democrático? Si ello es así, ¿cuáles serán los principales signos que marcarán la ruptura entre una y otra situación? Finalmente, ¿su transformación debe ser entendida como parte de la crisis institucional que pondrá fin al orden autoritario?

A diferencia de otras investigaciones que han recuperado visiones macroeconómicas o sociales de la situación rural —tema que también hemos abordado en otros trabajos— en este caso orientamos nuestro análisis

en función de una perspectiva coyuntural que busca recuperar —a partir de la heterogeneidad estructural existente— aquellos componentes de identidad y fuerza que dan sentido al quehacer de los distintos actores sociales dentro de su ámbito específico e inmediato constituido localmente como unidad socio-económica y cultural.

En efecto, el predominio de visiones urbanas respecto de la actividad societal, devalúa permanentemente la importancia de lo rural. En general, lo rural ha sido percibido como un mundo donde los comportamientos sociopolíticos de sus actores se proyectan débilmente en el presente, ya que pueden ser “fácilmente” influenciados desde el mundo urbano o porque corresponden a tradiciones que vienen de larga data.

Metodológicamente nuestro universo de trabajo lo hemos definido en función de dirigentes representativos de las organizaciones sociales de base y nivel intermedio, existentes en las comunas seleccionadas. A estas personas se les aplicó dos tipos de instrumentos. En el caso de los dirigentes empresariales, se realizaron entrevistas abiertas en función de un guión previamente confeccionado; en el caso de los dirigentes campesinos, se les aplicó un cuestionario de preguntas cerradas y semi-cerradas destinadas a medir percepciones, actitudes y conductas que definen su quehacer en la actual situación. Adicionalmente, se revisó la prensa local —durante el período 1985-87—, como una manera de recabar noticias, comentarios u opiniones que dieran mejor cuenta de los sucesos regionales y locales.

Dentro de los propósitos del estudio, nos pareció conveniente seleccionar cuatro comunas expresivas de dos zonas agro-productivas. Los perfiles productivos dominantes en cada zona señalan un tipo distinto de inserción en la economía nacional. Las comunas donde se realizó el estudio fueron San Felipe y Los Andes en la zona frutícola y Chillán y San Carlos en la zona de policultivos.¹ Ello nos permitió establecer ciertos indicadores objetivos de los niveles de desarrollo existentes en cada comuna, situación a partir de la cual es posible identificar la existencia de comportamientos sociales y grupales diferenciados. Como siempre, la relación entre economía y política adquiere para la sociología el rango de un desafío de difícil proyección. En las páginas siguientes hemos intentado dar cuenta de esa relación, enfrentada ahora en su dimensión coyuntural y en un ámbito rural-regional.

Finalmente, debemos decir que el informe ha sido organizado en tres partes; la primera, destinada a dar breve cuenta de las condiciones institucionales y estructurales en que se desenvuelve la actividad en las distintas comunas objeto de este estudio; la segunda analiza los liderazgos existentes en el interior de grupos organizados y seleccionados en cada zona: empresarios y dirigentes sindicales. En la última parte, hemos intentado proyectar esos comportamientos en función de un eventual escenario de transición democrática y en donde el tema de la descentralización administrativa adquirirá gran importancia. De esta manera la transición deja de ser un conjunto más o menos general y abstracto de afirmaciones para convertirse —en este caso— en un conjunto de demandas que pueden darle nuevo contenido a la relación entre Estado-sociedad y economía.

I. Condicionantes institucionales y heterogeneidad estructural del espacio rural

Las transformaciones ocurridas en la agricultura en los últimos años —se ha dicho más de una vez— corresponden a los efectos que la política neoliberal-autoritaria ha tenido dentro de la sociedad rural. La política agraria del régimen estuvo orientada —en un primer momento— a reordenar las relaciones de propiedad y trabajo que habían sido convulsionadas por los conflictos y tensiones vividos durante el período de Reforma Agraria, con un sentido económico y social jerárquico y excluyente.

En el plano de la política económica se ha fortalecido la iniciativa privada, la libre competencia y el uso de ventajas comparativas, favoreciéndose el desarrollo de relaciones que incrementaron y reprodujeron formas de explotación y subordinación de la fuerza de trabajo al interés del capital. Sin embargo, el extremo liberalismo económico fue simultáneamente acompañado por una política de poder extremadamente rígida, centralizada y excluyente. Los principales esfuerzos realizados durante estos años se orientan a configurar un sistema institucional altamente protegido. Allí los mecanismos de participación se encuentran estructuralmente restringidos en función de una lógica autoritaria. Entonces, nada de lo ocurrido durante estos años puede ser explicado al margen de la lógica de poder existente en los grupos empresariales, tanto urbanos como rurales.

De hecho se establece una nueva relación entre la sociedad civil altamente fragmentada y la sociedad política excluyente centralizada y autoritaria. Dentro de este esquema podemos advertir a nivel rural un doble proceso: por una parte, la existencia de un marco institucional único que rige las relaciones a nivel local y regional, y por la otra, un proceso de creciente heterogeneidad en el desarrollo del espacio rural. Para ello en las páginas siguientes intentaremos dar cuenta de esta situación señalando aquellos rasgos institucionales que definen las relaciones locales de poder y analizando los comportamientos de los distintos actores sociales en las cuatro comunas ya indicadas.

1. El marco institucional de la descentralización autoritaria

Parece conveniente revisar brevemente la historia institucional y rural del país, pues encontraremos allí un conjunto de antecedentes que permiten comprender en mejor forma las decisiones adoptadas por el régimen militar durante estos años y, al mismo tiempo, conocer los comportamientos de los distintos actores sociales que comprenden la realidad rural del Chile autoritario.

1.1 El municipio oligárquico

Con la independencia proclamada en 1810 por el Cabildo de Santiago, se inició la construcción del sistema político del país. Al parecer, los Cabil-

dos siguieron teniendo gran importancia en los primeros años de vida independiente. Las funciones y atribuciones que tuvieron durante la Colonia se proyectaron en la primera etapa de la naciente República. El historiador Francisco Encina señala que el Cabildo fue "la más poderosa de las fuerzas que gobernaban la Colonia". Y ello se mantuvo durante las primeras dos décadas de definición del nuevo marco institucional.

Durante estos años los grupos terratenientes se preocuparon por consolidar las estructuras del Estado. La gran homogeneidad social y cultural del país —parcialmente amenazada por la acción de las minorías étnicas— fue fortalecida por la existencia y reproducción de un Estado-Nación con fuerza y creciente identidad cultural. El incontrarrestable dominio terrateniente no fue alterado por la guerra de la independencia —a pesar de los daños producidos en la agricultura— ni por las decisiones adoptadas por el nuevo régimen. Así, lo rural fue incorporado paulatina, subordinada y subsidiariamente al proceso de articulación estatal. El Estado como agente organizador y regulador de la vida política y económica fue, desde sus inicios, de gran importancia. Líderes y caudillos militares, civiles ilustrados, incipientes organizaciones políticas, religiosas y sociales, dieron curso a una dinámica de consensos y conflictos que en sus resultados fue estableciendo las normas jurídicas y burocráticas del Estado oligárquico.

Con todo, un rasgo muy propio del orden oligárquico fue la temprana construcción burocrática que permitió el desarrollo del aparato central del Estado. En ese contexto, la pugna de líderes y caudillos fue progresivamente acotada por un conjunto de disposiciones que normaron el manejo y control del poder. La situación no fue distinta en la sociedad rural donde los grupos terratenientes fueron haciendo suyas dichas disposiciones.

La Constitución dictada en 1833 reafirmó el carácter central y único del Estado, confirmando la decisión de Portales de "anular los últimos restos de autonomía local (...) para restablecer el orden y el principio de autoridad (...)" (Francisco Encina, 1985). Creemos que la afirmación resulta exagerada. Los caudillos locales y regionales, si bien existieron, y dieron en más de una ocasión motivos de preocupación al gobierno de turno, nunca pusieron en peligro la unidad política de la Nación.

La Constitución estableció la elección directa de Alcaldes y municipales, simultáneamente se entregaron al Municipio diversas atribuciones que en lo rural implicaban la tarea de promover la agricultura y cuidar caminos y puentes, cuestiones fundamentales para el desarrollo del sector. Posteriormente se dieron diversos intentos por modificar la legislación municipal, lo cual cristalizó en 1854, momento en que se promulgó una ley que definió las funciones administrativas y jurídicas de los Municipios, los cuales quedaban bajo la tutela del gobierno central. Durante este período los sectores terratenientes permitieron la consolidación del sistema estatal centralizado, pues su reproducción permitía mantener intocada a la hacienda como base de su poder económico y social.

Valga señalar que en 1860 existían cincuenta municipios, que disponían de recursos económicos desiguales. Mientras Santiago tenía trescientos mil pesos de presupuesto, Chillán y San Carlos reunían sólo treinta mil. A la

fecha las principales ciudades agrarias, además de las indicadas, eran Quillota, Talca y Concepción. Los desequilibrios en la distribución del gasto público serán una cuestión permanente que incluso se proyecta hasta el presente.

Es interesante destacar que más allá de las funciones administrativas, los municipios comenzaron a tener mayor decisión en las cuestiones políticas, tales como la designación de vocales de mesas calificadoras y receptoras de sufragios. Otra atribución entregada a los municipios fue la capacidad de evaluar las solicitudes de nacionalización, sobre todo cuando en el período la colonización de tierras atrajo al país a cientos de migrantes extranjeros que además de instalarse comenzaban a tener presencia en las actividades locales.

Al parecer, la acción del gobierno central sobre los poderes locales fue factor adicional de conflicto. Las pugnas entre liberales y conservadores que marcó la vida política del país, que marcaron la vida política del país durante el siglo pasado, tuvieron que ver en el ámbito rural con este tipo de situaciones. Así, con motivo de la realización del Congreso Libre de Agricultores realizado en 1875, los sectores terratenientes hicieron pública su preocupación por el ordenamiento institucional existente en el mundo rural. Allí se conoció una propuesta de Código Rural que reforzaba la existencia de un orden social jerárquico y entraba en contradicción con requerimientos provenientes de distintos sectores de la vida nacional, que propugnaban la democratización de las instancias municipales. De hecho la primera elección municipal libre de la tutela gubernamental ocurrió en 1886 en las comunas de Santiago y Putaendo. Al parecer ello fue posible pues los sectores oligárquicos habían comenzado a presionar fuertemente para que las autoridades municipales fueran designadas con independencia del poder central; cuestión que en ese momento comenzaba a favorecer abiertamente a sus intereses.

Así tenemos que en 1887 se promulgó la nueva Ley Municipal. Ley que según Encina "concedió a las municipalidades una independencia limitada en el terreno político y bastante amplia en el administrativo, especialmente en el manejo de sus rentas". De esta manera se comenzaba a resolver la aspiración terrateniente que no toleraba intromisiones externas que alteraran los equilibrios y jerarquías existentes en la hacienda, base material de su poder y dominio.

Finalmente, en 1891, se promulga una nueva Ley Municipal y Electoral que contó con el apoyo terrateniente y en la cual se define una institucionalidad que consolida la existencia de un habitat rural coherente con los intereses de la hacienda. Valga señalar que el municipio rural funcionaba en ciudades y poblados agrarios (en 1875 el treinta y cinco por ciento de la población vivía en zonas urbanas), donde además existían oficinas públicas vinculadas al poder central pero donde las decisiones debían ser adecuadas a los requerimientos locales. Allí la opinión y actitud de los terratenientes resultaba crucial para el cumplimiento o no de una determinada decisión gubernamental. En efecto, a lo largo del período oligárquico los grupos terratenientes asumieron distintos comportamientos en relación con la activi-

dad municipal. Por ello, la demanda por lograr la autonomía municipal debe ser entendida como un acto de protección de los propietarios de la tierra para impedir las influencias externas que limitaban el ejercicio de su poder. Frente al conflicto por el control del Estado que ya insinuaba hacia fines del siglo pasado, lo inmediato y urgente para el sector terrateniente fue reforzar el control del espacio local por la vía de un municipio lo más autónomo posible.

1.2 El municipio democrático

La crisis que afectó al sistema capitalista mundial en la década del veinte favoreció en Chile la recomposición del sistema político. Ello fue posible por el surgimiento de nuevos sectores sociales y económicos que complejizaron la vida nacional. Nuevas realidades y nuevas fuerzas se presentan en el escenario nacional demandando integración social y política. Ello también afectará al sistema municipal y en particular al municipio rural. Los grupos terratenientes son desplazados del manejo directo del Estado y un nuevo bloque de fuerzas, lideradas por la burguesía industrial, minera y financiera, inicia un proceso de industrialización, modernización y democratización del país. La ampliación de los derechos ciudadanos será un proceso ascendente, interrumpido parcialmente durante la guerra fría, y que sólo se detiene con el golpe militar de 1973.

Durante este período los sectores terratenientes logran neutralizar parcialmente las transformaciones del sector evitando la aplicación de medidas redistributivas del ingreso y la propiedad que estimaban perjudiciales a sus intereses. En definitiva lo que sucedió fue un lento e imperceptible proceso de cambios que siempre tuvo a la hacienda como eje del sistema de propiedad y producción. El deterioro de este sistema de tenencia se expresó en que el país progresivamente perdió su condición de exportador de alimentos y comenzó a tener una situación alimentaria deficitaria. De hecho el sector agrícola no fue capaz de dar satisfacción a la creciente demanda por bienes salariales provenientes del sector urbano y minero y no pudo modernizar sus sistemas productivos y de tenencia.

La Carta Constitucional promulgada en 1925 implicó el fin del régimen parlamentario y el reordenamiento político-administrativo que concentró el poder en manos del Ejecutivo, dejando al Parlamento funciones legislativas que muchas veces sólo podían ejercer por iniciativa presidencial. Al mismo tiempo, se modificó la división administrativa del territorio, dentro de un sistema que por la vía de representaciones sucesivas, Intendencia, Gobernación, Delegados y Subdelegados, reproduce en ámbito cada vez más específico al poder presidencial. Tal situación modificó las atribuciones municipales en beneficio de un poder central que ejercía pleno control de la actividad política del país. Por ello la democratización del mundo urbano influyó decisivamente en el mundo rural. La acción de fuerzas políticas progresistas, de hombres de Iglesia y de grupos de intelectuales, fueron generando condiciones que favorecían el desarrollo de iniciativas que ponían en cuestión el dominio terrateniente.

Hacia la década del cincuenta comienza a crearse una nueva situación en el mundo rural. Los líderes tradicionales, que representaban los intereses rurales como distintos y eventualmente contrapuestos a los intereses urbanos, comienzan a ser reemplazados por nuevos dirigentes que promueven la democratización y transformación de la agricultura chilena. En ese proceso la municipalidad comenzó a ser percibida como un espacio de disputa por la vía de creación de clientelas electorales autónomas de la lógica patronal.

Al parecer, la democratización de las relaciones de poder local permitieron que a nivel rural se expresaran también los conflictos y demandas que venían dándose a nivel nacional. Los sectores patronales opusieron resistencia a este proceso de efectiva extensión de los derechos ciudadanos. A través de sus organizaciones políticas y gremiales presionaron para impedir que la crisis agrícola que vivía el país fuera revertida en contra de sus intereses. Aunque no disponemos de una historia de los municipios rurales durante la década del cincuenta, que culmina con la aplicación de la Reforma Agraria, podemos decir que la democratización de la vida rural no significó la descentralización del poder. Por el contrario, dentro de una sociedad donde las pugnas sociales y políticas tenían connotaciones ideológicas globales, la lucha por el poder tenía en el Estado un instrumento clave que nadie pretendía modificar en beneficio de una mayor autonomía local.

Hubo sectores que en algún momento plantearon propuestas descentralizadoras, pero ellas quedaron olvidadas por una lógica que subordinaba todo en función del éxito de los proyectos nacionales. Ello significaba el control del aparato estatal para desde allí impulsar transformaciones globales de la sociedad.

El municipio en definitiva se hizo plebeyo durante este período, pero no logró transformarse en una instancia autónoma con capacidad de representar adecuadamente los intereses de los distintos actores sociales que operaban a nivel local. La Ley de Reforma Agraria y de Sindicalización Campesina, el desarrollo de las Juntas de Vecinos y los Centros de Madres posibilitan niveles desconocidos de organización y participación de los sectores pobres del campo. A su vez, los sectores patronales incentivan la filiación masiva de propietarios a sus instancias corporativas. La SNA democratiza sus estructuras internas, lo mismo sucede con las organizaciones regionales y sectoriales. Se construye así una compleja trama social y política. Al parecer la existencia de un sistema multipartidario plural y masivo a nivel urbano se revirtió en la comuna rural alterando su funcionamiento anterior pero sin encontrar nuevas ecuaciones de equilibrio y consenso social y político. No existió por parte de ninguno de los sectores sociales rurales capacidad o posibilidad de reivindicar la autonomía de la actividad local. Se trataba en definitiva de proyectos sociales de transformación o conservación que veían en el Estado el eje articulador de toda la sociedad. En definitiva, la democratización del municipio no significó el surgimiento de condiciones que pudieran permitir la descentralización administrativa y la desconcentración del poder.

1.3 El municipio autoritario

Cuando se produce el golpe militar, la sociedad rural chilena se encontraba profundamente conflictuada y dividida. La vida política había dejado de ser instancia de negociación y diálogo para transformarse en un juego de suma cero donde lo que ganaba uno iba en detrimento del otro. Campesinos y propietarios se vieron enfrentados a una situación que fue dirimida por las FF.AA. en favor de los intereses empresariales. En ese sentido la recuperación del orden social en el agro fue un objetivo prioritario del régimen militar. Para ello se suspendió el funcionamiento de las instancias políticas de los municipios y en su reemplazo se establecieron poderes civiles o militares que obedecían directamente a la Junta Militar. No es casualidad que durante los primeros meses la responsabilidad del sector rural estuviera en manos de Carabineros, pues estimaba que por sus características institucionales estaban en condiciones de estar presentes, sin grandes dificultades, a lo largo del territorio. Fue el momento en el cual se inició el reordenamiento de la propiedad y la eliminación de todas aquellas organizaciones sociales y políticas que aparecían como subversivas o altamente politizadas. La represión sobre las organizaciones sindicales, cooperativas y territoriales fue el signo que marca el período.

A partir de 1976, con la promulgación del Decreto-Ley 1.289, se inicia un proceso de regionalización y descentralización administrativa fundamentado en razones geopolíticas derivadas de las concepciones de la seguridad nacional que orientan el quehacer del régimen. Al parecer las modificaciones introducidas en el plano político-administrativo obedeció a una lógica que ponía el acento en la necesidad de establecer una nueva delimitación del territorio. Ello resultaba particularmente importante en el ámbito rural pues allí existía la imperiosa urgencia de recuperar el control social de los sectores campesinos. Aunque la decisión administrativa tiene origen político, también se intenta dar cuenta de la nueva situación económica que comienza a darse como resultado de la aplicación de las políticas neoliberales.

La constitución de trece regiones, cincuenta y una provincias y más de trescientos municipios repercutió directamente en el ámbito rural. En el caso de las comunas rurales, su condición de tales es explícitamente reconocida por la norma vigente y ello tiene importancia en términos del acceso que estas comunas pueden llegar a tener respecto del Fondo Nacional de Municipios. Y aunque no siempre la división administrativa responde a realidades societales adecuadamente integradas, su aplicación significó el inicio de un proceso de desconcentración de algunas actividades administrativas que agilizaban la resolución de ciertos problemas. El marco autoritario en que dicho proceso se ha venido dando crea situaciones extremadamente variadas respecto de la eficacia burocrática del mismo. En efecto, a pesar de que las normas jurídicas que regulan el funcionamiento municipal son las mismas en todas partes, su aplicación depende en buena medida de la autoridad del Alcalde.

Para las comunas rurales la desconcentración administrativa permite

que el municipio pueda llegar a tener una serie de funciones que tradicionalmente se realizaban desde el ámbito central. Aunque de manera desigual y con ritmos distintos, los municipios rurales comienzan a asumir responsabilidades relativas a salud, vivienda, educación y, sobre todo, en el manejo de los recursos destinados a subsidiar a los sectores más pobres. Durante estos años podemos observar que el uso de los recursos se encuentra directamente asociado a los intereses de los alcaldes y más globalmente responden a la lógica económica y social impuesta desde el poder central del Estado.

La actual legislación contempla además la existencia de instancias locales y regionales de participación (CODECO y CODERES), caracterizadas por la configuración de mecanismos que favorecen la fragmentación y apoliticismo de la representación social. Las organizaciones de base que son invitadas a integrarse a estas estructuras son controladas por las mismas autoridades municipales, no aceptándose la presencia de opositores o disidentes. Se trata, por lo tanto, de un esquema formal de participación que subordina las organizaciones sociales a las decisiones de la autoridad. En todo caso, la mayoría de los Consejos Comunales todavía no se han constituido, demostrándose así la falta de interés y las dificultades reales que significa su implementación.

Desde otro punto de vista, la política aplicada por el régimen busca alcanzar la mayor eficacia posible en la toma de decisiones. Para ello se concibe la estructura municipal como un aparato donde las instancias técnicas adquieren mayor importancia. Desde ODEPLAN, pasando por las oficinas regionales ministeriales y de planificación, se vierten hacia los municipios orientaciones técnicas y administrativas destinadas a su mejor funcionamiento. Aquí también la diversidad es inmensa. La gran mayoría de los municipios rurales no dispone de los recursos financieros que le permitan disponer del personal adecuado para el desempeño de sus tareas. Finalmente, debemos señalar que el elemento que sobredetermina las especificidades regionales es la existencia de un marco institucional y político común, caracterizado por situaciones de poder altamente desfavorables a los intereses de campesinos y asalariados agrícolas. Nos referimos a la actual legislación laboral que limita severamente las posibilidades organizativas y de negociación colectiva de los trabajadores (condiciones de salario y empleo). Un elemento negativo adicional ha sido el control autoritario que se ejerce sobre el conjunto de la población rural, que no por silencioso resulta menos real, y cuya expresión más significativa ha sido la suspensión administrativa de la Ley de Junta de Vecinos y la designación vertical de sus dirigentes y la ilegalidad de las fuerzas políticas que históricamente han apoyado la demanda campesina. Sólo muy recientemente, como producto de la coyuntura plebiscitaria, se ha comenzado a visualizar una cierta reactivación de la vida política en las comunas rurales, pero ello todavía es insignificante, siendo objeto de preocupación por parte de dirigentes opositores y de notoria satisfacción de las autoridades del régimen.

2. Heterogeneidad rural

Al parecer, el nuevo sistema de tenencia, generado con el fin de la Reforma Agraria, y los cambios tecnológicos del aparato productivo alteran las características y condiciones de la gestión y el empleo, modificando la estructura social del agro. Hoy tenemos a nuevos y viejos empresarios que mantienen relaciones culturalmente distintas con la propiedad de la tierra y el capital. Adicionalmente, verificamos un sector de pequeños y medianos productores, más numeroso y fragmentado, que refuncionaliza sus relaciones con la empresa comercial y el resto de la sociedad rural. A su vez, tenemos una masa creciente de asalariados, permanentes o temporales, los cuales han visto modificadas sus condiciones de empleo, trabajo y habitat.

Hemos señalado que las cuatro comunas seleccionadas son parte de dos regiones agroproductivas claramente identificables. Con el fin de respaldar lo afirmado, describiremos los principales rasgos que condicionan la actividad socioeconómica de esas comunas. Asimismo haremos referencia —cuando sea necesario— al contexto socio-político que localmente condiciona el desenvolvimiento de sus actores sociales.

2.1 La tenencia de la tierra

Asumiendo que hoy el tema de la tenencia no da cuenta, por sí solo, de toda la riqueza y complejidad de las relaciones existentes en la sociedad rural, entregaremos información global sobre el tema a nivel regional. En cambio, a nivel comunal nos ha parecido conveniente desagregar la información según el tamaño de los predios, con el fin de disponer de un indicador —necesariamente aproximado— del peso específico que cada sector de propietarios tiene dentro del sistema productivo local. Esta información nos parece relevante pues permite diferenciar e identificar, *grosso modo*, a los distintos grupos y sectores sociales existentes en cada comuna.²

Según la información disponible, en la Quinta Región existen 26.359 predios de diverso tamaño con una superficie con aptitud agrícola de 1.638.545,0 ha.³ De éstos, 2.282 predios con una superficie de 316.066,7 ha. se encuentran ubicados en la provincia de Los Andes. A su vez, en la provincia de San Felipe existen 5.274 predios con una superficie de 237.346,6 ha. De manera que ambas provincias disponen del 28,6% del total de predios y del 33,7% de la superficie agrícola de la V Región. En la provincia de Los Andes el predio promedio resulta ser de 138,5 ha.; en San Felipe, en cambio, es de 45,9 ha. y a nivel regional es de 62,1 ha.

En relación con las comunas de San Felipe y Los Andes, ubicadas en las provincias del mismo nombre, podemos decir que en la primera hay 1.261 predios con una superficie total de 170.629,0 ha., lo cual da un promedio por predio de 135,3 ha., y en la segunda hay 231 predios con 145.431,4 ha., lo cual da un promedio de 629,5 ha.

A continuación veremos si la mayor concentración de la propiedad de la tierra existente en la comuna de Los Andes es una situación real o apa-

rente. Al respecto podemos decir que en la comuna de San Felipe hay 801 predios cuyo tamaño oscila entre 0 y 5 hectáreas, lo cual representa el 63,5% de los predios y el 6,9% del total. En la comuna de Los Andes, en cambio, hay 83 predios cuyo tamaño va entre 0 y 5 ha., que representan el 35,9% y el 1,1% de la superficie agrícola comunal. En este tramo nos estamos refiriendo a pequeños productores campesinos que, por la superficie y capital que disponen, se dedican preferentemente a cultivos anuales y en algunos casos a huertos mixtos que incluyen la explotación de alguna fruta.

El siguiente tramo está constituido por aquellos predios cuyo tamaño oscila entre 5 y 20 ha. En la comuna de San Felipe hay 369 predios y en Los Andes hay 75 predios que respectivamente representan el 28,8% y el 32,4% del total de predios existentes y el 8,8% y el 5,8% de la superficie. Este sector de productores tiene gran importancia, pues se trata de campesinos medianos que han podido —sobre la base de un acelerado proceso de modernización y especialización de su actividad productiva— aprovechar parcialmente las condiciones existentes en el mercado internacional de la fruta.

Finalmente, tenemos al núcleo de explotaciones medianas y grandes, constituido por aquellos predios de más de 20 ha. En el caso de San Felipe se trata de 86 predios que representan el 7,6% del total y tienen el 73,2% de la superficie. En Los Andes, en cambio, son 73 predios que representan el 31,6% de los predios y disponen del 60,4% de la superficie total. En este tramo se encuentra un grupo de empresarios que obtienen tasas extraordinarias de ganancias y que han logrado altos niveles de productividad sobre la base del uso masivo de tecnología de punta.

En relación con la VIII Región, tenemos una superficie agrícola de 3.590.511,0 ha., distribuidas desigualmente en 77.985 predios y con un promedio de 46,0 ha.⁴ La provincia de Ñuble —donde se encuentran las comunas objeto de estudio— tiene 41.009 predios con una superficie de 1.314.386,9 ha., y un promedio de 32,0 ha. por predio. Así, la provincia dispone del 52,5% de los predios y del 36,6% de la superficie regional.

Veamos ahora la situación predial a nivel de la comuna de Chillán y San Carlos. En la comuna de Chillán existen 3.393 predios con una superficie de 74.551,7 ha. y con un tamaño promedio de 21,9 ha. En la comuna de San Carlos hay 4.133 predios con una superficie de 84.858,8 ha., y con un promedio de 20,5 ha. por predio.

Dentro del tramo de predios iguales o menores a 5 ha., tenemos que en Chillán hay 1.940 con una superficie de 3.006,5 ha., y un promedio de 1,5 ha., por predio. Estas cifras representan el 4,0% de la superficie y el 57,1% de los predios existentes en dicha comuna. En San Carlos hay 2.020 predios menores de 5 ha., que disponen de 3.481,9 ha. y un promedio de 1,7 ha. por predio. Es decir, en este tramo se encuentra el 48,8% de los predios que tienen el 4,1% de la superficie agrícola comunal.

Los predios cuyo tamaño oscila entre 5 y 20 hectáreas presenta el siguiente cuadro. En la comuna de Chillán hay 688 predios que representan el 20,2% del total y tienen 7.442,5 ha., equivalente al 9,9% de la superficie total. En este caso el tamaño promedio es de 10,8 ha. En San Carlos hay

1.089 predios que son el 26,3% del total existente en la comuna y tienen 12.144,7 ha., que significan el 14,3% de la superficie total. Aquí, el tamaño promedio es de 11,1 ha.

Finalmente, tenemos el tramo de predios de más de 20 ha. En Chillán hay 765 predios con una superficie de 64.102,7 ha., lo cual significa que tiene un promedio de 83,7 ha., y disponen del 85,9% de la superficie y del 22,5% del total de predios existente a nivel comunal. En el caso de San Carlos tenemos 1.024 predios, o sea el 24,7% del total, que disponen de 69.232,2 ha., lo cual es equivalente al 81,5% de la superficie agrícola comunal. Aquí el tamaño promedio es de 67,6 ha.

Debemos decir que los roles de impuestos internos utilizados para el análisis de la tenencia, son datos aproximados de lo que es la actual situación de tenencia. Varios son los factores que debemos tener presentes en la relación a la información obtenida. En primer lugar, los roles ocultan el nivel efectivo de concentración de la propiedad, pues tenemos evidencias —que no siendo cuantificables— indican que una misma explotación aparece formalmente dividida en más de un rol. Un segundo aspecto a considerar es la mantención y reproducción de otras formas de tenencia. Nos referimos a tierras tomadas en arriendo, entregadas en medierías o recibidas en goce. Los últimos datos corresponden al V Censo Nacional Agropecuario, y estando obsoletos, de alguna manera reflejan la diversidad de situaciones que comentamos. Un tercer factor, es la existencia de un mercado de tierras bastante dinámico y sensible a las variaciones económicas —particularmente en las comunas frutícolas— que modifica el valor de la tierra y la propiedad.

2.2 El empleo rural

En lo que respecta al empleo rural, éste tiene elementos comunes presentes a nivel nacional y al mismo tiempo elementos específicos a cada región, propios de la tecnología promedio utilizada y de los rubros dominantes.

Dentro de las comunas frutícolas, como parte del objeto de este informe, la organización del trabajo se encuentra claramente condicionada por los requerimientos laborales presentes en la explotación de la uva de mesa. Las diversas variedades de este producto tienen requerimientos tecno-productivos semejantes, según la edad de los huertos y las faenas necesarias a cada ciclo de producción.⁶

A manera de ejemplo, podemos decir que un huerto de una hectárea de uva de mesa, con dos años de edad, requiere anualmente aproximadamente de 44,6 jornadas hombre y de 17 horas tractor. En cambio, un huerto del mismo tamaño pero de cuatro años de edad necesita anualmente 245,8 jornadas hombre y 46,5 horas tractor. Si pensamos que en ambas comunas la explotación de uva de mesa es el rubro dominante, podemos afirmar que la organización de la fuerza de trabajo tiene su eje en los requerimientos laborales del ciclo de la uva.

A partir de estas demandas de mano de obra, es posible comprender cómo los pequeños y medianos productores establecen una relación inédita con la agroindustria frutícola existente en la zona. En efecto, durante las épocas de mayor actividad se contratan —ellos y sus familias— como trabajadores temporales ya sea en la producción o en el trabajo de post-cosecha. Existe, por lo tanto, una relación muy importante entre la pequeña propiedad campesina y la empresa comercial frutícola que le permite a la familia campesina recibir parte importante de su ingreso por la venta de su fuerza de trabajo, durante los períodos de poda, raleo y cosecha.

La integración del campesino pequeño productor a faenas agrícolas de alta tecnología y que requiere de mano de obra calificada también se proyecta a sus propias actividades productivas, en el ámbito de su familia y en relación con su potencial organizativo actual y futuro. Al parecer, se trata de un cambio socio-cultural mayor que está produciendo no sólo un nuevo tejido social sino también un nuevo sentido de identidad y pertenencia.

Valga señalar que en los períodos de mayor demanda de trabajo emigran hacia esta zona importantes grupos de trabajadores temporales. Es el momento donde la tasa de cesantía prácticamente desaparece y se plantea una situación de déficit relativo de mano de obra.

En las comunas de la VIII Región, la situación es diferente. Allí los rubros dominantes son cultivos anuales alimentarios o industriales. Asimismo, los niveles tecnológicos utilizados, si bien es cierto que son altos, tienden a ser más heterogéneos que los existentes en la región frutícola. Esta situación se expresa tanto por los niveles de calificación requerida para las faenas agrícolas como por su mayor grado de dispersión a lo largo del ciclo productivo.

Con el exclusivo fin de ejemplificar esta situación, hemos tomado los requerimientos promedio de fuerza de trabajo actualmente exigidos en dos rubros: arroz y trigo. Consideramos el arroz pues es un producto particularmente importante en la comuna de San Carlos. De acuerdo con la información disponible, una hectárea de arroz necesita 23 jornadas hombre al año y 7,4 horas tractor. En cambio, el trigo en riego necesita 6,6 jornadas hombre al año y 9,4 horas tractor. En el caso del trigo en seco, los requerimientos son de 2,9 jornadas hombre al año y de 6 horas tractor.

Al parecer, la magnitud de la demanda de mano de obra anualmente requerida se encuentra determinada por dos factores aparentemente contradictorios entre sí, la existencia de una mayor heterogeneidad tecnológica vinculada a una mayor homogeneidad de la demanda a lo largo del ciclo productivo. Al mismo tiempo constatamos la existencia de procesos migratorios que expulsan temporalmente trabajadores hacia otras zonas que recurrentemente necesitan de ella.

En estas comunas la reproducción de los pequeños propietarios se encuentra condicionada por relaciones tecno-productivas que son distintas a las existentes en la zona frutícola. Al parecer la venta que hacen de su fuerza de trabajo se encuentra mucho más cerca de lo que en el pasado se conoció como parte de la relación latifundio-minifundio.

II. Los actores sociales rurales

Las comunas seleccionadas muestran —de acuerdo con la información disponible— un nivel de organización de los sectores campesinos mayor que el resto del país. Este hecho no es casual, fue uno de los criterios utilizados para determinar su elección como objeto del estudio, pues nos interesaba evaluar comportamientos sociales en lugares donde existiera algún grado de interlocución entre grupos organizados representativos de los intereses de los sectores subalternos y sectores empresariales. En todo caso, debemos reconocer la existencia de una situación nacional marcada por la precariedad de las actividades sociopolíticas, sindicales, cooperativas, partidarias. Lo cual, si bien es cierto que limita el alcance de los resultados que aquí pueden surgir, al mismo tiempo plantea la existencia de situaciones y comportamientos que pueden ser extrapolados como hipótesis de probables comportamientos en la coyuntura de un eventual proceso de transición.

Más allá de una conceptualización exclusivamente económica de las clases sociales, podemos decir que en la vida cotidiana la representación social de identidades e intereses adquiere un nivel de complejidad que no se resuelve ni reduce sólo a los términos del análisis de clase. Esta cuestión resulta más evidente si el análisis ocurre —como en este caso— dentro de espacios microsociales. Por eso la definición conceptual de actores sociales recupera la noción clasista en su dimensión cotidiana y de corto plazo. En otras palabras, la sociedad tiene como sus protagonistas a sujetos colectivos que se constituyen como actores en función de conflictos, consensos, identidades y rupturas, donde concurren factores de muy diverso tipo y naturaleza.

La relación entre economía, sociedad y política, adquiere así realización histórica. En ese sentido, la coyuntura es la síntesis de una multiplicidad de procesos que han ido dando origen al desarrollo de actores sociales, más o menos representativos de intereses parciales o puntuales de la vida rural. Desde nuestra óptica, lo central es analizar el comportamiento de los líderes sociales pertenecientes a distintas clases y que se constituyen como actores de la actual coyuntura rural.

A. Demanda y liderazgo en los sectores subalternos

Las informaciones que analizaremos corresponden a las encuestas aplicadas a dirigentes de organizaciones campesinas existentes en las cuatro comunas estudiadas. La visión que previamente hemos entregado respecto de los factores estructurales que condicionan la vida rural se constituyen para estos efectos en elementos de contraste que deberían permitirnos enriquecer nuestros análisis entre percepciones y comportamientos detectados y las situaciones productivas existentes en cada caso.

Los resultados alcanzados pueden darnos algunas pistas más certeras, aunque necesariamente provisionales, acerca del comportamiento de los distintos actores sociales rurales. Más aún, desde ahora debería ser posible

prever ciertas conductas que, estando ya presentes en el pasado, pueden presentarse de manera recurrente en la actual situación. Ello tiene particular importancia si nos referimos a la potencialidad democrática existente en los grupos campesinos respecto de la institucionalidad municipal.

En la comuna de San Felipe existen cinco sindicatos campesinos, los cuales de acuerdo con la legislación vigente son de distinto tipo: dos de empresa, dos inter-empresas y uno independiente. En cambio, en la comuna de Los Andes las organizaciones campesinas detectadas son ocho, todas sindicales, de las cuales una es de empresas, dos son sindicatos inter-empresa y el resto son sindicatos independientes.⁷

En la región de policultivos, encontramos cuatro sindicatos en San Carlos, de los cuales dos son independientes, uno inter-empresa y otro de empresa. En la comuna de Chillán, verificamos la existencia de cinco sindicatos, de los cuales cuatro son de empresas y uno independiente. Adicionalmente tomamos contacto con una Asociación Gremial. Valga señalar que la pertenencia a sindicatos no tiene necesariamente que ver con una condición salarial. En efecto, en la actualidad los sindicatos mantienen en su seno a un importante número de socios que son pequeños propietarios y que sólo marginalmente asumen una lógica salarial. Tal situación ha sido analizada en otros trabajos, en lo que a nuestro juicio es uno de los grandes desafíos o dilemas del sindicalismo rural en Chile hoy. En todo caso, podemos decir que los sectores subalternos del agro, en estas comunas, han logrado mantener un nivel de representación y organización más alto que el promedio existente en el país (M. Elena Cruz, A. Saez, 1986).

Al parecer las razones que permitieron que estas organizaciones permanecieran con cierto nivel de representación, son distintas en cada caso y tienen que ver fundamentalmente con las condiciones locales del liderazgo y con la acumulación previa de experiencias organizativas.

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de estas organizaciones se da en un contexto de extrema debilidad del movimiento campesino y de los movimientos sociales en general. Según las cifras disponibles, entre San Carlos y Chillán hay mil ciento ochenta personas sindicalizadas, lo cual corresponde al 63 % del total de sindicalizados de la provincia de Nuble, pero sólo al 1,1% de la población económicamente activa. En San Felipe y Los Andes, la cifra de sindicalizados alcanza a mil doscientos veintiuna personas que corresponde al 34 % de los trabajadores organizados de la zona y al 2,2% de la PEA existente en el Valle de Aconcagua.

Como ya lo hemos dicho, el deterioro de la vida social y política en el campo estuvo acompañado de transformaciones económicas, productivas y tecnológicas de diversa intensidad. A las modificaciones institucionales que limitaron o reprimieron la actividad sindical y partidaria, que flexibilizaron y privatizaron las relaciones laborales, se sucedieron modificaciones en la estructura del empleo y en las condiciones de trabajo. La modernización acentuó la diferenciación regional, determinándose la existencia de polos dinámicos de acumulación y reproducción ampliada del capital, vinculados al mercado externo y polos recesivos con deterioro relativo de su capacidad de reproducción y acumulación.

Las políticas neoliberales han resultado portadoras —para ambas realidades— de procesos inéditos en la vida rural del país. Con esto queremos decir que la rearticulación sindical no sucederá automáticamente, por la simple recuperación de aquellas normas jurídicas que en el pasado hicieron posible la masificación de la actividad sindical. El problema es algo más complejo. El sindicalismo hoy día ha trasladado parte de su influencia a sectores no proletarios, principalmente pequeños productores. Esta situación puede tener diversos efectos sobre su futuro desarrollo. Por el momento, las organizaciones campesinas asumen, sin perjuicio del escaso número de afiliados, representaciones globales de las clases subalternas, lo cual se refleja en la formulación de sus demandas. A su vez, podemos decir que el campesinado no organizado tiene comportamientos bastante más conformistas respecto de la situación que les afecta. Entre otras razones, porque la no participación en alguna organización de alguna manera implica una opción que evita riesgos de represalias por parte del sector patronal o gubernamental.

En general, las organizaciones sociales de base existentes son de dos tipos: los sindicatos que al amparo de la actual legislación tratan de reproducir sus prácticas históricas y las asociaciones gremiales, instituciones que intentan representar a los pequeños productores. Sin embargo, en las comunas estudiadas, la mayor cantidad de organizaciones eran sindicatos, constituidos durante el período democrático y que lograron precariamente mantenerse durante estos dos años. En cambio, las Asociaciones Gremiales son organizaciones surgidas durante el actual período.

En San Felipe y Los Andes, todas las personas entrevistadas eran dirigentes sindicales. En cambio en Chillán y San Carlos eran dirigentes de sindicatos y asociaciones. A nuestro entender esta situación corresponde a los niveles de desarrollo capitalista alcanzado en las distintas zonas agropecuarias. Veamos ahora las informaciones más relevantes obtenidas de los cuestionarios aplicados.

1. Las características del liderazgo campesino

Un primer dato necesario de destacar es que los dirigentes entrevistados —en una y otra región— muestran distintos promedios de edad. Mientras que en San Felipe-Los Andes la edad promedio de los dirigentes es de 36,2 años, en Chillán y San Carlos alcanza a 49,6 años. Es decir, en la región frutícola se trata de un liderazgo relativamente joven, constituido por personas que se formaron social y políticamente durante la dictadura. Al momento del golpe militar la edad promedio alcanzaba sólo a 22,3 años, lo cual hace suponer que su participación político-sindical —durante la Reforma Agraria— si existió, fue marginal.

En cambio, en la región de policultivos, el liderazgo corresponde a personas que en la mayoría de los casos se formaron como dirigentes sociales durante el proceso de masificación de las organizaciones campesinas. Al momento del golpe de estado, la edad promedio de estos dirigentes era de

35,8 años, es decir su formación cívica ocurrió durante la década del sesenta, caracterizada por la expansión de los derechos democráticos, la ampliación de la comunidad política y el reparto agrario.

La distinta trayectoria ciudadana de estos dirigentes también se refleja en sus percepciones respecto de sus responsabilidades sociales y políticas, del rol que se autoasignan como dirigentes sociales y de la mayor o menor importancia que le otorgan al Estado como agente regulador de la vida nacional, etc.

Se trata, por tanto, de una cultura campesina donde los canales de comunicación y recuperación de la memoria histórica se encuentran desigualmente bloqueados por el autoritarismo. Existen, a su vez, distintas percepciones para reconocer los contenidos esenciales de su quehacer y su tradición como movimiento campesino.

Del total de dirigentes entrevistados, la mayoría (dos tercios) participan adicionalmente en otras organizaciones comunitarias. Los entrevistados cumplen funciones directivas que en algunos casos son de nivel regional o nacional. Sin embargo, lo más importante de destacar es que mientras en la zona de policultivos seis de siete dirigentes participa cotidianamente en otras actividades de la comunidad, en la fruta, en cambio, sólo dos de los cinco dirigentes entrevistados tiene participación en otro tipo de actividades. Valga señalar también que del total de entrevistados sólo una persona era mujer, dirigente de una Asociación Gremial situada en Chillán, lo cual resultó coincidente con la reciente incorporación de la mujer al trabajo asalariado.

Consultados acerca de su compromiso político, sólo uno de ellos reconoció explícitamente su condición de militante, en el resto este dato no surgió como importante o necesario de destacar. En conversaciones sostenidas con otras personas, pertenecientes a dichas comunidades, hemos llegado a la conclusión de que no se trata de ocultamiento de información, sino de una ausencia efectiva de militancia. Al parecer este hecho refleja la escasa presencia e influencia que los partidos políticos actualmente tienen dentro de la sociedad campesina. Cuestión que se ha mantenido durante todo este tiempo.

2. La identificación de los problemas

Solicitada su opinión sobre los principales problemas existentes en sus comunas, fue posible observar distintas apreciaciones en una y otra zona. En las comunas frutícolas los problemas identificados como centrales fueron las cuestiones laborales: inestabilidad del empleo, bajos salarios, despidos arbitrarios, necesidad de convenios colectivos. De manera secundaria, se plantearon además cuestiones relativas a viviendas, salud y alcoholismo. Valga destacar que sólo un caso planteó —como problema importante de su zona— la persecución a los dirigentes. Las afirmaciones realizadas resultan igualmente válidas para los problemas de su comuna y región, pues en todos los casos la diferencia entre lo local y lo regional no se expresó taxati-

vamente. En este sentido la dimensión comunal tiene poca visibilidad en términos de la dirigencia campesina. Se trata de una situación en la cual la descentralización efectuada en los aparatos centrales del Estado, trasladados como nuevas funciones al ámbito local, no logran ser percibidos como distintos de los procesos anteriores. Tal comportamiento también se encontró entre los dirigentes entrevistados en la zona de policultivos.

En efecto, allí la identificación de problemas realizada por los líderes resultó ser más matizada. Al reclamo por falta de trabajo, bajos salarios, inestabilidad del empleo, se sumó una reiterada demanda por la ausencia de un movimiento sindical poderoso debido a la falta de organización y al exceso de individualismo.

Otro rango de problemas señalados fueron analfabetismo, migración y salud. Un tema que apareció como significativo, en la mayoría de las respuestas, fue el alcoholismo y el claudinaje de vino y chichas. Sólo una persona dio importancia al precio de la remolacha y el trigo. En esta zona, en cambio, nadie reconoció la existencia de situaciones de represión o persecución, como tema importante.

Es necesario destacar que, en general, los dirigentes entrevistados no reivindican una mayor participación de sus organizaciones ante el Estado para la solución de sus problemas. Debemos suponer que la situación política existente desalienta momentáneamente esa reivindicación, pues suponemos que en democracia el tema volverá a plantearse con mucha fuerza.

El conjunto de las afirmaciones recogidas nos plantea algunas preguntas que hipotéticamente explican este tipo de comportamientos. Al parecer la identificación y jerarquización de los problemas no se constituye necesariamente en demanda asumida colectivamente por los miembros de la organización que dirigen. Esta situación tiene que ver con una cierta ideologización de la demanda motivada por la politización de los líderes y por la ausencia de un movimiento campesino que reivindique con mayor nitidez sus aspiraciones. Valga indicar que la politización y la militancia partidaria resultan ser cosas distintas. La distancia entre dirigentes y base se reproduce —ahora a nivel local— como tensión implícita que hace visible la debilidad de las organizaciones. La capacidad para demandar y movilizarse masivamente por la solución de sus problemas continúa siendo una aspiración pendiente, que probablemente sólo tenga solución en democracia.

Consultados sobre cuáles son las instituciones responsables de solucionar los problemas del campesinado, nuevamente observamos opiniones distintas en uno y otro caso. En la fruticultura los empresarios o empleadores son percibidos como directos responsables de las cuestiones laborales y al gobierno se le atribuye la tarea de dar solución a los problemas locales y regionales. En cambio, en las comunas de policultivos, la responsabilidad sobre el conjunto de temáticas planteadas se centra en el gobierno, dejándose a los patrones en segundo plano. Las diferencias anotadas parecen relevantes en varios sentidos; en primer lugar, demuestran que la modernización de la agricultura, en el caso de la fruta, ha comenzado a generar un nuevo tipo de dirigente sindical que entiende que su principal tarea es reivindicar —frente a sus patrones— las condiciones de trabajo y salario. La

mayor proletarización que advertimos no se proyecta, hasta el momento, más allá de la relación directa entre capital-trabajo. Probablemente la relativa juventud del liderazgo sindical ha impedido rescatar aquella tradición del movimiento sindical que siempre orientó sus demandas en función del Estado.

Los dirigentes entrevistados en la zona de policultivos ponderan de distinta manera la responsabilidad estatal en la satisfacción de sus problemas y demandas. No se trata de que los dirigentes se ilusionen con la posibilidad de que el gobierno vaya a resolver sus demandas, pero más allá de la coyuntura, el Estado sigue siendo percibido como el único agente que puede ser legítimamente requerido en ese sentido. Nos encontramos aquí con un tipo de liderazgo que se asemeja mucho más a los patrones históricos del sindicalismo chileno.

Otro tema fue precisar las imágenes y percepciones que existen entre los dirigentes respecto del interés y eficacia que tienen distintas instituciones para enfrentar y resolver los problemas que les afectan. Para ello se les dio a conocer una nómina de instituciones y se les pidió su opinión sobre la capacidad que habían demostrado tener para ayudar a resolver sus problemas. La opinión solicitada se hizo sobre un sistema de opciones preestablecido. Para medir el grado de interés se estableció la siguiente escala: alto, medio, bajo, no sabe. Para medir el grado de eficacia se estableció la escala: bueno, regular, malo y no sabe.

En torno de esta cuestión surgieron entre los dirigentes las mayores diferencias de apreciación. Sin perjuicio de eso, también hay valoraciones comunes que señalaremos en cada caso.

La información recogida en la zona de San Felipe-Los Andes indica que todos los dirigentes entrevistados piensan que la Iglesia es la institución que demuestra mayor preocupación e interés por la solución de sus problemas. Sin embargo, cuando se les consultó sobre su eficacia, las opiniones resultaron ser más diferenciadas. De todas maneras la mayoría sostuvo que la eficacia demostrada por la Iglesia era buena, uno la evaluó como regular y otro como mala. Valga señalar que el Arzobispado de la zona realiza a través del Departamento de Acción Social (DAS) un importante programa de apoyo al mundo campesino.

En el extremo opuesto de la evaluación se encuentran las FF.AA., las cuales fueron unánimemente consideradas como una institución que muestra un bajo interés por resolver los problemas campesinos. Consultados sobre su eficacia, la mayoría estimó que era mala y sólo una persona declaró no saber sobre ello. No deja de sorprender que los dirigentes consultados hayan formulado juicios tan negativos respecto de las FF.AA., pues en general sabemos que las críticas hacia esta institución, cuando existen, se plantean básicamente en términos de su quehacer gubernamental. Por eso pensamos que esta percepción de falta de eficacia sólo puede ser entendida como expresión del deterioro de la imagen que las FF.AA. han venido teniendo en los últimos años.

En relación con los partidos políticos y la preocupación demostrada hacia el campesinado, los resultados fueron los siguientes: una persona

estimó que el interés de los partidos era alto, dos dijeron que era medio, uno que era bajo y otro declaró no saber. Consultados sobre la eficacia de los partidos para atender sus problemas, tres estimaron que era buena, uno afirmó que mala y otro declaró no saber. La aparente inconsistencia entre una y otra opinión tiene que ver con preocupaciones jerarquizadas de distinta manera; al parecer en un caso se refiere al campesinado en general y en otro la opinión considera el apoyo de problemas puntuales.

Resulta interesante advertir cómo tres instituciones clave en la vida nacional, FF.AA., Iglesia y partidos políticos, fueron valoradas de manera tan distinta. De cualquier forma, las opiniones vertidas demuestran que el liderazgo campesino tiene capacidad de discriminación, a pesar de las dificultades de información que enfrenta. Al mismo tiempo, este hecho deja abierta una serie de interrogantes respecto de la profundidad de las brechas existentes entre una sociedad civil fragmentada y la eventual recomposición del sistema político.

Finalmente, debemos decir que no existen, dentro de las opiniones consultadas, actitudes muy nítidas en relación con el tema de la transición. Los entrevistados coincidieron en señalar que la existencia de un régimen democrático ayudaría a resolver sus problemas, pues existe la imagen de que en democracia los campesinos tendrán la posibilidad de participar y al mismo tiempo podrán obtener reconocimiento de sus derechos como trabajadores o pequeños productores.

Consultados sobre su participación ante un eventual proceso de transición, los entrevistados no se ubican en la condición de protagonistas —ni individual ni colectivamente— con autonomía y capacidad de gestión y decisión. Genéricamente se piensa que en la eventualidad de un gobierno democrático, éste asumirá la representación de sus intereses, buscando darle a los campesinos mayor justicia social y participación. Nuevamente debemos decir que el proceso de transición es visualizado como un proceso global, donde lo municipal deberá correr la suerte de la situación general. En ese sentido, la valoración que los campesinos hicieron de las distintas instituciones estatales, colocó a la municipalidad en condición de clara dependencia del poder central. No existe por lo tanto conciencia de la existencia de un proceso de descentralización administrativa. Más bien lo que se percibe es que el municipio ha dado cumplimiento a mandatos de acción provenientes del poder central, con absoluta independencia de los intereses, preocupaciones y compromisos de las entidades locales.

A diferencia del pasado donde la Reforma Agraria enfrentó a trabajadores y patrones, hoy entre los dirigentes campesinos existe la voluntad y esperanza de llegar a acuerdos con el sector patronal. Particularmente entre los dirigentes sindicales de las comunas frutícolas esta cuestión se manifiesta con bastante fuerza e insistencia. En cambio, en la zona de Chillán y San Carlos, la imagen de concertación con los sectores patronales se vincula muy directamente con el quehacer político nacional. En ese sentido surge como una actitud mucho más dependiente del Estado.

En ambas realidades se estima necesario alcanzar algún grado de concertación social, como mecanismo a través del cual se pueda dar estabili-

dad al gobierno democrático que surja de la transición. Y, al mismo tiempo, se espera que éste tome iniciativas destinadas a superar las injusticias más graves producidas durante estos años de dictadura. Sin embargo, la mayor o menor posibilidad de éxito de una propuesta democrática tiene que ver además con la disponibilidad que tengan los sectores empresariales. Sobre este tema volveremos más adelante.

B. Demanda y liderazgo empresarial

Las diferencias agro-productivas que hemos advertido en las distintas comunas también han ido delimitando la existencia y reproducción de los grupos empresariales locales. Nos encontramos entonces con sectores de la burguesía rural claramente identificables por su inserción en la economía agrícola nacional y por su mayor o menor acceso al mercado internacional.

El autoritarismo no sólo modificó las condiciones institucionales y políticas para los sectores subalternos, también afectó las actividades de los grupos patronales. La nueva situación producida en la agricultura, a partir del golpe militar, significó que los sectores empresariales rurales perdieran interés por las actividades corporativas y políticas. Y aunque en la práctica las organizaciones patronales existentes en cada región son las mismas de antes, todas ellas han vivido procesos de modernización o adaptación de sus estructuras organizativas al modelo neoliberal-autoritario. En efecto, el autoritarismo dañó la capacidad de convocatoria y acción de las organizaciones empresariales.

Si observamos las conductas asumidas por estos gremios durante el gobierno de la Unidad Popular y lo ocurrido posteriormente, no podemos dejar de advertir que a los empresarios les resultó —durante un prolongado período— atractiva la idea de delegar la representación de sus intereses a liderazgos empresariales ligados estrechamente al gobierno. Cuestión que no ocurrió en los dos gobiernos anteriores. En todo caso, durante este tiempo la tendencia a delegar representación, en diversos momentos, provocó conflictos inter-empresariales entre aquellos que buscaban mayor autonomía y aquellos otros que aceptaban, sin más, los lineamientos gubernamentales. En la actualidad, el tema continúa siendo controvertido por la existencia de una creciente aspiración a mayor autonomía.

A diferencia del período setenta-setenta y tres, en el cual las organizaciones patronales fueron masivas, en la actualidad han vuelto a tener carácter elitario. La mayoría de los agricultores concentraron sus esfuerzos en la administración y gestión de sus predios, tratando de mejorar sus niveles tecnológicos y productivos. Simultáneamente evitaban aparecer en acciones públicas que pudieran ser objeto de críticas gubernamentales o de inadecuada atención pública.

Un ejemplo de lo afirmado es la Asociación de Agricultores de San Felipe, la cual tiene sólo el veinticinco por ciento de sus socios al día en el pago de sus cuotas. Ahora bien, el grupo que mantiene algún grado de actividad

dentro de la organización es todavía mucho menor. Una situación semejante encontramos en Los Andes.

En la provincia de Nuble está la Asociación de Agricultores, que agrupa —entre otros— a los agricultores de Chillán y San Carlos. Esta organización mantiene un mayor nivel de actividades. Tal situación ha sido motivada por los problemas que atravesaron dichos productores, debido a la política económica del régimen. La crisis que vivieron los llevó a tener —para el período— un nivel inusitado de participación si lo comparamos a lo ocurrido en otras regiones.

A su vez, el fortalecimiento de estructuras sectoriales que agrupan nacionalmente a productores de un mismo rubro modificó las situaciones de representación y, de paso, el liderazgo empresarial.

Entre los mecanismos de representación y participación que han sido fortalecidos durante el período tenemos a la Asociación Nacional de Productores de Trigo (ANPT) y a la Asociación de Productores de Fruta. Valga decir que el régimen, a su vez, creó comisiones consultivas por rubro de carácter nacional. Estas comisiones están integradas por agricultores e industriales ligados a la explotación y transformación de un determinado rubro. Un ejemplo de ello lo constituye la Comisión Nacional del Trigo, la cual agrupa en su seno a agricultores, molineros y panaderos.

A nuestro juicio, los aspectos institucionales señalados son el envoltorio que oculta las profundas transformaciones ocurridas en la racionalidad de los grupos dominantes rurales. Se trata de un nuevo "ethos cultural", donde los empresarios perciben la existencia de condiciones nacionales y locales que les otorgan garantías mínimas de acción para la reproducción de sus intereses (A. Sáez, 1986).

En razón de un estudio realizado por nosotros en 1985, podemos constatar que los empresarios hoy tienen una posición distinta de la que existía en aquella fecha. En aquel momento la crisis recesiva que había afectado gravemente al país entre 1982-83, si bien es cierto que comenzaba a ser remontada, planteaba todavía un sinnúmero de incertidumbres respecto del futuro de la actividad agrícola tanto en el plano económico como en el político. Esta situación fue percibida en su momento por los sectores empresariales con gran preocupación e inquietud.

La deuda agrícola, el sistema de bandas de precios, la protección de los productos nacionales ante la competencia desleal y el tema de la transición democrática, que en esa coyuntura se percibía como inminente, fueron preocupaciones recurrentes y generalizadas, configurando la imagen de un empresariado alerta a los cambios y confuso respecto de su destino inmediato.

Fue cuando la alianza entre el empresariado agrícola y el régimen se trizó y sus relaciones se encontraban en su peor nivel. Fue el momento del fin de la utopía neoliberal y del comienzo de una etapa llena de incertidumbres pero de mayor realismo y pragmatismo por parte del sector empresarial (A. Sáenz, 1986).

Las entrevistas realizadas para este informe —en algunos casos a los mismos personeros— nos muestran una actitud distinta. La reactivación que comienza a darse en la agricultura, a partir de 1983, permitió a los empresa-

rios recuperar parte de su confianza respecto del régimen. Mal que mal, la actual política económica ha logrado resolver o mitigar sus principales problemas. En lo relativo a la deuda, resulta claro que la mayoría de los afectados han logrado sortear la fase más difícil e incluso en algunos casos muestran relativa satisfacción por los logros alcanzados.

En las comunas frutícolas, además, tuvimos ocasión de consultar a algunos funcionarios del sistema financiero que han administrado los créditos a los agricultores de la zona. Estas personas nos informaron que la recuperación de la deuda ha sido casi total, lo cual significa que el tema desapareció como problema relevante para agricultores e instituciones financieras.

Una situación parecida observamos en las comunas de la zona de policultivos. Allí los antecedentes nos indican que la deuda agrícola, si bien subsiste, perdió la gravedad y urgencia que en algún momento tuvo. En nuestras entrevistas pudimos observar la disposición de los agricultores a generar nuevas inversiones y en algunos casos pudimos verificar claras mejorías en su nivel de vida.

En lo medular de las opiniones empresariales, podemos observar tres grandes certezas que con matices son compartidas por los empresarios de ambas zonas.

La primera certeza tiene que ver con la imposibilidad de que vuelva a ocurrir un nuevo proceso de reforma agraria. Las razones que fundamentan esta visión son diversas: Hay quienes le apuestan firmemente a la estabilidad y éxito del modelo, lo cual, en el sentido común de estas personas, hace imposible este proceso. Otros agricultores fundamentaron que la reforma agraria ya se hizo, demostrando su fracaso ante los ojos campesinos, lo cual operaría como freno de cualquier otra tentativa. Finalmente, están quienes piensan que una nueva reforma agraria sólo podría suceder si se produjera un cambio radical. Cuestión que les preocupa lejanamente, pues en su gran mayoría advierten la escasa viabilidad de una opción de este tipo.

Una segunda certeza —que encontramos entre nuestros entrevistados— fue la conciencia que tienen de su gran capacidad de presión sobre el régimen. La mayoría de ellos asume que los cambios en la política agrícola del gobierno —a partir de 1982— fueron posibles por la activa participación de las organizaciones patronales. En algunos casos, quienes realizan estas afirmaciones olvidan las condiciones en que concretamente se desarrollaron los hechos durante la crisis. En el caso de los empresarios frutícolas, esto resulta particularmente cierto, puesto como sabemos, no fueron muy drásticos para ejercer —en su oportunidad— demandas y presiones sobre las autoridades gubernamentales. Este sector contempló la crisis de los productores de cultivos anuales sin comprometerse mayormente en la búsqueda de soluciones de fondo. En general, el liderazgo frutícola apoyó globalmente la política económica del gobierno, planteando a lo más la aplicación de algunas medidas puntuales.

En cambio, los agricultores de Chillán y San Carlos se involucraron activamente en la crítica de la política agrícola que estaba llevando a la

ruina a muchos de ellos. Por ello pensábamos que las modificaciones ocurridas deberían llevarlos a tener una alta conciencia de su capacidad de presión. Cuestión que en todo caso no percibimos en los entrevistados.

Para evitar equívocos es necesario hacer una consideración adicional. Nos referimos a la relación que los empresarios mantienen con las autoridades locales y regionales. Aquí el poder de los empresarios se refleja de manera directa e inmediata. En general la designación y permanencia de dichas autoridades se encuentra condicionada a su capacidad para representar adecuadamente los intereses patronales. Si por cualquier razón ello no ocurre, se generan presiones que en definitiva provocan el cambio de la autoridad cuestionada. En las localidades estudiadas la situación es semejante, aunque en ciertos niveles del mando regional las autoridades no son civiles.

La tercera certeza que recogimos fue un generalizado rechazo al discurso ideológico-político. Ello se demuestra en el pragmatismo con que los empresarios asumen la transición político-institucional del país. Las afirmaciones realizadas sugieren un profundo cambio de mentalidad respecto de la cosa pública. Al parecer la confianza en sus capacidades empresariales y la verificación de que el país necesariamente tiene que otorgar apoyo a la actividad agrícola ha generado percepciones que colocan al quehacer productivo por sobre cualquier otra consideración de orden social, político o ideológico. Esta actitud se ve estimulada por el relativo desencanto que produjo la aplicación ortodoxa de la política neoliberal. Todos estos antecedentes los lleva a reencontrarse con la cosa pública a través de una actitud de gran pragmatismo. De alguna manera, la delegación de representación en líderes con capacidad de diálogo con las autoridades refleja parte de este nuevo comportamiento empresarial.

Un destacado dirigente de las comunas frutícolas nos decía que la historia reciente del país permitía afirmar, con independencia del régimen político, que los productores al final siempre han logrado llegar a acuerdos con los gobiernos de turno. Afirmaba, "eso fue así en el pasado" (por cierto que en su recuento incluía la experiencia de Allende), "y tendrá que serlo en el futuro".

Dentro de este mismo ámbito de seguridades, el regreso de los partidos a la vida nacional, no siendo deseado, tampoco parece resultar incómodo. En general, se piensa que la democracia no alterará mayormente sus condiciones de trabajo. De cualquier forma se advierten algunas preocupaciones que indirectamente reflejan la búsqueda de condiciones adecuadas para enfrentar una eventual transición. Entre los empresarios frutícolas entrevistados existe voluntad creciente y reciente por llegar a acuerdos con las organizaciones sindicales de la zona. La idea central que motiva este diálogo es alcanzar entre empresarios y trabajadores algún tipo de concertación que regule sus relaciones con independencia del futuro político del país.

Los sectores más lúcidos de la dirigencia empresarial han sido enfáticos en propugnar este tipo de acuerdos y compromisos, señalando que ello sería beneficioso para ambos sectores.

A las demandas y preocupaciones nacionales debemos agregar la existencia de factores locales que juegan en el mismo sentido. El relativo déficit de fuerza de trabajo durante el período "pick" de la fruta preocupa crecientemente a los empresarios. Incluso entre algunos de ellos han surgido opiniones que, simultáneamente con la búsqueda de la concertación social, plantean su disposición para encontrar formas de enganche de la mano de obra distintas a las utilizadas hasta ahora. Un reclamo permanente de los empresarios es que la contratación de trabajadores temporales les crea demasiados problemas de gestión. Para muchos de ellos, la solución sería disponer de oficinas de enganches que les provean de mano de obra —sobre la base de un tarifado previamente pactado con la organización sindical— en la calidad y cantidad necesarias.

Entre los empresarios de las comunas de policultivos, la actitud sobre este tema resulta algo más cuidadosa. En general todos los entrevistados declararon tener las mejores intenciones para otorgar salarios y beneficios adicionales a sus trabajadores. Sin embargo, no encontramos en ellos afirmaciones que nos hagan suponer la existencia de una auténtica voluntad de concertación, al menos en los términos planteados por los empresarios de la zona frutícola. Esta actitud es consistente con la existencia en la zona de una menor tasa de ganancia y de una sobreoferta relativa de mano de obra. Al parecer ambos factores sobredeterminan no sólo la actitud patronal sino también la del resto de las organizaciones sociales de la localidad.

III. A manera de conclusiones

A través de los antecedentes expuestos, podemos advertir que las transformaciones ocurridas en el agro chileno a partir de 1973 han significado la acentuación de ciertos rasgos de diferenciación regional que ya venían insinuándose desde la etapa democrática. La utilización de las ventajas comparativas como elemento discriminador del desarrollo provocó la reinscripción del sector agrícola tanto en el plano interno como en el internacional. Nos encontramos, en todo caso, frente a un proceso todavía inconcluso que como sabemos ha vivido momentos de auge y crisis. A partir de 1983 se ha iniciado una coyuntura caracterizada por la existencia de políticas y relaciones económicas y sociales que tienden a reordenar el espacio de representaciones y acciones de clases y actores sociales.

Un rasgo distintivo de la coyuntura ha sido que las relaciones de poder local comienzan a ejercerse dentro de un contexto de relativa reactivación de la producción agrícola y de creciente cuestionamiento de las políticas económicas aplicadas. En ese sentido los efectos de la descentralización administrativa han pasado inadvertidos para la mayoría de nuestros entrevistados; en algunos casos porque no perciben las diferencias con situaciones anteriores, en el sentido de mayor eficacia o participación, y en otros, porque los dueños de la tierra y del poder mantienen respecto del aparato municipal actitudes y comportamientos de relativa indiferencia. Estos sectores están conscientes de que cualquier problema grave con las autoridades

locales podrá ser resuelto en otras esferas de decisión donde su influencia resulta incontrarrestable.

Ambas situaciones, aunque aparentemente negativas, permiten que los distintos grupos sociales rurales se expresen con mayor autonomía e independencia. Para los grupos dominantes, la crisis fue asumida como un necesario momento de reafirmación de sus intereses fundamentales. A los grupos subalternos, en cambio, la crisis les permitió comenzar a buscar nuevos caminos de expresión, pero sin disponer aún de una opción coherente de desarrollo y cambio, semejante a la que tuvieron en el pasado. Para todos la existencia de las instancias locales de decisión resulta ser una débil expresión del poder central autoritario y de allí depende la decisión de mantenerlo o transformarlo.

A su vez, las diversas confrontaciones sostenidas por los grupos dominantes —durante este período— con las autoridades centrales del régimen se tradujeron en un fortalecimiento de su identidad societal. Identidad que comienza a ser percibida con autonomía de las situaciones contingentes. La disposición a revalorar su condición de actor socialmente relevante e independiente del régimen tiene que ver con un hecho de singular valor e importancia. La crisis ocurre dentro de su esfera ideológico-política, fue el término definitivo de la propuesta refundacional construida sobre el pensamiento neoliberal. A partir de ese momento, se trata de reencontrar, adaptándolas, aquellas identidades básicas que en el pasado les permitieron recrear su condición de clase dominante. El reencuentro, a su vez, genera nuevos conflictos y tensiones con una realidad que plantea desafíos inéditos no proyectables, desde una óptica exclusivamente histórica.

Dentro de ese contexto común es posible establecer algunos matices en la evaluación de la coyuntura y el comportamiento societal existente en una y otra región.

En las comunas frutícolas, podemos decir que se trata de un momento de consolidación de una situación expansiva. Como ya hemos visto, la reactivación en esta zona tiene rasgos específicos que debemos entrar a considerar. Un primer elemento necesario de destacar es la falta de visibilidad social de otros estratos de productores. En efecto, las Asociaciones de Agricultores de ambas provincias están dirigidas por empresarios ligados a la explotación frutícola. Situación que subordina y subsume a los otros grupos de productores. Así, la conducta pública del empresario agrícola de la zona se identifica con los intereses de ese sector. Adicionalmente, si tuviéramos que reconocer —a nivel de actitudes y conductas— algún elemento de diferenciación, debemos decir que el conjunto de los agricultores percibe la coyuntura como un momento de bienestar que posibilita la voluntad de construcción hegemónica.

Se trata de articular un liderazgo que se diferencie claramente de las posturas del régimen. Ello no significa necesariamente que la identidad patronal se establezca como ruptura de sus relaciones con el autoritarismo. Sólo le da un nuevo carácter, que por momentos insinúa la necesidad de una nueva relación entre liberalismo y democracia.

A su vez, las organizaciones sindicales y sus afiliados configuran con

los sectores empresariales una relación de subordinación que reafirma el rol hegemónico de esos grupos. La idea de la concertación surgida de la iniciativa patronal envuelve una propuesta de organización social que admitiendo la existencia de intereses distintos y eventualmente contrapuestos busca la manera de integrarlos en un proyecto común de trabajo y producción.

La misma coyuntura en las comunas de la zona de policultivos representa la cristalización de nuevas relaciones de poder. Efectivamente, para los sectores empresariales la coyuntura de reactivación ha sido percibida como el triunfo de aquellas voluntades que reclamaron modificar las políticas agrícolas aplicadas por el régimen. Como sabemos, a partir de 1983 se inicia una nueva etapa que recoge de manera mucho más clara las demandas de los productores de cultivos anuales.

En comunas donde la diversidad de cultivos se constituye como rasgo dominante, la decisión de inversión en uno u otro rubro implica cada año agrícola la evaluación del contexto económico nacional y regional. Los aspectos relativos a oferta y demanda de insumos y bienes necesarios para alcanzar éxito en la actividad productiva se convierten en el eje que articula su sistema de decisiones.

La posibilidad de trasladar capitales de un rubro a otro, la existencia de sistemas de rotación de tierras y cultivos, provoca en los empresarios una sensación de mayor fragilidad de sus inversiones. Esta visión les impide asumir la coyuntura en forma semejante a como lo hacen los productores de fruta. De manera que la reactivación, siendo percibida como momento de recomposición de sus intereses más inmediatos, no les permite proyectarse estratégicamente hacia adelante. Así, la ausencia de voluntad hegemónica resulta ser el rasgo que diferencia coyunturalmente a estos empresarios de los otros grupos estudiados.

Una situación parecida encontramos en los sectores subalternos. Las organizaciones sindicales y las asociaciones gremiales todavía no logran recuperar sus espacios de acción pública. La ausencia de un proyecto alternativo las lleva —como ya hemos visto— a tener visiones nostálgicas del pasado. La demanda por disponer de un aparato estatal benefactor y el desarrollo de un movimiento campesino que recupere la masividad y efectividad que alcanzó en los últimos años de vida democrática muchas veces les impide reconocer aquellos elementos nuevos que se encuentran en la vida rural y que pueden ser potenciados en beneficio de los sectores campesinos. En definitiva, el silencio campesino se mantiene como interrogante sin respuesta.

Finalmente debemos decir que la coyuntura estudiada nos deja una serie de elementos que deben mantenerse como objeto de preocupación y análisis, pues de su desenvolvimiento futuro se desprenderán comportamientos que pueden —en uno y otro sentido— favorecer o tensionar la recuperación de la vida democrática en la sociedad rural chilena.

Al parecer, la coyuntura —por primera vez en estos años de autoritarismo— deja abierta una compuerta para la reactivación de la vida social y política. Tal situación debe ser considerada desde el punto de vista de los intereses de las clases subalternas rurales. Así es posible suponer que los

próximos tiempos transformen el silencio campesino en un murmullo de organización y voluntad colectiva, permitiéndoles recuperar su condición de actores centrales en los sucesos agrarios del país.

Como hemos visto, la reactivación social y política todavía resulta precaria, pero sugiere lo que puede ser la identidad y comportamiento de los principales actores sociales en la coyuntura de transición que parece venir. Más aún cuando el régimen intenta proyectarse más allá de 1989, apelando a un cierto respaldo ciudadano del cual los campesinos esta vez no están ausentes. Al parecer el comportamiento de los distintos actores sociales rurales tiende a reproducir formas de hacer políticas semejantes a las del pasado. Y en ese sentido la voluntad de permanecer o transformarse se proyecta nuevamente hacia el poder central del Estado con descuido de los espacios regionales y locales. De cualquier forma la institucionalidad diseñada por el régimen militar es susceptible de ser convertida en un espacio de participación ciudadana. Falta todavía que los actores sociales adquieran conciencia de la importancia que tiene para sus intereses poder hacer uso de los mismos, transformándolos en una perspectiva democratizadora.

Notas

- 1 La zona frutícola se extiende desde la IV a la VI Región y la zona de policultivos aproximadamente corresponde a la VII, VIII y IX Región.
- 2 La información utilizada corresponde al archivo del Rol Extracto Agrícola (REA), del Servicio de Impuestos Internos en su versión actualizada al año 1983 y publicada por CIREN, agosto de 1987.
- 3 La V Región comprende las provincias de Valparaíso, San Antonio, Quillota, Putorca, Los Andes y San Felipe.
- 4 La VII Región comprende las provincias de Nuble, Bío-Bío, Concepción y Arauco.
- 5 La información sobre uso del suelo proviene del V Censo Nacional Agropecuario (INE) y del Programa de Mejoramiento de las Estadísticas Agropecuarias, año agrícola 1984-85, INE.
- 6 Información recogida del *Anuario del Campo 87/88*, Editorial Hermes, Santiago, Chile.
- 7 De acuerdo con la legislación laboral vigente pueden existir tres tipos de sindicatos. El sindicato de empresa constituido por trabajadores de una misma unidad productiva y que pueden negociar colectivamente sus condiciones de empleo y salario. El sindicato inter-empresa que agrupa a trabajadores de dos o más empresas, y finalmente, el sindicato independiente que agrupa a personas de un mismo oficio que pueden o no estar trabajando. Estas dos últimas organizaciones no tienen capacidad de negociación.

Centralización/descentralización del Estado en El Salvador en los años 80*

Candelaria Navas**

A. Precisiones teóricas preliminares

Antes de analizar el proceso de centralización/descentralización del Estado en El Salvador en la década del 80, hemos llevado a cabo algunas precisiones teóricas que orientaron la realización de este análisis y explican parcialmente las conclusiones.

1) La primera de ellas se refiere a la relación entre descentralización y desarrollo social. Se parte del hecho de que la constitución de los Estados nacionales implicó necesariamente un nivel relativamente alto de centralización económica, política y social en general, y de la observación de que ella había ido generando diversos obstáculos ya a mediados de este siglo, para lograr un desarrollo más equilibrado, en sus distintas dimensiones, de nuestras sociedades. Así se genera un impulso descentralizador, particularmente intenso, en la década del 60.

Las premisas teóricas que guiaban estos procesos de descentralización, la asociaban a la búsqueda de un crecimiento económico más balanceado, tanto social como territorialmente.

De este modo, se piensan planes globales que buscaban lograr el obje-

* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

Este trabajo es una primera aproximación a la problemática de la centralización/descentralización del Estado salvadoreño en la década del 80, aunque hemos necesitado incorporar algunos antecedentes dado los escasos estudios sobre la misma en el país. El no hubiera podido ser realizado sin las orientaciones y el apoyo brindado por Mario Lungo Uclés, de quien hemos tomado la totalidad de ideas que aparecen en el punto A. Precisiones Teóricas, y la estructuración global del trabajo, cuyas limitaciones son de mi exclusiva responsabilidad.

** Investigadora del Programa Centroamericano de Ciencias Sociales (CSUCA).

tivo anterior, lo que posibilitó la reflexión sobre la relación entre descentralización de recursos e inversiones y crecimiento económico equilibrador, llegando incluso a la formulación de modelos que orientarían los programas y planes de acción concretos.

Hoy parecen ya lejanos los días en los que se privilegiaba este enfoque. La crisis estructural del capitalismo que se despliega en la década del 70 y la necesidad de la reestructuración del mismo condujo, por un lado, a la estructuración de una nueva división internacional del trabajo aún en proceso, y a la certeza de que el componente político, la dimensión política de la descentralización, tenía un papel tan importante como su dimensión económica.

La reflexión en torno de los procesos de descentralización da un giro drástico, y ellos se asocian tanto a lo económico (sólo que esta vez pensados en tanto mecanismos de contribución a la solución de la profunda crisis económica que se vive), como a mecanismos que contribuyan a la democratización política de países que, en su mayoría, han estado sometidos durante largos períodos a regímenes de corte represivo.

La relación entre descentralización y desarrollo social se concibe entonces de manera ampliada e integral; se ajusta más a los procesos reales y se introducen mayores niveles de complejidad en su análisis.

Ella se asocia también, por esta razón, a la problemática del desarrollo de los gobiernos locales, sea regionales o municipales, alrededor de los cuales giran cuestiones cruciales como las siguientes:

— La relación entre gobierno central (nacional) y gobiernos locales, que remite a los procesos de descentralización y su papel en el desarrollo económico-social y en la democratización del poder político.

— El problema de la autonomía política real y posible de las administraciones locales, de las formas de su elección y su legitimidad.

— El problema de su capacidad económica y de gestión, y la incidencia en ellas de la actual crisis y las políticas de ajuste estructural.

— La heterogeneidad creciente de los ámbitos de acción social y territorial de los gobiernos locales y los intentos de reforzar su papel mediante la creación de federaciones de los mismos, y el fortalecimiento institucional a través de la preparación técnica y política de sus cuadros de dirección.

Problemática que no es ajena a la tendencia actual de delegar la ejecución de programas de las políticas sociales a los gobiernos locales ante la necesidad de reducir el peso del aparato central del Estado, con las consecuencias que ello trae al hacer recaer la mayoría de los costos de la crisis en los sectores populares.

Un buen ejemplo del tratamiento de estas cuestiones aparece en los textos y propuestas de Jordi Borja, cuyo enfoque hemos criticado en otros trabajos.

2) Una segunda cuestión remite más específicamente a la relación entre descentralización y poder político. Se sabe que la centralización de la capacidad de asignación de recursos, inversiones y dotación de servicios públicos, es una fuente enorme de poder político, y que las características de estructuración de todo sistema político deben considerar los niveles de centralización existentes. Por eso, todo ensayo de descentralización del

poder político, sea regional o municipal, para tener viabilidad debe acompañarse de la capacidad de descentralizar procesos económicos y de gestión. La discusión acerca de nuevas atribuciones a los gobiernos locales se enmarca en estos términos.

Pero hay más. Si como hemos sostenido en otros trabajos, el *poder local no se limita a los gobiernos locales*, en todo proceso de descentralización debemos considerar la existencia y la fuerza de las más diversas formas de organización ciudadana, que como bien sabemos no se limitan a las contiendas electorales.

Todo el universo del desarrollo de los "movimientos sociales" y de la "cultura política" emerge aquí con gran claridad, y aunque en nuestra opinión sea necesario criticar su calificación de "nuevos", esto no elimina su indispensable vigencia. Así, por ejemplo, a favor o en contra de procesos de descentralización se mueven no sólo movimientos sociales o políticos de reciente constitución, sino también movimientos u organizaciones denominados tradicionales de cobertura nacional, como los sindicatos o los partidos políticos (en los que la centralización de la formación de sus dirigencias es, generalmente, de gran peso, y en torno de los que se ha pensado a menudo que su descentralización podría conducir a mayores niveles de democracia interna).

Por eso es que no siempre los procesos de descentralización económica conducen necesariamente a una transferencia del poder político.

3) Una tercera cuestión se refiere a las diferentes dimensiones que integran los procesos de descentralización. Se habla así de descentralización financiera, burocrática, política, territorial, etc. Al respecto conviene diferenciar, como lo hacen otros análisis, los procesos de descentralización en sus múltiples dimensiones, de los procesos de desconcentración, ya que no necesariamente los últimos comprenden a los primeros. Hay, por ejemplo, numerosos casos de centralización administrativa que se acompañan con desconcentración en términos de ejecución de programas y proyectos (pensamos, entre otros, en la creación de instituciones autónomas que centralizaron diversos servicios públicos en nuestros países en las décadas del 50 y del 60). Recordemos, también, que hay servicios y actividades cuya descentralización no es racional desde el punto de vista económico y social.

Lo anterior nos lleva a un tema de actualidad creciente: la modernización técnica y la racionalización del aparato estatal, aunque estrechamente ligados a la descentralización del último, no son necesariamente un proceso único. Innumerables contradicciones y caminos diferentes en muchos aspectos los particularizan.

4) Hay alrededor de toda esta problemática un nuevo agente que, sin ser el decisivo, debe ser considerado en cuanto al proceso que nos ocupa: las organizaciones no gubernamentales, que al dar prioridad al desarrollo de proyectos con grupos u organismos de base urbana y rural, contribuyen a crear una cultura descentralizadora y autónoma en una parte relativamente importante de los sectores populares.

Esta tendencia tiene aspectos positivos y negativos. Entre los primeros se halla la adquisición de capacidades de gestión y administración autóno-

mas de los aparatos centrales del Estado, que ayuda a romper con el énfasis asistencialista de muchos de sus programas; entre los segundos puede señalarse la atomización de las reivindicaciones sociales, tanto a nivel de las organizaciones como de las demandas específicas. En no pocos casos la adquisición de capacidades de autogestión y autosostenimiento conduce a la autoexclusión, y aunque esto ocurra a otro nivel de la práctica social, es útil recordarlo, en nuestra opinión, cuando de procesos de descentralización política se trata.

5) Una quinta cuestión a anotar se refiere al papel de las actividades económicas en la descentralización. Si es difícil imaginar procesos de descentralización de impacto permanente, no efímeros, sin un componente económico, éste tiene que incidir, cuando existe, decisivamente en los aspectos de la producción y el empleo para obtener efectos estructurales. Compartimos la antigua tesis, cuya validez no ha sido aún en nuestra opinión descartada, de que son los procesos económicos productivos la base estructurante de la sociedad, de su sistema político, de su configuración territorial y de los niveles de centralización y descentralización existentes.

Sobre esta base se desarrollan las dos opciones en las que podemos sintetizar los esfuerzos de descentralización existentes en este momento: por un lado, la descentralización guiada por la opción neoliberal de reestructuración de la economía y la sociedad de nuestros países; por otro, la descentralización orientada por la opción popular de transformación económica y política de sociedades excesivamente centralizadas, injustas y antidemocráticas.

La apología de la economía "informal", el desmantelamiento de las políticas sociales, la negación de la función equilibradora del Estado, forman parte del discurso y la acción de la primera. La difícil búsqueda de una nueva forma de organización económica y social más equilibrada y realmente democrática es el contenido central de la segunda.

B. Antecedentes: el nivel y las modalidades de centralización del Estado salvadoreño antes de los años 80

A lo largo de la historia del Estado salvadoreño podemos detectar ciertos momentos en los cuales se han expresado importantes procesos de centralización o descentralización de sus estructuras. Estos han sido determinados por las condiciones estructurales y, en general, han predominado los primeros.

Si bien este trabajo intenta abordar algunos aspectos relativos a los niveles de descentralización del Estado salvadoreño durante los años 80 —concentrándonos en la evolución de las formas de gobierno local—, creemos necesario hacer una revisión sobre el nivel y las modalidades de centralización del Estado salvadoreño antes de los años 80.

La crisis estructural del capitalismo de 1930 afectó profundamente la sociedad salvadoreña en los ámbitos económico, político y social. El gobierno del general Maximiliano Hernández Martínez, que emergió del golpe de

Estado de 1931 y de la derrota de la insurrección popular de 1932, lejos de impulsar medidas para transformar la estructura oligárquica de la economía —lo que hubiera exigido una modernización en profundidad del Estado—, se limitó a decretar medidas y a realizar proyectos de corte paliativo.

Con esa finalidad, creó en julio de 1932 un fondo especial para la construcción de viviendas, promover la industrialización y apoyar un programa de redistribución de la tierra.¹ En octubre del mismo año se creó la Junta Nacional de la Defensa Social, encargada de administrar este fondo especial. Este declaró que la existencia de pequeños propietarios era beneficiosa para la economía del país, lo que equivalía a decir que había que mantener mejorada la estructura agraria oligárquica. En 1942 esta junta fue transformada en el Instituto de Mejoramiento Social, pero sin que se modificara la política de sus programas.

Pero quizás las medidas más importantes respecto al aparato estatal en la década del 30 fueron la creación del Banco Hipotecario, en 1935, la fundación de las Cajas de Crédito Rural, en 1940, y del Banco Central de Reserva, en 1934. Estas instituciones, sin embargo, estaban al servicio de la empresa privada, y pequeños intentos de crear un sector económico público (como por ejemplo una fábrica textil en San Miguel, propiedad del Instituto de Mejoramiento Social), no prosperaron ante la oposición de la oligarquía salvadoreña.²

En el aspecto político, los 13 años de la dictadura de Hernández Martínez (1931-1944) fueron de total exclusión de la oposición, lo que evidentemente reforzó las tendencias centralizadoras, y hacia el final de la década (1939), se aprobó una nueva constitución que incluyó, por primera vez en la historia del país, la idea de la intervención del Estado en la economía.³

Recién en 1950 comienzan a darse importantes transformaciones en el Estado, las que dan lugar a intentos modernos de descentralización del mismo. Recordemos antes que la historia demográfica, territorial y cultural del país, entre otras dimensiones, tiene rasgos de homogeneidad. Ello contribuyó a que importantes fuerzas regionales, que cuestionaron el centralismo que posibilitó la constitución de los otros Estados nacionales centroamericanos, tuvieran escasa presencia en el país.

Demográficamente se ha señalado en otro trabajo el relativo equilibrio de la distribución territorial de la población del país, el que se mantuvo a pesar de la drástica abolición de las tierras comunales y ejidales a principios de la década de 1880.⁴

Territorialmente es muy conocida la homogeneidad del país, en la que influye su reducido tamaño que apenas supera los 20.000 km², y su ubicación geográfica.

Culturalmente, el alto porcentaje del mestizaje en la estructura social y la práctica desaparición de la lengua indígena contribuyen a dar un particular sello al país que lo diferencia del resto de los países centroamericanos, donde la presencia de grupos étnicos diferenciados (naturales o provenientes de migraciones forzadas, como en el caso de la población negra asentada en la costa del Caribe), refuerzan las tendencias autonomizantes.

Y si bien en El Salvador las fuerzas localistas siempre han estado presentes, no compartimos las opiniones de historiadores que han hablado de la crisis de la integración nacional en el país.⁵

En 1948 se lleva a cabo un nuevo golpe de Estado conducido por sectores militares y civiles que sustentaban la necesidad de modernizar el Estado y el aparato productivo.

Tras la sombra del régimen dictatorial de Martínez, y en el marco de una profusa conflictividad social, la proclama del 25 de diciembre de 1948 propone dentro de su programa de gobierno una "(...) moderación de la influencia del poder ejecutivo y la autonomía amplia y efectiva para las municipalidades (...)"⁶

Sin embargo, este aspecto medular dentro del funcionamiento político del Estado salvadoreño no fue asumido ni siquiera por el gobierno de Osorio, que llegó a la presidencia en 1950, y mucho menos por los que lo sucedieron.

La concentración del poder en el Ejecutivo tendió a fortalecerse, manteniéndose como una de las características permanentes del sistema político salvadoreño. El nuevo gobierno logra introducir importantes niveles de tecnificación en la gestión del Estado. Estudios sobre la época no plantean que con el gobierno de Osorio se experimentan modificaciones en el carácter del régimen militar, de la jefatura unipersonal del caudillo hacia un gobierno colegiado de la "cúpula militar", acompañado de una legitimación por la vía electoral.⁷

El militarismo se sostiene, sin embargo, dentro de la gestión estatal de una manera progresiva. "(...) Para 1955 la mayor parte de los gobernadores departamentales eran militares, y éstos también ocupaban los cargos clave de las instituciones gubernamentales recientemente creadas (...)"⁸

Sin embargo, en el plano de la economía, el Estado cambia y comienza a intervenir decisivamente. Ya el Consejo de Gobierno Revolucionario, que gobernó entre 1948 y 1950, sentó las bases para crear una infraestructura física y financiera para estimular al sector industrial y legisló ampliamente en el terreno laboral.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1950, se decretan una serie de importantes leyes⁹; algunas de ellas son las siguientes:

- Ley de creación de la Dirección General de Comercio, Industria y Minería (1950).
- Leyes de Impuestos sobre la Renta y de Vialidad (1951 y 1953).
- Ley de Fomento de Industrias de Transformación (1953).
- Ley de la Industria Hotelera (1953).

Se crean además importantes instituciones nuevas:

- El Instituto de Vivienda Urbana (1950).¹⁰
- El Instituto de Colonización Rural (1950).¹¹
- El Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción (1955).

Las que se vinieron a sumar a la Comisión Ejecutiva del Río Lempa (CEL), creada en septiembre de 1948, y a la numerosa legislación que entre 1949 y 1960 regula las relaciones obrero-patronales.

Todo esto ocurre en un contexto en el que la inversión del sector públi-

co se duplica en esa década, expresión del cambio de la función del Estado, cambio que reforzaría sus tendencias centralizadoras aunque en un marco inicial de desconcentración de algunos de sus programas.

Estas tendencias recibirán un fuerte impulso durante la década del 60, al calor de la "Alianza para el Progreso", el impetu planificador de la CEPAL y la creación del Mercado Común Centroamericano.

Destaquemos las leyes de 1961 que controlan las transferencias internacionales, reorganizan el Banco Central de Reserva y regulan las instituciones de crédito¹², mientras se crean la Financiera Nacional de la Vivienda, la Administración de Bienestar Campesino, el Fondo de Desarrollo, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados y la Administración Nacional de Telecomunicaciones.

A mediados de la década del 60 vamos a encontrar, como en otros países de América Latina, junto a la preocupación por la planificación global (que incluye su dimensión urbano-regional), los primeros esbozos por diseñar programas descentralizadores que, como decíamos al inicio, se limitan en la mayoría de los casos a la relación entre descentralización y desarrollo económico. La complejización creciente de la economía, la sociedad y el Estado, así parecían requerirlo.

La incidencia de estos programas a nivel del funcionamiento del gobierno local fue muy limitada, salvo en casos excepcionales. No obstante que se consideraba a la revitalización del gobierno municipal como una necesidad básica para el impulso de una "sociedad participativa", al revisarse el plan de desarrollo económico y social de 1965-1969 pudo verificarse que el problema se limitaba al reforzamiento de la eficiencia administrativa de los gobiernos locales con vistas a lograr un mayor aporte a los planes nacionales por parte de dichos gobiernos.

Bajo la filosofía del "desarrollo de la comunidad" se esperaba que los ciudadanos fortalecieran las municipalidades mediante contribuciones e inversiones de capital, y sobre todo a través de trabajo voluntario.¹³

Un caso excepcional era San Salvador, la capital del país, que desde 1964 estuvo dirigida por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), partido de oposición al gobierno militar. Las políticas de esta municipalidad estuvieron dirigidas al mejoramiento de los servicios (alumbrado público, mercados, cementerios, etc.), pero sin impulsar nada novedoso respecto de las gestiones municipales que le precedieron, con la excepción de la creación del Departamento de Desarrollo Comunitario, que, si bien fue pensado con objetivos electorales, promovió una importante organización de base.

Conviene señalar que los cargos del gobierno municipal eran elegidos por votación popular dentro de procesos electorales promovidos para tal fin, a diferencia de los gobiernos departamentales que tradicionalmente han sido nombrados por el Ejecutivo. Es por esta razón que el principal gobierno local del país, la Municipalidad de San Salvador, estuvo largos años en manos de la oposición política, pero con escasa autonomía económica.

Ya en la década del 70, en el contexto de la crisis estructural del capitalismo, y de la crisis de hegemonía en el interior de la sociedad salvadoreña, se hacen nuevos intentos descentralizadores. Así, durante la gestión del

general Romero, a partir de 1978, se trataron de resolver problemas de desarrollo regional. El Plan "Bienestar para Todos"²⁰, de corte reformista y ya cargado de una concepción contrainsurgente, plantea el programa de "Áreas Críticas" en aquellas regionales del país que contaban con un nivel de desarrollo inferior.

Asimismo, se plantearon rehabilitar algunas zonas de Chalatenango, San Miguel, Morazán y La Unión. La preocupación también se focalizaba en el ordenamiento y desarrollo regional, lo cual exigía el estudio y delimitación de regiones y subregiones, y la definición del sistema y los elementos para su vinculación.

También resultaba indispensable delinear los mecanismos legales sobre el manejo de los centros poblados.

Esta ley establecería la jerarquía y funciones de dichos centros, definiría las obligaciones de cada municipio, y los derechos municipales en materia jurisdiccional y tributaria.

También se promueve una ley para regular las relaciones entre el Ejecutivo y los municipios, y de esta forma determinar la jurisdicción y responsabilidades de cada nivel.

Las proyecciones de este plan de desarrollo regional incluían, asimismo, la creación de un fondo para el financiamiento de los programas de integración territorial.

En lo referente al desarrollo municipal, el documento en estudio nos señala que "(...) la política se orientará a promover la participación efectiva de las municipalidades y gobernaciones departamentales en el proceso de desarrollo económico-social del país. Con este fin se creará un organismo que otorgará préstamos a las municipalidades para la realización de otros servicios públicos, administrará los fondos municipales como institución depositaria de éstos, estimulará una mayor recaudación municipal, dará capacitación y adiestramiento técnico a los funcionarios y empleados municipales y de gobernación y modernizará el sistema de información documental del Registro Civil".¹⁵

En este programa de gobierno, si bien el concepto de desarrollo comunal seguía siendo un punto de referencia sumamente importante, se ha incorporado el nivel educativo y la integración de los objetivos. No obstante, los logros de este gobierno en ese campo fueron sumamente limitados dada la profunda crisis de hegemonía que caracterizó al período. El gobierno del general Romero, iniciado en 1977, fue derrocado por un golpe de Estado en octubre de 1979.

A lo largo de la década del 70, un sólido y bien organizado movimiento popular fue perfilándose alrededor de luchas reivindicativas y democráticas, que ya en la década del 80 adoptará la forma de lucha armada por la disputa del poder del Estado. Como es bien conocido, desde 1981 El Salvador experimenta una cruenta guerra popular revolucionaria que ha tomado un carácter prolongado.

En las zonas de conflicto, se han impulsado importantes experiencias de gobierno local, las cuales son expresiones del poder político de los insurgentes. No nos detendremos en estos hechos, dado que nuestro interés en

este estudio se concentra en los procesos descentralizadores del Estado, aunque ellos constituyan un dato a considerar para el futuro del país.¹⁶

Conviene señalar, finalmente, que al fragor de las luchas populares durante los setenta, emergieron nuevas experiencias urbanas, las cuales son expresiones de poder local. Ellas van desde organizaciones juveniles, de mujeres, juntas de desarrollo comunal, hasta sólidas e impugnadoras estructuras sectoriales, como la Unión de Pobladores de Tugurios (UPT), comités de barrio y otros.¹⁷

La rápida revisión hecha permite observar que en El Salvador, por la relativa homogeneidad demográfica, territorial y política existente hasta la década del 80 (basta señalar la dictadura militar como forma de gobierno ininterrumpida entre 1931 y 1984), las tendencias descentralizadoras no han tenido una fuerza importante.

La guerra popular que se iniciara en 1981, la reforma agraria del año anterior, la masiva ayuda económica que sostiene a la economía salvadoreña, la existencia de una población desplazada interna que alcanza al 17% del total en tan sólo 21.000 km², un número igual o mayor de personas que han emigrado al exterior, etc., configuran un panorama radicalmente diferente al de las décadas anteriores. La solución de una crisis global de esta envergadura y la necesidad impostergable de construir un sistema político democrático en el país han vuelto a dar vigencia a la problemática de la descentralización. Los escasos intentos oficiales al respecto siguen teniendo una limitada visión de la misma como veremos a continuación.

C. Los cambios en la sociedad salvadoreña durante esta década y su relación con la centralización/descentralización del Estado

El golpe militar de octubre de 1979 abrió un nuevo período político en El Salvador y él fue el resultado del incremento vertiginoso de la movilización popular. La agudización del conflicto social había repercutido sobre la actividad económica, transformándose en el inicio del continuo deterioro de la producción y de los niveles de vida de la población, lo que se agravó en los años siguientes con la guerra civil que se desplegó sobre el país.

No obstante, y a pesar de que en el corto plazo el golpe se consideró como parte de una estrategia de contención hacia el movimiento popular, en un principio recibió el apoyo de amplios sectores y grupos coincidentes en la necesidad de efectuar reformas profundas al régimen económico y al sistema político.

Lo cierto es que el golpe militar de 1979 es el inicio de una serie de procesos que han cambiado drásticamente el rumbo del país, y cuya incidencia en los niveles de centralización y descentralización son decisivos. Podemos reagruparlos en los tres siguientes:

- a) El conjunto de reformas económicas decretadas en 1980.
- b) La apertura de nuevos espacios políticos a partir de 1984.
- c) La guerra popular revolucionaria que se desarrolla desde 1981 en forma abierta.

Trataremos de observar su impacto en la problemática que nos ocupa antes de analizar los efectos descentralizadores del nuevo Código Municipal.

1. Los procesos que han incidido en la centralización/descentralización

La Proclama de la Fuerza Armada señalaba, precisamente, la necesidad de iniciar un proceso de cambios que erradicarían las prácticas corruptas en la administración pública y la falta de capacidad del régimen, que había provocado la acentuación de la crisis económica.¹⁸

Así, entre los objetivos se indicaba lo imperativo de proceder a cambios estructurales alrededor de la propiedad agrícola, el sistema financiero y el comercio exterior. Ello requería que el Estado dirigiera su acción a "(...) orientar y participar directamente como motor respecto al nuevo patrón de desarrollo y a ejecutar con eficiencia su papel compensador (...)"¹⁹

En consecuencia, el Plan Nacional de Emergencia²⁰ reflejaba los principales cambios en la orientación de la política económica:

— La expansión del gasto público a fin de compensar la caída de la inversión, producto de las expectativas generadas por el sector privado ante la crítica situación previa y durante el golpe, y

— La necesidad de concentrar y centralizar en manos del Estado las actividades económicas consideradas estratégicas, que manifestaban, de alguna manera, los niveles de concentración de la propiedad de los medios fundamentales de producción en la sociedad salvadoreña.

Por otro lado, los planteamientos en torno del aparato gubernamental no aluden a los cambios políticos o administrativos que implicaría la presencia de modelos centralizados de funcionamiento estatal, a fin de minimizar el malestar social propiciado por el esquema de desarrollo concentrador y excluyente.

A partir de lo precedentemente descripto, puede afirmarse que, a partir de la implementación de las reformas, la política económica tendría un alto nivel centralizador, afectando a los principales renglones de la economía.

Sin embargo, el conjunto de medidas implicaba la necesidad de que el aparato estatal fuera eficiente, funcional, de un alto sentido normativo y que tuviese la capacidad de ejecutar las reformas creando mecanismos estatales novedosos sin cuestionar el modelo económico, con el fin de reducir las enormes brechas políticas, sociales y económicas que estaban en la base de la situación conflictiva.

a) Las reformas económicas decretadas en 1980

En el primer trimestre de 1980 la Junta de Gobierno presidida por Duarte decretó 3 leyes que constituirían la base económica en que se basaría el nuevo modelo político a desarrollar, que destruirían el poder económi-

co de la oligarquía y quitarían a las fuerzas revolucionarias su base social. Ellas fueron las siguientes:

— Por Decreto N° 75 del 2 de enero de 1980 se creó el Instituto Nacional del Café (INCAFE), a través del cual el Estado monopoliza la comercialización interna y externa del principal producto de exportación.

— El Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR) centraliza las actividades de exportación y comercialización del azúcar y mieles provenientes de la caña de azúcar. Se creó por Decreto N° 237 del 20 de mayo de 1980.

— El sistema financiero (banca y Asociaciones de Ahorro y Préstamo) se expropió el 7 de marzo de 1980 por Decreto N° 158.

— El decreto, en la misma fecha, que establece la reforma agraria en sus 3 fases, que sería ejecutada por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), y que se apoyaría en la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINASA).

Los vínculos con el Gobierno Central, la conducción de sus planes operativos y las estructuras de poder dentro de estas instituciones (como puede observarse en los anexos 1, 2 y 3), no presentaban cambios radicales en las formas de determinación de los objetivos de política económica, ni en la operatividad de las instituciones, únicamente centralizaba las decisiones en el Consejo de Ministros (o una parte de éste); así, los lineamientos eran precedidos por las Asambleas de Gobernadores, cuyos miembros principales eran los representantes de las Secretarías de Economía, Hacienda, Planificación y otros vinculados a la especificidad de cada organismo.

Esto permite distinguir, en términos generales, la función de las Asambleas de Gobernadores, que tendrían participación en dos sentidos: por un lado, estableciendo normas y disposiciones para el funcionamiento de cada una de las instituciones y, por otro, al considerarse los representantes de sectores estratégicos en el aparato gubernamental en la ejecución de la política económica, deberían buscar la integración y coordinación de sectores que tradicionalmente habían funcionado con independencia; en este caso la política económica y su instrumental administrativo muestra un esquema centralizado dirigido y controlado desde el Gobierno Central.

La ejecución de las reformas, como parte del esfuerzo por reducir las presiones sociales, y su definición como eje del desarrollo, tuvo que enfrentar la profundización de una crisis económica y el avance de la guerra que eran factores clave en el contexto nacional. Hacia 1983, a escasos tres años de decretadas las reformas, la situación del país presentaba las siguientes características²¹:

- Caída acumulada en el PIB, del orden del 22,8%, entre 1979 y 1983.
- Reducción del ingreso per capita en un 28,9%.
- Reducción de la Inversión Interna Bruta en casi dos tercios en relación a los niveles de 1979.
- Incremento del déficit fiscal, que pasó de 91 millones de dólares en 1979 a 1.469 millones de dólares en 1983 (15% del PIB para ese año).
- Aumento del Índice General de Precios en 97,7%.
- Disminución del mínimo real en 65%.

—A principios de 1983 el desempleo abierto era del 38% (según datos oficiales, en 1979 esta variable era del 8%).

Todo ello derivó en el descontento de los sectores populares, como lo evidencian los datos, afectados directamente por el mantenimiento de una economía en guerra a la cual se le sumaba la inoperancia de las reformas en un sentido redistributivo.

Durante este período, si bien puede aseverarse que las medidas centralizadoras expresan un intento por adecuar el funcionamiento de la economía a través de la gestión estatal para satisfacer demandas reivindicadas por amplios sectores de la sociedad (sin entrar a discutir las valoraciones en torno del sentido de dominación que se pretende instaurar), no puede decirse lo mismo sobre su práctica (la profundidad, orientación y eficiencia en la ejecución de las reformas).

En efecto, a pesar de la profundidad de los cambios, al no tocarse las bases del desequilibrio socio-político, se acelera el desarrollo de la guerra que, unida a la fuerte oposición de los sectores económicos afectados, evidencian la incapacidad real del Gobierno para ejecutar tareas básicas de redistribución, integración social y participación política, a través de la intervención y la centralización de la política económica.

Por otro lado, los manejos de las diferentes instituciones "administradoras de las reformas", dejaban poca claridad de su uso para el fortalecimiento de la economía y sí evidenciaban distorsiones, las cuales podían interpretarse de diferentes maneras: "Informaciones del Banco Mundial señalan que a través del INCAFE se están generando ingresos que pudieran sobrepasar los \$300 millones anuales, los cuales misteriosamente desaparecen sin dejar rastro contable y que pudieran estarse destinando hacia el financiamiento de la guerra".²²

Otros sectores, sin embargo, consideran esta situación como un claro ejemplo de las consecuencias de la centralización estatal y la corrupción que genera el burocratizar las actividades económicas de mayor generación de ingresos para el país.²³

Así, el período 1980-82 fue realmente crítico, caracterizado por la incertidumbre y el pesimismo. Los objetivos de las reformas administrativas perseguían, ciertamente, incidir en los órganos políticos del Estado mediante innovaciones que lograran mejorar los procedimientos técnicos y actividades de trabajo.

Sin logros significativos y profundizando la confrontación social, el gobierno de la Fuerza Armada y el Partido Demócrata Cristiano tomó la iniciativa y continuó el desarrollo del proceso de reformas apoyado en el proceso de una cierta apertura democrática.

El Gobierno de Unidad Nacional, que se inicia a partir de 1982 con las elecciones para Asamblea Constituyente, tuvo que enfrentar el conflicto desarrollado en torno del proceso de reformas, que se buscaba consolidar como punto estratégico para erosionar la base social del movimiento guerrillero sin contar con el apoyo de la oposición de la derecha tradicional (representante de los intereses de los grupos más afectados con las reformas económicas), entonces con mayoría en la Asamblea Constituyente.

Este período se caracteriza por las fuertes presiones por dar marcha atrás con las reformas, cuyos logros no iban más allá del crecimiento del sector público. Esto, sumado a la necesidad de mantener el esfuerzo público. Esto, sumado a la necesidad de mantener el esfuerzo bélico y de encauzar el reformismo como arma política, reforzó la tendencia del manejo del aparato estatal a través de la conducción centralizada del mismo.

En estas condiciones, a partir de 1983, con la sanción de la nueva Constitución Política —que tendería a fortalecer el proceso de democratización— comienzan a darse indicios de la búsqueda de la modernización estatal por vías alternativas del crecimiento y centralización del Gobierno Central, en el que se buscaría conjugar el desarrollo de una política económica normativa, con vistas a integrar y controlar aspectos globales, con el fortalecimiento de los centros estratégicos de control político: los gobiernos locales. A su vez, el carácter de la gestión estatal mostraría de manera marcada la tendencia a integrar el proceso administrativo del gobierno al esquema de desarrollo de la guerra, que se vuelve insuperable si las reformas decretadas no avanzan.

Hemos abordado las reformas económicas decretadas en 1980 en el aspecto de su incidencia en la centralización o descentralización del Estado salvadoreño. No ha sido el objetivo de las líneas anteriores hacer valoraciones sobre las mismas. Esto desborda los objetivos de este trabajo y ha sido ampliamente estudiado. Únicamente queremos destacar sus efectos acentuadores de la tradicional centralización económica y política salvadoreña, a pesar de sus intenciones reformistas contra el orden oligárquico vigente en el país. Quizás, en el caso de la Reforma Agraria, y a mediano plazo, se puedan encontrar efectos descentralizadores producidos indirectamente. Sin embargo, la complejidad de la situación actual, como veremos más adelante, dificulta prever el recorrido final de esta reforma.

b) La apertura de nuevos espacios políticos a partir de 1984

Si en el plano económico las reformas decretadas en 1980 tendían (al menos en el primer momento para el caso de la Reforma Agraria) a acentuar la tradicional centralización del Estado salvadoreño, a partir de 1984 asistiremos a una paulatina y contradictoria apertura de nuevos espacios políticos. Observar sus consecuencias en la centralización o descentralización del Estado, aunque sea indirectamente, es el objetivo de las siguientes líneas.

El sistema político salvadoreño en los 50 años que median entre 1932 y 1982 se caracteriza por su extrema rigidez y por ser profundamente antidemocrático. No sólo está marcado por ininterrumpidos gobiernos militares sino por la práctica inexistencia de partidos de las clases dominantes y la total exclusión de la participación de las clases subordinadas. La delegación formal del poder y la represión son la tónica dominante.

En estas condiciones de ausencia democrática es explicable el alto grado de centralización de la actividad política en El Salvador durante las

últimas décadas, y hay que remontarse a los años 20 para encontrar un juego político abierto, democrático y con ciertos rasgos descentralizadores de la vida ciudadana.²⁴

A partir de 1984, con la elección de José Napoleón Duarte a la presidencia, el proyecto político contrainsurgente asume nuevas modalidades, entre las que sobresale la apertura de espacios políticos. El control de la represión ejercida por los "escuadrones de la muerte" es parte sustancial de la nueva política, mientras poco a poco se van abriendo espacios políticos cerrados (se devuelve, por ejemplo, el campus universitario ocupado por el ejército desde 1980).

Lo anterior se traduce en la reactivación del trabajo de los sindicatos obreros, la organización de nuevos sectores como el de los empleados públicos, y cooperativistas del sector de la reforma agraria. Podemos observar, también, el surgimiento de distintos gremios y el notable despliegue de organizaciones tan diferentes como las asociaciones pro-derechos humanos, por los desaparecidos y presos políticos, los grupos de mujeres y jóvenes, y desplazados y refugiados de guerra, de trabajadores de la cultura, etc.

Estamos en presencia de un amplio desarrollo de la sociedad civil en medio de una guerra de gran profundidad, mientras paradójicamente se van estableciendo nuevas relaciones entre los movimientos sociales y las organizaciones políticas.²⁵

Poco a poco esta apertura política se va extendiendo a los medios de comunicación y se comienza a generar un intenso debate político en el país, fenómeno desconocido en esa amplitud desde los años de la década del 20.

Así, esta apertura de espacios políticos se constituye, bajo nuestra óptica, en un proceso que indirectamente contribuye a reforzar los débiles ensayos de democratización que se inician a raíz de la lucha popular, y ayuda a crear una cultura política que al basarse en las organizaciones de base refuerza la sociedad civil y tiene, en consecuencia, importantes posibilidades descentralizadoras.

Y aunque esto no tenga un resultado inmediato, consideramos que es un elemento clave a considerar en torno de la problemática abordada en este trabajo.

c) La guerra popular revolucionaria a partir de 1981

Además del conjunto de reformas económicas decretadas en 1980 y la apertura de nuevos espacios políticos a partir de 1984, hay otro proceso, el central en la historia salvadoreña de la década del 80, que tiene ya una incidencia en la centralización/descentralización del Estado salvadoreño: la guerra popular revolucionaria.

Uno de sus efectos es la transformación de la estructura regional y la lucha en torno de los gobiernos locales.

Respecto a la primera, una rápida observación del mapa salvadoreño mostrará, como consecuencia del conflicto, un drástico cambio en la distri-

bución territorial de la población y de la ubicación de las áreas de producción agropecuaria.²⁶

En El Salvador, y en una medida que se discute ampliamente, ha ocurrido una ruptura del control territorial que tenía el gobierno y el ejército salvadoreño, que desborda ampliamente la dimensión militar del mismo.

Como indicábamos anteriormente, la estructura regional, heredada de la formación del Estado nacional y de las reformas liberales en el último cuarto del siglo XIX, se caracterizaba por tres rasgos principales: primero, la extensión, a todo el territorio, de las relaciones capitalistas de producción; segundo, el mantenimiento de un sobresaliente equilibrio territorial de la población; tercero, la paulatina concentración del poder político y económico en San Salvador, la capital del país.

Esta estructura regional, muy homogénea en muchos aspectos, pero también muy centralizada, no dio origen a movimientos regionales de envergadura, y se mantiene estable hasta 1950. Posteriormente, entre este año y 1978 la estructura regional salvadoreña sufre importantes cambios que acentúan las diferencias entre las distintas regiones del país, y provocan los conocidos "desajustes" que motivaron las ideas descentralizadoras de los años 70 que, como señaláramos, se limitan al ámbito económico.

Pero a partir de 1980 los cambios en la estructura regional son drásticos. Ellos van desde el impacto territorial de la reforma agraria (fenómeno aún no estudiado en plenitud), la sensible disminución del área sembrada de los cultivos básicos de exportación: café, algodón, caña²⁷, y el desplazamiento forzado de más del 17% de la población total del país de sus lugares de origen en el campo.

Por otra parte, en la zonas de control de las fuerzas revolucionarias del FMLN se han establecido nuevas normas y disposiciones que prefiguran un nuevo orden político y social, y en los últimos años se ha procedido a forzar la renuncia de los alcaldes de numerosas poblaciones situadas en las zonas de control o influencia del FMLN.²⁸

Las dos políticas principales del Estado ante esta ruptura del control territorial, una directa, la declaración de "zonas de guerra", y otra indirecta, la implementación parcial de la primera y tercera etapa de la reforma agraria decretada en marzo de 1980, sólo han contribuido a acentuar las modificaciones ocurridas en la estructura territorial del país en la actual década.

La guerra, como proceso fundamental de la historia actual salvadoreña, tiene ya sus efectos en la problemática que estamos analizando. Expliquemos esta afirmación.

Ante todo, al irse creando incipientes ejercicios alternativos de organización y poder local, se están configurando elementos de una cultura política democrática y descentralizadora que florecerá a mediano plazo.

Por otra parte, al cuestionarse las funciones contrainsurgentes que cumplen actualmente los municipios, en perjuicio de su papel en el desarrollo de sus comunidades, se destaca, indirectamente, el papel que los gobiernos locales deben jugar en un régimen verdaderamente democrático.

Todo ello, pensamos, refuerza las tendencias descentralizadoras, tradicionalmente débiles en El Salvador.

2. El nuevo Código Municipal: su contenido descentralizador

Después de dos rondas electorales, el 11 de mayo de 1984, el Consejo Central de Elecciones declaró presidente electo a Napoleón Duarte, resultado de presiones externas por consolidar un gobierno de tipo reformista que redujera las presiones sociales internas que podrían derivar en cambios radicales y, por otro lado, significaba la consolidación del proyecto de gobierno de la Democracia Cristiana Salvadoreña.

La exigencia que se le presentaba era la de reactivar la economía en el marco de la guerra; la paz como punto de arranque no estaba en discusión.

Los primeros lineamientos en torno de las políticas a impulsar señalaban el problema; cuatro años después de impulsado el actual proyecto político, resulta un *impasse* alrededor de las reformas de 1980, a raíz de la falta de capacidad gubernamental para profundizarlas en medio de las presiones sociales y políticas. De allí que el diagnóstico de la situación del Gobierno tomó como premisa que: "La estructura institucional en su conjunto puede caracterizarse como de tipo centralizado, desproporcionalmente al servicio del sector formal, apoyando la actividad productiva, asociado con el enfoque de crecimiento económico y marginación social".²⁹

Curiosamente, el sentido de la crítica al funcionamiento estatal era similar al de 1972, aunque en esta ocasión se daba desde la perspectiva que daban cuatro años después de estipulado un objetivo prioritario de reestructuración administrativa y desde un gobierno demócrata cristiano que intentaba consolidar el esfuerzo reformista.

Desde esta óptica, las consecuencias del carácter centralizado y elitista tipificaban, a finales de 1984, la siguiente problemática institucional:

- a) Una evidente verticalidad hacia abajo de los programas de desarrollo y centralización de las decisiones.
- b) Ausencia de integración de esfuerzos institucionales entre las instancias de Gobierno Central, Regional, Municipal y Local.
- c) El papel de los Municipios, anulado por un crecimiento anormal de los organismos del Gobierno Central.
- d) Manifiesta proliferación de instituciones públicas en la búsqueda de compensar la ineficiencia de las anteriores, creándose duplicidades, contradicciones y competencias desleales en la ejecución de las políticas de desarrollo social.

e) Un sistema desactualizado de normas, reglas y procedimientos.

Solventar dichas deficiencias y concretar el desarrollo del proyecto social y económico que se pretendía implementar, requería de adecuaciones institucionales que se sustentaran en la modernización y en la regionalización del sector público, como parte del ajuste a los requerimientos democráticos. Para reducir las presiones sociales era necesario acercar los centros de toma de decisión a las comunidades como forma de ganar base social. De allí que las adecuaciones sugeridas se enmarcaban en los siguientes planteamientos generales³⁰:

- a) La descentralización en la toma de decisiones y la desconcentración de recursos.

b) Las instituciones de Gobierno especializadas en determinadas funciones deben asumir su papel en términos de liderazgo normativo sobre el resto de los organismos públicos que realizan actividades complementarias.

c) Responsabilidad por áreas por parte de las ramas especializadas de la Administración Pública, pero la formulación de estrategias debe ser multidisciplinaria.

d) Desburocratización del sector público y privado con el objeto de que la capacidad física e institucional se vuelva eficiente.

e) Fortalecer el desarrollo y autonomía de los municipios mediante adecuaciones legales y mecanismos de reforma político-administrativa, de capacitación y financiamiento.

Independientemente de los aspectos operativos, el Plan constituye un intento serio por especificar el papel administrativo de cada una de las instituciones estratégicas del Estado dentro de la ejecución de la política económica y social.

Concede particular importancia, en la estructura de funcionamiento, a la autonomía de los Gobiernos Municipales, constitucionalmente establecida a partir de 1983³¹, como unidades promotoras, ejecutoras y controladoras del desarrollo local; el proceso de integración tiene como segundo nivel el Comité de Desarrollo Social, conformado por Gobernadores Departamentales, con lo cual se modificaría sustancialmente su tradicional papel oficialista³² y, finalmente, la instancia de coordinación se ubica a nivel del Comité Nacional de Desarrollo, conformado por los ministros de las ramas estratégicas en el ámbito económico y social.

El documento diseñaba la infraestructura organizativa necesaria para derrotar, a mediano plazo, a la insurgencia, lucha que se entendía en su dimensión política, la que se apoyaría en la profundización del proceso de cambio hacia un modelo capitalista modernizado y democrático.

En efecto, en 1985, como resultado de los "lineamientos", se presenta el Plan General del Gobierno "El camino hacia la Paz", en el que se confirma que la propuesta de funcionamiento del Gobierno tiene como objetivo ganar la guerra, a través de una marcada preferencia por intervenir reguladoramente en la vida económica y social, pero con una descentralización administrativa.

a) El plan general del gobierno de 1985 y las medidas de descentralización

La base político-filosófica del documento refleja el proyecto político demócrata cristiano y el modelo de sociedad que se pretende constituir; sin embargo, no puede desligarse de la dimensión del enfrentamiento militar e ideológico en el que surge. La modernización estatal, a través de procesos de descentralización, tanto en el interior del Gobierno Central como en relación a los Gobiernos Municipales, adquiere el carácter de estrategia de acción en la guerra y el conflicto social.

La descentralización de las decisiones desde los organismos del Gobierno Central es un punto de vital importancia en la ejecución del Plan

de Gobierno, con el objeto de agilizar la capacidad de respuesta a los problemas inmediatos (lo urgente), de tal forma que se minimicen los problemas estructurales de carácter social y político (lo importante).

No obstante, en un contexto problemático en los planos económico, social y político, se requiere entender que: "La administración de la crisis, para resolver los problemas urgentes a corto plazo, no debe hacer olvidar que esos problemas urgentes tienen también causas estructurales".

Para la realidad salvadoreña, el planteamiento de la "administración de la crisis" significa poner la capacidad material como parte de la búsqueda político-ideológica y como compañera de la lucha armada, ya que responder de manera eficiente a las necesidades materiales se convierte en una cuestión estratégica.

Por ello, se señala que: "Departamentos y Municipios constituirán centros de actividad administrativa y estructuras territoriales de autoridad, que serán esenciales para definir, dividir y asignar las acciones de políticas gubernamentales que deban desarrollarse".

Las estructuras de poder regionales y locales, apoyadas con la descentralización de organismos ejecutores del Gobierno Central, permitirán radios de acción amplios pero con resultados concentrados; en ello radica el papel clave que jugarán.

Solamente bajo este esquema es posible la articulación de la Campaña "Unidos para Reconstruir", que el ejército salvadoreño lanzará en 1986, y que en el marco de profundización de la guerra tiene como objetivo a la población civil, "buscando satisfacer las aspiraciones más sentidas de la misma".³³

La campaña establece prioridades de desarrollo regional en los puntos que se consideran estratégicos: caseríos, cantones y municipios en zonas altamente conflictivas en el marco de "una estrategia de adecuación que signifique una alternativa para el pueblo (...)"

Las relaciones administrativas y de poder, al descentralizarse y regionalizarse, facilitan las coordinaciones entre los diferentes órganos del Gobierno Central y gobiernos locales, necesarios para la ejecución de esta estrategia contrainsurgente global. La articulación entre lo político y lo militar revela aquí toda su profundidad, aunque en este trabajo nos limitemos a señalarla únicamente. Aquí sólo abordaremos análisis del nuevo Código Municipal.³⁴

b) El nuevo Código Municipal

Dentro del esquema de Gobierno, la descentralización de la toma de decisiones y de la ejecución de acciones permitiría una mayor participación comunitaria en el marco del proceso de democratización, con lo cual se mejoraría el control de la estrategia de desarrollo.³⁵

En este sentido, los municipios se convierten en estratégicos, por cuanto son el centro de planteamientos comunales y el blanco de los beneficios de los diferentes proyectos de desarrollo; darles autonomía, por lo tanto, se

justifica en la medida en que el gobierno local constituye la instancia más mediata a sus respectivas comunidades.³⁶

Estos señalamientos pretenden fundamentar las acciones derivadas de los principios que la Constitución Política de 1983 indica en sus artículos 203, en relación a la autonomía en lo administrativo y en lo económico de los Gobiernos Municipales.

Así, en enero de 1986 se sancionó el Código Municipal cuyo objetivo, de acuerdo a su artículo primero, es desarrollar la organización y el funcionamiento general del municipio; es decir, constituye la reglamentación que le confiere autonomía administrativa y económica en relación al Gobierno Central.

Este Código concibe al Municipio como la entidad política más representativa y por ello más cercana al pueblo, el cual puede participar así en forma más activa y directa en el gobierno de su comunidad. Ello facilita una administración efectiva y completa sobre el total de la población.

En sus aspectos administrativos y organizativos, el Gobierno Municipal se basa en la existencia de un Concejo que tiene carácter deliberativo y normativo, integrado por un alcalde, un síndico y dos o más regidores, elegidos de manera proporcional al número de habitantes en el municipio. Es función primordial del Concejo, trazar las políticas generales del gobierno de la municipalidad, es decir, su actuación se refleja en funciones de carácter legislativo: tiene la atribución de decretar ordenanzas y reglamentos en las materias de su competencia y, además, prepara y propone reglamentos de ley de tarifas de impuestos y sus reformas a la Asamblea Legislativa.³⁷

En cuanto a la participación popular, el Código establece que se debe garantizar legalmente la participación del pueblo, para lo cual se fijan tres figuras jurídico-políticas:

a) *Los Cabildos abiertos*, que deben celebrarse por lo menos cada tres meses. Su objetivo es informar públicamente sobre la gestión municipal, tratar materias solicitadas por los vecinos, y aquellos que el Concejo considere conveniente.

De acuerdo al Código, se invita a los cabildos abiertos a los vecinos del municipio, organizaciones gremiales, sociales y culturales de la comunidad.

b) *Consultas Populares*: El Concejo puede efectuar consultas con el fin de valorar la voluntad ciudadana respecto a un determinado proyecto o política a desarrollar. El Código establece que debe respetarse la opinión de la mayoría expresada en la consulta.

c) *Asociaciones Comunales*: El Concejo Municipal asume, mediante el Código, la facultad de conceder personalidad jurídica a los grupos de habitantes de la comunidad en barrios, colonias, cantones y caseríos, que se constituyen en Asociaciones Comunales, con el fin de estudiar problemas y necesidades de la comuna y sus formas de solución.

A partir de lo expuesto en el apartado anterior, el Código Municipal establece formalmente para los Gobiernos Locales una autonomía en los aspectos económicos y administrativos, e incluso en el nivel político, señalándole, a su vez, las responsabilidades de propiciar el desarrollo local mediante:

— La realización de la administración pública en forma correcta, económica y eficaz.

— La construcción de obras para el mejoramiento y progreso de la comunidad y la prestación de servicios públicos en la municipalidad.

— Su contribución a la preservación de la salud y de los recursos naturales, al fomento de la educación y la cultura, al mejoramiento económico, social y a la recreación de la comunidad.

— Mantener informada a la comunidad.

Resulta interesante efectuar algunas verificaciones derivadas de la práctica del Código Municipal y de las atribuciones de autonomía que otorga a los gobiernos locales. De acuerdo con la Jornada de Capacitación Legal, citada anteriormente, efectuada 18 meses después de aprobado el nuevo Código Municipal, un grupo de 12 asentamientos poblacionales de diferentes lugares del país concluyó:

— Que la mayoría de las comunidades han llevado a cabo gestiones en torno de la dotación de servicios básicos, obtención de personería jurídica, legalización de terrenos, etc., sin haber tenido experiencias positivas frente a los Gobiernos Municipales.

— Que a partir de su autonomía política y de su atribución de conceder personerías jurídicas, los asentamientos participantes en la jornada señalaron la intervención de las Alcaldías, en el sentido de ganar base electoral a través de la inclusión en directivas comunales de simpatizantes de los partidos que ostentan el poder municipal.

— Los participantes señalaron la necesidad de profundizar en el conocimiento de los derechos y deberes de pobladores y municipalidades, establecidos en el Código Municipal.

Al parecer, los objetivos que se perseguían a través de la descentralización del poder —modernización, eficiencia, participación popular y fortalecimiento democrático—, no han tenido los efectos deseados. Ello puede deberse, entre otros, a los siguientes factores:

— Los escasos niveles de capacidad administrativa por parte de los gobiernos municipales, que no han sido capaces de solventar los problemas burocráticos y otras prácticas características del modelo centralizado.

— La preponderancia del criterio político, del fortalecimiento de la base social-electoral, para el partido en el poder, que dificulta una actuación que tome en cuenta las necesidades y aspiraciones de la población.

— Como consecuencia, los niveles de participación y comunicación con los pobladores se reducen, lo cual dificulta el proceso de integración política de la población de los municipios.

El énfasis político puesto por el gobierno Demócrata Cristiano en el fortalecimiento del gobierno local tiene como antecedente, tal como lo señaláramos, el impulso de organizaciones territoriales comunitarias, emprendidas en El Salvador desde 1964 con el triunfo electoral en la capital. Por otro lado, tal y como nos lo sugieren las comunidades evaluadoras en las jornadas mencionadas, parecería que el impulso de los gobiernos locales se enmarca en el contexto de legitimación política de la Democracia Cristiana.

Por su parte, el desarrollo de la guerra y la conflictividad social impiden

un ambiente propicio para las buenas intenciones trazadas en el Código Municipal, a esto se suman la ausencia de un real poder económico y la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.

El deterioro de la gestión demócrata cristiana a nivel nacional, debido a la corrupción, al fracaso de su proyecto político en la solución de los problemas más relevantes de la sociedad salvadoreña, han debilitado aún más los intentos de descentralización política emprendidos a partir de los años ochenta. El problema de la descentralización del Estado ha estado asociado a la gestión de la crisis económica y a la democratización política, por lo que la guerra popular revolucionaria que se despliega en el país hace casi imposible pensar en la descentralización territorial sin la solución de esta última.

3. La posición de las diferentes fuerzas sociales y políticas ante la descentralización

Es difícil encontrar opiniones de las diferentes fuerzas sociales y políticas ante la problemática de la centralización/descentralización en El Salvador durante estos años. Esto es explicable. La gravedad de la situación política y económica, la guerra y su dinámica acelerada y compleja, hacen que ella no esté ni a la orden del día ni en el primer plano.

Encontramos, y con un carácter muy limitado, intentos de reforzar los gobiernos locales a través del nuevo Código Municipal, y un importante florecimiento de la sociedad civil en algunas de sus manifestaciones. No hay, sin embargo, medidas expresas con sentido descentralizador a nivel de las políticas económicas, ni un desarrollo importante de esta problemática en la cultura política salvadoreña, que se ha recreado sustancialmente a raíz del conflicto de los últimos años.

Con lo anterior no se quiere afirmar que en una exploración en profundidad no se encuentren posiciones en torno de la temática sobre la centralización/descentralización del Estado entre los distintos sectores sociales y políticos salvadoreños, sólo que captarlas exigiría un trabajo de campo que desborda los límites de esta investigación.

Hemos elaborado, a pesar de las limitaciones señaladas, un cuadro que recoge la opinión de diferentes sectores sociales y políticos ante los cambios que necesita el país, expresadas ante las reformas económicas, y sus modificaciones, entre 1980 y 1983.

Aunque no se refieren directamente a procesos de descentralización del Estado, parece haber coincidencia, aunque con objetivos y visiones distintos, en cuanto a la necesidad de impulsar reformas administrativas en el aparato estatal. Hay, sin embargo, percepciones diferentes en torno de la necesidad de efectuar cambios estructurales en la sociedad salvadoreña; al respecto, sería interesante explorar cómo se concibe la relación entre reformas estructurales y reformas administrativas por parte de los distintos sectores sociales y políticos, y qué papel se le asigna a los procesos de descentralización.

Cuadro 1
Percepción de diferentes sectores sociales y políticos ante los cambios estructurales y administrativos a raíz de las reformas de 1980

Sector	Organizaciones Populares	Asociaciones de la Empresa Privada	Partidos Políticos de Izquierda	Gobierno y Partido Oficial (P. Demócrata Cristiano)	Partidos Políticos de Derecha (oposición)
Necesidad de reformas estructurales	Imperativas	No son necesarias	Imperativas	Ya implementadas	No son necesarias
Necesidad de reformas administrativas	Imperativas	Son necesarias	Imperativas	Son necesarias	Son necesarias

Fuente: Elaborado en base al artículo "Fuerzas sociales y cambio social", *Revista ECA*, núms. 369-370, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador.

Una de las pocas expresiones cuantificadas sobre la atención del gobierno central a los problemas del interior del país (una de las dimensiones del nivel de centralización), permite ver cómo ella es visualizada por la población. En efecto, en diciembre de 1986 se hizo una encuesta entre la población de ciudades del país, exceptuando el área metropolitana, acerca de la atención del gobierno a los problemas locales, pregunta motivada por las frecuentes quejas de que el gobierno sólo se preocupa por los problemas de la capital. Esta encuesta arrojó las siguientes cifras³⁸:

Cuadro 2
Interés mostrado por el gobierno hacia los problemas locales de los departamentos
 (en porcentajes)

Interés del gobierno	%
Mucho interés	3,0
Bastante interés	10,5
Poco interés	39,1
Ningún interés	47,4

Fuente: IUDOP, marzo de 1987.

En septiembre de 1988, delegados de 60 organizaciones sociales y políticas, convocados por el Arzobispado de San Salvador en un debate nacional para discutir las causas del conflicto y las soluciones posibles, plantearon un conjunto de 147 tesis en las que, detalladamente, se recojen opiniones sobre los problemas más acuciantes del país. En todas ellas la problemática de la centralización/descentralización del Estado está completamente ausente aunque, como decíamos, creemos que la gravedad de los problemas más inmediatos oculta posiciones-ideas que deben existir al respecto.³⁹

D. Perspectivas: escenarios planteados y descentralización del Estado

Queremos en este último punto plantear algunas reflexiones sobre el papel que cumplirán los procesos de descentralización en los años por venir. Estas reflexiones derivan de esta investigación preliminar, que nos ha sugerido variadas perspectivas. Por ello hemos decidido plantear dos escenarios posibles, los cuales expondremos y justificaremos a continuación.

El primero de ellos descansa en la hipótesis de la derrota estratégica

de las fuerzas políticas que impulsan un cambio revolucionario en el país. El segundo se apoya en la hipótesis del establecimiento de un nuevo ordenamiento económico, social y político sin que éste sea necesariamente de carácter socialista.

La razón de esta selección tiene una base real: la historia reciente del país muestra una extraordinaria polarización política que hace que una opción política centrista tenga poca viabilidad. Este fue el esfuerzo, en cierto sentido, que se hizo al establecer la alianza entre las Fuerzas Armadas Salvadoreñas y el Partido Demócrata Cristiano con el apoyo de la administración Reagan. Conscientes de la fuerza política de la izquierda, y del poder económico de la derecha, se intentó, entre 1980 y 1988, crear un polo optativo que, pretendiéndose ubicar en el centro del espectro político, sería capaz a la vez de derrotar el proyecto revolucionario alternativo de la izquierda y desmontar el poder de la oligarquía derechista.

Proyecto con poca base real interna, profundamente marcado por visiones e influencias externas, que sostenían como principal causa de la guerra el conflicto este-oeste. Bastarían menos de diez años para demostrar su no viabilidad histórica, pues El Salvador a fines de los 80 se encontraría tan polarizado como a fines de la década pasada.

No es arriesgado plantear, entonces, que para los años que vienen se vislumbra para el país uno u otro de los dos escenarios planteados. Ahora trataremos de imaginarlos para ubicar dentro de ellos los procesos de centralización o descentralización del Estado.

1. El escenario de la derrota estratégica del proyecto revolucionario

Cuesta mucho pensar, a partir de los datos de la realidad actual, que las fuerzas que impulsan un proyecto revolucionario en El Salvador puedan ser derrotadas a través exclusivamente de medios militares. Si esa derrota estratégica ocurre, será por la combinación de errores políticos de esas fuerzas y de una recomposición del sistema político salvadoreño, que permita la implementación de un modelo de desarrollo que transforme al país desde posiciones de derecha.

Sin excluir esta posibilidad, ello requerirá de audaces cambios en la estructura y en las políticas estatales para modernizar no sólo el sistema político sino también la economía del país.

En este sentido se notan avances que no pueden descartarse por el aferramiento a posiciones ideologizadas. Se asiste, en efecto, a la constitución incipiente pero acelerada de un partido moderno de las clases dominantes, inexistente a lo largo de 50 años (nos referimos al partido ARENA, que resultara ganador en las últimas elecciones); se han abierto limitados pero reales espacios de acción y debate político; se comienzan a estructurar núcleos de lo que podríamos llamar intelectuales orgánicos de las clases dominantes que confrontan las ideas opuestas, etc.

Y aunque insuficiente, es una tendencia presente. Ella no se acompaña, sin embargo, de un proceso semejante en el plano económico.

¿Qué papel jugaría dentro de este escenario la descentralización del Estado?

Nos parece que ella constituiría, efectivamente, un instrumento de modernización que podría contribuir a dar base social y política a un proyecto remozado de la derecha. No hay, sin embargo, un pensamiento desarrollado de las clases dominantes y sus intelectuales en torno de esto (a lo sumo se podrían encontrar ideas descentralizadoras para el ámbito territorial como las que proliferaron en los años 60), y es poco factible que ellas pierdan fácilmente el temor ante medidas que, al escapar a su conocimiento y control, conduzcan a resultados opuestos a los deseados.

Porque, y ésta es la idea fundamental que nos ha sugerido este trabajo, la historia del país conduce a pensar que la descentralización está íntimamente asociada a la posibilidad de construcción de una real democracia.

Aclaremos lo anterior. Creemos que en otros contextos históricos las políticas y programas de descentralización pueden contribuir a modificar un arcaico aparato estatal sin conducir a cambios sociales de gran envergadura. Algunos casos y momentos de la historia latinoamericana así lo demuestran.

Sin embargo, donde hay un proyecto de transformación revolucionaria viable y vigente, la descentralización no puede ser impulsada por el polo político opuesto sin riesgo de que lo desborden sus efectos. En síntesis, la descentralización del Estado no puede pensarse al margen de estos factores clave.

La afirmación anterior nos conduce inmediatamente al segundo escenario planteado.

2. El establecimiento de un nuevo ordenamiento social de carácter democrático y revolucionario

Es fácil deducir que ante la existencia de un proyecto revolucionario alternativo, cuya fuerza nadie puede ignorar, los procesos de descentralización, económica y política, deberían ser un componente clave de su estrategia de transformación de la sociedad salvadoreña.

También nos parece que la reflexión sobre esta problemática en el pensamiento de la izquierda salvadoreña, como varias otras, es claramente insuficiente, a pesar de que en muchos de los planteamientos de dirigentes revolucionarios prevalece el criterio de que la sociedad a reconstruir en El Salvador tiene que ser profundamente democrática y pluralista. Esto implica desarrollar una cultura política en la que la concepción del Estado y sus políticas combata la secular tendencia histórica de centralización que ha marcado la vida social, económica y política del país.

Al respecto es interesante reproducir parte de las declaraciones dadas por uno de los principales dirigentes revolucionarios salvadoreños⁴⁰: "Creemos pues fundamental combinar la democracia representativa con la participativa. Y garantizar una transición en que el pueblo pueda optar y construir sus propias alternativas".

Notas

- 1 Browning, David, *El Salvador, la tierra y el hombre*, Ministerio de Educación, Dirección de Publicaciones, San Salvador, 1975.
- 2 Padilla Vela, Raúl, "El fascismo en un país dependiente. La dictadura del General Maximiliano Hernández Martínez", *Cuadernos Universitarios* núm. 12, Editorial Universitaria, San Salvador, El Salvador, septiembre de 1987.
- 3 White, Alastair, *El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1983.
- 4 Lungo, Mario y Baires, Sonia, "Población y economía en la consolidación de la capital salvadoreña. 1880-1930", en Rodrigo Fernández y Mario Lungo (compiladores), *La estructuración de las capitales centroamericanas*, EDUCA, San José, Costa Rica, 1988.
- 5 Wilson, Everett Alan, *The Crisis of National Integration in El Salvador, 1919-1935*, Tesis doctoral presentada en la Universidad de Standford, USA, 1969.
- 6 Proclama del 25 de diciembre de 1948. Citada por Jorge Cáceres en su trabajo "La revolución salvadoreña de 1948: un estudio sobre transformismo", en Jorge Cáceres, Rafael Guidos Béjar, Rafael Menjivar, *El Salvador: una historia sin lecciones*, FLACSO, Costa Rica, 1988.
- 7 Lungo, Mario, "El Salvador 1932-1978. La crisis del Estado y el papel de las políticas sociales", en Emilio Pradilla (compilador), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1982.
- 8 Cáceres, Jorge, ob. cit.
- 9 Guidos Béjar, Rafael, "El Estado en el proceso de industrialización salvadoreña", en Jorge Cáceres, Rafael Guidos, Rafael Menjivar, *El Salvador: una historia sin lecciones*, FLACSO, San José, 1988.
- 10 Un análisis de sus funciones se encuentra en el trabajo de Lungo, Mario, "El Salvador 1932-1978. La crisis del Estado y el papel de las políticas sociales", ob. cit.
- 11 Un detalle de sus acciones en esta década se encuentra en Browning, David, *El Salvador, la tierra y el hombre*, ob. cit.
- 12 Menjivar, Rafael, "La crisis del desarrollismo", en Jorge Cáceres, Rafael Guidos y Rafael Menjivar, *El Salvador: una historia sin lecciones*, FLACSO, 1988.
- 13 Plan de Desarrollo Económico y Social, 1965-1969, Ministerio de Planificación, San Salvador, 1965.
- 14 Plan Nacional "Bienestar para Todos", 1978-1982, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico, San Salvador, 1978.
- 15 Plan Nacional "Bienestar para Todos".
- 16 Pearce, Jenny, *Promised Land*, Latin American Bureau, Londres, 1986.
- 17 Lungo, Mario, "Surgimiento y desarrollo de las organizaciones populares urbanas: San Salvador 1960-1979". Trabajo mimeografiado.
- 18 "Proclama de la Fuerza Armada de El Salvador", 15 de octubre de 1979.
- 19 Idem.
- 20 "Plan Nacional de Emergencia 1980", Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), San Salvador, 1980, pág. 35.
- 21 Instituto de Investigaciones Económicas, "Hacia una economía de guerra. El Salvador 1982-1983", en revista *ECA* núms. 415/416, San Salvador, mayo-junio de 1983.
- 22 Instituto de Investigaciones Económicas, "Hacia una economía de guerra. El Salvador 1982-1983", ob. cit.

- 23 ABECAFE, "El fracaso del INCAFE", documento presentado por la Asociación Salvadoreña de Beneficiadores y Exportadores de Café ante la Asamblea Legislativa, *La Prensa Gráfica*, 21 de septiembre de 1988.
- 24 Son los años de organización del movimiento sindical, de la creación de nuevos partidos políticos, y del despliegue de ideas renovadoras aunque cargadas de utopismo, entre las que se destacan los planteamientos de organización de la sociedad civil de Alberto Masferrer.
- 25 Véase al respecto de Lungo, Mario, "El movimiento sindical y el movimiento popular en El Salvador en los 80", ponencia presentada al seminario "La crisis de los 80 en Centroamérica y el movimiento sindical", organizado por CEPAS, CLACSO, OIT, San José, marzo de 1989.
- 26 Véase Lungo, Mario, "El Salvador, la guerra revolucionaria y los cambios en la estructura regional", en *Revista Geoismo* núm. 2, San José, 1987.
- 27 Entre 1978/79 y 1987/88 la superficie sembrada de café bajó de 265.000 manzanas a 234.000 y la producción de 3.913.000 quintales a 2.889.000, según estimaciones del Banco Central de Reserva de El Salvador.
- 28 Entre 1988 y 1989 se han visto forzados a renunciar casi el 20% de los alcaldes electos en marzo del primer año. Este control territorial del FMLN influyó en las elecciones presidenciales de marzo de 1989.
- 29 "Lineamientos sobre estrategias para el desarrollo social", Sección 5, primera versión, San Salvador, diciembre de 1984.
- 30 Idem.
- 31 Constitución Política de la República de El Salvador, artículos 202 a 207.
- 32 Las Gobernaciones se encontraban regidas por la "Ley del Régimen Político", de 1924, en la que se estipulan las funciones de los Gobernadores Departamentales como supervisores de las municipalidades y nexos entre éstas y el gobierno central.
- 33 Campaña de las Fuerzas Armadas Salvadoreñas, "Unidos para Reconstruir", Sección Antecedentes.
- 34 Hay interesantes estudios sobre esta campaña político-militar del ejército salvadoreño; uno de ellos lo hace a partir del análisis del discurso, véase Melgár, Ivon, "El Salvador 1986: de las amigas a los escombros", Tesis presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1988.
- 35 "Lineamientos...", Secciones 3.2.2 y 3.2.4, 1984.
- 36 Código Municipal, art. 1.
- 37 Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, Departamento de Promoción Social, memoria de la "4ª Jornada de Capacitación Legal: el Código Municipal", San Salvador, noviembre de 1987.
- 38 Martín Baró, Ignacio-Instituto Universitario de Opinión Pública, *Así piensan los salvadoreños urbanos (1986-1987)*, UCA, Editores, San Salvador, 1987.
- 39 Debate Nacional 1988 (documentos y análisis), en *Revista ECA-Estudios Centroamericanos* núms. 478-479, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador, agosto-septiembre 1988.
- 40 Villalobos, Joaquín, "Los puntos sobre las íes", entrevista hecha por Gianni Beretta, *Revista Pensamiento Propio* num. 57, Managua, enero/febrero de 1989.

Anexo 1
Instituto Nacional del Café (INCAFE)

Fecha de creación

2 de enero de 1980, Decreto 75 de la Junta Revolucionaria de Gobierno.

Actividades

Comercialización interna y externa del café.

Naturaleza

Institución oficial autónoma.

Vínculo con el Gobierno Central

Adscrito al Ministerio de Comercio Exterior.

Estructura interna

Máxima autoridad: Asamblea de Gobernadores, consejo directivo conformado por los ministros de Comercio Exterior, Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, Agricultura y Ganadería, Hacienda, y el Presidente de la República.

Administración Interna: Junta Directiva elegida por la Asamblea de Gobernadores.

Asesoría: Consejo Asesor compuesto por representantes de la empresa privada y los ministerios de Agricultura y Ganadería y Trabajo y Previsión Social.

Recursos financieros

El capital inicial proviene del traspaso de los activos de la Compañía Salvadoreña del Café S.A., disuelta con la creación del Instituto.

Las utilidades anuales de las operaciones se destinan a incrementar el capital.

Elabora su propio presupuesto y régimen de salarios sin intervención de otra autoridad.

Fuente: Ley del Instituto Nacional del Café (INCAFE), Decreto 75 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, 2 de enero de 1980.
Reformas a la Ley del Incafé, Decreto 83 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, 11 de febrero de 1980.

Anexo 2
Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR)

Fecha de creación

20 de mayo de 1980, Decreto 237 de la Junta Revolucionaria de Gobierno.

Actividades

Exportación y comercialización interna de azúcar y mieles provenientes de la caña de azúcar.

Naturaleza

Institución oficial autónoma.

Vínculo con el Gobierno Central

Adscrito al Ministerio de Comercio Exterior.

Estructura interna

Máxima autoridad: Asamblea de Gobernadores, consejo directivo conformado por los ministros de Comercio Exterior, Planificación, Agricultura y Ganadería, Hacienda, y el Presidente del Banco Central de Reserva.

Administración Interna: Junta Directiva nombrada por la Asamblea de Gobernadores; Gerencia General, instancia operativa de la Junta Directiva.

Asesoría: Consejo Asesor formado con representantes de la empresa privada y los Ministerios de Agricultura y Ganadería y de Trabajo y Previsión Social.

Recursos financieros

El capital inicial es una asignación del Fondo General de la Nación.

Las utilidades producto de las operaciones se distribuyen así: 50% al Fondo de Desarrollo del Banco Central de Reserva y 50% a incrementar el capital del Instituto.

Elabora su propio presupuesto y régimen de salarios sin intervención de otras autoridades, a excepción de situaciones deficitarias.

Fuente: Ley del Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR), Decreto 237 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, 20 de mayo de 1980.

Anexo 3
Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA)

Fecha de creación

11 de diciembre de 1980, Decreto 524 de la Junta Revolucionaria de Gobierno.

Actividades

Proveer al proceso de Reforma Agraria de la infraestructura institucional especializada que organizativa y financieramente estén en capacidad de agilizar acciones.

Naturaleza

Institución oficial autónoma.

Vínculo con el Gobierno Central

Adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Estructura interna

Máxima autoridad: Asamblea de Gobernadores, consejo directivo conformado por los ministros de Agricultura y Ganadería, Planificación, Economía, Hacienda, y el Presidente del Banco Central de Reserva.

Administración Interna: Junta Directiva designada por la Asamblea de Gobernadores.

Recursos financieros

El capital inicial está determinado por el aporte que el Estado dio para la creación de la Corporación Financiera de Tierras Agrícolas (COFINATA) en 1979.

Aportes anuales entre 1981 y 1984 consignados en la Ley del Presupuesto General y Presupuestos Especiales de instituciones oficiales autónomas.

Emisión de bonos.

Fuente: Ley de creación de la Financiera de Tierras Agrícolas (FINATA), Decreto 524 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, 11 de diciembre de 1980.

Anexo 4*
Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo
Económico y Social
Plan Trienal 1981-1983

II. El nuevo modelo de desarrollo

Reforma municipal

El objeto de la reforma municipal es restituir a los municipios su autonomía, su poder económico y su capacidad técnica para que puedan organizarse libre y eficientemente para asegurar la satisfacción de las necesidades locales, garantizar la participación de comunidades en regir sus destinos y para integrarse al proceso de desarrollo nacional.

La pérdida de autonomía coartó el derecho de las comunidades a participar en las decisiones relacionadas con sus aspiraciones, y ha provocado la ruptura de su contacto con la realidad, por lo que el gobierno local convive como un ente extraño dentro de su comunidad.

En este sentido, la reforma consistirá en establecer un nuevo régimen legal que permita al municipio el real ejercicio de su autonomía y, por lo tanto, en las decisiones relativas al desarrollo local, como en la creación, percepción y uso de sus rentas dentro de su propia esfera.

También se diseñarán mecanismos que aseguren la participación activa y consciente de las comunidades de base en su propio mejoramiento; la coordinación municipal de la acción estatal desarrollada a nivel local y la participación de los municipios en la formulación y ejecución de planes regionales dentro de un marco nacional.

Para que el municipio pueda desempeñar este nuevo papel que le asigna la reforma, tendrá el apoyo de un organismo autónomo de fomento municipal.

Como acción inicial de la reforma, se promulgará el Código Municipal, la Ley General de Tarifas de Arbitrios y la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, el cual será organizado y operará como órgano ejecutor del programa de la reforma municipal y tendrá a su cargo la asistencia técnico-financiera a los municipios. Esta asistencia financiera será proporcionada sin perjuicio de préstamos que puedan obtener los municipios de otras fuentes y de las subvenciones que, en apoyo de sus políticas nacionales, el Estado les otorgue.

III. La transición a un futuro mejor: el Plan Trienal

3.2.1 Política de participación y desarrollo de la comunidad

Esta política se concibe como el proceso de autogestión individual y colectiva con base en la organización de la comunidad, a fin de que inter-

• En este Anexo sólo se publican algunos puntos del Plan.

venga, tanto a nivel local como regional y nacional, en las tareas de toma de decisiones, asignación de recursos y ejecución de aquéllas.

En este sentido, se pretende incorporar a la población en la toma de decisiones sobre el proceso de desarrollo para mejorar su nivel de vida y generar organizaciones con carácter permanente, que asuman responsabilidades directas en los procesos sociales y en la producción y consumo de bienes y servicios.

La concepción integral de esta política y su diferencia respecto a la seguida en el pasado, se manifiesta en su carácter nacional; es decir, que no estará enmarcada únicamente dentro de los límites de una comunidad, desprendida del resto de la población salvadoreña con los mismos problemas, así como tampoco sus acciones estarán circunscriptas a un sector determinado aislado del resto.

Serán fomentadas las organizaciones de desarrollo comunitario y las asociativas de producción, las cuales tendrán como eje integrador al municipio, a efectos de lograr la mejor utilización de los servicios estatales. Asimismo, a través de los medios de comunicación masiva se estimulará la creación y difusión cultural y la manifestación de los problemas e intereses de la comunidad.

Una infraestructura organizativa a nivel nacional, con las características descritas, proveerá nuevas formas de solución a los problemas de infraestructura, empleo, ingresos y necesidades básicas más urgentes de la población. En gran medida, esto evitará el paternalismo tradicional y propenderá a que la comunidad autosolucione creativamente sus problemas.

Dentro del trienio se espera consolidar la integración de todas las acciones de desarrollo social que se realizan en forma dispersa, de manera que la población se organice alrededor de los servicios efectivos que se le proporcionan y comience a promover otras acciones desde la misma comunidad. Para 1983 se contará con un marco legal y administrativo de los gobiernos locales y un sistema de asistencia financiera y técnica para su fortalecimiento y el de las organizaciones comunales. Por otra parte, se contará con una red de organizaciones múltiples que variarán en importancia y carácter según la región.

3.3.1 Política de desarrollo regional

La política de desarrollo regional pretende lograr un mejor equilibrio geográfico del desarrollo nacional. Esta política requiere de un ordenamiento del espacio territorial a través de un sistema de regiones.

Con la regionalización los propósitos nacionales y las aspiraciones locales se conjugan a nivel de la región, se contribuye a lograr un mayor grado de atención a las necesidades colectivas, mediante la descentralización y desconcentración de las actividades del Estado y se facilita la integración y coordinación de la planificación y ejecución de los planes nacionales de desarrollo en un mismo proceso.

El ordenamiento del territorio se llevará a cabo mediante la jerarquiza-

ción de los centros poblados, conforme la cual, cada centro tendrá sus respectivas funciones.

La política de desarrollo regional se complementará con otras, tales como las de:

- Incentivos para dirigir la inversión hacia centros prioritarios;
- Empleo orientado a disminuir el desempleo abierto y estacional en las áreas más pobres del país;
- Desarrollo integral enfocado hacia áreas críticas;
- Capacitación de recursos humanos radicados en centros del interior del país,
- Migración interna,
- Dotación y mejoramiento de los servicios en aquellos centros poblados cuya periferia incluya haciendas que correspondan al sector reformado.

Los instrumentos clave en la estrategia de la política de desarrollo regional son: el gasto público, la inversión pública y la transformación del gobierno local.

La magnitud y el tipo de gasto social han de estar en correspondencia con la jerarquía de cada centro y estarán guiados por criterios de equidad. La inversión pública, que consistirá sobre todo en la creación de la infraestructura económica, estará orientada a promover y consolidar las actividades productivas.

Para romper la fuerza que atrae a la mayoría de empresarios a radicarse en la ciudad capital, tendrán que tomarse medidas que van desde la construcción de parques industriales e incentivos fiscales hasta el subsidio. Su acción debe dirigirse a concentrar esfuerzos o inversiones en puntos determinados; y, dada la escasez de los recursos, que es regla en toda sociedad, las inversiones deberán concentrarse en puntos sucesivos y no en frentes simultáneos, hasta lograr una economía de aglomeración.

Dentro de la estrategia, se considera al gobierno local como factor importante en el proceso de desarrollo regional, pero su estructura político-administrativa debe adecuarse a fin de convertirlo en la célula primaria de desarrollo regional y cumpla no sólo funciones administrativas y de productor de servicios, sino también las nuevas que le corresponden como ente promotor, decisorio y ejecutor en el proceso de transformación nacional.

Para ello, deberá restituirse la autonomía que por derecho constitucional le corresponde, lo que implica que ha de disponer de los recursos humanos y financieros requeridos, condición imprescindible para que tal derecho pueda ejercerse.

Las medidas inmediatas que exige la política son:

- Delimitación de las regiones y subregiones del país;
- Definición de la jerarquía de las unidades territoriales;
- Capacitación de recursos humanos para el desarrollo regional;
- Creación de las instituciones básicas de planificación regional con representación municipal;
- Creación del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal que asistirá técnica y financieramente a los municipios;

— Formulación de la Ley de los Centros Poblados, de la Ley de Planes Reguladores y de la Ley de Desarrollo Regional;

— Creación de un nuevo marco legal para la actividad municipal.

V. Programas fundamentales prioritarios

4. Programa de desarrollo municipal, comunal y de regionalización

El desarrollo municipal y comunal constituye un elemento básico para el proceso de democratización del país. Este proceso requiere de la incorporación de toda la población y, al mismo tiempo, del fortalecimiento de los gobiernos locales, y para ello, durante el período del Plan, se iniciará la reforma municipal.

La reforma municipal persigue en el largo plazo que el Municipio adquiera autonomía y suficiente poder económico y administrativo, que le permitan organizarse eficientemente para la satisfacción de las necesidades locales, garantizar la participación de sus comunidades de base en la rectoría de su destino e integrarse al proceso de desarrollo nacional.

Para ello, se han diseñado seis áreas subprogramáticas, llamadas a generar, facilitar e integrar la acción municipal, de manera que ésta sea más dinámica y responda al fin general propuesto. Estas áreas son: la legal, la institucional, la de fortalecimiento económico, la de mejoramiento, técnico administrativo, la de desarrollo social y la de coordinación.

En el área legal, se elaborará y promulgará una nueva legislación que consistirá en un Código Municipal, una Ley General de Arbitrios y una Ley de Creación del Instituto de Desarrollo Municipal. En virtud del establecimiento de este régimen legal, se producirá un ordenamiento de la administración municipal, la remoción de la injerencia del gobierno central, el ejercicio por parte de los municipios del propio control jurisdiccional de sus decisiones, la libre creación, percepción y uso de sus rentas dentro de su esfera, un expedito y libre manejo del patrimonio municipal, y la asistencia financiera y técnica adecuada a los gobiernos municipales.

En el área institucional, se creará el Instituto de Desarrollo Municipal en cuyo Consejo Directivo participarán las municipalidades del país. Su organización está diseñada para que proporcione asistencia técnica y crediticia a los municipios. La asistencia técnica cubrirá los siguientes campos: administración municipal (tributación, presupuesto, contabilidad, etc.); administración de obras y servicios municipales, tales como mercados, mataderos, aseo, alumbrado público, etc.; asesoría jurídica en la preparación de contratos, convenios, reglamentos, etc.; asistencia técnica en materia de planificación, formulación, evaluación, ejecución y supervisión de proyectos. El instituto complementariamente realizará programas de adiestramiento y capacitación y labores de investigación sobre aspectos de administración municipal.

La asistencia crediticia abarcará desde el financiamiento de estudios de factibilidad hasta el de la construcción de obras o establecimientos de servicios, incluyendo la concesión de créditos para formulación y ejecución de proyectos que eleven la capacidad administrativa de los municipios.

En el área de fortalecimiento económico, el subprograma pretende que las municipalidades incrementen sus disponibilidades de recursos financieros y se comporten como una unidad económica, es decir, que con su producto puedan cumplir sus obligaciones, sostenerse y obtener un excedente para mejoras. Ello debe cumplirse primordialmente a través del robustecimiento de las fuentes propias de ingreso municipal, es decir, vía decreto municipal de sus propias tarifas, las cuales desarrollarán su potencial tributario, con base en las riquezas generadas dentro de su comprensión. Los municipios también tendrán la asistencia financiera del Instituto de Desarrollo Municipal y las subvenciones del gobierno, pero entendidas éstas como instrumentos de las políticas nacionales de acuerdo a los planes de desarrollo. Entran también en estas áreas las fuentes de ingreso, provenientes de préstamos del sistema bancario nacional, o de las agencias internacionales.

En el área de mejoramiento técnico administrativo, se pretende que el municipio cuente con un sistema organizativo básico como un prerrequisito de una eficiente gestión administrativa. Esto, mediante una mejor predeterminación de la actividad municipal, control y evaluación de la misma, que facilite la identificación y ejecución de los correctivos adecuados para que la gestión cumpla sus fines. Al efecto, se contará con la asistencia técnica y de capacitación del Instituto de Desarrollo Municipal.

En el área de desarrollo social, se realizará una promoción intensiva en las comunidades de base para la organización permanente de la población. Estas asociaciones, junto con el gobierno local ejecutarán, de mutuo acuerdo, programas y proyectos de beneficio económico y social con base en prioridades planteadas. Esto conformaría una red de prioridades a nivel de municipios, que se enlazarían con programas regionales más amplios donde participarían dos o más gobiernos locales con las organizaciones de base creadas al efecto. La descentralización administrativa posibilitará con los servicios otorgados por el Estado que se manejen, en gran parte, a este nivel, compatibilizando estas decisiones de asignación de recursos con los niveles regionales y nacional.

En lo que a coordinación se refiere, se persigue una integración horizontal y hacia arriba de la actividad municipal. En este sentido, operarán mecanismos de participación, ejecución y coordinación efectiva bajo un esquema regional, a fin de garantizar la incorporación de los planes de las comunidades de base en la planificación nacional.

Acciones de corto plazo

Dentro de esta visión global y de largo plazo, con la mira puesta en el fortalecimiento de los municipios, en la integración de los planes municipales en planes regionales, así como en la descentralización administrativa y desconcentración, como en la descentralización administrativa y desconcentración de la inversión pública, se ha elaborado, para el trienio 1981-1983, un conjunto de acciones destinadas a sentar la base legal e institucio-

nal para emprender en el plano operativo la reforma municipal, a proporcionar asistencia técnica y crediticia a los municipios y a incorporar la labor municipal en el contexto nacional. En este sentido, en 1981 se promulgarán las leyes anteriormente mencionadas y se establecerá el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal para el otorgamiento de la asistencia técnica a los municipios, con la finalidad de que éstos elaboren y decreten sus propias tarifas, a fin de volver más justo y elástico el actual sistema tributario municipal; paralelamente, se mejorará la organización y administración de los municipios mediante la opción de mejores registros contables, en los campos patrimoniales, presupuestales, de cuenta corriente y de cobranza, y también mediante la recolección y sistematización de datos sobre las necesidades y potencialidades locales. Este programa de asistencia, asimismo, deberá ayudar a los municipios en el establecimiento de un mecanismo que garantice la participación de sus comunidades de base en la gestión municipal y, a la vez, a que dentro de ésta se incluya la coordinación de la labor que, a nivel de localidad, realiza el gobierno central.

Estado y sociedad civil: Centralización y descentralización en el proceso político hondureño*

Allan Fajado Reina**

Introducción

El desarrollo del proceso político hondureño en el último período ha implicado —entre otros aspectos— políticas y fenómenos significativos referentes a la problemática de la centralización-descentralización del Estado.

A su vez, en los antecedentes de la construcción del Estado en Honduras (materia del primer capítulo del presente documento) hallamos que la tendencia política general era hacia el centralismo de Estado.

Esa tendencia se explica en la medida en que contribuía a posibilitar la integración nacional en un país en el que la desintegración era la regla, condicionada por factores correlacionados entre sí, como la conformación geográfica montañosa, el patrón de asentamiento disperso, la existencia de caudillismos con sistemas de lealtades a nivel local, etc., y como contrapartida la inexistencia de una burguesía fuerte a nivel nacional.

Esos factores son los que harán posible en determinada fase de desarrollo que el país llegue a convertirse en la más típica república bananera del mundo y la persistencia relativa de los mismos es la que explica el papel actual que juega Honduras en el contexto regional.

No es sino hasta el período anterior —el del gobierno militar de 1972 a 1980 (descrito en el capítulo II)— que las políticas centralizadoras se ven acompañadas de las primeras manifestaciones descentralizadoras más definidas.

En el presente período, de 1981 a la actualidad (objeto del tercer capí-

* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

** Investigador del Programa Centroamericano de Ciencias Sociales (CSUCA), San José, Costa Rica.

tulo), distintos tipos de presión actúan desde la sociedad civil y desde el Estado para modificar los pretéritos esquemas de centralización-descentralización. Entre este tipo de presiones se encuentran las provenientes de los gérmenes de resurgimiento de identidades locales y/o étnico-culturales largamente soterradas; de los grupos emergentes que pugnan por la ampliación del sistema representativo; de las reivindicaciones de instancias locales de gobierno; de las contradicciones dentro de las élites de poder, que pugnan —por la vía del impulso a la centralización o a la descentralización— por incidir en el reparto de las cuotas de distribución del poder y de la riqueza, etc.

En algunos casos el trasfondo de las presiones por establecer algunas políticas descentralizadoras que provocaran cambios en la estructura actual, corresponden a la existencia de procesos objetivos de diferenciación relativa a nivel regional y/o local, que en ocasiones revelan nuevas dinámicas de organización espacial determinadas por las necesidades del proceso de acumulación y las contradicciones de clase que en ese contexto se generan.

En los apartados siguientes se intenta describir y caracterizar las políticas de centralización-descentralización del Estado más relevantes del actual período, y en particular las más actuales, entendiendo que los términos centralización-descentralización refieren al análisis de:

- a) Los niveles de toma de decisiones;
- b) Los actores sociales involucrados, y
- c) Los distintos "vectores" de centralización-descentralización, tales como:
 - 1) Centralización en el Estado versus descentralización en la sociedad civil;
 - 2) Centralización en el Poder Ejecutivo versus descentralización en los demás poderes del Estado;
 - 3) Centralización en el Gobierno central versus descentralización en los organismos autónomos del Estado, y
 - 4) Centralización en el Gobierno central, nacional, versus descentralización en los organismos regionales y locales de gobierno.

En particular, son analizados los aspectos referidos a la centralización-descentralización económico-financiera (de recursos fiscales y de utilización de recursos naturales), la centralización-descentralización a nivel burocrático.

El documento tiene un acento particularmente descriptivo en algunos acápite, dejándose la principal actividad analítica para el último subapartado del capítulo III.

1. Los antecedentes del proceso de formación del Estado nacional hondureño hasta 1972

1.1 Los primeros antecedentes: de la Independencia (1821) a la Reforma Liberal (1876)

Los primeros antecedentes de la construcción del aparato del Estado hondureño se remontan a 1821, cuando con la Independencia de Centro-

américa el régimen colonial cede paso, primero a la anexión a México (en el mismo año 1821), y luego a la formación (en 1823) de la República Federal de Centroamérica.

La Federación se empieza a romper definitivamente en 1838, luego de continuas luchas intestinas entre las fuerzas conservadoras y liberales de la época, que levantaban proyectos excluyentes en cuanto a la organización del Estado: mientras los liberales planteaban un proyecto federalista, los conservadores pugnan por la constitución de cada una de las antiguas provincias de la Capitanía General de Guatemala (la actual Centroamérica) en Estados independientes entre sí.

Precisamente el 30 de mayo de 1838 se dicta un decreto del Congreso Federal, en el cual "los Estados que formaban la República de Centroamérica, quedaban en libertad para constituirse de la manera que tuvieran por conveniente, conservando la forma republicana, popular y representativa, y la división de poderes".

La Asamblea Legislativa de Honduras acepta el decreto el 16 de junio del mismo año, y una Asamblea Constituyente que se reúne más tarde declara, el 5 de noviembre, que Honduras es un Estado libre, soberano e independiente. Si bien la primera Constitución hondureña se había adoptado el 11 de diciembre de 1825, la primera que se aprueba en tanto Estado desligado de la federación es la del 11 de enero de 1839.

La constitución inicial del Estado nacional hondureño parece haber sido más un resultado lógico de haber existido en su territorio una circunscripción político-administrativa colonial rodeada de otras igualmente delimitadas, en las cuales se desarrollaban ya procesos más avanzados de consolidación de Estados nacionales.

En ese sentido se puede casi hablar de que el Estado nacional hondureño se forma inicialmente más "por exclusión", es decir, en un territorio comprendido entre otros tres en un proceso de formación mucho más acelerado.

En efecto, un país como Honduras, con una geografía montañosa, aún sin adecuadas vías de comunicación y con una conformación agrológica que no permite en mucho tiempo desarrollar explotaciones agropecuarias en zonas geográficas de fácil acceso al mercado exterior, y con un patrón de asentamiento poblacional marcadamente extenso, no reúne en esta época las condiciones necesarias para el desarrollo de un proceso de acumulación generado por un grupo empresarial que tuviera la necesidad y la capacidad para construir un aparato de Estado que centralizara las funciones de administración y hegemonía a nivel nacional propias del Estado.

Lo anterior traerá más adelante no pocas consecuencias, particularmente con respecto al problema de la centralización-descentralización que nos ocupa, un bloque social que se planteará la necesidad de un Estado centralizador fuerte que pueda crear esas condiciones.

1.2 El primer intento de consolidación del Estado nacional: de la Reforma Liberal (1876) hasta la primera concesión bananera (1904)

Cuando se inicia la Reforma Liberal, Honduras es el país de Centroamérica con más atraso en su desarrollo económico y sociopolítico.

Como afirma Víctor Meza, "los grupos dominantes hondureños en esa época se encuentran en pequeños núcleos regionales diseminados en distintos puntos geográficos, aislados entre sí y desprovistos del necesario espíritu de cuerpo a nivel nacional que les transmita coherencia y unidad a su sistema de dominación" (Meza, 1980, pág. 10).

En palabras de Juan Arancibia, "en esta etapa la construcción de un Estado nacional sólido no tiene bases fuertes de sustentación. Hasta ese momento la Nación no existe más que como una potencialidad de precondiciones incompletas. Existe una lengua común, una religión común, pero no se puede decir que haya una historia común; vivir en un mismo territorio no genera tal comunidad histórica. La desintegración territorial, la incomunicación, la ausencia de clases nacionales, que es otra forma de señalar los localismos, la (casi) ausencia de un mercado interno, no permiten tal historia común" (Arancibia, 1984, pág. 29).

Así, como hemos dicho ya en otra parte (IHDER, 1980, pág. 7), "La Reforma Liberal del Gobierno de Soto y Rosa tendrá el objetivo primordial de realizar los reajustes necesarios a la sociedad hondureña para vertebrarla en el conjunto del sistema capitalista mundial, de acuerdo con las demandas de este último".

Sin embargo, es necesario precisar que las características de ese proceso son radicalmente diferentes a las de sus equivalentes en Europa.

En efecto, "en Europa una burguesía formada en el contexto del feudalismo dirige las luchas para el desplazamiento de la aristocracia terrateniente y transforma el carácter de clase del aparato del Estado, convirtiéndolo en un instrumento que asegure las condiciones generales para la reproducción del capital, dentro de las conocidas características anti-intervencionistas de la doctrina liberal clásica acerca del Estado ('dejar hacer, dejar pasar')" (idem).

Ello es así porque ese proceso se realiza en Europa cuando ya se ha avanzado en la acumulación originaria de capital. Por el contrario, en nuestro caso, "una pequeña burguesía de ideas liberales se apodera del aparato estatal heredado de la colonia y lo transforma en el instrumento para dirigir y realizar el proceso de acumulación originaria y de —prácticamente— "generar burguesía" (ibidem).

En este sentido, es muy ilustrativo un pensamiento de Ramón Rosa —el principal ideólogo de la Reforma Liberal hondureña— para quien "porque nuestra sociedad es inactiva, debemos aceptar la plena iniciativa del Estado. Esta solución no cuadra con el ideal de la Ciencia, pero cuadra con las exigencias de lo practicable y prepara la realización del ideal" (citado en Valle, 1976, pág. 33).

El discurso positivista de Rosa en ese pensamiento podría traducirse

en lenguaje histórico-estructural de la siguiente forma: "dada la inexistencia de una burguesía en nuestra sociedad, que le imprima la dinámica propia del capitalismo, es el Estado quien debe tomar las riendas para conducir el país hacia el desarrollo capitalista. Esto se contradice con el papel que la doctrina liberal le asigna al Estado, pero es el papel que le toca jugar en las condiciones concretas de nuestro desarrollo histórico, papel que prepara las condiciones para que el Estado pueda tener las características que el liberalismo le asigna, una vez que se haya desarrollado una burguesía creada al amparo del Estado" (IHDER, 1980, pág. 9).

En ese contexto conceptual-estratégico cobran pleno significado las medidas de la Reforma Liberal, que apuntan directamente a la conformación de una burguesía agrícola nacional a través de la acumulación originaria en procesos productivos alrededor de la agropexportación y hacia el establecimiento de una vinculación con el capital extranjero, fundamentalmente norteamericano, que marcará en lo sucesivo el carácter dependiente de la burguesía nativa.

Asimismo, ello determinará de allí en más las modalidades de relación Estado-oligarquía-proceso de acumulación en el proceso político del país.

1.3 De la primera concesión bananera (1904) hasta la primera expansión del aparato estatal (1949)

La fiebre concesionaria de los estadistas con concepciones liberales entregó porciones importantes de la economía del país al capital extranjero: de 1882 a 1915, por ejemplo, se otorgaron 276 concesiones (un promedio de más de ocho concesiones anuales), fundamentalmente a compañías norteamericanas (Arancibia, 1984, pág. 35).

Pero obviamente la concepción de los reformadores liberales acerca del papel del capital extranjero no podía tomar en cuenta las cambiantes características esenciales del capital norteamericano, ya en proceso de transición a la fase de capitalismo monopolista.

De esa manera, los reformadores de una pequeña burguesía liberal y de una incipiente clase terrateniente en embrionario proceso de "junkerización" y de otros núcleos de capital productivo y mercantil vieron transformados sus románticos sueños y esperanzas de una mutua y fructífera alianza con el capital extranjero en el aborto del proyecto de génesis de una verdadera burguesía nacional, cuyos primeros brotes crecían en las haciendas ganaderas de Olancho y Choluteca, en los tabacales de Copán y en los reducidos centros mineros del centro del país.

En efecto, la irrupción del enclave minero, primero (en lo cual el mismo Soto jugará un papel protagónico principal no sólo como estadista concesionario sino también como socio accionista de la primera compañía minera extranjera instalada en el país, la New York and Rosario Mining Company) y, sobre todo, la del enclave bananero, después, significarán en toda la primera mitad del siglo XX la frustración del proceso de conformación de una burguesía nacional (el proyecto de la Reforma Liberal) y como contrapartida

la conversión de Honduras, como hemos dicho ya "en la más típica 'banana republic' del mundo" (Fajardo Reina, 1987, pág. 12).

El aparato de Estado hondureño en este período —devenido instrumento administrativo y hegemónico de una alianza de la oligarquía más atrasada y su capa de burócratas de los partidos tradicionales con el enclave bananero— se dispondrá, comenzando con su primera e inestable fase y terminando con el cariato de 16 años, a administrar la pobreza nacional y a organizar la hegemonía y las condiciones materiales para la acumulación de un capital casi totalmente dominado por el capital norteamericano.

En ese camino el acento está dado en la centralización, y todas las demás instancias del Estado se subordinarán, en la práctica, al Ejecutivo, en un intento de acabar con los caudillismos locales y regionales que entorpecían la construcción de un Estado nacional. Ello se dará a través de una combinación del garrote militar y la construcción de una tupida red nacional de lealtades locales y regionales.

Todo ello será posible cuando a la dispersión de las inversiones bananeras —que estará a punto de provocar una guerra con Guatemala en la década de los '20 y que provocará numerosas guerras civiles entre caudillos locales y regionales aliados con distintas fracciones del capital bananero que insaciablemente buscan más y mejores concesiones del aparato estatal— suceda la unificación de todas ellas en sólo dos: la Standard Fruit Co. y la Tela Railroad Co., esta última subsidiaria local de la tristemente célebre United Fruit Co.

1.4 De Gálvez (1949) a la Junta Militar (1956-57): la primera expansión estatal

El período anterior y su fase final, el cariato, abrirán paso a un nuevo período, en el que inicialmente el Presidente Juan Manuel Gálvez —ex abogado del dólar bananero y ex-Ministro de la Guerra del dictador Tiburcio Carías Andino— y posteriormente Julio Lozano (empresario nacional) abrirán paso a lo que para algunos autores significaría la primera expansión del aparato de Estado del país (Posas y del Cid, 1983, pág. 125).

En efecto, como resultado de las recomendaciones de una misión del FMI se creará por primera vez, en 1950, la banca central y de fomento del país, que suprime la emisión de moneda por parte del banco de la principal empresa bananera y la circulación libre de moneda extranjera (especialmente moneda de plata norteamericana) por las emisiones del Banco Central de Honduras (BCH), y promueve a la empresa agropecuaria e industrial mediante préstamos y asistencia técnica del Banco Nacional de Fomento (BANAFOM). Todo ello permitirá crear mejores condiciones para el proceso de acumulación.

Asimismo, en 1954 se crea el Ministerio de Agricultura y al año siguiente la Dirección de Fomento Cooperativo y el Consejo Nacional de Economía.

Es en este período cuando, tras el primer golpe de estado de las Fuerzas Armadas en el país, el 21 de octubre de 1956, se iniciará la decisiva

influencia de ese sector del aparato del Estado hondureño, el que posteriormente imprimirá su sello al carácter del sistema político y ejercerá, por lo tanto, una notable influencia en los procesos de centralización y descentralización.

El primer gobierno militar continúa la expansión del aparato estatal al crear las primeras instituciones descentralizadas no financieras del país: la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), encargada de impulsar la electrificación del país —indispensable para el desarrollo del proceso de acumulación—, el Instituto Nacional de la Vivienda (INVA) y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), dentro de la lógica de las necesidades de la reproducción de la fuerza de trabajo nacional. Asimismo, transforma el Tribunal Nacional de Cuentas en la actual Contraloría General de la República.

1.5 El reformismo liberal de Villeda Morales (1957-1963)

Surgido de un proceso eleccionario de segundo grado (luego de haber sido arrebatado el triunfo en elecciones directas anteriores), posterior al famoso "Pacto de Agua Azul" —en el que los liberales se habrían comprometido a una serie de concesiones a las Fuerzas Armadas, y del cual resulta obvio que logran una inusual autonomía jurídica y de hecho—, el gobierno liberal de Villeda Morales impulsará un tibio proceso reformista, una de cuyas principales medidas será la emisión de una Ley de Reforma Agraria.

1.6 Un período de reacción oligárquica: del golpe de Estado de 1963 a la conclusión del período constitucional del gobierno militar-nacionalista (1969)

El período liberal de Villeda es seguido de una nueva intervención de las FF.AA., las cuales ejecutan un nuevo golpe de Estado el 3 de octubre de 1963, pretextando por un lado, el incumplimiento del pacto político en el cual el partido Liberal se había comprometido a organizar un "Gobierno de Unidad Nacional", y por otro, que había "claros signos de penetración comunista".

El inicial período de facto es seguido por una etapa en la que las Fuerzas Armadas, con López Arellano a la cabeza, organizan un gobierno constitucional mediante un pacto con el Partido Nacional, en elecciones de segundo grado, integrándose un gabinete con participación de personalidades liberales en carácter individual.

1.7 El período postbélico: crisis, Pacto de Unidad Nacional y la generación de las condiciones para el surgimiento del nuevo Gobierno Militar (1969-1972)

El conflicto bélico hondureño-salvadoreño contribuye a generar una coyuntura de crisis de la cual se trata de salir con un "Pacto de Unidad

Nacional", el cual termina en un estrepitoso fracaso, que genera a su vez las condiciones para el establecimiento de un tercer gobierno militar, luego del golpe de estado del 4 de diciembre de 1972.

Este último —de contenido radicalmente distinto a los gobiernos militares anteriores, sobre todo en su primera fase, populista— será decisivo en la determinación de las condiciones actuales del proceso político hondureño.

2. El antecedente más inmediato al período de estudio: el proceso de centralización-descentralización en el Gobierno Militar de 1972 a 1980

Se trata del análisis de la problemática que nos ocupa en el período inmediatamente precedente al actual y que, por lo tanto, dejará sus huellas y antecedentes más influyentes en el período que vamos a analizar.

Hasta ahora el período del gobierno militar 1972-1980 ha sido estudiado por varios investigadores. Algunos de ellos lo han descrito bastante exhaustivamente (Salomón, 1982, Arancibia, 1985, Posas, 1979, Posas y del Cid, 1983, Flores y Halliburton, 1979, etc.) y han avanzado sustancialmente en su análisis y caracterización.

La mayoría de los autores, aunque apuntan en su análisis a la génesis estructural del régimen militar, lo caracterizan como expresión de un "reformismo militar" (Salomón, 1982), o "reformismo burgués-militar" (Arancibia, 1985).

Aparte de lo desgastado del concepto "reformismo" —usado para calificar posiciones políticas tanto dentro de la izquierda como de la derecha y utilizado para calificar políticas tanto de fracciones burguesas como del proletariado y otras clases subordinadas del capitalismo—, no obstante que reproduce un fenómeno real, nos parece insuficiente como herramienta de análisis del período, toda vez que apenas da cuenta de la manifestación superestructural del fenómeno ("reformismo militar"), o cuanto más la inspiración de clase de la misma ("reformismo burgués-militar"), pero no nos dice nada respecto de sus determinantes estructurales.

Es por ello que preferimos caracterizar, como parecen esbozar algunos autores hondureños (cf. por ejemplo Flores y Halliburton, 1979, pág. 138), las primeras fases del régimen militar como "populista" —aún cuando este concepto es casi tan manido como el de "reformista" y fuera peyorativamente utilizado por las fracciones más conservadoras del capital en Honduras y por sus órganos ideológicos para definirlo—, pero precisando la definición conceptual del populismo como *la estrategia de acumulación de una fracción burguesa interesada en la ampliación del mercado interno, en una etapa determinada del proceso de acumulación capitalista*.

En efecto, compartimos con Carlos Vilas la tesis de que "el nivel de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas de la sociedad, y el tipo dominante de relaciones de producción, no sólo tienen 'algo' que ver con el populismo, sino que es precisamente en ellas donde debe plantearse su caracterización. Desde esa perspectiva, lo que se denomina populismo es

una específica *estrategia de acumulación de capital*: una estrategia que hace de la ampliación del consumo personal —y eventualmente de cierta distribución de ingresos— un componente esencial" (Vilas, 1981, pág. 98).

Ese carácter del populismo en relación a la base material de la sociedad es lo que va a determinar, a su vez, la forma en que esa fracción burguesa se va a relacionar con las demás fracciones de su clase y con el proletariado, el campesinado y demás clases subalternas.

Se puede decir, quizás, que en Honduras las Fuerzas Armadas adoptan de alguna manera una medida adecuada a las características de su proceso de desarrollo y del proceso de constitución del Estado nacional. Si tomamos en cuenta su relación de subordinación *relativa* (que implica a su vez un margen de autonomía relativa) a los Estados Unidos adoptan un carácter que podríamos calificar como "proto-bonapartista".

En efecto, desde su primera intervención en la política contingente, con el golpe militar del 21 de octubre de 1956 hasta la fecha, las Fuerzas Armadas pretenden erigirse aparentemente "por encima" de las clases sociales del país, desarrollando políticas que intentan salvaguardar los intereses generales del bloque dominante, elemento que presenta importantes veñas de análisis.

El período de este gobierno militar va a tener interesantes facetas con respecto a los fenómenos de centralización-descentralización, que dejarán sedimentos determinantes hasta el presente: la constitución de las Juntas Regionales de Desarrollo (presididas en todos los casos por un oficial militar); la creación del llamado "Consejo Asesor de la Jefatura de Estado (CONASE), organismo de carácter co-legislativo con participación de prácticamente todos los sectores organizados de la sociedad que, aunque con sus propias y particulares características, recuerda a la "Asamblea Popular" boliviana de los tiempos del general Torres. Se trata del desarrollo de un proceso de intervención del Estado directa e indirecta en el proceso de acumulación a través de diversas y agresivas formas, que incluyen la creación de distintos entes estatales descentralizados.

3. Centralización-descentralización en la última década (1981 hasta el presente)

3.1 Consideraciones generales

Los "poderes del Estado"

Según la Constitución vigente desde el 20 de enero de 1982, el Estado está conformado por "tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación".

El Poder Legislativo está constituido por 134 diputados, representando cada uno a un promedio de 35.000 ciudadanos, por los 18 departamentos del país. Actualmente se plantea la discusión alrededor de un proyecto de ley que pretende reducir su número en unos 50, supuestamente en base a

los altos costos de su funcionamiento actual. Sin embargo, detrás del proyecto podría haber un intento de cerrar las puertas a la democratización, centralizando en los mayores partidos las posibilidades de lograr representación en el Congreso.

El presupuesto del Poder Legislativo es aprobado por él mismo y debe ser incluido por el Poder Ejecutivo "en el Presupuesto General de Egresos e Ingresos de la República" (art. 211 de la Constitución).

En los años 1985, 1987 y 1988, sus presupuestos han sido, respectivamente, de 14.750.000,00, 23.725.100,00 y 27.725.100,00 lempiras (La Gaceta).

El Poder Legislativo tiene los siguientes "organismos auxiliares", con "independencia funcional y administrativa":

1. La Contraloría General de la República, "encargada exclusivamente de la fiscalización a posteriori de la Hacienda Pública" (art. 222);
2. La Dirección de Probidad Administrativa, "organismo de control" encargado de prevenir el enriquecimiento ilícito de los funcionarios estatales; Asimismo, es el Poder Legislativo el que elige al titular de la Procuraduría General de la República, "representante legal del Estado" (art. 228).

El Poder Judicial a su vez está constituido por una Corte Suprema de Justicia compuesta por nueve magistrados propietarios y siete suplentes y dividida en "salas", y de la cual dependen a su vez las Cortes de Apelaciones y los Juzgados.

Su presupuesto es "una asignación anual no menor del tres por ciento del Presupuesto de Ingresos Netos de la República, excluidos los préstamos y donaciones" (Art. 306 de la Constitución).

En los años 1985, 1987 y 1988 sus presupuestos han sido, respectivamente, de 13, 21 y 22.600.000 lempiras (La Gaceta).

La Ley General de la Administración Pública (vigente desde el 1º de enero de 1987) considera "órganos del Poder Ejecutivo: la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros y las Secretarías de Estado" (art. 10).

El titular del Poder Ejecutivo es el Presidente de la República, el cual está auxiliado por un Consejo de Ministros integrado actualmente por 15 miembros:

1. Ministro de Gobernación y Justicia;
2. Ministro de Despacho Presidencial (llamado "de la Presidencia");
3. Ministro de Relaciones Exteriores;
4. Ministro de Economía y Comercio;
5. Ministro de Hacienda y Crédito Público;
6. Ministro de Defensa Nacional y Seguridad Pública;
7. Ministro de Trabajo y Asistencia Social;
8. Ministro de Salud Pública;
9. Ministro de Educación Pública.
10. Ministro de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte;
11. Ministro de Cultura y Turismo;
12. Ministro de Recursos Naturales;
13. Ministro de Planificación y Coordinación Económica;

14. Ministro Director Ejecutivo del Instituto Nacional Agrario (INA), y
15. Ministro Secretario de Prensa de la Presidencia.

Esas Secretarías de Estado o ministerios —establece la ley— "tendrán igual rango y, entre ellas, no habrá preeminencia alguna". Sin embargo, "la precedencia será en el orden que se establece" en el artículo 28 (igual a la lista anterior hasta el número 12 inclusive).

La citada Ley General de la Administración Pública faculta (art. 15) al Presidente de la República para organizar "gabinetes sectoriales integrados por los Secretarios de Estado con responsabilidad en el sector de que se trate. Actualmente el Consejo de Ministros está organizado en un Gabinete Económico y un Gabinete de Desarrollo Social", este último de reciente creación (13-6-86) (véase La Tribuna, 14-6-86). El primero está constituido por:

1. El Ministro de la Presidencia;
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público;
3. El Ministro de Economía y Comercio;
4. El Ministro de Planificación y Coordinación Económica;
5. El Ministro de Recursos Naturales;
6. El Ministro Director Ejecutivo del INA, y
7. El Presidente del Banco Central.

El segundo —definido como un "organismo asesor del Presidente de la República en la dirección y coordinación de la política social del Estado"— está formado por:

1. Ministro de la Presidencia;
2. Ministro de Gobernación y Justicia;
3. Ministro de Hacienda y Crédito Público;
4. Ministro de Trabajo y Previsión Social;
5. Ministro de Salud Pública y Asistencia Social;
6. Ministro de Educación Pública;
7. Ministro de Cultura y Turismo;
8. Ministro de Planificación y Coordinación Económica;
10. Gerente del Instituto Nacional de la Vivienda (INVA).

Existe además —instituido en el presente período— el Consejo Nacional de Seguridad (CNS), que es el máximo organismo en materia de seguridad nacional. Está integrado por:

1. El Jefe de las Fuerzas Armadas;
2. El Jefe del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.;
3. Los jefes de cada una de las cuatro ramas de las FF.AA.: Fuerza Aérea, Fuerza Naval, Fuerza de Seguridad Pública (policía) y Ejército;
4. El Ministro de Defensa y Seguridad Pública;
5. El Presidente de la República;
6. El Ministro de Relaciones Exteriores (Canciller);
7. El Ministro de la Presidencia, y
8. El Ministro de Gobernación y Justicia.

La citada ley considera que "la Administración Pública puede ser centralizada y descentralizada" (art. 2), al tiempo que estatuye que pertenecen a la "Administración Pública Centralizada los órganos del Poder Ejecutivo:

la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros y las Secretarías de Estado" (arts. 9 y 10).

La misma ley establece "la desconcentración para la más eficaz atención y despacho de los asuntos administrativos" (art. 41).

Esa desconcentración puede ser "funcional o geográfica" (art. 42). Son del primer tipo los "órganos o entidades que, no obstante depender jerárquicamente de un órgano central, ostenten una competencia determinada", por lo que pueden "gozar de una relativa independencia administrativa" (art. 43).

Son del segundo tipo los "órganos que, dependiendo jerárquicamente de un órgano central, poseen una jurisdicción propia en partes determinadas del territorio nacional" (art. 44).

Se considera, en base a la misma ley citada, que la administración pública descentralizada "está integrada por (las) instituciones autónomas y municipalidades o corporaciones municipales" (art. 47).

A su vez, las instituciones autónomas, de "independencia funcional y administrativa" (art. 54) y de diverso "grado de autonomía" (art. 51), se clasifican en "institutos públicos y empresas públicas" (art. 51).

Se considera instituto público al que se establece "para atender funciones administrativas y prestación de servicios públicos de orden social, tales como educación y la seguridad social, cuyo patrimonio se constituye con fondos del Estado" (art. 52).

Las empresas públicas a su vez son "las que se crean para desarrollar actividades económicas al servicio de fines diversos y que no adoptan la forma de sociedad mercantil" (art. 53).

La ley prevé la posibilidad de la integración de "representantes del sector privado en las Juntas Directivas de los organismos autónomos", los cuales serían "nombrados por el Presidente de la República", quien los escogería "de una terna que enviarán las organizaciones" respectivas. Son consideradas como sector privado en este caso "las organizaciones de empresarios, de trabajadores o profesionales" (art. 57).

La "Ley General de la Administración Pública" remite la regulación general de las municipalidades a "la ley respectiva". Sin embargo, dispone que "sin perjuicio de lo dispuesto" en la misma, "los planes a corto, mediano y largo plazo" de las mismas "podrán ser remitidos" a las instancias de planificación central, a través del Ministerio de Gobernación y Justicia, "para su respectivo dictamen" (art. 104). Asimismo, plantea que la aplicación de regulaciones para "la negociación de empréstitos que comprometan el patrimonio" (que la subsección única, sección quinta de la misma ley establece para todas las "instituciones autónomas", y que implican la participación dictaminadora de los ministerios de Hacienda y Planificación y del Banco Central), serán aplicables a las municipalidades "solamente cuando se trate de empréstitos contratados por organismos internacionales o extranjeros" (art. 105).

Los organismos descentralizados de la Administración Pública del Estado hondureño son actualmente 34 (*La Prensa*, 9-11-87), entre los cuales se encuentran:

1. El Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA);
2. La Corporación Hondureña del Banano (COHBANA);
3. El Instituto Hondureño de Desarrollo Cooperativo (IHDECOOP);
4. El Centro de Desarrollo Industrial (CDI);
5. La Federación Hondureña de Baloncesto (FEHBA);
6. La Federación Hondureña de Natación (FEHNA);
7. El Banco Central de Honduras (BCH);
8. La Federación Nacional Deportiva Extraescolar de Honduras (FNDEH);
9. La Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH);
10. La Federación Nacional de Fútbol de Honduras (FENAFUTH);
11. El Banco Municipal Autónomo (BANMA);
12. El Instituto Nacional de la Vivienda (INVA);
13. La Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL);
14. El Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA);
15. El Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS);
16. El Instituto Nacional Agrario (INA);
17. La Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE);
18. La Empresa Nacional Portuaria (ENP);
19. La Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR);
20. El Instituto Nacional de Previsión Magisterial (INPREMA);
21. El Instituto Hondureño del Café (IHCAFE);
22. El Banco Nacional de Desarrollo Agropecuario (BANADESA), y
23. La Corporación Nacional de Inversiones (CONADI).

El presupuesto del Poder Ejecutivo es propuesto por él mismo y discutido y aprobado por el Poder Legislativo.

Los presupuestos de los años fiscales de 1985, 1987 y 1988 han sido de 1.807.147.713,00, 1.871.295.744,00 y 1.945.620.665,00 respectivamente (*La Gaceta*). Cincuenta millones son gastados mensualmente en salarios a los empleados del gobierno central (*La Tribuna*, 16-4-88).

La constitución vigente plantea que "el territorio nacional se dividirá en departamentos" (art. 294), de los cuales existen 18, y que éstos "se dividirán en municipios" (art. 294), de los cuales existen 289 (*Tiempo* 24-9-87). Sin embargo, mientras los departamentos son regidos por Gobernadores Políticos nombrados por el Ejecutivo, los municipios son caracterizados como "autónomos, administrados por corporaciones electas por el pueblo de conformidad con la Ley" (art. 294) e "independientes de los Poderes del Estado" (art. 298).

No obstante, en los hechos se plantea una contradicción entre lo establecido por la constitución vigente y lo normado por la obsoleta Ley de Municipalidades y del Régimen Político, ya que si bien la primera le confiere a los municipios un régimen de amplia autonomía, la segunda plantea una relación vertical de subordinación al Ejecutivo a través de las Gobernaciones Políticas.

Sin tomar en cuenta los últimos ocho municipios creados, la distribución de los municipios del país entre los dieciocho departamentos es, según el cuadro 1, la siguiente.

Cuadro 1
Departamentos y Número de Municipalidades en Honduras

Departamento	Municipio
1. Atlántida	7
2. Colón	9
3. Comayagua	18
4. Copán	23
5. Cortés	11
6. Choluteca	16
7. El Paraíso	18
8. Francisco Morazán	27*
9. Gracias a Dios	2
10. Intibucá	16
11. Islas de la Bahía	4
12. La Paz	19
13. Lempira	27
14. Ocotepeque	16
15. Olancho	22
16. Santa Bárbara	26
17. Valle	9
18. Yoro	11
	281

* Incluye el Distrito Central (Tegucigalpa-Comayagüela, capital del país).

Fuente: Area Handbook for Honduras.

Las Fuerzas Armadas

El estudio de la conformación del aparato del Estado hondureño debe hacerse en relación con las Fuerzas Armadas, dado el decisivo papel protagónico que en el proceso político del país juega esta institución desde sus primeros años de fundación a mediados de la década de los '50.

Las Fuerzas Armadas de Honduras inician su proceso de formación como un aparato relativamente autónomo del Estado, en proceso de creciente profesionalización, en la década del '50.

Antes de que se inicie ese proceso con la llegada —en 1954— de una misión militar norteamericana, como fase ejecutoria inicial del Convenio Bilateral de Asistencia Militar —suscripto en el contexto del TIAR el 24 de mayo del mismo año— (INSEH, 1986) y la creación de la unidad modelo del ejército hondureño, el Primer Batallón de Infantería, habían existido buenos niveles de calificación técnico-militar en los ejércitos del país, tal como ha dejado magníficamente aclarado Gonzalo Luque en su libro *Memorias de un soldado hondureño* (Luque, 1980).

En efecto, en años anteriores hubo escuelas de suboficiales y de artillería, por ejemplo, y varios oficiales se formaron en algunas de las mejores escuelas militares del mundo (West Point, Saint Cyr, etc.) y se recibió la asesoría directa de calificados especialistas militares, tales como el coronel Labreau, de la escuela francesa y el coronel Oyarzún, chileno de la escuela prusiana, *pero no existía el ejército como institución profesional estatal autónoma*. Lo que aparecía como *ejército nacional* era el *ejército partidario de turno*. Era un grupo de ciudadanos que seguían a un "partido" o a un caudillo, para tomar o conservar el poder, con oficiales con mayor o menor grado de calificación técnico-militar.

El ejército moderno hondureño —las Fuerzas Armadas de Honduras— comienza a formarse por iniciativa de los Estados Unidos, interesados en que hubiera un garante de la estabilidad dentro de los moldes de su concepto de "democracia", a partir de la implementación del convenio mencionado.

A raíz del golpe de Estado del 21 de octubre de 1956, que instala una Junta Militar (primero un triunvirato y luego un duunvirato con la salida de dos de sus miembros y la incorporación de López Arellano), y del llamado "Pacto de Agua Azul", entre el entonces considerado candidato favorito en las elecciones y posteriormente Presidente Villeda Morales y las FF.AA., empieza un proceso ascendente hacia la autonomía por parte de estas últimas, que experimenta un salto cualitativo con la gestión de López Arellano tras el golpe de Estado del 3 de octubre de 1963, y que se consolida con el proceso que se inicia a partir del golpe de Estado del 4 de diciembre de 1972.

Centralización y descentralización en el proceso político

El desarrollo del proceso político en Honduras en el último período ha implicado —entre otros aspectos— políticas y fenómenos significativos referentes a la problemática de la centralización-descentralización del Estado.

Como hemos dicho en el primer capítulo, en los primeros antecedentes de la construcción del Estado en Honduras la tendencia política general era hacia el centralismo de Estado, que en general contribuía a posibilitar la integración nacional en un país en el que la desintegración era la regla, condicionada por factores correlacionados entre sí, como la conformación geográfica montañosa, el patrón de asentamiento disperso, la existencia de caudillismos con sistemas de lealtades a nivel local, etc., y como contrapartida la inexistencia de una burguesía fuerte a nivel nacional.

No es sino hasta el período anterior (véase capítulo II precedente) que las políticas centralizadoras se ven acompañadas de las primeras políticas descentralizadoras.

En el período actual, distintos tipos de presión actúan desde la sociedad civil y desde el Estado para modificar los esquemas de centralización-descentralización heredados del período precedentes. Entre este tipo de presiones se encuentran las provenientes de los gérmenes de recreación de identidades locales y culturales; de los grupos emergentes que pugnan por la ampliación del sistema representativo; de las reivindicaciones de instancias locales de gobierno; de las contradicciones dentro de las élites de poder, que pugnan —por la vía del impulso a la centralización, o a la descentralización— por incidir en el reparto de las cuotas de distribución del poder y la riqueza, etc.

En algunos casos el trasfondo de las presiones por establecer algunas políticas descentralizadoras, que provocarían cambios en la estructura actual, corresponden a la existencia de procesos objetivos de diferenciación relativa a nivel regional y/o local que en ocasiones revelan dinámicas de organización espacial determinadas por las necesidades del proceso de acumulación y las contradicciones de clase que en ese contexto se generan.

En los apartados siguientes se intenta describir y caracterizar las políticas de centralización-descentralización del Estado más relevantes del actual período, y en particular las más actuales, entendiendo que los términos de centralización-descentralización refieren el análisis de:

- a) Niveles de toma de decisión;
- b) Actores sociales involucrados, y
- c) Los distintos "vectores" de centralización-descentralización, tales como:

- 1) Centralización en el Estado versus descentralización en la sociedad civil;
- 2) Centralización en el Poder Ejecutivo versus descentralización en los demás poderes del Estado;
- 3) Centralización en el Gobierno central versus descentralización en los organismos autónomos del Estado, y
- 4) Centralización en el Gobierno central, nacional, versus descentralización en los organismos regionales y locales de gobierno.

3.2 Un aspecto central: la centralización-descentralización económico-financiera (de recursos fiscales y de utilización de recursos naturales)

El artículo 301 de la Constitución vigente ordena que "deberán ingresar al Tesoro Municipal los impuestos y contribuciones que graven los ingresos provenientes de inversiones que se realicen en la respectiva comprensión municipal, lo mismo que la participación que le corresponda por la explotación o industrialización de los recursos naturales ubicados en su jurisdicción municipal, salvo que razones de conveniencia nacional obliguen a darles otros destinos".

No obstante, la falta de una legislación específica sobre el tema y sobre todo la obsolescencia de la actual Ley de Municipalidades y del Régimen Político —emitida el 7 de abril de 1927, aunque según funcionarios municipales "con ligeras variantes mantiene los mismos lineamientos doctrinarios jurídicos y políticos establecidos en 1885" (*La Tribuna*, 23-4-86)— hace que esa disposición constitucional en los hechos no se cumpla.

La situación es tal en cuanto a la falta de autonomía administrativa, que las municipalidades se quejan de que "hasta para una erogación de 500 lempiras es necesario celebrar una reunión de la Corporación Municipal, transcribir la decisión al Consejo Departamental de Municipalidades y si este organismo lo rechaza es devuelta a la corporación" (*La Tribuna*, 30-4-86).

Para ilustrar esa misma situación es interesante el caso de la municipalidad de Tegucigalpa, la cual se quejaba en diciembre de 1986 (*La Tribuna* 5-12-86) de que para contratar un crédito por diez millones de lempiras para adquirir unidades recolectoras de basura y equipo de construcción, necesitaba el aval del Gobierno Central, el cual a su vez debía ser precedido por un dictamen de una comisión integrada por representantes de CONSUPLANE, SECOPT y el BCH. La situación de este caso llegó a tal extremo que la municipalidad tomó medidas de hecho (secuestro de las unidades) por contradicciones con algunos organismos frente a la necesidad de disponer de la maquinaria y a lo engorroso e intrincado de las condiciones burocráticas para obtenerlas aún estando físicamente ya en la ciudad.

Las municipalidades presionan alegando que "atravesan una difícil situación porque la ley que está en vigencia resulta ineficiente para una justa tributación de los impuestos por servicios públicos. Las municipalidades han dejado de percibir ingresos porque paulatinamente les han ido quitando las fuentes que los generaban para trasladarlos a otras dependencias estatales" (*La Prensa*, 15-3-86). En ese sentido estaríamos frente a un fenómeno de centralización económico-financiera en el pasado reciente.

Las municipalidades más grandes declaran que destinan el 80% de sus ingresos corrientes al pago de personal y que sólo un 20% de sus ingresos pueden destinarlos a otros usos, aún con las urgentes necesidades que el crecimiento urbano plantea en las esferas de infraestructura y servicios.

Sin embargo, como tendencia inversa, actualmente los municipios que son puertos marítimos se están empezando a beneficiar de los efectos de un decreto —aprobado por el Congreso Nacional el 19 de mayo de 1986—

que les confiere el 4% de las ganancias brutas de la Empresa Nacional Portuaria (ENP), e igual porcentaje de los ingresos de las respectivas administraciones de aduanas y rentas (*El Herald*, 20-5-86). Como excepción, la sureña municipalidad de Amapala (una isla en el Golfo de Fonseca) percibirá no el 4 sino el 8%.

Otras municipalidades han planteado reivindicaciones similares. Por ejemplo, el Comité para el Desarrollo de la Ciudad de Olanchito ha planteado la necesidad de decretar que un porcentaje de los impuestos por exportación de banano sea asignado a ese municipio (*La Tribuna*, 22-5-86).

Sectores del Congreso Nacional y del Poder Ejecutivo han planteado que esa medida legislativa y las que seguramente tendrán que enfrentar posteriormente ante similares demandas de otros municipios "causará serios problemas financieros al Gobierno" (*Tiempo*, 22-5-86).

Aunque la constitución (art. 300) plantea que "todo municipio tendrá tierras ejidales suficientes que le aseguren su existencia y normal desarrollo", en la práctica no siempre se da esa situación, por lo que en las discusiones alrededor de la reforma a la ley de municipalidades se plantea la necesidad de una mayor autonomía municipal para abordar el problema de las tierras ejidales y urbanas en general.

La actual situación de casi-indigencia económico-financiera de las instancias municipales ha hecho que una vía común de financiamiento de las mismas sea el subsidio, el cual llega a convertirse en la fuente mayor de ingresos; con lo cual esa supuesta instancia descentralizada del Estado mantiene en la práctica —lejos de la imagen jurídica autónoma— una fuerte dependencia económico-financiera de las instancias centrales de organización del Estado, lo que se ve mediatizado por el juego de contradicciones que en el Poder Ejecutivo y Legislativo se da entre representantes de las diversas fracciones de los partidos que participan del juego político institucional y que utilizan esa circunstancia dentro de la dinámica del clientelismo en su relación con los organismos municipales.

Citando uno de los numerosos ejemplos de esa situación, la prensa nacional reporta que "el Congreso Nacional entregó (el 31 de junio de 1987) a los 28 alcaldes de Francisco Morazán más de un millón de lempiras en subsidios otorgados por el Presidente de la República". Esa entrega corresponde al 50% de la cantidad total otorgada (*La Prensa*, 1-7-87). En esa ocasión, el Presidente del Congreso, Carlos O. Montoya, declaró que "la Ley de Municipalidades se reformará para que los municipios se conviertan en entes independientes que no tengan que andar buscando subsidios para cada proyecto que desarrollen" (*La Prensa*, 1-7-87).

En otra noticia sobre el mismo tema, el diario *La Prensa* reportó que "más de 618.000,00 lempiras fueron entregados (...) como subsidio a 11 de los municipios del departamento de Cortés; por vez primera se efectúa en forma directa a través de la asociación de diputados (del departamento de Cortés)". En esa ocasión el alcalde de San Pedro Sula declaró que "los subsidios son tan sólo un paliativo para los grandes problemas que viven las municipalidades, y lo que se requiere son cambios estructurales; no obstante, hay fuertes sectores interesados en que los municipios no se fortalezcan

ni sean sujetos de crédito por carecer de una estructura adecuada de ingresos" (*La Prensa*, 6-7-87).

El monto total aprobado por el Congreso nacional para el fondo de subsidios para los 286 municipios existentes en esa fecha y para el año de 1987, fue de ocho millones de lempiras, los cuales fueron entregados en dos partidas. Además del fondo de subsidios, el BANMA decidió otorgar préstamos a todos los municipios del país hasta por el monto total de subsidio recibido por cada uno de los mismos, con una tasa de interés del 11%, y con el compromiso de pagarlo cuando les sea entregado el resto del subsidio (*El Herald*, 9-7-87).⁹

El diario *La Prensa* (18-9-87) reporta que "la miseria económica en que se encuentran varias municipalidades del país fue expuesta el 17-9-87 al Presidente por la Junta Directiva de la AMHON". Le presentaron además un "Plan Nacional de Desarrollo Municipal".

La mayoría de los municipios del país le deben a esa asociación (La Asociación de Municipalidades de Honduras, AMHON), diversas sumas, que a fines del año 1987 sumaban la cantidad de 1.308.000,00 lempiras.

La región más beneficiada con la política de subsidios ha sido la del norte, tradicional bastión de la clientela electoral liberal. Sin embargo, esas inyecciones financieras son tan insuficientes que ha habido casos de sumas tan exiguas como el de la municipalidad de San Francisco de Yojoa, a la cual le tocó 74,80 lempiras de subsidio anual (menos de 25 dólares al cambio libre actual) (*La Prensa*, 1-8-87).

Otra reciente medida relacionada con el problema de la centralización-descentralización económico-financiera, es la instalación de estaciones de cobro de peaje en las principales carreteras.

En ese sentido, las instancias estatales intentan recuperar por esa vía una parte de las ingentes inversiones realizadas en la construcción y mantenimiento de carreteras, tan vitales para el proceso de acumulación.

Sin embargo, la medida —que centraliza recursos captados a nivel local— es adversada en la medida en que, de hecho, no distribuye la carga impositiva que supone de una manera proporcional al impacto de esa infraestructura en el proceso de acumulación, y por lo tanto a la participación en el excedente que se contribuye a generar por esa vía, sino de una manera que aparenta ser más "igualitaria", pero que esconde la lucha por el plus-producto.

La medida ha tenido tal repudio en diversos sectores de la sociedad civil que han proliferado los actos de destrucción de casetas, la mayoría encubiertos bajo la forma de supuestos accidentes.

3.3 La centralización-descentralización a nivel burocrático

En este apartado abordaremos la problemática referida a las contradicciones alrededor de la delimitación de las diversas instancias y organismos de distinto tipo de todo el esqueleto estatal. Algunos de los vectores específicos de centralización-descentralización en este aspecto son, por ejemplo:

a) Contradicciones entre distintos municipios respecto de sus propios límites geográficos.

Con referencia a esto el Departamento de Ingeniería del Ministerio de Gobernación y Justicia declaró recientemente haber delimitado 7 municipios y tener pendiente la delimitación de 26 más. Algunos pleitos jurisdiccionales tienen hasta 60 años de existencia (*La Tribuna*, 30-7-87).

b) Contradicciones entre aldeas y municipios en las cuales las primeras se plantean la descentralización con respecto a una determinada "cabecera municipal", mediante la constitución de un nuevo municipio.

En este sentido, alrededor de los movimientos para autonomizar municipalmente alguna comunidad que llena los requisitos del caso, separándose de un municipio determinado, se dan diversos conflictos políticos. Tal es el caso del nuevo municipio de Taulabé, que adquirió tal status el 23 de septiembre de 1987. El "Patronato Pro-mejoramiento de Taulabé" acusó a los del "Comité Pro-creación del Municipio de Taulabé de querer "hacer política" con la creación de ese municipio. "Los montoyistas (seguidores de un pre-candidato liberal, actual presidente del Congreso) quieren hacer política con la creación de ese municipio, e incluso pretenden que sus dirigentes ocupen los cargos de la alcaldía, pero no lo vamos a permitir, porque el presidente Azcona nos ha prometido que serán los habitantes quienes van a elegir a las autoridades municipales" (*La Tribuna*, 12-6-87).

En una muestra de la clara tendencia de sectores de la sociedad civil a enfrentarse al Estado para imponerle su voluntad, mediante diversos tipos de acciones directas de masa, vecinos de Monjarás (7.000 habitantes, Sur del país) decidieron declararse de hecho en Municipio a partir del 21 de noviembre si no les aceptaban su demanda. Según ellos, llenaban todos los requisitos y ya estaban presentados todos los documentos en las instancias respectivas pero no se les había dado respuesta al trámite (*La Prensa*, 9-11-87).

c) Contradicción entre las fuerzas que intentan hacer crecer el aparato burocrático estatal y las que propugnan por reducirlo, descentralizando algunas de las funciones actuales en la sociedad civil.

Están en juego distintas concepciones acerca del aparato estatal; por una parte, la concepción neoliberal impulsada por la Administración Reagan; por otra, la concepción de lo que se ha dado en llamar "administración pública para la democracia" (García, 1987). Asimismo, en Honduras —quizás más que en otros países latinoamericanos— el aparato estatal cumple, además de sus funciones "normales", el papel de abastecedor de empleos dentro de una tupida red de clientelismos políticos.

De esa manera, el aparato estatal se hipertrofia, pues los nuevos empleados adquieren derechos difíciles de contravenir, y cada nueva administración debe llevar "sus" propios cuadros, aún tratándose de niveles medios o inferiores, y siendo del mismo partido.

La situación de hipertrofia es tal, que recientemente un ex-alcalde capitalino (Henry Merriam) se quejaba de que en su período había "1.100 empleados en la municipalidad de Tegucigalpa y ahora son 3.600, o sea

más del triple. En aquel entonces la ciudad siempre tenía dinero y no necesitaba subsidios" (*El Herald*, 11-7-87).

Por otra parte, dentro del "paquete" de ajuste económico que el FMI ha recetado en Honduras se contempla la drástica reducción del aparato estatal, tanto por la vía de la reducción de empleados como por la de la privatización de parte de sus actividades.

Es debido a ello precisamente que se han llevado a cabo despidos masivos de empleados del sector público, tales como los acaecidos en el INA y en la DIFOCOOP, engrosando las cifras de desempleo del país, que fuentes oficiales sitúan en 25%. Según SIECA la subutilización global de la fuerza de trabajo llega al 49% (Isaula, 1988, pág. 72).

Asimismo, impulsados por la presión norteamericana y de los sectores regresivos opuestos a los sedimentos del período "populista", se están efectuando en el actual gobierno movimientos concretos hacia la privatización de diversas empresas de carácter estatal que pasarían del Estado a la sociedad civil, naturalmente a la empresa privada. Debido a la extrema debilidad de la empresa privada hondureña, en los hechos la privatización está dejando a esas empresas en manos de consorcios extranjeros, especialmente norteamericanos.

Las empresas privatizadas son de varios tipos, ubicadas tanto en el sector productivo, como financiero, de los servicios a la producción o los servicios sociales.

Algunos ejemplos de privatización ya realizada son:

1) La empresa Papeles y Cartones S.A. (PACARSA) de Villanueva, Cortés, al Noroccidente del país. CONADI aprueba en reunión de Junta Directiva del 29 de junio de 1988 su venta a la filial costarricense de la transnacional Scott Paper. CONADI recibe seis millones de lempiras; el Gobierno recibe "documentos de la deuda externa por valor de cuatro millones de dólares". La transnacional se compromete a reactivar la empresa, "paralizada sin finalizar su construcción desde 1981", con una inyección adicional de ocho millones de lempiras y la generación de 200 nuevos empleos.

2) El complejo maderero FIATSA, vendido a la transnacional YODECO por la suma de 5,7 millones de lempiras, luego de que el Estado hondureño había invertido 28 millones en él.

3) La empresa agroindustrial Mejores Alimentos de Honduras.

4) El Hotel Holiday Inn.

Igual suerte correría un grueso paquete de acciones de empresas pertenecientes a CONADI, la cual a su vez se transformaría en un Banco de Desarrollo Industrial, de carácter mixto. Otra importante empresa que estaría por privatizarse es CORFINO, un gran complejo maderero de pulpa y papel.

Según una fuente, en los remates de CONADI no se logra recuperar ni el 10% de la inversión inicial (Isaula, 1988, pág. 99).

3.4 Centralización-descentralización de decisiones políticas

3.4.1 Modificaciones jurídico-institucionales hacia la autonomía regional

No se percibe una tendencia generalizada hacia la realización de modificaciones jurídico-institucionales que conduzcan a la constitución de instituciones autónomas, cuyo objetivo sea articular a nivel territorial (regional u otro) en un todo integral diversas acciones institucionales de organismos centralizados o de ese nivel.

La única excepción en ese sentido pudiera ser el intento que parece estar esbozándose en el departamento de Gracias a Dios o región de La Mosquitia hondureña (Fajardo Reina, 1988). También en la misma línea, aunque sin llegar a tener manifestaciones en la esfera de las modificaciones jurídico-institucionales, el Proyecto del Bajo Aguán ha intentado —al menos a nivel de intenciones— articular, por la vía de la coordinación interinstitucional, las distintas acciones sectoriales a nivel del territorio del proyecto (Tendrio y otros, 1977). Asimismo, al parecer con menor éxito aún, diversos proyectos denominados de "desarrollo rural integral" han perseguido los mismos objetivos (idem).

3.4.2 La planificación regional y el problema de la centralización-descentralización

La utilización de la planificación regional dentro del sistema nacional de planificación del Estado en Honduras ha seguido un proceso que podríamos caracterizar como lento y paulatino, aunque a finales del primero de los períodos en que hemos dividido nuestro estudio y en los períodos siguientes se han tomado medidas que parecieran tender a cambiar cualitativamente la situación en este aspecto.

Hasta más o menos principios de la década del '50 la administración pública hondureña seguía un proceso relativamente poco complejo, empeñada básicamente en la resolución de los problemas más identificables que, dentro de la concepción liberal, eran de la competencia del Estado.

Las preocupaciones básicas eran en ese sentido la ampliación de la infraestructura (especialmente carreteras), la protección de bienes y personas, la salud y educación públicas (esta última en el nivel de primaria), el aseo comunal y otras.

El Estado tenía una dinámica en su accionar institucional que recorría una jerarquía vertical en la que se identificaban los principales niveles como la Presidencia de la República, los Ministros de Estado, las Gobernaciones Políticas Departamentales y las Alcaldías Municipales.

Estos últimos niveles (las gobernaciones políticas y alcaldías) actuaban, pues, en última instancia como representantes de un poder estatal altamente centralizado, tratando de resolver, sin prácticamente ninguna planificación previa, los problemas enfrentados, dentro de las áreas apuntadas.

A partir de la expansión del aparato estatal que se inicia a mediados de

la década de los '50, se produce "un aumento del ámbito, la envergadura y profundidad de la acción del Estado, dentro de un marco de centralización progresiva de las decisiones, a tal grado que el gasto público se decide entre un 90 y 95% a nivel central" (Tenorio y otros, 1977, pág. 67).

No obstante, la significativa ampliación de la actividad estatal no corrió inicialmente pareja con un aumento proporcional de la capacidad de planificación a todos los niveles y áreas del mismo. Sin embargo, un primer paso fue dado con la creación, en 1955, del Consejo Nacional de Economía, el cual fue convertido a partir de 1965 en el Consejo Superior de Planificación Económica (CONSULANE), dotado de un organismo auxiliar operativo denominado Secretaría Técnica (ST/CONSULANE).

Precisamente es en este último año cuando se crea dentro de ese organismo un Departamento de Desarrollo Regional (Tenorio y otros, 1977, pág. 51).

Sin embargo, no es sino hasta 1968 que se echan "las bases del esquema de planificación y desarrollo regional", con la elaboración de la primera propuesta de regionalización del país (idem). Sin embargo, al no darle a esa propuesta ninguna fuerza normativa, sus efectos se pierden en el vacío. Las distintas instituciones van conformando sus propios marcos espaciales —aún cuando esto no significa tampoco la adopción de criterios de planificación regional— imposibilitando así el acceso a una base estadística común que sirviera de piso para la formulación de planes integrales a nivel regional.

Algunos sectores más bien técnicos del aparato del Estado han venido en ese sentido presionando por la adopción de "nuevas concepciones administrativas, que aumenten la eficacia de la acción y que tiendan a desconcentrar el desarrollo y descentralizar la toma de decisiones, dentro de un marco de dirección central" (idem).

Elo se hace más necesario toda vez que el crecimiento del aparato estatal se ha realizado bajo el sesgo de un "aumento constante, agregado y asistemático" (ST/CONSULANE, "Diagnóstico de la Administración Pública", citado en Tenorio y otros, 1977, pág. 68).

La adopción de los criterios de la planificación regional estarían ligados, para algunos técnicos del período reformista militar, a la "incorporación de una activa participación de la población en el proceso de programación y ejecución de las acciones de desarrollo" a ese nivel, a fin de "integrar y compatibilizar en forma adecuada los intereses nacionales, regionales y locales" (Tenorio y otros, 1977, pág. 69).

Sin embargo, el pensamiento predominante a esos niveles es de todas maneras tendiente hacia la centralización, toda vez que se piensa que la "descentralización en la toma de decisiones en materia de política, planificación, financiamiento, ejecución, control y evaluación, es necesaria y funcional solamente en países de gran extensión territorial con escasa integración física y donde existen, a nivel subnacional, estructuras técnicas y sociales capaces de asimilar y aprovechar la descentralización, situación ésta que no es característica del caso de Honduras" (idem, pág. 70. El subrayado es nuestro).

No obstante lo anterior, se ha avanzado en los últimos años en la incorporación de los niveles espaciales de planificación.

En efecto, el 29 de octubre de 1986 el Congreso Nacional aprobó la ley que establece la creación de Juntas Regionales, Departamentales y Locales de Desarrollo que funcionarán respectivamente a nivel regional, departamental y municipal (*Tiempo*, 3-11-86).

Las Juntas Departamentales las presidirá el Gobernador Político, un Jefe de la Unidad de Planificación que se desempeñará como Secretario y un representante de cada secretaría de Estado y organismo descentralizado que tenga presencia permanente en el departamento, un diputado por cada partido político, un representante de la corporación municipal de la cabecera departamental, uno de las FF.AA., y representantes de las organizaciones empresariales, obreras y campesinas.

La misma ley prevé la integración, a nivel global, de un Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), integrado por:

1. El Presidente de la República;
2. El Gabinete Económico;
3. Tres representantes del Congreso;
4. Un representante de las FF.AA.;
5. Un representante del COHEP;
6. Un representante del sector obrero y campesino;
7. Un representante del movimiento cooperativista;
8. Un representante por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso Nacional;
9. Un representante de la Federación de Colegios Profesionales Univeritarios (FECOPRUH).

3.4.3 La problemática concreta a nivel regional

Si bien hay toda una dinámica institucional desde los niveles centrales del Estado tendiente a la incorporación del factor espacial en los procesos de planificación, lo cual tendrá indudablemente un impacto en la conformación de identidades regionales, departamentales y municipales, desde estos últimos niveles se están planteando fenómenos que tocan a la problemática de la centralización-descentralización.

El problema de la región de la Mosquitia hondureña, contenida fundamentalmente, pero no exclusivamente en el departamento de Gracias a Dios, ha sido abordado ya in extenso en otra investigación (Fajardo Reina, 1988).

Es ahí precisamente donde se ha configurado una problemática regional muy específica, en la medida en que es una región sumamente aislada en el aspecto físico, que tiene un perfil ecológico, histórico y etno-cultural propio, y a la que los cambios habidos en la última década la han redefinido en términos de su papel en el sistema global.

Por otra parte, la isla de Amapala, enclavada en el centro del Golfo de Fonseca, siempre ha tenido una dinámica local propia pro-desarrollo —en gran medida debida al cuasi-abandono en que ha estado de parte de los

Gobiernos centrales— y enfrenta actualmente un proceso de discusión acerca de su incorporación o no a El Salvador, debido precisamente a esa situación. Esto último tiene todos los visos de ser una medida extrema de presión de la población local para lograr un cambio radical, en la búsqueda de mayor interés por parte del gobierno central, la cual ya ha comenzado a dar sus frutos.

En efecto, ya se han acelerado las obras de construcción de la carretera de relleno que la uniría a tierra firme, y en una ley reciente por la que se entrega el 4% de los ingresos fiscales a las ciudades-puerto del país se ha dado prioridad a Amapala entregándole el 8% de esos ingresos.

Es importante relevar las desiguales participaciones regionales en el "paquete" de medidas de ajuste económico que ante las presiones de los organismos financieros norteamericanos y bajo su control se está llevando a cabo. El Distrito Central, por ejemplo (Tegucigalpa-Comayagüela), como centro burocrático-administrativo, se ve más afectado por los despidos en el aparato estatal.

La región Norte, a su vez —de mayor desarrollo industrial y agrícola intensivo— se ve más afectada por el congelamiento de salarios (recientemente suspendido por las presiones del movimiento sindical), por ser la región que tiene más asalariados. Asimismo, todas las empresas afectadas por la suspensión de incentivos fiscales —la mayoría de las cuales está situada también en la región Norte— plantean estar pasando por una crisis que las estaría obligando a efectuar despidos masivos.

Por su parte, las regiones Sur y Occidental —regiones con más campesinos sin tierra— son las que más se ven afectadas por la suspensión de la Reforma Agraria y su sustitución por un programa de AID de titulación de minifundios y parcelas en general.

3.5 Los principales movimientos con relación a la centralización-descentralización

Es sabido que el carácter o naturaleza de cualquier política —o conjunto de políticas— del Estado está determinada por —o son la expresión de— las contradicciones entre los distintos grupos de la sociedad —ya sean clases o fracciones de clase—, y reflejan de alguna manera una determinada correlación de fuerzas entre ellos, por lo que la aprehensión de la dinámica de todos los fenómenos de la centralización-descentralización encuentra su lógica en el análisis de la configuración estructural y la dinámica de sus contradicciones y relaciones de alianza o relativa neutralización, todo lo cual está determinado a su vez por las características propias del proceso de acumulación en el que se enmarcan.

Es decir, pues, que la matriz explicativa de los fenómenos de centralización-descentralización estaría dada por el modelo de acumulación vigente, que genera contradicciones determinadas entre clases y fracciones de clase.

El modelo de acumulación vigente en Honduras, coincidiendo con tendencias a nivel centro y latinoamericano —manifestadas con mucho mayor

retraso— puede ser caracterizado como una transición entre primario-exportador y de industrialización dependiente sustitutiva.

Son, pues, las características de ese modelo —y particularmente su carácter de fase de transición de un modelo a otro— las que determinan la naturaleza de las tendencias principales hacia la centralización y descentralización, que se resumen a continuación.

3.5.1 Hacia la descentralización

1. Tendencia a la privatización de empresas estatales

El vector de descentralización más significativo en el último período es, pues, el constituido por la tendencia a la privatización de empresas del sector público ubicadas ya sea en el sector productivo, financiero, de los servicios a la producción o los servicios sociales.

Evidentemente, es una tendencia a la descentralización la modalidad que le quita funciones al Estado en provecho de la sociedad civil.

Sin embargo, es preciso anotar que se trata de una tendencia en gran medida impuesta desde afuera y que no nace tanto como producto de la dinámica interna. De esa manera, se está retrayendo la tendencia observada en el período anterior en el que con distintos matices el proto-Bonaparte colegiado hondureño —las FF.AA.— impulsaba un modelo de desarrollo capitalista que implicaba un papel específico del Estado en el cual era indispensable la expansión de un sector de empresas de propiedad estatal tanto en la esfera productiva como de los servicios.

Una serie de presiones —tanto endógenas como exógenas— se volcaron hacia el primero de los gobiernos del período liberal-militar para asegurar el rumbo que convenía a los intereses defendidos por la embajada norteamericana. Dichas presiones fueron recogidas en documentos que han salido a la luz pública, de los cuales los más significativos son: el "Reaganomics" o documento de recomendaciones u orientaciones de política económica salido de la embajada norteamericana; un pliego de peticiones presentado por el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), máximo organismo de representación de la gran empresa privada en el país, y el llamado "Memorandum Facussé", documento de sugerencias de política económica emitido por un fuerte sector empresarial vinculado al Gobierno.

Las empresas privatizadas son—como hemos visto ya— de varios tipos, ubicadas tanto en el sector productivo, como financiero, de los servicios a la producción o los servicios sociales.

2. Tendencia a la asunción —por parte de las organizaciones campesinas— de servicios anteriormente centralizados en el Estado

Prácticamente todas las organizaciones campesinas están tendiendo a manejar servicios para sus asociados de base, tales como fondos rotativos

de crédito, programas de capacitación, asistencia técnica y promoción, inversión agroindustrial, abastecimiento, comercialización, mecanización, etc.

Particular importancia tienen, en este sentido, las experiencias de la ANACH, la UNC, la CNTC y en determinado momento la FERECANH. Todas son apoyadas por aparatos no gubernamentales entre los que destaca, en ciertos períodos, el Instituto Hondureño de Desarrollo Rural (IHDER).

3. Tendencia a una mayor autonomización de las municipalidades

Impulsada por los grupos de presión a nivel local y los funcionarios municipales, se está concretando una tendencia hacia la descentralización económico-financiera de las municipalidades (por ejemplo con la mencionada "ley del 4% para los municipios-puerto"), y, en general, hacia una mayor autonomización global de los municipios —de acuerdo con lo preceptuado por la Constitución vigente— con medidas como la nueva ley de municipalidades.

4. Tendencia hacia una mayor autonomía regional

Al parecer impulsados por algunos líderes locales y regionales, interpretando sentimientos arraigados históricamente en la población, se encuentran en estado de gestación movimientos hacia la descentralización que significan la búsqueda de un *status* de mayor autonomía de parte de algunas regiones o departamentos que poseen un sedimento histórico que explicaría esa reivindicación aún insatisfecha. Tal es el caso del departamento de Gracias a Dios, que comprende la mayor parte del territorio de La Mosquitia hondureña (Fajardo Reina, 1988); el departamento de Islas de la Bahía, que al igual que la Mosquitia estuvo en tiempos pretéritos bajo el régimen colonial británico, y —en menor medida— el departamento de Olancho.

En efecto, aunque no sea un asunto de mucha trascendencia pública, hay regiones del país donde se conservaban de manera latente o aún con determinadas manifestaciones, reivindicaciones relacionadas con el deseo de una mayor autonomía. Tal es el caso, por ejemplo, del departamento de Olancho, Gracias a Dios o más aún el de Islas de la Bahía.

El 31 de julio de 1986, por ejemplo, fue destituido el Gobernador Político de Islas de la Bahía, Mervin McNab, nativo del mismo departamento, el cual, según el Comandante de la FUSEP, "pretendía, con la ayuda de un organismo internacional, formar un departamento de policía con su respectiva reserva, que fuera independiente de la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, fundar una academia especial de policía, para formar a todos aquellos jóvenes de Islas de la Bahía que desearan prestar su servicio militar y declarar el idioma inglés como idioma oficial del departamento".

El oficial en sus declaraciones acusa también al ex-gobernador de

haber "girado instrucciones al delegado de Migración en Islas de la Bahía para que no dejara entrar a esas islas a ningún ciudadano procedente de tierra firme, a menos que presentara su tarjeta de identidad que lo acreditara como nativo de ese departamento", por todo lo cual se lo sindicó como culpable de pretender "formar su propio Estado dentro del Estado de Honduras ignorando los preceptos constitucionales" (*La Prensa*, 1-8-86).

Aunque es difícil creer la veracidad de la última acusación concreta, lo cierto es que el hecho es el más reciente, significativo y revelador de una antigua aspiración autonomista de los isleños de la bahía.

Aún cuando en un panorama como el hondureño tan signado por el sello de la centralización —a despecho de alguna pugna popular en el sentido contrario— no asoma aún ni de lejos la noción de autonomía regional; sin embargo, debido a las necesidades centrales del modelo de acumulación, el sistema de gestión estatal —parte de la superestructura de ese modelo— está tendiendo a utilizar crecientemente las modalidades de *planificación regional*, lo cual puede, de hecho, ir incidiendo paulatinamente en una mayor cuota de autonomía y por lo tanto de descentralización de las regiones.

3.5.2 Hacia la centralización

1. Centralización y Fuerzas Armadas

Además de los procesos y tendencias hacia la descentralización reseñados, actualmente se da en Honduras —con algunas peculiaridades no exentas de contradicciones— un claro proceso de centralización de las decisiones políticas, fundamentalmente pero no en forma exclusiva las de carácter estratégico, en torno de la cúpula dirigente de las FF.AA.

En efecto, la inicial incursión de las jóvenes FF.AA. en el "breve interregno militar" de 1956-57 (Posas y del Cid, 1983) dio paso a una creciente intervención del aparato militar del Estado en la gestión del mismo, sancionada incluso en muchos casos por las normas legales y en otros por la fuerza de los hechos y los hechos de la fuerza.

De las intervenciones políticas resultantes en gobiernos militares (algunas veces "constitucionalizados") se ha pasado en el último período a una situación inversa: gobiernos civiles que sirven de fachada a una situación en la que el poder real descansa en las charreteras militares.

En términos uruguayos se podría hablar, quizás, de una especie de modalidad de "bordaberrización" del aparato estatal hondureño.

Amén de que la actual constitución consagra la participación militar en asuntos tradicionalmente reservados a la esfera civil en el derecho constitucional occidental, los militares están interviniendo en asuntos que si bien tienen que ver con aspectos estratégicos del desarrollo socioeconómico del país, caen claramente fuera de su jurisdicción. Recientemente, por ejemplo, un jefe militar regional convocó a los "bolsistas" de una relativamente importante ciudad para ordenarles "no pagar más allá de 2,80 lempiras por dólar",

en un intento más de frenar la rápida devaluación en términos reales de la moneda nacional.

En otro orden, en un intento de incorporar sectores de la sociedad civil en tareas estatales de control político de la población, ha habido en el último período (sobre todo en el del general Álvarez como Jefe de las FF.AA.) acciones conducentes a la creación de una red nacional de "Comités de Defensa Civil" semejantes a esfuerzos de otros países, tales como Guatemala con sus "Patrullas de Autodefensa Civil", aunque con funciones más limitadas a la labor informativa. Esta red estaría —de hecho— articulada a nivel central con las FF.AA.

Las FF.AA. han vivido a su vez, en su interior, procesos de centralización y descentralización. El ascenso al Gobierno del general López Arellano, por ejemplo, mediante el golpe de Estado del 4 de diciembre de 1972, fue acompañado de un proceso de relativa descentralización —o de centralización colegiada— en el que el mando real de las FF.AA. (y, por lo tanto, del país) llegó a ser el "Consejo Superior de las Fuerzas Armadas de Honduras (COSUFFAAHH)", organismo claramente deliberante (la Constitución define a las FF.AA. como "apolíticas, obedientes y no deliberantes") constituido por alrededor de una treintena de oficiales con mando de tropa.

A partir de entonces ese organismo ha sido —de hecho— el centro de las decisiones políticas del país. Un antecedente interesante para estudiar es la existencia de un organismo similar en el período del primer golpe de Estado militar (Salomón, 1982).

Únicamente en una parte del período en que el general Álvarez ostentara la Jefatura de las FF.AA., se intentó, por parte del mismo y sus aliados internos y de la Administración Reagan, centralizar aún más la capacidad decisoria de las mismas restando cada vez más influencia al COSUFFAA, e implantando en todos los niveles la verticalidad del mando. Es precisamente este aspecto el que causaría *a posteriori* su relativamente rápida y estrepitosa caída.

Una vez restituido el organismo, es él que ha determinado todos los cambios importantes dentro de las FF.AA., por encima, incluso, de lo establecido en la Constitución vigente, como es el caso de la designación del Jefe de las mismas, el cual es realmente elegido —o destituido, según el caso— por el COSUFFAA.

2. Centralización de funciones desempeñadas anteriormente por los municipios

Una relativamente importante función desempeñada anteriormente por los municipios, es decir todos los trámites relacionados con actos de "registro civil" (constancias de nacimiento y defunción, documento de identidad, etc.), han sido centralizados en un organismo aparentemente autónomo: el Registro Nacional de las Personas (RNP), que funciona —con un costo relativamente elevado (ver presupuestos nacionales en *La Gaceta*)— a nivel

central dependiendo de un verdadero "cuarto poder del Estado": el poder electoral.

Lo anterior encuentra su lógica dentro del modelo de Estado "de seguridad nacional" (Salomón, 1982), que, como complemento político a las nuevas modalidades de acumulación, se ha implementado en Honduras. Este modelo demanda, a su vez, un perfeccionamiento de las formas de control de la población.

Bibliografía

- Alvarez, Alberto, *Honduras: contradicciones internas ante la estrategia norteamericana en Centroamérica*, CEA, La Habana, 1988.
- Arancibia, Juan, *Honduras: ¿un Estado nacional?*, Guaymuras, Tegucigalpa, 1985.
- Cáceres Lara, Víctor, *Efemérides nacionales*, Editorial Nuevo Continente, Tegucigalpa.
- Constitución de la República de Honduras, en *La Gaceta*.
- De Castro, Natalini Stefania; Saborío, María de los Angeles y Pagán Solórzano, Joaquín, *Significado histórico del Gobierno del Dr. Ramón Villeda Morales*, Ed. Universitaria, Tegucigalpa, 1985.
- Fajardo Reina, Allan, "Estado, nación y pueblo en un país ocupado", en *Pensamiento Propio* núm. 38, CRIES, Managua, enero 1987.
- Fajardo Reina, Allan, "La Mosquitia hondureña: dinámica fronteriza, presencia institucional y papel global antes y después de 1979", 1988 (en proceso de edición).
- Flores, Roberto y Halliburton, Eduardo, "Notas sobre el Estado, el capital monopólico y las asociaciones de ahorro y préstamo en Honduras", en *Economía Política* núm. 17, abril-noviembre 1979, Tegucigalpa, D.C.
- García R., Fernando E., "El enfoque neo-liberal de la administración pública frente al enfoque de la administración para la democracia" (documento presentado en el Seminario sobre Paz, Democracia y Administración Pública en Centroamérica, patrocinado por el ICAP, 1-4 de diciembre de 1987).
- INSEH, "Honduras: conflicto y paz en Centroamérica, el caso de Honduras", Documento Especial julio 1986, México.
- IHDR, "84 meses de reforma agraria del Gobierno de las Fuerzas Armadas de Honduras", IHDR-CRS, Tegucigalpa, 1980. Trabajo mimeografiado.
- Isaula, Róger, *Crisis e incertidumbre nacional (hacia un análisis de coyuntura 1986-87)*, Editores Unidos, Tegucigalpa, 1988.
- Luque, Gonzalo, *Memorias de un soldado hondureño*, San Pedro Sula, 1980.
- Meza, Víctor, *Historia del movimiento obrero hondureño*, Guaymuras, Tegucigalpa, 1980.
- Murga Frassinetti, Antonio, "Estado y burguesía industrial en Honduras", en *Estudios Sociales Centroamericanos* núm. 18 septiembre-diciembre 1977, PCCCSS-CSUCA, San José, 1977.
- Posas, Mario, "Política estatal y estructura agraria en Honduras (1950-1978)", en *Economía Política* núm. 17, abril-noviembre 1979, Tegucigalpa, D.C.
- Posas, Mario y Del Cid, Rafael, *La construcción del sector público y del Estado nacional en Honduras (1876-1979)*, EDUCA, San José, 1983.

Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República de Honduras (1985), en *la Gaceta*, 27 de diciembre de 1984, Tegucigalpa.

Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República de Honduras (1987), en *La Gaceta*, 15 de diciembre de 1986, Tegucigalpa.

Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República de Honduras (1988), en *La Gaceta*, 26 de diciembre de 1987, Tegucigalpa.

Tenorio, Samuel; Hertwing, Ralf; Rocha, Robinson, "Bases para una definición e incorporación de un sistema regional de planificación y administración del desarrollo", en *Economía Política* núm. 14, julio-diciembre 1977, Tegucigalpa, D.C.

Torres Rivas, Edelberto, "Interpretación del desarrollo social centroamericano", EDUCA, San José, 1973.

Torres Rivas, Edelberto, y Pinto, Julio César, *Problemas en la formación del Estado nacional en Centroamérica*, ICAP, San José, 1983.

Valle, Rafael Heliodoro, "El hondureño Ramón Rosa", en Varios Autores, *Cuatro aproximaciones a Ramón Rosa*, SECTIN, Tegucigalpa, 1976.

Varios Autores, *Honduras: realidad nacional y crisis regional*, CEDOH-Universidad de La Florida, Tegucigalpa, 1986.

Varios Autores, *Area handbook for Honduras*.

Varios Autores, *Honduras: pieza clave de la política de Estados Unidos de Centroamérica*, CEDOH, Tegucigalpa, 1986.

Varios Autores, "Lecturas de la realidad nacional núm. 2", Departamento de Ciencias Sociales, UNAH.

Varios Autores, "Los bonapartismos", en *Críticas de la Economía Política*, Ed. Latinoamericana, México.

Vilas, Carlos M., "El populismo como estrategia de acumulación: América Latina", en *Críticas de la Economía Política ("Los Populismos")* núms. 20/21, Ed. Latinoamericana, México, D.F.

Zylberberg, Jacques, "Estado —corporativismo— populismo: contribución a una sociología política de América Latina", en *Estudios Sociales Centroamericanos* num. 18 septiembre-diciembre 1977, PCCCSS-CSUCA, San José, 1977.

Venezuela: Centralización - descentralización del Estado*

Margarita López Maya
Leopoldo Martínez Olavarría
Alberto Urdaneta**

Introducción

Este trabajo constituye una exploración sobre las tendencias de centralización y/o descentralización del Estado venezolano en la década del ochenta.

Venezuela, al igual que otros países de América Latina, ha tenido al menos desde la segunda posguerra, estructuras estatales fuertemente centralizadas para casi todas sus funciones: económico-financieras, políticas, burocráticas y administrativas. Pero quizás a diferencia de éstos, la crisis general que se ha asentado en la región desde los años setenta no ha provocado aún tendencias claras hacia la descentralización como instrumento para solucionar, tanto problemas de eficiencia administrativa como de falta de democracia.

Así en Venezuela, la tendencia centralizadora del aparato político-administrativo del Estado parece mantener plena vigencia. Ella está acompañada y apoyada por procesos de alta concentración de poder en el sistema político, el cual se ha caracterizado hasta ahora por una resistencia muy notoria a los cambios. En este trabajo intentamos más que estudiar políticas de descentralización, que han sido escasas y poco significativas, evaluar la permanencia de la tendencia centralizadora y la fuerza que tienen los cuestionamientos hechos por actores sociales y políticos a la misma. Con ello buscamos obtener algunos criterios para estimar la viabilidad que en el corto plazo puedan tener las propuestas de descentralización y/o descon-

* Investigación realizada en los marcos del Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía.

** Investigadores del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Universidad Central de Venezuela.

centración de poder, que se vienen haciendo, muy especialmente aquéllas formuladas por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).

El estudio ha sido realizado por dos áreas de investigación del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES, UCV): el Área de Desarrollo Urbano Regional y el Área Sociopolítica. Aquí se han reunido articuladamente los resultados que tuvieron las exploraciones desde ambas perspectivas, y se presenta igualmente un balance integrado.

El trabajo ha sido organizado en tres capítulos. El primero recoge una caracterización actualizada de los procesos de centralización del Estado así como de sus tendencias más recientes. Asimismo, se analizan los procesos de concentración de poder que ocurren en el sistema político y en el seno de los partidos.

El capítulo segundo desarrolla algunos aspectos conflictivos que la situación presenta hoy en día, identificando los actores que cuestionan distintas facetas de la centralización y exponiendo el origen y contenido de las propuestas de descentralización y desconcentración del poder presentadas por la COPRE.

El último capítulo presenta un balance de la relación entre las tendencias centralizadoras y las propuestas de descentralización, elaborándose asimismo algunos escenarios posibles y un escenario deseable.

Cabe señalar que este trabajo se apoya de manera importante en la investigación previa del CENDES sobre modernización y democratización del Estado venezolano, que forma parte de este mismo proyecto de investigación, en su dimensión analítica primera.¹ Además, se revisaron distintos materiales de este Instituto, tanto en la temática sociopolítica como en la urbana regional.

En el estudio arriba señalado, se realizó tanto un resumen de las principales reformas políticas presentadas por la COPRE como un seguimiento detallado de la conducta de los actores sociales y políticos ante las mismas. Por la estrecha relación que guarda aquel trabajo con éste hemos tomado la siguiente decisión metodológica:

— Para no perder el hilo conductor de este análisis, en el capítulo segundo se vuelven a exponer las proposiciones de reformas políticas inmediatas de la COPRE, por sus contenidos democratizadores y descentralizadores y se analizan aquéllas específicas sobre descentralización territorial que no fueron abordadas en esa investigación.

— Por otro lado, considerando que las posiciones de los actores en torno de la descentralización del aparato político administrativo del Estado están íntimamente vinculadas a la discusión que han sostenido sobre las reformas políticas inmediatas y siendo que las mismas apenas han variado durante este año, se ha obviado en esta dimensión analítica el seguimiento detallado de las conductas políticas y sólo se introducen algunos elementos que las actualizan o que se circunscriben estrictamente al tópico sobre descentralización del Estado o desconcentración del poder político.

Antes de comenzar el análisis conviene detenernos en la terminología que se utilizará de aquí en adelante:

1) En las páginas que siguen, entenderemos por centralización política del Estado la materialización, en sus instituciones y aparatos, de procesos que conducen a la concentración de autoridad y atribuciones en el nivel nacional, ubicado en nuestro caso en la capital de la República.

2) La centralización administrativa es un derivado de esa centralización política y alude al control que tienen las autoridades nacionales de los instrumentos de acción del Estado.

3) Esta centralización del aparato político-administrativo puede acompañarse con procesos de "desconcentración administrativa", cuando una instancia nacional "delega" poderes a niveles subordinados sin perder autoridad de mando sobre los mismos.²

4) Cuando hablamos de concentración de poder nos referimos a los procesos que tienen lugar en la trama de las mediaciones, por las cuales la toma de decisiones en el sistema político, tanto del nivel nacional como regional y local, está en manos de unos pocos que se sitúan en el vértice de ese sistema.

5) Los procesos contrarios a los arriba descritos en 1) y 2) recibirán las denominaciones de descentralización política o administrativa. Los contrarios a la desconcentración administrativa, concentración —en el caso de 3)— y el contrario a 4), desconcentración del poder o democratización.

6) La privatización se refiere al traspaso de actividades públicas al sector privado.

Podemos visualizar el uso de estos conceptos en el siguiente esquema:

Niveles del análisis	Conceptos utilizados
Estado (Aparatos e instituciones)	<ul style="list-style-type: none"> — centralización política — centralización administrativa (con concentración o desconcentración administrativa) — descentralización política — descentralización administrativa — privatización
Sistema político (Mediaciones)	<ul style="list-style-type: none"> — concentración de poder (entre e intraactores) — desconcentración de poder o democratización

I. Papel de la centralización en el Estado y sistema político venezolano

Hablar de la constitución y desarrollo del Estado moderno venezolano es referirnos casi inmediatamente a un proceso de centralización político-administrativo del sector público y a procesos de concentración de poder en el sistema político. Estas características fueron un derivado esencial de las condiciones socioeconómicas y políticas que determinaron la estructuración capitalista de la sociedad venezolana, y responden al papel particular que en esa modernización ha jugado la capacidad financiera del Estado.

Esta concepción centralizadora y concentradora de poder que orienta la acción estatal y la conducta política venezolana, se ha venido cuestionando en años recientes por la situación crítica que atraviesa la sociedad. La "crisis" de los años ochenta está desafiando la continuidad del proyecto sociopolítico modernizador vigente desde al menos 1958, y viene planteando a distintos actores sociales y políticos la revisión y el cambio de las estructuras estatales y políticas que se visualizan como inadecuadas a los nuevos requerimientos.

En este capítulo esbozaremos primeramente el proceso de centralización del Estado en su funcionamiento político administrativo, económico financiero, en su concepción del desarrollo regional y en la estructura de su empleo burocrático. Este cuadro, a la luz de las políticas más recientes, apenas ha sido alterado. Asimismo, señalaremos los rasgos concentradores de poder que caracterizan al sistema político, destacando los lugares donde se ubican las resistencias a los cambios democratizadores.

1.1 La centralización político-administrativa del Estado

El proceso de estructuración capitalista de la sociedad venezolana consolidó la tendencia centralista del aparato político-administrativo del Estado, superando las tensiones decimonónicas alrededor del dilema federalismo-centralismo.

En efecto, la modernización tuvo como factor dinamizador el negocio petrolero.³ Este, por la vía de la renta petrolera, fortaleció la capacidad financiera del poder nacional,⁴ permitiendo que el Estado se constituyese en el iniciador de los procesos de transformación en todos los ámbitos de la vida social y política y se desprendiese del nivel y ritmo de las fuerzas sociales internas.

En realidad, y pese a los idearios federalistas de los actores sociales y políticos decimonónicos, el fortalecimiento del poder nacional ya venía dándose pues los líderes federales, una vez que accedían a él, buscaban conservarlo, robusteciendo sus estructuras y ampliando sus atribuciones. Igualmente, la centralización era vista por la sociedad política como un instrumento capaz de propiciar la estabilidad institucional y la viabilidad de la nación.⁵ De esta manera, la tendencia centralizadora fue avanzando desde finales del siglo pasado y en ese sentido destacan los esfuerzos institu-

cionales que se hicieron para lograr la unificación fiscal y militar, la transferencia de atribuciones de los poderes regionales al poder nacional así como la creación de las unidades político territoriales formales, procesos que fueron previos a la economía petrolera.⁶

El gobierno nacional siempre estuvo ubicado en la capital y su entorno geográfico inmediato, ya que era la expresión de un predominio histórico de los grupos dominantes del centro sobre sus análogos regionales. El proceso de modernización capitalista de la sociedad acentuó y profundizó ese predominio al desarticular la base económica y social de los grupos regionales del interior, con lo cual perdieron su capacidad de presión política y por tanto la viabilidad de su inclusión en el modelo de hegemonía que se venía gestando.⁷

En efecto, desarticuladas las bases autónomas de los poderes regionales, por el quiebre de la agricultura de exportación y el auge petrolero, la modernización del Estado venezolano no encontró resistencias para orientarse de manera creciente hacia una centralización del aparato político-administrativo. Los nuevos actores sociales y políticos que surgieron de los procesos de cambio y que aparecerían primeramente en la capital y los núcleos urbanos del centro impulsaron proyectos sociopolíticos de vocación nacional sin cuestionar la necesidad de fortalecer al poder nacional ni trasladar éste a otro ámbito geográfico.⁸

De esta manera, desde mediados de la década del veinte hay un continuo crecimiento de las facultades y atribuciones del Estado, concentrándose las mismas casi de manera absoluta en el nivel nacional. Esta tendencia tiene su expresión más acabada en la Constitución de 1961 y las distintas normas materiales que la complementan, entre ellas, la Ley del Situado Constitucional, la Ley Electoral, la Ley de Coordinación de Inversiones y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Aunque las distintas normas han respetado formalmente el esquema federal del pasado, manteniendo tres niveles de la administración pública (nacional, estatal y municipal) sin subordinación jerárquica ni tutela, el continuo decrecimiento de la capacidad económico-financiera de los niveles subnacionales y la reducción de sus atribuciones por la absorción de las mismas por parte del nivel nacional, han vaciado de contenidos reales sus autonomías formales.⁹

Esta tendencia sigue vigente hoy en día pese a las continuas promesas de descentralización que se han hecho. En 1988 se promulgó la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. Mediante esta Ley el Poder Central, a través del Ministerio de Desarrollo Urbano, despojó definitivamente al Poder Municipal de una de sus más preciadas y específicas competencias, señalada así por la Constitución Nacional. Se trata de la elaboración de los planes de ordenamiento urbano. Ahora es el Poder Central el que para todas las ciudades del país establece por decreto, sin tener que acatar para ello la opinión municipal, lo siguiente: límites urbanos, áreas de expansión futura de las ciudades, usos de la tierra, población futura, densidades de la misma, base económica, trama vial, localización de edificaciones públicas, servicios públicos en lo cualitativo y en lo cuantitativo, zonas verdes y espa-

cios libres, redes de abastecimiento de los servicios, sistemas de drenaje, equipamientos en educación, salud, cultura, deportes, religión.

Las Asociaciones de Vecinos y su Federación, ante la promulgación de esta ley que minimiza el poder local, organizaron una serie de jornadas públicas de análisis de la ley, protestas y juicios que hasta la fecha en nada han terminado.

El carácter presidencialista de la forma de gobierno apoya este centralismo político-administrativo y refuerza los procesos de concentración de poder. En Venezuela, el legislativo ejerce poca capacidad de sanción sobre los niveles ejecutivos, dándose el caso de adelantarse decisiones en ese nivel con escaso apoyo del Congreso. Este puede adoptar sanciones contra los niveles administrativos o cuestionar la conducta del Presidente o de sus ministros sin que esto afecte o signifique remoción de los mismos.¹⁰ Aunado a esto, el Congreso tiene escasa injerencia en la Administración desconcentrada, sobre todo en las empresas del Estado, que funcionan según las formas del derecho privado. La importancia de este sector público tanto en lo económico como en lo político produce una concentración de poder en el Ejecutivo que lo coloca muy por encima de los otros poderes públicos. De hecho esto ha producido una concentración de poder en el Presidente de la República y sus Ministros, sobre todo en aquellos que conforman su gabinete económico. Por otro lado, desarrollaremos posteriormente (véase punto 1.2) cómo en la cúspide del partido de gobierno se produce otro polo concentrador de poder y es en estos dos ámbitos donde se dan los consensos o enfrentamientos políticos destacados.

Hay que señalar que esta centralización político-administrativa se cambió y ha operado como una vía facilitadora de la ejecución de las grandes políticas nacionales. El desdibujamiento de las particularidades regionales y la falta de capacidad económica autónoma de las Entidades Federales mantienen esta tendencia vigente hasta hoy.

1.2 La centralización económico financiera

La centralización político-administrativa descansa sobre la concentración a nivel nacional de los ingresos provenientes de la renta de hidrocarburos y otros renglones de la minería, de la imposición del impuesto sobre la renta, de las tasas arancelarias de importación y otros, los cuales han significado la eliminación gradual y progresiva de la estructura financiera de las Entidades Federales hasta en sus menos significativos aspectos, como la eliminación de la recaudación por papel sellado. Es esto lo que ha propiciado la gradual y progresiva desaparición de la autonomía de los estados.

Para contrarrestar este proceso, desde la Constitución de 1947 se creó la figura del Situado Constitucional, como una partida equivalente al 25%, por lo menos, del total de ingresos por rentas, para ser distribuido proporcionalmente entre las Entidades Federales. A través del Situado Constitucional el poder nacional distribuye a los otros niveles subnacionales cuotas de la renta petrolera, dando origen, por una parte, a que la principal reivindi-

cación de los nuevos grupos regionales haya girado y gire en torno de esta distribución, y en segundo término, a que existan pocas tensiones alrededor del drenaje que se ha hecho desde el poder nacional a las competencias que correspondían a estos niveles.

En la actualidad, la asignación del Situado Constitucional se establece como un mínimo del 15% de los ingresos ordinarios del presupuesto anual y se distribuye entre las Entidades Federales de la siguiente manera: Un 30% del total se reparte por partes iguales entre las Entidades Federales (los estados, territorios y distrito federal) y un 70% en proporción al número de habitantes de cada una de dichas entidades (véase Gráfico 1).¹¹

En 1974, a raíz del crecimiento abrumador de los ingresos petroleros, se dictó la Ley de Coordinación de Inversiones, modificada posteriormente en 1980, a través de la cual el 50% del Situado se destina a programas coordinados, donde en la ejecución de los mismos los ejecutivos regionales y locales participan en la construcción de obras y programas específicos pero con la previa aprobación del Gobierno Nacional (véase Gráfico 2).

El "Coordinado" acentuó el proceso de centralización económica financiera del Estado, sustrayendo hasta un 50% del Situado hacia la realización de programas conjuntos, cuya decisión depende en última instancia del nivel nacional.

Del 50% del Situado Constitucional que reciben los estados, es decir lo no sujeto al Coordinado, entre 10 y 15% se destina a Situado Municipal y se distribuye con los mismos criterios aplicados antes (véase Gráfico 2.)

Los municipios han sufrido, al igual que los estados, mermas en lo que se refiere a la recaudación por la prestación de servicios, ya que éstos han sido progresivamente asumidos por el nivel nacional (agua, recolección de basura, energía eléctrica, etc.). Sin embargo, los municipios retienen algunas facultades de percibir ingresos propios y podría señalarse que como consecuencia de la ampliación de áreas y actividades urbanas, en las ciudades de mayor crecimiento poblacional, algunos municipios han visto crecer significativamente sus recursos fiscales, muy especialmente los provenientes de la renta comercio-industrial y de la inmobiliaria. Este aspecto ha estado presionando por un fortalecimiento político de sus autoridades.

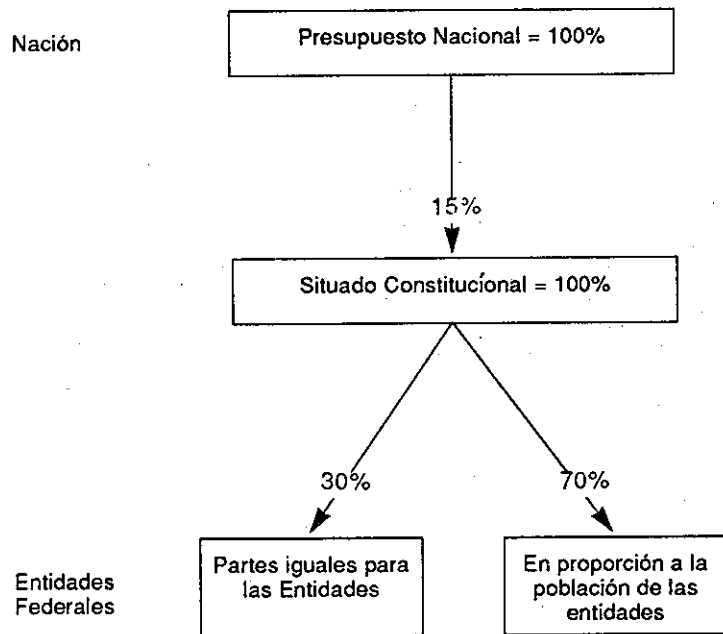
El proceso de centralización económica financiera del Estado podemos verlo reflejado en algunas cifras:

1) Según estas cifras podemos corroborar que la tendencia es a que se mantengan tasas de crecimiento de la distribución del Situado mayores en la Zona Centro Costera, sin importar los grandes desniveles en el desarrollo existente entre las diferentes entidades del país. Como el poder de toma de decisiones se da en última instancia en el nivel nacional, el mecanismo del Situado se ha transformado en una virtual subvención del resto del territorio a las necesidades de esta zona, distorsionando la esencia de este mecanismo.

2) Asimismo, se puede observar que las regiones Central y Capital concentran el 33,3% del total de las asignaciones en los últimos años (1986 y 1987), lo que es casi 1,5 veces superior en cantidad a aquella asignada a las regiones Andina y Nororiental en su conjunto, pese a que estas dos

Gráfico 1
Situado Constitucional

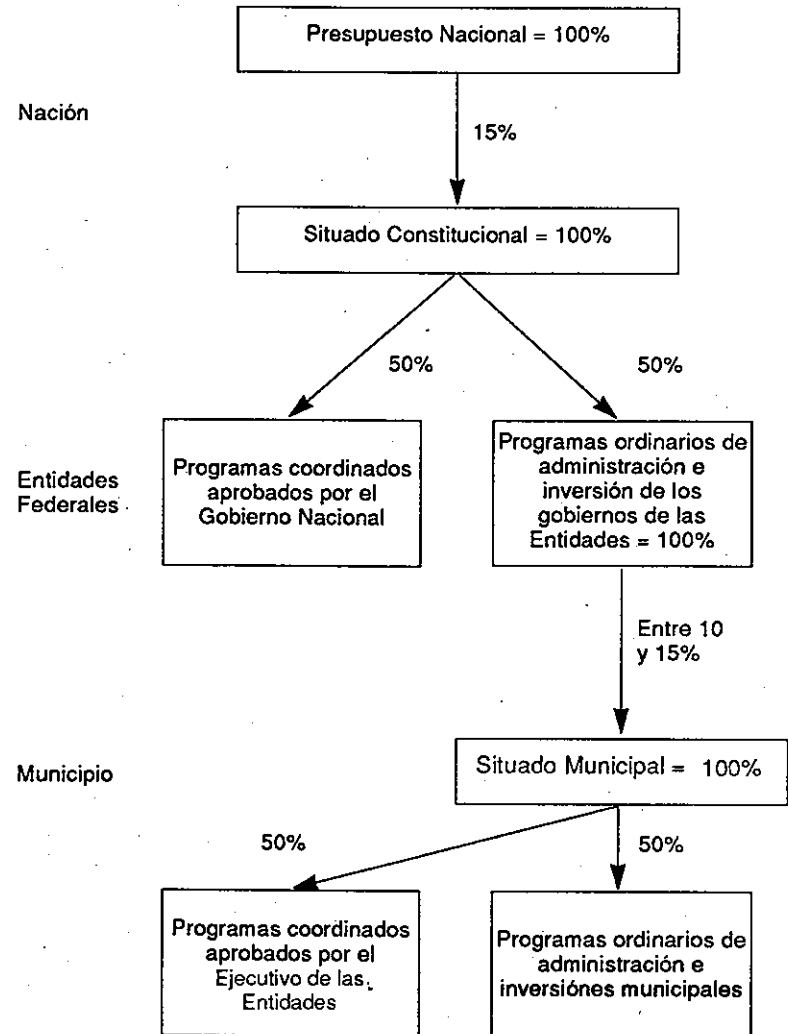
Asignación de recursos del gobierno nacional a los niveles subnacionales según lo dispuesto en la Constitución vigente (1961)



Entidades Federales

Municipio

Gráfico 2
Distribución del Situado Constitucional según la Ley de Coordinación de Inversiones



Nación

Entidades Federales

Municipio

regiones sean 4,1 veces más grandes en territorio. Por otra parte, el Distrito Federal (Caracas) tiene asignado el 11,3% del total del Situado, que es porcentualmente mayor al Situado otorgado a regiones como los Llanos, Zuliana, Insular y Guayana.

3) También podemos corroborar el rol creciente y preponderante del Situado Constitucional en la composición de los recursos de las Gobernaciones con respecto a las otras fuentes de ingreso. Los Ingresos Propios de los estados han venido decayendo en importancia: para 1984 constituían el 11,3% de los recursos, para 1987 son sólo el 1,4% de los mismos, lo cual muestra cómo la centralización política poco a poco ha ido desestimulando la competencia de los estados en la generación de sus propios productos.

Finalmente podríamos señalar dos aspectos más del manejo de recursos a nivel de los estados o municipios. El primero, que la administración de recursos naturales es exclusiva potestad del nivel nacional no teniendo las instancias estatales y locales ninguna injerencia. Si bien podría el poder nacional "delegar" su competencia a estos niveles, los casos más recientes revelan que cuando esto se ha intentado, las presiones de los intereses económicos y políticos nacionales han producido una contramarcha de la delegación.¹²

El otro aspecto se refiere a los recursos que se administran en entes descentralizados. Hasta la década del setenta algunos organismos, tales como el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) y el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), efectuaron traslados de recursos fiscales a organismos locales como ayuda para la elaboración de programas específicos de instituciones locales de desarrollo urbano. Hoy, aparte del Situado, la transferencia de recursos fiscales nacionales se realiza a través de la Ley de Presupuesto de Ingresos y Egresos, mediante la fijación de cifras globales, por capítulos y por programas a cada uno de los ministerios y sus institutos autónomos de adscripción. Ello significa que los niveles de la administración estatal y municipal carecen de injerencia en el manejo de estos recursos.

1.3 La "desconcentración" administrativa

La centralización económico-financiera como apuntábamos se corresponde con una dinámica político-administrativa donde las decisiones se concentran en el nivel nacional. También señalábamos que aunque existen de hecho los tres niveles de la administración (nacional, estatal y municipal), sin subordinación entre ellas, es de la Administración Pública Nacional de donde emanan en definitiva las políticas concernientes tanto al ámbito nacional como a aquel estrictamente regional o local.¹³

La Administración Pública Nacional a lo largo del proceso de diversificación y complejización de los fines y funciones del Estado venezolano ha tenido un crecimiento continuo de sus atribuciones e instancias operativas. En esta evolución su rasgo más distintivo ha sido la tendencia a buscar una mejor y mayor capacidad de acción a través de la desconcentración administrativa.

En efecto, la amplitud de las injerencias y competencias del Estado venezolano, concentrados en el poder nacional, lleva desde la década del treinta a una expansión de la formas del Gobierno Central expresada tanto en variaciones numéricas y funcionales del esquema ministerial como, de manera creciente, en la constitución y desarrollo de los llamados entes descentralizados. Primero serían los llamados Institutos Autónomos los que le permitieron la realización de funciones no contempladas en la organización de los Ministerios, tales como el apoyo crediticio directo al sector privado (Banco Industrial de Venezuela, Corporación Venezolana de Fomento, etc.), o la obtención de mejores rendimientos en ciertas funciones tradicionales como los servicios públicos (Instituto Nacional de Obras Sanitarias, Instituto Nacional de Canalizaciones, etc.). Pero ya para 1950 existían además de aproximadamente 50 organismos con la forma de Institutos Autónomos, 20 con la forma de Empresas del Estado, con lo cual ya se daba la tendencia a ampliar su radio de acción también hacia la producción directa de bienes.¹⁴

A partir de los años cincuenta continúa la tendencia al crecimiento numérico y funcional de estos entes descentralizados de la administración pública nacional, potenciándose la misma hacia mediados de los años setenta para alcanzar una importancia estratégica crucial para el desempeño del conjunto de facultades particulares del Estado venezolano que van desde la producción de servicios comunales y personales hasta la producción directa de la industria básica. Para mediados de los años setenta el sector descentralizado ya absorbía más del 70% del gasto público consolidado y para 1987 se sitúa en el 73% del presupuesto consolidado y se contabilizan alrededor de 519 entes de esta naturaleza operando en el país. Aquí se incluyen empresas productivas de la magnitud de Petróleos de Venezuela (PDVSA) y la Corporación Venezolana de Guayana (CVG).¹⁵

Cabe destacar que esta tendencia al crecimiento del sector desconcentrado de la administración pública nacional ha estado acompañado por el creciente peso de aquellos entes que cumplen funciones financieras o productivas en la forma de Empresas del Estado y Compañías de Economía Mixta. Estas siguen fórmulas del derecho privado y como tal escapan al control previo que ejerce el Congreso sobre los actos del Ejecutivo. El nombramiento del presidente y de las directivas de las diversas empresas es potestad del Presidente de la República. De hecho se trata de una desconcentración administrativa "centralizada" nacionalmente que refuerza la concentración de poder político en el Ejecutivo Nacional y aún de manera más precisa en el Presidente de la República.

Dentro de esta tendencia de la administración nacional se da el caso de la empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA). Siendo empresa del Estado, sus directivas y presidentes son controlados por el Ejecutivo Nacional. Las empresas filiales de PDVSA han ido distribuyendo sus tareas espacialmente, de manera que actualmente se ha ido fortaleciendo una tendencia hacia la dependencia económica y técnica de los estados y municipios donde estas distintas filiales se ubican. Un caso incluso más extremo es el de la Corporación Venezolana de Guayana, cuyo análisis haremos en el ítem dedicado a la regionalización administrativa.

En la década del ochenta, la desconcentración administrativa junto con un incipiente proceso de privatización han sido los instrumentos más utilizados por el Estado para encarar los desajustes económico-fiscales y buscar mayor eficiencia en su gestión.

Dentro de esta concepción, la administración del Presidente Jaime Lusinchi (1984-1988) impulsó durante su primer año de gobierno un Plan de Austeridad que buscaba no corregir la tendencia hacia la desconcentración, sino evaluar y ajustar la situación del sector público desconcentrado, para que cumpliera mejor su cometido. En tal sentido el decreto 55 contemplaba la reorganización de algunos entes así como la liquidación de aquellas empresas que se mostraban especialmente gravosas para el Estado.¹⁶ Aunque algunas reorganizaciones se han cumplido y se liquidaron las empresas Corporación Venezolana de Fomento y Corporación de Mercado Agrícola, el Plan ha resultado insuficiente como instrumento de regulación de este vasto y poderoso sector de la Administración Pública cuyo descontrol ha sido uno de los condicionantes más fuertes de la deuda externa que padece el país.

En cuanto al proceso de privatización, se observa en 1986 medidas del Ejecutivo Nacional tendientes a flexibilizar las condiciones en las cuales operan las inversiones privadas nacionales y extranjeras. En tal sentido el Decreto N° 1.200 de fecha 16-7-1986 levantó ciertas restricciones para estas inversiones en áreas que previamente eran exclusividad del Estado.

La búsqueda de nuevas fuentes de recursos para enfrentar las deficiencias fiscales del Estado han ido dando cuerpo a la privatización. Así, el Presidente Lusinchi informa en su mensaje al Congreso de 1988 del avance de los estudios necesarios para la privatización de las empresas pertenecientes a la liquidada Corporación Venezolana de Fomento, así como de la transferencia de la red de silos y frigoríficos en poder de diferentes entes públicos a manos privadas. El Presidente informa asimismo de la ya existente participación privada en el sector del aluminio, de la petroquímica, del sector carbonífero y de la minería en general, sector que en el pasado fue exclusivamente estatal.¹⁷

1.4 La regionalización administrativa y las Corporaciones de Desarrollo

En 1958, con el decreto N° 492, nació en Venezuela el sistema de planificación. Se creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), estableciéndose que se constituirían organismos con tales características no sólo en el nivel nacional sino en los niveles regionales y locales, encargándose de producir planes a estos tres niveles en forma articulada. Dos años después se creó la primera Corporación Regional, la de Guayana, con amplios poderes y atribuciones en la región. Se creó dependiente directamente de la Presidencia de la República y con bastante autonomía. Sin embargo, debe asentarse que esta Corporación es diferente a las demás debido a que ella representa un proyecto de desarrollo nacional localizado en una región.

En 1962 se formó la Comisión Promotora del Desarrollo de los Andes. En el Plan de la Nación de 1963-1966 se fijaron líneas para el desarrollo regional, constituyéndose la División de Desarrollo Regional en CORDIPLAN y comisiones promotoras en las regiones. Hacia 1964 estas comisiones se transformaron en CORPOANDES, CONZUPLAN (Zulia), FUDECO (Región Centrooccidental) y posteriormente CORPORIENTE.

Las Corporaciones de Desarrollo Regional aparecen reconocidas dentro del sistema de planificación y con atribuciones de planificación y promoción. Sin embargo, las indefiniciones de esta política del Estado han hecho que se enfatice más en el rol promotor de estos organismos que en el efectivo de planificación. Pocas son las Corporaciones que actualmente planifican. En algunos casos estas dos funciones se han diferenciado en dos organismos y hasta han existido casos donde el ente promotor no se entiende con el planificador, y se ha creado otro ente paralelo pero dentro de la estructura de la Corporación. Salvo el caso de una región (Zulia) donde el ente planificador (CONZUPLAN) produjo dos planes regionales, los cuales no acató el ente promotor (CORPOZULIA), ninguna otra Corporación ha realizado planes regionales sino, en el mejor de los casos, un listado de proyectos y acaso avances organizativos en estudios previos a dichos planes.

La regionalización administrativa para la planificación, tal y como se ha expresado en los distintos decretos sobre regionalización desde 1970, responde a ámbitos espaciales diferentes a aquellos político-territoriales de la Constitución. La regionalización administrativa, concebida como política nacional, ha contemplado unidades espaciales mayores a las Entidades Federales siguiendo un criterio de reagrupamientos territoriales para la promoción del desarrollo económico regional. Por ello el esquema de la desconcentración espacial y la fijación de planes para el desarrollo regional ha seguido una lógica distinta a aquella de las unidades político territoriales, haciendo que no haya coordinación entre estos distintos niveles.

Vale la pena resaltar la situación de la Corporación Venezolana de Guayana pues aunque es distinta en sus características al resto de las Corporaciones Regionales de Desarrollo representa un ejemplo extremo de cómo el Estado, a través de la desconcentración administrativa para el desarrollo regional, expresa también una tendencia centralizadora de las decisiones políticas.

La Corporación Venezolana de Guayana (CVG), como se señaló arriba, fue creada por Decreto en 1960 dependiendo el nombramiento de su presidente directamente del Presidente de la República. En principio se constituyó con tres mandatos: aprovechamiento hidroeléctrico del río Caroní, instalación de una Siderúrgica y creación de una ciudad.¹⁸ Decretos posteriores ampliaron su ámbito de acción a los espacios adyacentes de los Territorios Federales Amazonas y Delta Amacuro teniendo injerencia hoy en la Formulación, coordinación y evaluación de planes y programas de toda la zona de Guayana.

Recientemente, por Decreto del 2-2-1984, emanado de la Presidencia de la República, le corresponde también a la CVG la coordinación de todas

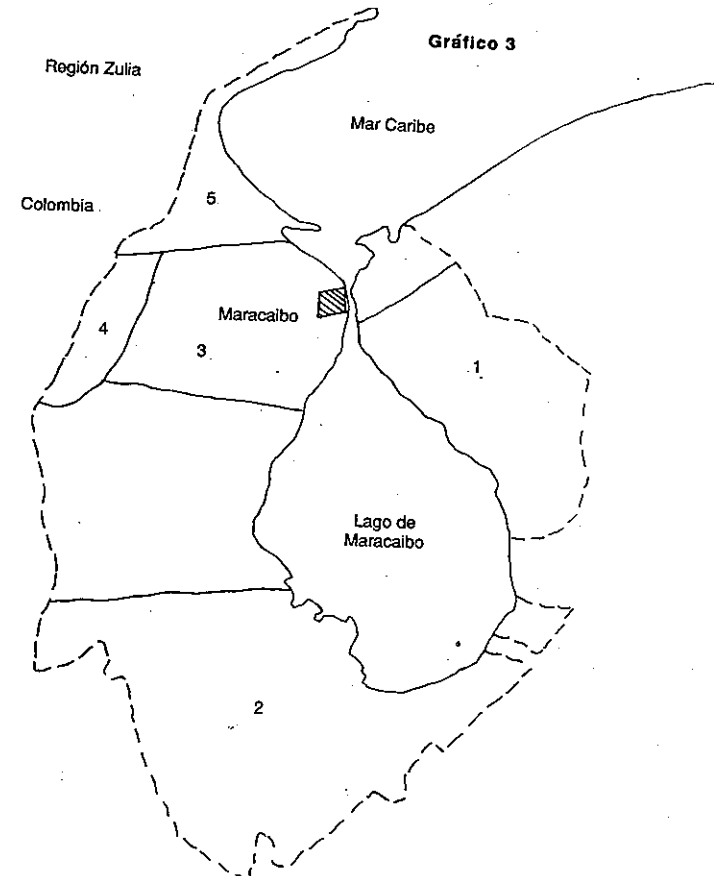
las empresas básicas del Estado establecidas en la región y su presidente fue elevado al rango de Ministro del Ejecutivo, con lo cual se le subordinan institucionalmente los poderes estatales y locales. Así, el Presidente de la CVG se ha constituido en el verdadero poder político de la zona, a través del cual se coordinan las políticas nacionales y regionales del Estado.¹⁹ La magnitud de los recursos que administra esta Corporación ha hecho que cualquier política estatal o local sólo sea viable en la medida en que recibe el apoyo técnico o económico de ella. Y siendo el cargo de presidente de la CVG de confianza del Ejecutivo, al igual que lo son los de las directivas de la Corporación y aquellos del grupo CVG, se ha calificado al presidente de la Corporación como "Virrey", lo que muestra el grado de concentración de poder político que maneja, su autonomía frente a las autoridades políticas regionales y su directa relación con el Ejecutivo Nacional.

Más recientemente la CVG pasará a controlar también las concesiones de oro y diamante de la región como ya se inició con la resolución N° 106 y 107 del 22-4-1986 del Ministerio de Energía y Minas, que le dio injerencia sobre las áreas que comprenden las concesiones de oro de veta localizadas en el Municipio El Callao, Estado Bolívar.

Esta Corporación representa, como habíamos anotado ya, un proyecto nacional localizado en la región. Las otras Corporaciones de Desarrollo más bien han venido sufriendo en la década del ochenta un proceso de minimización y redefinición en su rol, en la medida en que el fomento al desarrollo económico-regional parece haber dejado de ser una prioridad para el Gobierno. El debilitamiento de las Corporaciones de Desarrollo se está dando no sólo presupuestariamente sino en cuanto a funciones y atribuciones territoriales de acción. Se les han disminuido los recursos en los presupuestos nacionales últimos, en la Ley de Ordenamiento del Territorio de 1980 pasaron a ser órganos consultivos de los gobernadores, y más recientemente, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado ha propuesto una redefinición global de la concepción regional, tal y como se ha desarrollado hasta ahora, convirtiendo a las Corporaciones en órganos asesores del ejecutivo regional. Esto lo veremos con algún detalle en el capítulo siguiente.

Además habría que anotar que varias Corporaciones han sufrido fragmentación de sus territorios. Cuando el poder central tiene interés especial en una zona, crea una subregión o un área especial con una autoridad subregional o de área especial, dependiente directamente de él, para el manejo de ese territorio. Estas autoridades para todas sus acciones sólo siguen líneas del Ejecutivo Nacional y obvian a los entes y autoridades regionales incluyendo a los gobernadores. El caso de la Región Zulia es patético en este sentido. (Ver gráfico 3).

En el V Plan de la Nación (1976-1980) hubo manifiesta preocupación del Gobierno por disminuir los desequilibrios regionales en cuanto a distribución de la población, de las actividades económicas y del bienestar, buscando tanto la integración de la economía regional como la atenuación de su dependencia del centro. Privó entonces el enfoque espacial considerando los aspectos físicos, sociales y económicos. Se escogieron áreas priori-



Límites originales de la región: -----

1. Territorio petrolero manejado desde el Centro por el Ministerio de Energía y Minas. (Subregión con autoridad de Área).
2. Territorio agrícola manejado desde el Centro por el Ministerio de Agricultura.
3. Planicie de Maracaibo, territorio agrícola manejado desde el Centro por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en acuerdo con CORPOZULIA.
4. Zona carbonífera: minas de Guasare, manejada por Petróleos de Venezuela, desde el Centro.
5. Zona Goajira, fronteriza donde intervienen 4 organismos del Poder Central.

tarias de crecimiento localizadas en las regiones, hacia donde orientar recursos financieros e inversiones que promovieran su desarrollo y la redistribución de las actividades económicas y de la población, en busca de un mayor equilibrio y una ordenada ocupación del territorio.

Este V Plan buscó un mayor equipamiento físico y social de las regiones por parte de la acción pública e introdujo incentivos para lograr el desplazamiento adecuado de acciones privadas. Con este objetivo se estableció la política de desconcentración económica, la cual dividió al país en tres zonas:

1. De restricción absoluta para la instalación de nuevas actividades (Caracas y alrededores).
2. También de restricción, sólo permitiendo completar lo ya empezado (la zona considerada central, es decir el eje industrial Caracas - Puerto Cabello, inmediata a la anterior).
3. De incentivos, correspondiendo con áreas prioritarias determinadas en el resto del país.

A esta propuesta inicial se agregó a última hora una zona adicional periférica a la 1 y a la 2 que tendría los mismos incentivos que la 3 y ello desnaturalizó la política que prometía contribuir al objetivo buscado y la experiencia dio bajos resultados como en otros países de América Latina. Habría que agregar que las indefiniciones con respecto a una estrategia global, como ya se apuntó, han transformado la política espacial en un mero mecanismo de redistribución y no, como se esperaba, en un instrumento para la desconcentración económica.

El último Plan de la Nación (1984-1989) fue el resultado de la aplicación de una nueva concepción y metodología, la de la planificación estratégica, a los planes nacionales. Este Plan en su fase de formulación y elaboración estimuló ampliamente la participación regional y trajo el planteamiento de cambiar las unidades espaciales de referencia (las regiones tales y como estaban concebidas anteriormente) por el de las Entidades Federales. Sin embargo, este VII Plan tuvo una existencia efímera ya que luego de innumerables conflictos se produjo la renuncia del Ministro de CORDIPLAN, responsable del Plan, y éste fue "engavetado".²⁰ Desde entonces operan Planes Anuales que no han modificado directrices globales anteriores ni dado mayor aliento al desarrollo económico regional.

También hay que considerar la inadecuación de la administración pública a la regionalización, su lógica de funcionamiento que poco ha variado. Con respecto a ello cabría notar que la regionalización no le es útil a todos los sectores de esa administración pública. Por ello, y por la lógica ya señalada, no hay coherencia entre las instituciones de desarrollo regional y los proyectos y programas que se implementan desde el nivel nacional.²¹

Finalmente faltaría agregar que las manifestaciones regionales de poder resultan débiles e inconexas y las autoridades que se crean desde el Ejecutivo Nacional en las regiones han terminado convirtiéndose en representantes de ese Ejecutivo y no de los intereses regionales o locales.

1.5 La centralización burocrática

Todo cuanto se ha venido señalando tiene su expresión en lo referente al empleo burocrático en los diferentes niveles de gobierno. En este renglón aparece con toda claridad la relevancia que tiene el nivel nacional frente a los niveles regionales y locales.

A los fines de estudio del empleo burocrático se ha clasificado al mismo en siete renglones:

1. Administración Central
- 2- Institutos Autónomos
- 3- Entidades Federales
- 4- Concejos Municipales
- 5- Empresas Públicas de Servicios (CANTV, VIASA, etc.)
- 6- Empresas Públicas Petroleras
- 7- Empresas Públicas Financieras

Visto territorialmente, para 1971 las regiones Capital y Central abarcaban en conjunto el 40,4% de la población total del país, el 46,3% de la población ocupada y el 53,8% del empleo burocrático. En 1978 la tendencia a la centralización del empleo burocrático seguía creciendo ya que estas regiones representaban porcentualmente el 57,1% del empleo público, tendencia que ha continuado acentuándose.

Visto desde los diferentes niveles de adscripción, en 1986 la Administración Central tenía el 43,7% del empleo burocrático y el 38,3% del gasto en remuneraciones. Si a esto le sumamos el 16,5% de los Institutos Autónomos, el 16,6% de las empresas públicas no financieras, el 2,2% de las financieras y el 4,3% de las empresas petroleras, tenemos que para 1986 el 79,7% del empleo burocrático está dependiendo del poder central.

Más notorio aún son las cifras proporcionadas por la Oficina Central de Estadística e Informática. Según éstas se observa que el poder central maneja los renglones Administración Central, Institutos Autónomos, Empresas Públicas, Empresas Públicas Petroleras y Empresas Públicas Financieras, es decir el 83,4% del empleo burocrático para 1986, mientras los estados y municipios sólo el 16,6%. Por otra parte, el empleo de las Entidades Federales es prácticamente similar al de los Institutos Autónomos en su totalidad y corresponde al 14,3% del total nacional, señal de la poca relevancia que tienen. El empleo local (Concejos Municipales) apenas llega al 2,3% del total, es decir, que prácticamente carece de importancia dentro del proceso burocrático.

Este proceso centralizador en sus distintos aspectos político-administrativo, económico-financiero, burocrático y del desarrollo económico regional constituye, en nuestra opinión, una tendencia central e histórica del proceso sociopolítico venezolano y si bien ha estado en los últimos años acompañado por tensiones sociales regionales, éstas no son generalizables a todo el ámbito político de la sociedad ni guardan homogeneidad en sus causas.

Cuadro 1
Distribución Porcentual Comparativa de la Población Total
de la Población Ocupada y del Empleo Burocrático a Nivel Regional

	1971			1978		
	Pobiac. Total	Pobiac. Ocupada	Empleo Burocrát.	Pobiac. Total	Pobiac. Ocupada	Empleo Burocrát.
R. Capital	25,3	31,2	39,3	25,9	30,8	45,7
- AMC	20,4	26,3	32,7	21,0	26,2	40,8
- Resto	4,9	4,9	6,6	4,9	4,6	4,9
Central	15,1	15,1	14,5	15,2	15,1	11,4
Occidental	14,9	13,3	10,5	14,7	13,5	10,7
N. Oriental	13,0	11,2	10,6	12,7	11,5	8,6
Zulia	12,1	11,2	8,5	12,2	11,3	6,9
Los Andes	13,7	12,7	10,7	13,8	12,8	11,9
Guayana	5,9	5,3	5,9	5,5	5,0	4,8
Venezuela	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Censo 1971 y Encuesta Hogares 1978.

Cuadro 2
Empleo por Rengiones de la Administración Pública

Rengión	1983	1986	%
1. Administración Central	379.335	406.624	43,7
2. Institutos Autónomos	138.620	154.045	16,5
3. Entidades Federales	136.691	133.189	14,3
4. Concejos Municipales	17.168	21.881	2,3
5. Empresas Públicas	162.316	154.526	16,6
6. Empresas Públicas Petroleras	41.302	40.264	4,3
7. Empresas Públicas Financieras	19.716	20.827	2,2
Total	895.148	931.356	100,0

Fuente: OCEI, Indicadores de la Fuerza de Trabajo, años 1983 y 1986.

Cuadro 3
Composición Porcentual del Número de Trabajadores del
Sector Público y de su Remuneración Anual. Período 1983-1986

Concepto	1983	1984	1985	1986
Administración Central:				
Nº de trabajadores	42,4	43,9	43,9	43,7
Gasto Anual en Remuneraciones	37,4	37,0	36,2	38,3
Institutos Autónomos:				
Nº de trabajadores	15,5	16,0	17,1	16,5
Gasto Anual en Remuneraciones	16,3	16,0	16,9	14,5
Entidades Federales:				
Nº de trabajadores	15,3	13,2	13,4	14,3
Gasto Anual en Remuneraciones	11,0	10,3	12,8	11,6
Concejos Municipales:				
Nº de trabajadores	1,9	1,9	2,4	2,3
Gasto Anual en Remuneraciones	1,6	1,7	2,2	2,0
Empresas Públicas no Financieras:				
Nº de trabajadores	18,1	18,1	16,7	16,6
Gasto Anual en Remuneraciones	20,4	20,2	18,9	21,0
Empresas Públicas Petroleras:				
Nº de trabajadores	4,6	4,6	4,5	4,3
Gasto Anual en Remuneraciones	10,3	11,9	10,5	10,1
Instituciones Públicas Financieras:				
Nº de trabajadores	2,2	2,3	2,1	2,2
Gasto Anual en Remuneraciones	2,8	2,9	2,5	2,5
Totales				
Nº de trabajadores	100,0	100,0	100,0	100,0
Gasto Anual en Remuneraciones	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: OCEPRE, Presupuesto Consolidado del Sector Público, 1984, 85 y 86.

1.6 La concentración de poder en el sistema político venezolano

La concentración de poder que caracteriza al sistema político venezolano ha sido un condicionador de la tendencia centralista del Estado, pero también ha sido reforzado por las estructuras y acción de éste. En este sentido, existe una vinculación orgánica entre ambos aspectos de la organización política de la sociedad, que configura un cuadro histórico global de centralización y concentración.

El modelo hegemónico venezolano actual tuvo sus raíces en un proceso sociopolítico que favoreció el acceso al poder de organizaciones de carácter pluriclasista y capacidad de cobertura nacional.²²

Durante los años de transición sociopolítica de la sociedad venezolana, un lapso que podríamos extender hasta 1958, cuando se instaura el régimen de democracia partidista actualmente vigente, el conjunto de tensiones y conflictos alrededor del modelo hegemónico adecuado al modelo de desarrollo industrialista, dio lugar al ensayo de distintas hegemonías. De ellas, terminó por encontrar viabilidad la concepción de democracia burguesa con eje en los partidos políticos que caracterizó a la gestión del trienio 1945-1948, y que será la inspiración y matriz de la actual, aunque en su nueva versión de 1958 en adelante se introdujeron algunas modificaciones.²³

Estos años de transición estuvieron signados por una dinámica de creciente organización y movilización de la sociedad civil que poco después dio paso a la articulación de intereses alrededor de los partidos políticos de vocación pluriclasista y capacidad para la organización a nivel nacional. Entre éstos, Acción Democrática fundada en 1941 como una organización vertical y centralista, presentaría un proyecto sociopolítico de contenido democratizador, donde el partido vendría a jugar un rol central en la mediación entre Estado y sociedad. Su paso por el poder durante el trienio 1945-1948 llevó su ideario a la Constitución de 1947, que si bien fue abandonada durante los años de la hegemonía militar (entre 1948 y 1958), fue rescatada y fortalecida a partir del 58 cuando de nuevo AD llegó al poder en elecciones que sucedieron a un golpe cívico-militar.²⁴

El liderazgo de AD y el conjunto de pactos y concertaciones sobre los cuales se erige el modelo hegemónico actual, consolidó el carácter de los partidos políticos nacionales como mediadores básicos entre sociedad y Estado. Por otra parte, el denso y complejo tejido de las concertaciones que propiciaron la estabilidad institucional fue homogeneizando la práctica, ideología y concepción organizativa de los partidos políticos pactantes, fortaleciendo a su vez la concentración de poder de decisiones en sus cúpulas dirigentes.

El sistema político venezolano funciona a través de una "conciliación de élites", lo cual quiere decir que toda decisión emana de un grupo reducido de dirigentes que negocian entre sí, de acuerdo a sus intereses, las líneas de la política nacional. La conciliación se produce entre líderes políticos fundamentales (los signatarios de Punto Fijo y otros pactos), las figuras centrales que ejercen el control sobre los aparatos de partido y la representación máxima de las organizaciones asociativas del capital y el trabajo.

También se incorporan a la conciliación los más altos representantes del sector militar y eclesiástico.²⁵

Esta concentración de la capacidad de toma de decisiones en manos de unos pocos dirigentes nacionales, tanto de los partidos como de las organizaciones corporativas del capital y el trabajo e instituciones sociales (ejército e Iglesia), ha tenido como apoyo la organización misma de los partidos políticos que siguen una orientación vertical y centralista en sus senos. En el caso de AD, el partido más fuerte y el que ha gobernado por más tiempo desde 1958, esta tendencia al control exclusivo de toda directriz por parte de su cúpula, se ha ido acentuando hasta producir el fenómeno del llamado "cogollo", que consiste en que es un mini-grupo de su Comité Ejecutivo Nacional (CEN) el que toma toda decisión del partido. Los estatutos más recientes de AD ilustran esta tendencia al vaciar de competencias significativas a sus organizaciones de base y al cuidar en elecciones de hasta tercer y cuarto grado la composición de sus instancias de decisión última.²⁶

El esquema de democracia centralista de AD y la conformación de un "cogollo" se extiende también a la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), cuyos estatutos también garantizan la inamovilidad de sus líderes históricos y la concentración de atribuciones y poder en la cúpula organizativa.²⁷ COPEI, con algunas peculiaridades, ha asimilado también las pautas de AD.²⁸ Para el sector empresarial esta situación es distinta pues su organización y dinámica permite una mayor movilidad y ascenso en sus cuadros dirigentes. De allí que dependiendo de la fracción hegemónica de turno, la concertación sobre políticas económicas sea variable. También podría agregarse que existen poderosos grupos económicos cuya mediación con el Estado se da directamente, sin necesidad de recurrir a la mediación institucional representada por FEDECÁMARAS.

Se da así entre los actores hegemónicos un cuadro de alta concentración del poder político en pocas manos. Las cúpulas de los partidos y de la CTV, junto con los máximos representantes del sector empresarial, concertan de acuerdo con sus intereses, produciéndose la toma de decisiones en el sistema político con escasa o casi nula participación de la ciudadanía o de las bases de estas organizaciones.

Un factor que ha concurrido a consolidar este fenómeno es el papel central del Estado como redistribuidor de la renta petrolera, y la característica que ha derivado de esta condición es su rol esencial de legitimador del sistema político venezolano. En efecto, el Estado devino, por su capacidad financiera y su injerencia orgánica en todos los órdenes de la vida social, principal garante de los acuerdos y pactos establecidos entre actores políticos, cumpliendo un papel de regulador y mediador de las relaciones socio-políticas.²⁹ Esto, que explica la relativa ausencia de conflictos desestabilizadores del modelo durante casi treinta años, ha estimulado a su vez la acentuación de la vocación concentradora de poder de los actores hegemónicos, al serles más fácil el acceso a los recursos y la satisfacción de sus distintas demandas, concentrando y centralizando poder de acción y decisión en el seno de sus organizaciones. De esta manera el modelo se ha rigidizado

excluyendo la posibilidad de incorporar nuevos actores o de ampliar la participación interna en las organizaciones.

El Estado ha condicionado otro aspecto característico de las reglas de juego del sistema político: el bipartidismo. El control del gobierno por parte de los dos grandes partidos políticos, AD y COPEI, desde los años sesenta, ha producido una utilización de los recursos estatales para sufragar los gastos en que incurrían estos partidos. Independientemente de los aportes institucionales contemplados por las leyes venezolanas, el acceso al poder pone en manos de estos partidos un conjunto de recursos —influencias, dinero y cargos— que fortalecen sus posiciones, poniendo a las otras organizaciones partidarias en incapacidad de competir con ellos.³⁰ De tal manera, se ha consolidado un sistema de dos partidos dominantes, donde los recursos del Estado pasan a ser distribuidos, entre otros criterios, con miras a preservar al sistema bipartidista constituido.

La alta concentración de poder para la toma de decisiones que se produce en los "cogollos" partidistas, aunado a la orgánica vinculación que se establece entre ellos y el Estado, ha propiciado de manera creciente una identificación entre el poder del Estado y el poder de estos "cogollos". Venezuela padece un continuo proceso degradador de la democracia representativa donde el acceso a los cargos del Estado y las decisiones sobre política pública se dirimen en las cúspides partidistas, especialmente en el Comité Ejecutivo Nacional de AD, y aún más en el llamado "cogollo" de ese partido. Para ilustrar un poco esto, basta saber que es en este ámbito donde se ha negociado durante el gobierno de Lusinchi los nombres de quienes ocupan los más altos cargos judiciales, la Contraloría de la República, la Fiscalía, los "independientes" de las Juntas Electorales, así como las distintas propuestas sobre reforma del Estado.³¹

La penetración partidista en las formas organizativas de la sociedad civil ha sido otro elemento acentuador de la concentración de poder. Se derivó tanto de este papel preeminente de los partidos nacionales en el sistema político como de sus estrategias explícitas en los años sesenta de controlar cualquier forma organizativa como garantía para la estabilidad institucional.³² Esto, que ha desembocado en una sujeción partidista de los gremios profesionales y otras formas organizativas, sólo en los últimos años se ha visto cuestionado y rechazado por algunos nuevos movimientos sociales.³³

La diversificación y complejización de la sociedad, un resultado del desenvolvimiento del proyecto sociopolítico del 58, ha originado, como uno de los aspectos más conflictivos de la realidad sociopolítica actual, la emergencia de nuevos actores sociales que luchan por encontrar espacios autónomos para desarrollarse y hacerse oír. La casi nula disposición por parte de los actores hegemónicos de modificar los esquemas de concentración de poder y cambiar sus actitudes de cooptación y sujeción hacia la sociedad civil mantiene una tensión creciente en el sistema político y deslegitima tanto al sistema como a sus actores hegemónicos.

Estos procesos de concentración de poder político a nivel nacional se han reflejado también en todos los niveles subnacionales, donde el ejecutivo estatal y las cúpulas de los partidos a nivel regional reproducen el

esquema concentrador. Cabe destacar que los Gobernadores de Estado hasta la actualidad son nombrados directamente por el Presidente de la República, lo cual mediatiza su papel como representantes regionales. Igualmente, los dirigentes partidistas regionales, que dependen para su carrera política de los apoyos de las direcciones nacionales, han estado más vinculados a los dirigentes nacionales que a sus propias bases locales.³⁴

Esta situación, sin embargo, parece estar cambiando en la medida en que recientemente han aparecido algunos liderazgos regionales que vienen presionando por mayor espacio en el seno de los partidos y mayor injerencia en el reparto de los cargos en el nivel estatal. Así, en las últimas discusiones internas de los partidos para elaborar las listas de diputados y senadores al Congreso Nacional, como aquéllas de las Asambleas Legislativas, se vienen observando niveles crecientes de tensión entre los "cogollos" nacionales y los cuadros medios de liderazgo. Esto que es un fenómeno bastante incipiente, está condicionado por la aparición de líderes regionales sin afinidad militante con los partidos tradicionales, lo cual ha obligado a éstos a repensar sus listas y aunar a sus potenciales líderes regionales para no perder su cobertura en el electorado. Los próximos comicios de diciembre de 1988 permitirán evaluar la fuerza de esta nueva tendencia.

En síntesis, en Venezuela cualquier demanda de la sociedad ha sido filtrada por los mecanismos arriba descritos, llegando a una respuesta sólo después de que las peticiones son asumidas como propicias por los partidos (por sus "cogollos") y sometidas a la concertación entre los actores hegemónicos.

II. Coyuntura actual y demandas de descentralización

Las limitaciones del modelo de desarrollo venezolano se han manifestado con toda crudeza en la década del ochenta produciendo en la sociedad y sus actores una creciente conciencia sobre los efectos perversos de la exclusiva dependencia al petróleo en la economía, la política y la vida cotidiana. La incierta posibilidad de seguir usando el recurso hidrocarburo para el crecimiento y la estabilidad económico-social y política, así como las necesidades de transformación exigidas por una nueva realidad social, han venido impulsando un proceso bastante intenso y generalizado de cuestionamiento tanto del modelo de desarrollo como del modelo hegemónico vigentes en Venezuela desde 1958.

En las próximas líneas destacaremos algunos puntos que ocasionan tensión y malestar entre los actores políticos y sociales, para detenernos seguidamente en las propuestas que sobre descentralización del aparato político ha presentado la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Estas propuestas fueron el resultado de un proceso de consulta y negociación, lo cual les imprimió un cierto grado de consenso para el momento en que fueron elevadas al Ejecutivo Nacional y presentadas a la opinión pública.

II.1 Los aspectos deslegitimadores de la centralización estatal y partidista

Señalábamos arriba el cambio en la conciencia política de la sociedad que ha venido impulsando en los años ochenta un continuo proceso de tensiones y malestares sociales alrededor de los aspectos considerados no deseables o perversos del proyecto sociopolítico modernizador. Igualmente, desde que se inicia la década, encontramos la elaboración, por parte de algunos actores sociales y políticos, de documentos para salir de la llamada "crisis".

Esta misma preocupación se ha reflejado en la conducta del Estado, que sobre todo bajo la gestión de Jaime Lusinchi (1984-1988) ha dejado expresado, tanto en el fracasado VII Plan de la Nación,³⁵ como en el decreto de creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), su intención de promover desde el espacio institucional las líneas de orientación para adecuar la sociedad a los nuevos requerimientos.

En documentos y acciones tanto de los partidos como de agrupaciones sindicales y civiles, si bien las alternativas no se han hecho claras ni en su mayoría han gozado de consenso, casi todas han prestado atención al problema de la centralización y concentración de poder en la organización política de la sociedad.

En este sentido, las demandas de descentralización del aparato político administrativo del Estado y de democratización del poder en el sistema político han sido hechas por distintos actores, que visualizan la problemática desde diferentes ópticas, dependiendo de cuál sea la concepción que tengan del papel del Estado en las nuevas circunstancias de estos años.

Podríamos esquematizar el debate a partir de dos posiciones extremas: una con asidero en las teorías neoliberales, según la cual el sentido fundamental de una reforma del Estado consistiría en una reducción de su "excesiva" intervención en la sociedad y especialmente en la vida económica.³⁶ En este enfoque las demandas se dirigirían, más que hacia una descentralización política administrativa, a una privatización de las empresas del Estado y a una racionalización de la estructura administrativa para reducir el gasto público. Dentro de esta óptica la desconcentración administrativa aparece como necesaria en una agenda donde el Estado primero se ha desprendido de un conjunto de funciones. Se reconoce la pertinencia de la descentralización de las decisiones políticas del Estado pero siempre que sea "moderada". La democratización o desconcentración del poder en el sistema político se ve con buenos ojos básicamente porque contribuiría a disminuir la influencia partidista en todas las esferas de la vida nacional.³⁷

En el otro extremo tendríamos una posición que señala que los elementos críticos que presenta la sociedad se originan menos en la sobreintervención del Estado y más en el carácter elitescos o concentrador de poder del sistema político. En esta posición se resalta la debilidad del Estado frente a la presión de los grupos de poder y las relaciones de control y manipulación que ejercen los aparatos partidistas sobre éste y la sociedad civil. En esta lógica, las demandas giran de modo esencial sobre la necesidad de

democratización y descentralización en todos los niveles de la estructura estatal y del sistema político.³⁸

Entre estos extremos se sitúan los actores, pudiéndose señalar que si bien no pareciera haber actor alguno que no se pronuncie por la descentralización de las decisiones políticas, ésta ha sido la demanda a la cual tanto el Estado como el sistema político tienden a ser más renuentes a satisfacer. Esto no significa que las proposiciones de simplificación o desconcentración administrativa han sido satisfechas, pero en estos campos las resistencias obedecen más a la inercia y lentitud propias del aparato burocrático que a la falta de voluntad política del Gobierno o los actores. Sin embargo, las tensiones también sobre este tipo de reformas han estado presentes.

El problema de la escasa o nula capacidad de decisión de las instancias regionales —ya sean las concebidas para el desarrollo económico-regional o las político-territoriales (las Entidades Federales) —ha venido siendo resaltado por algunos actores pues los altibajos de los recursos fiscales muestran descarnadamente la vulnerabilidad de las políticas regionales dependientes de la voluntad política nacional. Así, se viene tomando conciencia que la continuación, y aún la existencia de los planes de desarrollo económico-regional, dependerá mucho de la presencia de actores con intereses regionales que sean capaces de generar presión sobre órganos de decisión nacional. A su vez, el resguardo de estos intereses exige cuotas de poder para las sociedades regionales de modo que puedan administrar y tomar decisiones en sus ámbitos de acción.

En este sentido, se observa el fortalecimiento de algunas formas de articulación de los intereses regionales, que como tales existen en Venezuela desde los años sesenta. Estas formas asociativas —a veces son las Corporaciones Regionales de Desarrollo, otras, instituciones universitarias o académicas o también medios de comunicación regional o local y algunos, por lo general, pequeños y medianos empresarios— acompañan sus peticiones de contenidos de descentralización administrativa y transferencia de competencias y facultades a los entes regionales, estatales y locales. Igualmente, ciertos elementos de la identidad y cultura regional del pasado han permanecido en algunas regiones, contribuyendo a crear condiciones favorables para una cohesión social de la zona en pro de los intereses regionales. El caso zuliano es, en este aspecto, quizás el más significativo.³⁹

Pero la agregación de intereses alrededor de proyectos y actores de carácter regional es un proceso poco desarrollado en Venezuela. Igual puede decirse de actores articulados en el nivel de una Entidad Federal. La dependencia del ingreso fiscal sigue siendo lo dominante y los sectores económicos que se han constituido a su sombra buscan, una vez que han adquirido algún peso económico, la expansión de sus bases territoriales en términos nacionales y aún transnacionales, como el vehículo a través del cual adquieren capacidad de presión sobre el poder político. Por ello, casi siempre aparece la demanda de descentralización como una reivindicación del mediano o pequeño empresario además de las personalidades, universidades o medios de comunicación de la zona.

Más significativa ha sido la tendencia a la constitución de actores de carácter urbano y local que buscan control e injerencia en los niveles municipales del poder político y de la administración pública municipal. La inflación de la Administración Pública Nacional ha venido distorsionando la capacidad de intervención eficiente y sensible del Estado en las esferas más locales, provocando un malestar generalizado de las poblaciones de los grandes centros urbanos que ven día a día disminuidos la calidad de vida y condiciones de su entorno. Por otra parte, los actores hegemónicos del sistema político, excesivamente concentrados en los problemas generales de la política nacional y en el juego legitimador del modelo hegemónico, tienden a considerar este nivel como ámbito propicio para la satisfacción de demandas clientelares, además de que no poseen orientaciones definidas sobre él. Esto, acompañado por la falta de participación real en las decisiones de aquellos que se ven afectados por las mismas, ha provocado una eclosión de los movimientos vecinales y afines, dando a las reivindicaciones municipales una fuerza mayor que las ubicadas en ámbitos espaciales más amplios.⁴⁰ Por ello, el tipo de organizaciones de carácter local ha logrado desarrollarse, cohesionarse y presentar propuestas concretas para la revitalización de los municipios, así como han contribuido, mediante movilizaciones y nuevas estrategias de lucha, a hacer más apremiantes las reformas en este nivel del Estado y del sistema político.

Los nuevos actores sociales, en especial las asociaciones vecinales, cooperativas, ecológicas y afines demandan, además de cambios en las normas municipales y el levantamiento de las restricciones que les son impuestas en los ámbitos donde les corresponde actuar, la urgencia de democratizar las organizaciones político-partidarias como mecanismo para legitimar a los mismos y detener el proceso de deterioro de sus imágenes ante el ciudadano común. Algunos medios de comunicación y personalidades aisladas también han llevado una línea de continua atención a estas demandas de democratización y descentralización local, contribuyendo a presionar a los partidos hacia la toma de decisiones sobre las propuestas de reforma del sistema político en este nivel.⁴¹

Los actores hegemónicos, particularmente los dos grandes partidos que se alternan en el gobierno, si bien se hacen eco de las demandas de descentralización y democratización, están detenidos por sus temores a perder posiciones de poder.⁴² En este sentido las distintas propuestas que han surgido para democratizar, descentralizar o desconcentrar, no han logrado hasta hoy una materialización en leyes o normas coherentes.

En las próximas líneas examinaremos las propuestas de desconcentración del poder y descentralización territorial y política emanadas de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en los años 1986 y 1987. Dichas propuestas nos servirán para evaluar hacia dónde se dirigen las principales demandas de los actores políticos y sociales sobre este tópico, al mismo tiempo que servirán de confrontación con el capítulo I donde analizamos las tendencias del Estado y del sistema político actual.

II.2 La COPRE y la reforma del Estado

Los últimos años de la gestión del Presidente Herrera (1979-1984) se caracterizaron no sólo por la manifestación visible del deterioro de la economía venezolana, sino también por un aislamiento del gobierno democratacristiano frente a los demás actores políticos y sociales, incluyendo a la mayor parte de su propio partido (COPEI).⁴³ La contienda electoral de 1983-1984 estuvo por ello fuertemente centrada en ofrecimiento de reconciliación, nuevas alianzas y acuerdos que permitieran la reagrupación de los actores en torno del nuevo gobierno electo.

En este contexto el partido AD y su candidato Jaime Lusinchi presentó al electorado un programa titulado "Un pacto para la democracia social" que expresaba la voluntad de ese partido de abocarse al establecimiento de un nuevo pacto, actualizador de aquellos realizados a finales de los años cincuenta, tomando en cuenta la serie de demandas que desde los partidos y la sociedad civil venían haciéndose.

La victoria contundente de Lusinchi y del partido AD permitió en los primeros meses de la nueva gestión gubernamental poner en práctica desde el Estado las ofertas. Así, en diciembre de 1984, por decreto presidencial, se creó una Comisión asesora del Ejecutivo, que con una composición bastante amplia y heterogénea, estaría destinada a ser el instrumento a través del cual se iniciarían los procesos de la reforma del Estado venezolano.⁴⁴

Una de las características más resalantes del trabajo de esta Comisión (COPRE) fue la disposición y voluntad que tuvo para procesar en su seno el conjunto de demandas provenientes de los distintos actores políticos y sociales. A pesar de que la mayoría absoluta que tenía AD en el Congreso le hubiese permitido llevar adelante por sí sola las reformas, la Comisión buscó llegar a formulaciones que llevasen un grado de consenso de los otros actores, con lo cual garantizaría la viabilidad de las mismas con un mínimo de tensión. En este sentido desde 1985 y en forma ininterrumpida, la COPRE llamó a consulta a un amplio espectro de personalidades y agrupaciones políticas y civiles, presentando a partir de 1986 y hasta la fecha nueve documentos oficiales y un conjunto de proposiciones y proyectos provisionales con el fin de estimular el debate, mantener la atención pública sobre las reformas y adelantar en las mismas.

Dos documentos oficiales presentan especial interés para nosotros pues se centran en propuestas de descentralización: *Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela* (julio, 1987) y *Propuesta para impulsar el proceso de descentralización territorial en Venezuela*, del mismo año. Además de estos dos textos referidos específicamente al tema, un documento anterior de la COPRE, *Propuestas para reformas políticas inmediatas* (mayo, 1986), las complementa y apoya al dar una visión global y coherente sobre la concepción descentralizadora de la Comisión y al presentar las propuestas sobre desconcentración del poder en el sistema político venezolano.⁴⁵

Cabe señalar que este esfuerzo institucional no logró cumplir las

expectativas generadas. La COPRE, que en un principio pareció contar con todo el apoyo del Gobierno y con la mayoría absoluta del partido de Gobierno en el Congreso Nacional, una vez que se empezaron a conocer oficialmente sus propuestas vio cambiar su contexto político. Puede afirmarse a escasos tres meses de la culminación de la administración de Lusinchi, que los obstáculos que impidieron la realización de las reformas, tal como fueron concebidas en su globalidad, provinieron fundamentalmente de dos actores: el Gobierno y el partido de gobierno.

Ha quedado del esfuerzo de este organismo en lo referente a descentralización y democratización, la promulgación de la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores y reformas puntuales a la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley Orgánica del Sufragio. Una evaluación de lo logrado se hará en el capítulo III de este estudio.

1) Propuestas para reformas políticas inmediatas⁴⁶

Este documento, el primero que presentó la COPRE al Ejecutivo Nacional y a la opinión pública, no es sólo el punto de entrada a la concepción descentralizadora y democratizadora que guía las propuestas de la Comisión, sino que en cierta forma sintetiza el contenido más estrictamente político de las mismas. Por haber sido las primeras propuestas emanadas de la COPRE, parecieran, asimismo, que son la condición previa y necesaria para avanzar realmente en el proceso de descentralización del Estado.

La COPRE considera en él que el proceso de democratización progresiva, racional y creciente del poder es una demanda impostergable de la sociedad venezolana. Asimismo, recalca que la provincia es quien reclama, con justicia, como acompañante indisoluble de esa democratización la descentralización administrativa y política. Estima que las propuestas que presenta son respuestas institucionales a estas demandas "(...) cuyo aplazamiento o desconocimiento podría conducir a generar tensiones indeseables".

A partir de esto se presentan las propuestas de reformas políticas inmediatas que abarcan los siguientes aspectos:

1. Profundización de la democracia en los partidos políticos.
2. Reformas a la Ley Orgánica del Sufragio.
3. Elección popular, directa y secreta de los Gobernadores de las Entidades Federales.
4. Reformas a la Ley Orgánica del Régimen Municipal.
5. Financiamiento de los partidos políticos.

En términos de la desconcentración del poder, adquieren especial importancia todas las propuestas de este documento, ya que se orientan a darle una mayor participación a la sociedad civil en la representación política, al mismo tiempo que buscan apoyar la descentralización política y administrativa del Estado. Veámoslas con más detalle.

a) Profundización de la democracia en los partidos políticos

En este punto, la COPRE se basa en el criterio de que: "(...) La democratización de la sociedad tiene como uno de sus ejes fundamentales el ejercicio de la democracia en el seno de los partidos".⁴⁷ Considera, igualmente, que el Estado puede y debe contribuir a crear las mejores condiciones para que los partidos cumplan cabalmente sus funciones. A partir de estas observaciones, las proposiciones buscan incidir sobre dos aspectos de la actividad partidista:

— Acentuación de la democracia en los procesos de organización y de decisión internos de los partidos, y

— Acentuación de la democracia en los procesos de nominación de los candidatos de los partidos a los distintos cargos del poder público a ser cubiertos por elecciones.

Para el primer aspecto se sugiere un conjunto de mecanismos que reduzcan a su mínima expresión la posibilidad de que los cargos y responsabilidades internas de los partidos provengan de fuentes de poder distintas a la base partidista (lo cual es, como señalábamos en el capítulo I, la situación actual). En tal sentido se propone la restricción de los cargos vitalicios, la renovación periódica de los mandatos, referendum para materias cuya importancia merezca una consulta directa a las bases y elecciones directas para los cargos.

El segundo nivel contempla elecciones primarias y la constitución de organismos jurisdiccionales especiales que se encargarían de los procesos electorales internos. De la decisión de estos organismos podrá apelarse ante el Consejo Supremo Electoral y a la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

b) Reforma a Ley Orgánica del Sufragio

La COPRE considera que a fin de consolidar las instituciones democráticas, la formación y la práctica política de la población, no es suficiente con que se tenga la oportunidad de votar cada cinco años. Evalúa, asimismo, que los principios de la representación proporcional de las minorías y la creación y funcionamiento de los partidos políticos deben ser conservados.

En este contexto y atendiendo a los requerimientos demandados por la opinión pública de fortalecer la representatividad de los elegidos y ampliar la participación política de la base ciudadana, se recomienda que se den los pasos necesarios para adoptar un sistema electoral uninominal en las elecciones municipales. La COPRE considera que la experiencia que se obtendría, contribuiría a fundamentar los cambios que habrá de proponerse en el futuro alrededor de la representación estatal (asambleas legislativas de los estados) y nacional (el Congreso Nacional).

En función de evaluar estas proposiciones, la COPRE llama al debate público de los siguientes puntos:

— Adopción de un sistema de votación uninominal en las elecciones municipales.

— Adopción de un sistema nominal para las elecciones legislativas estatales y nacionales, con elecciones a mitad de período y separadas para senadores y diputados.

— Adopción del procedimiento del referendum como mecanismo de consulta sobre asuntos de máximo interés nacional.

c) Elección directa, popular y secreta de los Gobernadores de los Estados

La COPRE entiende que para satisfacer los requerimientos de eficiencia y modernización en el funcionamiento del Estado venezolano y para profundizar su contenido democrático es indispensable atender al proceso de descentralización política, institucional y administrativa.

En este sentido la Comisión considera como reforma prioritaria del sistema político proceder a la ejecución, suspendida desde 1961, de la disposición constitucional que contempla la posibilidad de elección directa de los Gobernadores de Estado. La no aplicación de esta disposición, dice la COPRE, es un hecho contrario a los principios político-constitucionales que nos rigen y ha favorecido, en la práctica, la centralización excesiva.

d) Reforma a la Ley Orgánica del Régimen Municipal

Después de consultas a la Comisión Bicameral del Congreso, que viene trabajando en una reforma a esta Ley, la COPRE hace en este documento una serie de recomendaciones para que sean consideradas e incorporadas en la modificación que presentará dicha Comisión al Congreso. Son las siguientes:

— Aplicación del principio constitucional relativo al municipio como "unidad política primaria y autónoma", superando con ella el esquema actual de carácter transitorio, que contempla distritos municipales y no municipios.

— Efectiva transferencia de competencias y de recursos a este nivel.

— Separación de poderes en el municipio.

— Creación de la figura del Alcalde, elegido popularmente como jefe del ejecutivo municipal.

— Incorporación de un sistema de méritos que posibilite la administración sana y eficiente del municipio.

— Modernización del sistema tributario municipal y establecimiento de mecanismos de control.

— Fortalecimiento de aquellos procedimientos que estimulen la participación ciudadana.

— Fortalecimiento de la función municipal de vigilancia y preservación del ambiente.

— Renovación del mandato municipal a mitad del período presidencial.

— Régimen de revocación de mandato para los concejales.

e) Financiamiento de los partidos políticos

La COPRE evalúa la necesidad de establecer un estatuto que norme todo lo referente a financiamiento de las organizaciones políticas partidistas. Lo considera de importancia para el futuro de la democracia venezolana y capaz de introducir las orientaciones necesarias para que estas organizaciones puedan cumplir cabalmente sus funciones de vehículos de la voluntad popular. Propone la consideración de los siguientes criterios para la elaboración del estatuto:

— Diferenciación entre gastos de funcionamiento y gastos de procesos electorales.

— El Estado debe financiar una parte considerable del gasto.

— Ese financiamiento, para que se produzca, debe llenar algunos requisitos, entre los cuales destacan: disminución drástica de las campañas electorales, reducción severa de los gastos totales de los partidos, registro contable de esos gastos y publicidad de los mismos, regulación de las contribuciones privadas y control por parte del Consejo Supremo Electoral, regulación del manejo de la propaganda durante las campañas electorales.

— El financiamiento del Estado debe estar sujeto a ciertas condiciones en cuanto al monto, la forma de inversión y el control mismo. Podría darse prioridad a los problemas de formación gerencial y política en los diversos niveles de la dirigencia partidista.

2) Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela

Este documento empieza haciendo un breve diagnóstico de la situación actual destacando cómo las Entidades Federales (los estados, distritos y territorios federales constitucionalmente existentes) han perdido en la práctica sus autonomías pues, por un lado, las comunidades regionales no participan decisivamente en la elección de sus autoridades, y por otro, estas autoridades carecen de poder real en sus ámbitos, no teniendo tampoco capacidad de percibir recursos propios para autoadministrarse.

También —señala el documento— los servicios públicos están centralizados, dándose la situación ficticia de mantenerse una estructura federal formal, que si bien gasta los recursos que le son asignados por el gobierno central, no lo hace para prestar servicios sino exclusivamente para mantener la estructura federal vacía de facultades y competencias así como para generar un empleo burocrático de poca utilidad que entorpece la administración eficiente y se presta para fines clientelares.

Las comunidades de los estados sólo poseen una injerencia indirecta en la designación de sus autoridades, a través del voto por el Presidente de la República y por un partido nacional. A esta distancia entre representantes y representados se añade que cuando los órganos nacionales se asientan en las Entidades Federales tampoco tienen poder de decisión y toda gestión o tramitación debe realizarse en la capital de la República. Este encadena-

miento de mandos que culmina en el centro da amplio margen para la ineficiencia y corrupción administrativas con el consiguiente malestar y deterioro de la legitimidad del Estado y del sistema político.

La COPRE llega a identificar dos males fundamentales en la situación institucional actual: ineficiencia del aparato público para responder a sus obligaciones y pérdida de legitimidad política. Las proposiciones que presenta buscan corregir estos males adecuando las instituciones político-administrativas al grado de "progreso" alcanzado por la sociedad en estos treinta años, impulsando con ello un mayor desarrollo socioeconómico y la legitimación del sistema político.

El primer punto de las propuestas de la Comisión es la recuperación de la Entidad Federal y Municipal como las unidades idóneas para encauzar un proceso coherente de descentralización. En este sentido, la COPRE se aparta de las concepciones de regionalización que han venido operando en las políticas de planificación nacional previas y propone un proceso a contracorriente de esa tendencia. Señala que esa concepción regional ha estado centrada en la desconcentración administrativa hacia unidades regionales supraestadales con ninguna intención de descentralizar o transferir poder político.

Reconoce la Comisión que un proceso de descentralización de esta naturaleza es algo complejo y de múltiples repercusiones en los aspectos administrativos, políticos y económicos de la gestión estatal.

En los aspectos administrativos, señala que tanto la centralización a nivel nacional, como la regionalización en unidades supraestadales han producido un alejamiento entre el espíritu y los objetivos constitucionales y el actual ordenamiento real. En este sentido, considera necesario apoyarse en la Constitución como el instrumento más idóneo para revertir la tendencia, desarrollando el potencial normativo del artículo 137 que confiere al Congreso Nacional la facultad de (...) "atribuir a los estados o a los municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa".

Se tratará —dice el documento— de estudiar caso por caso las competencias del sector público nacional para determinar el nivel espacial donde las mismas puedan ejercerse de manera más eficiente. Como muchas de estas competencias, por su naturaleza, poseen un carácter concurrente, deberán delimitarse claramente las responsabilidades a cada nivel e implementarse mecanismos de coordinación por ley o mediante acuerdos especiales de derecho público. Este proceso tendrá como norte garantizar la unidad y coherencia de la acción administrativa del Estado. Asimismo, los mecanismos de control administrativo deben idearse en correspondencia con esta nueva estructura.

En el caso de ciertos servicios nacionales que no son susceptibles de ser descentralizados (educación, por ejemplo), debe procederse a un proceso de desconcentración. La COPRE quiere decir con ello que debe delegarse poderes de decisión a la dependencia localizada en el nivel estatal o municipal para que se agilice la implementación del servicio.

En lo referente a los aspectos políticos de la descentralización, la

COPRE persigue la ampliación de la participación y el fortalecimiento de la representación de las comunidades estatales o municipales como vía para una mayor responsabilidad y compromiso de la población hacia el Estado y el sistema político. Sobre este asunto se señalan los siguientes puntos, algunos de los cuales fueron desarrollados por la COPRE en el documento sobre propuestas de reformas políticas inmediatas sintetizado arriba.

— Fortalecimiento de los niveles estatales y municipales como instancias con poderes propios de decisión política.

— Elección de Gobernadores.

— Elección de Alcaldes.

— Reforma al sistema electoral vigente para lograr que los miembros de las asambleas legislativas estatales y concejos municipales sean electos por las comunidades que representan y no por los comités partidistas como ocurre actualmente.

— Reformas en la administración de las Entidades Federales que garanticen un sistema de verdadera carrera administrativa, donde los ingresos se hagan por concurso, donde se respete la estabilidad de los funcionarios eficientes, donde los sueldos sean adecuados y donde haya efectiva garantía al derecho a la defensa y al acceso a la justicia.

Sobre los aspectos económico-financieros de la descentralización el documento enfatiza la necesidad de fortalecimiento económico para las Entidades Federales y no de las regiones de desarrollo económico. El asumir aquéllas el desarrollo económico exigirá un progresivo fortalecimiento de su capacidad financiera. Sin embargo, la COPRE no se hace partidaria de la tesis de aumentar cargas fiscales en este nivel sino de que se busquen más bien mecanismos para una redistribución de los recursos disponibles, lo cual puede hacerse en dos etapas:

— En una primera etapa se sustituirán los mecanismos previstos en la Ley de Coordinación del Situado, considerada acentuadora de la tendencia centralista, por otros instrumentos que delimiten las competencias del nivel estatal claramente e instauren mecanismos permanentes de coordinación y planificación participativa que aseguren, mediante la concertación, la unidad del sector público.

— En una segunda etapa se irían aumentando progresivamente las asignaciones del Situado Constitucional en la medida en que se transfieran servicios y responsabilidades a las Entidades Federales. También puede estudiarse la factibilidad de que estas Entidades puedan percibir las tasas y los precios de los servicios que se estarían prestando en sus territorios, así como un porcentaje sobre la recaudación de algunos tributos nacionales que se hayan desconcentrado.

Para el nivel municipal, habría también que proceder a una reordenación de los sistemas tributarios que posee, buscando una mejor recaudación de los mismos. En la medida en que las reformas políticas y administrativas se produzcan, el acercamiento entre la gestión local y sus comunidades permitirá generar el sentimiento de compromiso e identificación adecuado para un saneamiento de este nivel.

La Comisión recuerda que estas propuestas buscan incidir en un equi-

líbrio de las actividades económicas en todo el territorio nacional y no como hasta ahora, donde los recursos del interior son succionados por el centro y luego reinvertidos fundamentalmente en esta zona. A efecto de corregir esta distorsión la COPRE argumenta que el Estado cuenta ya con instrumentos vigentes y no aprovechados bien como la Ley de Ordenamiento del Territorio y la Ley de Planificación. Hace finalmente hincapié en la indispensable necesidad de definir nuevos mecanismos de concertación a nivel estatal y municipal, que garanticen el equilibrio y la igualdad de las actividades productivas, con el máximo aprovechamiento de los recursos de cada región.

3) Propuesta para impulsar el proceso de descentralización territorial en Venezuela.

Este documento avanza sobre el marco referencial del primero concretando algunas propuestas para la descentralización política, económica y administrativa. En este sentido refleja con mayor claridad la dirección y los contenidos de la descentralización delineada en los lineamientos generales.

Cabría señalar que la COPRE aquí se detiene en la concepción que subyace al fortalecimiento político, económico y administrativo de las Entidades Federales dando jerarquía y fuerza a los gobernadores de los estados como autoridad máxima de este nivel, que deberá coordinar todas las funciones que realice el Poder Nacional en su estado y para lo cual considerarán que deberá, no sólo ser electo directamente por la comunidad, sino tener vinculaciones estrechas con ella y acompañar su nueva jerarquía con reales políticas de descentralización territorial (transferencia de competencias al estado, aumento de sus recursos financieros, revisión de leyes que limiten actualmente su poder). Junto a esta nueva concepción del ejecutivo estatal, las asambleas legislativas serán también más representativas de su estado y deberán restituírseles algunas funciones que hoy detenta el Congreso Nacional.

Para el nivel municipal se enfatiza la necesidad de que el Estado propicie y reconozca jurídicamente la participación ciudadana, independientemente de que los ciudadanos estén o no agrupados en organizaciones formales. La separación del ejecutivo y legislativo municipal, así como la elección directa del Alcalde y el cambio en la elección de los concejales, son las reformas precisas ya expresadas por la Comisión en su documento de propuestas políticas inmediatas.

Hay dos aspectos de este documento que rescataremos para completar la visión de reformas de la COPRE en este campo. La primera se refiere al papel que cumplirán en este esquema las Corporaciones de Desarrollo Regional. La segunda es sobre el viraje que aconseja en términos de la planificación regional.

Sobre el primer punto, la COPRE como ya lo señalamos, busca restituir a los estados como las unidades de descentralización y desconcentración.

En este sentido, la concepción de "regiones" como unidades supraestadales orientadas al desarrollo de las actividades productivas en el territorio dejaría de tener vigencia y sólo podría operar cuando, por voluntad de los estados o por interés nacional, se operativizaran convenios interestadales. Según esta propuesta las "regiones" serían los "estados".

Las Corporaciones de Desarrollo Regional, concebidas desde los años sesenta para coordinar este tipo de actividades, bajo la propuesta de la COPRE pasarían fundamentalmente a ser "organismos técnicos". En este sentido serían organismos de apoyo a los gobernadores, al sector privado o a las comunidades en general, para delinear las estrategias y ejecutar los proyectos que la Entidad Federal requiera.

En estrecha relación con esto, este documento aconseja la promulgación de un nuevo Decreto que derogue el actualmente vigente sobre regionalización y establezca los ámbitos estadales y municipales como las unidades de la estructura administrativa para el desarrollo regional. Estos serán los espacios fundamentales para la planificación, coordinación, operación, construcción, mantenimiento de obras y prestación de servicios, tanto por el poder nacional como estatal y municipal. Cada Entidad Federal contará en el nuevo esquema con un ente de planificación del más alto nivel, que servirá de enlace entre el Gobernador y las oficinas centrales de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), de Presupuesto (OCEPRE) y de Estadística e Informática (OCEI). Este ente contará con el apoyo técnico de la institución regional de desarrollo (Corporaciones y similares).

III. Balance y escenarios

III.1 Balance

- El proceso sociopolítico venezolano se ha caracterizado por una fuerte centralización político-administrativa del Estado en orgánica vinculación con una concentración de poder en el sistema político y en el seno de las organizaciones partidistas. Estas características facilitaron el desenvolvimiento hasta el presente del proyecto sociopolítico industrialista y democratizador de los actores que llegaron al poder en 1958.

- El debate actual sobre la necesidad de una descentralización del Estado y una desconcentración del poder, aún cuando es impulsado tanto por el Estado como por diversos actores sociales y políticos, tiende a ser manipulado por los actores hegemónicos en el sentido de buscar básicamente una forma de legitimación para la centralización que sigue existiendo y la desconcentración administrativa y privatización que se están llevando a cabo.

- Si se observa la evolución estatal todo parece indicar que el Estado ha buscado desde los años treinta formas de desconcentración administrativa sin que ello haya mermado el poder del Ejecutivo Nacional ni de los otros niveles nacionales. Esto ha sido cada vez más necesario dentro de una lógi-

ca empresarial y de funcionamiento de un Estado que ha ido penetrando orgánicamente todos los ámbitos de la vida social y controla el sector productivo básico (petróleo, hierro, aluminio, etc.).

- La vigencia de esta tendencia desconcentradoras en lo administrativo sin descentralización de las decisiones políticas, se pone de manifiesto en el caso de la CVG donde recientemente (1984) la condición de delegado presidencial con rango de Ministro del presidente de esta Corporación permite al Ejecutivo Nacional un doble control sobre los entes descentralizados que operan en la región. En virtud de los recursos que maneja y de las funciones que cumple este ente, los niveles locales y estadales están mediatizados por él.

- Un caso similar se ha venido produciendo con las empresas filiales de Petróleos de Venezuela (PDVSA). En los ámbitos espaciales donde funcionan dichas filiales se están dando relaciones de dependencia a ellas de los niveles regionales y locales del poder público.

- La reciente desconcentración espacial de algunos Ministerios e Institutos Autónomos, prestadores de servicios, como el MAC, INOS o CADAPE, es un ejemplo más que ha fortalecido la tendencia centralizadora, pues si bien están presentes en las Entidades Federales, sus decisiones dependen del Ejecutivo Nacional. Estos servicios que son concebidos como políticas nacionales en otros tiempos pertenecieron a facultades de instancias subnacionales.

- El debilitamiento reciente de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, salvo en el caso de la CVG, también puede verse en este contexto de mantenimiento de la centralización política ya que la reducción de estos órganos a instrumentos técnicos de apoyo a los ejecutivos regionales debilita sus potenciales capacidades de articular intereses regionales y que éstos aspiren a una autonomía de gestión.

- Por otra parte, los incipientes procesos de privatización también revelan un mayor interés del Estado por buscar vías de saneamiento a sus problemas económico-financieros que a preocupaciones por responder a demandas de descentralización política o económica.

- En la coyuntura actual, donde la plataforma económica sobre la cual se ha montado el modelo de desarrollo ha entrado en crisis, se han producido cuestionamientos al proyecto sociopolítico general y fracturas en el modelo hegemónico. Esto naturalmente alcanza al sistema político que ve deteriorarse su legitimación. En este sentido, los actores hegemónicos buscan al menos provisionalmente un equilibrio del sistema, renovando sus imágenes y promoviendo un debate en torno de una mayor participación política por parte de la sociedad civil. Este debate encuentra en las aspiraciones de los nuevos actores sociales el terreno apropiado para desarrollarse. Sin embargo, la falta de proyectos sociopolíticos de largo aliento ha venido delimitando las aspiraciones de algunos nuevos actores hacia una mayor cuota de poder para los niveles estadales y municipales sin demasiada claridad alrededor de propuestas globales de descentralización política. Cabe observar que concretamente la propuesta de mayor poder para el nivel estatal no surgió de una aspiración de intereses regionales o de orga-

nizaciones civiles estatales sino que provino del propio aparato político administrativo del Estado centralizado.⁴⁸ El Ejecutivo Nacional, aunque al principio renuente a esta reforma de la COPRE,⁴⁹ parece haber hecho una concesión con la cual podría apuntalar con apoyos en este nivel (el estatal) al sistema político en su conjunto. Desarrollemos un poco más esta conclusión:

- Cuando el Ejecutivo Nacional creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, lo hizo con miras a buscar salidas a la crisis señalada arriba y en un contexto de demandas generalizadas de cambio por parte de la sociedad civil y política.

- Aunque no se puede afirmar tajantemente, la constitución de la COPRE obedeció exclusivamente a la finalidad de encontrar "paliativos" capaces de absorber tensiones (ya que también se esperaban algunas soluciones viables sin alterar en su esencia el modelo hegemónico), la Comisión en sus propuestas, quizás por lo pluralista de su composición, excedió las expectativas proponiendo reformas que de ser realizadas pondrían en peligro el control que los partidos y otros actores hegemónicos ejercen sobre la sociedad. Esto es especialmente cierto para las *Propuestas de reformas políticas inmediatas*.

- Esto ha provocado, por una parte, que los actores sociales marginados de los pactos encontrarán en la COPRE un mediador que diera forma a aspiraciones un tanto difusas y al mismo tiempo apoyara institucionalmente sus demandas de democratización, planteándose, por las movilizaciones y acciones que han tenido lugar desde 1986, la necesidad de que los actores hegemónicos respondieran satisfaciendo algunas de estas propuestas. La actual coyuntura electoral ha sido decisiva en crear las condiciones en las cuales se ha dado la irreversibilidad de ejecutar algunas reformas.

- De allí que en los últimos meses los actores hegemónicos han procedido a tamizar dichas propuestas hasta el punto máximo admisible. Esta situación ha desvirtuado el trabajo realizado por la COPRE ya que de hecho se están realizando reformas fuera de la concepción global. Tal es el caso de las elecciones de Gobernadores y Alcaldes, que en sí, no obedecen a una nueva lógica político-administrativa ya que se hacen fuera de su contexto original, sin transferencia de facultades, atribuciones o recursos económicos.⁵⁰

- Las reservas del Ejecutivo Nacional sobre la descentralización político-administrativa del Estado obedecen esencialmente a la concentración de poder en el sistema político y sobre todo en el seno de los partidos.

- En efecto, los partidos venezolanos vienen operando históricamente en base a que un número reducido de sus líderes sean los que impongan sus criterios y tomen todas las decisiones. Estos "cogollos" por su carácter crecientemente exclusivista son un centro de concentración de poder no sólo dentro del partido sino en el caso de los actores hegemónicos, como se explicó en el capítulo I de este estudio, en el aparato político administrativo del Estado. El Ejecutivo Nacional y el "cogollo" del partido gobernante de turno son los dos polos del poder en Venezuela.

- La tendencia concentradora lejos de disminuir ha venido fortalecién-

dose con los gobiernos monopartidistas (desde el gobierno de Rafael Caldera, 1969- 1974, en adelante) hasta darse la situación actual en la cual prácticamente todos los nombramientos y políticas, tanto de la burocracia estatal en sus diferentes niveles y acepciones como en las propias organizaciones, son decididos por ellos.

- En este contexto de inmenso poder real de los "cogollos" parece un contrasentido esperar la viabilidad de una mayor autonomía en otros niveles de decisión distintos al nacional, sobre todo en un momento en el cual el poder definitorio de éstos se ha convertido en algo prácticamente institucionalizado.

- Puede explicarse que los partidos hegemónicos hayan aceptado la elección de gobernadores pero fuera de su sentido real, pues se dirigió todo lo relativo a la descentralización político-administrativa, contando con un manejo de la situación por las tendencias electorales de la sociedad venezolana. La propuesta inicial era que estas elecciones se hicieran a mitad del período presidencial, pero en el debate parlamentario esto ha sido cambiado para realizarlas seis meses después de las presidenciales, contando con que la victoria en las primeras tendrá un efecto multiplicador para las segundas, cosa que hasta ahora siempre ha sucedido en los comicios municipales que se celebran a seis meses de distancia de los nacionales.

- La elección de alcaldes puede verse también en este marco. De hecho, a los pocos días de promulgada la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal se dejaron oír las protestas del movimiento vecinal, que consideró que "ni siquiera el 30% de las propuestas comunitarias han sido incorporadas".⁵¹ Entre las demandas que no fueron atendidas está el cambio de la unidad territorial distrital por la municipalidad, la revocatoria del mandato y el escrutinio que privilegia los nombres que van en las "planchas abiertas" en vez del escrutinio por planchas que permite el mantenimiento de las prerrogativas de los partidos políticos en las elecciones locales.

- Aunque a corto plazo la tendencia más clara es a que se mantenga la concentración de poder, no descartamos a priori las bondades de la democratización de las elecciones de gobernadores y alcaldes pues, aunque despojadas de reformas que propicien la descentralización político-administrativa y económica, podrían potenciar el fortalecimiento de liderazgos regionales, que tendrían en el futuro alguna incidencia sobre la desconcentración de poder en el seno de los partidos.

- Anótese como un elemento importante de la poca disposición por parte de los "cogollos" a delegar parte de su poder discrecional, el hecho de que la propuesta de la COPRE sobre democratización de los partidos apenas ha sido debatida pues desde un principio los partidos hegemónicos alegaron que la Comisión no parecía tener injerencia en ello y que debería promoverse un pacto interpartidos para emprenderlo. Incluso la CTV, otro actor hegemónico, ha sido muy enfático en señalar la incompetencia de la COPRE en este punto.⁵²

III.2 Escenarios

1. Probable Nº 1

En este escenario se producirá la elección de gobernadores y alcaldes tal y como fueron aprobadas por el actual Congreso. Los "cogollos" podrán manejarlo sin que produzca cambios sustanciales en el funcionamiento del Estado.

Tal y como ha venido operando el proceso electoral venezolano es más que probable que quien gane las elecciones de diciembre obtenga la mayoría en casi todas las Entidades Federales ya que, salvo en dos o tres estados, las demás suelen seguir la tendencia del voto presidencial. Como ya se señaló, las elecciones para gobernadores y alcaldes se producirán seis meses después, previéndose un resultado similar al de los comicios nacionales. Los casos donde se produzca una disidencia con respecto al partido ganador en los comicios nacionales podrán ser manejados por la política de los pactos o por el control que el Ejecutivo Nacional se reserva sobre el manejo de los dineros públicos.

En este escenario las propuestas de descentralización político-administrativa serán mínimas, seguramente en la vía de fortalecer la injerencia de los gobernadores sobre las Corporaciones de Desarrollo Regional —salvo el caso de la CVG—, ya que de hecho ésta es una tendencia que se viene dando actualmente. Igualmente, se mantendrá la tendencia a buscar por la vía de la desconcentración administrativa hacia las Entidades Federales fórmulas para mejorar la calidad de algunos servicios prestados por el Estado.

También puede preverse la privatización de empresas no estratégicas, que en este momento, dentro del espectro de la crisis, son una carga para el Estado, sin que desprenderse de ellas signifique ningún desgaste o costo político. La privatización de hecho ya se viene dando y la permanencia de la crisis incide en que se continúe realizando con escasa concepción global sobre su orientación y control por parte del Estado. Por otra parte, limaría asperezas entre el Estado y los sectores económicos en un momento de tensiones.

2. Probable Nº 2

En el caso de que la crisis económica llegue a ser tan grave que los partidos y el Ejecutivo Nacional pierdan su capacidad de control sobre buena parte de los sectores sociales, se verán obligados, una vez agotadas sus reservas de persuasión y represión, a plantearse no la descentralización político-administrativa del Estado sino una nueva alternativa en el sistema político.

Bajo estos supuestos podría surgir una democratización de los partidos bien sea por la presión interna o bien por la fragmentación (división) de los partidos hegemónicos. En cualquiera de estos dos casos, una mayor participación en la dirección política permitiría algunas medidas de descentraliza-

ción del aparato político-administrativo, aún cuando serían difíciles de implementar y tendrían un costo económico, social y político inapropiado por el contexto. En este escenario con más razón se producirá la privatización de empresas, dentro de los parámetros anteriores agudizados esta vez por interés del Ejecutivo de recibir dinero fresco.

3. Probable Nº 3

Aún cuando en Venezuela parece improbable dentro de lo previsible que se produzca un golpe militar, es de pensar en este caso que cesaría todo proceso de descentralización y democratización ya que de acuerdo con otras experiencias venezolanas y latinoamericanas, el sector militar en el poder tiende a imponer en la sociedad sus esquemas y valores, que son los de una cadena de mandos centralizada y una disciplina no cuestionada.

Dándose este caso, el menos probable de todos, la desconcentración administrativa y la privatización podrían mantenerse como en los otros escenarios probables aún cuando se promovieran nuevas empresas del Estado vinculadas con sectores económicos estratégicos ligados a la defensa nacional.

4. El escenario deseable

Una mejora sustancial en lo económico unido a una pérdida de poder de los dos partidos tradicionales podría llevar a una forma de gobierno por coalición en el cual sería idóneo pensar en la viabilidad de algunas medidas de descentralización.

En este escenario, los partidos hegemónicos debilitados se verían obligados por las presiones de la sociedad civil y política a realizar reformas en su organización interna como medio para recuperar legitimidad y credibilidad ante la ciudadanía. Igualmente emprenderían una búsqueda consensual, guiándose por la Reforma Integral de la COPRE, por hacer más eficiente al Estado en lo administrativo y más democrático al sistema político.

Los gobernadores, en este contexto de bonanza y consenso para la descentralización, recuperarían sus atribuciones político-administrativas y fortalecerían sus bases económicas, y, asimismo, los municipios su autonomía y capacidad de gestión local efectiva, basada en una recuperación de la unidad territorial municipal.

Las actividades del Estado para propiciar el desarrollo económico regional podrían mantener la concepción de los espacios supraestadales, los cuales operarían en estrecha vinculación con los medianos y pequeños grupos económicos regionales, manteniendo sus lazos con las instancias de planificación que les dieron lugar. La descentralización para el desarrollo económico regional operaría en regiones económicas, donde éstas tendrían mayor control sobre los organismos productivos y financieros. Los ingresos del Estado permitirán impulsar planes de desarrollo sobre regiones deprimidas.

Dentro de este escenario la privatización obedecería a criterios particulares para cada caso y es de suponer que podrían crearse nuevas empresas de acuerdo con las necesidades del desarrollo.

Notas

¹ Gómez Calcaño, Luis y López Maya, Margarita, "Venezuela: los actores políticos ante la reforma del Estado", en *Democratización /modernización y actores socio-políticos*, vol. 1, CLACSO, Buenos Aires, 1988.

² Esta conceptualización está básicamente tomada de Sonia Barrios, "Realidades y mitos de la descentralización gubernamental", en *Cuadernos del CENDES*, núm. 4, Editorial Ateneo, Caracas, 1984, págs. 170-171. Sin embargo, hemos diferenciado la descentralización administrativa de la desconcentración administrativa pues visualiza mejor cómo funciona el Estado venezolano.

³ Véase el desarrollo de este proceso en CENDES, Equipo Sociohistórico, *Formación histórico-social de Venezuela*, EBUCV, Caracas, 1981.

⁴ Las leyes nacionales asumieron desde la creación de la República, el principio español según el cual la propiedad de las minas y de la riqueza del subsuelo corresponden al Estado.

⁵ Un estudio sobre esta tendencia al fortalecimiento del gobierno central desde mediados del siglo XIX puede verse en Margarita López Maya, *Estado y sociedad política en dos épocas de coyuntura (1858-1864 y 1945-1948)*, CENDES, Caracas, 1986. Trabajo mimeografiado.

⁶ Véase entre otros: Luken Quintana y Miriam Kornblith, "Gestión fiscal y centralización del poder político en los gobiernos de Julián Castro y Juan Vicente Gómez", en *Politeia*, núm. 10, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Caracas, 1984, págs. 143-238; Miriam Kornblith y Thais Maingon, *Estado y gasto público en Venezuela 1936-1980*, EBUCV, Caracas, 1985 y Angel Ziemis, *El Gomecismo y la formación del Ejército Nacional*, Editorial Ateneo, Caracas, 1979.

⁷ Área Sociopolítica del CENDES, *Prediagnóstico: el Estado, las fuerzas sociales y su incidencia en la problemática espacial actual*, CENDES, Caracas, 1980, Trabajo mimeografiado.

⁸ La línea central de las organizaciones sociales emergentes de esos años era la democratización y modernización de la sociedad. Los recursos estatales eran el instrumento para lograr ese fin y para ello la estructura nacional debía fortalecerse. El partido AD, si bien mantenía la autonomía estatal y municipal en su Acta Constitutiva (véase Rubén Carpio Castillo, *Acción Democrática, Bosquejo histórico de un partido 1941-1974*, Ed. Centauro, Caracas, 1983, Anexo 3), la materialización de su ideario o proyecto fue claramente centralizador (véase Margarita López Maya, ob. cit., págs. 20-24).

⁹ Brewer Carías, Allan, "50 años en la evolución institucional de Venezuela", en Ramón J. Velásquez y otros, *Venezuela Moderna*, Ed. Ariel, Caracas, 1979, págs. 535-739.

¹⁰ Brewer Carías, Allan, *El Estado incomprendido*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 1985, pág. 53.

¹¹ Artículo 229 de la Constitución Nacional.

¹² Como ejemplo podemos señalar la concesión para explotar el carbón de Guasare (estado Zulia) que consiguió la Corporación del Zulia del poder nacional y que poco después, cuando se encontraba en fase avanzada y en vísperas de negociación para exportar, fue retomada de nuevo por el poder central.

¹³ Brewer Carías, Allan, *El Estado incomprendido*, ob. cit., págs. 54-56.

¹⁴ Un desarrollo de la evolución de la Administración Central y Descentralizada puede verse en Kornblith y Maingon, ob. cit., *passim*.

¹⁵ Para la cifra de los setenta, véase Allan Brewer Carías, *El Estado incomprendido*, pág. 42 y las cifras más recientes han sido tomadas de *El Nacional*, 7-10-1988, pág. D-6.

¹⁶ Este Plan estuvo normado por el Decreto N° 55 de fecha 13-3-1984 el cual contemplaba, entre otros aspectos, la reorganización de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, de un largo listado de otros entes descentralizados y la liquidación de empresas consideradas insolventes e inoperantes como la Corporación Venezolana de Fomento, la Corporación de Mercadeo Agrícola, Inversionista del Transporte y Minas de Naricual. Véase Decreto N° 55, 13-3-1984, en Jaime Lusínchi, *Decretos del Presidente*, T. I-II, Ministerio de Información y Turismo, Imprenta Nacional, Caracas, 1984.

¹⁷ Lusínchi, Jaime, *Cuarto Mensaje al Congreso de la República, 1988*, Oficina Central de Información, Imprenta Nacional, Caracas, marzo, 1988.

¹⁸ Corporación Venezolana de Guayana, *CVG 25 años*, CVG, Caracas, 1985, pág. 2.

¹⁹ Idem. También CVG, *Memoria y Cuenta 1985*, CVG, Caracas, 1985, pág. 8.

²⁰ La renuncia del Ministro de CORDIPLAN se produjo en febrero de 1985 a escasos tres meses de la presentación del VII Plan de la Nación.

²¹ Durante los últimos años se han venido dando, de manera inconexa, reorganizaciones ministeriales que buscan desconcentrar administrativamente algunas funciones operativas de estos organismos. Estas reorganizaciones siguen la concepción que privó en el VII Plan de cambiar las unidades regionales por las político-territoriales (entidades federales). Pero se trata de un proceso fragmentario. Puede señalarse, entre otros, las reorganizaciones del Ministerio de Agricultura y Cría y del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

²² López Maya, Margarita, "Organizaciones asociativas de la Venezuela en transición (1900-1945)", en *Cuadernos del CENDES*, núm. 4, Caracas, 1985, págs. 137-166.

²³ Véase entre otros: Margarita López Maya y Luis Gómez Calcaño, "Crisis y concertación en Venezuela: dos coyunturas históricas", en Mario dos Santos (comp.), *Concertación político-social y democratización*, CLACSO, Buenos Aires, 1987, págs. 51-76.

²⁴ Las constituciones de 1947 y 1961 son, en este punto de los partidos como la mediación básica entre sociedad y Estado, casi idénticos.

²⁵ Véase un desarrollo del proceso de conformación del modelo de hegemonía venezolana en: Margarita López Maya y Luis Gómez Calcaño, *Desarrollo y hegemonía de la sociedad venezolana: 1958-1985*, CENDES, Caracas, 1986, págs. 66-109. Trabajo mimeografiado.

²⁶ Véase Acción Democrática, *Estatutos*, Secretaría Nacional de Organización, Caracas, 1985. El fenómeno de los "cogollos" ha sido poco estudiado pero puede revisarse en Michael Coppedge, *La política interna de Acción Democrática durante la crisis económica*, CENDES, Caracas, 1985. Trabajo mimeografiado. Así como material de prensa de los últimos años donde esta figura se ha prácticamente institucionalizado en el ámbito político venezolano.

²⁷ Para un análisis del movimiento sindical venezolano véase Margarita López Maya y Nikolaus Werz, *Estado y movimiento sindical (1958-1980)*, Cuadernos para la discusión, núm. 10, CENDES, Caracas, 1986.

²⁸ Esto puede verse aunque no con el énfasis que le hemos dado aquí pues el autor es militante del partido que analiza en Ricardo Combellas, *COPEI, Ideología y liderazgo*, Editorial Ariel C.A., Caracas, 1985, págs. 75-85.

29 López Maya, Margarita y Gómez Calcaño, Luis, *Desarrollo y hegemonía...*, ob. cit., pág. 122.

30 Rey, Juan Carlos, "El futuro de la democracia en Venezuela", en José Agustín Silva Michelena (coord.), *Venezuela hacia el año 2.000*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1987, págs. 233-239.

31 Habría que señalar que con anterioridad estos cargos se negociaban entre AD y COPEI en virtud del Pacto Institucional y otras concertaciones informales. La victoria abrumadora de Lusinchi y el partido AD en los comicios de 1984 modificó la concertación bipartidista dando lugar a una tendencia potencial a que AD se constituya en un partido dominante del sistema político. Esta tendencia será puesta a prueba en los comicios de este año.

32 En realidad esta tendencia se remonta a los años cuarenta cuando los partidos nacionales propiciaron y apoyaron formas de organización de la sociedad civil con miras a tener apoyo para su proyecto sociopolítico. A partir del año 58 acentuaron esta táctica buscando la estabilidad institucional por medio del control sobre los distintos actores sociales. Los gremios profesionales y los sindicatos son algunos ejemplos de este fenómeno. Recibieron apoyo del Estado y fueron "penetrados" por los partidos, quienes siguen dominando mayoritariamente sus directivas. Para la información sobre esto véase, entre otros, Luis Gómez (comp.), ob. cit.

33 Véase Idem. También las ponencias presentadas en el *Seminario Movimientos sociales: democracia emergente en el sistema político venezolano* (CLACSO-CENDES), Caracas, junio de 1986.

34 Véase José E. Molina, "La Reforma Electoral Municipal", en Consejo Supremo Electoral, *Las reformas electorales y los partidos políticos*, Pub. del C.S.E., Caracas, 1986, pág. 167.

35 Véase Margarita López Maya y Luis Gómez Calcaño, *Desarrollo y hegemonía...*, ob. cit., págs. 62-65.

36 Gómez Calcaño, Luis, y López Maya, Margarita, *Venezuela: los actores políticos ante la Reforma del Estado*, ob. cit., 1988, pág. 185.

37 Esta posición se expresa por ejemplo en el Grupo Roraima, un sector conformado por empresarios y académicos. Véase Grupo Roraima, *Más y Mejor Democracia*, Grupo Roraima, Caracas, 1986, págs. 138-139.

38 Gómez Calcaño, Luis y López Maya, Margarita, *Venezuela...*, ob. cit., pág. 185.

39 Idem.

40 Véase, entre otros, Luis Gómez Calcaño (coord.) *Crisis y movimientos sociales en Venezuela*, Ed. Tropykos, Caracas, 1987 y Angel Enrique Zambrano "Asociaciones de vecinos y el proceso de democratización", Ponencia presentada al Seminario Movimientos Sociales (CENDES-CLACSO), Caracas, junio, 1986.

41 Los diarios *El Nacional* y *El Diario de Caracas*, entre otros, han mantenido una permanente difusión de las movilizaciones ciudadanas en pro de reformas democratizadoras. También han creado espacios de opinión sobre las propuestas de reforma estatal e incluso realizado encuestas sobre el grado de consenso que distintas propuestas de la COPRE tienen en la población.

42 Como se señaló en la Introducción no se hará aquí un seguimiento detallado de la actitud de los actores hegemónicos ante las propuestas de reforma del Estado. La misma puede verse en Luis Gómez Calcaño y Margarita López Maya, ob. cit., págs. 58-68.

43 Gómez Calcaño, L. y López Maya, M., *Venezuela...*, ob. cit., pág. 190.

44 En el decreto de creación de la COPRE (17-12-1984) se señala como justificativo del mismo la necesidad de crear: "Un Estado moderno, esencialmente democrático y

eficiente, en el cual los postulados de la Constitución adquieran plena vigencia y la participación ciudadana constituya un elemento efectivo en la toma de decisiones de los poderes públicos". Un análisis de la composición de la COPRE, la adscripción política y formación de sus miembros puede verse en Luis Gómez Calcaño y Margarita López Maya, ob. cit., págs. 190-192.

45 Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, *Propuestas para Reformas Políticas Inmediatas*, Folleto para la Discusión núm. 1., COPRE, Caracas, 1986; *Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela*, Folleto para la Discusión núm. 7, COPRE, junio de 1987; *Propuesta para impulsar el Proceso de Descentralización Territorial en Venezuela*, Folleto para la Discusión núm. 9, COPRE, Caracas, 1987.

46 A continuación transcribimos casi literalmente el resumen que sobre estas propuestas se hizo en Luis Gómez y Margarita López, *Venezuela...*, ob. cit., págs. 198-204.

47 COPRE, *Propuestas para reformas políticas inmediatas*, pág. 8.

48 La COPRE, quien primero formuló esta propuesta es un órgano asesor del Ejecutivo Nacional.

49 Un seguimiento de las conductas políticas de actores hegemónicos y diversos actores sociales alrededor de las propuestas políticas de la COPRE puede verse en detalle en Gómez Calcaño, L. y López Maya, M., *Venezuela...*, ob. cit., pág. 200. Como este trabajo fue elaborado para este mismo proyecto en su dimensión analítica Modernización/Democratización no hemos reproducido aquí este seguimiento, sin embargo, nos alimentamos de él para este balance.

50 El Congreso Nacional aprobó en los últimos días de las últimas sesiones ordinarias de este período constitucional (agosto de 1988) la *Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores*, la *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio* y la *Ley Orgánica del Régimen Municipal*. La mayoría absoluta que ejerció el partido AD en este parlamento le permitió manejar estas demandas, minimizando sus efectos sobre el funcionamiento del sistema político y desvirtuando el sentido global de descentralización y desconcentración política que llevaba la propuesta de la COPRE.

51 Así lo expresó Elías Santana, presidente de FACUR (Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas), *El Nacional*, 24-8-1988, pág. C-2.

52 Esta conclusión también se desprende del trabajo de Gómez Calcaño, L. y López Maya, M., *Venezuela...*, ob. cit., pág. 185.

Indice General

Volumen 5

Presentación Fernando Calderón	7
Agradecimientos	9
Ciencias sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad/Economía Fernando Calderón y Mario dos Santos	11
Regionalización y descentralización en el Perú Efraín Gonzales de Olarte	33
Innovaciones políticas en el Estado boliviano: centralización y descentralización Salvador Romero Pittari	69
Centralización/descentralización del Estado en la Argentina Susana Peñalva, Pedro Pérez, Alejandro Rofman	101
Centralización/descentralización del Estado: el sector agrario argentino Susana T. Aparicio	163
Centralización y descentralización del Estado en Chile Alvaro Díaz	191
Demandas y liderazgos rurales. La descentralización administrativa en la situación autoritaria chilena Arturo Sáez Chatterton	219
Centralización/descentralización del Estado en El Salvador en los años 80 Candelaria Navas	249
Estado y sociedad civil: centralización y descentralización en el proceso político hondureño Allan Fajardo Reina	285
Venezuela: centralización/descentralización del Estado Margarita López Maya, Leopoldo Martínez Olavarría, Alberto Urdaneta	317