

07 Los dos paradigmas de la descentralización

Alicia Veneziano

RESUMEN En este artículo se exponen dos visiones paradigmáticas de la descentralización enmarcadas en visiones diferentes u opuestas de la sociedad, del Estado y de la relación entre ambos. Como consecuencia se tienen diferentes concepciones de gobernabilidad después de la crisis del Estado Benefactor. A partir de allí, contextualizamos la definición de descentralización en la visión de democracia y de lo político, así como el modelo de desarrollo. Recién entonces estamos en condiciones de relacionar estos conceptos, como los que derivan de ellos —*governance*, capital social, enraizamiento entre otros— podemos entender de que estamos hablando cuando hacemos referencia a la descentralización. Una descentralización orientada al mercado o una orientada a la ciudadanía. Le damos un orden cronológico porque así fueron apareciendo los distintos paradigmas después de la crisis del Estado de Bienestar. Hablamos de un paradigma neoconservador y de otro democratizante que relacionan temas que no siempre se vinculan ni en lo teórico-académico ni en la gestión o la acción colectiva.

Two paradigmatic views of decentralization

SUMMARY This article presents two paradigmatic views of decentralization which are framed in different or conflicting visions of society, the state and the relationship between them. As a consequence, there are different conceptions of governance after the crisis of the welfare state. From that perspective we contextualize the definition of decentralization considering its view of democracy and politics, as well as the underlying development model. Only then we are able to relate these concepts, such as those derived from them —*governance*, social capital, embeddedness— among others. Only then we are able to understand what we are talking about when we talk about decentralization. A market-oriented decentralization or a citizenship oriented one. We provide a chronological order following the sequence in which the different paradigms were emerging after the crisis of the welfare state. We speak of a neo-conservative paradigm and a democratizing paradigm, linking issues not always linked in theoretical or academic discussion or the debate about management or collective action.

Palabras clave descentralización | paradigmas | participación | desarrollo

Key words decentralization | paradigmatic | participation | development

Alicia Veneziano

Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

E-mail: aliven@montevideo.com.uy

Fecha de recepción: 12 | 04 | 2011

Fecha de aceptación final: 28 | 05 | 2012

Introducción

En este artículo pretendemos vincular el tema de la descentralización a los dos grandes paradigmas que se presentan como alternativos ante la crisis del Estado Keynesiano de Bienestar. Este concepto está íntimamente ligado al de desarrollo y al de participación (o vinculación con la sociedad). Por ello dividimos el trabajo en dos grandes ítems: uno que opone el Estado y sociedad con determinada visión de gobernabilidad dentro de una concepción de reforma del Estado; y otra que plantea la idea de gobernabilidad ligada a la participación en una visión radicalmente diferente de la reforma del Estado. Este orden por paradigmas lo mezclamos con otro cronológico para su mejor comprensión.

Primero abordamos los «círculos viciosos» entre Estado y sociedad y encaramos, por un lado, el desmantelamiento del Estado de Bienestar y el desprestigio de la política. La sociedad civil era entendida como mercado e individuos maximizadores de su propio beneficio. En el Estado, luego de los períodos autoritarios y las transiciones, en las consolidaciones democráticas, se implementaron políticas económicas neoliberales. Esto en medio de un estallido de las demandas tradicionales acumuladas, que tienen que ver con nivel de vida, a las que se suman demandas de nuevo tipo. Además hacemos alusión al paradigma neoconservador que percibe a la sociedad como mercado, como autogobernada. Aquí este paradigma coincide con los movimientistas, con un paradigma democratizante y otra visión de sociedad, que intentan también prescindir del Estado. Por supuesto, el papel de este último debe ser restringido y, correlativamente, la democracia es vista como elecciones (poliarquía). En lo económico se vuelve a una economía hacia fuera pero en un mercado globalizado y hegemónico por las grandes multilaterales y potencias nacionales y regionales. En este marco definimos la descentralización como un instrumento más de la reforma privatizadora del Estado.

En segundo término, describimos el paradigma alternativo en el período posterior —de los 90 en América Latina—, que tiene por característica fundamental regresar a los «círculos virtuosos» entre Estado y sociedad. Aquí se deja de lado la idealización de los movimientos sociales, surgen las redes sociales y se analizan los estallidos de violencia masivos que ponen en juego la gobernabilidad en grandes metrópolis. En lo teórico aparecen corrientes críticas e, incluso, las grandes multilaterales cambian de discurso y revalorizan lo político y el Estado. Surge una nueva concepción de gobernabilidad ligada a otra visión de la reforma del Estado, que la define como capacidad autónoma del Estado para diseñar e implementar políticas públicas. En este contexto hacemos una breve referencia al concepto de *governance*. Lo político es revalorizado y la democracia en distintos ámbitos es renovada. En la relación con la sociedad

se estudia, brevemente, la participación en canales institucionales o no. El «círculo virtuoso» entre Estado y la sociedad debe incluir buenas instituciones pero también una «buena sociedad», y llamamos la atención sobre el concepto de *capital social*. A partir de aquí analizamos la idea de *desarrollo territorial* que posee un enfoque transdisciplinario, estratégico y participativo. Y definimos la descentralización como *enraizamiento* entre el Estado y la sociedad, o sea, creación de redes sociogubernamentales de participación en el diseño e implementación de políticas públicas de parte de los ciudadanos y las organizaciones sociales.

Concluimos haciendo una síntesis de las concepciones de sociedad, Estado y su relación en los dos grandes paradigmas que se dieron después de la crisis del Estado Keynesiano de Bienestar. Por supuesto, para esto hacemos referencia a los temas tratados como modelos puros, no como se dan en la realidad. Y, en este marco, terminamos de definir la descentralización.

1. Círculos viciosos entre Estado y sociedad

1.1. Los optimismos en la «sociedad civil» (los 80 en Europa y los 90 en América Latina)

Tanto en Europa como en América Latina se viven procesos de reestructuración económica y de consolidación democrática en los que, una vez agotada la legitimidad fundacional y simbólica de las nuevas democracias, éstas se enfrentan al desafío de su legitimidad ligada a la eficiencia, a los resultados de sus políticas. El agotamiento del régimen de producción fordista y la transformación de la organización de la producción se desconcentran según un modelo de acumulación flexible que la diversifica en redes de unidades económicas más pequeñas y se desterritorializa la producción con la consecuente pérdida de centralidad de los actores políticos y sociales tradicionales, fundamentalmente los sindicatos y empresarios nacionales. Esto implicó un proceso de distribución de los costos, a lo que se suma la crisis de legitimidad de los sistemas políticos y la progresiva fragmentación social. La democracia se consolida como un modelo excluyente económica y políticamente, de apoyo pasivo de los ciudadanos a las elites y de una visión restrictiva de la ciudadanía basada en la idea de ciudadano-votante.

La legitimidad política se vio cuestionada porque el Estado tuvo que enfrentar, las demandas clásicas por mejores niveles de vida en términos económicos, una serie de derechos sin base individual y postmateriales (Inglehardt, 1990). Además, el carácter pactado de las transiciones hizo que los segmentos marginales sin representación independiente hayan impedido el

éxito de la vía de la concertación social (Tironi y Lagos, 1991) y, en el período posterior de consolidaciones democráticas, se expresen como «desafección política», de indiferencia hacia lo político.

Así, el modelo de desarrollo, las políticas económicas correspondientes y el desmantelamiento del Estado Benefactor junto a la democracia restringida produce grandes contingentes de población que pueden ser calificados como «nuevos marginados» (Castells, 1991), «desafiliados», «clase inferior» o «miserables sociales», como les llaman otros autores.

En el «contexto ideal», por un lado, se termina de caer el «modelo de civilización» que había impuesto la homogeneidad, la racionalidad y la «universalidad» haciendo hincapié en el crecimiento económico —el del Estado Benefactor y la modernidad— y, por otro, se desmorona el referente histórico alternativo al capitalismo— el socialismo real—. Por una parte se produce la explosión de los nacionalismos y regionalismos, de las etnias y de las religiones y, por otra, en los intentos de reajuste del modelo que representa el «neoliberalismo»¹ y el «neoconservadurismo».

1.2. Transformaciones en el contexto urbano

Casi todos los temas sociales y políticos pasan, en esta etapa, a tener una dimensión específica del avance de la cantidad de población en las ciudades y el peso cada vez más central de las metrópolis en el marco del proceso de globalización.²

El proceso de globalización económica y cultural tiene dos polos directamente ligados con lo local o lo urbano: por un lado, la integración económica y política de los Estados a nivel supranacional y, por otro, la dualización urbana de las metrópolis³ como nuevo fenómeno en relación con la inclusión/exclusión del mercado de trabajo. Así, las estructuras sociales más o menos integradas en las que descansaba el Estado Benefactor llegan a su fin y tienen como corolario la *ingobernabilidad de las ciudades*.

En este marco, se acentúa el proceso de relocalización de las funciones del Estado, se municipalizan funciones como la promoción del desarrollo y algunas políticas sociales, sin necesariamente transferir recursos o poder de decisión.

¹ El término se definiría como las posturas que proponen la vuelta a la economía neoclásica del mercado basada en el libre juego del mercado, entre la oferta y la demanda, a nivel mundial. Sin que el Estado intervenga, por supuesto.

² Para un profundo y extenso tratamiento del tema ver las obras de Castells (1994 y 1991).

³ Sobre el tema de la nueva dualización urbana en las metrópolis postindustriales se recomienda el excelente trabajo de Castells (1991) así como los posteriores del mismo autor.

Sin embargo, en esta época se produce el avance de fuerzas de izquierda en gobiernos locales o subnacionales (San Pablo, Montevideo, Porto Alegre, Asunción). En general, se dan «experiencias instituyentes» e innovadoras con un potencial fundacional que permiten ensayar nuevas formas de articulación sociedad/Estado pero se presentan muy condicionadas por «parámetros» de diversa índole entre los cuales no es menor el de tener que desarrollarse en «cohabitación» (Moreira y Veneziano, 1995) con los gobiernos nacionales en manos de partidos de diferente signo político.

1.3. El paradigma neoconservador

El paradigma dominante, en lo económico, es el «neoliberal» o neoclásico que centra su atención en la libertad del mercado y, en lo político, el neoconservador que sostiene el «fin de las ideologías» o «de la historia» y la hegemonía mundial de la democracia liberal. Asistimos a la hegemonía del individualismo ético que plantea la vuelta al individuo maximizador de sus beneficios, relegitimando en su acción «racional», instrumentalista, egoísta y competitiva. Esto se inscribe en la corriente de la «elección racional» —*public choice*— que ven a la sociedad y a la política como mercado.

Se da un fenómeno de pragmatización de la política y, en el terreno de la investigación, el privilegio de la «empírica» sobre la teoría, de lo cuantitativo sobre lo cualitativo, de la información sobre la reflexión. Esto se ve reflejado no sólo en las prácticas o discursos de las ciencias sociales sino las políticas gubernamentales y el discurso de los actores sociales y políticos a pesar de las posiciones epistemológicas, teóricas o políticas, que son diferentes e, incluso, opuestas a este paradigma.

La crisis del Estado de Bienestar, que se hace desde esta tendencia, es que estaba saturado de demandas y era necesario pasarlas al terreno de lo privado para que el mercado (o la periferia del Estado, o sea las instancias subnacionales) lo resolvieran. De allí la primera generación de reformas privatizadoras que intentan reducir el Estado, las reformas privatizadoras de primera generación.

Entre lo que podemos catalogar de autores neoconservadores están Daniel Bell (1960), Hayek (1985), Fukuyama (1990), Nozick (1974), entre otros. Su expresión más acabada, en el plano de la política, son los planteos de la Trilateral (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975) y el «Consenso de Washington», como se denomina a un conjunto de recomendaciones sobre reforma de Estado desarrolladas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a lo largo de los 80 y principios de los 90.⁴

⁴ Sobre el tema consultar a David Held (1992).

1.4. La sociedad autogobernada

Las políticas implementadas en el período anterior —el de las transiciones a la democracia— no respondieron a las expectativas y las ciencias sociales; en vez de dedicarse a evaluar las causas de este fenómeno, se volcaron al estudio de lo social y dejaron fuera del análisis al Estado. Las corrientes de pensamiento predominante identifican sociedad con mercado. Pero confluyen con posturas académicas y de actores sociales y políticos, que no parten del mismo paradigma sino que pueden calificarse de «movimentismo o basismo».⁵

Así coinciden, involuntariamente, los que intentan fortalecer a las «entidades privadas alternativas» o a los «sectores populares» en sus «estrategias de sobrevivencia», o concepciones que pretenden la autoorganización de la sociedad como prescindiendo del Estado, con quienes intentan la minimización de éste en un sentido neoconservador.⁶ El problema es que en este planteo de regreso a la sociedad civil hay visiones paradigmáticas opuestas sobre su definición sobre sociedad: sociedad como mercado o como «sectores populares», como movimientos sociales o como tercer sector.

1.5. El Estado prescindente

En el paradigma dominante el Estado debe limitarse a sus funciones de policía y abandonar sus funciones sociales y económicas, lo que implica no sólo un ajuste económico sino un «ajuste institucional» al adaptar el modelo organizacional del Estado a un modelo de desarrollo que prioriza el libre mercado y la inserción internacional y desconsidera los componentes endógenos del desarrollo y los costos sociales internos.

La *política* es percibida como un mercado, lo que implica que los partidos ofertan programas, en condiciones de competencia, para la captación de los votos de los ciudadanos a los que se suponen libres, racionales e informados para decidir la conformación del gobierno a cargo de representantes en los que delegan su soberanía.⁷

El problema del Estado de Bienestar, según el enfoque neoconservador, es que está saturado de demandas sociales y, por lo tanto, la solución para

⁵ Que se basa en una visión de los movimientos sociales inspirados en el «primer Castells» y en las formas de dominación cotidianas en la propia sociedad de Foucault representando una afirmación de las corrientes más radicales del socialismo del período anterior.

⁶ Términos como «autogestión», «autoconstrucción», «autoorganización», etc., se vuelven comunes a todas las tendencias políticas y académicas y reflejan la prescindencia del Estado por parte de la sociedad. El problema es que detrás de esto hay concepciones diferentes de sociedad.

⁷ Ésta es la visión de la *rational choice* en ciencia política hegemónica de la época y, en general, de las ciencias sociales.

su «governabilidad» es restringir esas demandas (Huntington, 1995), achicar el Estado y pasar al mercado muchas de esas demandas. La gobernabilidad aquí se identifica con la estabilidad del sistema democrático y con el buen funcionamiento del mercado.

Mientras se procesaba en el período anterior una serie de reformas que priorizaban lo político-institucional — parlamentarismo/presidencialismo, sistema electoral mayoritario/proporcional, descentralización/centralización formal— se seguía imponiendo el modelo de desarrollo como reforma de carácter estructural que implicaba la transformación Estado/mercado. Así, el problema que se plantea, en esta época, la primera generación de reformas del Estado, ya no es la estabilidad de las democracias sino que son las crisis fiscales de los Estados y la reorientación de toda la economía de los países en vías de desarrollo hacia el mercado internacional.⁸ En estas reformas pro-mercado, los neoinstitucionalistas de la *public choice* presentan teorías que ven a la política como factor distorsionante de la única lógica eficiente: la del mercado. La teoría de la regulación (Stigler, 1981) sostiene que ésta produce ineficiencias porque introduce irracionalidad al funcionamiento de la sociedad orientada por el mercado; y la del *rent-seeking* (Kruguer, 1994) que justifican este argumento en la definición de los políticos como «buscadores de rentas» en función de su lógica maximizadora de sus beneficios (votos) y, por lo tanto, predatoria del «bien común» (Stigler, 1982). Se plantan alternativas a este carácter predatorio, como la de crear «islotas de eficiencia» (Geddes, 1990) en donde ejecutivos fuertes localicen a grupos tecnoburocráticos aislados de presiones e intereses que podrían, así, lograr políticas eficientes.

En todo caso, en el tema de la reforma del Estado la preocupación fundamental trasciende las instituciones clásicas del mismo y abarca sus funciones económicas y sociales. Por primera vez, la descentralización, como una política de reforma institucional del Estado, está en la agenda política no como tema de consenso sino de debate. Pero todavía como fenómeno de ingeniería política, de forma jurídica o administrativa.

Paralelamente, en los hechos, se implementan políticas y diseños institucionales que se basan en la descentralización como derivación de demandas del Estado central a los periféricos (subnacionales o locales) para que se resuelvan en esos ámbitos sin derivarles los recursos necesarios para que los asuman, y llevan así a la tercerización o privatización de las demandas sociales. Además, en América Latina, lo más frecuente es que el Estado a esos niveles sea débil y no esté preparado para procesar esos servicios y políticas.

⁸ Las reformas estructurales de primera generación incluyeron la apertura comercial, la privatización de las empresas públicas, la desregulación de la economía, la desregulación y flexibilización laboral, el control del gasto público, la racionalización administrativa y el desmontaje del sistema de prestaciones sociales universales.

1.6. La democracia como poliarquía

El concepto de democracia, predominante en las ciencias sociales es el de «poliarquía» (Dahl, 1987), que es creado por el autor señalado para distinguir un régimen democrático de uno que no lo es. Se pregunta por lo mínimo que tiene que tener un régimen político para ser democrático y concluye que debe tener elecciones periódicas y competitivas entre partidos políticos con ciudadanos libres de escoger. Se la reduce a sus condiciones previas, se la vacía de sus contenidos éticos y se pretende hacer abstracción de los antagonismos sociales que en ella se dirimen. Estos antagonismos se basan en modos de vida desiguales en relación con la distribución de distintos recursos de poder en la sociedad, no sólo económicos sino sociales y simbólicos. Los investigadores sociales preocupados por el regreso del autoritarismo y guiados por la coyuntura se olvidaron del déficit de legitimidad con que renacen las democracias y, ahora les preocupan cuestiones como la ingobernabilidad social y política, «el regreso del líder» o el carácter «delegativo» de las democracias (O'Donnell, 1992). Las democracias sobreviven gracias a legitimidad por defecto ante la ausencia de alternativas visualizadas por la ciudadanía.

De ese modo, diversos fenómenos que incluyen los estallidos de violencia espontánea y colectiva frecuentes en esta década en América Latina son analizados como situaciones de *ingobernabilidad* —en los términos de Huntington (1995)— de los territorios urbanos.

Paralelamente a esta concepción de democracia surgen, de las prácticas mismas de los gobiernos progresistas, planteos de *democracia participativa* que intentan complementar la democracia representativa con formas de participación de los ciudadanos en la decisión, la gestión y la implementación de las políticas públicas. Se intenta crear una nueva forma de ciudadanía local —entre otras— basada en la identidad de ciudadano-vecino. Pero en el planteo en que se ubican estas experiencias forman parte del paradigma democratizante y se generan, en los 80 y 90, interesantes discusiones en torno al concepto que resumiremos en la segunda parte.

El rol de la investigación social para el neoliberalismo y el neoconservadurismo es lograr mayores grados de eficiencia del mercado y del sistema político en tanto productor de «bienes políticos» necesarios para el buen funcionamiento del mercado. Este paradigma también habla de participación pero con fines instrumentales, para abaratar los costos de la implementación sin darla en la toma de decisiones. Para las ciencias sociales alternativas, su rol es apoyar las políticas de sobrevivencia, de autogestión y de autoorganización de los sectores populares ante la crisis económica.

1.7. El nuevo desarrollo «hacia fuera»

En la economía y en la academia de los 80 y principios de los 90 resurge el paradigma historicista del desarrollo que identifica lo local con lo particular, lo diverso y lo contingente y percibe lo global como portador de la uniformidad racionalizadora (Arocena, 1995).

El desarrollo, según este enfoque, sólo es posible en función de la inserción en el mercado internacional; cada sector de las economías nacionales o regionales debe buscar los nichos de mercado que le permitan sacar provecho de sus ventajas comparativas y reconvertir todo el aparato productivo en que se basaba el modelo de desarrollo anterior. Esto es posible sólo si se «sanean» las economías internas mediante ajustes fiscales, si se desprecian los costos sociales inmediatos pero se atiende a la población que vive por debajo de los niveles de pobreza con políticas sociales focalizadas.

Los planteos privatizadores de fortalecer la sociedad civil como condición para el desarrollo van desde una concepción de ésta como el conjunto de las «fuerzas vivas» del mercado hasta los que la conciben como un conjunto de «entidades privadas alternativas» con función pública no estatal.

La reacción estatista, todavía minoritaria, se identifica con la defensa y reconceptualización⁹ de la planificación estatal y ve al Estado como único garante del desarrollo igualitario. Dentro de esta posición tienen mucha importancia quienes hacen hincapié en niveles territoriales menores que el nacional (regionales o municipales).

Tanto las ciencias sociales dominantes y alternativas coinciden en que las fuentes del desarrollo están en «lo local» y en los actores locales por oposición al uniformismo universalista del paradigma modernizador anterior, pero esta apuesta se hace sin entender la articulación entre lo local y lo global.

Desde el neoliberalismo, ante la crisis del Estado de Bienestar, se sostiene que la *planificación* entró en crisis de la planificación. Pero no se percibe que lo que entró en crisis no es la planificación sino un tipo de ella que la ve como «proyecto colectivo de ingeniería social de la racionalidad iluminista» (Bitar, 1985). El neoliberalismo niega todo tipo de planificación —por lo que se seguirán aplicando en la práctica sus formas tradicionales— porque «el estilo de desarrollo cuya finalidad es perfeccionar la tendencia espontánea del sistema no admite» esa actividad.¹⁰ Los intentos planificadores son presentados como fundamento del «paternalismo» y base de la ineficiencia, burocratización y corrupción pública.

⁹ Fundamentalmente desde una visión neocepalina llevada adelante desde la propia CEPAL o instituciones como el ILPES de Chile, entre otros.

¹⁰ Ver Martín en Sabaté y Robert (1990).

En el paradigma dominante lo *urbano* se presenta bajo la representación neoclásica que concibe a las ciudades como un conjunto de mercados independientes de la acción planificadora. Es la época en que se continúa el énfasis en lo urbano como contrapuesto a lo rural y no se da entrada al concepto de «lo territorial»

1.8. Confluencia involuntaria entre neoconservadores y «movimientistas»

Lo que nos interesa destacar es esa coincidencia involuntaria que —como hemos mencionado— se da en el regreso a lo local, a la sociedad civil, a lo privado y a lo cotidiano. En discursos tan disímiles como: el tecnocrático desde los organismos estatales o internacionales, el político de la reforma del Estado, las distintas tendencias de las ciencias sociales, las prácticas políticas de los actores sociales y políticos.

Dentro de esas coincidencias, vale la pena detenerse en dos de ellas:

I) En la *auge de «lo local»*. Lo local hace referencia a un territorio connotado como lugar de arraigo, de identidades, de memoria colectiva que proviene de la antropología y de la sociología urbana. Esto es una reacción teórica contra las teorías centralistas y un refugio de las identidades cuando éstas dejan de tener como referente al Estado. Lo local como sujeto de acción se plantea como la vuelta a la utopía comunitaria, en una definición de comunidad como forma de integración social anterior a la sociedad de lucro, constituyendo una «visión ideologizada de lo local» (Arocena, 1995). Lo novedoso en esta etapa es el resurgimiento de lo local como objeto de análisis. Las ciencias sociales críticas identifican «lo local» con lo popular bajo el supuesto la existencia de un «interés general local» y dan por descontado que las elites locales darán su apoyo a la región (Rivoir, 1996). En la práctica, el auge de «lo local», en un mundo cada vez más interdependiente, deja en manos de actores que no son precisamente «populares» las grandes decisiones políticas y económicas a nivel internacional y reducen por arriba y por abajo el poder de los Estados nacionales (Coraggio, 1991).

II) El retorno a *lo cotidiano* es un discurso inspirado en Foucault, que ve la dominación y la alienación más allá de lo económico y del Estado.¹¹ Pero esta corriente evoluciona hacia posiciones que dejan de lado lo político y que están en armonía con las dudas de una parte de la tecnocracia, cuyo modernismo entró en crisis con el declive de la planificación estatal.

¹¹ El aporte de esta visión es que permite incorporar conflictos basados en identidades como las sexuales, las étnicas, religiosas o lingüísticas, trascendiendo las ligadas al mundo de la producción. Además, realizan una profunda crítica a la sociedad moderna como sociedad «disciplinada» y descubren mecanismos de dominación arraigados en la sociedad.

La confluencia de semejantes actores es, al menos, llamativa. Coraggio atribuye esta confluencia a la descontextualización de los análisis y explica el auge de la descentralización institucional por estar más ligada con la «administración social de la crisis que con una renovación autónoma de la lucha por la democracia» (Coraggio, 1994). Lo que nos parece destacable es que la sociología crítica y las prácticas de los actores sociales recogen los términos de «autoconstrucción», «autogestión», «autoorganización», que pasan a ser centrales en las nuevas investigaciones y prácticas. Sin embargo, creemos que estos términos dan la pauta de una sociedad que quiere prescindir del Estado y corresponden a la idea de investigadores y dirigentes sociales que, implícitamente, oponen Estado y sociedad civil, lo institucional y lo social. Así también caen en una visión restringida de lo político al asociarlo al Estado y al separar, ontológicamente, a éste de la sociedad.

1.9. La descentralización como privatización y planteos alternativos

El paradigma dominante concibe la descentralización como una reforma estructural que contribuye a la eficiencia del aparato estatal en el marco de una reestructuración económica favorable a la visión del desarrollo y de la política antes expuesta atinente al paradigma neoconservador.

La ecuación «descentralización = privatización» es coherente con una visión de la gobernabilidad — en términos de Huntington (1995)— que la identifica con la estabilidad del sistema político y propone disminuir las demandas que se le presentan al centro político hacia instancias periféricas y de éstas a los de la sociedad (mercado). Así, la descentralización es un «escape» del Estado nacional en sus responsabilidades, la que deja en manos del Estado local.

Los planteos hegemónicos de descentralización fiscal¹² abordan el problema de la distribución de recursos y las potestades del Estado para ajustarlo a las nuevas condiciones del mercado internacional. 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 con las preferencias locales y permita «internalizar» los costos y beneficios a nivel local (Benet, 1990; Haggard, 1996; Oates, 1993) o puede ser una forma de constreñir el tamaño del sector público (Brennan y Buchanan, 1995).

¹² Sobre descentralización fiscal, sus principales autores y planteamientos, se recomienda Finot (2001).

Estos planteos se corresponden con la visión neoinstitucionalista basada en la *rational choice* que inspiraron las reformas estructurales del Estado en esta época, lo que implica que, en muchos casos, se reproduzca a nivel de gobiernos subnacionales el esquema de ejecutivos fuertes relacionados directamente con las «fuerzas vivas» de la sociedad. Se intenta así, por un lado, eludir las mediaciones políticas y burocráticas. Por otro, deslindar más fluidamente las responsabilidades estatales y gubernamentales típicas del modelo anterior en la sociedad guiada por el mercado. Además, dentro del paquete de políticas de desregulación de la economía y de reducción del tamaño y el rol del Estado, la descentralización adquiere funciones privatizantes, incluso bajo la forma de políticas participativas como la gestión directa, «el control de los beneficiarios» o la autogestión (Ramos, 1997 y 1993).

El enfoque alternativo de origen neocepalino, todavía incipiente y minoritario, hace énfasis en la necesidad de un «ajuste positivo» (Curbelo, 1994) en el que la «descentralización puede contribuir a la coherencia de la estrategia general de transformación productiva con equidad y sustentabilidad» (Bitar, 1985). Los investigadores de esta corriente son los que más han trabajado el tema de la reforma política relacionada con desarrollo local, inserción internacional y descentralización.

Desde un punto de vista político-ideológico, se suma el discurso que hace hincapié en el «contenido transformador» de la descentralización (Coraggio, 1987) o, desde otra perspectiva, el que sostiene la necesidad de políticas que actúen sobre las estructuras dominantes de distribución del producto social. Éste sostiene que para que la descentralización logre la autonomía local es necesario que la sociedad local ejerza el control de la economía, con lo cual sugiere la vinculación con el tema del desarrollo (Coraggio, 1987).

2. El regreso a la globalidad y los círculos virtuosos entre Estado y sociedad (principios de los 90 en Europa y fines de los 90 en América Latina)

En esta etapa, los temas del desarrollo, de la reforma del Estado y de la democracia se amplían y complejizan, pero sobre todo se articulan en tanto otorgan una densidad y una riqueza analítica y propositiva que es imposible verter en un solo trabajo esbozando únicamente una breve síntesis.

Las ciencias de lo territorial¹³ se desarrollan en un contexto real¹⁴ que re-

¹³ Ya no se habla de lo urbano sino de lo territorial, que lo incluye pero lo trasciende, deja de lado la división campo-ciudad —típica del enfoque modernizador desarrollista— y estudia sus articulaciones complejas en un mundo globalizado desde distintas disciplinas sociales o formas de gestión.

¹⁴ Nos basamos en la distinción entre contexto real y contexto ideal que usa Coraggio (1991).

presenta una continuidad —y algunas transformaciones fundamentalmente en lo territorial— de la realidad socioeconómica y política del período anterior.

En el contexto ideal se presenta una serie de puntos de inflexión que consideramos sustantivos. Las ciencias sociales dan cuenta de la evolución de los movimientos sociales y de las formas de acción colectivas donde aparecen algunas con contenido conservador que incorporan la violencia y que también pueden ser expresión de identidades que se basan en el rechazo de otras,¹⁵ y surgen intereses contradictorios entre distintos movimientos.¹⁶ Si a esto sumamos los estallidos de violencia masivos y espontáneos, vemos que se presentan no pocos desafíos a la gobernabilidad metropolitana y a la reflexión teórica sobre lo urbano. Por otra parte, las ciencias sociales perciben que muchos movimientos centran su interés en cuestiones puntuales e inmediatas, en las necesidades básicas insatisfechas más que en una demanda de participación democrática. Se advierte cada vez más el protagonismo de movimientos sociales —incluso en nuestro continente— con «intereses posmateriales» (Inglehardt, 1990)¹⁷ y con intereses que se centran en reivindicaciones que trascienden lo sectorial, el mundo del trabajo o de lo territorial, para ser demandas o iniciativas sobre el «modo de vida» —abarcan lo generacional, la opción sexual o lo relativo al género, por ejemplo—. O los que tienen un carácter contestatario hacia los valores anticonservadores, como los movimientos antixenófobos, los antimilicias o los de derechos humanos.

En todo caso, está claro que se diversifican los tipos de movimientos sociales organizados y de acción colectiva —incluyendo diversos tipos de *social networks* (o redes sociales) más o menos espontáneos o informales— complejizándose el mapa que podemos hacer de ellos. Esto, en parte, se explica por las transformaciones culturales que implica la globalización, que pone en jaque a las identidades tradicionales basadas en el trabajo y en el territorio y hace surgir identidades desterritorializadas o que adquieren formas de tribus urbanas o de redes informáticas internacionales.

En este *contexto ideal* hay algunos cambios que se manifiestan en nuevas tendencias o en la mayor fuerza de algunas corrientes críticas que comenzaron en los 80 en Europa y a principios de los 90 en América Latina.¹⁸ Pero lo más importante es que, trascendiendo el plano de las ciencias sociales, el discurso de los actores sociales y

15 Como las brigadas de seguridad vecinal, asociaciones de vecinos en defensa del alto estatus del barrio, *skinheads*, grupos racistas o xenófobos o sectas fundamentalistas religiosas, nacionalistas o étnicas.

16 Ejemplos típicos de esos conflictos son los que se dan entre sindicatos y vecinos ante problemas medioambientales, o entre vecinos y organizaciones culturales juveniles en las zonas de recreación y ocio, entre sindicatos e inmigrantes, o entre otros muchos.

17 Los más claros ejemplos son el movimiento por los derechos humanos o por la paz mundial, o el ecologismo o los de género.

18 Por citar algunos ejemplos latinoamericanos, toda la polémica entre De Mattos (1990), Coraggio (1987) y Boisier (1994), así como los planteos de los neocepalinos (CEPAL, ILDES, etc.), muchos abordajes de Arocena, José (1995) o Tomás Rodríguez Villasante (1998 y 1999) o de Renato Boschi (1999), entre otros, tienen mayor difusión y arraigo en el pensamiento académico latinoamericano en esta época.

políticos y de los organismos internacionales¹⁹ sufre una inflexión importante en cuanto a la relación entre economía y política: revaloriza la política y el Estado.

A la vez, en el contexto real local, por un lado, se agudizan los problemas de gobernabilidad urbana dada la fragmentación social, la exclusión en el mercado de trabajo y la reestructura de las formas de acción colectiva y los actores sociales. Por otro, en el plano de las políticas se consolidan experiencias instituyentes de descentralización y presupuestos participativos con protagonismos de actores sociales donde se va constituyendo un tejido social urbano que entra en relación con el Estado —no ya con el mercado— y con los actores políticos y crea lo que denominamos «espacios de descentralización». Se transforma la organización administrativa y en la gestión de los gobiernos municipales, donde se tiende cada vez más a la territorialización de la gestión. Los gobiernos locales siguen la tendencia iniciada a principios de los 90 de trascender sus funciones tradicionales haciéndose cargo de políticas de las que el Estado se deslinda o descuida.

La descentralización encuentra, según algunos autores, un ámbito favorable porque a las políticas de este tipo impulsadas desde el centro se están sumando procesos localmente generados que van densificando el tejido social local. También se difunden experiencias innovadoras de mecanismos de participación en el diseño e implementación de políticas públicas municipales que tienden a crear lógicas de acción horizontal en relación con la sociedad local para asumir sus nuevas funciones constituyendo redes que incluyen la articulación de actores socioterritoriales.

Pese a esto, en el contexto global lo predominante en cuanto a las políticas descentralizadoras es que se agudicen las tendencias del período anterior acentuándose el carácter delegativo de las democracias ya que en muchas de las elecciones municipales en América Latina se presenta un alto grado de abstención, o porque las experiencias innovadoras todavía no se articulan y difunden con suficiente fuerza como para representar una alternativa. Además, algunas de las experiencias innovadoras de desarrollo, de descentralización o de participación se han iniciado por imperativos económicos o de legitimación política de las elites centrales o no fueron producto de una reforma institucional consensuada sino que se fue dando en los hechos con una gran dosis de voluntarismo político.

¹⁹ Incluso por parte de organismos multilaterales que orientaron las reformas pro-mercado de los 80. Ver documentos BID (1998 y 1995) y Banco Mundial (1991).

2.1. ¿El fin de los paradigmas o de un paradigma?

Es el fin de los paradigmas omnicomprendidos pero tampoco hay una construcción teórica alternativa. Sin embargo, existen corrientes de pensamiento político y social «crítico» que revisan sus propios planteos originales y cobran cada vez mayor fuerza. En todo caso, está claro que es el fin del paradigma racional, iluminista, uniformizante, universalista y, a veces, autoritario lo que forma parte del debate modernidad–postmodernidad en lo cual no pretendemos extendernos. Quizás estemos ante la construcción de un nuevo optimismo difuso y más complejo, más rico (para conclusiones). Pese a la carencia de un paradigma integral, hay una serie de pistas por las que circula el pensamiento social de nuestro tiempo que intentaremos sistematizar.

Se presenta la necesidad de trascender la parcelación de los enfoques disciplinarios de las ciencias sociales construyendo una perspectiva integral de una realidad cada vez más globalizada. Se percibe, en tanto, la necesidad de tender puentes entre distintos polos falsamente dicotómicos que se establecían en etapas anteriores siguiendo posturas doctrinales²⁰ y reconociendo la pluralidad y la complejidad de la realidad.

A los *temas* de la etapa anterior se suman: reforma integral del Estado, el modelo de desarrollo, la globalización, las políticas sociales, las nuevas tecnologías y el medio ambiente, y la revisión de las teorías de la *acción colectiva* con el auge de las redes o *networks* como nuevo instrumental analítico y de intervención.²¹ Se reconceptualizan los problemas de género, étnicos, de nuevas identidades,²² de informalización de la economía y la integración regional, por nombrar sólo algunos.

Pero uno de los avances más significativos de las ciencias sociales aplicadas a lo territorial es la profundización y generalización de los vínculos entre descentralización, desarrollo local o territorial y participación en análisis contextualizados en las realidades latinoamericanas.

20 Institucional–societal, política–economía, Estado–mercado, actor–sistema, actor–estructura, privado–público, movimientos sociales–partidos políticos, democracia participativa–democracia representativa, local–global, eficiencia–participación, centralización–descentralización, entre otras.

21 Planteos como los Granovetter, Mark (1985) o de Tomás Rodríguez Villasante (1998 y 1999), entre otros, sobre redes sociales e intervención en ellas cobran cada vez mayor importancia.

22 Se incorpora el tema de las identidades concibiéndolas no sólo construidas por el proceso de socialización, por generaciones, sino referida a un lugar, a un territorio.

2.2. Lo territorial y su sentido integral

Lo *urbano* y lo *local* se visualizan como expresión singular de lo global y se los distingue como una unidad de análisis específica, por lo que la mayoría de los temas de las ciencias sociales tiene su expresión en este ámbito. El estudio de lo territorial (urbano o rural) incluye el conocimiento de los recursos locales (materiales y humanos) y también el de la historia «del lugar» y la cultura política local, haciendo que el espacio se vuelva significativo para los ciudadanos, se cargue de sentido.

En el campo de las ciencias sociales que predomina en el campo de lo territorial se incluyen sociólogos, economistas, urbanistas, planificadores, antropólogos, geógrafos e historiadores locales e igualmente politólogos, comunicadores y sicólogos sociales, especialistas en organizaciones, educadores, abogados, ecólogos, agrónomos, etc., que trabajan cada vez más en equipos multidisciplinares.

2.3. El Estado y su reforma: en busca de una nueva gobernabilidad

En cuanto a la relación con el Estado, en este período se revaloriza el ámbito de lo estatal y de lo político pero concebido en términos amplios para asociarse a lo público.²³ Se percibe la necesaria revisión del Estado no sólo desde las reglas de juego sino también en relación con el modelo de desarrollo y con las transformaciones culturales. Se visualiza que la relación entre Estado y sociedad no es de «juego suma cero» sino de complementariedad, lo que da lugar a los planteamientos que estudian los vínculos entre el «buen gobierno» y la sociedad «virtuosa».

Se concibe al Estado como un actor fundamental dentro de determinado sistema social con diversidad de centros de poder, por lo que su rol pasa a ser el del constructor de un espacio de articulación conflictivo por definición. Se replantea así el concepto de la autonomía del Estado²⁴ vinculándolo con el de *gobernabilidad*²⁵ entendida no como estabilidad sistémica sino como capacidad para diseñar e implementar políticas públicas —independiente

²³ Se recomienda en este sentido el trabajo de Cunill Grau, Nuria (1997) donde propone la ampliación de lo público, tanto de lo estatal como de lo «público no estatal», por un lado, y la «publicación» de la administración pública, por otro, como objetos de una «reforma administrativa posburocrática». Definiendo «lo público» como lo que es de todos y nos concierne a todos.

²⁴ Este replanteamiento está en manos de autores que calificamos como «neoinstitucionalistas histórico-estructurales», entre los que incluimos a Skocpol (1985 y 1988), Evans (1993 y 1995), Atkinson y Coleman (1998), y Mann (1984).

²⁵ Se recomienda, sobre el tema: Mayntz (1999) y Peters Guy (1998).

de los grupos de presión y de los particularismos— y otorgarles sustentabilidad (Diníz, 1995; Boschi, 1999; Atkinson y Coleman, 1998).

Según esta nueva concepción, la burocracia y los tomadores de decisiones de las agencias estatales no sólo no deben estar aislados de los intereses sociales sino estrechamente vinculados con ellos, con todos ellos. Y esto se liga con la concepción de democracia, porque ya no bastan los mecanismos de representación de la ciudadanía clásica sino que se necesitan mecanismos de representación de intereses²⁶ para su articulación en el proceso de diseño e implementación de políticas. Esta representación de intereses debe trascender los criterios corporativos e incluir redes formales e informales de relacionamiento sociedad/Estado.²⁷

La autonomía del Estado no es ni debe ser equivalente a la neutralidad estatal, por el contrario, sólo con la construcción de una arena de negociación abierta, flexible, transparente e igualitaria se pueden resolver los problemas de acción colectiva de las políticas. Los actores y las lógicas «enraizadas» (Evans, 1995) en determinadas redes de intereses con un referencial institucional permiten un mayor grado de *accountability*²⁸ y responsabilidad ciudadana. Estos planteos se oponen al neoinstitucionalismo basado en la *rational choice* al concebir al Estado como «arena» de conflictos de intereses, lo cual, como sostiene Peter Evans (1993), no es un problema sino una solución.

Por otro lado, se da un replanteo del tema de las reformas (a fines de los 90) —segunda generación de reformas— que se refieren a la relación Estado/mercado y evalúan críticamente los resultados en torno a la buscada estabilidad económica pero también incorporan en sus diagnósticos los efectos perversos de las reformas implementadas en la primera generación de reformas privatizantes —en cuanto a sus costos sociales y problemas de gobernabilidad a mediano y largo plazo—. Aun quienes diseñaron estas reformas pro-mercado de la década anterior pasan a incluirse en este proceso de revalorización de lo político otorgando un rol fundamental al Estado y preocupándose por la creación de coaliciones de apoyo a las reformas políticas.²⁹ Aceptan el papel regulador del Estado y se trata no ya de un tema de propiedad de los bienes públicos sino de modalidades de gestión. Se plantea crear agencias autónomas que lleven a cabo competencias del Estado o administren sus bienes mediante contratos con éste,

26 Representación de intereses transparentes, visibles ante la opinión pública. Porque representación de intereses para el diseño de las políticas hubo antes con el pluralismo y el corporativismo, pero éstos operaban en los *lobbies* en donde se contactaban los grupos y los políticos o burócratas.

27 Sobre la idea de *networks* o *policy networks* y su aplicación al tema se puede consultar a: Cohen y Roger (1995), Locke (1995), Atkinson y Coleman (1985), y Mann (1984), entre otros.

28 Término que definiremos, para los fines de este trabajo, como rendición de cuentas de parte del gobierno o los representantes ante la ciudadanía.

29 Como sostiene Rabotnikof (1999), el Banco Mundial, que en los años 80 y principios de los 90 fuera uno de los promotores del desmontaje de las instituciones estatales, modifica su postura en 1997 y afirma que en las llamadas reformas de segunda generación se trata no sólo de favorecer las fuerzas del mercado sino de «redefinir la importancia decisiva del factor político y Estado para los países en procesos de desarrollo» (Documento BID, 1998:40).

que los regularía. Estas «agencias» tendrían una gestión equivalente a las empresas privadas, competirían entre ellas y flexibilizarían así el mercado laboral, dando un importante papel a los gerentes. A esta corriente de gestión se le denomina *New Public Management* o nuevo gerenciamiento público.³⁰

El tema de la «*governance*»³¹ —o buen gobierno (traducido como gobernanza o gobernancia)— se vincula así al del desarrollo y se establece un vínculo teórico con el tema del «capital social» (Putnam, 1996) y con el de la políticas públicas activas, no sólo residuales o complementarias ni derivadas de la operación normal de los mercados (Rabotnikof, 1999:42).

Lo político revalorizado no es necesariamente lo que lo identifica con los partidos políticos y lo electoral, sino con las grandes decisiones que orientan a una sociedad, con lo público como «lo que es de todos y nos concierne a todos» (Cunnil Grau, 1997:142).

La democracia en los distintos ámbitos (local, nacional, laboral, sindical, etc.) también es revalorizada pero ya no sólo como un conjunto de reglas —necesarias pero no suficientes— sino como una interacción permanente y compleja entre diversos tipos de actores. Como concertación que integra el conflicto articulando intereses y racionalidades distintas no reductibles a una sola —sea ésta tecnocrática, popular, elitista o de base— (Arocena, 1995:49). De ese modo, se dan cada vez con más fuerza los planteos de «democracia participativa» vinculados estrechamente con las nuevas formas de ciudadanía.

2.4. Sociedad, capital social y democracia participativa

En estrecha relación con el tema de la democracia y la revalorización de lo político se estudia la participación trascendiendo los canales institucionales y prestando atención no sólo a los movimientos sociales sino al sistema político. La participación, ya sea catalogada como «popular» o como «ciudadana», se desmitifica y se percibe que también puede ser clientelar o corporativa, en tanto deben analizar las redes socioinstitucionales que vinculan las instituciones a los actores sociales. Por otra parte, se comienza a visualizar que la participación de los actores sociales no se puede dar por pura vocación reformista de los gobernantes, porque si no existe un tejido social asociativo los canales que se puedan abrir desde el Estado serán ocupados por actores no representativos de la sociedad civil.

³⁰ La bibliografía sobre el tema es abundante y está muchas veces implícita en las recomendaciones de los organismos multilaterales de cooperación internacional, en tanto que los primeros autores sobre este enfoque son Boston *et al.* (1996).

³¹ Es imposible relevar aquí la extensa bibliografía sobre el tema, pero podemos decir someramente que, en sus visiones más amplias, este concepto incluye la gobernabilidad política y la competitividad económica y la integración social.

Los movimientos sociales empiezan a ser vistos por las ciencias sociales en su complejidad, sin intereses preestablecidos o tendientes a un proyecto de sociedad prefijado sino, muchas veces, con motivaciones inmediatas, particularistas y contradictorias. No se deja de advertir por esto la importancia de movimientos relacionados con derechos sin base individual (de género, religiosos, étnicos, medioambientales, de derechos humanos, etc.) o con derechos adscritos a la vida social (vecino, consumidor, usuario, etc.). Pero también se estudian las nuevas formas de segregación socioespacial y los «nuevos marginales» (Castells, 1991), los «no actores», los «no organizados» y las identidades de pequeños grupos urbanos «tribales» que compiten entre sí en los territorios metropolitanos que dan cuenta de nuevos patrones de acción colectiva mucho más laxos, flexibles, espontáneos e incontrolables estructurados en redes (Granovetter, 1985; Rodríguez Villasante, 1998).

Según Offe (1988), lo que sucede es que se ha incorporado un nuevo paradigma de la política basado en el «mundo de vida» (1987 y 1994) que implica un cambio cultural de envergadura³² ya que visualiza a la política como «un modo de actuar» en función de valores como la autonomía y la libertad. Esto se manifiesta en movimientos sociales que crean un espacio para la política no institucional al politizar cuestiones que tienen que ver con el territorio y con la actividad o el trabajo pero también con la identidad sexual, étnica, nacional o lingüística. Este nuevo «modo de actuar» se preocupa más por la alienación que por la escasez, se centra en la identidad más que en el interés, más en el «ser» que en el «tener», en la libertad que en la igualdad. Se incorporan así algunas categorías habermasianas de la teoría de la acción comunicativa basada en el «mundo de vida».³³ Nótese que este enfoque da cuenta de un espacio para la política no institucional, lo que no significa una despolitización sino, por el contrario, una politización de temas antes considerados «de lo privado», «de lo individual», «de lo social».

En concordancia con los últimos enfoques sobre el rol del Estado y su reforma, surge una serie de conceptos entre los cuales no podemos dejar de mencionar el de «capital social» (Putnam, 1996)³⁴ que estimula el control ciudadano, la exigencia de rendición de cuentas y la responsabilidad ciudadana en los asuntos públicos. A la vez, implica una «cultura cívica» que es acumulada a lo largo de la historia y se manifiesta en un alto grado de asociativismo y de cooperación como pauta de interacción social, en redes que se corporizan en situaciones horizontales de participación cívica que favorecen el desempeño del gobierno. Así, a una sociedad fuerte le corresponde un Es-

32 Recordemos que el viejo paradigma se basa en la participación instrumental orientada por los objetivos del crecimiento y la seguridad que se plantean el problema de la escasez de los distintos tipos de recursos. Este paradigma se plasmaba en la democracia representativa y en la competencia partidaria.

33 Espacio en el que se desarrolla el rol creativo del actor social. La racionalidad que se desarrolla en este «mundo» es de acción comunicativa —y no instrumental— y busca la deliberación.

34 Ver además: Durston (2000), Kliksberg (1999), Cunill Grau (1997), y Rabotnikof (1999), entre otros.

tado sólido y, más allá de la dicotomía entre ambos, el problema del «buen gobierno» vuelve a vincularse, como en los orígenes de la teoría democrática, al de una «buena sociedad» o sociedad virtuosa.

Resurgen los planteos de «democracia participativa» que intentan retomar la antigua tradición griega de articulación entre *polis* y *demos* afectando no sólo la relación ciudadano/gobierno sino de los ciudadanos con lo público —estatal o no—, con la ciudad, con el territorio. Se propugna una ciudadanía activa donde los ciudadanos son co-responsables por la organización de ese espacio público.³⁵ Aparecen planteos como el del Sistema Público No Estatal (SPNE), que no pertenece al Estado pero tampoco al mercado, y que tiene fines públicos, con lo cual se desmonopoliza, se amplía lo público (Bresser Pereyra y Cunnil Grau, 1997; 1998) y se crea un cambio de colaboración con el Estado.³⁶ Held lo denomina «democracia participativa», donde se combinan la tradición liberal y la marxista y cuyas características principales serían:

la participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local; la reorganización del sistema de partidos, haciéndolos responsables ante sus afiliados; (...) y manteniendo un sistema abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas (Held, 1992:97).

No podemos desarrollar aquí este tema pero nos referimos a los planteos del SPNE, comentamos brevemente la otra visión de lo político de Offe (1988) y la definición de Held que consideramos amplia y suficiente para los objetivos de este artículo. También podríamos mencionar la idea de «democracia deliberativa» de Habermas (1987 y 1994) que se basa en conseguir el consenso entre los distintos actores para que una decisión, después de una deliberación pública, sea democrática.³⁷

2.5. El desarrollo territorial: más allá de la economía

En lo que corresponde al *desarrollo*, se estudian las transformaciones en el modelo de acumulación flexible, y se rescatan actores y actividades que contribuyan a revalorar los factores endógenos para la necesaria inserción internacional. Se trata de planteos neocepalinos que buscan un desarrollo autosostenido y con equidad social (CEPAL, 1990) en los que el Estado debe

³⁵ Planteos de este tipo, más allá de las diferencias entre ellos, se encuentran en: Cunnil Grau (1997), Mouffe (1994 y 1999), Pateman (1992) y Rodríguez Villasante (1998 y 1999).

³⁶ Este sector comprende organizaciones sociales, movimientos sociales, redes de diverso tipo, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), etcétera.

³⁷ Entre otros autores sobre democracia participativa que están en esta línea, podemos mencionar a Rawls (1990 y 2001) y Cohen (1998).

asumir una serie de responsabilidades pero bajo patrones diferentes a las del período de industrialización sustitutiva y de la fase de ajustes neoliberales.³⁸ Así, se vuelven centrales las políticas sociales y de desarrollo nacional y local insertas en el irreversible proceso de mundialización de la economía.

Se propone lograr un «modo de desarrollo integral» al incorporar una pluralidad de dimensiones (Arocena, 1995: 142) —económico-productivas y socioculturales— que implican actores que interactúan en la búsqueda de concertaciones sociales. El diagnóstico comprueba fuertes desequilibrios, tanto sociales como regionales, por lo cual se retoma el tema de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs) por su incidencia en el empleo y en las dimensiones endógenas del desarrollo.³⁹

Esta corriente reconoce la importancia de la dimensión político-administrativa del desarrollo ya que establece el marco para las políticas territoriales que busca promover la creación de un entorno innovador que favorezca el «desarrollo territorial».⁴⁰ Esta idea de «desarrollo territorial» (Albuquerque, 2002:42) alude a un concepto de territorio que permite ver que el desarrollo depende de la «introducción de innovaciones tecnológicas, sociales, institucionales, organizativas y culturales en las unidades productivas y tejido empresarial; en las organizaciones en general (universidades, centros de investigación y desarrollo, organizaciones empresariales y sindicales, etc.), y en el conjunto de la Administración Pública» (Albuquerque, 2002:48). Parece retomarse, entonces, la integridad y la mirada sobre los fenómenos sociales que caracterizaron otras etapas de las ciencias sociales pero ahora con la incorporación de la complejidad y la incertidumbre.

2.5.1. Planificación estratégica vinculada a la descentralización

En esta etapa se presentan dos tipos de propuestas referidas a la planificación: por un lado, a nivel nacional, se intenta pasar de la planificación normativa y de procedimiento a la *estratégica*, donde participan los actores implicados; por otro, a nivel local, la propuesta basada en un movimiento rotundo de descentralización política y de gestión (Sabaté y Robert, 1990:117). Pero se plantea que la planificación local, para ser eficiente, debe ser complementada o articulada con propuestas de carácter más global (Borja, 1984).

38 Ver documento citado de la CEPAL (1990), Curbelo (1994), Albuquerque (1994 y 2002), De Franco (1998), Aghon *et al.* (2001), entre otros.

39 Se intenta buscar las condiciones que permitirían entrar en una segunda fase de exportación a partir de la comercialización de productos de mayor valor agregado que cuenten con una sólida producción articulada con el sector exportador.

40 Esta propuesta es diametralmente opuesta a las recomendaciones del Consenso de Washington; recomendamos ver Göske (2002), Albuquerque (1994 y 2002).

Se ve la necesidad de definir formas de planificación sociogubernamental y movilizar al sistema político en torno a la planificación en sus distintos niveles territoriales. Para esta planificación estratégica local/nacional relacionada con lo global es preciso que los sistemas políticos locales actúen para contribuir a la creación de un espacio de concertación sociopolítico donde se articulen intereses distintos en la creación de un plan.⁴¹ Se trata de forjar redes de apoyo político y social que den sustentabilidad a las políticas de desarrollo.

Más allá de los múltiples debates que este tema genera, creemos que hay dos ideas básicas a tener en cuenta: la necesaria articulación entre las políticas macro económicas y las de desarrollo productivo a distintos niveles territoriales (Göske, 2002; Albuquerque, 2002) y la articulación local/nacional que, mediante un amplio proceso participativo, garantice una planificación eficiente que termine con la falsa antinomia eficiencia/participación.

Así, la planificación asumiría su papel político al otorgar un rol central a las instancias de representación y decisión política, sabiendo que una planificación de este tipo es una forma de intervención no sólo en lo económico y espacial sino en lo político, social, cultural y organizacional. Se trata de lograr que la planificación estratégica e integral se vaya imponiendo a la normativa y tradicional, ya que la situación de consenso y estabilidad gubernamental que requería esta última no se corresponde con la situación de poder compartido o conflictual como la de la mayoría los países. El consenso y la gobernabilidad, que eran un requisito de la planificación normativa tradicional, son ahora un resultado de la planificación estratégica puesto que «busca generarlos en el marco de una democracia participativa» (Sabaté y Robert, 1990:122). Lo fundamental es la *politización de la planificación* en sus distintos niveles, superando su carácter tecnocrático, restrictivo e instrumental. Se advierte que «la gestión (urbana y en general) es una actividad político-técnica» y que «la gestión urbana no se resuelve por una lógica racional-burocrática sino que supone elección de alternativas (decisiones) que ponen en juego intereses, contradicciones y conflictos en la sociedad local» (Pérez, 1994:28).

La planificación estratégica integral implica —aunque no siempre se percibe— la articulación entre desarrollo, participación y descentralización aplicada a lo territorial. Pero esta articulación requiere el análisis del Estado y de los sistemas políticos locales y nacionales, la indagación de los sistemas organizativos requeridos para enfrentar la crisis y avanzar hacia una modalidad de desarrollo determinado.

Lo urbano, o lo local, tiene una dimensión específica para el análisis global pero sólo puede ser entendido en relación con lo regional, lo nacional y lo internacional en cuanto escalas territoriales, además de con relación a lo rural como polo supuestamente opuesto.

⁴¹ Insistimos en que ningún nivel territorial es mejor que otro sino que depende del contexto histórico y político, no podemos caer en la idealización de lo local. Por lo tanto, debemos tener en cuenta que los sistemas políticos subnacionales en América Latina han estado acostumbrados, en términos históricos, a operar con una lógica clientelista, por lo cual encuentran en el ámbito local elementos que facilitan mecanismos de corrupción dada su facilidad de concertación público-privada.

2.6. La descentralización como instrumento para el «enraizamiento» del Estado

2.6.1. La descentralización como proceso integral

Dentro de la visión de reforma del Estado explicitada anteriormente y de conceptos como los de «capital social» o «enraizamiento», que ligan Estado y sociedad, sería una transformación institucional vinculada a la cultura política específica de cada país o región y habría que estudiarla dentro de un proceso más amplio de formación del Estado.

Se necesita avanzar en los planteos que cuestionan la estructura político-administrativa territorial desde el punto de vista de su concordancia con las nuevas formas económicas como con las redes sociales y la diversidad de identidades. Así, se hace cada vez más hincapié en la necesidad de organizar el Estado según una lógica territorial en equilibrio con la lógica sectorial-vertical característica de los sistemas centralizados.

En este sentido, nos parece interesante el planteo de Arocena (1995:76), que divide, en el ámbito local, *tres sistemas de acción*: el político-institucional,⁴² el empresarial (o económico-productivo para nosotros), y el socioterritorial. Consideramos que se trata de que el sistema político-institucional se adapte y promueva la innovación en los otros dos.

La descentralización, entonces, es una nueva forma de articulación entre las instancias periféricas (municipios, regiones, ciudades, zonas o barrios) que implica una ruptura con esta lógica sectorial-vertical al establecer redes horizontales.⁴³

Se supone que una instancia menor desde el punto de vista territorial y poblacional está más cerca de las instituciones del Estado puesto que existe más transparencia y posibilidades de *accountability*. Habría mayor capital social y, de esta manera, la descentralización contribuiría a construir sistemas más democráticos y participativos.

Por otra parte, se plantea la discusión sobre la viabilidad de la descentralización y del desarrollo en el contexto internacional que puede interpretarse como: a) favorable a la descentralización ya que el proceso de globalización haría que las regiones o localidades reaccionaran frente a la debilidad de los Estados (Boisier, 1994); o b) como no propicio a una descentralización que tenga por objetivo la democracia, el desarrollo local y la equidad, ya que las

⁴² José Arocena (1996) lo llama «político-administrativo».

⁴³ Arocena (1995:76) sostiene que la lógica sectorial-vertical tiende a crear redes deslocalizadas, desterritorializadas, es decir, incapaces de incorporar iniciativas y especificidades locales, que opera desde una lógica tecnocrática y que se ejecuta desde el centro.

políticas de descentralización más bien responden a una exigencia del sistema capitalista para el que las sociedades y Estados nacionales serían un obstáculo a su proceso de internalización y globalización (De Mattos, 1990).

Estos planteos surgen a partir de la evaluación crítica de la implementación de las políticas descentralizadoras en América Latina y de los enfoques que las inspiraron. Esta lectura crítica es propiciada, por un lado, por el fracaso de las políticas descentralizadoras en cuanto a su capacidad para revertir el proceso de concentración económica —social y territorial— y la deslegitimación de los sistemas políticos y, por otro, por la pérdida de protagonismo de los movimientos sociales frente a los partidos a raíz de las consolidaciones democráticas, a múltiples formas de acción colectiva y a los cada vez más frecuentes estallidos sociales espontáneos.

En la actualidad siguen estando vigentes muchos de los enfoques de esta última etapa en la cual lo fundamental es que se comienzan a interrelacionar analíticamente los temas territoriales ontológicamente vinculados. Se busca afanosamente una síntesis integradora desde una perspectiva transdisciplinaria que incorpore la complejidad y rompa con la lógica de pensamiento antinómico heredado del iluminismo.

4. Conclusiones

Nos hemos propuesto relevar y analizar la visión de las ciencias sociales sobre la descentralización. Podemos definirla como una división administrativa-gubernamental del Estado, aislándola de la sociedad sin poder vincularla al contexto: desarrollo, participación, visión de reforma de Estado. Es imposible hablar de descentralización si no lo hacemos dentro de un paradigma más general que parte de una visión de la sociedad, del rol del Estado y de la relación entre ambos ámbitos. Si caracterizamos de manera extrema ambos paradigmas en los distintos temas que hemos tratado, podemos decir lo siguiente.

La visión que tengamos de la sociedad y del rol del Estado depende también de nuestra visión acerca del individuo: si lo vemos como un individuo racional, egoísta, maximizador de su propio beneficio al menor costo, estamos dentro del paradigma de la *rational choice*; si lo concebimos como un individuo solidario con una perspectiva de lo público como ciudadano activo, sujeto de distintos tipos de derechos, estamos en el paradigma democratizador.

A su vez, si la sociedad es una arena de competencia entre ese primer tipo de individuo, equivalente a mercado, nos hallamos en el paradigma neoconservador; y si, por el contrario, es un ámbito donde se pueden desarrollar lazos o redes sociales horizontales, basadas en lo cotidiano o trascendiéndolo, solidarias, asentadas a lo largo de la historia creando capital social, estamos en el paradigma democratizante.

Si nuestra concepción de Estado es separada de la sociedad, y éste cumple sus funciones mínimas (policía y defensa) sin intervenir en el mercado, nos ubicamos claramente en el primer paradigma; si, en cambio, le damos un rol fundamental al Estado como una parte sustancial de «lo público», como la arena en donde se dirimen conflictos de diverso tipo, y como el articulador y regulador de los intereses que se dan en la sociedad (incluyendo el mercado), estamos en el segundo paradigma. Estos dos conceptos de Estado nos dan el modelo final que se pretende con las reformas del Estado.

Si vemos al desarrollo como sólo crecimiento de la economía orientada hacia afuera, hacia un mercado globalizado dominado por las grandes potencias y organismos multilaterales, estamos en el paradigma neoconservador; sin embargo, si vemos al desarrollo como crecimiento pero con un modelo sustentable y con distribución de la riqueza, la búsqueda de la equidad social y territorial y la integración de la sociedad, nos ubicamos en el paradigma democratizante.

La participación se puede ver como la intervención del ciudadano (o vecino) en las políticas públicas. Pero el proceso de toma de decisiones tiene varias etapas: iniciativa, establecimiento de preferencias, elección de una de ellas —decisión—, implementación y evaluación y control de este proceso. Si damos participación con fines instrumentales sólo en la etapa de implementación es con la finalidad de abaratar los costos y nos ubicamos en el paradigma neoconservador. Pero, si se abre la participación en las políticas públicas a partir de las iniciativas hasta el control político, estamos refiriéndonos al paradigma democratizante. En el segundo paradigma tendremos una sociedad fuerte con instituciones fuertes —gobernanza.

La política y la democracia pueden verse en su expresión mínima, como un mercado competitivo donde los partidos compiten por el voto de los ciudadanos, caso en el cual estamos ante el paradigma neoconservador. Sin embargo, si vemos la política como el ámbito de lo público (estatal o no) y la democracia no sólo como elecciones típicas de las democracias representativas sino como la acción colectiva de organizaciones o redes de diverso tipo en el diseño e implementación de políticas (democracia enraizada o democracia participativa).

La descentralización tendrá distintos objetivos en los dos paradigmas y estará basada en las visiones de sociedad, de Estado, de relación entre ellos así como de desarrollo, de participación y democracia de cada uno de éstos. En el paradigma neoconservador le otorga mucha importancia a la descentralización (lo cual coincide con el paradigma democratizante) pero tiene por fin la derivación de las demandas sociales hacia la periferia del aparato del Estado, otorgándole atribuciones, competencias y desconcentrando servicios. De esta manera se reduce el déficit fiscal del Estado central ya que no se le transfiere en la misma proporción, con lo cual el Estado subnacional tiene que privatizar o tercerizar esas funciones o servicios. Así, descentralización equivale a privatización.

En el paradigma opuesto, la descentralización debería significar una transferencia de poder desde las instancias centrales del Estado nacional hacia las periferias subnaciona-

les o locales. Pero para que ésta sea real se debe transferir poder jurídico y administrativo, político (autonomía y efectividad), económico (o fondos o capacidad impositiva pero autonomía presupuestal), de organización, de poder escoger instancias participativas y exigir algunas para dar garantías de *accountability* a la ciudadanía local, de capacidad de diseño de políticas de desarrollo en coordinación con los otros niveles de gobierno y los suyos propios o la participación en la planificación estratégica nacional, etc. Esto sería delegar o transferir capacidades de gobernar y de participación ciudadana.

En definitiva, la descentralización depende del paradigma en que está inscripto y las definiciones en los otros temas, pero también del proyecto político estratégico. Si el proyecto político cree en el mercado como distribuidor socioeconómico, en la competencia, en el individuo maximizador, estamos en presencia del paradigma neoconservador.⁴⁴ Si lo que se busca es que el mercado funcione pero se cree que sólo puede hacerlo con la regulación del Estado, para un proyecto que busque la distribución social y territorial de la riqueza, la equidad y la integración social y política de los actores sociales, estamos en el paradigma democratizante y su correspondiente proyecto político.

Esperamos, con este trabajo, haber aclarado algunos conceptos que se confunden en las ciencias sociales y en la gestión o implementación de políticas por parte de técnicos o políticos no demasiado conscientes del contenido y de la interrelación de los temas aquí tratados.

Registro bibliográfico

Veneziano, A.
«Los dos paradigmas de la descentralización».
Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, año 8, n° 8, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 163–192).

Bibliografía

- Albuquerque, Francisco** (1995). «La situación económica actual en América Latina y el Caribe.» Madrid: CSIC. Mimeo.
- (1997). *Metodología para el Desarrollo Económico*. Santiago de Chile: ILPES.
- (2002). «Gobiernos locales y desarrollo económico en América Latina y el Caribe.» En Góspe, Joaquim. *La dimensión local del desarrollo: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizajes para la acción*. Santiago de Chile: Fundación F. Ebert.
- Albuquerque, Francisco; Aghon, G. y Cortes, Pedro** (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. (<http://www.cepal.cl/publicaciones>).
- Arocena, José** (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas: Nueva Sociedad.

⁴⁴ Eso no quiere decir que no estén de acuerdo en implementar políticas sociales pero con carácter focalizado, dirigidas a los sectores al margen del mercado.

- Atkinson, M. y Coleman, W.** (1998). «Strong States and Weak States: Sectorial Policy Network in Advanced Capitalist Economies.» *British Journal of Political Science*, Vol. 19.
- Banco Mundial** (1991). «Informe sobre el desarrollo mundial 1991: la tarea acuciante del desarrollo.» Washington DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** (1995). «Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y fortalecimiento de la social civil.» Dpto. de Planificación Estratégica y Políticas Operativa.
- (1998). «América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y social en América Latina.» Informe 1998-1999. Washington DC.
- Benet, Robert J.** (1990). *Decentralization, Intergovernmental Relations And Markets: Toward A Post-Welfare Agenda*. Oxford: Oxford University Press.
- Bell, Daniel** (1960). *El fin de las ideologías*. Madrid: Siglo XXI editores.
- Bitar, Sergio** (1985). «La naturaleza de la crisis latinoamericana.» *Revista de la CEPAL*, Vol. 27, nº 1. Chile.
- Boisier, Sergio** (1994). *Los escenarios del desarrollo descentralizado en América Latina*. Chile: ILDES.
- Borja, Jordi** (1984). «Descentralización: una cuestión de método.» *Revista Mexicana de Sociología*, nº14. México: UNAM.
- Boschi, Renato** (1999). «Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador.» *Revista Dados*, nº 4. Rio de Janeiro.
- Boston, Jonathan; Martin, J.; Pallot, J. y Walsh, P.** (1996). *Public Management. The New Zealand Model*. Oxford: Oxford University Press.
- Brennan, Geoffrey y Buchanan, James M.** (1995). *The Reason Of Rules: Constitutional Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bresser Pereira, Luis C. y Cunill Grau, Nuria** (1998). «Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal.» En *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós – CLAD.
- Castells, Manuel** (1991). «El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales.» *Revista Alfoz* nº 1 80. Madrid.
- (1994). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Vol. 2.: *El poder de la identidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- CEPAL** (1990). *La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio*. Santiago de Chile.
- Cohen, Joshua y Rogers, Joel** (1995). *Associations and Democracy*. Londres: Verso.
- Coraggio, José Luis** (1987). «Descentralización y poder local.» *Textos*, nº 11. Quito: Centro Ciudad.
- (1991). *Ciudades sin rumbo*. Quito: SIAP – Ciudad.
- Crozier, Michael; Huntington, S. y Watanuki, J.** (1975). *The Crisis Of Democracy*. Nueva York: New York University Press.
- Cunill Grau, Nuria** (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación Social*. Caracas: CLAD – Nueva Sociedad.
- Curbelo, José Luis** (1994). «Desarrollo y políticas en América Latina en el cambio de siglo.» *Revista La Piragua*, nº 8. Santiago de Chile: CEAAL.

- Dahl, Robert** (1987). *Prefacio a la teoría democrática*. México: Ediciones Gernika.
- De Franco, Augusto** (1998). «Desenvolvimento local integrado e sustentável. Dez consensos.» *Proposta*, nº 78, setembro/novembro.
- De Mattos, Carlos A.** (1990). «Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de la planificación regional.» *SIAP* nº 89. Santiago de Chile.
- Diniz, Eli** (1995). «Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado. Os desafios da Contrucao de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90.» *Revista Dados*, nº 3. Rio de Janeiro.
- Durston, John** (2000). «¿Qué es el Capital Social Comunitario?» Serie *Políticas Sociales*, nº 38. Santiago de Chile: CEPAL.
- Evans, Peter** (1993): «O estado como problema o solução.» *Lua Nova*, nº 28/29. San Pablo.
- (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Finot, Iván** (2001). «Descentralización en América Latina: teoría y práctica.» Santiago de Chile: ILPES – ONU – CEPAL.
- Granovetter, Mark** (1985). «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness.» *American Journal of Sociology*.
- Göske, Joaquim** (2002). «Desarrollo territorial: hacia un enfoque sistemático e integrador.» *La dimensión local del desarrollo: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizajes para la acción*. Santiago de Chile: Fundación F. Ebert.
- Geddes, Bárbara** (1990). «Building State Autonomy in Brazil, 1930-64.» *Comparative Politics*, nº 2.
- Guy Peters, B.** (1992). «Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso.» *Revista Dados*, nº 3.
- (1998). *Globalization, institutions and governance*. ([http:// www.iue.it/RSC/Peters](http://www.iue.it/RSC/Peters)).
- Habermas, Jürgen** (1987). *Teoría De La Acción Comunicativa*. Tomos I y II. Madrid: Taurus.
- (1994). «Tres modelos de democracia.» *Agora*, Año 1.
- Haggard, Stephan** (1996). «A Reforma do Estado na América Latina.» En Langoni, C. (org.). *A nova América Latina*. Rio de Janeiro: FGV.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert** (eds.) (1992). *The Politics Of Economic Adjustment: Internatiotal Constraint, Distributive Conflicts And The State*. Princeton: Princeton University Press.
- Hayek, Friedrich August von** (1985). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
- Held, David** (1992). *Modelos de democracia*. México: Alianza Editorial.
- Huntington, Samuel P.** (1995). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.
- Inglehardt, Ronald** (1990). *Cultural Shift In The Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton Univesity Press.
- Kliksberg, Bernardo** (1999). «Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo.» *Revista de la CEPAL*, nº 69.
- Krueger, Anne** (1994). «The political economy of the Rent-Seeking society.» *American Political Science Review*, nº 3.

- Fukuyama, Francis** (1990). *¿El fin de la historia?* Madrid: Claves.
- Locke, Richard M.** (1995). *Remarking the Italian Economy*. Nueva York: Cornell University Press.
- Mann, Michel** (1984). «The autonomous power of State.» *Archives Européennes de Sociologie* 25.
- Mayntz, Renate** (1999). «Teorie della governance. Stide e perspettive.» *Revista Italiana di Scienza Politica*, Año XXIX, nº 1.
- Moreira, Constanza y Veneziano, Alicia** (1995). «Intergovernment relations in Uruguay.» En Stuar Nagel (comp.). *Political Reform En Developing Nations*. Illinois: Illinois University Press.
- Mouffe, Chantal** (1994). «La política y los límites del liberalismo.» *Agora*, Año 1. ——— (1999). *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.
- Nozick, Robert** (1974). *Anarchy, State and Utopia*. Oxford: Basil Blakwell.
- Oates, Wallace** (1993). «Fiscal federalism and economic development.» *National Tax Journal* nº 2.
- O'Donnell, Guillermo** (1991–1992): «¿Democracia delegativa?» *Cuadernos del CLAEH*, nº 61. Montevideo.
- Offe, Claus** (1988). *Partidos políticos y movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- Pateman, Carole** (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Pérez, Pedro** (1994). «Condiciones para una definición pública de la política urbana.» *Descentralización y participación ciudadana*. Montevideo: AECI/IMM/CAM.
- Putnam, Robert D.** (1996). *Comunidade E Democracia: Experiencia Da Italia Moderna*. Rio de Janeiro: Fundación Getulio Vargas.
- Rabotnikof, Nora** (1999). «La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM.» *Perfiles Latinoamericanos*, nº 15, diciembre.
- Ramos, Joseph** (1993). «Crecimiento, crisis y viraje estratégico.» *Revista de la CEPAL*, nº 50, agosto. ——— (1997). «Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina.» *Revista de CEPAL*, nº 62.
- Rawls, John** (2001). *El derecho de gentes y «una revisión de la idea de razón política»*. Buenos Aires: Paidós.
- Rivoir, Ana L.** (1996). «Sobre la relación entre descentralización y desarrollo en América Latina.» *Revista de Ciencias Sociales*. Montevideo: FCU.
- Rodríguez Villasante, Tomás** (1998). *Del desarrollo local a las redes de mejor vivir*. Buenos Aires: Lummen – Humanitas. ——— (comp.) (1999). *Las ciudades hablan: identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*. Caracas. Ediciones Nueva Sociedad.
- Sabaté, Alberto F. y Robert, Federico G.** (1990). «Planificación urbana: evolución y perspectivas.» En Coraggio, José Luis (ed.). *La investigación urbana en América Latina*. Quito: Centro Ciudad.
- Skocpol, Theda** (1985): «Brining the State back: strategis of analysis in current research.» En Evans, P; Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. *Bringing the stateback*. Cambridge: Cambridge University Press. ——— (1989). «El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual.» *Zona abierta*, nº 50.

Stigler, George J. (1982). *The economist as preacher and other essays*. Chicago: University of Chicago Press.

Tironi, Eugenio y Lagos, Ricardo (1991). «Actores sociales y ajuste estructural.» *Revista de la CEPAL*, nº 44. Santiago de Chile.

Topalov, Christian (1990). «Hacer la historia de la investigación urbana: la experiencia francesa desde 1965.» En Coraggio, José Luis (comp.). *La investigación urbana en América Latina*. T. III. Quito: Ciudad.

Veneziano, Alicia (2005). *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. Madrid: INAP.

——— (2009). *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma de Estado: una vinculación pendiente*. Montevideo: CSIC/Orbe.