

CIUDAD – Centro de Investigaciones Ecuador

La propuesta descentralizadora: límites y posibilidades

José Luis Coraggio

1994

Versión revisada de la ponencia presentada en las "Jornadas de Descentralización y Participación Ciudadana", organizadas por la Intendencia Municipal de Montevideo, la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Comunidad Autónoma de Madrid, en Montevideo, 9-10 de mayo de 1994.

El tema propuesto para esta sesión¹ se refiere a los procesos de descentralización como **instrumento** para la democratización de la sociedad en el ámbito local. Se trata entonces de pensar la descentralización desde la perspectiva de su instrumentación, no como un objetivo en sí mismo. Por lo tanto, se hace necesario aclarar cuál es el sentido de descentralizar. Es importante dejar esto sentado porque hoy en día coexisten proyectos y procesos de descentralización que se inspiran en motivos o en sentidos distintos, aunque todos usan el mismo término.

Si el sentido es **democratizar la sociedad**, no estamos aquí hablando de una descentralización cuyo objetivo central sea *reducir el Estado per se*, y en consecuencia traspasar poder de la clase política y sus bases sociales a los grupos económicos más poderosos. No estamos hablando tampoco de una descentralización dirigida a *aumentar la eficiencia per se*, o sea, una descentralización cuyo principal objetivo sea bajar los costos de los servicios públicos. Pero no estaríamos tampoco hablando de una descentralización -por lo menos no en esta sesión- dedicada a la *democratización del poder político*. Plantear como objetivo la democratización *de la sociedad* nos llevaría a interrogarnos sobre las posibilidades y límites de **la descentralización para redistribuir el poder social, económico y cultural en la sociedad**. Sin embargo, en la práctica será imposible separar esas tareas de las de una profunda transformación política.

El discurso sobre la descentralización

Cualquier discusión sobre la descentralización se hace hoy sobre un trasfondo. Hay una especie de diagnóstico compartido, una especie de punto de partida implícito del cual ya casi no se habla. Todo el mundo sabe que estamos alejándonos de un Estado centralizado, es más, de un Estado centralizador. Y pocos querrían hoy defender la propuesta de volver a ese Estado del pasado reciente, sobre todo porque es todavía difícil separar las estructuras estatales del uso que de ellas se hizo bajo las dictaduras.

Sin embargo, habría que recordar que ese Estado es el que se constituyó junto con nuestra identidad nacional, con el desarrollo de la ciudadanía y la institucionalidad democrática, con el establecimiento de un estado de derecho que permitió o que fue cristalizando las pequeñas y grandes conquistas sociales y políticas de las mayorías en nuestras sociedades, que fue el lugar desde el cual o para el cual se proyectaron las propuestas nacionales de desarrollo autónomo y de ruptura de la dependencia. Ese Estado, que fue efectivamente centralizador de recursos, fuerzas e iniciativas, es el Estado del que nos estamos alejando.

Ese Estado se constituyó junto también con la escena política nacional y por lo tanto junto con los actores políticos nacionales. Implicó entonces una forma de agregación, una forma de unificación parcial, constituyendo actores colectivos para la defensa de intereses sectoriales corporativos, de clase, ideológicos. Y esos actores colectivos se institucionalizaron como mediadores de intereses particulares tanto para

1 "Descentralización y democratización de la sociedad".

presionar al Estado como para acceder a posiciones en el poder estatal.

En la discusión sobre la democracia y el Estado que acompañó ese proceso, jugó un papel muy importante el tema de la **representación**.² El carácter democrático de ese Estado iba a estar en buena medida marcado por el carácter de la representación, de las relaciones entre las bases de esos colectivos y sus voceros o activistas. De hecho, emergió una clase de políticos profesionales, profesionales en la representación de distintos sectores sociales o económicos, en la interpretación/manipulación de los deseos de los ciudadanos, en la interpretación del momento histórico y, eventualmente, profesionales del arte de administrar y gestionar los recursos públicos. Y esa representación se dio de manera centralizada: eran fundamentalmente fuerzas, partidos, movimientos de orden nacional los que actuaban en este juego de la representación y lucha por el poder.

Por razones históricas o por razones de eficacia de ese sistema de representación, se dio una objetivación de las relaciones, una burocratización y una institucionalización de mecanismos, los que tomaron vida propia e impusieron su lógica a los actores. Tal fue el caso del mecanismo electoral, de la competencia por el electorado, cuyas reglas del juego debieron ser internalizadas por cualquier fuerza que quisiera sostenerse en el poder estatal, y eso influyó sobre sus proyectos y posibilidades de trascender la coyuntura una vez en el Gobierno.

Esto llevó a una autonomización, a una separación de los representantes respecto a sus representados, y a la pérdida de responsabilidad de los funcionarios públicos con respecto a los ciudadanos o a los usuarios servidos. Todo esto fue correctamente visto como un problema para la democracia. La nueva clase de profesionales de la política, al controlar los recursos específicos requeridos para acceder al Estado Nacional, se convirtieron en otra fuente de poder y de dominio. Entre otras cosas, pudieron usar ese poder para usar recursos públicos en alimentar la misma maquinaria burocrática o en hacer transacciones con grupos económicos o sectores sociales, como parte de los mecanismos de reproducción del poder.

A la vez, el discurso del poder homogeneizó forzosamente a la sociedad bajo la figura de la **ciudadanía**, debilitando o deslegitimando identidades, energías y motivaciones fundadas en lo particular concreto, y reduciendo la participación de las mayorías en la cosa pública al requisito mínimo de las formas democráticas: la emisión del voto.

Este diagnóstico está implícito en muchas de las propuestas de descentralización. Y ésta -fundamentalmente la descentralización intra-Estado- aparece como una panacea para resolver la mayoría de estos problemas. Esa descentralización, que supone transferir representaciones y atribuciones de las instancias nacionales a las provinciales o departamentales, y de todas las anteriores a las municipales o

2 Sobre esto puede verse: José Luis Coraggio, **Comunicación y representación popular: El caso de la Revolución Sandinista, ponencias de fronesis**, N° 9, Quito, 1993.

zonales (todo esto aparece con un carácter muy territorial) está presente en las discusiones de la reforma del Estado en toda América Latina.

En esa propuesta se da una alta valoración a lo local y a los nuevos sujetos de este proceso de descentralización, que serían las **comunidades**. Ya no los sindicatos u otros movimientos sociales nacionales, ya no las grandes fuerzas políticas nacionales, sino las comunidades, agrupamientos supuestamente conformados mediante relaciones interpersonales más directas, donde cada miembro es reconocido como persona y no como una categoría abstracta sobrepuesta a su persona.

Esta propuesta supone, sin embargo, algún grado de centralización, no es una propuesta de dispersión total. Para comenzar, se establecen niveles locales del Estado y del sistema político. Pero en el discurso se enfatiza también la importancia de la **articulación horizontal** de y entre las diversas comunidades, sin mediación estatal. Esa propuesta da entonces importancia tanto a la articulación horizontal como a la multiplicación (y acercamiento a las bases) de los puntos de centralización. El carácter predominante -de reforma intraestatal o de fortalecimiento de la sociedad- que tenga la descentralización, dependerá de qué se privilegie en la práctica.

En todo caso, supuestamente esa propuesta limita el campo para la burocratización, aunque no la evita totalmente. Porque en casos extremos puede darse una descentralización altamente burocratizada, por la inercia de los comportamientos de quienes la impulsan, de quienes ocupan posiciones en los nuevos puntos de centralización local. Aún así, se supone que la descentralización permite un mayor control desde la base de representantes y funcionarios; que permite una mayor posibilidad de recurrir a la asamblea, a la participación directa en el proceso de decisiones, evitando el sustitucionismo por parte de los representantes (ahora locales); que abre una mayor posibilidad de autogestión, es decir, ya no sólo de decidir qué hacer sino de hacerlo, implementarlo, controlarlo, revisando las decisiones y aprendiendo sobre la marcha las artes de gobierno.

Se supone también que esa experiencia de participación contribuye a cambiar la cultura política, reduciendo el peso de las demandas, de las reivindicaciones -que serían irresolubles dada la variedad de intereses particulares contradictorios en condiciones de recursos escasos- desarrollando ciudadanos responsables de resolver sus propios problemas, conscientes de las limitaciones existentes, sujetos de obligaciones y no sólo de derechos, y funcionarios orientados por la obligación de rendir cuentas ante quienes los eligieron o constituyen su población servida.

En este proceso de descentralización emergerían sujetos colectivos -sociales y políticos- más locales o menos universales, y, en lo interno, más heterogéneos y participativos. Habría un menor espacio para los movimientos sectoriales, para los movimientos de clase, y un mayor espacio para los movimientos comunitarios, para movimientos pluriclasistas que, al compartir sus miembros las condiciones colectivas de

vida local, advertirían la necesidad de una acción interdependiente y de aportar recursos para avanzar en la solución de los problemas comunes. Esto no sólo generaría nuevos recursos, sino que reduciría el confrontacionismo, se valoraría la cooperación, la negociación, la transacción, el diálogo, el reconocimiento del otro, se respetarían sus perspectivas e intereses.

Con la descentralización habría, en suma, mejores condiciones para la democracia y, por lo tanto, la propuesta debería ser instrumentada en función de la democratización social y política.

Algunos problemas que enfrenta la descentralización real

Entre el discurso y la realidad de los procesos de descentralización hay una distancia que, en parte, puede explicarse por las dificultades que supone el contexto en que se dan. En efecto, hay algunos problemas con el contexto, con el momento histórico en que se descentraliza, y también con *cómo* se hace. Tanto los problemas propios del modelo de descentralización adoptado como los que se derivan del contexto en el que se instrumenta, limitan la eficacia de la descentralización como vía para la democratización. Veamos algunos de estos problemas.

La descentralización que se está dando realmente en nuestros países no es sólo intraestatal; **hay también una descentralización del poder del Estado hacia el mercado y los grupos económicos**. Y esta descentralización -que por ejemplo toma la forma de privatización de las empresas públicas o de los recursos públicos, a veces bajo la forma de grandes negociados para favorecer a ciertos grupos económicos, otras bajo formas más elegantes- saca recursos del control político inmediato, nacional o local, y los pasa ya no de lo nacional a lo local sino a grupos o a sectores económicos minoritarios. Al mismo tiempo hay una reducción de la capacidad estatal para regular los procesos económicos. A la vez que se pasan más recursos a los grupos económicos, se los desregula. Por lo tanto, las nuevas funciones del Estado local no van acompañadas de recursos y capacidades jurídicas adecuadas, porque una buena parte de los recursos del Estado no están pasando de la instancia nacional a sus instancias locales sino que están saliendo de la esfera del Estado. Entonces, se atribuyen más funciones a los niveles locales del Estado pero se les da pocos recursos y pocas capacidades de regulación.

Una segunda cuestión es que **al mismo tiempo que se pasa un mayor poder al mercado, éste se hace global**. Estamos yendo hacia la conformación de un sistema mundial de mercados en pocos años más. Esto aparece en muchos países como la apertura de las economías a la competencia internacional, e implica que los procesos de mercado, que las posibilidades y los términos de los intercambios entre las economías locales, van a estar determinados por fuerzas ni nacionales ni menos aun locales, sino de orden mundial.

Todo esto trae aparejada una inédita concentración y centralización del poder económico del capital privado. Es decir, **se está propugnando la descentralización del poder político al mismo tiempo que**

está habiendo una tremenda centralización del poder económico, donde 500 empresas controlan el devenir de la economía mundial.

Desde una perspectiva nacional, este proceso de apertura de las economías implica ir hacia la extraversion de la economía nacional y su creciente dependencia de procesos que no pueden ser controlados, no sólo por los poderes locales sino ni siquiera por lo que resta de los poderes nacionales.

Por lo tanto, **las comunidades o las sociedades locales y sus gobiernos o autogobiernos reciben una autonomía en buena medida vacía, en tanto no pueden relacionarse con una base económica propia, estable y establecida**. Es el caso, por ejemplo, de un municipio que, ante la pobreza local, decide asumir funciones sociales y económicas nuevas y para eso debe contar con una base tributaria propia. Esa base tributaria y su capacidad para proveer los recursos necesarios depende del comportamiento de la economía local, que puede variar violentamente como consecuencia de decisiones o procesos que ocurren en otros ámbitos. O es el caso del Gobierno local que tiene que negociar con empresas que van a decidir si se localizan o no en el municipio según las ventajas tributarias o servicios subsidiados que se les dé, y que tienen un enorme poder de chantaje pues, mientras su impacto en la economía local es muy grande, para ellas es casi indiferente ubicarse ahí o en otros sitios. Es muy difícil entonces extraer de la economía local los recursos para fundar una autonomía real.

Una tercera cuestión se deriva del proceso de doble exclusión en nuestros países. Doble exclusión porque estamos siendo excluidos en el concierto mundial -América Latina no es prioritaria para los grandes grupos económicos o para los gobiernos de los países centrales- y porque internamente hay una dualización, hay una exclusión de segmentos enormes de la población que en el pasado tenían la expectativa de ser o permanecer integrados. **Y la polarización -económica, social y cultural- debilita las bases de esa convivencia democrática a la que apunta el modelo descentralizador**. Por el contrario, favorece la discriminación, el clientelismo, el resurgimiento de los notables locales, que el caciquismo o la beneficiencia -formas tradicionales de dominio personalizado- y no el autogobierno por las mayorías sean los que tiendan a reemplazar el dominio burocrático. Es decir, en este contexto de polarización y de dualización, la democracia local tiende a nacer deformada.

En cuarto lugar, **el modelo descentralizado viene a instalarse en un sistema de instituciones políticas, jurídicas y administrativas, y en una cultura política que tienen una gran inercia**. No siempre está sustituyendo sino que en muchos casos está superponiéndose sobre las instituciones que se quiere superar, incorporando viejos agentes políticos que tienden a mantener posiciones, a refuncionalizar las nuevas estructuras para mantener su dominio.

¿Es posible evitar una descentralización deformada?

Hemos visto entonces las posibilidades del modelo, y también las dificultades que enfrenta por las condiciones en las cuales se implementa. Ahora hay que pensar qué se puede hacer para evitar que ese modelo, que es una propuesta que debemos valorar por lo que puede contribuir a la democracia, no sea tergiversado, refuncionalizado y convertido en otra cosa en este contexto real. Quisiera avanzar algunas ideas al respecto para su discusión en esta sesión.

Una primera consideración se refiere a que **el gobierno local, ese espacio estatal renovado, difícilmente pueda surgir como forma más democrática si su institucionalización es dirigida desde arriba, sin un sujeto de base que lo sostenga y vele por su sentido**. Pero la realidad es que, lejos de ser una reivindicación prioritaria de las bases sociales, en muchos casos la iniciativa de la descentralización viene de los gobiernos nacionales e incluso son agencias internacionales las que la están imponiendo. Por lo tanto, **si se va a crear este espacio de democracia y autogobierno local, tiene que ser construido contradictoriamente, desde abajo pero dentro del espacio que abre la iniciativa de descentralización que viene desde arriba**. Es decir que la construcción de una voluntad política y de una base de recursos materiales para que la descentralización sea efectiva y no deformada deberán procesarse, en buena medida, desde abajo. **El desafío no es, entonces, sólo implementar y administrar un modelo de descentralización, sino crear nuevas relaciones sociales, económicas y políticas**.

Uno de los problemas de ese modelo es que pretende ser uniforme y aplicarse en todas partes por igual. Esto, como puede intuirse, es imposible, en tanto hay ritmos, situaciones históricas y matrices culturales distintas incluso en un mismo país. Por lo tanto no es posible en todas partes y en cualquier área descentralizar de la misma manera. Hay lugares en los que el municipio puede crear sus propias bases materiales y otros donde esto es imposible, y se requiere pensar en una federación de municipios o en redefinir los municipios, o en trabajar por regiones. Habrá países donde la escasez de recursos para la descentralización hace ineficiente tanto su repartición uniforme entre todos los municipios como el concentrarlos en los más pobres siguiendo un principio inmediatista de equidad. En tales casos habría que concentrar recursos en aquellos municipios con mayor potencial para contribuir a un desarrollo cuyos resultados puedan realimentar al resto. Son opciones duras que habría que tomar.

Una segunda consideración es que la *desnacionalización*³ del poder político debe abarcar un doble movimiento: por un lado sí, **la descentralización, pero de modo que implique una mayor articulación de la sociedad, una mayor articulación del poder social y del poder político y que dé fuerza adicional y no debilite al poder político nacional, si es que éste es un poder político legítimo**. Esto supone advertir que en los procesos de conformación del poder no hay una suma-cero, que sacar poder del Estado nacional no sólo no es la única forma de potenciar a los Estados locales, sino que incluso puede debilitarlos, que el poder de ambos -o sea, la capacidad de decidir, de incidir, de autodeterminarse- puede y debe crecer al mismo tiempo, so pena de dejar a los poderes locales inermes ante el poder global.

3 "Desnacionalizar" en el sentido de dejar de ser un poder de ámbito nacional.

Por la misma razón, **mientras por un lado se da la descentralización intranacional, por otro hay que avanzar hacia un nivel de regionalización supranacional**, construyendo una voluntad política capaz de representar las sociedades de diversos países como interlocutor colectivo en la escena política mundial. Porque es en esa escena donde los condicionamientos pueden resignificar regresivamente las mejores propuestas de descentralización. Si no podemos volver a ser interlocutores válidos, si no podemos dejar de ser meros tomadores de opciones de lo que está pasando en el orden mundial, va a ser difícil que podamos lograr la democracia desde lo local. El error aquí sería creer que hay que optar por uno u otro: hay que hacer ambos movimientos. Es más, un poder nacional o supranacional (regional latinoamericano) con sólidas bases en las sociedades locales, tendría una fuerza extraordinaria.

Una tercera consideración es que, para evitar la tergiversación de la propuesta de descentralización -cambiando las formas pero manteniendo las estructuras de dominio- y **para efectivamente servir a la democratización, se hace ya indispensable una reforma política profunda**. Que no es una reforma administrativa del Estado, sino una reforma del sistema político.

Se habla mucho de la reforma del mercado, se habla mucho de la reforma del Estado -haciendo referencia en general al aparato administrativo del Estado-, pero el sistema político no aparece como objeto de reforma. El problema aquí sería ver quién le pone el cascabel al gato, porque al sistema político habría que reformarlo desde el mismo sistema político. La única salida de esta aparente contradicción es que surja una fuerza política que vaya más allá del partido político en sentido estrecho, un amplio frente político, social y cultural que logre controlar suficientes resortes del sistema político como para reformarlo desde adentro.

Una cuarta consideración que quisiera plantear aquí es que, para constituir un frente que pueda encarar esta tarea histórica, es necesario tener un marco estratégico compartido que supere viejos lugares comunes y redefina la relación entre política y cultura, y entre política y economía.

Para dar ejemplos: en el campo cultural, cualquier propuesta de cambio o cualquier nueva relación de lo político con lo cultural va a encontrar que los medios masivos de comunicación están controlados por grupos económicos y que sus programadores están atrapados por la lógica mercantil del *rating* (ponderado por la capacidad de consumir de los distintos sectores del público), pero que sus programas tienen una gran acogida en los sectores populares. Va a encontrar también un sistema educativo en crisis, pero al que las mayorías siguen viendo como vía de superación o como canal de ascenso social. Surgirá entonces la cuestión de cómo se plantean las alternativas a estos estados de cosas. Habrá quien plantee que hay que buscar alternativas a la forma de la telenovela, vista como una forma degradada de cultura, o al informativo de "noticias", y propondrá programas culturales donde, a través de una cámara fija, se dé clase a la gente sobre lo que está pasando en el país o en el mundo, o programas con una gran sofisticación en el manejo de

la imagen, pero que tienen poco que ver con lo que es la cultura popular de partida, que tenderá a rechazarlos. O bien, por el otro lado, se podrá plantear la anti-escuela, la substitución de los lenguajes profesionales por el lenguaje común de la gente, del maestro por el animador, de la transmisión de conocimientos técnicos por la concientización, y esto también podrá ser rechazado desde la misma cultura popular. O se puede suponer que la gente ansía participar, multiplicando los foros y reuniones de información y discusión, sin advertir que lo que las mayorías preferirían en principio es que el Estado les resuelva los problemas, y que otra valoración de la participación supone un cambio cultural profundo. Entonces, es necesario reconocer y comprender el punto de partida de la cultura y el saber popular y todas sus contradicciones, para poder vincular la política, el cambio, con la cultura.

Otro ejemplo es en relación con la economía. Se está dando una apertura de la economía que se caracteriza por favorecer a los grupos monopólicos y, en particular, al capital financiero (ni siquiera al capital productivo). Por otro lado, se está dando una redefinición de las políticas sociales, que vienen a paliar las consecuencias sociales que genera esa apertura, tal como manifiesta el objetivo, hoy asumido como prioritario por el Banco Mundial, de "aliviar la pobreza". Es decir, políticas asistenciales. Ante esto hay que redefinir, hay que repensar qué es la política social y en qué medida puede cambiar las estructuras que reproducen la pobreza y no solamente paliarlas. En esto hay grandes tareas, una de las cuales -el tiempo no alcanza para desarrollar ninguna de estas cosas ahora- es repensar la economía popular como un tercer polo de la economía, y no nos referimos al sector informal urbano ni a los micro-emprendimientos, sino al conjunto de actividades económicas que realizan los sectores populares, por propia iniciativa, o con el apoyo, unas veces de las ONG (en general sin él) y otras del gobierno. Y con "popular" no nos estamos refiriendo a la extrema pobreza, ni siquiera a los pobres en general, sino a los sectores de trabajadores de muy distintos niveles y situaciones -muchos de ellos entrando en la categoría de nuevos pobres o con la posibilidad de hacerlo en los próximos años- incluidos los sectores medios urbanos. Otra tarea es redefinir la política social desde la perspectiva del desarrollo humano y, finalmente otra que menciono porque me parece central, aunque puede parecer muy específica, es plantear una reforma fiscal profunda en estos países.⁴

Un último punto antes de terminar es que **ese amplio frente político-cultural, con una perspectiva global y una vocación nacional y latinoamericana, tendría que asumir en su interior la heterogeneidad y las contradicciones del campo popular, evitando la confrontación a la cual la descentralización a secas puede llevar.** Porque la descentralización puede llevar al enfrentamiento entre comunidades antes que al surgimiento de nuevos sujetos políticos capaces de autodeterminarse. Al articular

4 Sobre esto puede verse: José Luis Coraggio, "La construcción de una economía popular como horizonte para ciudades sin rumbo", **ponencias** de fronesis, N.º. 7, Quito, 1993, y "Contribuciones posibles de la economía popular urbana a la transformación productiva con equidad", **ponencias** de fronesis, N.º. 10, Quito, 1994.

en su interior esas identidades, esos intereses, ese frente político-cultural, más que un mediador externo, debería ser parte del entramado de la vida popular, de la vida cultural, de la vida económica, con capacidad para integrar en su interior múltiples puntos y tipos de iniciativa.

Una de las consecuencias de esto puede ser que, dentro mismo del movimiento, se dé una diferenciación de roles, entre quienes, trabajando directamente con las bases, pugnan por la descentralización desde abajo -y desde su perspectiva ven al Estado central imponiendo límites innecesarios-, y quienes, desde las instancias políticas centrales, asumen la tarea de consolidar una correlación de fuerzas que permita mantener abierta la posibilidad de una descentralización democratizante -y desde su perspectiva ven a los activistas locales como voluntaristas que pretenden forzar los tiempos y situaciones políticas. Y ambos representan momentos mutuamente necesarios que deben integrarse en un proceso dialéctico de democratización.

Pero, además, las intervenciones deben ser ellas mismas integrales, y contra eso conspira la inercia de la fragmentación administrativa del Estado. Como comentábamos antes, uno puede comenzar por la organización de un centro de educación pre-escolar y la misma necesidad del proceso de su desarrollo lo lleva a vincularse con la comunidad, con la economía, con la familia, con la política. Pero en tanto las intervenciones estén burocráticamente sectorializadas, llevadas a cabo por especialistas, e institucionalizadas en secretarías planteadas como cotos administrativos, se reducen las posibilidades de ayudar a transformar y a construir desde abajo. Contradictoriamente, la misma cultura sindical de las organizaciones de empleados públicos, defendiendo estrechamente intereses por lo demás legítimos, puede ser un factor de esa resistencia al cambio.

En resumen: si no es parte de un proceso de profunda reforma del sistema político y de los sistemas de reproducción económica y cultural, la descentralización puede ser sólo un divertimento y no contribuir efectivamente a la democratización. Advertir esto y operar estratégicamente requiere un movimiento político-cultural de orden por lo menos nacional, lo que indica que más que fragmentar la sociedad en la búsqueda de nuevos sujetos sociales o políticos, es necesaria una radical rearticulación de lo local, lo sectorial y lo nacional, de la comunidad, la sociedad y el Estado.

Así como se están recomponiendo las fuerzas económicas a nivel global, es fundamental recomponer creativamente las fuerzas políticas y sociales nacionales. Esto supone redefinir la relación entre política, economía y cultura, posibilitando el desarrollo de sujetos que, fundados en las prácticas participativas desde lo local, fortalezcan su capacidad para ser interlocutores en la búsqueda de nuevos balances y nuevos sentidos universales.