

Gobernanza en la Descentralización: una mirada desde América Latina

Alicia Veneziano (Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República del Uruguay).

Resumen:

Exponemos una reflexión sobre las reformas del Estado orientadas al ciudadano para lo cual relevaremos los grandes paradigmas que han inspirado los mecanismos de gobernanza en Latinoamérica. Sintetizando su evolución llegaremos a los últimos enfoques que han dado lugar a un conjunto de recientes experiencias innovadoras de gestión de políticas públicas en el marco de las reformas político-institucionales en América Latina.

Nota bibliográfica:

La presente ponencia sintetiza el desarrollo teórico del libro, recientemente publicado por el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) como parte del "Premio Andrés Bello" que otorga dicha Institución: "*Reflexión sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*", INAP, 2005.

Palabras claves:

Reforma, Estado, Descentralización, Participación, Gobernanza.

I) INTRODUCCIÓN

La bibliografía española y latinoamericana es prolifera en temas como reforma del Estado, descentralización político-institucional, participación ciudadana y conceptos como el de gobernabilidad y el de gobernanza. Sin embargo, pocas veces estos conceptos se articulan entre sí y no es frecuente que se apliquen a investigaciones empíricas. En la investigación que desarrollamos -de la cual esta ponencia es un producto- pretendimos llenar este vacío vinculando la reflexión teórica sobre estos temas con el caso de la descentralización participativa del gobierno de Montevideo.

Aquí pretendemos exponer la articulación entre los conceptos mencionados tomando como tema eje el de la descentralización según: por un lado, la evolución que han tenido en el devenir de las ciencias sociales; y, por otro, los dos grandes paradigmas que se presentan en la actualidad. En este sentido hacemos un recorrido que parte del Estado de Bienestar, con el paradigma racionalista y modernizador que lo sustentaba, hasta la crisis de éste y la emergencia del paradigma neoconservador y su alternativa democratizadora. Así, estaremos en condiciones de plantear nuestro propio abordaje sobre el tema a modo de propuesta para su análisis.

Sostemos que la diferencia básica entre los dos paradigmas actuales se fundamentan en la concepción de sociedad de la que parten: sociedad como mercado o sociedad como conjunto de ciudadanos. A partir de allí el diseño institucional y la formulación de políticas públicas pueden estar orientadas o al mercado o al ciudadano. Este esquema que parece elemental aparece confuso en muchos trabajos académicos, no se explicita en las recomendaciones sobre las reformas o las políticas de los organismos multilaterales de financiamiento y cooperación y, se presentan mezclados en las prácticas institucionales sobre las políticas públicas en los diferentes gobiernos de distintos signos político.

La descentralización la definimos, en general, como una forma de distribución del poder desde un centro hacia una periferia tanto se trate del Estado como de la sociedad. Pero nuestro marco conceptual también

vincula indisolublemente la descentralización institucional a las formas participativas de diseño e implementación de políticas públicas. Así, veremos la descentralización, no sólo como relaciones intergubernamentales entre un centro y una periferia del sistema estatal, sino como un espacio para la representación de intereses en la producción de políticas. Este marco coincide con los objetivos del sistema descentralizado de Montevideo definido por los propios actores político-institucionales que lo diseñaron e implementaron.

A nosotros nos pareció fundamental, para los fines de nuestra investigación, el enfoque que vincula la descentralización a los procesos de reforma orientadas al ciudadano ensayando mecanismos de gobernabilidad a través del “enraizamiento” del Estado en la sociedad.

Es entonces que intentamos definir nuestro propio abordaje conceptual y operativo del tema orientado a la aplicación en el análisis empírico del caso que analizamos. En el abordaje conceptual nos interesa articular la descentralización con conceptos como el de la gobernabilidad y del “enraizamiento” del Estado. En el abordaje operativo definiremos una serie de factores de los que depende la descentralización. Como factores que definen el proceso estudiado: por un lado, las relaciones inter-gubernamentales centro-periferia; y, por otro, el “enraizamiento” de los gobiernos locales o subnacionales en la sociedad. Tanto el abordaje de la descentralización como relaciones intergubernamentales como de la participación en ella como “enraizamiento” se abordan en el marco de las nuevas visiones sobre gobernabilidad, profundamente ligadas al concepto de gobernanza – *governance*–.

II) ENFOQUES DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Primeramente hacemos una breve revisión de la reflexión académica sobre descentralización en el marco de las teorías sociales aplicadas a lo urbano o a lo territorial, sin pretender hacer una análisis exhaustivo de la extensa bibliografía a nivel internacional. Nos interesan las corrientes o pensadores que influyeron en las ciencias sociales latinoamericanas, fundamentalmente españoles y, más recientemente, norteamericanos.

Las teorías sociales que abordan el tema de la descentralización han sido fundamentadoras, explicativas o críticas de las políticas de descentralización. Analizar esas teorías es fundamental para explicitar nuestro propio marco conceptual o aportar al debate teórico, sino también para aproximarnos a la práctica misma de las políticas implementadas que se basan en determinadas visiones paradigmáticas. Paradigmas que conciernen a académicos y a políticos, pero también a implementadores y gestores de estas políticas.

1. Los enfoques de las ciencias sociales y la gestión

Primeramente, expondremos someramente la evolución del tema de estudio dentro de los distintos enfoques de las ciencias sociales, para luego detenernos en algunas reflexiones actuales en torno a la reforma del Estado dentro de la cual la descentralización ha tenido una centralidad innegable. Sin embargo, más que hacer un relevamiento de las discusiones sobre el tema en sí, nos interesa vincular la descentralización, en el marco de estas reformas, con el problema de la gobernabilidad y la gobernanza.

1.1. El péndulo Estado-sociedad hasta hace poco vigente.

En las ciencias sociales que abordan el tema de lo urbano –o las nuevas tendencias sobre lo “territorial”– se han desarrollado distintos enfoques que priorizan unas disciplinas en detrimento de otras, determinadas metodologías y diferentes prioridades temáticas.. Dentro de éstos, la descentralización ocupó lugares disímiles y fue permanentemente reconceptualizada¹⁷. Sostenemos que las ciencias sociales en el campo de lo urbano fueron evolucionando según un péndulo que oscilaba entre dos polos: el “institucionalista¹⁸” y el “societalista”. El

¹⁷ A los efectos de este trabajo analizamos aquí una síntesis de algunas publicaciones anteriores de la autora (Veneziano, 1996^a, 1999b, 2000 y 2003a) .

¹⁸ En principio, usaremos el término “institucionalismo” como posturas o enfoques que priorizan el Estado sobre la sociedad, tanto en el análisis causal como en las prácticas políticas, en su capacidad de transformación social.

primero hace énfasis en las instituciones estatales para explicar y realizar las transformaciones de toda la sociedad, mientras que el segundo se focaliza en la propia sociedad (Veneziano, 2003^a, 2000 y 1999b)

En una primera etapa la descentralización aparece en abordajes jurídicos y administrativos que hacen énfasis en la organización intra-estatal. Así, se estudian los Estados Federales y Unitarios y las relaciones del Estado Central o Federal con los gobiernos subnacionales atendiendo a los aspectos formales. Este primer enfoque, evidentemente institucionalista, no da cuenta de la acción concreta de los actores en el marco de las instituciones gubernamentales. Mientras tanto y posteriormente, en la sociología urbana norteamericana, se desarrollan investigaciones cuantitativas que representan una importante acumulación y sistematización de datos, aunque todavía sin demasiada reflexión. Ambas corrientes, una constitucionalista y otra más sociológica tuvieron una importante influencia en América Latina.

En la etapa “desarrollista”¹⁹ de nuestro continente se estimula un Estado de carácter nacional, inspirado en el Estado Benefactor Keynesiano, con un fuerte componente burocrático weberiano, planificador e interventor en lo económico, centralizado, organizado según una lógica sectorial-vertical y con políticas sociales universales. En este contexto la descentralización hacia unidades subnacionales no sólo no es priorizada sino que tiende a ser vista como disgregadora de la unidad nacional que se intenta consolidar. Sólo existen algunas políticas de regionalización vinculadas al desarrollo económico y planificadas desde el centro. La planificación de las políticas es de carácter tecnocrática y pretende ser neutral con respecto a los sectores y grupos sociales. Si existe algún tipo de participación en el diseño e implementación de políticas públicas es según un modelo “neocorporativo estatal”(Schmitter, 1992 y 94) que no se refiere a lo territorial sino a lo sectorial.

Después del fracaso del modelo desarrollista las ciencias sociales de lo urbano, decepcionadas del Estado (Hardoy, 1990), se vuelcan al estudio de las sociedades urbanas dentro de un marco estructuralista-marxista, de influencia francesa, plasmado en América Latina en la teoría de la dependencia²⁰. 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 teoría de la dependencia-. En definitiva, se pasa de la priorización de las instituciones estatales al énfasis en la "sociedad civil", la primera oscilación del péndulo del que hablábamos. Sin embargo, como el marco de este enfoque es estructuralista se presta poca atención a los “actores” y el tema de la descentralización carece de importancia ya que “lo local” se percibe como un ámbito más de reproducción del sistema global. A pesar de esta tendencia en esta etapa surge el concepto de “movimientos sociales urbanos” (Castells, 1981 y 1971) que fue fundamental para el surgimiento del concepto de movimientos sociales, reivindicando lo territorial por primera vez en los estudios sociológicos y revolucionando la idea de lo urbano en torno a la idea de “consumo colectivo” (Castells, 1974).

Con las transiciones a la democracia en Europa -en la década del 70- y en América Latina en los 80, surgen enfoques que priorizan la estabilidad democrática, haciendo hincapié en el Estado como articulador de consensos sociales mediante pactos 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. Entendiendo la descentralización como instrumento para esa democratización se reedita la utopía toquevilleana en donde "lo local" es idealizado y, durante un tiempo, paradigmas diferentes conviven detrás de palabras mágicas como "descentralización", "participación ciudadana", "economía social", etc. Bajo la fuerza fundacional de las nuevas democracias conviven tendencias que hacen énfasis en las instituciones estatales por un lado, y en la sociedad por otro, en una etapa de "múltiples consensos" sobre temas locales (Veneziano, 1996 y 2003a). En esta época de las ciencias sociales es fundamental para las teorías fundamentadoras de las políticas de descentralización en América Latina ya que varios pensadores europeos -fundamentalmente españoles- ejercieron una significativa influencia en este continente²¹.

¹⁹ Definimos como “desarrollista” el pensamiento de la CEPAL que en la época está representado fundamentalmente por Raúl Prebisch y que tuvo gran influencia en los Estados latinoamericanos.

²⁰ La obra paradigmática de la teoría de la dependencia es la de Cardozo, F.E. y E. Faletto: “Democracia y Desarrollo”. *Revista de la Cepal* n° 56, 1995. En el terreno de los estudios urbanos, las referencias fundamentales, en este sentido, son: Manuel Castells en sus primeros escritos (1971, 1974) y Jean Lojkin. Para una visión crítica posterior ver Sergio Boisier (1992).

²¹ El mejor exponente de esta etapa el Jordi Borja, pero también Manuel García Pelayo, Luciano Parejo

Pero a medida que las democracias se consolidan, a fines de los 80 en el sur de Europa y principios de los 90 en Latinoamérica, y los efectos de las transformaciones en el modelo de acumulación se agudizan, las diferencias comienzan a surgir. Los "consensos múltiples" de la etapa anterior se resquebrajan y, en lo que respecta a los teóricos sociales, se produce una escisión entre: quienes se inclinan hacia los movimientos sociales y los planteos de "democracia de base" o "popular", en una visión más radical²²; y quienes, reivindicando la autonomía de lo político²³, se inclinan hacia la ingeniería institucional, hacia el "politicismo" (Veneziano, 1999b) o "trafico de formas" descontextualizado (Coraggio, 1987)²⁴. Este segundo enfoque es el que se aboca a discusiones académicas o políticas sobre la reforma del Estado preocupadas por la "governabilidad" entendida como estabilidad de las nuevas democracias discutiéndose el régimen de gobierno, el sistema electoral y la forma territorial del Estado. En definitiva se procesan una serie de discusiones que atienden a la relación Estado-ciudadanía que, salvo excepciones, se ve muy poco reflejada en las políticas públicas y en las reformas institucionales concretas.

Si bien las ciencias sociales en general, y las aplicadas a lo urbano en particular, se presenta la escisión entre "societalistas" e "institucionalistas", la corriente predominante en las políticas públicas es la segunda. Así, nuevamente el péndulo sociedad/Estado vuelve al polo que se inclina por una reforma ingenieril, o sea el enfoque que prioriza al Estado y sus instituciones pero aún escindidos de la sociedad y, como veremos, de la política. Pero, mientras tanto, la verdadera transformación estatal no pasa por la reforma que se preocupa por la relación del Estado con la ciudadanía, sino por la reforma de hecho que rearticula la relación de éste con el mercado.

Estos enfoques sobre reforma del Estado –y por tanto de descentralización– son una respuesta a la crisis del Estado Benefactor o Desarrollista y al agotamiento del modelo de acumulación industrial y territorializado en Estados Nacionales. Una respuesta que pretende adaptar las instituciones políticas a una sociedad globalizada donde el modelo de acumulación desterritorializado y flexible y de desarrollo que pasa a ser caracterizado como "post-industrial" ya que el modelo burocrático weberiano no puede dar cuenta de ella. Los planteos descentralizadores de esta etapa se inscriben dentro de una serie de propuestas que incluyen la desregulación de la economía y la "modernización" de las administraciones públicas como disminución del rol del Estado y de su tamaño. Estas se inscriben en la primera generación de reformas del Estado que pretenden, en el marco de un paradigma neoclásico de la economía, reeditando el Estado "juez y gendarme". El problema a resolver era el de la propiedad de las empresas y servicios públicos no, como será más adelante, el de la gestión de éstos.

La ingeniería institucional, en esta etapa, percibe a las reformas -y la descentralización dentro de ellas- como un instrumento de "governabilidad" -en términos de Huntington (1995) - de nuestras sociedades donde la democracia es vista como "poliarquía"²⁵, como exclusivamente reglas de juego entre actores maximizadores de su propio beneficio. Para lograr el equilibrio entre las demandas sobre el gobierno y su capacidad para administrarlas la solución sería la contención de las primeras y el refuerzo de la autoridad estatal a través de la concentración del poder decisorio del ejecutivo asociado a las estrategias coercitivas de implementación (Diniz, 1997) o derivar las demandas desde el centro del aparato estatal hacia su periferia. Las posturas a favor del establecimiento de estos Ejecutivos fuertes y de la instauración tecnoburocracias aisladas en "islotos de

Alfonso y, desde otra vertiente más sociológica, Manuel Castells y Alain Touraine entre otros.

²² Tilman Evers, Fals Borda, Jean Lojkine, Pedro Jacobi y las primeras obras de José Luis Coraggio son representativas de esta vertiente.

²³ Autonomía de lo político que surge de la reacción teórica al economicismo predominante hasta el momento.

²⁴ En el tema de la democracia se da una evolución paralela. En la bibliografía especializada en el tema de la democracia, se da una concepción "minimalista" -basada en Schumpeter y Dahl- en la etapa de las transiciones a la democracia. Pero, paralelamente, el tema se va complejizando –en autores como O'Donnell, Schmitter, Linz, Lipset entre otros- con una concepción ampliada de la democracia (ver Collier y Levitsky-2000) hasta llegar a una visión "maximalista" ligada a una participación extendida de la ciudadanía en la toma de decisiones en algunos especialistas como Moufe, Petras, Harnecker o Miliband (1999,1998, 1994 y 1992 respectivamente).

²⁵ En una interpretación neoconservadora del concepto de "poliarquía", creado por Dahl (1987), que hace énfasis en las formas y las reglas pero olvida los requisitos y las condiciones sociales para ella como lo señala el autor.

eficiencia" (Geddes, 1990 y 1994) buscan disminuir las presiones de grupos con intereses particularistas. Este tipo de planteo se inscriben en las visiones neoinstitucionalistas de los 80, vinculadas a la "*rational choice*", y llevan implícita la visión de la política como un factor distorsionante, que introduce irracionalidad al funcionamiento de la sociedad orientado por el mercado.

Por otro lado, en este período se desarrollan los enfoques alternativos de "democracia de base" o de "autogobierno" local –que vienen del "movimientismo de los 60- y que estudian "lo micro", "lo local", "lo cotidiano", "lo social" y las "estrategias de sobrevivencia", entre otros temas similares. Es interesante observar la "*coincidencia involuntaria*" (Veneziano, 1996a y 2003a) que se da entre estos enfoques de las "ciencias sociales críticas" –y la acción de muchos actores sociales y políticos- y los planteamientos neoconservadores en su afán común de prescindir del Estado y, aún más, de la política. Desde paradigmas opuestos, el péndulo Estado/sociedad, en esta etapa se inclina hacia esta última entendiéndola como "fuerzas vivas" del mercado, por un lado, o como "sectores populares", por otro²⁶. Esta coincidencia se sostiene sobre concepciones antitéticas de "sociedad civil": mientras que para unos se define como el mundo del individuo como ciudadano²⁷ y el de los actores sociales de carácter colectivo; para otros es el del individuo como consumidor con una racionalidad exclusivamente instrumental dentro de una lógica de mercado.

En nuestro tema, el enfoque predominante implicaría una descentralización que reproduzca ese esquema de ejecutivos fuertes relacionados directamente con las "fuerzas vivas" de la sociedad como mercado eludiendo mediaciones políticas o burocráticas y deslindando responsabilidades sobre esos actores sociales. Pero, sobre todo, entrañaría un alivio de las presiones sobre el Estado central derivándolas hacia la periferia del aparato estatal (gobiernos subnacionales o locales). Así, la descentralización sería un instrumento para frenar la "ingobernabilidad" entendida, en su sentido neoconservador, como desequilibrio del sistema político (Huntington, 1995).

La descentralización puede ser, en este enfoque, 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, 1990; Haggard y Kaufman, 1995; Oates, 1985 y 1993). O puede ser una forma de constreñir el tamaño del sector público (Brennan y Buchanan, 1980)²⁸.

1.2. La revalorización de lo político.

Actualmente, si bien siguen vigentes los enfoques anteriores y la mencionada "coincidencia involuntaria", se empiezan a reconocer nuevos problemas y a buscar nuevas soluciones. El saldo de las consolidaciones de las nuevas democracias es el déficit de legitimidad que adolecen, ya que se hacen cada vez más visibles que los costos sociales de la implementación de las políticas macroeconómicas del paradigma anterior. Los problemas de gobernabilidad y la falta de credibilidad de los agentes económicos y del propio mercado han provocado la exclusión de muchos actores y las consecuencias políticas que de ésta se derivan.

²⁶ De aquí se derivan múltiples discusiones acerca del papel de las ONGs y el tan mentado "tercer sector" o "sector público no estatal" como preferimos llamarle junto a Bresser y Cunill Grau (1998).

²⁷ Que incluyen las tres formas de ciudadanía en términos de Marshall (1998): civil, política y social. Pero que pueden abarcar otras dimensiones que se presentan en las recientes estudios sobre ciudadanía que hacen alusión a identidades de distinto tipo ligadas al modo de vida, entre las cuales nos interesa mencionar la que aparece como "ciudadanía local".

²⁸ Aquí se pueden ubicar los planteos de Federalismo Fiscal. Incluso, se puede vincular estos planteos con los de modernización del Estado en términos neoconservadores y con la teoría de la regulación en que se supone que la acción reguladora del Estado produce ineficiencias (Krueger, 1974) y las de "rent-seeking" que parte de la visión de los políticos (Stingler, 1982) o los burócratas (Niskanen, 1980) como maximizadores de su propio beneficio y, por tanto, predadores del bien común. Para un síntesis de estos enfoques ver Finot (2000) y Jordana (1999).

Por ello, en la segunda generación de reformas²⁹ busca, más que un Estado “juez y gendarme”, un Estado Regulador donde el problema es la gestión eficiente de las empresas y servicios estatales más que su propiedad. Pero esta eficiencia requiere de sustentabilidad de las reformas que atienden a la relación Estado-mercado en la que se necesita de la política y de las instituciones. Así, a partir de la revisión de los enfoques que intentaron prescindir del Estado en pro del mercado se da un proceso de revalorización de lo político (Veneziano, 1996a y 2003a) postulando la necesidad de que el Estado tenga un papel regulador y se exige la creación de coaliciones de apoyo a las reformas que les den sustentabilidad política. Parecería volverse, así, al énfasis en las instituciones estatales en el péndulo Estado/sociedad³⁰.

Entre otros elementos innovadores ese nuevo tipo de políticas pretenden incorporar a los actores implicados en ellas. Sin embargo, la definición de los “implicados” y los mecanismos y momentos de incorporación son los que se presentan como problemáticos. Los “implicados” son: ¿“clientes” o “ciudadanos”?, “¿actores” o “beneficiarios”?, ¿o “destinatarios”?. Los momentos de la incorporación son: ¿sólo en la implementación o el diseño e implementación de las políticas?, ¿en la decisión estratégico-político o en la administración de los servicios y las políticas?, ¿en la priorización de las preferencias librada a su propia lógica o en la priorización de las preferencias dentro de un proyecto político con sus propias prioridades en cuanto a la distribución de los recursos en la sociedad?, etc.

Esta segunda generación de reformas se plasman, entre otros planteos, en los de Nueva Gerencia Pública (*New Public Management-NPM*) que se opone al modelo burocrático de gestión de políticas. Desde esta perspectiva se realiza un diagnóstico del Estado de Bienestar que se basa en una división tajante entre administración y política³¹ -de por sí cuestionable- en detrimento de la segunda ya que se parte de la idea de que los políticos son presa de los buscadores de renta (*rent-seeking*) y maximizadores de su propio beneficio y, por tanto, predadores del bien común (Kruger, 1974).

El NPM propone, entonces, una serie de reformas de la gestión de carácter gerencialista para la administración pública, tomando como modelo la empresa privada. La idea es la existencia de agencias estatales autónomas entre sí donde prime la competencia -a través de la creación de mercados o cuasi-mercados de servicios- donde lo principal no es el carácter estatal o privado de las empresas o los servicios sino la “autogestión social” de los mismos. Esta “autogestión” se presenta como el “empoderamiento del cliente”. Estos planteos tienen su expresión en los planteamientos de descentralización como mayor autonomía de los gobiernos subnacionales donde se busca la “autogestión local”, deslindando responsabilidades del Estado central sobre las políticas -fundamentalmente las sociales- y los servicios.

Las críticas a la NPM³² hacen alusión a: (1) la inequidad regional y social que provoca al excluir a los usuarios de los servicios públicos que no tienen capacidad de pago (Melo 1997); (2) la disminución de la capacidad redistributiva, de los criterios universalistas y de la visión global del país que sólo puede tener el Estado; (3) su capacidad negociadora, al fragmentar el poder entre agencias con relaciones intergubernamentales competitivas sin espacio para la cooperación; y, por último, (4) los problemas de *accountability* que plantean al poner como decisores a gerentes no electos, por lo tanto, sin responsabilidad política.

Pero a nosotros nos interesa criticar este enfoque desde dos puntos de vista. Primero, en relación a la gobernabilidad, aquí se vuelve a la ingeniería institucional al punto de separar de separar este fenómeno de la

²⁹ Para un desarrollo del tema en el Cono Sur de América Latina se recomienda: Narbondo y Ramos (2001); Lanzaro (2000), Cavarozzi (1992) y Portantiero (1993).

³⁰ Se pueden consultar los documentos del organismos multilaterales como el BID o el Banco Mundial donde se puede observar la evolución de sus posicionamientos. Para una revisión sistemática del concepto de sociedad civil por parte de estos organismos recomendamos la lectura de Rabonikof, 1999.

³¹ En esta división del trabajo entre la política y la administración: la política se encargaría de la elaboración-formulación de políticas vinculada a la gestión estratégica y la administración de la gestión operativa o ejecución.

³² Aquí tomamos la síntesis realizada por Narbondo y Ramos (2001) y Narbondo (2003).

política³³. Se desconecta la capacidad gubernativa y el proceso de reforma política del Estado, la política se vacía de valores y de proyectos. En segundo lugar nos interesa hacer hincapié en la visión de participación o “autogestión social” donde el rol gerencial de los participantes concierne a la “administración” de los servicios³⁴ o políticas más que a las decisiones y la gestión estratégica. Además se busca, recordemos, la soberanía del consumidor –no del ciudadano-en concordancia con la orientación al mercado del enfoque gerencialista³⁵.

En relación al tema explicitamos y asumimos una postura normativa clara: el Estado no puede actuar con la lógica de las empresas, ni el ciudadano es sólo consumidor. Ni el mercado ni las empresas que actúan en él tienen porque considerar el “bien común” de toda la sociedad, ni el consumidor tiene porque actuar con una lógica “solidaria”³⁶ pero el Estado y el ciudadano sí tienen que incorporar estas lógicas. Nuestra crítica más general, a este tipo de planteos es que pretenden eludir la complejidad y una vez más nos enfrentamos a la lógica dicotómica que opone lo privado a lo público (en la propiedad o en la lógica de gestión), lo estatal a lo social, la administración a la política, por sólo mencionar algunos polos falsamente excluyentes. Recordemos algo obvio: la reforma del Estado –y la gobernabilidad- no es un problema administrativo ni técnico sino claramente político.

En el tema que nos ocupa muchos de estos planteos, específicamente el enfoque que se ha dado en llamar de “descentralización fiscal” hacen hincapié en la eficiencia que se puede adquirir por sistemas descentralizados al acercarse a las preferencias. Pero estas “preferencias” no son las del ciudadano o la del “vecino” (identidad múltiple y territorial de la ciudadanía) sino las de los consumidores, obviamente privilegiando el mercado como mecanismo o instancia de acción social orientadora de las políticas públicas. Estos planteos, además, suponen que la descentralización promueve la eficiencia en la prestación de servicios al fomentar la competencia entre los gobiernos subnacionales por atraer inversiones y por brindar buenos servicios al menor costo y retener a los clientes que, de otra manera, se trasladarían a otros territorios (Benet, 1990; Finot, 2001 y Oates 1993). Una de las tantas críticas que se le pueden hacer a este enfoque es que este tipo de descentralización crea una relación de competencia, entre gobiernos subnacionales, por los recursos en el marco del funcionamiento del mercado que no dejando espacio para la cooperación y la implementación de políticas redistributivas entre regiones o personas. Fomentaría, así, lo que Melo (1997) llama “hobbesianismo” municipal donde no hay margen para la cooperación intermunicipal y el bienestar de la población pasa a ser secundario frente a la búsqueda de inversiones.

La descentralización, así concebida, puede tener una expresión intraorganizacional –según una división político-funcional del Estado- a través de agencias de servicios con altos grados de autonomía (descentralización funcional); pero también una político-administrativa de carácter territorial que se plasma en distintos niveles territoriales de gobierno (descentralización político-territorial) donde las transferencias de tareas a los gobiernos subnacionales, sin la respectiva transferencia de recursos, los lleva a la realización de “contratos” con privados para satisfacer las necesidades de la población. Estos “contratos” se realizan, además, sin la necesaria coordinación ni criterio general y redistributivo en lo social ni en lo territorial. Si a eso sumamos la visión de la participación que caracteriza a los enfoques conservadores -ligada a la lógica del mercado- la descentralización adquiere funciones privatizantes en cuanto a la propiedad de los servicios y empresas o en cuanto a las lógicas de gestión. El objetivo de este tipo de descentralización, también participativa, sería transferir a la sociedad local muchas de las funciones estatales a través, no sólo del mercado, sino de políticas “participativas” como la “gestión directa”, “el control de los beneficiarios”, o la “autoconstrucción” o “autogestión” que buscan reducir costos y responsabilidades del Estado.

³³ Como sostiene Nogueira (2001: 120) se “produce una inversión: las instituciones (...) ganan preeminencia sobre la política, creándolas en vez de ser por ella creadas...”.

³⁴ Para una visión crítica de este tipo de planteamientos recomendamos de manera muy especialmente Bresser y Cunill Grau (1998) y Cunill Grau (1995)

³⁵ Sin desarrollar exhaustivamente el tema, queremos advertir sobre la adopción acrítica de instrumentales del NPM por parte de muchos gobiernos municipales de nuestro continente cuya concepción paradigmática es claramente opuesta.

³⁶ Pizzorno habla, en su magistral escrito de 1966 (versión en bibliografía 1975), de una lógica instrumental que él denomina “de interés”, y una lógica a valores, que denomina “de solidaridad”, que se combinan de manera compleja en la acción de todo individuos, grupo o sociedad.

En definitiva, con su desprecio por la equidad, la universalización de los derechos, la representación política y social, la responsabilidad gubernamental y la ciudadanía el enfoque de descentralización fiscal atenta contra la calidad de la democracia.

Si bien no podemos entrar a detallar los diferentes casos y etapas de la descentralización en América Latina³⁷, podemos decir que este enfoque ha tenido influencia sobre las políticas descentralizadas o descentralizadoras que se implementaron recientemente en Latinoamérica dentro de los procesos de Reforma del Estado bajo la preocupación de ajustar el Estado a los nuevos condicionamientos económicos priorizando la inserción en el mercado internacional sin tomar en cuenta el desarrollo endógeno que garantice la integración social y política en las sociedades latinoamericanas. Sólo diremos que muchas de las descentralizaciones político-institucionales implementadas -o políticas que se ejecutan descentralizadamente- en América Latina, por la vía de los hechos más que por una adscripción explícita a un paradigma, transfieren responsabilidades gubernativas sin los recursos necesarios para cumplirlas. Esto es lo que se ha denominado “trampa descentralizadora” (Veneziano, 2003^a y b), “esquizofrenia de la descentralización (Peters, 2003) o “municipalización por defecto” (Laurnaga, 2000).

1.3. La construcción de un enfoque alternativo

En la actualidad muchos de los planteamientos que circulan en medios académicos, políticos y de gestión pública es frecuente oír términos como “tercer sector”, “capital social”, “gestión en red”, “redes sociales”, entre otros. De forma muchas veces inconexa o desordenada estas parecen ser nuevas “palabras mágicas” pero todas presentan un alto grado de polisemia. Los gobiernos “progresistas”, “socialdemocratizantes *aggiornados*” o de “nueva izquierda” tienden a incorporar esta terminología en sus discursos sin la suficiente reflexión y consciencia de sus implicaciones. Esto adquiere importancia en la medida en que también estos conceptos se pueden enmarcar en paradigmas sino opuestos por lo menos diferentes.

Sin embargo, los conceptos mencionados tienen algo en común: tienden a fundamentar “políticas públicas participativas” muy en boga en nuestro continente como los presupuestos participativos, la descentralización, la co-gestión de servicios con organizaciones sociales u ONG, los mecanismos consultivos de distinta índole, mecanismos de control de los usuarios, etc. Existe un intento de englobar estas instancias y mecanismos de participación en el diseño e implementación de políticas públicas bajo la denominación de “gerencia social”³⁸.

En todo caso creemos que estos conceptos forman parte de un paradigma complejo en formación y fundamentan muchas de las políticas públicas municipales de gobiernos a cargo de partidos de la “nueva izquierda latinoamericana”³⁹. Los postulados de la “gerencia social” se presentan como diferentes al NPM ya que tienen como objetivo justamente el de incrementar la calidad de la democracia: fortaleciendo las capacidades de organización social de los sectores desfavorecidos por las reformas económicas implementadas o sub-representados políticamente - en el sistema de partidos o en el de representación de intereses-, a través la articulación y participación de intereses colectivos en el diseño e implementación de políticas públicas.

Si bien el enfoque de gerencia social coincide con los enfoques contemporáneos en la necesidad de flexibilidad, discrecionalidad y autonomía ponen como requisito la democratización de la gestión en el sentido de establecer relaciones inter e intragubernamentales transparentes y con mecanismos de *accountability* y de control social efectivos. Pero incluyen la participación de los actores implicados en las distintas etapas e instancias formales e informales del diseño e implementación de políticas -no sólo en la administración o en la implementación-. Se hace énfasis en la multiplicación de la oferta pública a través de mecanismos que pueden ser de producción

³⁷ Sobre la descentralización en América Latina ver: Carrión (2000 y 1991); Cabrero Mendoza (1996); Clemente (2001); Arretche (1996); Pendolf (2000). Para una síntesis de las planteamientos de estos autores ver Veneziano (2004)

³⁸ Este interesante y actualizado planteamiento, del cual Isabel Licha (2001 a y b) es una exponente fundamental, pero entrar en esta discusión desviaría el objetivo de este trabajo.

³⁹ Entre ellos están los gobiernos municipales a cargo del Partido de los Trabajadores en varias ciudades brasileras -la más conocida Porto Alegre con su pionero Orçamento Participativo-, la descentralización de Rosario, el plan estratégico de Recife, diversas intervenciones y políticas urbanas a cargo de gobiernos municipales de izquierda, y el caso que nos ocupa: la descentralización de Montevideo.

privada siempre que garanticen la provisión pública de bienes y servicios. De allí la importancia del sector público no estatal (Bresser Pereyra y Cunill Grau, 1998; Cunill Grau, 1995). El Estado, en este marco, puede diversificarse en agencias pero siempre con financiamiento o co-financiamiento estatal, con responsabilidad estatal sobre las políticas, con mecanismos de control y coordinación mixta. Coordinación donde el Estado no puede dejar de fijar los objetivos, distribuir los recursos y contralar los resultados o productos, así como garantizar relaciones intergubernamentales conflicto-cooperación en el marco de los objetivos públicos fijados. Esto es, insistimos, posible solamente con un sector que puede tener forma privada pero no orientados al puro lucro sino que tenga fines públicos. Como sostiene Nuria Cunill Grau (1995) lo fundamental es la “publificación” –tomar público- los fines y criterios públicos en concordancia entre las prestaciones a los fines y valores públicos. Esto sólo es posible mediante la política y el control social.

Sostenemos que este enfoque, proveniente de los estudios sobre la gestión de políticas sociales, es coherente con los nuevos enfoques de “enraizamiento” del Estado en la sociedad, y con algunos enfoques de “democracia asociativa” (Cohen y Roger, 1993) o “participativa”⁴⁰. Incluso con algunas posturas de la nueva cultura política (Clark, 1998).

Sin pretender relevar las discusiones teóricas en torno a estos nuevos planteos nos interesa enmarcar estos conceptos en otro más abarcativo que tiene que ver con la autonomía del Estado respecto a los intereses particularistas y la concepción de gobernabilidad que se plantean a partir de ésta. El único fin es establecer, en forma tentativa, las vinculaciones entre estos conceptos vinculando la descentralización a la reforma del Estado en el marco de los planteos neoinstitucionalistas de corte histórico-estructural que se oponen a los planteos neoinstitucionalistas basados en la *rational choice*.

III) NUESTRO ABORDAJE: ARTICULACIONES VIRTUOSAS ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

1. La necesaria complementariedad entre gobernabilidad y gobernanza.

En la actualidad, en los debates sobre reforma de Estado, existe una tendencia que, si bien estudia las instituciones, trasciende la dicotomía Estado/sociedad que había imperado hasta ese momento en las distintas etapas de las ciencias sociales aplicadas a las reformas y a lo urbano. Son teóricos “neoinstitucionalistas histórico-estructurales”⁴¹ -que podríamos denominar “neoinstitucionalistas de los 90” (Veneziano, 2003a)- que se preocupan por las transformaciones de la forma de acumulación, por los nuevos problemas de gobernabilidad y por la reforma estatal pero que conciben al Estado “no como problema sino como solución” (Evans, 1993).

Este enfoque se plantea el tema de la *gobernabilidad* de una manera radicalmente diferente a la anterior: como “autonomía del Estado”, definida por la *capacidad no sólo de diseñar sino también de implementar políticas públicas* (Diniz, 1995). La gobernabilidad implica la capacidad de enfrentar problemas de acción colectiva otorgando sustentabilidad política a la implementación de las políticas públicas (Diniz, 1995; Atkinson & Coleman, 1989). Esta conceptualización de gobernabilidad se opone a la “captura” del Estado por parte de grupos de interés; pero también a los planteamientos de “insularidad burocrática” (Geddes, 90 y 94) que pregonan la necesidad de concentración de poderes en el Ejecutivo y, dentro de él, a los equipos técnicos aislados de las presiones sociales.

Así, en el diagnóstico de la “ingobernabilidad”, aún vista en su sentido más estricto -como desequilibrios entre las demandas y las respuestas políticas-, se puede invertir el esquema neoconservador y, más que un problema de saturación de demandas desde la sociedad, verla como problemas en la oferta de políticas. Concebir la ingobernabilidad como falta de respuestas apropiadas a las demandas, supone que la solución no radica en contener la demanda y restringir las ofertas sino justamente mejorarlas incorporando las demandas y necesidades de los ciudadanos. Pero el éxito de la gobernabilidad no sólo depende de la movilización de recursos

⁴⁰ Sobre el concepto de “democracia participativa” se puede consultar: Held (1992), Cunill Grau (1997), Mouffe (1999 y 1994), Pateman (1992), Villasante (1998 y 1999) y Santos (1998b y 1996).

⁴¹ Ejemplos de estos teóricos son: Skocpol, T. (1985); Evans, P. (1992, 1995); Atkinson & Coleman (1989) que se contraponen al enfoque neoinstitucionalista influido por la *rational choice* (Barbara Gueddes, Anne Kruger, Haggard y Kaufman, entre otros).

institucionales y financieros del Estado, sino también de su capacidad de articular coaliciones de sustentabilidad de las políticas (Diniz, 1997). Así, la solución radicaría en la profundización y ampliación de esa representación ciudadana, y de allí la vinculación de esta reforma específica –la descentralización– con el tema de la participación y la representación.

Estos últimos enfoques de reforma de Estado son los que orientaron nuestra investigación. En éstos la autonomía del Estado es concebida, no como un juego suma cero entre éste y la sociedad, sino como necesaria y complejas articulaciones entre ambos ámbitos. En definitiva, los enfoques que hemos denominado como "neoinstitucionalistas histórico-estructurales", ven al Estado como una "arena" de juegos de intereses presentándose diversos conceptos entre los que destacamos el de "autonomía enraizada" (Evans, 1992). Por este tipo de autonomía la burocracia estatal y los tomadores de decisiones de las agencias estatales no sólo no deben estar aislados de los intereses sociales sino estrechamente vinculados con ellos. Y esto no sólo a través de mecanismos de representación clásica de ciudadanía civil y política, sino por representación de intereses no sólo de grupos y mecanismos corporativos sino por medio de redes socio-gubernamentales.

En esta concepción la autonomía del Estado no es ni puede ser equivalente a neutralidad estatal, por el contrario sólo a través de la inserción en la sociedad, articulando redes y arenas de negociación, se logra la sustentabilidad política. Los actores y las lógicas enraizadas en determinadas redes de intereses con un referencial institucional (*policy network*), actúan en mallas creando redes socio-políticas que son fundamentales a la idea de "enraizamiento".

Peter Evans (1995) sostiene que, para que el Estado sea efectivo en la promoción del desarrollo, es necesario un "weberianismo reforzado" que refuerce los vínculos horizontales con los grupos. La combinación del aislamiento weberiano y un fuerte inmersión en la estructura social circundante (autonomía y enraizamiento) es lo que puede crear un círculo virtuoso entre lo público y lo privado. Este autor (Evans, 1997), argumenta que la sociedad civil está ligada a la habilidad del sector público para crear espacios en microniveles de participación. El Estado necesita recursos de información, habilidad de capitalizar la implementación, e innovación; y la sociedad requiere de densas redes de conexión con las instituciones estatales. Granovetter, M. (1985) sostiene que los acuerdos y las negociaciones entre actores están "enraizadas" en una estructura más amplia de relaciones personales e intercambios sociales. Putnam (1996), de alguna manera basado en Granovetter (1985), lo sugiere en su conceptualización de "capital social". Con este concepto de "enraizamiento" –y del rol del capital social para las instituciones– la eficiencia y la participación dejan de ser contradictorias y, por el contrario, "lo que se requiere es la profundización de la democracia por la difusión de instrumentos de poder capaces de expresar el dinamismo de la sociedad" (Diniz, 1997:31).

Así, dentro de esta concepción, la descentralización sería una transformación institucional vinculada a la cultura política específica de cada país o región (Putnam, 1996) y habría que estudiarla dentro de un proceso histórico más amplio de formación del Estado (O'Donnell, 1993). En este sentido podemos decir que, el desarrollo de estas redes es un desafío no menor en un continente como el latinoamericano, donde la aplicación de un modelo de desarrollo basado en el paradigma neoclásico de la economía, ha dejado grandes contingentes de población en condiciones de desintegración social en la que es difícil cualquier forma de acción colectiva por más laxa que sea. Esto plantea problemas para la acción colectiva tradicional y para la participativa ya que los "no-actores"⁴² no tienen "voz" (Hirschman, 1977). A esto podemos agregar que la cultura política anterior, aún vigente en muchos actores colectivos y en la ciudadanía, proveniente de la "matriz estado-céntrica" (Cavarozzi, 1992) ha difundido actitudes pasivas, exclusivamente reivindicativas o clientelistas en la sociedad.

En este contexto es fundamental que los distintos mecanismos de "enraizamiento" el Estado busquen contrarrestar las redes clientelares y tradicionales (caudillismo) e implementar innovadores mecanismos de participación. Se trata de redes socio-gubernamentales que pueden permitir un mayor grado de "accountability" y de responsabilidad de la ciudadanía. Esta responsabilidad y ese control sobre los actores político-institucionales implican una "cultura cívica" que haya acumulado, a lo largo de la historia que es lo que se ha definido como "capital social" (Putnam, 1996). Sin entrar en las múltiples discusiones sobre este concepto podemos decir que

⁴² Estos sectores no organizados son catalogados como de "miseria social" (Bourdieu, 1998), "desfiliados" (Castells, 1998), la "clase inferior" (Guiddens, 1996).

este capital nos habla de las redes que se tejen en la sociedad y "se corporizan en situaciones horizontales de *participación cívica* que favorecen el desempeño del gobierno" (Putnam,1996). Para este autor a una sociedad fuerte le corresponde así un Estado fuerte trascendiendo así la relación entre Estado y sociedad como un juego suma cero (Putnam, 1996)⁴³.

Esta concepción aparece vinculada a la participación pero el problema es *quién participa* y *para que participa* antes del *cómo participa* en lo que hace énfasis la mayoría de la bibliografía sobre el tema. La definición de los objetivos y los actores de la participación se vincula con el proyecto político estratégico⁴⁴ llevado a cabo desde el Estado. Proyecto que parte de alguna concepción paradigmática del Estado, de la sociedad y de sus articulaciones.

Retomando el tema de la gobernabilidad se trata, entónces, de problematizar sus fines: *¿gobernar para qué?*, *¿gobernar para quién?*. Ahora, luego del recorrido realizado, podemos responder a estas interrogantes sólo desde la política, desde el proyecto colectivo instrumentado desde el Estado enraizado en la sociedad, en el que tienen un rol central los partidos. En resumen, la gobernabilidad ha aparecido, en la bibliografía especializada, asociada al equilibrio, el orden y la eficiencia. Las visiones más actuales hacen hincapié en la legitimidad, la representación y la participación sin las cuales ni la eficacia ni la eficiencia tienen sentido.

Es entónces que la discusión sobre gobernabilidad deriva en la que se centra sobre el concepto de *gobernanza*. Esta puede definirse como la "capacidad que tienen las sociedades humanas de proveerse de sistemas de representación, instituciones, procesos y cuerpos sociales, para administrarse ellas mismas en un movimiento voluntario" (Calame y Talmant, 2001:15). Así, el de "gobernanza", es un concepto amplio que no sólo abarca la gobernanza política sino que se refiere a los mecanismos de autorregulación social. Pero la que nos interesa es la "gobernanza política" que puede definirse como patrones y estructuras de interacción y articulación socio-política que operan en los sistemas políticos (Rhodes, 1997; Mayntz,2000). En las nuevas visiones sobre gobernanza esta traspasa los aspectos estrictamente ligados al modus operandi de las políticas abarcando cuestiones mas amplias relativas a los patrones de coordinación y de cooperación entre actores sociales y políticos (Diniz, 1997; Melo, 1994). Así, la gobernanza política aparece asociada con co-dirección, interacción, co-gestión entre actores políticos y sociales (Nicandro, 2001), basada en la gobernanza más general e imperante en la sociedad.

Se comprenderá, en este marco, que para nosotros los mecanismos de gobernanza política son fundamentales para dar legitimidad y contenido a la descentralización político-institucional. En la descentralización, como en cualquier otra política, esta capacidad gubernamental depende de la de establecer interacciones productivas entre actores sociales y políticos.

Como sostiene Nogueira (1995) la representación y la gobernabilidad representan dos facetas de la relación gobernantes/gobernados ya que la primera privilegia la capacidad que tienen los gobernados de controlar la acción de los gobernantes, y la segunda la capacidad de estos últimos de tomar decisiones que atiendan a las demandas de los gobernados. Más concretamente, la gobernabilidad depende de la capacidad de crear instancias donde se desarrollen redes socio-gubernamentales de participación, de enraizamiento. El éxito en la creación de esas redes, sin embargo, no depende sólo de la calidad de las instituciones sino de la gobernanza general de una sociedad.

Sin embargo, la participación y la representación en el diseño e implementación de políticas no está exenta de problemas. Las prácticas de la gobernanza política ensayan contactos entre lo público y lo privado estimulado procesos de "democracia participativa" muchas veces no generan *accountability* (Boschi, 1999 y 1997). Para esto es necesario que estos contactos se viabilicen en formatos de representación política que dependen de la densidad y calidad de esa representación (Boschi, 1999) pero también del formato o diseño institucional del

⁴³ Nos referimos a Putnam (1996^a, 1996b, 1993) y su definición de "capital social". Sin embargo este autor lo percibe como un requisito para el desarrollo institucional. Nosotros nos adscribimos, sin embargo, en la visión de P.Evans (1997b y 1996) sostiene que éste puede ser estimulado o creado desde las instituciones.

⁴⁴ Si entrar en la profunda discusión que definir "lo político" podemos sostener que su concepción amplia la asocia, como hemos dicho, a lo público (estatal o no) definido como "lo que es de todos o concierne a todos" (Cunnill Grau, 1991). Pero también se puede definir como las grandes orientaciones estratégicas que guían a una sociedad y, en este sentido incluiría aspectos económicos, culturales y sociales

Estado que habilite esa representación. El tema es, entonces, como se construyen nuevos diseños institucionales para la relación público/privada para la producción de políticas.

En cuanto a los fines, tanto de la gobernabilidad como de la gobernanza, se dan en el marco de un modelo de Estado, de sociedad y de articulaciones entre ellos que orienta la acción de los actores que las llevan adelante. Estamos hablando de un proyecto político (estratégico, integral y colectivo) compartido por los gobernantes y sus bases de sustentación en un marco de legitimidad democrática. Esta perspectiva complejiza ambos conceptos ya que incorporan el análisis de los propios fines (racionalidad política). Vinculamos así, la gobernabilidad y la gobernanza al tema de la democracia porque “es preciso no olvidar que la democracia envuelve la problematización del proceso de constitución de los fines, necesariamente múltiples e incluso antagónicos, sobre todo en una sociedad compleja y diferenciada...” (Diniz;1997:.40). La gobernabilidad se vincula, así, a la democracia no sólo como arreglo político-institucional que garantiza sus elementos mínimos de la democracia sino con aquel sistema político que garantiza el desarrollo de las capacidades y libertades individuales y sociales, tanto como los derechos políticos, sociales y republicanos (Nicandro Cruz, 2001). Como se comprenderá para la conformación de este proyecto político juegan un papel fundamental los partidos⁴⁵.

Lechner (1997) sostiene que la gobernanza se puede llevar adelante según tres formas de conducción: (1) la conducción jerárquica de tipo weberiana; (2) el modelo de mercado, o (3) el modelo de redes. A nosotros nos interesa focalizar en el último modelo entendiendo a las redes como una forma de intermediación de intereses entre el Estado y la sociedad. Así, para el tema analizado, focalizamos nuestro interés en: por una parte, las instancias o redes sociogubernamentales que vinculan el Estado y la sociedad por considerarlas parte de la idea de “enraizamiento” y por vincularse el componente participativo de la descentralización; por otro, a las redes intergubernamentales entre las instancias centrales y las descentralizadas de los gobiernos subnacionales.

Este interés se basa, por una parte, en el tema analizado –la descentralización- implica una reestructura las redes intragubernamentales según una lógica de relaciones centro-periferia (Rhodes,1988 y 86). Por otra, en el hecho de que partimos del supuesto de que la descentralización sin participación no es más que una reforma ingenieril no sustentable políticamente.

Pero también aludiremos a las redes como un mecanismo de prestación de servicios –cogestión, autogestión, etc.- que se implementan a través de redes de organizaciones o actores sociales en conjunto con actores estatales (redes socio-gubernamentales) para nosotros entendidos también como mecanismos de participación política en la medida que impliquen actores públicos no estatales en el proceso de diseño e implementación de políticas. En este sentido constituyen una forma de conducción social basada en la interacción entre actores autónomos privados y públicos que no sólo viabilizan demandas sociales sino que canalizan las respuestas concretas a esas demandas. De esta manera los límites del sector público se amplían más allá del gobierno y el Estado pierde su posición de soberanía absoluta sobre la implementación de políticas y la prestación de servicios. El Estado descentralizada la formulación y prestación de servicios públicos traspasándola a organizaciones autónomas⁴⁶

La idea de gestión en red se adapta mejor a las preferencias de los usuarios y a las demandas de los ciudadanos en un contexto de diversificación y multiplicación de éstas, dando flexibilidad y agilidad a la gestión del Estado. Además priorizan la negociación horizontal sobre la jerarquía ya que las interacciones en la red son autorreguladas surgidas de un juego de negociaciones y acuerdos entre sus miembros (Narbondy y Ramos, 2001). Introducen la negociación a niveles micro y meso, trascendiendo la limitación de los modelos anteriores de intermediación de intereses –pluralismo y corporativismo- que sólo tenían influencia a niveles macro, en los niveles más altos de las jerarquías estatales. Además estos viejos mecanismos de intermediación de intereses se dan, la mayoría de las veces, a nivel nacional y no representan intereses o identidades territoriales sino vinculados al mundo de la producción y el mercado.

Pero uno de los argumentos fundamentales a favor de la conducción en redes es su potencial democratizador. Más allá de que imponen una lógica horizontal en la organización del Estado, las redes en sí pueden tener

⁴⁵ Coincidimos plenamente con Jordana (2001) que otorga, específicamente en las reformas descentralizadoras en América Latina, un papel central a los partidos políticos.

⁴⁶ Ver Rhodes (1988 y 86) y Marsh, 1998

formatos cerrados y poco participativos y las organizaciones o actores que las constituyen pueden no ser democráticos en sus criterios organizacionales. Sin embargo, aún en estos casos “siempre implican una posibilidad democratizadora” porque se orienta por un consenso interno basado en el reconocimiento recíproco de las necesidades y demandas de sus miembros y el derecho de ellos de expresarlas (Narbondo y Ramos, 2001). Esto es porque por un lado, en tanto miembros todos los integrantes de la red son iguales y, por otro, en términos de Hirschman (1977), las redes permiten el mecanismo de la “voz” al existir la estrategia de “salida” cosa que no ocurre en el mercado y en el Estado

Además la mayoría de los planteamientos de gestión en redes hacen hincapié en el *empowerment* (empoderamiento o potenciación) de los miembros de la red y el involucramiento de los funcionarios que están en contacto directo con el público y con la gestión día a día de la organización generando, además, un *feedback* de información más denso y fluido (Narbondo y Ramos, 2001). Pero el objetivo final de un modelo de gestión no debería ser el funcionario en sí, sino el “destinatario” de las políticas. Así, volvemos a preguntarnos: ¿empoderamiento del funcionariado al servicio del cliente o del ciudadano?

El modelo de conducción en redes se diferencia del que lo hace a través del mercado porque las primeras -y las organizaciones dentro de ellas- pueden estar orientadas al lucro y sólo de forma subordinada a la lógica cooperativa. Además son más democráticas porque la participación no se basa en la capacidad de compra sino en los mecanismos de voz y de salida que las caracteriza.

Entre las críticas que se le pueden hacer al modelo de redes podemos enfatizar, dentro de las señaladas por Narbondo y Ramos (2001) las relacionadas con la representatividad, la participación y el *accountability* que son las que más nos interesan para nuestro caso de investigación:

1. rendición de cuentas - el problema de quién es el responsable de estos servicios, cómo y ante quien y de qué forma deberán rendir cuentas. Las redes duplican la vía y los destinatarios del *accountability*. Pero además, lo central es que “las organizaciones de la red tienen que rendir cuenta antes sus propios miembros y usuarios por los resultados de las políticas y no al conjunto de la ciudadanía, ni a través de sus órganos de representación (pág.140).
2. en cuanto a la representatividad podemos decir que las redes representan los intereses parciales de sus miembros y no los intereses de todos los usuarios del servicio o destinatarios de la política.

Sin embargo, para nosotros el problema no está planteado en términos de coordinación jerárquica o coordinación en redes sino en conciliar ambos principios y, en este sentido, se deben estudiar los casos concretos.

El rol del Estado, con su coordinación jerárquica, es fundamental para la dirección, la coordinación y la movilización de recursos necesarios para las políticas públicas y, en general, para la conducción social. La reforma de Estado puede maximizar las condiciones de gobernanza del sistema estatal implicando la expansión de sus capacidades lo que en definitiva requiere de una estrategia política para conducir acuerdos y alianzas coordinando arenas de negociación en las instituciones estatales (Diniz, 1997: 38). Para nosotros la supervisión y coordinación estatal es la única garantía de que se trasciendan los intereses particularistas e inmediatistas de los actores sociales y de que se incorporen los de los sectores menos organizados de la sociedad (Diniz, 1997).

El gran desafío es, entonces, conciliar la flexibilidad necesaria del diseño institucional del Estado con la necesidad del control central. Un Estado más flexible, más descentralizado –funcional y territorialmente- es necesario e inevitable pero requiere, como contraparte, afinar y fortalecer los instrumentos de control y supervisión (Diniz, 1997). Queremos enfatizar, entonces, en relación con el tema de este trabajo que es imposible implementar prácticas descentralizadas sin pensar en la contrapartida de un aumento de la capacidad regulatoria del Estado (Boschi, 1999).

2. Sistema político local: un concepto ineludible en el análisis de la descentralización

Más allá de la utilidad para nuestra investigación de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza consideramos fundamental la idea de “sistema político local” con el mismo fin. En muchos estudios sobre la descentralización se la encara como Relaciones Inter o Intragubernamentales lo cual es analíticamente válido. Sin embargo, como

nosotros partimos de la idea de que la descentralización desde un centro hacia una periferia del Estado no es eficaz ni eficiente sin el “enraizamiento” de la instancia periférica en la sociedad local, es necesario analizarla en combinación con el estudio de las redes socio-gubernamentales que se tejen en esa periferia.

Se trata de la idea de sistema político conformado por distintos tipos de actores se fundamenta en una concepción de sociedad local como un sistema complejo de la 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, 1995). Queremos destacar que esta definición tiene una dimensión política fundamental cuando se refiere a la negociación que da lugar "a la estructura principal de poder" donde los distintos grupos definen sus posiciones en función del control sobre estas riquezas y compiten por la influencia sobre el uso del excedente.

Para nuestro enfoque los actores locales implicados en el sistema político local incluye, además de los actores políticos tradicionales (partidos políticos y político-institucionales), a una diversidad de actores relacionados con lo público. No compartimos la perspectiva "societalista" que prescinde del Estado o en el planteo que lo diluye entre otra serie de actores en un enfoque que caería en un pluralismo superado. Creemos que la articulación con el Estado es lo fundamental ya que éste no es un actor más entre otros sino un actor político especial que tiene la función de articular los intereses de esos grupos –más allá de tener suyos propios- constituyendo una arena para dirimir conflictos (Skocpol, 1989). Por ello preferimos considerar con fines analíticos, al Estado dentro un sistema de acción analíticamente separado del sistema de acción socio-territorial y del económico más vinculados a lo que se entiende como “sociedad civil” (ciudadanía o mercado), según el paradigma de base.

Así, toda sociedad puede ser definida como un sistema de acción que se puede dividir analíticamente en un sistema de actores socio-territoriales, uno estatal y otro económico. Es necesario hacer notar el concepto de sistema político local actúa en, por lo menos, en los dos primeros. Como la idea de sistema político incluye, no sólo a actores estatales, sino a todos los que influyen en la distribución del poder político a nivel local representa un concepto más amplio que el de Gobierno Local que se restringe al primer tipo de actor mencionado. Este último concepto es heurísticamente válida si queremos enfatizar, por un lado, la especificidad de lo local y, por otro, la autonomía de lo político. Pero pensamos que el análisis centrado de esta manera en estas instancias de gobierno puede tener el riesgo de aislarlas. Desde nuestra perspectiva, los estudios de Gobiernos Locales 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-periferia articulada a los actores locales. El concepto de sistema político local da la idea de un sistema inserto en un sistema nacional que, a su vez, lo está en uno global. Pero esta inserción es compleja ya que lo local no está aislado pero tampoco sobredeterminado por lo global, sino en relación de interdependencia. El sistema político local no es exclusivamente una distribución territorial del sistema político general o nacional sino que es también, en sentido inverso, constitutivo y constituyente del sistema político nacional.

Coherente con la visión de sistema político local que hemos descrito, la *descentralización* como distribución territorial del sistema político se concibe como la *relación centro-periferia entre los sistemas políticos locales, municipales y nacionales*⁴⁷. Así, la descentralización política, no sólo concierne al Estado y el gobierno en sus diferentes niveles (descentralización político-institucional), sino que debe incorporar el análisis de las relaciones centro-periferia entre los otros actores del sistema político. Incluso, si quiere dar cuenta del desempeño estatal de las instituciones descentralizadas debe estudiar la dinámica de los sistemas políticos locales con su especificidad. En resumen, se trata de analizar la descentralización política en tanto interacción entre los sistemas políticos de los tres niveles territoriales pero también incorporar el sistema de interacción interna entre actores locales si lo queremos vincular a la participación. Incluso la idea de sistema político local está vinculada con la de “capital social” que se relaciona con las prácticas democráticas. Sin embargo, no debemos dar estas prácticas por implícitas en las sociedades locales ya que dependen de las características de esas sociedades y de sus sistemas políticos.

⁴⁷ Cabe señalar que lo que consideramos centro y periferia depende exclusivamente del interés de la investigación. Por ejemplo los gobiernos provinciales, estatales o departamentales serán periferia con respecto al gobierno nacional, pero centro con respecto a los locales, zonales o municipales.

Por la importancia que le otorgamos al proyecto político estratégico, en el que se inscribe la descentralización, y el valor que le damos a la idea de sistema político local –inserto en el sistema político nacional– es que consideramos fundamental incorporar al estudio del tema estudiado el análisis de los partidos políticos. Éstos son, generalmente, “estructuras centralizadas ya no pueden canalizar la vasta gama de intereses de la sociedad” (Palma Carvajal, 1995:49) pero su rol es fundamental en los procesos descentralizadores por su capacidad de control de los cambios institucionales⁴⁸ y porque son necesarios para procesar los conflictos pluralistas naturales en una “democracia integral” (Bobbio, 1984). Pero, además, aunque resulte contradictorio para un pensamiento que se basa en falsas antinomias⁴⁹, el rol de los partidos es fundamental para los actores sociales. Palma Carvajal (1995) sostiene que si se pretende la autonomía de la sociedad civil, así como el fortalecimiento de los grupos que la componen es necesario un sistemas de partidos con sólidas raíces en la vida comunal. El sistema político define sus canales de carrera política que, como es lógico, muchas veces empieza por lo territorial, en la esfera municipal y *un sistema político sólido no tendría que invadir otros canales sino respetar su autonomía* en un juego que no es totalmente cooperativo sino que incluye el conflicto” (Pág.49) –subrayado nuestro-. Tenemos claro que es necesario que los partidos se renueven pasando a actuar “mas que tomadores de decisiones concertadores y articuladores” (Jordana, 2000 a:7). Pero esto no se hace por decreto ya que implica una transformación en la cultura y las prácticas políticas muy profunda que requiere, entre otras cosas, la interacción con los actores representantes de intereses.

Con este enfoque pretendemos sumarnos a las nuevas corrientes de las ciencias sociales, que incorporan a los actores locales estudiando sus redes socio-gubernamentales⁵⁰. Este abordaje de la descentralización del sistema político es el que hemos desarrollado en la propuesta metodológica de nuestra investigación pero focalizando en las relaciones entre el sistema político local y el subnacional.

3. Descentralización como Relaciones Intra o Intergubernamentales y “enraizamiento” como redes socio-gubernamentales.

El marco conceptual dentro del que se ubica nuestro abordaje sobre la descentralización es el de Reforma del Estado en los términos manejados por el enfoque neoinstitucionalista histórico-estructural y las nuevas tendencias de las ciencias sociales aplicadas a lo urbano descritas anteriormente.

Dentro de múltiples dimensiones⁵¹ de la descentralización se presenta la dimensión político-institucional relacionada con la división político-territorial del Estado y con la distribución horizontal-territorial del poder en éste y entre él y la sociedad. Esto último, hace a la participación y es justamente de lo que nos ocupamos en nuestra investigación.

Antes, es necesario recordar que tanto la centralización como la descentralización pueden considerarse como dos formas de organización: político-territorial y económico-territorial del Estado. Como tales, insistimos, pueden servir a distintos fines según el proyecto histórico-social y político en que se enmarquen, por un lado; y tomar distintos contenidos según los paradigmas teóricos en que se inspiran, con sus diferentes visiones del Estado y de su relación con la sociedad civil, por otro. Por lo tanto explicitaremos, sucintamente, algunas definiciones conceptuales, basados en el recorrido teórico anteriormente expuesto.

⁴⁸ Jordana nos dice en los países menos descentralizados los partidos han contribuido a frenar el desarrollo de la descentralización. “Si las reglas electorales y de representación no incentivaban una implicación de los partidos en la política local, la descentralización generalmente se ha paralizado, no se a puesto en practica o bien ha retrocedido” (Jordana, 2001:9).

⁴⁹ Sobre el tema del papel de los partidos y de los movimientos sociales recomendamos el clásico trabajo de Offe (1992)

⁵⁰ Además, no debemos olvidar que el análisis debe contextualizarse en otras dimensiones del mismo fenómeno (socio-política, socio-económica y la socio-cultural) para poder aprehenderlo en su integralidad y complejidad.

⁵¹ La dimensión económica ligada al desarrollo local, la social relacionada con la distribución socio-demográfica de la población y con los regionalismos e identidades culturales territoriales, y política vinculada a la distribución del sistema de político. Dentro de ésta última se encuentra la descentralización del Estado a la que denominamos “descentralización político-institucional”. Ver Veneziano, A. (1999a y 2003a)

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 la reforma del Estado*. Pero esta definición de descentralización se vincula con la participación en su doble carácter:

1. Por un lado, es una *forma de producción de políticas públicas*, está dirigida a satisfacer las necesidades vinculadas a la prestación de servicios y de determinados bienes sociales (políticas sociales y de desarrollo entre otras).
2. Por otro, como transformación institucional *implica un diseño institucional del Estado que*, para lograr ser eficaz y eficiente, *debe ligarse a la representatividad y a la participación política*.

Como toda reforma del Estado la descentralización puede tener múltiples objetivos (eficiencia, autonomía, bienestar, democratización, etc.). A nosotros nos interesa centrarnos en uno de ellos: fomentar la participación ciudadana. Suponemos, por nuestro marco conceptual, que el logro de este objetivo se vería plasmado en mayor grado de gobernabilidad local⁵² definida como la capacidad de diseñar e implementar políticas públicas por parte del Estado, en este caso del Estado a nivel municipal. La gobernabilidad también puede entenderse como “el mejor ajuste entre las políticas y las preferencias ciudadanas” (Jordana, 2001) lo que redundaría en la legitimidad de éstas y de las instituciones de la que emanan.

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

1. como *forma de producción de políticas* -reforma en los modos de producir políticas- apunta a dar mayor gobernabilidad ya que busca producir políticas sociales o de desarrollo así como servicios que procuran ser eficientes en sus resultados acercándose o integrando las demandas y las iniciativas locales. Esto da a los gobiernos locales, municipales y nacionales, una “*legitimidad por resultados*”, por las políticas efectivamente implementadas.
2. 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” -valga la redundancia- sino que se crean una “*legitimidad por procedimientos*”, mecanismos de participación y de representación.

Este doble carácter de la descentralización, a su vez, se vincula con la participación de dos maneras diferentes:

1. en el primer sentido, como *forma de producción de políticas*, estamos refiriéndonos a “las políticas descentralizadas” que 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 en el diseño e implementación de políticas públicas si quiere lograr un alto grado de gobernabilidad local. Si bien se trata de “*políticas descentralizadas*” (salud, educación, infancia, desarrollo, etc.) es claro que esta forma de producción de políticas implica una reforma del Estado cuando este viene diseñando e implementando sus políticas en forma centralizada siguiendo una lógica sectorial-verticial. Reforma que supone un cambio no sólo en su organización sino en la priorización de los actores que reconoce como interlocutores. Implica pasar de la interlocución de actores sectoriales y corporativos a actores territoriales y asociativos. Al incorporar redes horizontales-territoriales y organizarse en función de éstas la descentralización cambia radicalmente la forma de producción de políticas y puede consolidar la gobernabilidad local.
2. en el segundo, como *diseño institucional del Estado*, la descentralización implica la creación o el fortalecimiento de instituciones gubernamentales periféricas⁵³ más o menos coordinadas, más o menos

⁵² Usamos la expresión “gobernabilidad local” para rescatar el concepto que se usa en la mayoría de la bibliografía pero el ámbito local para nosotros es el que se da a nivel inframunicipal. Sobre el concepto, concordante con la definición de los neoinstitucionalistas histórico-estructurales, ver Boschi, Renato (1999).

⁵³ Subnacionales o subprovinciales, propiamente locales.

autónomas del centro con el objetivo de aumentar la gobernabilidad de todo el sistema institucional. Sostenemos que este fortalecimiento sólo es posible si esas instancias gubernamentales periféricas se relacionan intensamente con la sociedad local. Esto no sólo le permitirá capitalizar el “capital social” –valga la redundancia- para las instituciones sino que otorgaría una legitimidad de las políticas, no por sus resultados, sino por la legitimidad de las formas de producirlas, del diseño institucional por medio del cual se procesan. Si el diseño institucional de la descentralización permite que las políticas sean producto de un proceso colectivo de deliberación democrática en donde participan los actores implicados es presumible que tendrá mayor legitimidad que políticas diseñadas e implementadas “desde arriba”. Se trata de una “legitimidad por procedimientos” –o procedimental- que tendería a aumentar la gobernabilidad de todo el sistema institucional.

Si el diseño institucional está orientado a fomentar la representación de distintos intereses -o no lo está- es fundamental desde nuestro punto de vista para la determinación de la autonomía y la capacidad del Estado (Skocpol, 1981 y 1985). De esta manera la descentralización como formato o diseño institucional también se vincula con la gobernabilidad porque el Estado se organiza a sí mismo para capitalizar los aportes de las redes horizontales de cooperación que se dan a nivel de los actores socio-territoriales. Evidentemente eso nos remite a la creación de espacios de representación de intereses en la producción de políticas públicas vinculada a modelos de gestión participativos.

Aunque, recordemos, la descentralización como diseño institucional o forma de producción de política -así como los espacios de participación que crea- es efectiva en el marco de una descentralización basada en determinado paradigma, con una específica conceptualización de sociedad, y un proyecto político estratégico que establece los objetivos públicos que la orientan.

Así, un supuesto central de nuestro marco conceptual es que la descentralización puede consolidar la gobernabilidad local –y la gobernabilidad en general- que tienen los organismos o instancias centrales (gobiernos nacionales o provinciales o departamentales) ya que otorga legitimidad –procedimental 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 políticas públicas, e incluso, en el propio proceso de construcción del diseño institucional*⁵⁴.

La *participación política*, sin la pretensión de desarrollar este concepto, es aquí concebida en un sentido amplio: por un lado, como representación político-ciudadana a través de la participación electoral, con instituciones mediadoras como los partidos, con el fin de la conformación del gobierno (Dahl, 1987) o del control sobre él; y 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 rediseño institucional. En el segundo sentido, nosotros consideramos la participación, en forma concordante con el concepto de “enraizamiento”, como “una fórmula de desarrollo institucional para integrar intereses sociales y económicos en el proceso político incorporando fórmulas de deliberación para que éstos tomen decisiones sobre temas políticos” (Jordana, 2001:6)

Bajo esta concepción de participación y de descentralización como diseño institucional, descentralizar implica, 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 diseño e implementación de políticas públicas* y, por otro, *una transformación de la estructura institucional del Estado para cumplir esta función gubernativa*.

La descentralización supone, entonces, *un proceso de creación de redes mediante las cuales se gobierna que incluye redes de relacionamiento entre los distintos niveles de gobierno y redes de participación de actores socio-políticos en los procesos gubernamentales* que influyen en la estructura institucional del Estado. Se trata de redes intra o intergubernamentales y de redes socio-gubernamentales entrelazadas en el proceso de las políticas. Recién ahora llegamos a una definición de descentralización que la vincula a la participación de manera explícita y que usamos en la investigación del caso estudiado.

⁵⁴ 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.

Está claro que aquí estamos hablando de mecanismos de gobernanza política como articulación socio-política que opera en los sistemas políticos (Rhodes, 1997; Mayntz, 2000). Nosotros la entendemos –como sostuvimos– como la creación de instancias o redes socio-gubernamentales que vinculan actores sociales y políticos en la co-dirección, cogestión o interacción en torno a las políticas.

En la concepción descrita la participación determina el éxito de la descentralización político-institucional. En términos de nuestro marco conceptual: la gobernanza política condiciona la gobernabilidad. Dicho de otra manera, una “descentralización participativa” implica un diseño institucional que procure la gobernabilidad – como capacidad autónoma del Estado- debe instrumentar mecanismos de gobernanza a través del “enraizamiento” de éste en la sociedad.

Nos interesan, así, las Relaciones Integubernamentales pero también el efecto de las redes sociogubernamentales que articulan al Estado con la sociedad que abordamos bajo el concepto de “enraizamiento” de Peter Evans (1995).

4. Factores que de los que depende la descentralización.

Hasta ahora esbozamos las distintas concepciones paradigmáticas de la descentralización y explicitamos nuestro marco conceptual para el análisis de la descentralización. En él intentamos articular los dos conceptos fundamentales gobernabilidad y enraizamiento del Estado, que guiaron nuestra investigación sobre el caso de Montevideo. Luego abordamos la idea de “sistema político local”, de descentralización como Relaciones Intergubernamentales indisolublemente vinculada -en las concepciones de “descentralización participativa”-, al de la participación como el enraizamiento a través de instancias o redes socio-gubernamentales.

En este recorrido hemos ido mencionando algunos factores de los que depende el carácter y el éxito de los diseños institucionales y las políticas públicas descentralizados, trátase de un gobierno nacional o subnacional. Aquí pretendemos resumirlos y exponerlos en orden de prioridad según nuestra visión para la investigación desarrollada..

- 4.1 El principal factor, como se deduce de este trabajo, es el *paradigma* en que se inscribe la descentralización implementada, fundamentalmente en que concepción de Estado, de sociedad y de interacción entre ambas. Sin embargo, no debemos dar por supuesto que un gobierno conservador se adscribirá a un paradigma del mismo sentido y viceversa. Estos son niveles de la realidad diferentes y se presentan combinados en forma compleja ya que, muchas veces, los paradigmas de base de las políticas no aparecen explicitados ni en ellas, ni en las propuestas de actores sociales y políticos, ni en las recomendaciones de consultores o de organismos internacionales.
- 4.2. En este sentido, la descentralización también depende del *proyecto político estratégico* en el que el papel fundamental corresponde al partido de gobierno⁵⁵. Además de tener un componente paradigmático importante que se plasma en un diagnóstico de los problemas y propuestas de las políticas más acertadas para resolverlos. El elemento para nosotros central para determinar el carácter neoconservador o “progresista” este proyecto es el componente redistributivo de las políticas y el carácter inclusivo de la democracia⁵⁶.
- 4.3. El fenómeno estudiado también depende del factor priorizado en nuestra investigación que creemos que es fundamental en el análisis de la descentralización si lo contextualizamos en la realidad en que se aplica. Este es el *diseño institucional* en la medida en que es, a la vez, construcción de los actores implicados y marco de constreñimiento para su acción.

⁵⁵ En este sentido nos parece interesante el planteo de Melo (1995) nos dice que las políticas públicas son producto de un proceso que descansa sobre un tríptico formado por: el proyecto de gobierno; la capacidad de gobernar lo que nosotros definimos como fundamental para la gobernabilidad-; y las condiciones de gobernabilidad. Ver también Müller (1996) y De Castro (1997)

⁵⁶ Con respecto a las políticas redistributivas o distributivas se habla de “equidad”, entre otros temas. Con respecto a la democracia inclusiva nos parece que, además de incorporar lo anterior, deber compensar la representación de los sectores sub-representados en el sistema político.

- 4.4. Evidentemente, para nosotros este diseño institucional, en el marco de determinado paradigma y proyecto político específico, se plasma en *instancias y mecanismos de participación* de los ciudadanos y sus niveles de éxito. Estas pueden ser más instrumentales a una reforma del Estado orientada al mercado o al ciudadano. En esta segunda es que aplicamos en nuestra investigación el concepto de gobernabilidad alternativo conservador y el de “enraizamiento”.
- 4.5. La descentralización también está en función del *desempeño y relacionamiento de los actores institucionales dentro del gobierno*. En este sentido nosotros estudiamos lo que denominamos “relaciones intragubernamentales” que tiene una dimensión que se relaciona con el desempeño institucional general pero no termina en él, como se insiste en mucha bibliografía sobre el tema.
- 4.6. El otro fenómeno del que depende el éxito de la descentralización, de acuerdo al abordaje de nuestra investigación- de la *acción de los partidos y actores socio-territoriales en relación al gobierno municipal pero también en relación entre ellos*. Esto se plasma en nuestra idea de sistema político local. En este sentido destacamos el rol de los partidos que tiende a ser desvalorizado en visiones movimientistas o idealizadoras de lo local.
- 4.7. En el caso de una descentralización de un gobierno subnacional, de las *relaciones del sistema político nacional y subnacional*, no sólo de las Relaciones Intergubernamentales de gobiernos multiniveles. Nosotros, en nuestra investigación, tomamos este factor como parámetro.
- 4.8. La *cultura política* de las elites y de la ciudadanía es determinante del éxito de cualquier proyecto descentralizador –sea de una institución o de alguna política específica-. El centralismo incorporada a ésta, el dúo Estado Benefactor/asistencialista y ciudadanía pasiva o demandante, y el carácter más o menos participativo de la ciudadanía son elementos fundamentales a la hora de analizar –o implementar- una política descentralizadora.
- 4.9. Un factor fundamental, que en nuestra investigación consideramos como contextual en función de sus objetivos y su corte analítico, es el de *capital social* al nivel territorial y al nivel del país del que se trate. Si existe tejido asociativo y su relación con lo territorial es determinante para cualquier política de descentralización y, en este sentido, es fundamental tenerlo en cuenta a la hora de su análisis.
- 4.10. Otro elemento que nosotros apenas mencionamos como contextual para la problemática planteada, es el *desempeño institucional general* que, a su vez, depende del relacionamiento de actores dentro del gobierno municipal –incorporando a los actores burocráticos y profesionales y técnicos- y del recorrido y características de la institución analizada.
- 4.11. Otro corte diferente hace énfasis “condiciones iniciales” (Cabrero Mendoza, 1996) de la implementación de la descentralización. A partir de ellas el autor esboza posibles estrategias de los actores institucionales que determinan diferentes escenarios. Nosotros incorporamos algunas de esas condiciones iniciales en las conclusiones de este trabajo, aunque lo hacemos en términos de factores que han influido en la descentralización del caso estudiado.

IV) BIBLIOGRAFIA

- AROCENA, José: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 1995.
- ARRETICHE, Marta "Mitos da descentralizacao: mais democracia e eficiencia nas políticas públicas", *Revista Brasileira de Ciências Sociais* N° 31, 1996
- ATKINSON, M. & COLEMAN, W. "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Network in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, Vol 19, 1989.
- BENET, Robert J: *Decentralization, Intergovernmental Relations And Markets: Toward A Post-Welfare Agenda*. O.U.P., 1990.

- BOBBIO, Norberto(1984): "Democracia Representativa y Democracia Directa", in N., Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BOSCHI, Renato. "Descentralização, clientelismo e capital social na governação urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador", *Revista DADOS Nº 4*, Rio de Janeiro, 1999.
- _____. "Governança democrática e participação: comparando duas cidades". Ponencia presentada a "La reunión del Global Urban Research Initiative" (GURÍ), Salvador de Bahia, 1997
- BOISIER, Sergio: "Los escenarios del desarrollo descentralizado en América Latina". ILPES, Santiago de Chile, 1994.
- _____. "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas", ILPES, Santiago de Chile, 1992.
- BORJA, Jordi "El Gobierno del Territorio de las Ciudades Latinoamericanas", *Revista Instituciones y Desarrollo, Edición Especial*. Instituto Internacional de Gobernabilidad/PNUD, 2001.
- _____. et CASTELLS, Manuel. *Local y global. la gestiona de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus, 1997.
- _____. & CALDERON, Fernando, *Descentralización y Democracia: Gobiernos Locales en América Latina*. Santiago de Chile, CLACSO/SUR/CEUMT, 1989.
- BOISIER, Sergio "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas", ILPES, Santiago de Chile, 1992.
- BOURDIEU, Pierre (Coord.): *A miseria social*. Petrópolis, Vozes, 1998.
- BRENNAN, Geoffrey & BUCHANAN James M.: *The reason of rules: constituional political economy*. Cambridge University Press, New York, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luis C.: *Reforma del estado para la ciudadanía. la reforma gerencial brasilera en perspectiva internacional*. Eudeba/CLAD, Buenos Aires, 1999.
- _____. y CUNNIL GRAU, Nuria (edits): *Lo publico no estatal en la reforma del estado*. Paidos/ CLAD, Buenos Aires, 1998.
- CABRERO MENDOZA, E. "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional: retos y experiencias". *Revista Nueva Sociedad Nº 142*, Caracas, 1996.
- CALAME, Pierre y André TALMANT: "De la reforma administrativa a la gobernancia" en _____. *Con el estado en el corazon: el andamiaje de la gobernancia*, Trilce, Montevideo, 2001.
- CARRION, Fernando: *La ciudad construida, urbanismos en america latina*. FLACSO. Quito, 2000.
- _____. y P. VELARDE. *Municipio y democracia. gobiernos locales en ciudades intermedias de america latina*, Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1991.
- CASTELLS, Manuel: *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional*. Alianza Edit., Madrid, 1998.
- _____. *Crisis urbana y cambio social*. Siglo XXI, Madrid, 1981.
- _____. *La cuestion urbana*. Siglo XXI, Madrid, 1974.
- _____. *Problemas de investigacion en sociologia urbana*. Siglo XXI, Buenos Aires, 1971.
- CAVAROZZI, M. "Consolidación democrática y reconstrucción de la economía en América Latina", **Revista de la UNAM**, junio 1992
- CLARK, Terry: "The New Political Culture: Alltaeglichung of a radical Interpretation", Ponencia al Comité de Investigación del Congreso de Sociología, Montreal, 1998.

- CLEMENTE, Adriana: "Descentralización y desarrollo en América Latina, las contradicciones de una ecuación incompleta", WWC/UTD/IIED-AL. 2002
- COHEN, J.; J. ROGERS.y Andreu ARATO: SOCIEDAD CIVIL Y TEORIA POLITICA. FCE, Mexico, 2000.
- CORAGGIO, J. L. "Propuesta descentralizadora: límites y posibilidades" en AECI/IMM/CAM: *Descentralización y participación ciudadana.* Montevideo,1994.
_____. "Las dos corrientes de la descentralización". En *Cuadernos del CLAEH N°56*, Montevideo, 1991a.
_____. *Ciudades sin rumbo*, SIAP/Ciudad, Quito, 1991b.
- CRUZ, Nicandro: "La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática: Sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental" *Dhial N°15*, IIGov, Barcelona, 2001, www.iigov.org
- CUNILL GRAU,Nuria: *Participacion ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratizacion de los estados latinoamericanos.* Edit. CLAD, Caracas, 1991
_____. "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en busca de nuevos sentidos". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia, n° 7/1995.*
- DAHL, Robert: *Prefacio a la teoría democrática.* Edit.Guernika, Mexico, 1987.
- DINIZ, Eli. (1997), *Crise, Reforma del Estado E Governabilidade.* Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.
- EVANS, Peter: "State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development". Berkeley, IAS, 1997.
_____. "Government Actino, Social Capital and Developmente: Reviewing the Evidence on Synergy", *Wold Developmente* 24.6, 1996.
_____. *Embedded autonomy: states and industrial transformation.* Princeton University Press, New Jersey, 1995
_____. "O estado como problema o soluçao". *Lua Nova N° 28/29.* San Pablo, 1993.
- FINOT, Iván: "Descentralización en América Latina: teoría y práctica", ILPES/ONU/CEPAL, Santiago de Chile, 2001.
_____. "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina", (<http://www.clad.org.ve>), 2000.
- GUIDDENS, Anthony. *Más allá de la izquierda y de la derecha. el futuro de las politicas radicales.* Cátedra, Madrid, 1996.
- GRANOVERTER, M.: "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddeness", *American Journal of Sociology*, 1985
- GUEDDES, Barbara: "Building State Autonomy in Brazil, 1930-64", *Comparative Politics N° 2*, 1990.
- HAGGARD, S.y KAUFMAN, Robert: *The political economy of democratic transitions.* Princeton: Princeton University Press,1995.
- HARDOY, J.E.: "La investigación urbana en América Latina durante las últimas décadas", en Coraggio, J.L.: *La investigación urbana en américa latina.* T.III. Edit. Centro Ciudad, Quito, 1990.
- HELD, David: *Modelos de Democracia*, México, Alianza, 1992.
- HIRSCHMAN, Albert O.: *Salida, Voz y Lealtad.* México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- HUNTINGTON, Samuel P.: *La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx.* Edit. Paidós. Buenos

Aires, 1995.

JORDANA, Jacint: "Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: Una Perspectiva Institucional", Documento de Trabajo I-22EU, Washington DC, BID/INDES, 2001.

_____. "La Influencia de las Relaciones Intergubernamentales en los Procesos de Descentralización en América Latina". Ponencia Presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2000.

_____. "El análisis de las policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado", *Gestión y Analisis de Políticas Públicas* N° 3, mayo/agosto 1999.

KRUEGER, Anne: "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review* N° 64, 1974.

LANZARO, J. (Coord.): *La segunda transición en el Uruguay*. FCU, Montevideo, 2000

_____. "Gobiernos departamentales y gestión pública en el ámbito municipal" en AECI/IMM/CAM. **Descentralización y Participación Ciudadana**. Edit. Trilce. Montevideo, 1994.

LAURNAGA, M.E: "La compleja tarea de simplificar la ingeniería de la descentralización", en IMM: *10 años de descentralización, un debate necesario*, Montevideo, 2000.

_____. LAURNAGA, M.E y GUERRINI, Aldo: "Del buen vecino al Intendente emperador", *Revista de Ciencia Política* N° 6, Montevideo, 1996.

LECHNER, Norberto: "Tres formas de coordinación social", *Revista de la CEPAL* N°61, abril 1997.

LICHA, Isabel: "Las redes de políticas sociales: un desafío de la gerencia social" (paper). INES/BID, Washington D.C., agosto 2001a.

_____. "La Gerencia Social como un Enfoque Innovador y Democratizante de la Gestión Municipal". Washington D.C, INDES/BID. 2001b.

MANN, Michael: "The autonomous power of State" en *Archives Européennes de Sociologie* 25, 1984

MARSH, D. "The development of the policy network approach", en David Marsh; *Comparing policy networks*. Open University Press, Buckinham 1998

MAYNTZ, Renate: "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Revista del CLAD* n° 21, 2001.

_____. "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 7, IIG/PNUD, 2000

MELO, Marcus André: "Federalismo e política fiscal: as vicissitudes da descentralizacáo", en Filgueira, C.H; Midaglia, C. y Thumser, J.P: *Desafíos de la seguridad social*, Editorial Trilce, Montevideo, 1997.

MÜLLER, A. *A gestao territorializada de governos municipais*, CLAD, Caracas, 1996

NARBONDO, Pedro: "Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado?", en Ramos, Conrado (Edit.): *La reconstrucción gerencial del Estado: enfoques políticos sobre la "Nueva Gestión Pública"*. EBO, Montevideo, 2003.

NARBONDO, P. y C.RAMOS: "Capacidad estatal de conducción" en Calamé, P. Y A.Taltmant: *Con el Estado en el corazon, el andamiaje de la gobernanca*. Trilce, Montevideo, 2001.

NOGUEIRA, Marco A. "A Sociedade Civil Contra a Politica?", *Perspectiva*, SEADE, vol 9, 1994.

_____. "Democracia Política, Gobernabilidad y Representación" *Revista del CLAD* n° 1, 1994.

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

- O'DONNELL, G. "On the State, Democratization and some conceptual Problems: a Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries", in Lawrence Whitehead (ed) *Economy liberation and democratization: explorations of the linkages, world development, special issue*. Pergamon Press, New York, 1993.
- OFFE, Claus: "Los Nuevos Movimientos Sociales Cuestionan los Límites de la Política Institucional" in K. Offe, *Partido Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid, Ed.Sistema. (1992)
- PALMA CARVAJAL, Eduardo. "Descentralización y Democracia: El Nuevo Municipio Latinoamericano". *Revista de la CEPAL*, n° 55, 1995.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoría democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- PENFOLD, Michael "Descentralization y mercado en América Latina", *Revista del CLAD* N° 16. Junio 2000.
- PETERS, Guy B.: *Globalization, institutions and governance*, 1998
(<http://www.iue.it/RSC/Peters>).
- _____. "Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso", en *Revista Dados* N° 3, 1992.
- PUTNAM, R..D.: *Comunidade e democracia: experiencia da Italia moderna*. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 1996a.
- _____. *Para hacer que una democracia funcione. la experiencia italiana en descentralizacion administrativa*, Ed. Galac, Caracas, 1996b
- _____. "The prosperous community: social capital and public life", *American Prospects* N° 13, 1993.
- RABOTNIKOF, Nora: "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM", *Perfiles Latinoamericanos* N° 15, diciembre 1999.
- RHODES, R.A.W. *Understanding governance: policy network, governance, reflexibiti and accoutability. public policy and management*. Bristol, Bukinham, 1997
- _____. *Beyond westminster and whitehall*, London Sindney Wellington, Londres, 1988.
- RODRIGUEZ VILLASANTE, T.: *Las ciudades hablan. identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas* Nueva Sociedad, Caracas, 1999
- SKOCPOL, Theda: "Brining the State back: strategis of analysis in current research", en P.Evans, D.Rueschemeyer y T.Sckocpol: *Briging the stateback in*. Cambridge University Press, 1985.
- _____. "El Estado Regresa al Primer Plano: Estrategias de Análisis en la Investigación Actual", *Zona abierta*, n° 50, 1989.
- SUBIRATS, J. "Articulación de intereses en la esfera pública", *Rev. Política y Sociedad* N° 3, Madrid, 1989.
- _____. "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas" en Font J (coord) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona, 2001.
- VENEZIANO, Alicia: *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*, INAP, Madrid, 2005.
- _____. "La necesaria y compleja articulación de la descentralización con el desarrollo local, la participación y la reforma del Estado", Primer Premio Fernando Albi para Iberoamérica., Diputación de Alicante, Alicante, 2003ª.
- _____. "La reforma constitucional y su impacto sobre la descentralización municipal y local en Uruguay" en *Revista Prisma* N° 13, 2000.
- _____. "La descentralización: un tema complejo y cada vez menos difuso" en *Revista PRISMA* N° 5, UCUDAL, (1996).