

Seminario

La Nueva Capital

¿Utopía o solución aun problema
de desarrollo nacional?

ORGANIZAN: CEUR y CETRA

5/7/8 de agosto de 1986
Buenos Aires

ÍNDICE

A manera de Presentación	1
Apuntes para el traslado de la Capital desde el Río de la Plata al Río Negro (ÓSCAR MORENO)	3
Comentarios:	
<i>Felipe González Arzac</i>	11
<i>Pedro Pirez</i>	13
¿Por qué la Patagonia? (CARLOSREBORATTI).....	16
Comentarios:	
<i>Gerardo de Jong</i>	24
<i>Héctor Sejenovich</i>	26
<i>El traslado de la Capital, ¿puede ser un instrumento de desarrollo regional?</i> (J. LINDENBOIM, M. MANZANAL y A. ROFMAN).....	28
Comentarios:	
<i>Gustavo Lugones</i>	38
<i>Pedro Paz</i>	40

EL TRASLADO DE LA CAPITAL ¿PUEDE SER UN INSTRUMENTO DEL DESARROLLO REGIONAL?

Ponencia de
JAVIER LINDENBOIM, MABEL MANZANAL y ALEJANDRO
ROFMAN

1. Sociedad y Espacio

En las sesiones precedentes de este seminario se han considerado diversas e importantes facetas de la propuesta presidencial. El rol y las características de funcionamiento del Estado en la Argentina de hoy o las peculiaridades del desarrollo patagónico son apenas ejemplos de esa gama de cuestiones.

Aquí nos centraremos en la consideración de uno de los objetivos explicitados como tal en la propuesta de traslado de la localización de la sede del gobierno nacional: el desarrollo regional y su vinculación con dicha propuesta.

Si se preguntase en la actualidad al conjunto de la población argentina acerca de algunas de las razones por las que el país atraviesa la crítica situación presente, seguramente habría mayoritario consenso en señalar como una de ellas a la concentración (o el centralismo) del área metropolitana de Buenos Aires. De allí a apoyar la idea del traslado capitalino hay una escasa distancia.

Cabe reflexionar, sin embargo, si es correcto —o en todo caso suficientemente abarcador— este modo de observación de nuestra realidad. No es de ahora que científicos sociales y algunos políticos han sostenido que las desigualdades regionales expresan —más que generan— las desigualdades sociales y económicas. El tipo de desarrollo capitalista dependiente de la Argentina se ha asentado —como es por demás conocido— en la feracidad de las tierras pampeanas. No obstante, no han sido los trigales o el ganado bonaerense los que orientaron, manipularon y se favorecieron con el particular modo de inserción en el mundo, sino el núcleo de los agentes en posición económica —y política— de orientar tal proceso. Si bien es cierto que en dicho núcleo tuvieron preponderancia los actores sociales que económicamente se sustentaban en la economía pampeana, no lo es menos que a través de muy diversos mecanismos, las denominadas burguesías locales —sean del Noroeste o de Cuyo— participaron de la estrategia y la asumieron como propia, aunque implicara la destrucción de buena parte de la actividad productiva de sus respectivas áreas o regiones.

El desarrollo del proceso sustitutivo de importaciones —vigorizado a partir de la crisis del '30— no modificó, más bien agudizó, las disparidades observables geográficamente. Al no desaparecer la "tenaza" del latifundio-minifundio tanto en las áreas extrapampeanas como en el litoral, el principal factor del desenraizamiento poblacional siguió proveyendo de numerosos contingentes a la zona central en donde durante algunas décadas se multiplicaban oportunidades de trabajo y de acceso a nuevos y variados servicios. Pero el modelo de acumulación regional y nacional seguía teniendo carácter concentrador en lo económico y en lo espacial. Así, en la Segunda posguerra, al mismo tiempo en que se desarrollaba el mercado interno, éste se concentraba geográficamente. Quienes permanecían en las áreas extrapampeanas podían participar en la provisión de ese mercado interior aunque sin cambiar sustancialmente las formas productivas predominantes. La capacidad de acumulación —como base para un proceso de crecimiento— se veía entonces, como ahora, fuertemente afectada por el rol de los agentes dominantes (locales, nacionales o internacionales) sea en el mismo proceso de producción o en las etapas de comercialización

elaboración posteriores. En tal contexto, las políticas aperturistas, monetaristas y de fuerte impulso a la especulación promovidas por la dictadura militar han puesto más crudamente de manifiesto la gravedad de las contradicciones de nuestro desarrollo. Y éstas no sólo se expresan en las denominadas crisis regionales. Es el modelo de funcionamiento económico y social el que está conmovido y cuestionado. A su vez, el contexto internacional es globalmente desfavorable para nuestras economías de carácter subordinado, requiriéndose algo más que imaginación para sugerir caminos apropiados para la superación de nuestra crisis.

Frente a la imagen común del puerto absorbedor y dominante, debe plantearse la cuestión siguiente: si en el "centro" está todo lo bueno y fuera de él, todo lo malo, ¿por qué uno de cada cuatro habitantes que reside en los partidos bonaerenses que circundan la Capital Federal es considerado pobre, según el índice respectivo del INDEC? ¿Por qué entre la mitad y los dos tercios de la población del Área Metropolitana de Buenos Aires carece de agua corriente y/o de cloacas? Y aún, ¿por qué en el último lapso intercensal (1976-1985) al tiempo que el empleo industrial disminuyó casi en un cuarto de millón de personas en el Gran Buenos Aires, en las áreas extrapampeanas se registró un crecimiento, si bien pequeño en términos absolutos, importante porcentualmente?

Es que la estrategia desindustrializadora del gobierno militar último reforzó los problemas estructurales de la sociedad toda y de las especificidades regionales. Hoy es más claramente observable que las llamadas desigualdades regionales (reflejo, aunque no pasivo, de inequidades más amplias) no alcanzan a pintar el panorama de las demandas que la Argentina se plantea. De ninguna manera esto implica abandonar los justos reclamos y aspiraciones de la población de las áreas extrapampeanas. Todo lo contrario. La cuestión pasa por superar una antinomia falsa entre el puerto y el interior, el primero dominador y el segundo dominado. La cuestión pasa, en definitiva, por ubicar el conflicto en lo profundo de nuestra economía y de nuestra sociedad y no sólo en la parcialidad de alguna de sus manifestaciones exteriores.

Naturalmente, la discusión de los fenómenos sociales, políticos y económicos requiere, al mismo tiempo, el tratamiento global de la sociedad y una diferenciación de sus componentes más relevantes. Así, por ejemplo, el estímulo a la generación de nuevas actividades económicas en un área o región determinados debe trascender los marcos de la discusión de los instrumentos y mecanismos idóneos para tal objetivo; o el análisis de la eficiencia en la gestión del aparato estatal no puede carecer del tratamiento del rol y el carácter del Estado y su contenido social particular.

Como dice Coraggio: "De la misma manera que sería absurdo intentar explicar la organización de las células de un tejido en términos puramente espaciales y sin recurrir a las teorías biológicas, no puede avanzarse en la explicación de los fenómenos espaciales regulados por procesos sociales sin recurrir a las teorías de la sociedad".*

Por ello, el autor citado sostiene que no puede hablarse de una estructura espacial que esté constituida por relaciones espaciales y menos aún que se caracterice por producir las formas y configuraciones espaciales de una sociedad. "En cambio, concebimos las configuraciones espaciales como una manifestación de los procesos sociales, sin que esto niegue que las primeras condicionan los efectos específicos producidos por las estructuras" (ibidem). Uno de los "vicios" derivados de una errónea visión de los vínculos entre el espacio y la sociedad es, por ejemplo, el de afirmar que una región explota a otra o, en general, que el "centro" absorbe los excedentes de la "periferia".

Nuestro punto de partida es que no se deben asimilar, con el mismo significado y efecto, dos planos diferentes de la realidad, ello es el nivel de las relaciones sociales y el de las relaciones espaciales. En el primero de ellos es donde se verifican concretamente

* José L. Coraggio: "Consideraciones teórico-metodológicas sobre las formas sociales de organización del espacio y sus tendencias en América Latina" en "Revista Interamericana de Planificación", Vol. VIII, Nro. 32, 1974.

los procesos estructurales a nivel económico-social y donde se plantean los mecanismos de dominación imperantes en el respectivo modelo de desarrollo nacional. El segundo es el nivel en que dichas relaciones sociales (y las correspondientes modalidades de la dominación) se expresan sobre el espacio, lo modifican y a su vez, se adaptan a él.

No puede obviarse, por cierto la consideración de la centralización del poder político en todo esto. Y ello está indudablemente asociado con el carácter y el contenido de la función estatal. Por empezar, la inestabilidad política propia de la Argentina del último siglo está lejos de originarse en la pugna de intereses regionales sino en proyectos, en principio, contrapuestos de país. Efectivamente, los modelos autoritarios particularmente proclives —por acción y omisión— a incrementar la concentración espacial. Pero la honesta aspiración de cambios desde el campo de la democracia puede agotarse en la observación de las manifestaciones más superficiales.

Se hace necesario, con toda la fuerza de que sea capaz, la sociedad argentina, enfilarse hacia una profunda modernización del Estado, tendiente a incrementar notoriamente su eficiencia.

Tal objetivo —como otros de similar relevancia vale para todo los niveles e instancias del aparato estatal (administrativo o empresas pública, Estado nacional y provinciales o locales, etc.). Su viabilidad será posible en la medida una clara distinción en la sociedad entre los que han hegemonizado el poder económico y político y condujeron el país a su situación actual y el grueso de los lectores populares, en general con ingresos suficientes, con carencias cotidianas, apropiado inserción ocupacional. Este conjunto mayoritario del país se localiza, como es lógico tanto en las áreas extrapampeanas como en las áreas metropolitanas parte de su conjunción —seguramente florecerán la solidaridad, el coraje imaginación que se reclaman.

Observadas las cosas de este modo, será posible dilucidar más cabalmente la contribución que la localización de la sede del Gobierno Nacional hace a la concentración espacial y a la perdurabilidad de las desigualdades lesionales del país.

Cuando la exportación de bananas u otros productos del nordeste requiere largos trámites en Buenos Aires para poder ser concretada así fuera en ámbitos limítrofes, es decir cercanos al lugar de producción es claro el perjuicio de la centralización. Imaginemos ahora el mismo problema pero con la Capital localizada mil kilómetros más al sur, ¿cuál puede ser la razón por la que tal relocalización modifique la traba antes mencionada?

Hasta el presente, tanto los conceptos originados en los aportes más clásicos de estructuración del espacio en función del desempeño de actividades productivas y/o prestadoras de servicios, como las conceptualizaciones de tipo estructural del funcionamiento de la sociedad, confluyen sosteniendo —aunque con disímiles fundamentaciones— que el desempeño de la actividad económica en sociedades basadas en el mercado tienden, inexorablemente, a concentrar el poder económico, político y social en ciertos núcleos social y espacialmente determinados. La correspondencia con ello de la concentración espacial de las decisiones burocrático-políticas es la resultante del propio proceso socioeconómico.

Las posibilidades de romper ese tipo de vínculo deriva no de la ubicación geográfica de quienes tienen en sus manos la responsabilidad política de regir los destinos de un país, sino de la transformación de tal responsabilidad en decisión de cambio. A su vez tal decisión de cambio implica la definición de una propuesta clara y precisa de qué tipo de economía y de sociedad se propone alcanzar, para lo cual es crucial la identificación de los reales obstáculos que se presentan para lograr tal objetivo. Y simultáneamente, cuáles son los roles particulares que a cada ámbito regional le correspondería asumir para garantizar el éxito de la propuesta. En otras palabras, esto significa que lo que se requiere es una estrategia nacional de desarrollo regional.

Es altamente deseable que los argentinos nos enfirquemos a fondo en la definición de tales grandes lineamientos. Sería en ese sentido fructífero debatir el sentido de la propuesta de cambio de régimen presidencialista por otro que privilegie el rol del

parlamento o el del necesario mejoramiento de la eficiencia del aparato burocrático estatal en función de impedir, por ejemplo, el usufructo del accionar de sus grandes organismos (empresas o ministerios) por parte de los sectores más poderosos y concentrados económicamente o de impulsar más en profundidad mecanismos que permitan la recuperación (y aún el mejoramiento) del nivel de vida de los sectores más carenciados - asalariados o no-. Dentro de esas u otras grandes determinaciones la localización de la sede administrativa del gobierno central (¿y por qué no de los de las provincias?) tendría un significado más sustantivo que el que hasta ahora se vislumbra tanto desde la propuesta en sí como de la mayor parte de sus defensores o detractores. El mérito de la propuesta es haber impulsado este tipo de debate en el seno de la sociedad. La responsabilidad de ésta es asumirlo en su integralidad y no quedarse sólo en los aspectos más superficiales.

Con palabras a las que suelen ser afectos los razonamientos de los economistas, puede decirse que si "todo lo demás no cambia" sólo la traslación de la Capital Federal no derivará en ningún tipo de transformación sustancial. En cambio, dentro de un programa de cambios profundos que incluya expresamente el mejoramiento de las sociedades regionales, aquella relocalización puede expresar un símbolo de la voluntad de cambio que se postula.

Con este encuadre, creemos fructífero aportar algunos señalamientos que apuntan en la dirección señalada y que se desarrollan en la sección siguiente.

2. La participación popular y la descentralización como instrumentos alternativos del desarrollo regional.

Abordar la cuestión de la descentralización del poder y de la participación popular como una estrategia alternativa referente al nuevo escenario regional argentino implica retornar los conceptos que han sido planteados al comienzo en vinculación con el plano de las relaciones sociales y el de las relaciones espaciales.

Con el advenimiento de la democracia viejos términos recuperados y "modernizados" comienzan acelerada y masivamente a difundirse. A veces esta terminología que se pone de moda parece cargada de contenidos mágicos que permitirían solucionar y superar, sino todos, casi todos los males legados por la dictadura. Así, por ejemplo, parece tratarse hoy día el siempre presente y postergado problema del interior extra-pampeano, del desarrollo regional, tema que nuevamente ocupa los primeros lugares de la discusión pública como resultado de la iniciativa del traslado de la Capital Federal. En la propuesta sobre el traslado de la Capital hay, se sostiene, mucho más que el simple desplazamiento de localización de las autoridades nacionales y entre otras cuestiones no menos importante está la de producir el desarrollo del interior argentino. Es el momento de señalar cómo producir el desarrollo regional, qué modificar y hacer que hasta ahora no se haya hecho, cuando aparecen en el discurso de quienes se sienten con autoridad para opinar sobre el tema, los dos términos que parecen constituir la fórmula mágica de esta cuestión: "descentralización" y "participación".

En verdad, no estamos en contra de la promoción de la descentralización y de la participación, ambas son hoy día una opción política válida, pues a través de ellas es posible democratizar el poder político, lo que en definitiva constituye un reaseguro de la continuidad y ampliación del Estado democrático.

Tampoco nos estamos oponiendo a aceptar propuestas nuevas y a veces poco tradicionales, que surgen cuando se busca una salida a una situación difícil, de crisis generalizada. Sabemos que el hombre —en este caso expresado a través de la sociedad toda— enfrentado a las situaciones más críticas consigue encontrar recursos que antes eran impensados o insospechados. Este es precisamente el aspecto rescatable y valioso de la crisis económica y sociopolítica por la que los argentinos estamos pasando.

Pero si bien todo esto es una verdad, no lo es menos que los cambios en los

tiempos políticos arrastran hacia la cresta de la ola a una concurrencia muy heterogénea, de las más diversas posiciones políticas, actuales y pasadas, y que a pesar de ello sus discursos coinciden en muchos de los términos usados. Lo que ocurre es que, como es sabido, tienen connotaciones diferentes, no explicitadas y que en definitiva sólo consiguen —y a veces persiguen— oscurecer el mensaje y confundir a aquel para quien supuestamente está destinado.

Por todo esto entendemos que es importante buscar y señalar bajo qué contenido preciso la "descentralización" y la "participación" son una opción para el desarrollo regional y a su vez para consolidar la democracia.

Precisamente, porque ambas expresiones integran el discurso de la mayor parte del espectro político, es que, descentralización y participación, pueden llegar a tener contenidos y promover acciones que si no son reaccionarias, son por lo menos retardatarias.

Este sería el caso, por ejemplo, de apoyados y ayudados por la descentralización favorecer al surgimiento y/o la consolidación de caciquismos locales, exaltar los valores de las autonomías locales absolutas y pretender que sean considerados como entes casi autárquicos. Dentro de este contexto estaríamos a un paso de justificar la existencia de privilegios y diversidad de tratamiento entre los diferentes grupos que componen la población de un país, con lo cual entraría en cuestionamiento la garantía que el Estado democrático da en cuanto a igualdad jurídica entre todos los ciudadanos de un país.*

El mismo sentido perverso tendría delegar en nombre de la descentralización funciones en entes o instituciones político-administrativas —como provincias, municipios, organizaciones locales, organismos descentralizados regionales— sin la capacidad para llevarla a cabo, es decir, sin los recursos correspondientes, o sin la posibilidad de tomar decisiones importantes o de realizar las inversiones que correspondan o, en última instancia sin una definición precisa de las competencias delegadas.** En estos casos la descentralización no sólo será ineficiente, sino que se transformará simplemente en una ampliación del aparato del Estado, más reparticiones y burócratas, sin competencias o con competencias superpuestas.

No muy diferente es la cuestión de la participación. Suele señalarse como participación a la simple adhesión de las indicaciones que se dan de arriba hacia abajo.

Es decir, se llama a participar a la población o a determinados grupos territoriales a partir de proyectos o planes previamente determinados desde arriba; la cuestión del traslado de la Capital a Viedma es un ejemplo, la nueva localización es un dato, una decisión política. Y si bien podemos aceptar que existen ciertos tipos de decisiones políticas que hacen a la conducción estratégica del Estado, entendemos que es discutible que este tema sea uno de ellos. También es cierto que la determinación desde "arriba" del tipo de participación que deberán tener los de "abajo" es una metodología que se ve favorecida porque buena parte de la población funciona habitualmente bajo estos esquemas. Décadas de autoritarismo bajo sus distintas facetas arraigaron estilos y costumbres, entre ellos los de que la población actúe movida más por lo que se le otorga o se le indica "desde arriba" y no por lo que consigue "desde abajo".

La cuestión es no ayudar a que esto continúe y que en nombre de la participación se perpetúen de algún modo viejos esquemas de funcionamiento que aparentemente están algo remozados. Como por ejemplo, considerar que la participación es solamente que la población ayude, colabore y actúe en los campos que se le indican desde otros ámbitos y en aquellas cuestiones que el Estado no hace, o no puede hacer, por su problema de restricción económica y financiera.

Sin embargo, entendemos que existen múltiples formas de participación, que en su mayoría pueden ser importantes para alcanzar un mejor nivel de vida de la población. Pero esto puede ocurrir siempre y cuando dichas formas de participación se enmarquen

* Pfr. Boria, Jordi: "Descentralización, una cuestión de método", mimeo, Barcelona, 1984, p. 1.

** Prf. Borja, Jordi: "Estado y autonomía local. El marco político y jurídico de la descentralización y la participación", mimeo, Barcelona, 1982, p. 8.

dentro de un proyecto de desarrollo global, que contenga cambios estructurales en la formas de distribución del ingreso y que contemple explícitamente la elevación en términos reales del nivel de vida de los sectores populares.

En este contexto surge preguntarse: ¿Cómo es posible que todo lo que hasta e presente se opuso a lograr un mejor nivel de vida en el interior argentino ahora puede; ser factible a través de la descentralización y la participación? Si es así, importa indaga ¿cuál es la descentralización del poder, de las actividades gubernamentales, de la; actividades económicas, y cual es la forma de participación (individual, vecinal, barrial religiosa, política, empresarial, campesina, obrera) que hará posible modificar: *k* persistente caída de los niveles de vida de los sectores más pobres; la escasa productividad y rentabilidad de buena parte de la producción regional; el drenaje de excedente; en la etapa de comercialización e industrialización extrarregional; las dificultades que los productos regionales tienen para su colocación en el mercado externo, y a veces también en el interno; la escasa y a veces nula reinversión de las utilidades generadas dentro del ámbito regional; la vulnerabilidad cíclica producto de la persistencia del monocultivo; las dificultades concretas de los pequeños productores por diversificar y amplificar su producción, acceder al crédito, adquirir insumos y cosechar productos de calidad competitiva, enfrentar el deterioro del suelo y acceder a una adecuada prestación de servicios sociales básicos, como salud, educación y vivienda?

lis claro que a todo esto no se puede dar respuesta únicamente con la voluntad de promover la más adecuada descentralización y participación, aún indagando sobre cuál es la forma de descentralización y participación más conducente a estos fines.

Entonces, el punto de partida inexcusable debe ser la verdadera voluntad política de quienes gobiernan de promover el desarrollo regional, como objetivo básico del desarrollo nacional y de la consolidación de la democracia, centrando la cuestión del desarrollo del nivel de vida de los sectores más pobres, localizados en el interior extra-p;impeano, y en las zonas marginales del área metropolitana y de las ciudades localizadas en la pampa húmeda. Para lo cual la concreción de dicha voluntad política implica dirigir las inversiones y la renta nacional hacia estas regiones y sectores sociales.

2.1. Participación.

Dentro de este contexto, entendamos que para cualquier sector social, y más aún para los pobres que son los que menos oportunidades tienen, participación debe significar la posibilidad de influir en las decisiones que afectan a sus vidas y para ello efectivamente debe darse una intervención deliberada, documentada y activa de la población cu el proceso de adopción de decisiones que la conciernen, así por ejemplo en la formulación, planificación y ejecución de proyectos que la involucren, sean éstos de carácter social, económico, de desarrollo sectorial o regional. Los planes y programas no pueden llegar a la población con un grado de determinación, elaboración y definición tal que su participación consista simplemente en tomar conocimiento de lo que se lí a la y de decidir si es la de acuerdo en colaborar o sino en no colaborar.

la participación implica lamenen una acción colectiva, organizada, la formación de grupos sociales según intereses específicos, para que a partir de la organización puedan compartir el poder político, y al mismo tiempo introducir un elemento disociador en el monopolio político detentado por las cúpulas institucionales y los partidos políticos. En este sentido, la participación en definitiva conducirá a desarrollarla conciencia colectiva y, a 11 aves de ella, fortalecerá a la democracia por un lado, y al desarrollo regional por otro. Porque participar en el proceso de decisión implica intervenir en el proceso de distribución de la renta y de los ingresos sectoriales, regionales y por sectores sociales. De este modo, los sectores organizados al ocupar un espacio del poder político tienen la oportunidad de intervenir y participar en la distribución de los beneficios del desarrollo y el crecimiento nacional. Esta es una forma de participación en la que no predomina que los que tienen menos se esfuercen más, que también es una forma de participación, pero no la decisiva ni la única.

La importancia de la participación en general es la toma de conciencia por parte de

gobernantes y gobernados y la dirección de la acción, a partir de esta toma de conciencia. En lo referido al desarrollo regional importa comprender que las principales carencias se atenúan con la redistribución del ingreso nacional, de la inversión y del gasto público a favor de sectores sociales y regionales marginales.

Entonces, modificar la situación de atraso generalizado del interior del país requiere, en primer lugar, mejorar los ingresos de los sectores más pobres, a sabiendas de que hasta el presente la mayoría de las políticas tendientes al desarrollo regional favorecieron en general el carácter concentrador del modelo histórico de desarrollo argentino. En este contexto, promover la participación para producir el tan ansiado desarrollo regional, es básicamente promover la lucha de los sectores más pobres por conseguir una mayor cuota en la distribución del ingreso nacional. Esta es la participación que puede contribuir al desarrollo regional, no otra.

2.2. Descentralización.

Los conceptos de desconcentración, descentralización y deslocalización que vamos a comentar apuntan a discriminar ambos niveles de la realidad. Para ello, seguimos inicialmente a Sergio Boisier, quien en un reciente aporte formula esta triple definición. El proceso de centralización consiste en la acumulación de poderes de decisión en manos de la autoridad central; el proceso de descentralización correspondería al reconocimiento de competencias propias a organismos que no están jerárquicamente subordinados al Estado; el proceso de desconcentración consiste en el traspaso de competencias desde el Estado a agentes locales del propio Estado y, finalmente, el proceso de deslocalización tiene que ver con el traslado físico de organizaciones productivas, de servicios o de administración desde un lugar a otro.*

Estas conceptualizaciones compartidas por nosotros tienen, sin embargo, la característica de no cubrir totalmente la gama de procesos sociales y espaciales que se refieren a la distribución personal o regional de la estructura de poder. La omisión recae en los fenómenos de descentralización que se formalizan en la esfera de lo económico o social privado y que se vincula con el control del poder respectivo en manos de numerosos o muy escasos agentes sociales. El planteo de Boisier pone énfasis en las relaciones político-administrativas del Estado. El enfoque adicional que acabamos de levantar, se refiere a los procesos en los que agentes sociales privados acumulan poder o lo distribuyen según los recursos económicos o la capacidad decisional disponibles en el sistema nacional.

De resultas de lo antedicho, se deberá trabajar en el análisis futuro con políticas de descentralización del Estado, en sus dos variantes, políticas de deslocalización espacial y políticas de descentralización del poder económico y político.

Esta necesaria discriminación de niveles conceptuales y de acción parece encontrar un claro referente en un documento referido a la política oficial del Gobierno Mexicano en la materia y que fue producido y publicado recientemente a principios de 1986. El texto propone, como estrategia de desarrollo prioritario del gobierno de ese país, un profundo proceso de redistribución del poder del Estado a nivel espacial y, en esa dirección, afirma que: "Descentralizar es ampliar la base de toma de decisiones, acercar el gobierno a los ciudadanos, aumentar la influencia de los habitantes de estados y municipios en las acciones que los afecten. Es decir, la descentralización implica una redistribución del poder. Hay que descentralizar sin diseminar en el territorio los vicios de la concentración y, tampoco, sin desarticular la coordinación y propósitos de las instituciones nacionales. La descentralización no es un mero problema administrativo de traslado de oficinas, es decisión política y programa de gobierno. En su avance, se fortalecerán las instituciones nacionales y la propia sociedad, que es diversa en su

* Sergio Boisier: "Un difícil equilibrio; centralización y descentralización en la Planificación". El Trimestre Económico", Nro. 205, Enero-Marzo 1985, pág. 196.

Composición y su distribución en el territorio nacional.

En este párrafo, algo extenso, se entremezclan los tres conceptos arriba planteados con el propósito de producir una verdadera Declaración de Principios de una política de descentralización, que englobe al Estado y al sistema socio-económico y, a la vez, incorpore programas de deslocalización. Se plantea así que el proceso que se pretende encinal implica una nueva constelación del poder en la sociedad mexicana desde el punto de vista espacial, motorizado esencialmente por una delegación de atribuciones y responsabilidades del Estado hacia los órganos naturales del sistema federal de las escalas inferiores del plano político-institucional. Es decir, redistribuir espacialmente el modelo organizativo del Estado cooperará con un más equilibrado y equitativo re-parto del poder económico y de decisión de toda la sociedad. A la vez, esto no es, se afirma, un mero proceso de deslocalización de las oficinas públicas; es mucho más: "es decisión política y programa de gobierno". Entonces, excede la visión "especialista" de la descentralización exclusivamente basada en el reordenamiento interregional de estructuras físicas. Se trasciende esa instancia como exigencia ineludible para que el nuevo reparto espacial del poder asegure una auténtica participación democrática de los agentes sociales en toda la sociedad, sin embargo, no la excluye, pues condena el excesivo agrupamiento de actividades productivas y población en torno a la actual Capital. Incluso, en uno de los artículos incluidos en el texto comentado, se analiza si es viable y compatible con la propuesta global de descentralización el traslado de la Capital a otro punto del territorio nacional mexicano. Y se contesta con un interrogante sin concluyente respuesta, pues la misma, se dice, depende de estudios a realizar para avalar o desechar la idea.

En el caso argentino, la cuestión de la centralización administrativo-política del listado y del poder económico y político, siempre se relacionó con la "cuestión federal". Organizado el país bajo dicho régimen, para contrarrestar las tendencias unitarias heredadas de la Colonia y asegurar los derechos de las provincias, gestoras originarias de la Nación, el sistema federal sufrió serios retrocesos en el transcurso del tiempo. Para entrar en un extenso análisis histórico, que el tema merecería, nos remitimos al texto del Mensaje Presidencial ante el Consejo para la Consolidación de la Democracia del 15 de abril de este año, lo que va a permitir introducirnos al análisis crítico de la propuesta oficial.

El planteo descentralizador está asociado al del reforzamiento del régimen federal. "En la Argentina el contenido centralizador de las decisiones políticas fue restringiendo en forma cada vez más notoria las facultades propias de las provincias que no pudieron disponer de los medios para proveer por sí mismas a su desarrollo." "... 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 institucionales de carácter jurídico e institucional a las necesidades de un mundo cada vez más complejo y cambiante que requiere soluciones políticas inmediatas y eficaces." la propuesta presidencial asume el proceso de traslado de la Capital como un aspecto incorporado a una política global de distribución espacial de las funciones político-administrativas y un renacer del potencial económico y político de las provincias que implique descentralizar las decisiones.

Este énfasis puesto en el manejo del listado, al que es preciso transformar mediante una profunda reforma para convertirlo en un actor social eficiente, moderno y capaz de responder a las necesidades históricamente acumuladas de un interior postergado, opaca la cuestión del poder económico-político de nuestro sistema social. Casi no hay referencias en el discurso presidencial a esta cuestión sin la cual todo intento de reconstrucción de la base federal de nuestro sistema y la distribución espacial más equitativa de las decisiones político-administrativas perdería posibilidad real de implementarse.

Presidencia de la República-Comité de Descentralización, México, DF, 1986, pág. 21

La concentración del capital en la economía argentina se ha venido acrecentando en el último cuarto de siglo y esta tendencia exhibe signos inequívocos de incremento en el último decenio.* El poder económico así definido se expresa, por una parte, en el control de las decisiones de acumulación en un segmento limitado de grandes unidades productivas de capital nacional o extranjero. Desde otra perspectiva, este proceso tiene un neto referente espacial pues las matrices de tales unidades decisionales se localizan en las grandes aglomeraciones de la Pampa Húmeda, muy especialmente en la Región Metropolitana de Buenos Aires, o en los centros económicos del sistema capitalista internacional.

Esta concentración y centralización del poder económico supone la vigencia de un modelo unitario de conducción del Estado pues de este modo el proceso de control del aparato estatal es eficiente a sus objetivos. La descentralización administrativa que se preconiza en la propuesta, con ser plausible, puede resultar de cumplimiento muy hipotético, si no se acompaña con un auténtico proceso de descentralización del poder económico y de la participación social en la dinámica del proceso de acumulación.

Las nuevas formas de gestión social, que garanticen esta transformación a nivel social y espacial del proceso de decisiones, pasan por asignarle a los protagonistas de la actividad productiva una decidida intervención en el qué, cómo y para qué del modelo de desarrollo.

En esta línea de pensamiento cabe formular algunas consideraciones a manera de conclusión de este apartado, en las que se expliciten mecanismos concretos de implementación del proceso de descentralización propuesto. Ellas son:

1. En el plano de la descentralización administrativo-política será preciso asegurar a las instancias inferiores de la estructura del Estado, radicadas en provincias y municipios, un rol central en la generación, planificación e implementación de las decisiones que engloban los sectores sociales que dichos entes públicos sirven. Ello no supone destruir un razonable nivel de unidad conceptual y programática del Estado, que reconozca su inserción dentro de una Estrategia Nacional de Desarrollo, sino reconocer especificaciones locales y aceptar la participación plena de las comunidades involucradas en el manejo de las acciones que tienen vinculación con los objetivos de un nivel superior de calidad de vida.

2. En el plano de la descentralización del poder económico, implica incorporar a los agentes sociales directamente interesados en remover las causas estructurales de situaciones de atraso que los afectan, en el proceso de planificación e implementación de políticas conducentes a la satisfacción de tal objetivo. El proceso de planificación que apunte a la superación del atraso y las desigualdades sociales deberá tener un alto componente de acción política que descansa en la generación de "abajo hacia arriba" de estrategias de transformación social. En concurrencia con este modelo participativo de planificación global, regional y local, el Estado deberá reorganizar su estructura de gestión a fin de que, sin perder la orientación general de las políticas, acepte un replanteo del sistema de decisiones altamente representativo de la actividad de base de los sectores sociales involucrados.

3. Finalmente, la capacidad económica de los organismos locales deberá potenciarse sustancialmente en consonancia con su nuevo rol participativo y decisorio. Transferir poder sin recursos es negar la esencia del modelo de descentralización e impedir una verdadera redistribución del poder político y económico a sus verdaderos protagonistas. Sin perder la concepción básica de la vigencia del Estado Nacional como gran orientador, provincias y municipios deben recuperar, en auténtico federalismo, su

* D. Azpiazu - M. Khavisse - E. M. Basualdo, "El nuevo poder económico", Buenos Aires, 1986.

Capacidad para implementar la descentralización.

3. A modo de síntesis:

El primer postulado el carácter dependiente -aunque también retroalimentador- de la configuración espacial respecto del funcionamiento básico de la sociedad. En ese contexto, los "problemas regionales" no pueden ser vistos al margen de los objetivos nacionales. De allí que postulamos la necesidad de establecer un objetivo, un modelo de país al que la sociedad aspira. En estrecha relación con ello se hace imperiosa la conformación y puesta en vigor de una estrategia nacional de desarrollo regional en la que claramente se atiende a las necesidades de los sectores más carenciados de las diversas áreas sin caer en la falsa imagen de que son las regiones las que padecen los problemas detectados, eliminando así del horizonte de análisis y por tanto en la formulación de propuestas, los mecanismos económico-sociales que, en rigor, generan la crítica situación regional y nacional.

En un entorno de tal naturaleza puede cobrar relevancia una propuesta que incluye dentro de una variada gama de acciones— la relocalización de la Capital Federal. Si no se actúa sobre los mecanismos de concentración económica y de absorción social de excedentes muy escaso será el efecto de tal relocalización. De tal manera una estrategia económica de desarrollo nacional que pretende seguir considerando "igualmente" a sectores sociales que se insertan objetivamente en posiciones dispares no conducirá ni a resolver los problemas regionales ni los de orden nacional.

En tal sentido creemos que el reforzamiento de los mecanismos de participación popular y de redefinición del rol del Estado apoyando procesos de descentralización constituyen dos palancas claves en tal dirección.

Si bien no existe hasta el momento una estrategia planificada de desarrollo regional, los discursos presidenciales hablan de la intención del gobierno de realizarla. En cada una de las distintas declaraciones, sea del propio Presidente, sea de funcionarios de alto nivel vinculados o no al tema del traslado, se insiste en que la base de este cambio es producir un auténtico federalismo y volcar los esfuerzos hacia el siempre postergado desarrollo regional del interior argentino. A partir de tales proposiciones es preciso plantear un gran debate nacional.

Dentro de este contexto hemos hecho alusión a las características del proceso de descentralización y de participación popular en relación a la propuesta presidencial.

Resumiendo ahora en forma de conclusiones las formulaciones previas, planteamos lo siguiente:

1. La descentralización del lisiado es un requisito esencial previo para tornar viable un modelo de desarrollo regional que restituya plenamente el federalismo y garantice el vínculo estrecho entre la población involucrada y el aparato estatal.

2. La participación popular no puede reducirse a adherir a postulados oficiales, ni a simples acciones circunstanciales que no avanzan en las soluciones de los problemas estructurales. El desarrollo nacional que pretende aquí distribuir poder, ingreso y capacidad decisional en el espacio nacional es inalcanzable sin una auténtica participación de los sectores sociales de origen popular en la tarea de reorganizar las bases de nuestra sociedad.

Comentario de GUSTAVO LUGONES

Yo quisiera retomar los elementos planteados por Osear Moreno en su ponencia con relación a los aspectos sociales que es imprescindible considerar en oportunidad del análisis del desarrollo regional o de propuestas para el desarrollo regional, con lo cual pienso que me voy a concentrar principalmente en el primero de los puntos de esta ponencia presentada por el CEUR. Esto no obedece a que me haya resultado poco sugerente el segundo de los puntos, sino más bien a que el primero se engarza sugestivamente con discusiones de trabajo que hemos mantenido en el Centro, entre los compañeros del CETRA, lo que me impulsa a proponer aquí una hipótesis de trabajo para analizar el proyecto de traslado de la capital.

En primer lugar, tomando los conceptos expuestos en la ponencia como parámetros a utilizar en el análisis del proyecto, plantearía la siguiente pregunta: entendido el traslado de la capital como un instrumento declaradamente multipropósito, ¿es el desarrollo regional, el desarrollo de la Patagonia, el objetivo central? Dicho de otra manera, ¿en qué medida, hasta qué punto, se pretende emplear este proyecto como un instrumento para el desarrollo regional?

La ponencia parte de la base de que esa es la intención y desde su título trata de hurgar en la utilidad del traslado de la capital como un instrumento para el desarrollo regional. Pese a que, como decía Osear en su presentación del martes, este es uno de los instrumentos a que más se apela, aunque más no sea para desecharlos posteriormente cuando se plantean trabajos de desarrollo regional, ya sea a escala nacional o a nivel de una zona o espacio en particular, surgen dudas al respecto.

Cierto es que el objetivo de impulsar el desarrollo regional está expresado en el discurso oficial respecto del traslado de la capital. Sin embargo, ¿dónde está entonces la estrategia de desarrollo de la cual el traslado es instrumento? ¿Cuáles son los antecedentes que permiten suponer que se provocará una modificación en la relación de fuerzas, un cambio en el juego de relaciones sociales, económicas, políticas, que ha determinado la configuración espacial se intenta supuestamente transformar?

Por el contrario, no hay un planteamiento estratégico que permita saber cuál es el papel asignado al Sur en un modelo global de desarrollo regional; cuáles son sus reales potencialidades (aya se discutió bastante al respecto y fue evidente la falta de acuerdo acerca de las posibilidades que ofrece la Patagonia para ser protagonista de un proceso pujante de desarrollo y asiento de población creciente a un ritmo importante. ¿Cómo se aprovecharán esas potencialidades, qué prioridades en términos de actividades permiten suponer que se está planteando este espacio como prioritario en el desarrollo nacional? ¿Cuáles son los otros instrumentos que acompañarán el esfuerzo, tales como modificaciones en las redes de transporte y comunicaciones u otros instrumentos que, en general, se suelen plantear en políticas de desarrollo regional?

Hay preguntas más difíciles de responder: ¿quiénes se radicarán en la Patagonia? —y me refiero a población—; ayer algo se habló de esto, pero también y, fundamentalmente, a unidades productivas; ¿quiénes son los candidatos a radicarse, y en función de qué estímulos? ¿Cuál es la posibilidad de pensar en un nuevo diseño promocional, cuando no se sabe cómo hacer para disminuir en algo los problemas de manejo que presentan los regímenes promocionales actuales, amén de las dificultades con los organismos financieros internacionales que nos presenta el tema de los estímulos o el de los subsidios?

No digo que esta serie de preguntas que formulo no tengan respuesta, pero sí o bien no conozco o no me convencen las que yo podría inferir de los elementos que hay en juego. Esto permite entonces decir que se ha colocado "la carreta delante de los bueyes". Ahora bien, si contáramos con todo este arsenal de justificaciones todavía tendríamos que discutir, como hace muy bien la ponencia a mi juicio, la capacidad de este instrumento para introducir modificaciones que también es un tema largamente discutido entre los regionalistas.

Se debe tener en cuenta, además, que las charlas a las cuales hemos tenido

oportunidad de asistir —las dos mesas redondas que organizamos previamente y las reuniones anteriores de este seminario- nos dieron una idea de que el ritmo con que se piensa practicar el traslado, no es precisamente acelerado y la magnitud del esfuerzo tampoco pretende ser muy grande: Aldo Neri nos hablaba de una política mesurada, a 10 años de plazo, de 35 mil agentes públicos que se trasladarían. No parece tener un impacto importante el proyecto como para producir todas estas modificaciones a las que estábamos haciendo referencia antes. Por último, y esto me parece que es más claro, no es un caso de respuesta a una situación de apremio social o de asistencia a situaciones económicas, políticas, étnicas, que presionen sobre el Estado, como para decidir el impulso a una región en particular. Salvo que sea un apremio militar, o geopolítico el que está detrás de la decisión, lo cual tampoco está explicitado y además también ha sido planteado en las reuniones anteriores como difícilmente justificable.

En función de todo esto, yo quisiera plantear una hipótesis de trabajo. A mí me parece que en realidad se pretende que sea un instrumento no tanto para el desarrollo regional, sino para el proyecto de modernización que el Gobierno Nacional ha propuesto a la ciudadanía. Este proyecto de modernización que pretende transformar de una manera profunda las relaciones sociales, políticas, las prácticas sociales y políticas en la Argentina; esto tiene que ver con las formas democráticas, con el afianzamiento del federalismo. Aquí caben, por supuesto, todas las observaciones que se hacen en la ponencia sobre las características que deben asumir los mecanismos de participación y descentralización en la toma de decisiones. El proyecto de modernización pretende modificar también el proceso de acumulación del capital, las prácticas de la producción en la Argentina; y se han señalado prioridades en ese sentido, si bien un tanto incipientes, que dan una idea de qué tipo de desarrollo es el que se está proponiendo; cuáles serían los sectores de punta - tecnologías sofisticadas, informática, electrónica, robótica- y el propósito también remarcado de la modernización del Estado y de la gestión administrativa.

Bueno, esto está inmerso en la voluntad de redefinir la inserción de la Argentina en el sistema económico mundial: modernización y reinserción en el mercado mundial me parece que corren caminos paralelos. Nos modernizamos para reinsertarnos y la reinserción es un estímulo para la modernización. Entonces sí, el traslado de la capital aparece como un símbolo, como un símbolo de una voluntad de cambio, la voluntad de dejar atrás un modo de funcionamiento, productivo, social y político, y la apertura de una nueva época en la Argentina; en ese sentido entiendo yo la fundación de la 2da. República. Buenos Aires, en cambio, representa ese modo que se quiere dejar atrás, que se quiere superar. Mientras Viedma-Patagones sería el símbolo de la nueva sociedad que se quiere construir, Buenos Aires, con toda esa carga, a veces racional y a veces afectiva, es visto como el centro hegemónico que ha tendido a anular el federalismo, la participación democrática de los grupos del interior, que ha succionado recursos; todo ese discurso está simbolizado en Buenos Aires.

Me parece entonces que si bien el proyecto de traslado de la capital no es inocuo en términos espaciales, no creo que el propósito central del traslado de la capital sea el desarrollo regional, o el desarrollo de la Patagonia. Tendría que plantearse, me parece a mí, un trabajo bastante profundo y extenso en el sentido en que está propuesto en la ponencia, como para convertirse entonces en uno de los instrumentos del desarrollo de la Patagonia. En cambio, sí me parece funcional la elección de la localidad, ya que no podemos decir que podrían cumplir el mismo papel La Rioja, Santiago del Estero o Jujuy en términos del proyecto de modernización. Me parece que no podrían cumplir el mismo papel. Viedma se abre así a los ojos de la población como el símbolo de ese nuevo modo de funcionamiento que se está proponiendo.

Yo aquí veo un paralelo muy interesante con la disputa que en el siglo pasado derivó en el triunfo del proyecto representado originalmente por Mitre, luego consolidado por Roca, que también fue un proyecto que pretendía modernizar al país y que dejaba atrás otra forma de funcionamiento, en lo económico y en lo social, pero que también, sin embargo, significaba la postergación de otras formas productivas y de otros grupos

sociales que no estaban dominando o hegemonizando ese intento de cambio.

Del mismo modo, creo que debemos analizar este proyecto de traslado de la capital. Qué es lo que representa en términos de los actores sociales que están en condiciones de hegemonizar, de liderar, de impulsar este proyecto y quiénes pueden ser en este caso los postergados, en términos de sectores sociales, de actividades y de regiones.