

DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATIVA Y DISEÑO INSTITUCIONAL DEL ESTADO. PROPUESTA TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA SU ANÁLISIS

Alicia Veneziano¹

RESUMO: Este artigo pretende analisar as propostas de descentralização participativa, desde uma perspectiva da ciência política, visando contribuir para a discussão sobre as transformações nos modelos de gestão do Estado.

PALAVRAS-CHAVE: descentralização; participação; democracia.

INTRODUCCION

En este trabajo expondremos las últimas corrientes de las ciencias sociales que estudian lo urbano, especialmente sobre el tema de la descentralización para luego desarrollar nuestro propio abordaje sobre la misma. Pretendemos, por un lado, aportar desde la ciencia política a la reflexión que se está procesando en el campo de lo urbano cuya importancia es innegable dado el estallido de temas relacionados con lo local, lo municipal, o lo regional. Esperamos, con este recorrido, demostrar que hay una revitalización de lo político -y por tanto de lo politológico- pero entendido en términos no antitéticos con lo social- y cómo esto es fundamental para la conceptualización de la descentralización². Por otro, esbozamos algunos elementos para un enfoque teórico y metodológico que permitan abordar el análisis de los procesos de descentralización institucional de acuerdo a con estas últimas corrientes.

¹ Profesora del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de la República, Uruguay, y Doctoranda en Ciencias Políticas en el IUPERJ, Brasil.

² En esa parte del trabajo se resumen y actualizan algunas de las ideas expuestas en el Documento de Trabajo de Veneziano, Alicia (1997).

La descentralización es un tema complejo, de múltiples dimensiones, que puede ser abordado desde distintas perspectivas, por lo que se incluye en distintos temas de investigación: modernización o reforma del Estado, reforma política, desarrollo local, democracia, participación, gestión pública, políticas sociales, etc. Las ciencias sociales aplicadas a lo urbano concibieron el tema según distintos enfoques que se dieron en forma predominante según las etapas por las que estas fueron atravesando las ciencias sociales modificando, según el contexto³: los paradigmas teóricos, las prioridades temáticas, la disciplina social preponderante, las metodologías, y las concepciones sobre el rol de los científicos sociales con respecto a la sociedad y al Estado. En cada etapa prima un enfoque pero eso no quiere decir que los otros desaparezcan, más bien se superponen, enfrentan e influyen mutuamente. Cada uno tiene sus prioridades temáticas que enfatizan aspectos de los fenómenos que son más o menos relevantes en función de prioridades analíticas -no ontológicas-⁴.

Como la relación entre la investigación de determinado tema y el contexto en que se desarrolla es de mútua influencia y preguntarse *¿qué se entendía por descentralización y por qué?*, puede ser un aporte a las disciplinas que la estudian sino que es necesario para poder hacer nuestra propia definición del fenómeno y entender por qué lo hacemos. Pero no sólo importa el contexto ideal sino el real por lo cual priorizamos -en nuestro trabajo de investigación teórico (VENEZIANO, 1997)- a los autores latinoamericanos porque nos interesa la reflexión sobre la descentralización, no como mecanismo abstracto o receta para la organización del Estado, sino dentro del contexto socio-político,

³ Por contexto no entendemos sólo el real (socio-político, económico y cultural) sino el que hace referencia al conjunto de ideas socialmente vigentes y que influyen sobre el tema: ideas sobre la sociedad, el Estado, el desarrollo, lo urbano, el rol de los científicos sociales. Esto es lo que Coraggio llama "contexto ideal" (Coraggio, 1990) y creemos que es fundamental porque, en un determinado tiempo histórico, influye sobre la investigación y, a la vez, la producción investigativa retroalimenta este contexto.

⁴ Por eso, fue muy difícil un trabajo como el que nos propusimos sin caer en el fácil esquematismo en la clasificación y análisis de autores y bibliografía o, en el error inverso, no ver detrás de esta complejidad lo que hay de común en cada enfoque del tema.

cultural y económico en cuya transformación o perfeccionamiento intentamos aportar los científicos sociales⁵.

Debemos distinguir los distintos niveles de análisis que constituyen: (1) el discurso de las ciencias sociales, por un lado; y (2) la propuesta, implementación y desarrollo de las políticas descentralizadoras por parte de los actores políticos, por otra. Hay una relación compleja entre ambos niveles, no sólo porque las ciencias sociales no "nacieron de un pollo" sino porque constituyen un factor de legitimidad de las políticas gubernamentales o de los cambios socio-políticos. Las políticas estatales están fundamentadas en algún tipo de racionalidad que parte de un paradigma teórico⁶ influyendo en las concepciones de los actores- y por tanto de las élites políticas y tecnoburocráticas⁷. Pero, en el referido trabajo, nos situamos en la perspectiva de análisis de las ciencias sociales, no abordando el análisis de políticas descentralizadoras en sí, porque pensamos que esto es posible una vez que se tenga claro el concepto de descentralización con que se pretende trabajar⁸. Nos centramos en el análisis que se refiere a las conceptualizaciones científico sociales sobre descentralización que trascienden lo doctrinario⁹ aunque pueden estar influidas por éstas.

⁵ Sin embargo, fue ineludible referirnos a los enfoques de los países centrales, no sólo porque los fenómenos sociales tienen una dimensión global, sino por su influencia en América Latina en donde se han producido combinaciones de paradigmas dando lugar más que a una secuencia de paradigmas integrales, a un campo de ideas que se plasman en enfoques con paradigmas coexistentes y parcialmente sobrepuestos (CORAGGIO, 1990).

⁶ El paradigma teórico no dice, entre otras cosas, a que tipo de Estado conducen las políticas, que concepción de sociedad les subyace y cual es la relación que conciben entre Estado y sociedad.

⁷ Sabemos que la lógica de las decisiones sobre las políticas tiene que ver con juegos de fuerzas e intereses además de su relación con una racionalidad científica. Nosotros optamos por estudiar la relación con la racionalidad científica por el objetivo de nuestra investigación.

⁸ Sin embargo, en nuestra investigación hacemos mención a la evaluación que de las políticas descentralizadoras se hace desde las ciencias sociales en sus distintos enfoques porque creemos que esta evaluación, no sólo nos aporta elementos analíticos para analizar esas políticas, sino que nos dice mucho sobre las perspectivas desde las cuales se observa.

⁹ Nos referimos a las posturas doctrinarias que se basan en la tradición federalista o la tradición unitarista o centralista del Estado y la democracia y

A partir de este recorrido

I) LA CONCEPCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LAS CIENCIAS SOCIALES

1. La evolución de las ciencias sociales de lo urbano y las visiones de la descentralización.

En las ciencias sociales que abordan el tema de lo urbano o lo municipal se han desarrollado distintos enfoques que han oscilado en un péndulo que enfatizaba uno de los dos polos de una falsa dicotomía: Estado-Sociedad.

En una primera etapa de las disciplinas sociales – desde los 30 a los 50s- el tema de la descentralización prácticamente no existe como lo concebimos hoy. Sólo se presenta el tema dentro de los debates sobre las formas unitarias o federalistas de los Estados. Este **enfoque formal** la ve como un problema constitucional o de organización político-territorial del Estado primando los abordajes jurídicos y administrativos.

En la etapa **desarrollista** de las ciencias sociales la descentralización es más bien desvalorizada como tema ya que las prioridades pasan por una visión de Estado centralizado, organizado según una lógica sectorial-vertical, con una visión universalista de las políticas sociales plasmado en una visión de la planificación que no da lugar a las iniciativas locales ni a las diferencias regionales.

Después del fracaso del modelo desarrollista las ciencias sociales de lo urbano, decepcionadas del Estado (HARDOY, J.L., 1990), se vuelcan al estudio de las sociedades urbanas dentro de un marco estructuralista-marxista, de origen francés, plasmado en la **teoría de la dependencia**¹⁰. Se pasa, así, de un enfoque que apuesta al cambio desde el Estado -en el desarrollismo- a otro que pone énfasis en la "infraestructura" y en los "sujetos" sociales -en la

se pueden rastrear desde la teoría clásica hasta nuestros tiempos.

¹⁰ La referencia fundamental, en este sentido, es Manuel Castells en sus primeros escritos (por ejemplo: CASTELLS, 1971). Para una visión crítica posterior ver Sergio BOISIER (1992) y otros sistematizados en Alicia VENEZIANO (1996).

teoría de la dependencia-. En definitiva el péndulo oscila desde las instituciones estatales a la "sociedad civil". En esta teoría concibe a lo local como una instancia de reproducción de las estructuras globales de dominación económica. Si bien esto es complejizado en nuestro trabajo de investigación (VENEZIANO, 1997) podemos decir que, dentro de semejante concepción, obviamente el tema de la descentralización, de los gobiernos o sociedades locales no tenían importancia.

Con las transiciones a la democracia en Europa y en América Latina surgen enfoques que, buscando como valor fundamental la estabilidad democrática, hacen hincapié en el Estado como articulador de consensos sociales mediante pactos sociales que incluyen lo local. En un contexto "socialdemocratizante" -fundamentalmente en el sur de Europa- los estudios urbanos comienzan a preocuparse por el desarrollo local por un lado, y la participación de los nuevos actores sociales potenciados con este proceso por otro. La descentralización es vista como instrumento para estos objetivos. Se da una reedición de la utopía toqueviliana en donde "lo local" es idealizado y, durante un tiempo, paradigmas diferentes conviven detrás de palabras mágicas como "descentralización", "participación ciudadana", "economía social", "democracia participativa", etc. Conviven, bajo la fuerza fundacional de las nuevas democracias, tendencias que hacen énfasis en las instituciones estatales, por un lado, y en la sociedad, por otro, en una etapa de "*múltiples consensos*" (VENEZIANO, A. 1997) sobre temas locales. Quienes apuestan a la capacidad del Estado para refundar la sociedad y quienes lo hacen a la capacidad democratizadora de "la base", lo hacen percibiendo a las relaciones Estado/sociedad no como un juego suma cero sino como una relación de complementariedad.

Quizás esta fue una de las épocas más ricas de las ciencias sociales aplicadas a lo urbano, no sólo por la intensa producción sobre los temas locales, sino porque se intentó una visión integral de los temas urbanos no cayendo ni en el estatalismo ni el societalismo. Esta época de las ciencias sociales -por otra parte- es fundamental para las teorías fundamentadoras de las políticas de descentralización en América Latina ya que varios pensadores

Europeos tuvieron gran influencia en este continente¹¹.

Estos consensos duraron muy poco, no sólo porque la coyuntura fue breve sino porque albergaba dentro de sí posturas paradigmáticas contradictorias. A medida que las democracias se consolidaron y los efectos de las transformaciones en el modelo de acumulación se agudizaron, las diferencias comienzan a surgir. Con las consolidaciones democráticas se resquebrajan el aparente consenso y los teóricos sociales se escinden entre: quienes se inclinan hacia los movimientos sociales y los planteos de "democracia participativa" o "de base", en una visión más radical¹²; y quienes, reivindicando la autonomía de lo político - como reacción ante el economicismo anterior- se inclinan hacia la ingeniería institucional, hacia el "politicismo" (VENEZIANO, A. 1996) o "trafico de formas" descontextualizado (CORAGGIO, J.L., 1987). Así, nuevamente se vuelve al péndulo sociedad/Estado de las etapas anteriores de las ciencias sociales aplicadas a lo urbano predominando la que se inclina por una reforma ingenieril, o sea el enfoque más centrado en lo institucional que hemos denominado "**institucionalismo de los 80s**". Se pretendía, en este enfoque, que la descentralización lograra múltiples objetivos (distribución del ingreso, equidad entre distintas regiones; democracia, participación representativa y acercamiento ciudadanos-representantes; desarrollo económico de la localidad; y eficiencia en la prestación de servicios al usuario) pero se la concebía como una reforma "desde arriba", sin participación de los actores socio-políticos o - en el mejor de los casos- con una participación instrumental e institucionalizada que coartaba todas sus potencialidades.

Dadas las primeras evaluaciones negativas de las políticas descentralizadoras fundadas en el enfoque anterior y el auge de las visiones neoliberales y neoconservadoras, en los 90s estos últimos enfoques de ingeniería institucional van derivando en distintas

¹¹ El mejor exponente de esta etapa el Jordi Borja, pero también Alain Touraine, Manuel García Pelayo, Luciano Parejo Alfonso, entre otros.

¹² Tilman Evers, Fals Borda, Jean Lojkin y las primeras obras de José Luis Coraggio son representativas de esta vertiente.

concepciones de **reforma del Estado**. Se percibe a las reformas -y la descentralización dentro de ellas- como un instrumento de "gobernabilidad" -en términos de HUNTINGTON, S. (1995)- de nuestras sociedades. La democracia es vista sólo como "poliarquía" (DAHL, R.,1987) y la descentralización es una forma de desplazar a la periferia las demandas que se ejercen sobre el centro del aparato estatal. A esta corriente la denominamos "**institucionalismo de los 90s**" y su visión sobre el Estado y la política se puede inscribir en la corriente neoconservadora imperante a principios de esta década y fines de la anterior.

Se llega a ver la descentralización como una reforma del Estado que responde la problema de distribución de recursos y potestades dentro de éste para ajustarse a las nuevas condiciones del mercado internacional. Así, puede ser un instrumento para mejorar la capacidad financiera y funcional del Estado teniendo como objetivo fundamental la eficiencia en la prestación de servicios de manera que coincida mejor con las preferencias locales y permita "internalizar" los costos y beneficios a nivel local (BENET, R.J.,1990; HAGGARD,S. 1995; OATES, W.,1985, 1993). O puede ser una forma de constreñir el tamaño del sector público (BRENNAM y BUCHANAM, 1980). Aquí se pueden ubicar los planteos de Federalismo Fiscal o de modernización del Estado en términos neoconservadores. Se puede relacionar estos planteamientos con la teoría de la regulación en que se supone que la acción reguladora produce ineficiencias (KRUGER, A. 1974) y las de "rent-seeking" que parte de la visión los políticos como maximizadores y predadores del bien común (STINGLER, G., 1982).

También se dan en esta etapa los planteamientos que sostienen la necesidad de reformas a través de Ejecutivos fuertes y tecnoburocracias aisladas en "islotos de eficiencia" (GEDDES,B. 1990 y 1994). Esta visión también lleva implícita la visión de la política como un factor distorcionante, que introduce irracionalidad al funcionamiento de la sociedad orientado por el mercado. Algunas visiones de la descentralización se ven influidas por esta concepción de la reforma del Estado haciendo hincapié en los Ejecutivos municipales o locales y, dentro de ellos, en la búsqueda y

promoción de "islotos" de tecnócratas que prescindan de la participación política no sólo de la ciudadanía sino de las propias élites locales.

Estos enfoques sobre reforma del Estado fundamentan, en el mismo paquete, las propuestas de desregulación de la economía, de reducción del rol y del tamaño del Estado y la descentralización que adquiere funciones privatizantes. Enfoques que también han tenido influencia sobre las políticas descentralizadoras o desconcentradas que se implementaron más recientemente en Latinoamérica dentro de los procesos de Reforma del Estado bajo la preocupación de ajustar el Estado a los nuevos condicionamientos económicos.

Paralelamente a estos enfoques predominantes, se desarrollan otros alternativos que hablan de "democracia de base" o de "autogobierno" local que se expresan en las tendencias de las ciencias sociales a estudiar lo micro, lo local, lo cotidiano, los estudios de caso, lo social, las estrategias de sobrevivencia, la autoconstrucción, la autorganización, etc. (CORAGGIO, J.L. 1994).

Es interesante observar la "*coincidencia involuntaria*" (VENEZIANO, A. 1997) que se da entre estos enfoques de las "ciencias sociales críticas" y los planteamientos neoconservadores como los anteriormente descriptos en su afán común de prescindir del Estado y, aún más, de la política. O sea que en esta etapa, desde paradigmas opuestos, el péndulo Estado/sociedad se inclina hacia esta última entendiéndola, unos, como "fuerzas vivas" del mercado, y otros, como "sectores populares".

En síntesis, en el tema de la descentralización, se constata que –a través de los distintos enfoques –el péndulo de las ciencias sociales oscila entre el optimismo en el Estado o en la sociedad como términos separados ontológicamente.

Finalmente, en la actualidad, despojada de su carga doctrinal, se comienza a reconocer a la descentralización como fenómeno complejo de múltiples dimensiones en la que Estado y sociedad no tienen una relación suma cero. Una de sus dimensiones es la político-institucional en la que se define como una forma más de organización del Estado que depende del contexto histórico de cada sociedad. Este contexto determina el

grado de descentralización en equilibrio con cierto grado de centralización. Entonces se coincide cada vez más en que la descentralización institucional es un mecanismo de distribución del poder efectivo si se acompaña de políticas de desarrollo social, de políticas sociales y de asignación de recursos a los gobiernos locales y, sobre todo, si busca la participación de los actores locales o municipales en el diseño e implementación de políticas públicas. Se ve claramente que por sí sola no puede producir los cambios profundos que pretendía el enfoque institucionalista de los 80s.

El regreso a la globalidad en las ciencias de lo urbano

Se puede decir que estamos viviendo el fin de los paradigmas omnicomprendidos y se verifica que no hay una construcción teórica alternativa a una visión neoclásica en lo económico, individualista-utilitarista en lo ético, y neoconservadora en lo político. Sin embargo existen corrientes de pensamiento político y social crítico que cada vez tienen mayor fuerza pero que recogen aportes anteriores revisando sus propios planteos originales.

Dentro de este contexto es necesario reflexionar acerca del estado actual de las ciencias sociales de lo urbano detectando las "pistas" por las que circulan las nuevas corrientes de las ciencias sociales de lo urbano¹³.

Una de las "pistas" centrales es el intento de tender puentes entre distintos polos falsamente dicotómicos que se establecían en etapas anteriores siguiendo posturas doctrinales: Estado-sociedad, Estado-mercado, actor-estructura, movimientos sociales-partidos políticos, democracia participativa o representativa, local-global,

¹³ Hablamos de "pistas" por donde circula el pensamiento científico social más que de tendencias no sólo por prudencia académica -por los alcances de nuestra investigación- sino porque creemos que no se puede hablar de un enfoque estructurado en la actualidad como se lo hace para referirse al desarrollismo, al dependentismo o, incluso, al "institucionalismo de los 80s" o al "politicismo poliárquico" o al movimientismo antiestatalista de los que hablamos en nuestro trabajo de investigación

eficiencia-participación, centralización-descentralización, etc¹⁴. Es una etapa de germinales mixturas donde se fusionan teorías y enfoques en la conformación, más que de un nuevo optimismo en la sociedad o en el Estado, de unas ciencias sociales que reconocen la pluralidad y la complejidad de la realidad.

Otra “pista”, consistente con la anterior, es el intento de trascender la parcelación de los enfoques disciplinarios de las ciencias sociales tendiendo a la transdisciplinariedad de los análisis para aprehender integralmente la realidad cada vez más global.

Por estas "pistas" se llega a algunas conceptualizaciones sobre lo político, lo social, el Estado, la democracia, la participación y sus actores, la planificación y lo urbano que contextualizan el tema central de nuestra investigación.

En el pensamiento científico social actual se da un proceso de **revalorización de lo político** pero concebido en términos amplios, trascendiendo la identificación con lo estatal, para asociarse a lo institucional y a lo público -también concebidos en forma amplia¹⁵-. También, desde la ciencia política, se trasciende la visión tradicional que la identifica con regímenes de gobierno o la que la ve como diseño reglas y juegos autónomos de las identidades, intereses y valores socio-históricos de los actores.

En cuanto al **Estado** estamos en el principio del fin de la utopía neoliberal ya que se tiende cada vez más a desacralizar el mercado percibiendo que éste no puede crear normas ni instituciones. Se revaloriza, como consecuencia, el ámbito de lo estatal. En lo que se refiere a su organización (forma, fines, funciones, etc.) se percibe que es necesaria su revisión, no desde la ingeniería política ni sólo de las reglas de juego de los actores, sino en relación con el cambio del modo de acumulación y con los cambios culturales que tienen que ver con la identidad, los valores y los intereses de los actores y del sistema en su conjunto. Se intenta pensar un Estado más adaptado a la nueva realidad que ya

¹⁴ La matriz iluminista que predominó en las ciencias sociales las hizo plantear los problemas en términos antinómicos hoy en cuestión. En nuestra investigación nos interesó relevar someramente alguno de ellos: local/global; societal/estatal; actor/estructura. Ver VENEZIANO (1997).

¹⁵ Terminando definitivamente con la identidad privado=mercado y público=Estado.

no puede ser el de la época fordista, centralizado y organizado sectorialmente, ya que no responde a los requerimientos del cambio del modelo de producción ni a los cambios culturales de nuestra época.

Por otra parte, en cuanto a los **problemas de gobernabilidad** se empiezan a plantear invirtiendo el esquema predominante en las ciencias sociales de los 80s. No se trataría de problemas de exceso de demandas sino de escasez de ofertas, por lo menos ofertas adecuadas a los cambios económicos y culturales. El debate sobre gobernabilidad (nacional o de los territorios metropolitanos) nos recuerda que el rol del Estado es fundamental como constructor de un espacio de articulación conflictivo por definición. Así, el **Estado** no es un actor más sino una "arena"¹⁶ en donde se articulan intereses conflictivos.

La **democracia** en los distintos ámbitos (local, nacional, laboral, sindical, etc.) también es revalorizada con la idea de concertación que ya no intenta excluir el conflicto (de clases, de género, cultural, generacional, étnico, etc.) sino que lo integra articulando intereses y racionalidades distintas no reductibles a una sola sea ésta tecnocrática, "popular", o elitista.

Con respecto a la **participación y sus actores** los análisis más actuales trascienden los canales institucionales, prestando atención no sólo a los movimientos sociales sino al sistema político. Se comienza a visualizar que la participación de los actores sociales o económicos, no se puede dar por pura vocación reformista de los gobernantes porque si no existe un tejido social asociativo de base los canales que se puedan abrir desde el Estado serán ocupados por actores no representativos de la sociedad civil ni de la ciudadanía y se tenderá a reproducir en ellos las redes clientelares o corporativas que se dan en la relación con el Estado.

En cuanto a los actores se enfatiza el rol político de los movimientos sociales a los que se los percibe en su complejidad¹⁷

¹⁶ Ver SKOCPOL, T. 1985

¹⁷ Se concibe, a muchos de ellos, como teniendo legítimos intereses inmediatos, particularistas y contradictorios; y, a otros, con intereses "postmateriales" -que tienen más de global que de particular- relacionados con derechos sin base individual (de género, religiosos, étnicos, medioambientales, derechos humanos, etc.) o adscritos a la vida social cotidiana (vecino, consumidor, usuario, etc.). La

sin intereses pre-establecidos o tendientes a un proyecto de sociedad prefijados. Es la época del **regreso de los actores** -no a la escena socio-política en la que siempre estuvieron presentes sino a las ciencias sociales- que trasciende el estructuralismo y el historicismo y en el institucionalismo que caracterizó las transiciones por pactos de élites (PARAMIO, L.1992). En este marco se habla de sistema de acción socio-territorial (AROCENA, 1990) donde lo territorial no responde a una racionalidad absoluta y perfecta sino que es social, porque supone relación de poder y procesos constitutivos de identidad que implican distintas lógicas de acción para distintos actores. La pretensión tecnocrática desconocía este hecho y perdía la densidad y especificidad socio-histórica del tejido socio-político. Este sistema de actores debe ser tomado en cuenta en el análisis y en el diseño de las políticas y en todo intento de teorización sobre descentralización. Pero en este resurgimiento los actores, ya no aparecen actuando exclusivamente con una lógica racional, de juegos y estrategias, sino que se considera cada vez más lo simbólico, lo discursivo y lo identitario como parte de la acción¹⁸.

Se estudian las nuevas formas de segregación socio-espacial y a los "nuevos marginales" (CASTELLS, 1998), las identidades ya no nacionales sino de pequeños grupos urbanos "tribales" que compiten entre si en los territorios metropolitanos acentuando su ingobernabilidad. Se relaciona, en las investigaciones sobre gobernabilidad local, un tema "típicamente sociológico" (los movimientos sociales) con otro "típicamente politológico" (la gobernabilidad)¹⁹.

La preocupación por los efectos sociales de la hegemonía del mercado -dada la gravedad de la situación social que lleva a esta ingobernabilidad metropolitana y nacional- es central en los

sociología urbana está incorporando -con aportes de la antropología- el tema de las identidades concibiéndolas no sólo construidas por el proceso de socialización, por generaciones, sino referida a un lugar, a un territorio.

¹⁸ Dentro del campo de lo urbano se afirma que "el espacio no es neutro: él expresa la historia de los hombres y sus sistemas de vida, sus trabajos y creencias" (AROCENA, J.,1991).

investigadores urbanos. Incluso los vinculados a los organismos internacionales, dados los plazos mucho mayores a los previstos para las políticas de ajuste y reestructuración del Estado, ven la necesidad de sustentabilidad política de este propósito. Esta preocupación se relaciona con el "regreso de los actores" –del que hablamos anteriormente– y se manifiesta en las nuevas concepciones de la planificación para el **desarrollo**. Con respecto a éste se estudia el modelo de acumulación flexible, la globalización, la deslocalización de la producción, y las nuevas tecnologías en tanto son fenómenos que tienen un impacto territorial.

Surgen planteos neo-cepalinos que abordan temas que pueden ser los vigentes en general (PYMES, organización de sectores informales, nuevas tecnologías, etc.) pero con un marco teórico distinto y buscando un "desarrollo con equidad social" en el que el Estado debe asumir una serie de responsabilidades pero bajo patrones diferentes al período de industrialización sustitutiva y de la fase de ajustes neoliberales²⁰. Pero lo más importante es que se hace énfasis no sólo en la distribución del ingreso sino en la distribución regional o local de recursos e inversiones.

En el terreno de la **planificación** se presentan dos tipos de propuestas referidas a la planificación en sus distintos niveles. A nivel nacional se intenta mantener la planificación pero con cambios metodológicos profundos debido a cambios en sus supuestos. Es el paso de la planificación normativa y de procedimiento a la planificación estratégica, donde participan los actores implicados. La planificación normativa tradicional exigía una situación de consenso y gobernabilidad que no se corresponde con la situación de poder compartido o conflictual actual en la mayoría los países. Este consenso y gobernabilidad deja de ser un requisito y para a ser un resultado buscado en la planificación estratégica que "busca generarlos en el marco de una democracia participativa" (SABATE Y ROBERT,1990)²¹.

²⁰ Vale la pena mencionar que el tema de las políticas sociales, en este marco, se vuelve central y que en él se trasciende el énfasis en las políticas sociales focalizadas en auge en la etapa anterior.

²¹ En el terreno específico de la descentralización se deja así sus pretensiones de cambio social del sistema capitalista como reconoce De Mattos: "habría que descartar definitivamente las ilusiones voluntaristas de un plan al servicio del

Se empieza a trabajar la *planificación local* que representa un movimiento rotundo de descentralización política y de gestión²² que intenta rescatar la iniciativa y los procesos innovadores locales y articularlos con la planificación a nivel nacional. Pero lo fundamental es la **politización de**

la planificación en sus distintos niveles, entre los cuales lo urbano puede cumplir un papel relevante, superando su carácter tecnocrático, restrictivo e instrumental.

Estos cambios en las concepciones de las ciencias sociales implican la articulación entre temas como “desarrollo local”, “participación” y “descentralización”. El requerimiento de análisis del Estado y de los sistemas políticos locales y su relación con el nacional, se vuelven centrales para indagar los sistemas organizativos necesarios para enfrentar la crisis y avanzar hacia una modalidad de desarrollo determinado.

En lo **urbano** se cuestiona el planteamiento clásico que no integraba lo económico y el planteamiento marxista o funcionalista (de la sociología anglosajona de los 50s y 60s) que lo integra de una manera determinista o en un marco estructuralista donde no existen los actores. En las nuevas corrientes lo urbano tiene una dimensión específica para el análisis global pero sólo puede ser entendida en relación a lo regional, a lo nacional, a lo internacional en cuanto escalas territoriales; y a lo rural con polo supuestamente opuesto. En este terreno se da lo que he denominado "politización de las ciudades" que no se refiere tanto a un proceso de las ciudades como tales sino a la mirada de los científicos sociales.

Las continuidades en las ciencias de lo urbano.

En este marco de regreso a la globalidad, lo urbano (o lo local) se visualiza como expresión de lo global del que se lo distingue por ser una unidad de análisis específica. Con esta visión la mayoría de los temas de las ciencias sociales tienen su expresión

cambio social". Esto no quiere decir que no pretenda "alentar un capitalismo productivo alejado del capitalismo salvaje dominado por fracciones financieras" (DE MATTOS, C.,1990).

²² SABATÉ, Alberto F. y Federico G. ROBERT. Pag.117 en CORAGGIO, J.L. (1991)

en este ámbito²³.

Se habla de "**ciencias de lo urbano**"²⁴ para definir las distintas disciplinas (no sólo sociales) que tienen por objeto de estudio la ciudad, como unidad de análisis e intervención. Así es, a la vez, una delimitación de un campo de problemas, un área de explicación y de encuentro de disciplinas científicas.

Actualmente la concepción de *ciudad* varía sustancialmente porque ya no es vista sólo como el soporte físico de una sociedad urbana, ni sólo como esta sociedad, sino también como un *sistema de acción pública*. Es un territorio y una sociedad urbana con sus actores sociales (económicos, políticos y culturales) que constituye una expresión singular, históricamente específica que, a la vez, se inscribe en una realidad estructural, histórica y cultural global.

Pese a que la comunidad académica aparece fragmentada - cruzada por conflictos y todavía muy parcelada en disciplinas lo que se explica por razones institucionales, corporativas, o personales de poder- el campo de los estudios urbanos se ha ampliado a las disciplinas sociales, humanísticas, históricas, arquitectónicas y urbanísticas, organizacionales, geográficas, ecológicas, etc.²⁵ Existe una avidez por rescatar "viejos" temas y por incorporar temáticas "de otros". Se entiende que la realidad es cada vez más globalizada y, por tanto, sólo es aprensible abordándola transdisciplinariamente y cruzando temas hasta ahora

²³ Así se estudian las metrópolis post-industriales, las redes de ciudades en la integración regional, impactos territoriales de las políticas de ajuste o reconversión económica o de las nuevas tecnologías, las nuevas formas de dualización urbana, los problemas medioambientales, entre otros.

²⁴ Nos referimos a "ciencias de lo urbano" entrecomillado porque usamos la expresión frecuente en la bibliografía sobre estos temas, pero preferíamos hablar de "ciencias (sociales o no) aplicadas a lo urbano" para dejar más claro que lo urbano es sólo un campo de aplicación.

²⁵ En ellas se incluyen sociólogos, urbanistas, planificadores, antropólogos y geógrafos urbanos, historiadores locales pero también politólogos, especialistas en organizaciones, ecólogos, agrónomos, etc. Estos trabajan, cada vez más en equipos multidisciplinares, -y sobre todo en Europa y Estados Unidos. En América Latina estos equipos nucleados a nivel de ONGs y las universidades empiezan a intentar superar la departamentalización para la investigación.

compartimentados.

Las ciencias sociales aplicadas a lo urbano han estado sometidas a oposiciones dicotómicas y a movimientos de retorno a polos antes rechazados en un proceso que no es exactamente circular sino que incluye, para seguir la metáfora, la tercera dimensión y es en espiral ascendente, donde hay un proceso de acumulación. Pero esto es posible sólo si las ciencias de lo urbano reflexionan sobre sí mismas incorporando en forma crítica los aportes de los enfoques anteriores en permanente contrastación con la realidad vigente. Si buscan, en definitiva, las líneas de continuidad en la evolución de las ciencias sociales de lo urbano.

Por último, la dispersión actual de las ciencias sociales de lo urbano - y las ciencias sociales en general- puede estar reflejando un momento analítico, de crisis de paradigmas alternativos, que parece estarse superando por algunas tendencias hacia una síntesis integral.

4. La descentralización como fenómeno integral

En planteos que cuestionan la estructura político-administrativa territorial del Estado se prioriza -aún en forma incipiente -su concordancia con las nuevas formas económicas- organización de la producción y del modo de acumulación- como con las redes sociales, con el tejido social y las identidades colectivas. Se ve la necesidad de organizar el Estado según una lógica territorial en equilibrio con la lógica sectorial-vertical característica de los sistemas centralizados. Esta necesidad se fundamenta en la visión de la descentralización como la articulación entre las instancias periféricas (municipios, regiones, ciudades, etc.) que representa una ruptura con la lógica sectorial-vertical al establecer redes horizontales.

Por otro lado, la articulación entre lo global y lo local no sólo se discute entendiendo por “global” el mundo o el ámbito nacional sino la propia ciudad aplicando el criterio global/local o el de centro/periferia a distintos niveles, lo que enriquece enormemente los análisis.

Pero además se percibe la relación del tema de la descentralización con el de la democracia desde una visión

diferente. Se ve que la primera puede servir para implementar sistemas institucionales participativos que consoliden la legitimidad política, o pueden ser un instrumento de control sobre la sociedad, o buscar transferir las presiones sociales del centro a la periferia bajo un discurso que aparenta fomentar la participación democrática.

Es así como se comienza a contextualizar los análisis que relacionan la descentralización, el desarrollo local y la participación democrática en las realidades de los distintos países teniendo en cuenta factores históricos, económicos, sociales y culturales específicos.

Con esta visión integral de la descentralización las ciencias sociales **evalúan los procesos de descentralización en América Latina** no sólo inspirados en los "consensos múltiples" característicos de los inicios de las redemocratizaciones sino en los enfoques neoconservadores y en las políticas económicas neoliberales²⁶. Comienzan a darse, por otra parte, las evaluaciones de las políticas descentralizadoras implementadas por gobiernos de izquierda en América Latina²⁷. Pero con esta evaluación crítica no sólo se analizan las políticas descentralizadoras sino también a sus teorías fundamentadoras.

A partir de esta revisión podemos concluir que se debe regresar a una visión integral de la descentralización que incluya todas sus dimensiones más allá de cual sea la priorizada en cada investigación.

5. La descentralización político-institucional: una necesaria revisión de los estudios sobre Gobiernos Locales.

Una de las dimensiones de la descentralización –como veremos- es la político-institucional y es válido focalizar el análisis en ella si tenemos claro que es un corte analítico y si tomamos, por tanto, las otras dimensiones como contextuales. La metáfora del bosque puede aclarar nuestra idea: partiendo de la visión del bosque

²⁶ Ver VENEZIANO, Alicia (1999).

²⁷ Un estudio de este tipo, entre otros, es el que se realiza en VENEZIANO, Alicia (1991 y 1995).

podemos focalizar en un monte de árboles -o en un árbol- pero no podemos dejar de ver el bosque aunque no lo estudiemos, el árbol no está en un desierto por más que los investigadores busquemos facilitar nuestra tarea.

En este marco sostenemos que debemos volver a rescatar la dimensión política de la descentralización como reforma política –dentro de la cual está la Reforma del Estado-. Con esta visión de la descentralización como fenómeno político -y dadas las tendencias mencionadas de regreso de los actores y de revalorización de lo político en los estudios urbanos o locales- debemos abocarnos al análisis de los sistemas políticos locales y su relación con el nacional. Esto con una visión amplia de la política entendiendo como sistema político no sólo el conformado por el actor estatal y los político-partidarios sino también los actores socio-económicos y socio-culturales que tienen un accionar político relevante.

Esto significa que debemos trascender los estudios tradicionales de “poder local”. Este término surge basado en la idea de una forma de división horizontal de poderes del Estado diferente a la división vertical (legislativo, ejecutivo, judicial). El estudio de los gobiernos locales en términos de poder local tuvo gran auge en la perspectiva institucionalista de los 80s. Se abocaba al estudio de la organización político-administrativa, los regímenes y las instancias de participación de los gobiernos locales. No se profundizaba, por una parte, en las relaciones de estos temas con el del desarrollo ni con el de lo histórico-cultural.

La falla del enfoque institucionalista de los 80s, por otra parte, fue pensar que lo fundamental era las relaciones entre los niveles de organización estatal y no ver que es tan importante como esto "el modelo de gestión que predominen a nivel local y, por ende, el tipo de relaciones políticas locales" (PIRIZ, P.,1991).

Pero, paralelamente a este enfoque predominante se hicieron importantes aportes desde otros abordajes. Así, la investigación urbana en América Latina ha tenido dos líneas:

1. una de análisis de la estructura urbana y comportamiento de los actores sociales, influida por la sociología funcionalista o marxista, en la cual el tema del poder local no se aborda.

2. otra que se relaciona con los estudios regionales (más

bien de desarrollo económico) que se aproximan más a la problemática del poder local como la definimos actualmente. Pero no se ha dado una vinculación entre esta reflexión y la que ha aportado el estudio de los gobiernos locales. Por eso, la reflexión sobre descentralización en Latinoamérica se encuentra más en los teóricos regionalistas que en los que han trabajado el poder local.

Hoy la perspectiva de “poder local”, si bien se ha ampliado sigue centrándose en estos puntos por lo que tienen una gran utilidad siempre que se contextualicen y se sea consciente que responden a un corte analítico y no ontológico. Actualmente este poder es visto genéricamente como la capacidad de manejar recursos en función de un interés dado en un territorio que, obviamente, lleva al estudio de los órganos e instituciones estatales a este nivel relacionándose, así, con la temática de la gobernabilidad local. El análisis de las instituciones estatales locales debe trascender este ámbito si quiere explicar su capacidad en el manejo de los recursos y, para ello, nos parece más acertada la idea de sistema político local que desarrollaremos más adelante.

II) EL ENFOQUE PROPUESTO

Luego de esta síntesis del recorrido teórico del concepto de descentralización esbozaremos algunos conceptos fundamentales para nuestro propio enfoque del tema. Comenzaremos con la definición de las distintas dimensiones de la descentralización para, luego, desarrollar lo que entendemos como descentralización del sistema político. Recién en ese momento estaremos en condiciones de delinear la relación de la descentralización con el tema de la reforma del Estado y el de la gobernabilidad local.

1. DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACION

Para rescatar la idea de descentralización como proceso integral creemos necesario hacer algunos cortes analíticos para su abordaje como objeto de estudio. La descentralización es un fenómeno de múltiples dimensiones que tienen un factor en

común: la descentralización implica una distribución del poder, desde un centro a instancias periféricas. Es claro, entonces, que como el poder no puede ser reducido a la dimensión político-administrativa la descentralización tampoco.

Dimensión económico-social-- Se refiere a la distribución territorial del apartado productivo y de los recursos. En esta distribución influyen el mercado y el Estado con sus políticas económicas y de división político-territorial. Aquí se plantea la vinculación con el desarrollo local en relación con el nacional y el modo de acumulación global. Es más, esta dimensión aparece frecuentemente en la bibliografía especializada como problemas de **desarrollo local**. La articulación entre lo local y lo global implica una compleja articulación entre las políticas económicas y sociales de los gobiernos municipales, provinciales o departamentales, regionales y nacionales en estrecha relación con las estrategias hacia –y desde– el mercado internacional. En esta dimensión hay dos posiciones extremas: una la neoclásica o neoliberal que es anti-planificadora por definición en la que la descentralización serviría para que el aparato productivo y los recursos siguiesen la "tendencia natural" del mercado en su distribución territorial²⁸; la otra es la estatista-planificadora y centralista que, aún considerando factores regionales, consiste en establecer un plan desde el centro sin dar participación a las iniciativas locales. Por esto la antinomia "local-global" muchas veces se ve como equivalente a "iniciativa-planificación" lo que constituye un error porque –como vimos– la planificación puede tener un nivel en el que se incorporen las iniciativas locales y ya no tiene porque ser un conjunto de medidas indicativas dictadas desde el centro.

Dimensión socio-cultural- Se relaciona con la distribución territorial de la población y de sus características socio-culturales: estratos o clases sociales, carácter urbano-rural, nacionalidades, etnias o religiones, etc. Esta dimensión hace mención,

²⁸ Esta corriente ensambla perfectamente con el enfoque neoconservador de la descentralización en su dimensión política viendo a "la política" como un factor distorcionante de esta "tendencia natural".

fundamentalmente, al sentimiento de pertenencia de la población ha un territorio relacionándose con la historia y las identidades de la localidad y del país en cuestión. Refiriéndose a este nivel se habla, la mayoría de las veces, de **regionalismos, nacionalismos o localismos** dentro de un mismo Estado.

3. Dimensión política- Se refiere al grado de dispersión territorial y a las relaciones centro-periferia del sistema político en su conjunto: el Estado y los actores socio-políticos. Así se dan sistemas políticos más descentralizados según el grado de descentralización del actor estatal y del sistema de partidos. Aunque, es necesario marcar que también debería hacer referencia a actores socio-económicos y socio-culturales con relevancia política.

Podemos distinguir, dentro de esta dimensión política, la descentralización del sistema de actores políticos de la sociedad -actores socio-territoriales-; y la descentralización del sistema institucional del Estado –de actores político-institucionales.

3.1. El primer tipo de descentralización, que podemos llamar **descentralización socio-política**, estudia las relaciones entre los actores socio-políticos municipales, locales y nacionales. En la bibliografía especializada, esta dimensión se encuentra en los estudios sobre el regionalismo del sistema de partidos, la nacionalización de la política local, los análisis de los partidos a nivel local en relación con el nacional, etc. A veces se vincula con la dimensión socio-cultural ya que pueden existir expresiones políticas regionales o locales (partidos o comportamiento político-electoral por ejemplo) que responden a regionalismos

3.2. La **descentralización político-institucional** estudia la relación entre actores político institucionales a nivel local, municipal y nacional. Se relaciona con la **organización político-territorial del Estado** dando cuenta de la distribución territorial del poder dentro del Estado estudiando las relaciones intergubernamentales según un esquema centro-periferia a lo

interno del Estado²⁹.

Cuando se estudia esta dimensión generalmente se la identifica como "la descentralización misma" dividiendo a los sistemas estatales en Federales y Unitarios y, dentro de ellos, establece diferentes niveles de gobierno. Estos estudios pueden priorizar aspectos formales (jurídicos y administrativos) o llegar hasta el análisis de redes políticas informales (policy-networks) que se tejen sobre los organigramas formales.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO DISTRIBUCIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

2.1. Sistema político local: un concepto fundamental para el análisis de la descentralización.

Proponemos la idea de *sistema político local* conformado por distintos tipos de actores que se fundamenta en una concepción de sociedad local como un sistema complejo de producción de lo social.

La **sociedad local** sería, en cuanto "sociedad", un sistema constituido por grupos interdependientes y, en tanto "local" un sistema de relaciones de naturaleza local, es decir, con una producción de riqueza generada en el territorio que es objeto de negociación (AROCENA, 1996). Esta definición tiene una dimensión política ineludible cuando se refiere a la negociación que da lugar "a la estructura principal de poder" en la que los distintos grupos definen sus posiciones en función del control sobre las riquezas y compiten por la influencia sobre el uso del excedente³⁰.

Dentro de esta visión de sociedad local los **actores urbanos** se pueden clasificar en:

1. **actores institucionales** -estatales o gubernamentales- (vinculados a la toma de decisiones);

²⁸ El enfoque de relaciones intergubernamentales centro-periferia se encuentra, en la bibliografía, normalmente aplicado a investigaciones centradas en los ejecutivos.

³⁰ Arocena hace esta definición de la que aquí sólo destaco su significación política (1996)

2. actores socio-territoriales -que incluyen a los: **socio-políticos** (partidos y organizaciones políticas) y a los **socio-económicos** y **socio-culturales**

Así, el concepto de **sistema político local** incluye, no sólo a actores estatales, sino a todos los que influyen en la distribución del poder político a nivel local³¹. Así, este concepto es más amplio que el de Gobierno Local que se restringe al primer tipo de actor mencionado.

Al hablar de sistema político no sólo hablamos de los actores sino de sus prácticas en el marco de una estructura institucional y una cultura política. Se intenta, así, no caer en la falsa antinomia actor-estructura. Se analizan, además, los actores políticos con sus intereses, sus prácticas, sus discursos y sus identidades.

La idea de sistema político local es más inclusiva que la de Gobiernos Locales (o municipales), que estudia los actores político-administrativos y las instituciones estatales a nivel local, tendiendo a enfatizar, por un lado, la especificidad de lo local y, por otro, la autonomía de lo político. Pensamos que el análisis centrado –de esta manera- en Gobiernos Locales puede tener el riesgo de aislarlos. Desde nuestra perspectiva, estos estudios pueden formar parte del estudio de los sistemas políticos locales focalizándolo en un tipo de actor –el político-institucional- y en determinado nivel –el local.

Esta focalización es válida metodológicamente, pero nos dice poco sobre la descentralización que es, en definitiva, una relación centro-periferia³² y que, por otra parte, tiene otras

³¹ En las últimas corrientes de la ciencia política, para el análisis de los sistemas políticos nacionales se incorpora cada vez más el estudio de las redes de actores y de élites a nivel local, sus identidades, su comportamiento y su grado de legitimidad, así como su sistema de interacciones internas y su relacionamiento con el centro. A nosotros nos interesa enfatizar en sus relaciones con el centro porque tratamos el tema de la descentralización.

³² Cabe señalar que lo que consideremos centro y periferia depende exclusivamente del interés de la investigación. Por ejemplo, los gobiernos provinciales o departamentales serán periferia con respecto al nacional y los

dimensiones además de la institucional.

El concepto de sistema político local da, además, la idea de un sistema inserto en un sistema nacional que, a su vez, lo está en uno global, sin perder la especificidad de lo local. Pero esta inserción. Pero esta inserción es compleja ya que lo local no está aislado pero tampoco sobredeterminado por lo global, sino más bien en relación de interdependencia. El *sistema político local* no es exclusivamente una distribución territorial del sistema político general o nacional -entendido como distribución del centro a la periferia- sino que es también, en sentido inverso, *constitutivo y constituyente del sistema político nacional*³³.

Por último, este concepto implica que el sistema político - local o nacional- no es más que uno de los subsistemas del sistema general, junto -y en permanente interacción- con el subsistema socio-económico y el socio-cultural³⁴.

Los **actores del sistema político local** serían, entonces: (1) **actores institucionales**- estatales o gubernamentales- que se caracterizan por estar ligados a la toma de decisiones sobre políticas desde el Estado, entre los que se puede distinguir: **actores burocráticos** dedicados a la administración de las políticas; **actores profesionales** vinculados a las técnicas del diseño e implementación de las políticas; **actores político-institucionales** que son los tomadores de decisiones sobre las políticas y los responsables de éstas ante los demás actores del sistema político local; (2) **actores socio-políticos**- partidos y organizaciones políticas; y (3) **actores socio-económicos y socio-culturales con relevancia política**.

En forma coherente con la concepción de "sistema de acción socio-territorial" -que expusimos anteriormente- lo

locales o zonales lo serán en referencia al provincial o departamental.

³³ Esta visión de la relación centro-periferia es relativamente novedosa en Uruguay donde lo local no sólo es menospreciado en el terreno de las políticas y de los ordenamientos formales sino en el terreno cultural, incluyendo lo académico. Con la nueva Constitución Nacional, y su proceso de negociaciones previas, las ciencias sociales comienzan a prestar mayor atención a las influencias desde la periferia. Ver VENEZIANO, Alicia (1995 y 1997)

³⁴ Esta división en subsistemas, demás está decirlo, no es ontológica sino que responde a cortes analíticos para comprender la realidad en forma integral.

territorial conjuga **distintas lógicas de acción** -y, por tanto, distintos tiempos- que es necesario *analizar* (en el terreno de las ciencias sociales) y *articular* (en el de las políticas).

2.2. Descentralización del Sistema Político

Coherente con la visión de sistema político local, la descentralización como distribución territorial del sistema político se concibe como la **relación de los sistemas políticos locales, municipales y nacionales**. Si bien estudiamos esta dimensión de la descentralización, no debemos olvidar que el análisis debe contextualizarse en otras dimensiones del mismo fenómeno (socio-política, socio-económica y la socio-cultural) para poder tener una visión integral del fenómeno.

Para el análisis de la descentralización del sistema político, debemos la interacción entre los sistemas políticos de los tres niveles territoriales pero también el sistema de interacción interna entre actores locales, o municipales o nacionales. En este sentido es necesario integrar el análisis de los sistemas políticos locales en su especificidad local. Además no debemos perder de vista que las relaciones de los sistemas políticos, municipales y nacionales se inscriben en procesos internacionales que inciden en ellos. Por lo tanto el análisis de la descentralización como descentralización del sistema político debe tomar en cuenta –contextualmente- las relaciones centro-periferia a nivel global.

Este abordaje de la descentralización del sistema político es el que desarrollaremos en nuestra propuesta metodológica más adelante pero focalizando en las relaciones entre el sistema político local³⁵ y el departamental (provincial o estadual). Las relaciones de ambos con el sistema político nacional será considerada contextual en nuestra investigación.

³⁵ El nivel local o municipal en Uruguay estaría representado por las unidades sub-departamentales trátese de zonas de Montevideo o centros poblados en los Departamentos del interior del país.

3. DESCENTRALIZACIÓN, REFORMA DEL ESTADO Y GOBERNABILIDAD LOCAL

Recordemos que tanto la centralización como la descentralización pueden considerarse, como dos formas de organización político-territorial y económico-territorial del Estado si priorizamos la dimensión político-institucional. Como tales pueden servir a distintos fines según el proyecto histórico-social y político en que se enmarquen, por un lado; y toman distintos contenidos según los paradigmas teóricos en que se inspiran teniendo diferentes visiones del Estado y de su relación con la sociedad civil, por otro. Explicitaremos la visión de la descentralización en relación a la reforma del Estado y a la gobernabilidad local que se inspira en algunas posiciones teóricas³⁶.

Definimos a la descentralización -para los fines de esta investigación- como **forma institucional que se da el Estado para la producción de políticas públicas;** y, por tanto, como **una transformación institucional más dentro de las de reforma del Estado.** Esta concepción implica concebir la descentralización con un doble carácter:

Por un lado, es una *forma de producción de políticas públicas* y, como tal, está dirigida a satisfacer las demandas de prestación de servicios y de determinados bienes sociales (políticas sociales y de desarrollo).

Por otro, como transformación institucional *implica un diseño institucional³⁷ del Estado ligado a la representatividad y a la participación política³⁸.*

³⁶ No hablamos de paradigmas por considerar que no existe todavía un conjunto de ideas integrado de referencia.

³⁷ Ver GOODIN (1996) y HAMBLETON, R. (1998).

³⁸ Además, la descentralización está vinculada a la participación popular porque, si bien se puede relacionar con la crisis del Estado en las últimas décadas, tiene un sustrato mucho más profundo y antiguo ya que ha atravesado toda la historia del Estado Moderno. Se pueden rastrear las discusiones entre federalistas y centralistas o unitaristas que se refieren a la forma de Estado o a la concepción de la democracia -y por lo tanto de la participación- en los orígenes de la teoría política clásica. Pero, en este trabajo, deshechamos esta discusión porque desviaría los objetivos de la misma.

Como es una transformación del forma parte de la reforma del Estado que tiene múltiples objetivos. A nosotros nos interesa centrarnos en uno de esos objetivos: lograr la gobernabilidad definida como la capacidad de diseñar e implementar políticas públicas por parte del Estado³⁹.

Si relacionamos la definición expuesta sobre *descentralización* con nuestro centro de interés –la gobernabilidad como objetivo de la reforma del Estado- vemos que:

como *forma de producción de políticas* - reforma en las formas de producir políticas- apunta a dar mayor gobernabilidad. Se busca producir políticas sociales o de desarrollo así como servicios que procuran ser eficientes en sus resultados: acercándose o integrando a las demandas y a las iniciativas locales. Esto da a los gobiernos locales, municipales y nacionales una “legitimidad por resultados”.

como *transformación del diseño institucional* del Estado también se relaciona con la gobernabilidad ya que un diseño descentralizado tiende a crear redes horizontales de cooperación a nivel de los actores locales o municipales que, sumadas a las redes verticales, fortalecen la capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas. Con estas redes no sólo se logra capitalizar el “capital social” (PUTNAM,1996) sino que se crean una “legitimidad por mecanismos” de participación y representación.

Un supuesto central de nuestro marco conceptual es que la **descentralización** consolida la **gobernabilidad local** que tienen los organismos o instancias centrales (gobiernos nacionales o departamentales) ya que otorga legitimidad -por participación y por resultados- al Estado en sus distintos niveles territoriales

Nosotros partimos de la idea de que esa *gobernabilidad sólo se logra si el Estado es capaz de articular la participación de los actores socio-territoriales en el diseño e implementación de*

³⁹ En el debate teórico sobre la relación entre el Estado y sociedad las últimas corrientes sostienen que la autonomía del primero se plasma en su capacidad para diseñar e implementar políticas públicas, o sea en el nivel de gobernabilidad que logra. Un Estado autónomo no es, entonces, un Estado aislado de las presiones sociales sino por el contrario “enraizado” en la sociedad. (EVANS, P., 1995)

políticas públicas y en el propio diseño institucional ⁴⁰.

Entonces la descentralización, por un lado, como forma de producción de políticas debe articular los intereses de los actores socio-territoriales en la conformación de las demandas y capitalizar sus iniciativas mediante mecanismos participativos y de representación de intereses si quiere lograr un alto grado de gobernabilidad local. Por otro, como diseño institucional del Estado, debe basarse en mecanismos participativos y de representación política y de intereses que le dan la legitimidad necesaria para lograr la gobernabilidad local.

La **participación política** es concebida aquí en un sentido amplio, no sólo como representación político-ciudadana, en su sentido más clásico, a través de la participación electoral; sino también como representatividad de intereses sociales a través de la participación de los actores socio-políticos (grupos, organizaciones e individuos) en el diseño e implementación de las políticas públicas e, incluso, en el propio proceso de reforma o diseño institucional.

Entonces podemos decir que, bajo esta concepción de participación y enfatizando la visión de la descentralización como diseño institucional: descentralizar significa, por un lado, *alterar el sistema de intermediación de intereses y de las modalidades que asume la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre el diseño e implementación de políticas públicas* y, por otro, *la forma en que se estructura ese proceso dentro del Estado para cumplir la función gubernativa por medio de un determinado sistema institucional.*

Implica, entonces, un *proceso de creación de redes mediante las cuales se gobierna (policy networks) y redes de intervención de actores socio-políticos en los procesos gubernamentales* que influyen en la estructura institucional del Estado.

⁴⁰ Nótese que no decimos que la descentralización por sí misma favorece la participación sino que sólo se logra la gobernabilidad local si la descentralización favorece la participación.

III) ALGUNOS APORTES PARA UNA PROPUESTA METODOLOGICA

Intentaremos clasificar los diversos factores que inciden en la descentralización como variables independientes o como parámetros⁴¹ - variables intervinientes- en función de nuestro objeto de análisis: la descentralización político-institucional a nivel municipal -o departamental en Uruguay-⁴²

1. Las **variables** explican el grado de descentralización municipal. Podemos enfatizar, según nuestro interés, unas u otras pero no excluir ninguna porque el grado de descentralización se puede medir en la interacción de las dos:

1.1. Las **relaciones de los Actores Político-Institucionales Locales (APIL) con los Actores Político-Institucionales Centrales (APIC)** . Esta variable estudia, en el caso de estudio, la relación entre actores del nivel municipal (o departamental) y del local (o zonal).

Tomaremos en cuenta el diseño institucional que tiene una expresión formal pero también otra relacionada con el proceso real de toma de decisiones sobre políticas públicas. Por un lado, debemos analizar si el sistema descentralizado⁴³ logra que el

⁴¹ Nótese que no hablamos de “obstáculos” a la descentralización sino de “parámetros” que la condicionan porque el primer término connota una posición voluntarista en la que se quiere imponer un modelo ideal al que la realidad se le opondría. Creemos que “parámetros” es un término más adecuado porque habla de una descentralización que se busca implementar en una realidad socio-histórica determinada y no en contra de ella. Ver Veneziano, Alicia (1990).

⁴² Como las categorías central-local o centro-periferia se puede aplicar a distintos niveles nosotros, por estudiar la descentralización a lo interno de un Departamento en Uruguay (descentralización interna o departamental) llamaremos “actores centrales” a los que desarrollan su acción a nivel del Departamento (equivalente a Provincias o Estados a nivel internacional) y “actores locales” a los que se mueven a nivel zonal o local (más equivalente al nivel municipal a nivel internacional)

⁴³ Por “sistema descentralizado” entendemos la estructura institucional que se da el gobierno que se descentraliza y las relaciones entre las partes de ésta. En el caso estudiado la red formal sería: el Depto de Descentralización de la

principio de organización horizontal-territorial tenga mayor peso que el vertical-sectorial. Estos dos principios siempre están presente en todo diseño institucional e implican distintas lógicas dentro de las cuales se mueven los actores. Del mayor peso de la primera lógica depende el mayor grado de descentralización. Por otro, debemos estudiar como se procesan las decisiones a lo interno de este sistema e investigar que peso tienen los actores político-institucionales locales (**APIL**) en este proceso. Del mayor peso decisorio de estos actores dependerá el grado de descentralización. La relación entre los Actores Político-Institucionales Centrales y los Actores Político-Institucionales Locales tiene una dimensión formal expresada en el marco jurídico y de estructura administrativa, pero para nosotros ésta es sólo el organigrama donde se tejen las relaciones de poder –sociograma según algunos sociólogos- que se expresa en un mapa de redes políticas. De esta manera la dimensión privilegiada sería la de la descentralización político-institucional que depende de las relaciones entre los Actores Político-Institucionales que se teje sobre la descentralización formal o jurídica tomada como parámetro.

Esta relación da cuenta del grado de **autonomía en la gestión y en la toma de decisiones**⁴⁴ de los gobiernos locales respecto al sistema político-institucional central -o departamental-. Esta variable es fundamental porque -por más que el Estado (o los Departamentos) estén organizado formalmente según una lógica horizontal-territorial, existan fuertes localismos o el marco jurídico consagre la descentralización local- si no hay autonomía no hay descentralización (ver diagrama anexo)

1.2.- La **articulación de los Actores Político-Institucional Local (APIL) con los Actores Socio-Territoriales Locales (ASTL)**, con las élites y las bases de las organizaciones sociales y políticas - como dice Arocena (1996)- o con la ciudadanía local en general. Esta articulación de actores a nivel local fortalece la gobernabilidad

Intendencia Municipal y los Centros Comunales Zonales con sus tres órganos (Junta Local, Concejo Vecinal y Dirección de Servicios).

⁴⁴ Autonomía que debe combinarse con cierto grado de dependencia y descentralización que debe equilibrarse con algún grado de centralización para no fragmentar el Estado, la ciudad y el propio gobierno.

a nivel de todo el gobierno municipal –Departamento- ya que legitima todo el sistema descentralizado que es una red gubernamental que se relaciona con redes sociales articulando intereses locales teniendo como centro el Gobierno Departamental. Entónces, este es el tema de los **gobiernos departamentales y locales como articuladores de intereses locales** y su capacidad de articulación se mide por :

1.2.1. el grado de legitimidad política del gobierno local y está ligado -según nuestro enfoque- a la participación de los actores socio-territoriales a la conformación del gobierno y control social sobre éste. Esto lo logra a través de la representación política y la participación de la ciudadanía en la conformación del gobierno, por un lado; y la participación de estos actores en el diseño e implementación de políticas -y en el propio diseño institucional⁴⁵- a través de la representación de intereses. Esta legitimidad de los gobiernos locales redundan en una hacia el gobierno municipal –o Departamental-⁴⁶. Si el gobierno local no logra articular los intereses locales no es representativo de éstos y no tiene ni

⁴⁵ Una de las características centrales del sistema descentralizado de Montevideo, por ejemplo, es la participación otorgada en torno al propio diseño institucional. Esto ha hecho que la implementación del sistema haya sido lenta y dificultosa pero se supone que puede alcanzar mayores grados de legitimidad al adecuarse, como consecuencia, a la cultura política y el sistema de actores preponderantes a nivel local. Los diseños directos (GODDIN, 1996) responden a intencionalidades paternalistas mientras que este tipo de diseño pueden lograr capitalizar focos creativos de innovación pero tienen una consolidación institucional más lenta.

⁴⁶ Un indicador de la legitimidad de los gobiernos municipales-Departamentales en nuestro caso- es el nivel de aprobación que tenga en la opinión pública de todo el Departamento. Sin embargo esta aprobación puede deberse a distintas causas (aprobación de la gestión, identificación partidaria con el gobierno, carisma de los candidatos, etc.) por lo cual los estudios de opinión pública deben ser diseñados especialmente para evaluar este nivel de legitimidad gubernamental o, sino, ser usados con mucha prudencia en una investigación de este tipo. Pero más importante que esto es que la relación entre la legitimidad –así medida- de la descentralización no se puede identificar con la del gobierno municipal ya que esta es sólo una de sus políticas y, aunque influye en ésta, también puede darse que la legitimidad del gobierno municipal influya sobre la de la descentralización. Por ello la tomamos como parámetro.

legitimidad ni poder político no sólo él sino todo el sistema descentralizado del gobierno departamental. Este es el tema de la **participación política** y la **democracia** en la elección de los gobiernos y en las decisiones sobre políticas públicas. Se trata de una legitimidad por representación, no sólo político-partidaria sino de intereses, cuya fuente son los propios mecanismos de participación y representación.

1.2.2. la eficiencia en la prestación de los servicios descentralizados, en la promoción del desarrollo y en la planificación urbana⁴⁷. Es también el tema de la **gestión de las políticas municipales** que, en el fondo, es el de los resultados de las *políticas como fuente de legitimidad*. La legitimidad que puede dar la participación política no alcanza para consolidar un sistema descentralizado o un gobierno local si no se tiene también una *legitimidad por resultados*, o sea si no se es eficiente en la prestación de servicios en la promoción del desarrollo y en planificación urbana, o sea si no logra los objetivos al menor costo posible. Sin embargo, el tema de la eficiencia está ligado al de la participación porque para que una política logre sus objetivos son fundamentales las primeras etapas de su diseño, esta eficiencia se logra a través del acercamiento a las demandas, a los intereses y a las prioridades locales que se pueden lograr a través de la representación de intereses⁴⁸.

La relación entre Actores Político-Institucionales Locales y los Actores Socio-Territoriales Locales, si bien no es una de las dimensiones de la descentralización es fundamental para ésta. Esta relación está vinculada a la descentralización socio-cultural ya que depende del grado en que existan actores socio-territoriales con densidad propia. A su vez, esta relación influye sobre la anterior

⁴⁷ Todo lo cual se puede plasmar en el diseño y ejecución de un presupuesto municipal. De allí la importancia del análisis de los presupuestos municipales, especialmente los participativos.

⁴⁸ Sin pretender ahondar en este tema queremos destacar que hay múltiples formas de representación de intereses: desde las más formales a través de organizaciones sociales y corporaciones a las más informales como grupos de presión o social networks. Sobre estas últimas ver Tomás RODRIGUEZ VILLASANTE (1994).

(APIC y APIL) ya que es fundamental para la autonomía de los Actores Político-Institucionales Locales e, incluso, para los Centrales –Departamentales-. La autonomía de las instancias estatales locales se plasma en la gobernabilidad local –tal como hemos mencionado- y depende del nivel de “enraizamiento” (P. EVANS 1995) que tengan en la sociedad.

La descentralización local se ve reflejada, en resumen, en la autonomía de gestión y decisión de las instancias descentralizadas; en el grado de legitimidad política lograda a través de la representación y participación democrática en la gestión y en las instancias electorales para la conformación de gobiernos locales; y en la legitimidad de resultados de la gestión de esos gobiernos.

2.. Los **parámetros** condicionan la acción de los actores, constriñendo sus estrategias, son los siguientes:

las **relaciones entre los Actores Político-Institucionales Nacionales (APIN) y los Político-Institucionales Centrales -o Departamentales- (APIC)**. Esta variable paramétrica es la más importante, ya que sobre la que constituye la descentralización nacional y sobre ella se tejen las relaciones entre los actores de la descentralización municipal –o departamental-. Es la dimensión **político-institucional** de la descentralización a nivel del gobierno nacional. Se trata de la **organización político-territorial del Estado Nacional** en la que se incluye la dimensión formal pero trascendiéndola. Este puede estar organizado según que puede ser: o un sistema nacional centralizado que actúa según una lógica sectorial-vertical; o un sistema descentralizado que permite una lógica horizontal donde los gobiernos departamentales tienen mayor peso político y atribuciones⁴⁹. Se debe prestar atención aquí al diseño institucional, pero haciendo hincapié a las estrategias de los actores las instituciones pueden responder a lógicas políticas opuestas y presentar mutuos bloqueos⁵⁰. En esta dimensión los

⁴⁹ Puede ser la variable central si nos interesan las relaciones centro-periferia en el Estado y de la lógica con la que se procesan las políticas públicas desde el punto de vista de las estructuras estatales. También puede ser una variable paramétrica si queremos focalizar en el estudio de un gobierno departamental.

⁵⁰ El caso de Montevideo fue un buen ejemplo de esto ya que el gobierno

actores fundamentales son los político-institucionales. En este parámetro se expresa el grado de autonomía de los gobiernos municipales –Departamentales- en relación al nacional.

2.2. la relación de los Actores Socio-Territoriales Centrales (ASTC) con los Actores Político-Institucionales Centrales – Departamentales-(APIC).

Las relaciones entre la ciudadanía a nivel Departamental y el Gobierno a este nivel depende de otras políticas además de la descentralización o de las políticas que son implementadas en forma centralizada y de otros mecanismos de participación y articulación de intereses –por ejemplo en políticas sectoriales-. Sin embargo nos interesa tomar esta dimensión como parámetro pues el grado en que la ciudadanía apoya al gobierno municipal –o departamental- influye en la actitud favorable o desfavorable que se tenga hacia la descentralización implementada por éste⁵¹. Esta relación es de ida y vuelta por lo cual debemos tomarla en cuenta con mucha prudencia.

2.3. las relaciones entre los Actores Socio-Políticos Nacionales (ASPN) y los Actores Socio-Políticos Centrales – Departamentales- (ASPC).

Se trata de la relación entre el sistema de partidos a nivel nacional y a nivel departamental. Aquí, los actores privilegiados son los socio-políticos, o sea que en Uruguay serían fundamentalmente los partidos⁵² por la característica partidocéntrica del sistema político uruguayo. La dimensión de la

nacional y el departamental está en manos de partidos de signos político-ideológicos opuestos debiendo “cohabitar” en un mismo sistema político. Ver MOREIRA, Constanza y Alicia VENEZIANO, A. (1991).

⁵¹ En el caso de estudio, por ejemplo, el hecho de que una amplia mayoría de la población de la capital vote al Encuentro Progresista hace que la descentralización tenga un nivel de aprobación global que no se relaciona con los resultados de esta política -o forma de ejecutar políticas-. Sin embargo esta aprobación difusa no significa una aprobación concreta ni mucho menos un alto nivel de participación en los ámbitos descentralizados.

⁵² En el caso de Montevideo este parámetro fue fundamental en las primeras etapas de implementación de la descentralización ya que la oposición del sistema de partidos construyó la acción de los actores político-institucionales locales y municipales. Ver MOREIRA, C. y Alicia VENEZIANO (1990) y VENEZIANO, A. (1991).

descentralización privilegiada por este parámetro sería la descentralización socio-política –del sistema de partidos- más que la político-institucional⁵³.

2.4. las **relaciones entre los Actores Político-Institucionales Centrales (APIC) –o departamentales- con los Actores Socio-Territoriales Nacionales (ASTN)** -económicos, sociales, y culturales-. Esto influye en el grado de autonomía municipal –o departamental- ya que determina la capacidad para diseñar e implementar políticas a este nivel. Estas relaciones están basadas en los grados de regionalismos socio-culturales y económicos⁵⁴.

2.5. las **relaciones entre los Actores Político-Institucionales Locales (APIL) con los Actores Socio-Territoriales Centrales (ASTC)** (económicos, sociales y culturales) que es igual al anterior parámetro (2.1) pero a una escala menor – local/departamental- afectando el grado de autonomía que puede tener una sociedad local respecto a la sociedad del nivel departamental. Esto se basa en los distintos localismos dentro del territorio del departamento que se manifiesta en la relación entre los actores socio-territoriales locales y departamentales (o centrales, como le hemos llamado)⁵⁵.

2.6. el **sistema de actores socio-territoriales locales** (ASTL) - políticos, culturales y económicos- en sí, que sirve de base a las políticas locales y, por tanto, también a las departamentales. Es el tejido asociativo o social que sirve de sustento a las políticas públicas. Si este entramado social es rico puede potenciarlas como lo demuestra Putnam (1996).

⁵³ En Uruguay más bien habría que estudiar los liderazgos locales dentro de los partidos ya que no existen expresiones políticas regionales ni locales.

⁵⁴ Por ejemplo si los actores económicos nacionales apoyan iniciativas municipales; o si la ciudadanía o electorado nacional apoya una propuesta de reforma o política que de mayor poder a los gobiernos departamentales.

⁵⁵ Por ejemplo si los actores económicos están dispuestos a acompañar iniciativas locales o a organizarse de acuerdo a la descentralización municipal llevando partes de la empresa (filiales, oficinas, plantas de producción, etc.) a distintos barrios o localidades.

IV) A MODO DE RESUMEN

Hemos tratado de mostrar que la evolución en las ciencias de lo urbano y la reflexión de la reforma del Estado convergen en una visión donde se revaloriza lo político pero en términos amplios y en armonía con lo social. Esta convergencia no ha sido trabajada en los ámbitos académicos pero resulta fundamental para nuestro enfoque sobre el tema de la descentralización.

Éste consiste en una visión integral y compleja del tema que contempla todas sus dimensiones para luego recién acotarlo a una de ellas: la político-institucional. Así, la descentralización político-institucional deja de ser “la” descentralización para poder vincularse analíticamente a temas a los que está íntimamente ligado en términos ontológicos como el desarrollo, la gestión de políticas públicas o la democracia y la participación.

Así planteamos la idea de descentralización política basados en la idea de sistema político local (o subnacional) como descentralización del sistema político. Esta idea nos permite ver el fenómeno estudiado como relaciones entre diversos tipos de actores a distintos niveles territoriales. Si focalizamos en los actores político-institucionales vemos la descentralización como Relaciones Intergubernamentales y policy network entre un centro y una periferia.

Sin embargo, en coherencia con nuestro abordaje teórico que concibe a la descentralización como un instrumento para la gobernabilidad, pensamos que si limitamos nuestro análisis a las relaciones entre actores estatales no podríamos explicar los fenómenos concretos de descentralización. Es necesario, entonces, incorporar las relaciones de esos actores institucionales locales con los socio-territoriales a este mismo nivel, incorporar la participación o el “enraizamiento” del Estado en la sociedad.

La descentralización la definimos, entonces, como forma de producción de políticas públicas y como diseño institucional del Estado en relación, no sólo a un centro dentro de éste, sino a los actores socio-territoriales dando lugar a instituciones o

formas de producción de políticas más o menos participativos. De allí deriva la vinculación entre el fenómeno estudiado con las formas y reformas institucionales, con la gobernabilidad y con la legitimidad de las instituciones.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, J.R.R. "**Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil**", CEPAL, Noviembre, 1993.

AFONSO, J.R.R.; AGRANOFF, R. "**Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías**", en Revista Política y Sociedad N° 13, Universidad Complutense de Madrid, 1991.

AROCENA, José y A. VENEZIANO. "**Análisis del municipio en la región y presentación del caso uruguayo**". Ponencia. Seminario "El municipio en la Región" IDES-CLAEH. Montevideo. 1990.

AROCENA, José. "**Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria**" en Cuadernos del CLAEH N° 51, 1989.

BENET, Robert J. "**Descentralization, governmental relations and markets: toward a post-welfare agenda**". O.U.P., 1990.

BITAR, Sergio. "**La naturaleza de la crisis latinoamericana**" en Revista de la CEPAL N° 27, Santiago de Chile, 1985.

BOISIER, Sergio "**La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas**". ILPES, Santiago de Chile, 1992.

BOISIER, Sergio "**Las transformaciones del pensamiento regionalista latinoamericano**". ILPES/CEPAL, Santiago de Chile, 1992.

BORJA, J.; CASTELL, M. y otros. "**Las grandes ciudades en la década de los 90**". Madrid, 1986.

BORJA, J.; CALDERON, F. y otros. "**Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina**". CLACSO,

SUR, CEUMT. Santiago de Chile, 1989.

BORJA, Jordi. **Por unos municipios democraticos**. IEAL, Madrid, 1986

BORJA, Jordi .: **"Descentralización: una cuestión de método"** Revista Mexicana de Sociología N° 4, UNAM., 1984.

C. de CASTRO SILVA **"Globalización, Estado Nacional e instancias locales de poder en América Latina"**, Rev. Nueva Sociedad N° 142, Caracas, 1996.

CABRERO MENDOZA, E. **"Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional:retos y experiencias"**. Revista Nueva Sociedad N° 142, Caracas, 1996.

CASTELLS, M. **La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional**. Alianza Edit, Madrid, 1998

CASTELLS, M. **Problemas de investigación en sociología urbana**. Siglo XXI, Buenos Aires, 1971.

CASTELLS, M. **Crisis urbana y cambio social**. Siglo XXI, Madrid. 1981.

CORAGGIO, J. L. **La investigación urbana en América Latina**. Tomo III. Edit. Centro Ciudad, Quito, 1990.

CORAGGIO, J.L. **"Las dos corrientes de la descentralización"**. En CUADERNOS DEL CLAEH N°56. Montevideo, 1991.

CORAGGIO, J.L. **"Propuesta descentralizadora:límites y posibilidades"** en Descentralización y Participación Ciudadana.AECI/IMM/CAM, Montevideo,1994.

DE MATTOS, C. A. **"La descentralización ¿una nueva anacea para impulsar el desarrollo Local?"** en Cuadernos del CLAEH n° 51, Montevideo, 1989.

DE MATTOS, C. A. **"Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de la planificación regional"**. SIAP N° 89, Santiago de Chile, 1990

DINIZ, E. e Sergio de AZEVEDO (org.) **Reforma do Estado e Democratização no Brasil**. Edit. UnB, Brasília, 1997

DINIZ, Eli. **"Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado. Os desafios da Contrução de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90"**, Dados, Nº 3, Rio de Janeiro, 1995.

ELCOCK, Howoard. **Local goverment**, Methuem & Co. Londres, 1982

EVANS, Peter. **"O Estado como problema e Solução"**, Lua Nova Nº 28/29, 1993.

EVANS, Peter. **Emedded autonomy:states and industrial transformation**. Princeton University Press, New Jersey, 1995

EVANS, Peter. **"The eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of globalization"** en *World Politics Nº 1*, 1997.

FISHER, T.(org) **Gestão contemporanea, cidades estratégicas e organizações locais**. Fund. Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1997.

FISHER, Tania y TEXEIRA, A. **"Redes sociales, ciudadanía e gestao pública no Salvador Bahia"** en Revista INAUCO, Madrid, 1991.

FRIEDLAND, R. y ALFORD, A.A. **"Las sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales"** en Rev. Zona Abierta Nº63/64

GEDDES, Barbara **"Building State Autonomy in Brazil, 1930-64"** en Comparative Politics Nº 2, 1990

GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma**. Berkeley, Los Angeles, London of California Press, 1994

GOODIN, R. **"The Theory of Institutional Desing"** en R.Goodin (ed): **The teory of institutional desing**. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

GUY, Peters. **The policy of bureaucracy**. Pittburg University Press. 1984.

HAGGARD, S. **"A Reforma do Estado na América Latina"**, en Langoni, C. (org.) *A nova América Latina*. FGV, Rio de Janeiro, 1996

HAMBLETON, R. **"Local leadership and citizen empowerment"**, International Sociological Association, World Congress, Montreal, 1998

HARDOY, J. E. **"La investigación urbana en América Latina durante las últimas décadas"** en Coraggio, J.L.: *La investigación urbana en América Latina*, Tomo III, 1990.

HERZER, Hilda y Pedro PIRIZ. **"El municipio entre la descentralización y la crisis"**. Seminario Latinoamericano sobre Municipios y Gobiernos Locales, Bogotá, 1983.

KEINERT, T.M y KRUEGER, A. **"The political economy of the Rent-Seeking society"** en *American Political Science Review* N° 3, 1994.

LEFTWICH, A. **"Governance, democracy and development in the Third World"**, *Third World Quarterly* Vol.14, N° 3, Febrero 1995.

LOBO, Theresa. **"Descentralizacao fiscal e participacao em experiencias democráticas retardatarias"** en *Revista Planeamiento y políticas públicas* N° 14, INAE/ILDES, 1995.

MANN, Michael. **"The autonomous power of State"** en *Archives Européennes de Sociologie* n° 24, 1984

MOREIRA, C. y A. VENEZIANO **"Cohabitación y conflicto: relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991)"** en *Revista de Ciencia Política* N° 4, Montevideo, 1991

MOREIRA, C. Y VENEZIANO, A.. **"Intergovernment relations in Uruguay"** en Stuar Nagel (comp): *Political reform in developing nations*, Illinois University Press, 1995.

NOHLEN, Dieter. Edit. **Descentralizacion política y consolidacion democrática**, Nueva Sociedad. Caracas, 1991

OATES, Wallace. **"Fiscal federalism and economic development"**, National Tax Journal N° 2, 1993.

PIREZ, Pedro. **Municipio, necesidades sociales y politica local**, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: experiênciada Itália moderna**. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 1996.

REILLY, Charles. **Nuevas politicas urbanas, ongs y gobiernos (Comp) Municipales en la democratizacion latino- americana**, fundación Latinoamericana. Arlintong, 1994.

RODE, Patricio **Montevideo, involución o esperanza"** en Rev. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

RODRIGUEZ VILLASANTE, T. **"¿Descentralización administrativa o ciudadanía popular?"** en América Latina Hoy n°6, SEPLA, Madrid, 1993.

RODRIGUEZ VILLASANTE, T. **"De redes, tejidos y encajes sociales"**, en REVISTA ALFOZ N° 81, Madrid, 1991.

RODRIGUEZ VILLASANTE, T. **Comunidades locales**. IEAL, Madrid, 1984.

SKOCPOL, Theda. **"Brining the State back: strategis of analysis in current research"** in P.Evans, D.Rueschemeyer e T. Skocpol: **Bringing the State Back In**. Cambridge University Press. 1985.

TIRONI, Eugenio y Ricardo LAGOS. **"Actores sociales y ajuste estructural"**, en Revista de la CEPAL N° 44, Santiago de Chile, 1984.

UNDA, Mario. **La investigacion urbana en america latina: caminos y recorridos**. Tomo II . Centro Ciudad, Quito, 1993.

VENEZIANO, A. **"La descentralización en la Reforma Constitucional: escenarios y desafíos"** en Sociedade em Debate N° 4, Univ. Católica de Pelotas, Pelotas, 1999.

VENEZIANO, A. **La descentralizacion en las ciencias de lo**

urbano. Documento de Trabajo N° 14, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 1997.

VENEZIANO, A. "La descentralización de Montevideo (1990-94): desafíos y oportunidades". **Seminario Internacional de Sociología: educación y formación para la participación en las organizaciones**, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 1997.

VENEZIANO, A. "**El nuevo proceso de descentralización de Montevideo: evaluación y perspectivas después de tres años de gobierno de izquierda**", curso "Movimientos Sociales en Europa y América Latina" (coordinación), Colegio de Politólogos y Sociólogos de España, Madrid, 1995.

VENEZIANO, A. "**La descentralización: un tema complejo y cada vez menos difuso**". Revista Prisma N° 5. Univ. Católica del Uruguay, Montevideo, 1996.

VENEZIANO, A. "**Los parámetros que condicionan la descentralización de Montevideo**". Ponencia Seminario Iberoamericano "Los municipios en la región". IDES-CLAEH, Montevideo, 1991

VENEZIANO, A. "**Sistema político en Venezuela: crisis y alternativa reformista**". Cuadernos del CLAEH N° 48, Montevideo, 1988

WRIGHT, V. "**Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública**", GAPP N° 7-8. 1997.

Recibido: agosto/2002