

Instituto de Ciencia Política

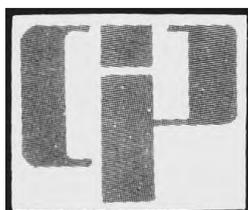
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

La descentralización en las ciencias de lo urbano

Alicia Veneziano Esperón

Documento de Trabajo N° 14
1997



Agradecimientos

Este trabajo representa el esfuerzo de más un año y medio de investigación como parte del Doctorado en América Latina Contemporánea del Instituto Ortega y Gasset - adscrito a la Universidad Complutense de Madrid- bajo la tutoría del Dr. Tomás Rodríguez Villasante y la co-tutoría del Dr. José Arocena. Se pudo realizar la investigación y concurrir a una serie de encuentros académicos en España que fueron fundamentales para este trabajo gracias al financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional de dicho país para realizar el doctorado. El último año de la investigación se realizó en el marco de mi investigación en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay.

Quiero agradecer a las instituciones y personas antes mencionadas; a mi profesor Manuel Castells por sus ideas iniciales; al Sociólogo y compañero Eduardo De León por sus constructivas críticas; y a Master Rut García, becaria por el Programa Intercampus de la Agencia Española de Cooperación Internacional por su colaboración.

INDICE

| | Pág. |
|---|------------|
| INTRODUCCION..... | 1. |
| I) LAS CIENCIAS SOCIALES URBANAS ENTRE EL OPTIMISMO INSTITUCIONAL Y EL SOCIETAL..... | 12. |
| 1. ENFOQUE FORMALISTA | 12. |
| 1.1. Perspectiva jurídica..... | 14. |
| LA DESCENTRALIZACION JURIDICA | |
| - Descentralización en sentido amplio | |
| - Desconcentración | |
| - Descentralización administrativa | |
| - Descentralización autonómica | |
| - Descentralización política | |
| 1.2. Perspectiva administrativa..... | 18. |
| LA DESCENTRALIZACION ORGANIZATIVO-ADMINISTRATIVA | |
| 2. ENFOQUE MODERNIZADOR. | 19. |
| 2.1. El optimismo estatal del desarrollismo (años 50)..... | 21. |
| LA DESCENTRALIZACION en el DESARROLLISMO..... | 26. |
| 2.2. El optimismo societal del dependentismo (años 60)..... | 27. |
| LA DESCENTRALIZACION MARXISTA-DEPENDENTISA..... | 35. |
| 3. ENFOQUE DEL CONSENSO | 35. |
| (70s en Europa y 80s en América Latina) | |
| 3.1. Enfoque institucional: el optimismo en las nuevas instituciones democráticas..... | 37. |
| LA DESCENTRALIZACION COMO REFORMA POLITICO-ADMINIS- TRATIVA..... | 47. |
| 3.2. Enfoque societal: el optimismo en el regreso de los movimientos sociales..... | 50. |
| LA DESCENTRALIZACION COMO SOCIALIZACION DEL ESTADO... | 56. |

| | |
|---|------|
| 4. CRISIS DEL OPTIMISMO..... | 57. |
| 4.1. La descentralización privatizadora..... | 69. |
| La ruptura de los consensos sobre descentralización | |
| La descentralización: ¿solución de qué? | |
| 4.2. Confluencia involuntaria..... | 74. |
| Puntos de confluencia. | |
| Discursos confluyentes: | |
| - Discurso neoliberal, tecnocrático y neoconservador | |
| - Las tendencias en las ciencias sociales | |
| - Las prácticas de los actores políticos y sociales | |
| - Discurso reformista | |
| II) EL REGRESO A LA GLOBALIDAD... .. | 87. |
| 1. LA DESCENTRALIZACION COMO PROCESO INTEGRAL..... | 102. |
| 1.1 Evaluación de las políticas descentralizadoras | |
| latinoamericanas | |
| 1.2. Revisión crítica de los enfoques anteriores | |
| 2. PISTAS POR DONDE CIRCULA EL PENSAMIENTO | |
| URBANO ACTUAL..... | 107. |
| 2.1. Antinomia local-global. | |
| 2.2. Societalismo-estatalismo. | |
| 2.3. Actor-estructura: la revalorización del actor social | |
| 3. ESTUDIO DE LAS NUEVAS TENDENCIAS EMPIRICAS | |
| LOCALES..... | 114. |
| 4. CRITICAS AL ESTADO ACTUAL DE LAS CIENCIAS | |
| SOCIALES DE LO URBANO..... | 114. |
| III) CIENCIAS DE LO URBANO: LAS LINEAS DE | |
| CONTINUIDAD..... | 116. |
| 1.1. Societalismo-estatalismo | |
| 1.2. Estructuralismo-historicismo | |
| 1.3. Funcionalismo-estructuralismo | |
| 1.4. Temas que se replantean. | |

1.5. Investigación y Estado: investigadores "teóricos" e investigadores "prácticos".

| | |
|---|-------------|
| DESCENTRALIZACION: SU EVOLUCION, SUS CONTINUIDADES Y SUS RUPTURAS..... | 123. |
| - La descentralización como mecanismo político-administrativo..... | 124. |
| LA VINCULACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN Y LA DEMOCRACIA..... | 127. |
| - Participación y descentralización: apuntes sobre su relación..... | 127. |
| - Democracia y descentralización: una vinculación problemática | 129. |
| IV) CONCLUSIONES..... | 134. |
| V) BIBLIOGRAFIA..... | 141. |

INTRODUCCION

La descentralizacion es un tema complejo, de múltiples dimensiones, que puede ser abordado desde distintas perspectivas, por lo que se incluye en distintas temas de investigacion: modernizacion o reforma del Estado, reforma politica, desarrollo local, democracia, participacion, gestion pública, politicas sociales, etc.

Las ciencias sociales aplicadas a lo urbano concibieron el tema según distintos enfoques que se dieron en forma predominante según las etapas por las que estas fueron atravesando las ciencias sociales modificando, según el contexto: los paradigmas teoricos, las prioridades tematicas, la disciplina social preponderante, las metodologias, y las concepciones sobre el rol de los cientistas sociales con respecto a la sociedad y al Estado.

Los diferentes enfoques, enfatizan aspectos de los problemas que son más o menos relevantes para los objetivos de cada investigación, pero no lo son "en sí", sino que corresponden a prioridades analíticas y no ontologicas.

En este trabajo pretendo hacer un relevamiento de esos enfoques y su vision de la descentralizacion. En cada etapa prima un enfoque pero eso no quiere decir que los otros desaparezcan, mas bien se superponen, enfrentan e influyen mutuamente. Cada uno tiene sus prioridades tematicas que enfatizan aspectos de los fenómenos que son más o menos relevantes en función de prioridades analíticas y no ontológicas. Por eso, es muy dificil un trabajo como el que me propongo sin caer en el fácil esquematismo en la clasificación y análisis de autores y bibliografia o, en el error inverso, no ver detras de esta complejidad lo que hay de común en cada enfoque del tema.

La evolución de las ciencias sociales de lo urbano -y las ciencias sociales en general- se puede analizar priorizando distintos ejes como ser: el carácter estructural o historicista de los paradigmas dominantes; la dimensión de los fenómenos urbanos que se privilegia (física, económica, social, cultural o política); los problemas que focaliza (desarrollo local, marginalidad, etc.); el carácter de los actores que prioriza; o el énfasis en lo social o en lo político-institucional.

Aquí me interesa destacar este último aspecto: en lo político-institucional. Sostengo que, en las ciencias sociales aplicadas a lo urbano, se puede detectar un movimiento pendular en torno al eje "societalismo-estatalismo". Mientras que el primero percibe que desde el Estado se pueden solucionar los "males" de la sociedad, el segundo desprecia lo político y lo institucional esperando encontrar "las soluciones" en la "sociedad civil".

Sin embargo tomo posición y rescato algunas tendencias de las ciencias sociales de lo urbano que intentan trascender esta falsa dicotomía entendiendo las *relaciones entre sociedad y Estado* como un espacio de articulación y complementación y no como un juego suma cero.

Dentro de una visión transdisciplinaria pretendo aportar a una perspectiva integral y compleja de los fenómenos urbanos en base a una revisión que rescata críticamente distintos elementos conceptuales de los diferentes enfoques -que se presentaban como excluyentes unos de otros- intentando superar los reduccionismos en que pueden haber caído.

Por otro lado, intento mostrar que se da un proceso de revalorización de lo político, e intento exponer tendencias simultáneas hacia una ampliación del concepto de "lo político"¹.

Las disciplinas sociales dominantes en el campo de lo urbano -urbanismo, sociología, antropología, historia y geografía- han priorizado dimensiones imprescindibles para entender el análisis urbano, pero han descuidado la dimensión político-institucional. Sin embargo, los últimos enfoques desde la sociología y - algunos pocos autores- desde la ciencia política han comenzado a priorizar lo

¹ En el artículo "La descentralización: un tema complejo y cada vez menos confuso" intento cuestionar a De Mattos(1989) admitiendo que la descentralización, entendida en términos institucionales, no es una panacea (como él sostiene) pero tampoco una ficción: no se puede caer en despreciar los factores institucionales porque influyen en las estrategias y en la propia conformación de los actores.

político-institucional pero entendido en términos no antitéticos con lo social.

En este sentido, la ciencia política -por lo menos en América Latina- ha estado bastante ausente en esta reflexión. Creo necesario la incorporación de esta disciplina a la reflexión que se está dando en las ciencias sociales aplicadas a lo urbano. Para lo cual tengo claro que se deben, por un lado, trascender algunas visiones que oponen Estado y sociedad confundiendo cortes analíticos con ontológicos y, por otro, ampliar la visión de "lo político" para que trascienda el ámbito estatal.

Esta revisión tiene por finalidad aportar a la construcción teórica de interpretación de los problemas urbanos en general, y la descentralización en particular, para comprender los problemas políticos de las ciudades recogiendo los aportes de las distintos enfoques superando sus limitaciones. En definitiva reinterpretar críticamente estas corrientes a la luz de las preocupaciones de nuestro tiempo: la salida a la crisis económica y la profundización de la democracia.

Por último, no apunto a una definición formalizada y acabada del término descentralización, más allá de la utilidad de ésta a un nivel de generalización menor para estudios empíricos, sino a una reconstrucción racional y social de término.

Haciendo un recorrido histórico de los enfoques de las ciencias sociales aplicadas a los fenómenos urbanos intento sistematizar -y contribuir a crear- algunos instrumentos conceptuales (definiciones, tipologías e hipótesis) tanto de los enfoques sociales con que se estudió la descentralización como las definiciones de ésta.

En éste relevamiento sistematizo la definición del objeto de estudio, y los supuestos teóricos diferentes según el contexto socio-histórico. Como antecedente, haré referencia a etapas de los estudios sobre la temática urbana o regional en las que la descentralización no aparecía como un punto relevante, porque creo que es tan significativa la presencia de una determinada problemática como su ausencia.

En resumen, haré un análisis de los enfoques de la descentralización desde las ciencias sociales y, necesariamente, la relación de éstos con el contexto real e ideal en distintas etapas. Haré un recorrido por los enfoques prevalecientes desde las décadas de los 30 para detenernos en las etapas más cercanas: a partir de los 70s en Europa y los 80s en América Latina. Haré hincapié, fundamentalmente, en nuestro continente pero con referencias a las etapas por las que atravesaron las ciencias sociales a nivel más global.

La estrategia investigativa explicitada viene a ser el inicio de una investigación y el final de un proceso en el que se han hecho una serie de lecturas o trabajos con enfoques parciales. Este trabajo representa un esfuerzo de sistematización y síntesis de cuya embergadura soy consciente pero que no pienso agotar aquí sino tan sólo dar los primeros pasos. Pretende aportar así a la reflexión sobre la reflexión que se está procesando en el campo de lo urbano - específicamente en este tema- que urge dado el estallido de temas relacionados con este campo.

En una primera parte se estudia el tratamiento que hacen de la descentralización los enfoques prevalecientes en las ciencias sociales aplicadas a lo urbano hasta la actualidad. Intento mostrar que las ciencias de lo urbano, dentro de las ciencias sociales, han oscilado -durante varias décadas- entre el optimismo en las instituciones y el optimismo en la sociedad civil. Después de este largo período (formalismo, desarrollismo, dependentismo), se llega a una segunda etapa en que se da un consenso entre los "estatalistas" o "institucionalistas" y los "societalistas" que no dura demasiado para, recientemente, llegar a la etapa de crisis de ambos optimismos. En esta última etapa se da una confluencia involuntaria entre distintos actores y agentes sociales, políticos y económicos en cuanto a la descentralización como privatización o como reforma institucional, volviendo a reeditarse la antinomia entre "estatalistas" y "societalistas" en nuevos términos. Antinomia en la que parecen imponerse los "societalistas", entendiendo la sociedad como mercado, o como conjunto de entidades privadas colectivas pero, en todo caso, en la que el Estado y la política pasan a un segundo plano; dejando cada vez menor espacio para el enfoque contrario que cae en el "politicismo" de la ingeniería institucional de algunos discursos de reforma del Estado.

Analizo, en una **segunda parte**, el estado actual de la discusión sobre las ciencias sociales de lo urbano y, dentro de ella, la que se da en torno a la descentralización. En esta etapa se producen las evaluaciones críticas de las experiencias europeas y las primeras críticas a las políticas descentralizadoras más avanzadas de América Latina y se observa con atención las nóveles experiencias de gobiernos de izquierda en algunas ciudades latinoamericanas. La hipótesis que esbozo es que, en medio de la crisis de los paradigmas omnicompresivos, se van conformando una serie de tendencias que parecen dar cuenta del regreso a *globalidad superadora de los enfoques parciales* y los polos dicotómicos que pautaban las etapas anteriores, revalorizando lo político-institucional en equilibrio con lo societal. Se avanzaría así hacia una síntesis integradora siguiendo el eje "institucionalistas-societalistas".

En una **tercera parte**, intento, por un lado, rescatar las líneas de continuidad en ese aparente péndulo en que se han movido las ciencias sociales urbanas en cuanto a una serie de polos dicotómicos en distintos temas y, específicamente, en el tema de la descentralización. Las líneas de continuidad en los distintos temas sugieren el avance hacia la síntesis integradora entre los polos dicotómicos de enfoques anteriores. Por otro, relaciono los conceptos de participación, democracia y descentralización pero, sabiendo la complejidad de esta relación, sólo pretendo adelantar algunas ideas que necesitan un tratamiento específico que, en esta etapa de investigación, no es posible desarrollar.

Por último, a modo de **conclusiones** -siempre tentativas-, planteo la necesidad de enfoques sobre lo urbano de carácter integral y transdisciplinario. Con la intención de aportar a la reflexión sobre la reflexión que se está procesando en las ciencias sociales aplicadas a lo urbano intento articular temas como el de la descentralización político-institucional, la participación política y social, el desarrollo local en lo económico y el de los cambios socio-culturales que viven nuestras ciudades. Planteo la necesidad de trascender las posiciones doctrinales (mercado-política, partidos-movimientos sociales, Estado-sociedad civil, descentralización-centralización, etc.) y de recoger los aportes de los distintos enfoques que se dieron en la evolución de las ciencias sociales aplicadas a lo urbano.

Es necesario romper con el eje "societalismo-estatalismo" y poder establecer una visión integral de los fenómenos urbanos, en donde, además se tenga una visión de equilibrio entre la necesaria transdisciplinariedad y la especificidad de cada disciplina. Recién en ese marco esbozo algunas ideas sobre la descentralización como mecanismo político-institucional, haciendo que corresponda a un corte analítico y no ontológico, que es necesario complementar con abordajes de otras disciplinas.

ALGUNAS PRECISIONES PREVIAS.

Previamente al desarrollo de la temática específica de este trabajo es necesario hacer algunas precisiones sobre algunas concepciones que lo orientan y sobre algunas limitaciones de las que puede adolecer.

Lo urbano

Las disciplinas sociales aplicadas a lo urbano son tributarias de la evolución de las ciencias sociales pero es necesario precisar que "lo urbano" cada vez más constituye un campo de fenómenos que requieren un tratamiento específico. Sin embargo esto no quiere decir que deba existir una teoría general de lo urbano escindida de las ciencias sociales básicas. Más bien creo que la ciudad es una unidad de análisis e intervención donde convergen distintas disciplinas científica, no sólo sociales.

Contexto

La relación entre la investigación de determinado tema y el contexto en que se desarrolla es de mutua influencia y preguntarse "*¿qué se entendía por descentralización y por qué?*", no sólo puede ser un aporte a las disciplinas que la estudian sino, que es necesario para poder hacer nuestra propia definición del fenómeno y entender porqué lo hacemos.

El "contexto" a que me refiero no es sólo el real (socio-político, económico y cultural) sino el que hace referencia al conjunto de ideas socialmente vigentes y que influyen sobre el tema. El caso de la descentralización estas ideas son: sobre lo social, sobre la economía, el desarrollo o la planificación, por nombrar sólo algunas.

Esto es lo que Coraggio llama "contexto ideal"² y creo que es fundamental porque, en un determinado tiempo histórico, influye sobre la investigación y, a la vez, la producción investigativa retroalimenta este contexto ideal.

Por otro lado, el contexto ideal es producto del real y tiene, a su vez, influencia sobre él. Por eso una investigación reflexiva -como la que me propongo- sobre las ciencias sociales urbanas necesita un análisis contextualizado - en el sentido, no sólo de contexto ideal sino también real- de su evolución.

Por último, la relación entre el contexto real e ideal se basa en la concepción de paradigma como un sistema teórico, como un complejo sistema compartido de pensamiento que implica la existencia de una comunidad portadora del mismo en sus prácticas. Esta comunidad no es sólo de académicos sino de técnicos, planificadores, funcionarios, y actores políticos, sociales y económicos. Sin embargo, es necesario aclarar que, la adhesión a un paradigma no siempre da cuenta de una definición política y consciente de los investigadores.

La Descentralización como diseño institucional

La descentralización tiene el doble carácter de forma en que se diseñan o implementan las políticas públicas y de forma institucional del Estado. En este sentido, cuando se habla de "políticas descentralizadoras" se puede estar refiriendo a una política pública que intente redistribuir algunas tareas, competencias o servicios, o dividir territorialmente la ciudad de forma diferente dentro del marco jurídico-institucional vigente sin plantearse un cambio sustancial en la relación sociedad-Estado. Pero también puede referirse a políticas que intenten una reforma de éste, rediseñando su forma institucional y su relación con la sociedad. A mi me interesa aportar elementos teóricos para evaluar, prioritariamente, la descentralización como reforma del Estado en el segundo sentido: como forma o diseño institucional.

² Ver José Luis Coraggio: Ciudades sin Rumbo

Niveles de análisis

Arocena distingue niveles de análisis diferentes que considero de suma utilidad para pensar la descentralización:

1. el nivel de los **referentes culturales**, que se mueven en el ámbito de lo ideológico, que hacen alusión a las posiciones pro o anti-descentralización¹. Estos referentes están en la base de muchos planteos técnicos y políticos y creo que es necesario explicitarlos ya que en los discursos fundadores de las políticas descentralizadoras aparecen implícitamente las visiones doctrinales sobre los dos polos: centralización-descentralización.

2. el nivel de las **propuestas técnico-políticas** que se mueven en el ámbito de lo propositivo, en términos de viabilidad técnico-político. Es el ámbito de las políticas descentralizadoras que se acercan a alguno de los dos polos doctrinales anteriores.

3. el nivel del **análisis sociológico, económico y politológico** de la realidad del cual se supone que deben partir las propuestas. El ámbito de este nivel es el de contexto real en el que se aplican las políticas descentralizadoras y el que es visto, a través del "lente" del contexto ideal, por los enfoques de las ciencias sociales. Este nivel se plantea en términos de diagnósticos.

Un **cuarto nivel** de análisis -que no contempla Arocena en este esquema- es el que se refiere a las **conceptualizaciones científico-sociales** sobre descentralización: que trascienden lo doctrinario aunque pueden estar influidas por él, por un lado; se basan en un determinado diagnóstico del contexto real, por otro; y por último se plasman en propuestas político-técnicas.

En este trabajo nos moveremos en este cuarto nivel, pero no trato de evaluar las diferentes teorías por su contrastación con la realidad, ni por su rigor metodológico o teórico, que sería válido en otras interpretaciones, sino más bien por su lugar o papel en la evolución de las ciencias de lo urbano, interesa la relación de estas conceptualizaciones teóricas con la cultura política en tanto las

¹ Veneziano, Alicia. "Los parámetros que condicionan la descentralización de Montevideo".

ciencias sociales han constituido, muchas veces, un factor de legitimidad de los gobiernos. Legitimidad que puede estar basada en la coherencia entre la teoría, el diagnóstico y las propuestas de acción; o en un esquizofrénico apoyo a una investigación considerada inútil mediante la adopción de su jerga o sus hipótesis⁴.

Este nivel es el del análisis de la evolución teórica del tema y lo considero previo al de las propuestas político-técnicas y el análisis de su impacto. Porque, por un lado, para analizar las políticas descentralizadoras (segundo nivel de Arocena), es necesario analizar en qué Estado se desarrollan o a qué tipo de Estado conducen, que concepción de sociedad subyace a éstas y cuál es la relación entre ambas. Las políticas estatales están fundamentadas en algún tipo de racionalidad que parte de un paradigma teórico que influye en las concepciones de los actores -y, por tanto, de las élites políticas y tecnoburocráticas- y los actores -con sus valores, intereses, y recursos- a su vez influyen en la conformación y hegemonía de un paradigma. Por otro lado, para analizar los efectos sociales y políticos de las políticas descentralizadoras (tercer nivel de Arocena), es necesario entender en qué sociedad se ejecutan, qué actores implica, y en base a qué lógica y valores actúan. Pero estas dimensiones del análisis deben ser aplicadas al análisis de casos siendo este trabajo teórico necesariamente previo.

Pero, como la lógica de las decisiones tiene que ver, no sólo con un tipo de racionalidad predominante en la época, sino con el juego de fuerzas e intereses que se dan entre distintos actores en un contexto socio-histórico determinado, es necesario, además de relavar la producción teórica de las ciencias sociales, hacer referencia a los contextos reales de la producción teórica. Por ello, si bien priorizaré el análisis de la evolución del pensamiento científico sobre lo urbano, haré un somero análisis del contexto real de este pensamiento en cada etapa.

El nivel que me interesó trabajar no fue el de los referentes culturales de la descentralización⁵; ni el de las propuestas

⁴ A este respecto se recomienda la lectura de Coraggio, José Luis (comp.): Dilemas de la investigación urbana en América Latina.

⁵ Me refiero a la tradición centralista o federalista que se puede rastrear por lo menos desde la ilustración o el nacimiento de los

científico-técnicas ni el análisis orientado al diagnóstico. Me centré en el análisis que se refiere a las conceptualizaciones científico-sociales sobre descentralización - que están a la base de las propuestas científico-técnicas y los diagnósticos que trascienden lo doctrinario aunque puedan estar influenciadas por éstas.

Nivel del discurso y de las políticas

Debemos distinguir las distintas etapas del discurso de las ciencias sociales, por un lado; y la propuesta, implementación y desarrollo de las políticas descentralizadoras por parte de los actores políticos, por otro. Hay una relación compleja entre ambos niveles porque las ciencias sociales constituyen, como hemos visto, un factor de legitimidad de las políticas gubernamentales o de los cambios socio-políticos.

Pero me sitúo en la perspectiva del análisis de las ciencias sociales, no abordando el análisis de políticas descentralizadoras en sí, ni su impacto social, ni de sus efectos políticos, ni de los actores sujetos u objetos de ellas, porque pienso que esto será posible una vez que se tenga claro el concepto de descentralización con que se pretende trabajar. Sin embargo, haré mención a la evaluación que de las políticas descentralizadoras se hace desde las ciencias sociales en sus distintos enfoques, porque creo que ésta evaluación no sólo nos aporta elementos analíticos para evaluar las políticas sino que nos dice mucho sobre las perspectivas desde las cuales se observa.

Así, dentro del análisis del pensamiento científico haré mención a las políticas descentralizadoras en tanto éstas partieron de sus conceptualizaciones o son evaluadas según éstas.

Algunas limitaciones del trabajo:

En cuanto a las limitaciones asumidas en este trabajo puedo decir que no pretendo hacer un relevamiento exhaustivo de los autores que estudiaron el tema de la descentralización. Haré hincapié en el

Estados Unidos o desde las guerras entre federalistas y unitaristas en América Latina.

pensamiento de expertos o teóricos urbanos priorizando a los latinoamericanos, ya que me interesa la reflexión sobre la descentralización, no como mecanismo abstracto o "receta" para la organización o reforma del Estado, sino -en concordancia con lo dicho anteriormente- dentro del contexto socio-político, cultural y económico que se intenta transformar o perfeccionar. Sin embargo, es ineludible referirme a los enfoques desarrollados en los países centrales por su influencia en América Latina o porque creo que hay procesos sociales que corresponden a fenómenos que son globales. Además, en América Latina se han producido combinaciones de paradigmas de las ciencias sociales en general dando lugar, más que a una secuencia de paradigmas integrales, a un campo de ideas cuya regionalización se plasmó en enfoques con paradigmas coexistentes y parcialmente sobrepuestos⁶.

Me interesa relevar la reflexión sobre lo urbano por parte de académicos universitarios y de centros privados, o profesionales insertos en el sector público. Pero existen otros expertos cuyo pensamiento no será relevado por su producción individual sino a través de las directrices políticas que recomiendan. Estos son los asesores de organismos internacionales e, incluso, de corporaciones internacionales.

Sin embargo, cuando una corriente de pensamiento de las ciencias sociales prevalece no quiere decir que las otras desaparezcan. Se superponen, enfrentan e influyen mutuamente, por eso, es muy difícil un trabajo como el que me propongo sin caer en el fácil esquematismo de autores y bibliografía o en el error inverso: no ver detrás de esta complejidad lo que hay de común en cada enfoque del tema.

⁶ Coraggio, José Luis: "Dilemas de la investigación urbana desde una perspectiva popular en América Latina", en Coraggio (editor) La investigación urbana en América Latina. Pag. 327.

1) LAS CIENCIAS SOCIALES URBANAS ENTRE EL OPTIMISMO INSTITUCIONAL Y EL OPTIMISMO SOCIETAL

Si bien podría comenzar este apartado por el análisis de la teoría clásica⁷ que estudia el tema del federalismo, de su relación con la democracia, con la participación y el equilibrio de poderes (Tocquville, Rousseau, "El Federalista", Montesquieu, John Stuart Mills) prefiero, por limitaciones de espacio, priorizar otros enfoques más actuales aunque sé que éstos se funden y confunden en el estado de la cuestión hoy.

1) ENFOQUE FORMALISTA

Este enfoque se da entre los 30s y los 50s, teniendo dos vertientes que se distinguen por el enfoque disciplinario: el primero más jurídico y el segundo más administrativo.

Para el enfoque formalista centralización y descentralización son dos principios de organización jurídica o administrativa que puede tomar cualquier aparato político o administrativo, presentándose siempre en forma imperfecta, no absoluta⁸. Todas las funciones o los poderes jurídicos a través de los cuales se desarrollan las actividades estatales, pueden ejercerse con un sistema centralizado o descentralizado.

He denominado "formalismo" al paradigma prevaleciente antes de la década de los 50 que se basa en una división tajante entre Estado y sociedad y, por tanto, se aboca al estudio del primero de forma prescindente de la relación con la sociedad. Se estudia la naturaleza y el origen del Estado como estructura formal, jurídica, en términos de soberanía y legalidad. Heredera del legalismo político de las ciencias sociales que estudian el Estado, se centra en la descripción

⁷ Para alguna referencia en este sentido se recomienda: José Arocena y Alicia Veneziano "Análisis del Municipio en la región y presentación del caso uruguayo". La teoría clásica sobre el tema está detrás de muchos discursos, proyectos y políticas descentralizadoras, pero trascendería los límites de este trabajo explayarme en ésta.

⁸ Arocena, José y Alicia Veneziano. Ob. cit.

institucional⁹ de éste. Del complejo institucional del Estado se hacen descripciones morfológicas y formales de su estructura en forma estática. Así, no se plantea el tema del cambio político o social, ni una noción de sistema político que unifique el estudio de estas instituciones con una visión más dinámica.

En la década de los 50, en los primeros enfoques sociológicos sobre descentralización el tema estaba ausente, la sociología urbana estaba preocupada por el proceso de urbanización y el crecimiento demográfico. Se desarrollaban los primeros ordenamientos de datos y problemas básicos urbanos pero era una actividad previa al desarrollo de las disciplinas científicas aplicadas al campo de lo urbano. Más bien se trataba de actividades proto-científicas como sostiene Coraggio¹⁰.

El enfoque formal tiene una inspiración liberal, donde la división tajante entre Estado y sociedad no le permite tener una **concepción de desarrollo** propia ya que esto se correspondía al área económica.

Lo urbano no existe como campo específico y la consideración de la descentralización se hace desde la perspectiva de la "forma de Estado" desde el derecho constitucional o el derecho administrativo, básicamente. En el enfoque formalista, no existía el concepto de "lo urbano".

El foco de interés era la administración municipal sin tomar en cuenta factores del contexto social, económico o cultural. Se pensaban los municipios en sus funciones más tradicionales con respecto a la ciudad: alumbrado, caminería, servicios, etc. La planificación urbana se expresaba en *planes reguladores* o *directores* que daban prioridad a los aspectos físicos sobre los sociales, de gestión o los institucionales. Así, el estudio de lo urbano, en esta

⁹ En este trabajo usaremos el término institucional en el sentido en que se usa más genéricamente en las ciencias políticas asimilando a institucionales: los tres poderes clásicos, la administración central y las periféricas, las instituciones nacionales, provinciales y municipales. No me interesa, en este marco, entrar en la discusión del neoinstitucionalismo.

¹⁰ Coraggio, José Luis. "Introducción" en Coraggio La investigación urbana en América Latina. pag. XIII.

etapa, estaba en manos de los especialistas de distintas disciplinas relacionada con la gestión urbana: arquitectos, ingenieros, planificadores, economistas, etc. Pero estos no tenían casi ninguna relación entre ellos diseñando políticas sectoriales paralelas y prácticamente sin ninguna reflexión sobre el objeto de políticas común.

Los problemas de la **democracia** eran vistos como problemas de eficiencia administrativa. En la medida en que se resolviesen los problemas en la administración y desde la administración existiría mayor democracia.

1.1) PERSPECTIVA JURIDICA.

La **ciencia social predominante** era fundamentalmente el derecho constitucional y administrativo.

El tema era el de las formas de Estado (unitario o federal) y las estructuras de gobiernos locales, provinciales y nacionales y la distribución de competencias y poderes formales, así como la relaciones entre ellos.

La **concepción del Estado** era la de una institución formal que debía garantizar la soberanía de la Nación, la libertad y la seguridad a la sociedad mediante la legislación y la división de poderes en un sistema regulado por la ley.

La **sociedad** era considerada como un sistema autoregulado capaz de producir orden si el Estado no intervenía pero le garantizaba libertad y seguridad, aportando un marco legal-racional.

En cuanto a la **visión de la democracia** podemos decir que se basa en el concepto de ciudadano como sujeto de derechos y deberes individuales liberales clásicos, lo que frecuentemente se ha denominado "democracia formal".

LA DESCENTRALIZACION JURIDICA

La descentralización es vista como un fenómeno *intraestatal*, como una forma jurídico-administrativa que puede tomar el Estado. Para desarrollar esta conceptualización me referiré a la doctrina jurídica nacional sobre el tema que recoge los elementos fundamentales del constitucionalismo europeo.

Descentralización en sentido amplio.¹¹

Creo necesario detenernos en la definición jurídica de la descentralización pues aporta la base doctrinaria, desde el derecho comparado, en la que se distingue descentralización y desconcentración. Estos términos como el de autonomía y el de descentralización política aparecen frecuentemente en el discurso académico y político en forma confusa. Creo necesario aclarar estos conceptos porque aportan la base para la discusión desde otras disciplinas.

Así, jurídicamente podemos decir que descentralización es todo proceso mediante el cual se transfieren facultades de un órgano a otro, -en el caso que nos interesa, de tipo territorial- quedando al primero poderes de contralor. El grado de descentralización es directamente proporcional a las facultades transferidas, e inversamente proporcional a los poderes de contralor del órgano central. Así se pueden distinguir tres formas de transferencia de facultades que se pueden considerar grados o etapas de la descentralización en sentido amplio¹². La descentralización en sentido amplio, puede ser vista como un continuo que va desde la

¹¹ Un desarrollo más exhaustivo del tema se encuentra en Veneziano, Alicia. "La descentralización del Departamento de Montevideo: Análisis de su marco normativo y de la doctrina jurídica".

¹² Basándose en la doctrina jurídica internacional la Suprema Corte de Justicia coincide en esta tesis (sentencia No 319 del 21/12/88) Prat, J.A, "Centralización y descentralización administrativa" en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración* Tomo 62, No 1) y Sayague. Laso Tratado de Derecho Administrativo, tomo 1.

desconcentración, pasando por la descentralización administrativa, hasta llegar a la descentralización autonómica¹³.

En el lenguaje político o sociológico se ha llegado a distinguir descentralización y desconcentración, identificando a la primera con un fenómeno político y a la segunda con un fenómeno administrativo. Pero partiendo de la definición amplia de descentralización, se puede afirmar que la desconcentración es una etapa, un grado menor de la primera. Claro que la desconcentración en su mínimo grado y la descentralización en su máximo grado (autonómica) se pueden distinguir según esos criterios políticos y sociológicos.

1) **Desconcentración**- Por ésta se confiere a una entidad subordinada, muy limitados poderes de gestión, manteniéndose por el jefarca un efectivo régimen de contralor, o sea que se mantiene el vínculo jerárquico y el órgano subordinado no tiene personalidad jurídica.

Las características de la desconcentración son ¹⁴: ser sólo parcial, ya que se limita a determinada materia y poderes de administración; traspasar poderes teniendo un carácter legal y sin que el jefarca pueda afectar ni suprimir poderes propios; mantener en el jefarca el contralor sobre la actividad del órgano desconcentrado; el traspaso se realiza de un órgano central a otro subordinado.

2) **Descentralización administrativa**- Es la transferencia parcial o total de poderes de gestión pero rompiéndose el vínculo jerárquico que es sustituido por un control más ténue del órgano superior¹⁵. Prat lo define como "relación de tutela", o sea un poder contralor para asegurar la legalidad y los intereses generales que es distinta a la jerarquía porque necesita texto jurídico.

La descentralización administrativa tiene un grado superior que la desconcentración porque se caracteriza por: conferir al órgano la

¹³ Veneziano, Alicia: "Perspectivas político-jurídicas y propuestas de los actores políticos sobre la descentralización del Gobierno Departamental de Montevideo".

¹⁴ Sayagués Laso. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. CECEA, Montevideo.

¹⁵ Idem

generalidad de los poderes de administración; el órgano actúa con poder propio de decisión en casi todos los aspectos de su actividad teniendo autonomía funcional; el contralor no es jerárquico; el descenso de poderes va acompañado de cierta "individualidad financiera" pero no necesariamente tienen patrimonio propio porque eso depende de que tenga personalidad jurídica.

Prat y Sayagués Laso sostienen que puede darse o no la personificación jurídica del órgano descentralizado por que lo que determina el grado de descentralización no es este aspecto sino el contralor.

Cuando la descentralización administrativa se hace a un órgano con personería jurídica adquiere determinadas características¹⁶: la creación del órgano debe hacerse por ley; debe tener patrimonio propio; se transfieren todos los poderes de administración para que tenga capacidad de autodeterminación en la materia y el territorio que le compete; el contralor debe estar determinado por la Constitución o la ley.

3) Descentralización autonómica- La transferencia de facultades, en este caso, se hace a un órgano que necesariamente debe tener personería jurídica distinta a la del órgano central y, por tanto, supone patrimonio propio y el poder de contralor se atenúa al máximo¹⁷. Prat denomina a esta forma de descentralización, "autonomía administrativa", y la caracteriza por los siguientes elementos: se transfieren la totalidad de los poderes de administración en determinadas materias; supone personalidad jurídica y autonomía funcional; el ex-jerarca mantiene un contralor menor; no supone necesariamente la transferencia de poderes de gobierno. Así, la autonomía administrativa es equivalente a la autodeterminación o auto-administración.

Cassinelli Muñoz ¹⁸, no coincide con Prat, y sostiene que el concepto de autonomía y el de descentralización son diferentes: el primero se refiere a la posibilidad de dictarse su propio ordenamiento jurídico,

¹⁶ Sayagues Laso. Ob.cit.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Cassinelli Muñoz, Horacio: Derecho Público
Tomo II, CECEA, 1971

mientras que el segundo se refiere a la ruptura del vínculo jerárquico, pero reconoce que en nuestro ordenamiento jurídico el grado de autonomía es paralelo al de descentralización. La autonomía se asocia con la idea de electividad en la que el órgano central no tiene intervención en materia de nombramiento y destitución de sus titulares, con lo cual se rompe el vínculo jerárquico.

Por otro lado, en términos estrictamente jurídicos, la forma de designación de autoridades no está ligada a la descentralización, pero desde el punto de vista político, para asegurar el libre ejercicio de los poderes de decisión del órgano descentralizado, es necesario que este tenga la misma fuente de legitimidad que el central siendo la electividad la mayor de estas fuentes".

Descentralización política, en la doctrina jurídica, se asocia con la idea de derecho autónomo, implicando la transferencia de potestades legislativas". En el lenguaje sociológico o político se identifica con lo que aquí denominamos "descentralización autonómica" que, además, debe estar dotada de electividad. Se concibe como identificada con la autonomía política en la que el poder central no interfiere en la designación de autoridades y funcionarios del órgano descentralizado.

1.2) PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA

Este enfoque prioriza el estudio de la organización interna del Estado, desde el punto de vista administrativo, haciendo hincapié en el organigrama de las instituciones, a la distribución formalmente definida del poder.

La ciencia social predominante es el derecho administrativo y teoría de la organización como teoría de la burocracia (Weber)

El Estado puede ser visto como un conjunto de organizaciones donde rige una racionalidad burocrática, administrativa en el sentido weberiano. Se tiene una visión administrativa del Estado como ente

¹⁹ Sayagués Laso. Ob.cit.

²⁰ Idem

portador de la única racionalidad,- la burocrática-, de carácter instrumental, donde lo fundamental son los medios para lograr determinados fines, siendo estos no determinados por la administración. Las relaciones con la sociedad no se lo plantean, coherentemente con la visión liberal que divide tajantemente sociedad y Estado, y con esta racionalidad.

LA DESCENTRALIZACION ORGANIZATIVA-ADMINISTRATIVA

Igual que en la perspectiva jurídica la descentralización es vista como un fenómeno intraestatal y no se toma en cuenta las relaciones con la sociedad.

La descentralización y la centralización son definidos como dos principios administrativos u organizativos opuestos que puede regir cualquier organización pública, que nunca se dan en forma pura²¹. Cuando se trata del Estado, todas las funciones o los poderes jurídicos a través de las cuales se desarrollan las actividades estatales, pueden ejercerse con un sistema centralizado o descentralizado. Así, el término define técnicas o formas de organización ²² que están explicitadas en normas legales pero también de menor rango, en normas internas a los órganos que se pueden visualizar en los organigramas de estos.

2) ENFOQUE MODERNIZADOR

En América Latina esta corriente se presenta en los años 50 y 60 donde el paradigma es la teoría de la modernización que da lugar al desarrollismo. Los economistas cepalinos tienen una gran influencia en este enfoque sobre lo urbano.²³

²¹ Veneziano, Alicia. "Perspectivas político-jurídicas y propuestas de los actores políticos sobre descentralización del Gobierno Departamental de Montevideo".

²² Idem.

²³ En Europa, Francia fundamentalmente, a fines de la década de los 60s, se pone de relieve el tema de las sociedades locales, la descentralización es tema de consenso y los organismos internacionales

En cuanto al contexto real podemos decir que el Estado Nación cumplía un rol fundamental porque, el modo de producción fordista y la política de Industrialización Sustitutiva de Importaciones -imperante en esta época en América Latina- necesitaba un Estado centralizado y estructurado sectorialmente que garantizase la seguridad nacional, identificando Estado y Nación.

Estamos en la era de la sociedad de masas, de la democratización del consumo, de ascenso de las capas medias y de la época de crecimiento y de políticas "benefactoras" en Europa.

El modelo de ISI descansaba sobre las fronteras nacionales y en él el Estado Nacional asumió un papel central incluso en lo urbano, como inversor, generador de empleo, planificador y -en el campo inmobiliario- como promotor. Pero también, aunque ésto no se percibe hasta más recientemente, es fundamental la función de generar señas de identidad que creaban sentimientos de pertenencia.

PARADIGMA MODERNIZADOR

El paradigma modernizador es común a las dos tendencias de esta etapa -el desarrollismo y el dependentismo- se puede caracterizar como estructuralista y reduccionista económico. Se busca una ley general de la reproducción de las estructuras basados en la economía que no otorga importancia al rol de los actores.

Este enfoque se basa en el paradigma de la programación racional tanto por parte de los Estados, como por los científicos sociales que promovían una economía capitalista o socialista y por las organizaciones como la CEPAL, el BID, o la AID.

La ciencia social predominante es la sociología, pero muy influida por la economía neoclásica o marxista según el enfoque.

impulsan proyectos concretos, localizados pero no bajo este paradigma si no más bien en el de las reformas institucionales y el desarrollo local que luego se dará en América Latina pero no influye en la realidad latinoamericana, por lo menos en esta etapa.

2.1) EL OPTIMISMO ESTATAL DEL DESARROLLISMO (años 50s)

El paradigma modernizador, en su versión desarrollista, se basa en el *funcionalismo*, más que como modelo de análisis, como teoría del orden social que presupone la tendencia a la integración y el equilibrio garantizado por el consenso sobre los valores. Por otra parte, se sustenta en el *evolucionismo* que cree en el avance de las sociedades hacia estadios de desarrollo superiores mediante etapas graduales, sin rupturas.

Y, finalmente, en el paradigma racionalista en el que los factores de determinación estaban en la racionalidad del sistema.

Los temas priorizados son la modernización, la industrialización, la urbanización, el crecimiento demográfico, la reforma agraria y los problemas rurales.

Relación con el Estado.

La concepción del Estado como Benefactor e interventor gozaba de mucha influencia en las ciencias sociales. Así en éstas se puede observar una confianza en el voluntad política de las élites estatales. En la base de esta confianza está la utopía de fundar la sociedad desde el Estado.

Esta visión sobre el rol del Estado parte del supuesto del carácter racional de las decisiones públicas orientada por la utopía de una sociedad de bienestar: planificada según una racionalidad medios-fines colectivos. Por esto se analizaba algunos fenómenos como "irracionalidades" o "desviaciones" respecto a un modelo normativo y se recurría a intervenciones "correctivas".

El Estado se concebía en términos de una lógica centralista sectorial-vertical donde las diferentes organizaciones y reparticiones monopolizaban competencias en determinadas áreas sin comunicación ni coordinación horizontal entre ellas, sólo ligadas a la cúspide de la organización.

En esta etapa los gobiernos municipales, provinciales o locales tenían "competencias residuales", áreas de acción y funciones que quedaban desasistidas por los gobiernos centrales.

Lo político se identificaba totalmente con lo público y ésto con lo estatal. Y es desde el ámbito de lo político que se fundaría, por lo menos en América Latina, lo social, el Estado funda o efunda a la sociedad.

La visión de la democracia es coherente con lo anterior. Se parte del supuesto de que el crecimiento económico traería aparejada la democracia política. Saliendo del subdesarrollo, siguiendo la misma evolución que los países desarrollados llegaríamos a tener, igual que ellos, democracias estables.

El rol de los investigadores es el de asesores de políticas públicas y el Estado absorbe a la academia. No hay muchas investigaciones analíticas y teóricas. Los científicos sociales caen en posiciones voluntaristas tanto con respecto a las políticas estatales como a las posibilidades de incidencia de las ciencias sociales en ellas para transformar la sociedad.

Como sostiene Coraggio²⁴ "los investigadores cercanos a un modelo social progresista concebían el cambio através de la ilustración de los gobernantes, con un sentido de utopía racional-igualitarista". Los investigadores aparecían como portadores de esa racionalidad superior capaces de diagnosticar los problemas urbanos. Los decisores políticos se veían como portadores de un discurso científicista en el que fundaban su legitimidad.

Relación con la sociedad

La relación de este enfoque con la sociedad la podemos catalogar de *dirigencismo estatal*. Esto se percibe no sólo en el rol fundamental del Estado para organizar la economía sino las propias relaciones entre actores sociales y en las políticas sociales asistencialistas.

Los fenómenos sociales que daban cuenta de una realidad que se resistía a la modernización eran interpretados como "desviaciones" del modelo. La conflictividad social parecía seguir centrada en lo

²⁴ Ver Coraggio, José Luis (comp.): La investigación urbana en América Latina.

rural, incluso en las propias ciudades. Por lo tanto, la urbanización era vista como el complemento necesario de la industrialización.

El modelo de desarrollo

En cuanto al desarrollo se da una hipostatización de las etapas de los países desarrollados. Se concebía el desarrollo como un proceso lineal, por etapas, por las que debían pasar todos los países necesariamente. La sociedad industrial era una superación, una evolución con respecto a la "sociedad tradicional". El eje central era el continuo rural-urbano en un esquema bipolar que lo identifica con el eje sociedad tradicional-sociedad moderna o comunidad-sociedad en la noción de desarrollo weberiana y de Raymond Aron. La propuesta cepalina es, por tanto, normativa, economicista y racionalista.

Es la época de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones y de "crecimiento hacia adentro". El régimen de producción fordista necesita la ampliación del mercado interno y, para ello, se recurre a políticas complementarias como la reforma agraria y la modernización de los servicios. Los Estados latinoamericanos inspirados en el Estado Benefactor norteamericano o europeo de raíces keynesianas, buscan la integración social y cultural através de la uniformización y homogeneización de las diferencias de diversa índole.

Lo urbano aparece por primera vez como área, como problemática con especificidad. En este marco el estudio de lo urbano está influido por la sociología urbana norteamericana de los 50 que identifica la ciudad y la urbanización con rasgos económicos, sociales y sobre todo culturales "modernos": secularización, diversificación de roles, mercado competitivo, individualismo utilitarista, etc.

La política de industrialización tiene un modelo urbano más claro que el que el neoliberal que se dará luego. Esto es así por definición, porque es más planificado, voluntarista, y deliberado. Para este enfoque el Estado y sus políticas son los que tienen la capacidad de producir la ciudad. La urbanización es un indicador de modernización, fenómeno cognotado positivamente en términos valorativos.

Los temas demográficos dejan paso a los sociológicos y el problema de la "marginalidad urbana" se constituyó en el detonante de la primera gran discusión sustantiva sobre lo urbano²⁵.

La planificación tecnocrática:

A nivel urbano el principal modelo de intervención pública seguía siendo el plan regulador o director que pretendía imponer un orden racional a una realidad que se iba transformando por el crecimiento caótico y la "irracionalidad" que viene de afuera, del campo.

La planificación es vista como una técnica, de carácter general que puede ser aplicada a cualquier constelación de hechos ya que plantea una relación racional medios-fines²⁶. En 1967, Aníbal Quijano alerta sobre las modalidades que plantea el uso de técnicas científicas elaboradas para sociedades diferentes y contextos históricos distintos²⁷.

Desde este enfoque la planificación -que estaba en manos prioritariamente de arquitectos- es un tema absolutamente fundamental y es vista como tarea de un Estado centralizado y estructurado sectorialmente. Sin embargo se empieza a hablar de "la región" y la

²⁵ Aparecen resistencias de la realidad a la teoría de la modernización y, ante ésta, aparecen ajustes teóricos como la teoría de la marginalidad. Esta identifica, en las ciudades latinoamericanas, "barreras" de tipo cultural como la marginalidad, desvío o desfasaje de la modernidad. Ya no se trata de identificar "polos de atraso" y erradicarlos físicamente sino de resolverlos con igualdad de oportunidades en educación, participación política y reforma agraria. Por ejemplo, los asentamientos populares son vistos como "urbanización popular" que el Estado debía apoyar. La teoría sociológica marxista representa una reacción contra esta teoría culturalista y la marginalidad se reconceptualiza definiéndola como sectores de la población que no consiguen proletarizarse.

²⁶ Idem. Pag.27

²⁷ Quijano, Aníbal. "La urbanización de la sociedad en Latinoamérica". Pags 669-703

planificación de las políticas de desarrollo por parte del Estado en ella²⁸.

En América Latina la planificación de esta fase era normativa ya que no correspondía a las realidades regionales, se desentendía de los problemas económico-sociales y pretendía una neutralidad política²⁹.

El desarrollismo buscó, aunque no logró por falta de voluntad política de los decisores, una planificación integral³⁰ continuándose en los hechos con los planes reguladores. El vicio especialista hizo que el tema de la urbanización quedase fragmentado entre los "regionalistas", con enfoques predominantemente económicos, y los arquitectos urbanistas, demógrafos y estadísticos con enfoques predominantemente físicos o sociológicos.

Hubo serios intentos de analizar la urbanización con un enfoque multiespacial (nacional, regional, metropolitano, urbano, y de habitat), multidisciplinario como el del CENDES en Venezuela, el del IPRUL en Argentina, o el CIDE en Uruguay³¹.

Así, vemos que el aporte del desarrollismo fue intentar una planificación integral y romper teóricamente con el plan predominantemente físico que descartaba los modelos de gestión, institucionales y de financiamiento. Además incluye sin demasiada organicidad otros temas como la problemática ambiental, la participación, las condiciones socio-laborales de los habitantes urbanos y de coste económico con su vinculación regional³².

²⁸ Me refiero a discusiones en el marco de organizaciones como el ILPES o la CEPAL.

²⁹ Ver Coraggio, José Luis. "Introducción". Ob. cit. Pag. XIX

³⁰ Ver Sabaté, Alberto F. y Federico G. Robert. "Planificación urbana: evolución y perspectivas" en José Luis Coraggio: La investigación urbana en América Latina. Tomo III

³¹ CENDES:1965: IPRUL 1962: la CIDE presentó dos capítulos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-74).

³² Sabaté, Alberto F. y Federico G. Robert: "Planificación urbana: evolución y perspectivas" en Coraggio, J.L: (edit.): La investigación urbana en América Latina. Tomo III. Pag.88.

En el discurso de organismos como la CEPAL o el ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) se propugnaba una planificación abstracta y neutral. Esta es una crítica al desarrollismo pero es a partir de estos intentos cuando surgen las primeras explicaciones globales de los obstáculos estructurales que impedían el desarrollo en América Latina³³

Estas recetas desarrollistas se combinaban en la práctica con un modelo con componentes asistencialistas o populistas, en los casos de "desarrollismo constitucional", y con ideas de origen neoclásico y neoliberal-conservador, en los casos de "desarrollismo autoritario"³⁴.

LA DESCENTRALIZACION EN EL DESARROLLISMO.

El Estado centralista y organizado sectorialmente es visto como más acorde a los fines de la modernización, por lo tanto, el tema de la descentralización siguen abordándose como un tema formal e intraestatal, jurídico o administrativo, según los enfoques anteriores. Sin embargo, se comenzó, dentro de las políticas de inspiración cepalinas, a discutir la necesidad de descentralización industrial y reorientar los programas de inversiones sectoriales públicas para corregir los desequilibrios regionales y la concentración urbana en las capitales. Pero todo esto quedó en proyectos que no se llevaron a la práctica.

La descentralización es limitada a lo administrativo porque una descentralización económica, productiva y política despertaba resistencias en la cultura política de la época³⁵.

³³ Hardoy, Jorge Enrique. "La investigación urbana en América Latina durante las últimas décadas", en Coraggio, José Luis (comp.) La investigación urbana en América Latina. Pag.21

³⁴ Idem

³⁵ Para el caso uruguayo ver: Moreira, Constanza y Alicia Veneziano "Intergovernment relations in Uruguay: the conflicts between Local Government and Central Government" y "La cohabitación del Gobierno Nacional y el Gobierno Departamental de Montevideo(1990-91). Y De Sierra, Gerónimo y Blanca Charbonnier "Descentralización y participación: Los partidos y los actores implicados en la experiencia de los centros comunales zonales de Montevideo (1990-1992)".

La descentralización, en este enfoque, es vista como un resabio de la sociedad tradicional, del caudillismo, con una desconfianza muy grande hacia los localismos³⁶. El mayor número de decisores y la participación que ella implica haría perder la eficacia con el riesgo de desintegrar la Nación, identificada con Estado central. Todo lo que no suscriba la estructura jerárquica vertical se percibe como atentatorio de la racionalidad necesaria en la organización social³⁷.

Si vemos este enfoque según el *eje local-global*, que desarrollaré más adelante, se puede decir que se identifica lo global como portador del progreso y lo local como negativo y resistente a él.

La descentralización implicaba una ruptura con la lógica vertical-sectorial según la cual estaba organizado el Estado; con la racionalidad uniformizante y con la idea de igualitarismo universalista que inspiraba este modo de desarrollo.

En lo intraurbano se continuaba abordando los problemas al estilo de los planes reguladores predominantemente físicos. Sin embargo, en lo interurbano aparecen algunas propuestas de solución a problemas de desarrollo social y económico en base a la descentralización y desconcentración que aparecen en planes de ordenamiento territorial desarrollistas.

2.2) EL OPTIMISMO SOCIETAL DEL DEPENDENTISMO (años 60s)

El desarrollismo entra en crisis, por diversas razones que no serán abordadas en el marco de este trabajo, que podemos sintetizar diciendo que fracasó por suponer un consenso inexistente entre las élites a las que apostó sin encontrar apoyo político. Entónces, se da la decepción de algunos tecnócratas e intelectuales acerca de las posibilidades de la acción estatal llegando a posiciones que podemos catalogar de "*pesimismo estatalista*". Sin embargo, estos últimos se vuelcan al optimismo en lo societal.

³⁶ Se recomienda Moreira, Constanza y Alicia Veneziano: Ob.cit.

³⁷ Arocena, José: El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo.

Para Hardoy³⁸ la perspectiva basista o "societalista" surge como producto de la frustración de los intentos de "ilustración" a los gobernantes³⁹.

Se comienza a pensar no ya como hacer el cambio desde el Estado sino cual es "sujeto histórico" del cambio, sujeto al que se lo busca en el ámbito de la sociedad: "movimiento popular", "clase trabajadora", o "marginales".

PARADIGMA MARXISTA

El paradigma dominante en este enfoque es el marxista. En su versión estructuralista, Althusser y Poutlanzas son referentes fundamentales. En América Latina, el paradigma es además la teoría de la dependencia.

Esta etapa está influida por la sociología francesa -incluido Manuel Castells- que tiende a las generalidades, en un estructuralismo globalizante⁴⁰ que se distingue de los anglosajones, que tienden a las particularidades. Podemos adelantar que la virtud de este enfoque fue precisamente su globalidad y su defecto el estructuralismo.

La ciencia social predominante en el campo de las ciencias de lo urbano es la sociología urbana. Esta vez influida por la economía marxista y la sociología dependentista. Su pilar fundamental fue Castells.

Las ciencias de lo urbano de esta corriente está fuertemente influida por la sociología urbana francesa, de matriz marxista. La teoría de los movimientos sociales urbanos de Castells⁴¹ y su definición de "consumo colectivo" es central en este enfoque.

³⁸ Hardoy, Jorge E. Ob. cit.

³⁹ De los autores, de este período, más influyentes en América Latina podemos no sólo a Castells, sino a Alain Touraine y a Jean Lojkine entre otros.

⁴⁰ José Arocena Ob.cit.

⁴¹ Castells, Manuel: La cuestión urbana.

Los temas prevalecientes son el modo de producción dependiente, la crítica a la industrialización sustitutiva de importaciones, la marginalidad urbana, los bienes de consumo colectivo, los movimientos sociales urbanos y la revolución, entre otros.

Relación con el Estado:

El Estado latinoamericano debía romper con el modelo capitalista internacional como única forma de superar la dependencia de los países centrales.

Se niega al Estado nacional, que es visto como agente del capitalismo internacional y de la burguesía nacional asociada. El Estado es la

"junta de negocios" o tiene relaciones de "autonomía relativa" con la burguesía según las versiones marxistas que predominen. Pero, en todo caso, se tiene una visión de él absolutamente instrumental, instrumento del capitalismo o se lo ve como una posición estructural determinada por el juego de fuerzas sociales.

Así es que se abandona el intento de instaurar una nueva racionalidad desde él. Esta es una crítica que también reconoce el aporte de este enfoque: se interesa por analizar los mecanismos del poder institucional relacionándolo con lo económico, aunque fuera para cambiarlo desde fuera.

Lo político se percibe como espacio de dominación en relación de subordinación, o con autonomía relativa, o en relación de determinación aunque sea en "última instancia" de lo económico. Como espacio de explotación en la producción o en el consumo. En definitiva, lo político es sólo un ámbito de dominación o confrontación desconociendo otras dimensiones que lo ven como un espacio de creación, innovación e iniciativa.

El rol de los investigadores urbanos es radicalmente diferente al del desarrollismo. La investigación rompe con el Estado "burgués asociado" y se da un divorcio entre la tecnocracia y la investigación teórica.

Los investigadores, expulsados de los organismos de planificación del Estado, se vuelcan a los sectores populares esperando encontrar en ellos el cambio que no encontraron desde el Estado.

Relación con la sociedad

El factor determinante en la sociedad se veía en el campo económico y lo constituían las relaciones de producción y de distribución.

Como hemos dicho, la búsqueda del "sujeto histórico" de los cambios radicales se transforma en el eje central de las investigaciones: marginales, clase trabajadora, o movimientos sociales urbanos.

Creo necesario detenerme en este último concepto que se diferencia de otras teorías de la acción colectiva y de los nuevos movimientos sociales. Para Castells⁴², igual que para Touraine, un movimiento social urbano es social cuando no sólo se moviliza por reivindicaciones urbanas sino que estas producen efectos sociales en las relaciones entre las clases de manera que contradigan la lógica estructural dominante.

Un aporte de esta teorización fue el separar los movimientos sociales surgidos de las relaciones de producción y los movimientos surgidos de las relaciones distribución centrados en la idea de consumo colectivo. Concepto central de la sociología urbana marxista aportada por Castells entre otros.

El concepto del desarrollo

El objetivo era lograr un desarrollo autosostenido pero esto, a diferencia del desarrollismo, sólo era posible con ruptura del modelo capitalista.

Se cuestiona tanto el "modelo de crecimiento hacia afuera" como el intento de industrialización sustitutiva. Si bien se comienza a percibir la diversidad de modelos de desarrollo pero se cae en la hipostastización de la evolución países socialistas.

⁴² Castells, Manuel: Crisis urbana y cambio social

Se percibe al desarrollo y al subdesarrollo como dos caras de un mismo fenómeno originado en el desarrollo desigual y en la cadena de dominación que se continúa desde lo más global a lo más local⁴³.

El aporte de este enfoque es la desmistificación de la teoría de la modernización desarrollista. Se percibe que el desarrollo -planteado en esos términos- no conducirá al progreso sino a la dominación y a la dependencia de los países centrales. Se visualiza, entónces, que la noción de desarrollo es más que crecimiento económico.

Se rompe con el evolucionismo anterior y se plantea que el camino no es de continuidad sino de ruptura porque no se percibe la capacidad del sistema de reformarse.

En lo referente a lo urbano la ciudad como objeto físico fue sustituida por la ciudad como sociedad urbana y se trata de descubrir su dinámica. Si bien esto constituye un aporte, la carencia está en que esta dinámica se deduce de las leyes estructurales de reproducción del capital. El concepto de "consumo colectivo" alrededor del cual se organizó la problemática de los movimientos reivindicativos y las especulaciones sobre las posibles alianzas sociales a nivel urbano se presentaron bajo el concepto de "la cuestión urbana"⁴⁴.

Es el período de la sociologización de lo urbano donde comienza a romperse con la asociación de lo urbano con lo físico y de lo regional con lo económico-social⁴⁵.

Para este enfoque el Estado y sus políticas tienen la capacidad de producir la ciudad al igual que el enfoque anterior pero, esta vez, en función de su interés de reproducción del sistema económico o de su autonomía siempre relativa.

⁴³ Ejemplos de esto lo constituyen autores como Samir Amín, Gunder Frank, o A. Stavenhagen.

⁴⁴ Un ejemplo de este enfoque lo constituye Campos Venutti, Giuseppe; Borja, Jordi; Preteceille, Edmond y otros: **Teoría e intervención en la Ciudad.**

⁴⁵ Coraggio, José Luis: "Introducción" en Coraggio, J.L.: *La investigación urbana en América Latina*. Tomo III. Pag.XXIII

Entre los intelectuales y los planificadores de América Latina, a partir de este momento y hasta hace muy poco, fue fundamental la influencia de Castells que hace profundas críticas político-ideológicas al modelo de desarrollo imperante. Pero más que a los intentos de planificación desarrollista se critica a fondo el modelo de desarrollo político-económico implícito en él.

El aporte fundamental de Castells tiene que ver con el problema del colapso social que amenaza a las ciudades en un sistema social con profundas contradicciones.

Planificación.

En la discusión sobre la planificación se desatan fuertes polémicas entre lo público y lo privado, entre la planificación y el mercado como términos correlativos equivalentes. La "investigación urbana crítica" fundamentaba sus propuestas al Estado con el análisis de los comportamientos de los agentes del capital para demostrar la contradicción entre el interés privado del capital y el interés social que suponía debía tener el Estado. A la planificación neutral se le opone la planificación comprometida.

Castells considera necesario atender, por un lado, a las insuficiencias del proceso de industrialización sobre todo en lo que tiene que ver con el consumo de bienes colectivos (básicamente éstos son los servicios urbanos) y, por otro, los problemas de gestión técnico-económico. Rechaza la economía espacial de raíz neoclásica y la sociología funcionalista.

Se le critica a esta corriente dependentista, la identificación de la intervención con voluntad consciente lo que puede significar simplificaciones ideológicas voluntarista⁴⁶ acercándose a la de "control social"⁴⁷. La intervención estatal se define como la intervención del sistema político sobre el económico a nivel de un complejo socio-territorial particular encaminada a regular la

⁴⁶ Lokjine, J. El marxismo, el Estado y la cuestión urbana. Pag. 190.

⁴⁷ Bitar, Sergio: "La naturaleza de la crisis latinoamericana".

reproducción de la fuerza de trabajo -centrado en el tema del consumo- y la reproducción del modo de producción⁴⁸.

En el desarrollismo se suponía que, para garantizar el "interés general", la planificación debería tener un carácter autónomo de los grupos sociales. Pero -como sostienen Sabaté y Robert⁴⁹- aunque la intervención es sobre lo económico, el resultado buscado puede responder a la esfera de lo ideológico, cultural o político institucional: el nexo fundamental es el conformado por el sistema político y el económico.

Luego Castells avanzará proponiendo las nociones de "sistema urbano" y "sistema de actores urbanos". El primero es la articulación territorial específica entre los elementos fundamentales del sistema económico. El "sistema de actores" se refiere a la particular distribución de los agentes sociales entre los diferentes elementos del sistema urbano ya indicado. En un sentido netamente "althusseriano" cada actor es un soporte-portante de aquellos intereses⁵⁰. Para Castells la determinación estructural de la política urbana, planteada en términos poutlanzianos, será la que dará sentido al sistema urbano y al de los actores.

Más allá de las diferencias que se pueden tener con este enfoque el hecho de plantear la planificación relacionada con el sistema de intereses y la relación con el sistema político creo que es un elemento a rescatar. Queda claro que la planificación no es neutral sino una actividad gubernamental donde juegan básicamente los mismos intereses que afectan a la práctica estatal. "Ya no se trata de medir la eficiencia de los instrumentos de política urbana en función de los objetivos oficiales de la tecnocracia, sino de incluir al Estado mismo y a sus políticas en el campo del análisis"⁵¹.

En síntesis, el "dependentismo urbano" tiene el mérito de haber sido la primera teoría abarcativa que intenta vincular la crisis global con lo urbano, lo económico con lo político, y la planificación con

⁴⁸ Castells, Manuel: Problemas de investigación en sociología urbana. Y Castells, Manuel: La cuestión urbana.

⁴⁹ Sabaté, Alberto y Federico G. Robert. Ob. cit.

⁵⁰ Idem. Pag.105.

⁵¹ Topalov, Christian: Ob.cit. pag.148

los intereses políticos, pero su error fue haber caído en el economicismo estructuralista. La sociología urbana marxista explicitó "el carácter político de los temas urbanos, antes enmarcados por un enfoque y por un lenguaje técnicos o aparentemente imparciales"⁵².

La visión instrumental del Estado también constituye una limitación y esto es válido incluso a pesar del concepto de "autonomía relativa" que muchas veces jugó como "comodín".

Se le puede criticar también que no provee una propuesta práctica para los profesionales institucionalizados. Todo intento de mejorar las condiciones económicas y sociales de la población es deshechada porque conducen a la reducción de los conflictos.

Sin embargo, el aporte de la corriente de investigación urbana marxista, proveniente de Francia y de Castells, es que el entorno urbano deja de ser un dato al que los habitantes debían adaptarse individualmente y comienza a visualizarse como un producto social que resulta a la vez de la dinámica de acumulación capitalista y de la acción colectiva y esto explica porque hoy se está releyendo críticamente". La ciudad ya no es un hecho natural, ni un conjunto de mecanismos de mercado, ni un objeto de planificación o una cultura sino un producto social⁵⁴

Así la visión globalizadora de este enfoque es lo que le ha dado su potencial explicativo y su gran capacidad de difusión. Esta percepción global es una de las virtudes del análisis que implica trascender los límites disciplinarios académicos. "Ya no existe variable independiente, todo debe ser analizado simultáneamente como parte de un mismo proceso: la urbanización capitalista"⁵⁵

⁵² Unda, Mario. "Introducción" en Unda, Mario: La investigación urbana en América Latina. Tomo II. Pag. VII

⁵³ Topalov, Christian. "Hacer la historia de la investigación urbana: la experiencia francesa desde 1965" en Coraggio, José Luis (edit): La investigación urbana en América Latina. Tomo III. Pag 147

⁵⁴ Topalov, Christian: "Hacer la historia de la investigación urbana: la experiencia francesa desde 1965" en Coraggio, J.L.: La investigación urbana en América Latina. Tomo III. Pág. 148.

⁵⁵ Idem, pag. 148

LA DESCENTRALIZACION PARA LA SOCIOLOGIA MARXISTA

Participa de una visión estructuralista del desarrollo en el que lo único que se percibe son las contradicciones estructurales del sistema global. Lo local y, por tanto, la descentralización carece de especificidad e interés. Lo local es un ámbito más en donde se reproducen las contradicciones del sistema.

La sociología urbana marxista tenía las mismas desconfianzas hacia los localismos que la desarrollista pues, concibiendo a lo político como un espacio de dominación, otorgaba un papel restringido a los actores locales.

Como saldo de este período podemos decir que, en los 70s, la ciudad comenzó a ser considerada una unidad de análisis en temas como marginalidad, habitat popular, la planificación urbana, etc. pero no se encararon temas como los gobiernos locales que serán centrales en los 80s o como la descentralización.

3) EL ENFOQUE DEL CONSENSO

(70s en Europa y en 80s América Latina)

CONTEXTO:

Esta corriente se desarrolla en el marco del debate sobre reforma del Estado que se da en la etapa de las transiciones a la democracia en los 70s en el sur de Europa, específicamente en España, y los 80s en América Latina. La preocupación, entónces, es la democracia y todos los temas urbanos se relacionan con él y éste es el gran aporte lo enfoques que se dieron en este período. Se caracteriza por un gran optimismo en las nuevas instituciones y en los nuevos actores sociales.

Esta etapa, aunque breve, tiene una gran influencia en las ciencias de lo urbano por la alta productividad intelectual y por la profusa capacidad de diseñar políticas públicas de muchos expertos en el tema en Europa. Esto, unido a la voluntad política de los gobiernos post-autoritarios, hizo que se implementasen diversas políticas de reforma

institucional y urbana de gran envergadura. En América Latina se vive la influencia de la producción teórica y de políticas europeas al darse la salida de los períodos autoritarios.

CONSENSOS MULTIPLES

La crisis de la modernización y del paradigma que la sustenta se manifiesta en dos corrientes diferentes en cuanto a los supuestos teóricos y paradigmáticos. Pero estas no son consecutivos ni se oponen -por lo menos inicialmente- como los anteriores sino que, por el contrario, se perciben como complementarios.

Sostengo que en una breve etapa inicial se dan una serie de consensos entre actores políticos y analistas, y dentro de éstas dos comunidades. Consensos basados en la ecuación: "descentralización"="democracia"="participación".

1) Consenso entre el discurso político y el discurso académico.

El consenso entre investigadores y gestores públicos se puede constatar en el hecho de que muchos de los investigadores especializados en los temas urbanos se transformaron en los teóricos (o "ideólogos", para las corrientes críticas) fundadores e inspiradores de las políticas urbanas llevadas adelante por gobiernos de signo progresista. Incluso alguno de ellos se incorporó a los cuadros técnicos una vez que la democracia se instauraba.

2) Consenso entre institucionalistas-movimientistas.

El optimismo en las nuevas democracias hacen que se den consensos entre científicos sociales "estatalistas" (o institucionalistas) y "societalistas", investigadores que, en realidad tenían concepciones opuestas sobre el rol del Estado o la visión de la sociedad. Así, la palabra "descentralización" se empezó a vaciar de contenido semántico no sólo en el discurso político sino también en el académico. Comenzó a referirse a cosas, por lo menos diferentes, por no decir contradictorias, recurriendo a términos como "participación" o como "sociedad civil" que no se definían.

3) **Consensos políticos múltiples.** Llegó un momento en que la descentralización era propuesta como panacea⁵⁶ por actores políticos de los más diversos signos. Dentro de los sectores que parecían tener proyectos más afines como los que corresponderían a una izquierda radical y otra más moderada no se perciben todavía las diferencias en cuanto a las distintas concepciones de democracia, por poner un ejemplo.

4) **Consenso con la ciudadanía.** Las políticas de descentralización implementadas tuvieron, en la ciudadanía, una amplia aceptación inicial. Aceptación ligada, en parte, a la legitimidad fundacional de las nuevas democracias pero también por que todo lo relativo a la descentralización estaba cognotado positivamente. Cognotación a priori que la identificaba con "democracia" y con "participación", adquiriendo un valor simbólico inicial muy fuerte y aglutinador. Esta carga de sentido era producto del discurso político, sin duda, pero este estaba basado en las fundamentaciones teóricas de los investigadores sociales de esta corriente; o directamente -aunque en menor medida- del discurso de estos científicos sociales que se difundió ampliamente entre los dirigentes sociales.

Sin embargo, a pesar de estos consensos, es posible identificar dos corrientes que luego se distinguirán en sus paradigmas y sus concepciones sobre lo social y lo institucional.

3.1) ENFOQUE INSTITUCIONAL-

Optimismo en las nuevas instituciones democráticas.

PARADIGMA

Lo que podríamos catalogar de paradigma para esta corriente sería el que ve, en el estudio de la realidad social, la primacía de lo político. A su vez, lo político es visto como un juego en el que el Estado tiene un papel central. El objetivo de éste es lograr el consenso, eliminando el conflicto, entre los distintos actores.

⁵⁶ Veneziano, Alicia. "Sistema político venezolano: crisis y alternativa reformista"

Así, esta corriente centra su análisis en el estudio del sistema político. Sistema estado-céntrico en el que, si bien se incorporan a actores extraestatales se estudia su comportamiento en función del Estado.

Se hace hincapié en la idea de consenso desde éste, que elimine las luchas de intereses característica de la sociedad. Se incorpora el cambio para lograr un nuevo pacto político sobre el cual refundar la sociedad.

Este enfoque trasciende el formalismo incorporando en el análisis a los partidos, las organizaciones de intereses, los grupos y sobre todo el cambio.

Esta corriente ha sido catalogada de "ingeniería política" y criticada por encarar el tema de la reforma del Estado o el de los gobiernos locales como "tráfico de formas" sin tener en cuenta y analizar el entramado social de sustento, ni estudiar a los actores sociales.

Así, un actor que hace una síntesis representativa de este enfoque es García Pelayo. Este afirma que el "sistema constitucional"⁵⁷ está compuesto por el "subsistema normativo constitucional" que es objeto del derecho constitucional, y el "subsistema político constitucional" que es objeto de la ciencia política. Este subsistema representa las "relaciones de poder entre los sujetos y los actores constitucionales que, con independencia de que estén investidos o no de poder público, o bien actualizan políticamente la constitución, o bien operan con arreglo a la opciones y posibilidades permitidas por esta". Los actores constitucionales (el parlamento, el presidente, el gobierno, la administración, los partidos, el cuerpo electoral, etc.)

En esta concepción, si bien se atenúan los límites entre Estado y sociedad ya que el "sistema político constitucional" está formado por entidades estatales y extra-estatales es evidente que sólo se consideran los actores que actúan dentro de los marcos institucionales, actores políticos.

⁵⁷ García Pelayo, Manuel. Las transformaciones del Estado contemporáneo.

Así se da una *redefinición pluralista* y, en este sentido, García Pelayo sostiene "el pluralismo significa la traslación a las organizaciones sociales de los derechos predicados para los individuos por las democracias liberales"⁵⁸. El "Estado pluralista" es "aquel cuya política y formación de voluntad están influidas, cuando no dirigidas, por la lucha y el compromiso entre poderes económicos y sociales establecidos al margen del ámbito estatal"⁵⁹.

Si bien se toman en cuenta otros actores, en este enfoque, el Estado sigue siendo el ámbito de lo político y así se sostiene que "del mismo modo que, a un nivel superior de abstracción, se distingue entre el decisor (responsable jurídico e institucional de la decisión y único que puede tomarla legítimamente) y agentes de decisión (que fácticamente condicionan o determinan su formación), podemos distinguir, en un nivel más concreto, entre un primer círculo o círculo central constituido por las instancias decisoras del Estado y un segundo círculo perisférico constituido por los poderes políticos y sociales participantes en las decisiones estatales. El primero tiene naturaleza jurídico-pública, el segundo carece de ella, pero condiciona las decisiones públicas"⁶⁰.

Así, se incorporan los actores sociales y políticos al análisis pero siempre en función del Estado. Los actores son generadores de incertidumbre "lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los problemas, es poder desde el punto de vista de los actores"⁶¹

Este enfoque institucional se basa en un *análisis estado-céntrico* que -siguiendo con García Pelayo- ve a la sociedad como una estructura organizacional y al Estado como un sistema abierto en el que las organizaciones "son las que disponen de una capacidad de cooperación y/o conflicto que puede inhibir o determinar las `policies` del Estado"⁶²

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ G.Briefs: "Pluralismus" en *Staatslexikon*, Freiburg, 1957 y ss., t. VI, citado en García Pelayo, Manuel: Ob.Cit.

⁶⁰ García Pelayo, Manuel. Ob. cit. pag. 205

⁶¹ Crozier, M. y E. Friedberg: *L'acteur et le système*. Paris, 1977. pag 20. Citado en José Arocena. Ob.cit.

⁶² García Pelayo, Manuel. Ob. cit. Pag. 205.

Se le otorga importancia a la intervención de los actores extraestatales (lobbies, grupos de presión, medios de comunicación, opinión pública, tecnoburocracia, etc) en la toma de decisiones.

Para esta corriente que he denominado "institucionalista" es fundamental la formación de gobiernos de coalición y pactos para resolver los problemas de legitimidad. El consenso es un método para la toma de decisiones que elimina el conflicto. García Pelayo sostiene que "dada la composición pluralista de la sociedad,(....) se produce el disenso entre las entidades representativas del pluralismo social. Entónces, la toma de decisiones por el método consensual significa el intento de recobrar el consenso generalizado perdido en el curso de formulación de las demandas y objetivos concretos"⁶¹

El consenso significa, aquí, eliminar los conflictos y "para ello se trata de reducir las divergencias, es decir la satisfacción de las propias demandas, intereses y objetivos a fin de que todas las demás obtengan por su parte una satisfacción limitada. Ello sólo puede tener lugar dentro de una cultura política caracterizada por la relativización de los factores ideológicos o , a la inversa, por la acusada presencia de actitudes pragmáticas y , muy concretamente, por la exclusión de la imagen de la política como un antagonismo polar y existencias y su sustitución por la política como un juego plural que exige el respeto a las reglas y en el que se trata de obtener ventajas medidas sobre el adversario, pero no de aniquilarlo"⁶⁴ "La decisión consensuada, tienen por de pronto, la virtud de ofrecer una nueva posibilidad de acción al sistema político y estatal en un mundo altamente complejo" La "decisión consensuada añaden posibilidades a la acción del Estado y a la funcionalidad del sistema político" ⁶⁵.

Así esta imagen de la política como juego y no como lucha fundamenta "la vuelta al pactismo como base del orden político"⁶⁶

⁶³ Idem. Ob. cit. pag 215.

⁶⁴ Idem. Pag.215

⁶⁵ Idem. pag.217

⁶⁶ Idem. Pag. 218

Los temas son las reformas institucionales del Estado, la concertación y la gobernabilidad, los regímenes de gobierno y su discusión entre parlamentarismo y presidencialismo, el análisis de los períodos autoritarios y de las transiciones en proceso, la modernización de la burocracia, etc. Es la época de mayor producción sobre el tema de los municipios, de las reformas del régimen de gobierno municipal, de la relación con el poder nacional (descentralización o autonomías) de las reformas de las cartas orgánicas municipales o nacionales, de la participación ciudadana, entre otros.

Al economicismo de la etapa anterior se le opone, como reacción teórica, el postulado de la autonomía de lo político. Pero por este camino se llega a no tomar en cuenta, no sólo la dimensión económica, sino la social y la cultural de los fenómenos sociales. Teniendo una visión restringida de lo político se omite los intereses, los valores y las identidades de los actores. Se descuidan dimensiones que tienen que ver con: por un lado, la distribución de recursos y, por otro, con los valores y lo simbólico. Se obvia la cultura política, las identidades, lo discursivo. Se reivindica la autonomía de lo político en contraposición a al determinismo economicista y al estructuralismo previamente dominante, lo cual es entendible como reacción histórica pero se cae en el error inverso: lo que podríamos denominar como "politicismo"⁶⁷.

Se entiende "instituciones" en el sentido tradicional del término que lo identifica con organizaciones -estatales o privadas-, como sistema de acción concretos. No como metaorganizaciones, como sistemas de acción social, como lo hará en neoinstitucionalismo. Si bien no se concibe la dimensión simbólica de las instituciones, como en el neoinstitucionalismo, se trasciende el formalismo al estudiar las relaciones de poder dentro de las instituciones. Se pasa del estudio de los organigramas a los "sociogramas".

La ciencia social predominante en este enfoque era la ciencia política y el derecho constitucional y la sociología política ligada al estudio de las instituciones del Estado.

⁶⁷ Veneziano, Alicia: "La transición a la poliarquía: la omisión de los actores"

Los temas de preocupación son la reforma de las instituciones estatales y, dentro de ellas, en el plano municipal, el régimen de gobierno municipal, las autonomías (en los países federales), las elecciones locales, las reformas de las cartas orgánicas que definen las relaciones entre los distintos niveles del Estado a nivel territorial, la participación política de los ciudadanos (mediante el voto, iniciativas legislativas, referendums, etc) o la participación institucionalizada de organizaciones representantes de la "sociedad civil".

En esta etapa la descentralización es incorporada a la agenda política y académica adquiriendo una centralidad sin precedentes. Pero lo más importante es que todos los temas urbanos se vinculan al de la democracia y este el el gran aporte de este enfoque.

Relación con el Estado: una reforma necesaria.

Esta corriente se desarrolla en el marco de los debates sobre Reforma del Estado, entendida en términos de reforma institucional y normativa o, más precisamente, político-administrativa. No estaban incluidos en este tema ni las privatizaciones, ni desregulaciones, o las políticas sociales como, por lo menos en los términos y en la intensidad en que se dan en la actualidad.

El Estado es visto como un conjunto de instituciones o una institución dentro del sistema político donde los actores juegan guiados por sus intereses - que se toman como datos- según determinadas reglas negociadas y, por lo tanto, el tema central es el de las reglas de juego.

Se estudia "el poder" dentro del Estado, que es un término mucho más amplio que, por ejemplo, "facultades", "tareas", etc., y las relaciones entre los distintos niveles del Estado se visualizan más allá de las normas y organigramas.

El Estado es definido como Benefactor; o como "socialdemócrata"; o "Estado de partidos", en tanto "el actor o sujeto real del poder estatal son los partidos; o como "Estado de asociaciones" en cuanto

que las decisiones estatales están fuertemente influidos por los grupos de intereses organizados⁶⁸.

Es la época de oro de la "ingeniería política", que si bien se trasciende el formalismo de los enfoques anteriores tomando en cuenta no sólo las normas escritas, se considera que se puede resolver los problemas sociales, económicos y culturales desde una **reforma institucional del Estado**. Una reforma "desde arriba", por acuerdos interélites, una reforma de las formas del Estado, de las instituciones políticas sin tocar dimensiones que se vinculan con lo económico, lo social, lo cultural. Se revive, así, la utopía de *refundación de la sociedad desde el Estado*.

En cuanto al rol de los investigadores, como se deduce de lo mencionado acerca de los múltiples consensos, los científicos sociales desde el Estado intentaban actuar en el papel de asesores de las políticas diseñadas por éste.

Relación con la sociedad

En general el estudio de lo social pasa a un segundo plano y se llega a la "omisión de los actores"⁶⁹, no desde una perspectiva estructuralista sino, como hemos dicho, "politicista". Cuando se integra al análisis los actores sociales se lo hace en su acción en el ámbito y en las lógicas estatales. Así, las organizaciones sociales son vistas, como agentes de democratización del Estado. Así, éste sigue siendo el protagonista.

Sin embargo esta perspectiva tiene la ventaja de trascender el enfoque formal, dándole importancia de los actores del sistema político, a las mediaciones y organizaciones políticas.

La relación con lo social se puede observar en la concepción de la reforma del Estado en términos puramente político-administrativos, con una visión voluntarista que omite a los actores sociales y a los elementos estructurales de la economía.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Veneziano, Alicia. "La transición a la poliarquía, la omisión de los actores".

Aún cuando se consideran los actores sociales, la preocupación por la institucionalidad democrática implica un desplazamiento del interés por la sociedad civil al interés por el Estado y ésto se refleja en el énfasis puesto en el potencial democratizador -no ya revolucionario- de los movimientos sociales.

Así, en el tema de la **participación ciudadana** se hace hincapié en *la participación política más que en la política como participación*. Es el auge, en los temas municipales, de la visión del municipio como una "gran escuela de ciudadanos".

La "participación ciudadana" estimula la participación propiamente política de los ciudadanos por mecanismos de representatividad democrática (elecciones, iniciativas legislativas, consultas populares, etc). Pero también incluye la participación de organizaciones sociales que se consideran representantes de la sociedad civil, pero es una participación más concedida que demandada e institucionalizada. Se puede interpretar este enfoque como tomando algunos elementos neocorporativos, por lo menos en su "definición societal"⁷⁰

Visión de la democracia

Si bien el poner en el tapete el tema de la democracia es un mérito con respecto a los enfoques anteriores, se le ha hecho la crítica - desde una perspectiva más reciente-, de que su concepción de democracia es sumamente restringida. Basada en la idea de "poliarquía"⁷¹ la visión de la democracia hace hincapié en las reglas

⁷⁰ Schmitter, Philip: Neocorporativismo I.

⁷¹ Robert, Dahl. Prefacio a la teoría democrática. Es necesario diferenciar aquí el uso que se ha hecho de la teoría democrática de Dahl y lo que Dahl sostuvo. Este veía la necesidad de que, en los períodos interelectorales, se disen mecanismos de representación de intereses a través de grupos de presión. Más allá de las críticas que se puedan hacer a esta teoría acá lo que me interesa es destacar que en las ciencias sociales, muchas veces, se reduce la democracia al concepto de "poliarquía", o sea a sus requisitos mínimos en términos de Dahl.

del juego, y se descuidan los intereses e identidades de quienes juegan.

Según Unda⁷², los marcos referenciales de los investigadores urbanos, en su afán de fortalecer las democracias recuperadas en esta etapa, "comenzaron a deslizarse hacia su definición socialdemocratizante: distribución equitativa, sociedad democrática, búsqueda de concertación social y legitimidad de las nuevas instituciones".

Visión del desarrollo.

El tema del desarrollo no es priorizado por este enfoque que centra toda su atención en las formas del Estado a fin de asegurar su eficacia política. En este sentido el tema de las políticas económicas está en la mesa de negociaciones pero el objetivo es evitar la conflictividad social ante los inevitables y más o menos ortodoxos ajustes fiscales, de allí los planteos de "concertaciones" sociales que proliferan en esta etapa. Así, no se discute el modelo de desarrollo anterior aunque se busque recuperarse de las consecuencias sociales de la ortodoxia de los autoritarismos⁷³.

Si bien el desarrollo no es tan prioritario para este enfoque -por el "politicismo" del que adolece- paralelamente, en Europa, se desarrollan propuestas socialdemócratas, que se centran en el discurso del consenso, aplicado a los actores económicos y sociales. Así, J. Borja "economía social" designa "al sector (asociaciones, cooperativas, mutuas, fundaciones, centros de estudios, etc.) que sirve normalmente para instrumentar la cooperación social, aunque

⁷² Unda, Mario. "Introducción" en Unda, Mario (edit.) La investigación urbana en América Latina. Tomo II. Pag. XVII.

⁷³ Prueba o ejemplo de la priorización de la democracia sobre el desarrollo lo constituye las teorías de las transiciones como la de O'Donnell y Schmitter que sostienen que éstas se dan en tres fases (liberalización, democratización y socialización) suponiendo que la tercera será consecuencia natural de la segunda. Al revés del paradigma modernizador, que suponía que el desarrollo económico traería como consecuencia la democratización política. Ver O'Donnell, Schmitter, P. y Whitehead (orgs) "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas"

esta no sea su única finalidad. En general se entiende por "economía social el sector que no es jurídicamente público, pero que tampoco persiga una finalidad lucrativa"⁷⁴. Esta visión tendrá mucha influencia en América Latina posteriormente.

La planificación "participativa"

La forma de planificación predominante sigue siendo la de los planes generales o reguladores pero se comienza a hacer énfasis en la participación de los actores. Sin embargo la participación sigue teniendo un carácter instrumental y restrictivo, en programas sectoriales. Esta participación tiene, sin embargo, elementos simbólicos importantes porque da la sensación de participación. El ejemplo típico es la autoconstrucción.

Se percibe las limitaciones fundamentales de la planificación desarrollistas eran, no de nivel técnico, sino en la relación de este proceso con el sistema político-institucional ya que los teóricos del desarrollismo no consiguieron influenciar de manera orgánica las modalidades de acción institucionalizadas.

Estos planteos critican las propuestas cepalinas pero, no obstante se diferencian entre la propuesta teórica y una práctica política divergente de ésta. Jordi Borda nos dice: "Dicha concepción teórica nunca se pudo adecuar al manejo de los procesos sociales donde actúan múltiples actores con racionalidades y conductas muy heterogéneas y hasta contradictorias"⁷⁵.

Lo urbano: la decadencia de las metrópolis

Se critica la concepción urbana de etapas anteriores influidas por la sociología urbana crítica por tener poca relación respecto a los procesos reales locales, al importar categorías e ideas de la sociología europea, y la idea de metrópoli es una de ellas⁷⁶.

⁷⁴ Borja, Jordi. Estado y ciudad. Pag.148

⁷⁵ Sabaté, Alberto F. y Federico Robert. Ob.cit. Pag.78

⁷⁶ En el plano de las concepciones urbanísticas creo que vale la pena hacer mención a que en esta época se comienza a criticar la idea de metrópoli con la que se pretendió subsanar el error de la especialización de las ciudades (ciudades dormitorio, ciudades industriales, ciudades antiguas, etc.). La idea en la que se basa la de

La gran ciudad latinoamericana se diferencia de las metrópolis del centro en varias características. Es más, el concepto de metrópoli, tal cual fue definido, responde a una realidad central y no perisférica.

LA DESCENTRALIZACION COMO REFORMA POLITICO-ADMINISTRATIVO

La descentralización sigue siendo vista como un fenómeno *intraestatal*, como de distribución del poder dentro de una institución estatal. Se vincula este tema al de la democracia y de la participación a nivel de la reforma municipal o local, pero parecen preponderar las corrientes que lo hacen de una manera mecánica entendiendo que a más descentralización, más democracia, más participación o que se basan en utopías localistas verdaderas reediciones de las ideas "toquevillianas".

Los estudios sobre descentralización, entendida en términos más políticos que en los enfoques jurídicos o administrativos, toman un empuje sin precedentes y si bien se comienza a tomar en cuenta los actores sociales y políticos se lo hace en cuanto refieren su acción al Estado⁷⁷.

metrópoli fue heredada del fordismo y consiste en que las ciudades, al igual que las empresas, cuanto más grandes mejor. Se evalúa que esta concepción provocó deseconomías y efectos sociales perversos. Las metrópolis son grandes complejos productivos correspondientes al capitalismo monopolista de Estado, o sea a un capitalismo avanzado. Ver: Jaramillo, Samuel: "Desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana: ¿hacia un nuevo paradigma de interpretación?" en Unda, Mario (edit), Ob.cit

⁷⁷ Por ejemplo, se da un extenso debate entorno a la distinción entre la descentralización administrativa y la política porque en esta última las instancias descentralizadas tienen la misma fuente de legitimidad que la central y ésta reside en el cuerpo electoral. Razonamiento válido pero que podría ampliarse a la representación de intereses en las decisiones sobre las políticas y no circunscribirse sólo a la legitimidad electoral.

En el enfoque predominante, la descentralización pasa a ser una forma de distribución del poder político, pero partiendo de un paradigma teórico que -como hemos mencionado-, si bien rescata la autonomía de lo político lo restringe al tema de las reglas, los procedimientos, las negociaciones, y los juegos.

Existen posturas que conciben la descentralización como un problema de *governabilidad* -en el sentido de estabilidad de las democracias-, y otras más doctrinarias que retoman la vieja utopía localista o federalista. Posturas que ven lo urbano como el ámbito moderno por excelencia de la democracia.

En esta época surgen estudios sobre lo que se entiende por "poder local". El término "poder local" surge basado en la idea de una forma de división de poderes diferente a la división horizontal de poderes (legislativo, ejecutivo, judicial): una división político territorial. El estudio de los gobiernos locales en término de poder local se hizo por primera vez desde la perspectiva institucionalista de los 80s en Europa y se abocaba al estudio de las formas de gobierno, las instancias de participación en los gobiernos locales, etc. Pese a ser una importante innovación en las Ciencias Sociales de lo urbano, tiene la carencia de no profundizar en las relaciones de ese "poder local" con el del desarrollo ni con la dimensión histórico-cultural.

En este sentido, podemos recoger una serie de argumentos que identifican descentralización y democracia:

- que los municipios constituyen "escuelas de democracia para los vecinos" otorgándole un valor educativo y formador de ciudadanía.
- que la descentralización acerca el Estado a la sociedad civil, a la comunidad. Al acercar el gobernante al gobernado, el usuario al prestador de servicios, el ciudadano a la administración se amplía la democracia.
- que la descentralización también permitiría vencer las deformaciones burocráticas y clientelistas características de los sistemas centralizados.

Un buen ejemplo de esta visión es el análisis que hace Jordi Borja⁷⁸ sobre la descentralización en América Latina es que ésta permitiría,

⁷⁸ Borja, Jordi. Manual de gestión municipal democrática.

mediante la ampliación de los derechos y libertades, la incorporación de los sectores excluidos o marginados de las instituciones representativas. Este teórico desarrolla los planteos de "democracia participativa" que tienen una influencia muy grande en los sectores de izquierda en América Latina. Creo necesario mencionar que el caso de Borja, más que el de un investigador de la descentralización es el de un teórico de ésta, muy vinculado a la gestión y su producción tiene fundamentalmente un carácter normativo y propositivo. Si bien puede decirse que tiene una inspiración marxista gramsciana o de "nueva izquierda post-marxista" -como se lo denomina⁷⁹- también se lo puede considerar un representante de la corriente de los 80s en Europa con un signo político socialdemocratizante.

Pero, como sostiene Arocena, este planteo no se hace más que volver a Tocqueville por la relación que establece entre autonomía local, libertades individuales y capacidad de cambio⁸⁰.

Por otra parte, esta concepción de democracia participativa incorpora el tema de los movimientos sociales urbanos en tanto sujetos de la "participación ciudadana", no tanto en sujetos actuantes en la sociedad civil en relación con el Estado, sino sólo en su relacionamiento con el Estado local. Razonamiento válido pero que podría ampliarse a la representación de intereses en las decisiones sobre las políticas y no circunscribirse sólo a la legitimidad electoral.

En cuanto a las políticas de descentralización, tal cual fueron implementadas dentro de las reformas político-administrativas en Europa, se puede decir que la relación entre descentralización y participación: por un lado, prioriza organizaciones sociales de base territorial, más que sectorial o de nuevo tipo (ecologistas, feministas, movimientos por derechos humanos, o antixenófobos por ejemplo); y, por otro, la participación se institucionaliza a tal grado que ha llegado a inhibirla. Además, se cae, muchas veces, en una participación dirigida e instrumentalista. Un ejemplo de esto lo constituyen las políticas de fomento a la autoconstrucción que tienen un elemento simbólico importante porque crea la sensación de

⁷⁹ Rodríguez Villasante, Tomás: "¿Descentralización administrativa o ciudadanía popular?".

⁸⁰ Tocqueville, Alexis de. De la democracia en América.

participación, pero que dan participación en la implementación y no en la decisión y pueden tener el fin de abaratar costos.

Pero la relación con la sociedad, que se denota en este enfoque, se ve claramente en la concepción de la Reforma del Estado como una reforma *desde arriba*, de carácter "voluntarista", que no toman en cuenta el tejido social asociativo y las características de la cultura política (paternalista, clientelista, asociativista, reivindicacionista, etc), como tampoco la relación con el grado de desarrollo de la sociedad de que se trate, para implementar planes de descentralización que fomenten la participación.

En esta etapa, por último, hay determinados temas que comienzan a aparecer como el de la descentralización inframunicipal⁸¹. U otros que tienen un gran auge en Europa como el de las autonomías, o el de las regiones ⁸². O se comienza a vincular la descentralización al tema del desarrollo y de la planificación. Aunque esto se sólo se da en el plano de las investigaciones sin llegar al de las políticas. Incluso en este plano se da de manera incipiente ya que este es un debate que pertenece a una etapa posterior⁸³.

3.2) ENFOQUE SOCIETAL: EL OPTIMISMO EN EL REGRESO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES.

El paradigma estructuralista y determinista anterior de la sociología crítica comienza a complejizarse y cuestionarse dentro de la misma corriente "societal". Esta ya no centra su atención en el cambio

⁸¹ Entiendo la descentralización inframunicipal no como la que se da desde los gobiernos centrales a los municipios, sino de éstos a instancias territorialmente menores.

⁸² Se reconceptualiza el concepto de "región", antes definido en términos de desarrollo económico para la planificación ahora es entendido como una sociedad con identidades propias que debe tener su expresión política.

⁸³ Este es todo el debate que se da en América Latina entre teóricos como De Mattos, Boisier y Coraggio. En este sentido se recomienda el artículo de Ana Laura Rivoir: "Sobre la relación entre descentralización y desarrollo en América Latina".

político radical sino en los mecanismos de reproducción social⁸⁴ haciendo hincapié en el concepto de hegemonía. Así se sostiene la necesidad del gradualismo de los cambios inspirados en la teoría gramsciana para "occidente". En este sentido Jordi Borja es un autor que resume excelentemente el enfoque institucionalista pero con muchos elementos del societalista en su versión más moderado e inicial, reflejando el consenso entre estos enfoques de manera privilegiada.

Por otra parte se empieza a esbozar la problemática de la dominación en la vida cotidiana ⁸⁵ que trasciende -por tanto incluye- el análisis de clases incorporando el del poder en relación con lo étnico, el género, lo religioso, etc., inspirándose en Foulcaut.

PARADIGMA

Así, la teoría de la hegemonía gramsciana y la teoría de la dominación de Foulcaut son la base de estas nuevas corrientes "societales".

La preocupación por la institucionalidad democrática implica un desplazamiento del interés por la sociedad al interés por el Estado y ésto se refleja en el énfasis puesto en el potencial democratizador - ya no revolucionario- de los movimientos sociales que implicarían "un nuevo paradigma de política"⁸⁶.

Este optimismo societal se puede ver, en la corriente más moderada, como optimismo institucional en el sentido en las organizaciones sociales en su acción dentro o hacia las instituciones estatales iban a lograr el cambio social.

⁸⁴ Este es el "tercer sistema" del que habla Edgar Morín: Sociologie. Citado en Arocena, José: Ob.cit.

⁸⁵ Recomiendo de manera especial el libro de Tomás Rodríguez Villasante, Tomás Comunidades Locales, análisis, movimientos sociales y alternativas.

⁸⁶ Offe, Claus: Partidos Políticos y Movimientos Sociales

Los temas predominantes fueron la acción colectiva, los movimientos sociales, las luchas "contra-hegemónicas", la auto-organización, la educación popular, las formas de dominación cotidiana, entre otros.

La ciencia social prevaleciente en este enfoque fue la sociología, pero también la antropología urbana.

Relación con el Estado:

El Estado, considerado en términos liberales, pierde centralidad dentro de las investigaciones sociales. Esto sucede tanto en la etapa inicial de consensos múltiples como en la evolución que divide aguas entre societalistas e institucionalistas.

Después de un breve período en que predominaron tendencias -en los movimientos sociales y las ciencias sociales- que tenían expectativas positivas en las políticas descentralizadoras, empiezan a darse las primeras críticas a estas políticas.

Las políticas descentralizadoras implementadas no respondieron a esas expectativas y las ciencias de lo urbano, en vez de dedicarse a evaluar las causas de este fenómeno, se volcaron al estudio de lo social dejando fuera del análisis al Estado⁰⁷. Se puede decir que las tendencias movimientistas llegan a invadir las ciencias de lo urbano.

Las visiones más críticas, una vez que se empiezan a resentir los consensos, caen en el *movimientismo* o *basismo* que se basa en una visión de los movimientos sociales inspirados en el "primer Castells", en Gramsci con su concepción de guerra de trincheras y en la microfísica del poder de Foucault. Pero esta tendencia se desarrolla aún más en el período posterior donde confluye en los hechos con enfoques neoconservadores, como veremos más adelante.

⁰⁷ En parte esto se explica porque los analistas fueron excluidos de las instituciones del Estado: en América Latina por el autoritarismo y sus inserciones en las ONGs cuando las transiciones; y en Europa por la hegemonía cada vez mayor de una racionalidad tecnocrática. Ver: Coraggio, José L.: Ciudades sin rumbo.

En este desplazamiento de la problemática se abandonó, primero subrepticamente y luego abiertamente, la cuestión de la política⁸⁸. Y ésta es la diferencia entre el basismo del dependentismo y el movimientismo de este período ya que, mientras al primero le interesa los mecanismos de dominación política, el segundo centra su análisis prioritariamente en la dominación cotidiana dentro de la sociedad.

Relaciones con la sociedad

En los enfoques anteriores las soluciones propuestas desde las ciencias sociales o las políticas descentralizadoras vienen desde el Estado, ahora se empiezan a analizar o a buscar soluciones desde la "sociedad civil".

Los nuevos movimientos urbanos cobran una centralidad absoluta y las instancias de poder local se ven deben ser equivalentes a centros de "poder popular" en las vertientes más radicales.

Lo que he llamado "tendencia societalista" en este período supone que el análisis o las prácticas políticas deben inclinarse sobre la sociedad más que sobre o en el Estado.

Esto se origina en le "societalismo" de principios de los 70 que hacía hincapié en el potencial revolucionarios de los movimientos sociales. Sin embargo ahora se apuesta a las capacidades democratizadoras de éstos coincidiendo con las preocupaciones por la reconstrucción de la institucionalidad en pleno períodos de transiciones en América Latina y consolidaciones en el sur de Europa. Los temas locales son: los poderes locales, la concertación social, la gobernabilidad y la participación ciudadana.

Se preconiza -desde las posiciones más cercanas al institucionalismo- el acercamiento del Estado a la sociedad podía servir para lograr una "socialización del Estado".

En sus versiones más extremas y continuadoras del movimientismo de los 70, si bien también se habla de "socialización del Estado", debajo de este concepto está el supuesto de que existen intereses

⁸⁸ Coraggio, José Luis. "Introducción" en Coraggio, José Luis: La investigación urbana en América Latina. Tomo III. Pag. X

antagónicos irreductibles y que, por tanto, la única solución es que los sectores populares logren la hegemonía del sistema ⁸⁹.

Al principio se intenta que el Estado y los partidos políticos respeten la autonomía de los movimientos sociales aunque esto evolucionará hacia un antipartidismo por parte de los primeros y algunos analistas caen sutilmente en esta antinómia.

El cambio vuelve a estar en los sujetos sociales, ya no en el Estado, y por eso se fomentan nuevas formas de gestión participativa y de auto-organización. Es parte del discurso centrado en "lo local" como ámbito potencial de democracia popular donde se debía prefigurar la sociedad de futuro, de retorno a la vida cotidiana y de *desprecio por la esfera política*.

Una corriente de la sociología urbana crítica se desplaza -como decíamos- del estudio del cambio político de los 70s, al análisis de la reproducción social en los 80s. Se interroga sobre la naturaleza del proceso político de las democracias representativas. Es aquí donde se reconoce a las categorías gramscianas que tienen que ver con las relaciones entre sociedad civil y sociedad política. La *sociología urbana de inspiración marxista se aleja de los análisis globales de las políticas del Estado central para estudiar los municipios considerados campos privilegiados -como sostiene Topalov⁹⁰- para la observación de las hegemonías políticas⁹¹.*

Otra corriente, dentro de la sociología crítica, pero que cuestiona la sociología urbana de los 70s, está inspirada en Michel Foucault

⁸⁹. Ver Coraggio, José Luis *Ciudades sin rumbo*, y del mismo autor: "Descentralización y poder local" en *Textos N1 11*. Como bien señala Rivoir, Ana Laura (ob.cit.) esta es una primera etapa en la obra de este autor, luego tendrá algunos puntos de inflexión en su discurso.

⁹⁰ Topalov, Christian. Ob. cit. pag 169

⁹¹ Como ejemplo de esto podemos mencionar a Lojkine, Jean. "Politique urbaine et pouvoir local" en *Revue Française de Sociologie N1 21*, Paris, 1980 y Pretecielle, Edmond: "Crisi hégémonique es restructuration territoriale de l'Etat. Le gauche et la decentralisation en France" *Revue Internationale de l'Action Communautaire 13/14*, Paris, 1985. Ambos citados en Topalov, Christian Ob.cit.

que ve los lugares del poder más allá del Estado y formas de dominación distinta a la de clase. Esta corriente cae en posiciones antiestatalistas que están en "armonía con las dudas de una parte de la tecnocracia, cuyo modernismo entró en crisis con el declive de la planificación estatal"⁹². Se va gestando, así, la confluencia involuntaria a que me referiré más adelante.

Visión de la democracia.

Se trasciende el concepto de democracia mínima, revalorizando el mundo de los intereses -no sólo de las reglas-, el de los valores, de las identidades. Se contrapone a este concepto poliarquico el de democracia participativa. Pero muchas veces, se tiene una visión asamblearia de este tipo de democracia o se la entiende como democracia directa.

Este enfoque es el origen del basismo o movimientismo que - como sostiene Arocena⁹³ -implica una visión idealizada de los movimientos sociales que descalifica a las élites atribuyendo a "la base" valores positivos según los cuales estaría "excenta de cálculo, de egoísmo y de búsqueda del lucro". Lo mismo sostiene con respecto a la idealización de "lo popular": donde "el desarrollo sólo se justifica si beneficia a los sectores populares", donde "pueblo" se identifica con la parte "sana" de la sociedad. Además, se agrega lo controvertido del concepto de "base" o de "lo popular" con respecto a los cuales nos podemos preguntar: ¿se refieren a los estratos bajos de la población?; ¿o a un sujeto histórico predeterminado?.

Visión del desarrollo

Se deja de ver la realidad desde una racionalidad pública abstracta y se centra el interés en el juego de fuerzas e intereses organizados -no de mecanismos "objetivos"- que van conformando el sentido del desarrollo⁹⁴.

⁹² Topalov, Christian. Ob. cit. pag 161

⁹³ Arocena, José. Ob.cit.

⁹⁴ Ver Coraggio, José Luis. "Introducción" en Coraggio, J.L: La investigación urbana en América Latina. Tomo III.

Los actores del desarrollo son las organizaciones sociales de los sectores populares, los movimientos sociales, las entidades privadas alternativas, etc.

Lo urbano

Se supone que "al margen o en los intersticios del mercado capitalista, se iba produciendo buena parte de la ciudad, donde los agentes principales no eran los monopolios de las construcciones o el capital inmobiliario, sino los invasores, los pobladores, en contraposición directa con el Estado"⁹⁵

LA DESCENTRALIZACION COMO SOCIALIZACION DEL ESTADO

En los enfoques de este período, disminuido el peso de las organizaciones sindicales, las demandas urbanas podrían servir para "articular las luchas populares por el logro de condiciones mínimas para su reproducción" y los municipios serían instituciones que adquieren "una connotación distinta, (en las que) se vuelve un posible ámbito de participación de los sectores populares, en la medida en que logren una gestión pluralista de poder local, pueden articular sus necesidades como demandas"⁹⁶.

La socialización del Estado implica que el municipio (poder local) sería el ámbito donde se gestaría el poder popular. Y que en ámbito municipal se puede ejercer una democracia participativa, concepto cuyo precursor, a nivel urbano, fue Jordi Borja, por lo menos en su versión más moderada y más cercana al consenso entre institucionalista y societalista, y a su visión gramsciana más que foucaultiana.

Este enfoque representó un avance con respecto a los enfoques anteriores ya que se pueden tomar varios aportes para la construcción de una visión global de esta temática.

⁹⁵ Idem. pag X.

⁹⁶ Pérez, Pedro. "La formación de investigadores urbanos en América Latina" en Mario Unda (ed): La investigación urbana en América Latina. Tomo II. pag.27

Por primera vez se visualiza la descentralización como un proceso que se da también en la sociedad y que es necesario un tejido social activo para que ésta cobre sentido. Superando la separación tajante entre sociedad civil y Estado para entender el problema de la distribución del poder.

Se vincula críticamente la relación entre participación y descentralización trascendiendo la visión formal o la institucional.

El concepto de "lo local" representa un aporte significativo porque es más abarcativo que el de "inframunicipal" que sólo hace mención a una división político-administrativa. Mientras que éste parece hacer mención a una instancia de organización del Estado, el primero incluye también la sociedad civil, la comunidad con sus sectores sociales, sus intereses, sus identidades, sus contradicciones, etc. Se privilegia la dimensión espacial de lo social, económico, histórico y cultural.

4) CRISIS DEL OPTIMISMO

(80s en Europa y principios de los 90s en América Latina)

CONTEXTO

Estamos en los 80s en Europa y fines de esta década y principios de los 90s en América Latina, con democracias consolidadas y con economías en plena reestructuración y con planes de ajustes fiscales en toda América Latina. Superados los períodos autoritarios se ve la otra cara del Estado mínimo, no la cara "dura" de la represión, sino la cara "blanda" de las políticas sociales focalizadas.

Las democracias enfrentan el desafío, después de basarse en los valores simbólicos de sus etapas fundacionales, de la legitimidad ligada a la eficiencia, de la legitimidad por sus resultados.

Es necesario contextualizar el surgimiento de las corrientes de las ciencias sociales urbanas en esta etapa, en el marco del agotamiento del régimen de producción fordista y su transformación hacia un nuevo modelo. La organización de la producción se desconcentra según un modelo de acumulación flexible que la diversifica en redes de

unidades económicas más pequeñas con respecto a las de la época fordista y se desterritorializa la producción. Este cambio de modelo, con las crisis fiscales y los endeudamientos externos de los Estados, implica un proceso de distribución de sus costos sociales. La crisis del Estado de Bienestar, la crisis de legitimidad de los sistemas políticos y la progresiva fragmentación social caracterizan este período en que se consolidan las democracias poliárquicas.

Pero también en el contexto ideal se dan cambios culturales profundos en donde se termina de caer el modelo "de civilización" que se impuso la homogeneidad, la racionalidad y la "universalidad" haciendo hincapié en el crecimiento económico. Se revaloran las diferencias y la pluralidad, manifestándose en: por un lado, la explosión de los nacionalismos y regionalismos, de las étnias y de las religiones, en fin, la explosión de los particularismos y por otro, en los intentos de reajuste del modelo que representa el neoliberalismo y el neoconservadurismo". Parece resquebrajarse la modernidad y las ciencias sociales dan cuenta de ello produciéndose toda la discusión sobre modernidad y postmodernidad, pero también -y fundamentalmente en lo que se refiere a nuestro tema- en sus propias prácticas.

Transformaciones en el contexto urbano.

En este capítulo me detendré a señalar las transformaciones a nivel urbano y local que se dan en esta etapa. Creo éstas son significativas para las ciencias sociales urbanas ya que, ante el avance de la urbanización, casi todos los temas sociales y políticos pasan a tener una dimensión específica en lo urbano, y lo rural se urbaniza cada vez más, por lo menos en Europa.

Las transformaciones económicas, sociales y culturales globales mencionadas anteriormente tienen su efecto y su manifestación en el campo de lo urbano en donde se dan profundas transformaciones. Estas constituyen el contexto real urbano en el que se da la "crisis del optimismo", como he denominado al conjunto de transformaciones que sufre el pensamiento social urbano en esta etapa.

El proceso de globalización económica y cultural tiene dos polos: por un lado, la integración económica y política de los Estados y, por

⁹⁷ Arocena, José. Ob. cit.

otro, la dualización urbana de las metrópolis⁹⁸. Estos fenómenos, que hasta ahora parecían afectar sólo a las ciudades de los países centrales, empiezan a darse -con características diferenciales- en algunas ciudades de América Latina. En los países centrales estos dos procesos confluyen en la formación de redes de ciudades y, posiblemente, en América Latina seguirán también un curso similar:

a) **integración:** la globalización de la economía impone a los Estados nacionales la integración de bloques político-económicos internacionales para poder competir en el mercado internacional.

b) **la dualización urbana.** La dualización urbana, producto de la fragmentación social postfordista, implica la pérdida de las viejas solidaridades colectivas y la complejización de las relaciones sociales dando lugar a un nuevo tipo de conflictos. Las estructuras más o menos integradas en que se basaban el modelo político y de desarrollo anterior produjo conflictos desordenados, que pueden ser considerados "desviados" o "patológicos", o que, a mi entender, representan nuevas formas de articulación social en donde se crean y recrean las identidades de los actores socio-políticos⁹⁹. Esta dualización urbana es un fenómeno nuevo que se da en las metrópolis postindustriales en relación con la inclusión/exclusión del mercado de trabajo¹⁰⁰. Esto da cuenta de que las estructuras sociales más o menos integradas en las que descansaba el Estado Benefactor ha llegado a su fin y tienen como corolario la *ingobernabilidad de las ciudades*, la deslegitimación de la democracia y sus organizaciones. Los problemas de ingobernabilidad ya no son característica exclusiva

⁹⁸ Sobre el tema de la nueva dualización urbana en las metrópolis postindustriales se recomienda el excelente trabajo de Castells, Manuel. "El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales".

⁹⁹ Así fenómenos como el crecimiento de la informalización de la economía urbana que primero fue visto como patológico, luego es percibido como una realidad funcional que había "que aprovechar" tanto por el Banco Mundial como los sectores populares. Recordemos que informalidad ya en los proceso industrialización de los años 50 y 60 pero se los denominaba "marginalidad" y ahora se analiza con otro marco teórico. La informalidad no es un fenómeno patológico sino un nuevo tipo de articulación social.

¹⁰⁰ Castells, Manuel. Ob.cit.

de América Latina, se presentan también en ciudades como Los Angeles o Moscú.

c) ~~redes de~~ ciudades. En todo caso estos dos polos implican el rompimiento de las fronteras y un menor protagonismo de los Estados nacionales. Ante esto se empiezan a conformar, en los países centrales y de manera incipiente en América Latina, redes de ciudades de tipo transnacional en las que descansa el "modelo neoliberal" ¹⁰¹

Esto da lugar a la competencia entre ciudades por la atracción de inversiones. Este fenómeno- que se ve claramente en Europa-, no es nuevo pero lo que sí representa una novedad es que las instituciones y autoridades públicas parecen olvidar el interés público en esa carrera por capitales. Las ciudades equivalen a empresas en competencia, en un contexto en el cual el impacto de las nuevas tecnologías a nivel territorial hace, entre otras cosas, que circulen la información y la imagen sin materia, hace que las ciudades se conviertan en verdaderas ciudades márketing, donde la imagen sustituye a la ciudad¹⁰².

Así, ante el decaimiento de los Estados, el viejo continente se ha transformado en la Europa de las ciudades pero esto no constituiría un problema social si, como existió un Estado¹⁰³ Benefactor, existieran lo que podríamos llamar "ciudades de bienestar" en cuanto a políticas públicas dirigidas a la población. Pero, además, estas ciudades lideran regiones, generando un fenómeno de colonialismo interno no con el campo o dentro de la región, sino por regiones de un país o a un continente entre regiones o países pobres y ricos¹⁰⁴.

¹⁰¹ Por ejemplo: México-California-Texas, o puede ser, Buenos Aires-Montevideo-Porto Alegre

¹⁰² Ciudades donde -por ejemplo- no se busca solucionar el problema de los inmigrantes sino que estos vivan en barrios que no tengan visibilidad.

¹⁰³ Por ejemplo México-California-Texas o, puede ser, Buenos Aires-Montevideo-Porto Alegre).

¹⁰⁴ Ejemplos de esto lo constituye el continente europeo; o España; o, en América Latina, México; por nombrar los más obvios.

Las transformaciones urbanas en América Latina.

La terciarización de la economía urbana es una de las características de las ciudades en esta etapa. En los países centrales este fenómeno se manifiesta ligado a los servicios, a las actividades bancarias, de seguros, transportes y funcionamiento administrativo del Estado. En América Latina, a esto se le suma la venta ambulante, la mendicidad, los recogedores de basura y los cuentapropistas.

Así, las diferencias regionales nacionales o continentales y la ingobernabilidad de los territorios metropolitanos, junto al problema de la deuda o los problemas medioambientales, representan los límites a la expansión del modelo de desarrollo.

En América Latina comienzan a darse estos fenómenos de cambio de régimen de acumulación, de inserción en una economía globalizada, de falta de protagonismo del Estado -no sólo frente al mercado sino ante los bloques regionales y las ciudades-, de efectos sociales de las políticas de ajuste, y de fragmentación y dualización urbana. Pero éstos se yuxtaponen a los característicos de este continente en términos estructurales e históricos, entre los cuales los problemas de inserción en el mercado mundial son fundamentales. Los países latinoamericanos no son sólo eslabones subordinados de la cadena capitalista mundial sino que están integrados al sistema capitalista globalizado y, por tanto, las transformaciones en este se manifiestan en la periferia con características específicas.

Se dan una serie de transformaciones a nivel local -que pueden considerarse como positivas para la descentralización- que se inician en este período pero se ven más claramente en la actualidad por lo cual las sistematizaré en el próximo capítulo. En todo caso, es necesario mencionar que, en este período, se ensayan las primeras descentralizaciones en países como Venezuela o Chile y se dan "experiencias intituyentes" en países de larga tradición centralista como Uruguay.

PARADIGMA

El paradigma dominante es el neoliberal y neoconservador que centra su atención en la libertad del mercado y sostiene el "fin de las

ideologías", "de la historia" y en la hegemonía mundial de la democracia liberal. Asistimos a la hegemonía del individualismo ético que desprecia lo colectivo y propone la vuelta al individuo relegitimado en su acción "racional", instrumentalista, egoísta, hedonista y competitiva.

Este regreso al individuo es una reacción frente a las teorías que hacen hincapié en la sociedad, que tienden a caer en un funcionalismo estructural en el que ésta tiene una relación determinista con los individuos, grupos y organizaciones. Los teóricos de la acción racional y de la "public choice" que ven la sociedad - y a la política- como mercado se basan en esta concepción del individuo. Pero estos obvian, por un lado, la influencia de las instituciones sobre los individuos y, por otro, que el mercado no es sólo un mecanismo distributivo sino también un sistema cultural institucionalmente específico e histórico que genera y mide valor¹⁰⁵.

Paralelamente a la hegemonía de este paradigma se da una debilidad de las teorías que tienen origen en paradigmas opuestos, y el debilitamiento de posiciones sociopolíticas y académicas opuestas al neoconservadurismo. Se promueve la pragmatización de las políticas y, en el terreno de la investigación, el privilegio de la "empiría" sobre la teoría. Se da una "norteamericanización" de lo político y de las ciencias sociales. Todo esto confluye con las prácticas o discursos de las ciencias sociales, de las políticas gubernamentales y de los actores sociales y políticos predominantes en esta etapa a pesar de las posiciones epistemológicas, teóricas o políticas diferentes o, incluso, opuestas.

En base a esto podemos decir, junto a Arocena¹⁰⁶, que frente a la impronta evolucionista y estructuralista del desarrollismo y el estructuralismo del dependentismo de la etapa anterior, resurgen en ésta posiciones cercanas al historicismo que ven a la realidad social como pura contingencia.

¹⁰⁵ Friedland, Roger y Robert R. Alford. "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales".

¹⁰⁶ Arocena, José. Ob.cit.

Las ciencias sociales predominantes son la economía, la ciencia política, y la sociología pero con análisis separados, sin una visión transdisciplinaria.

Relaciones con el Estado.

El paradigma dominante sostiene la necesidad de que el Estado se limite a sus funciones de policía y abandone sus funciones sociales y económicas. Se pretende no sólo un ajuste económico sino un "ajuste institucional" adaptando el modelo organizacional del Estado a un modelo de desarrollo que prioriza el libre mercado y la inserción internacional desconsiderando sus costos sociales internos.

Pero, además, esto coincide: por un lado, con la práctica de actores sociales y políticos; y, por otro, el discurso predominante en las ciencias sociales críticas con posiciones que como hemos visto más bien pretenden prescindir del Estado.

Por otro lado, la visión de lo político y de la política en términos de mercado implica que los partidos y sus élites dirigentes ofertan programas en condiciones de competencia por la captación de los votos de los ciudadanos. Estos se suponen libres y racionales y con la información necesaria para tomar esa decisión política.

En este contexto ideal, el análisis que se hace de la crisis del Estado de Bienestar es que está saturado de demandas y, por tanto, la solución para su gobernabilidad -en términos de Huntington¹⁰⁷- es restringir esas demandas.

Visión de la democracia

En cuanto a la visión de la democracia se consolida un modelo excluyente económica y políticamente, de apoyo pasivo de los ciudadanos a las élites y de una visión restrictiva de la ciudadanía.

Se realiza una crítica al institucionalismo predominante en los 80s en América latina. Se revisa el esquema democratización-concertación

¹⁰⁷ Huntington, Samuel P. La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX.

en el sentido en que no puede tener la misma aplicabilidad que en Europa dado el contexto de explosiones espontáneas de violencia colectiva (Río de Janeiro o San Pablo, Santo Domingo, Caracas, Buenos Aires, etc). A estas situaciones de ingobernabilidad de los territorios urbanos se suma el avance de situaciones de conflicto interno prolongado como El Salvador. En este marco, el avance de fuerzas de izquierda en gobiernos locales presentan "parámetros que los condicionan"¹⁰⁰ que tienen que ver con sus relaciones con los gobiernos nacionales en manos de partidos de derecha (Montevideo, San Pablo, Asunción) con los que "cohabitan"¹⁰⁹.

La *democracia* no es concebida -en este enfoque- como un espacio para la confrontación de proyectos, sino como un "orden donde el problema fundamental es su estabilidad"¹¹⁰. Esto, hace que los procesos de redemocratización tengan como eje la construcción de un orden político que se traduce en un discurso del consenso¹¹¹ y, por tanto, todo conflicto debe ser institucionalizado¹¹².

Como decía en un trabajo anterior¹¹³ reduciendo la democracia a sus condiciones previas, no sólo se la vacía de sus contenidos éticos, sino que se pretende hacer abstracción de los antagonismos sociales que en ella se dirimen. Estos antagonismos se basan en modos de vida desiguales en relación con la distribución de distintos recursos de poder en la sociedad, no sólo económicos sino sociales y simbólicos.

Si ubicamos el análisis en los actores sociales y su relación con la transformación del régimen social de acumulación podemos ver, junto

¹⁰⁰ Veneziano, Alicia. "Los parámetros que condicionan la descentralización de Montevideo"

¹⁰⁹ Moreira, Constanza y Alicia Veneziano: "Intergovernment relations in Uruguay".

¹¹⁰ Hugo Zemelman. "La democracia limitada y los excesos teóricos" en González Casanova y Marcos Roitman (coords.): La democracia en América Latina. Pag 95.

¹¹¹ Para algunos autores, como Zemelman, esta estabilidad no sería otra que la de un proyecto en particular.

¹¹² O'Donnell, Guillermo y Schmitter, P. y L. Whitehead: Ob.cit.

¹¹³ Veneziano, Alicia. "Las transiciones en la ciencia política".

con Ludolfo Paramio¹¹⁴, la omisión de algunos los actores políticos y de los actores sociales, a corto plazo trae como consecuencia la autonomía del sistema político, pero a largo plazo, "no es nada evidente que baste para crear legitimidad democrática".

La legitimidad política se ve cuestionada en los períodos de consolidaciones democráticas porque el Estado tiene que regular una serie de demandas pasando de una "racionalidad legal" a una "racionalidad propositiva"¹¹⁵. A las demandas clásicas por mejores niveles de vida -en términos económicos- se suman el de una serie de derechos sin base individual. Esto requiere, por parte del Estado y del sistema político, una justificación en términos de resultados efectivos antes que una justificación por sus procedimientos legítimos.

Los investigadores sociales preocupados por el regreso del autoritarismo y guiados por la coyuntura, se olvidaron del déficit de legitimidad con que renacen las democracias y, ahora, les preocupan cuestiones (preocupaciones compartibles, obviamente) como "el regreso del líder"¹¹⁶, o el carácter "delegativo" de las democracias¹¹⁷. Se crea así una "contraposición al vacío"¹¹⁸ que se define como "legitimidad por defecto, ante la ausencia de alternativas visualizadas por la ciudadanía"¹¹⁹.

El carácter pactado de las transiciones hizo que los segmentos marginales sin representación independiente presentes en América Latina hayan impedido la vía de la concertación social¹²⁰ y, en el período posterior, se exprese como "anomias sociales".

¹¹⁴ Paramio, Ludolfo. "Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década del 90" en Escritos de teoría sociológica en homenaje a Luis Rodríguez Zúñiga. Pag.854

¹¹⁵ Ver Przeworsky, A.: "Algunos problemas en el estudio de la transición a la democracia"

¹¹⁶ Paramio, Ludolfo. Ob.cit.

¹¹⁷ O'Donnell, Guillermo. Ob. cit.

¹¹⁸ Alcántara, Manuel. "Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina".

¹¹⁹ Alcántara, Manuel. Ob.cit., pag.129

¹²⁰ Tironi, E. y Lagos, Ricardo A. "Actores sociales y ajuste estructural".

La élites buscaron -y estas investigaciones justificaron- un "equilibrio de mínimos" pero no encontraron una situación que favoreciera el apoyo al régimen democrático. "De hecho, fomenta precisamente lo contrario: la resignación y la apatía ante la democracia entendida como mal menor. No existe una adhesión activa a los valores democráticos"¹²¹.

Así, el concepto de la democracia, predominante en las ciencias sociales es el de poliarquía¹²² que se supone sería superada en la etapa de socialización según Schmitter y O'Donnell¹²³. Etapa que nunca se dió pero analizar las causas de esto trasciende el alcance de este trabajo¹²⁴.

Relación con la sociedad.

Las corrientes de pensamiento predominante identifican sociedad con mercado pero confluyen -por lo menos en algunas prácticas- con posturas políticas o académicas que no parten del mismo paradigma. Así, se puede decir que los que intentan fortalecer a las "entidades privadas alternativas", o a los sectores populares en sus estrategias de sobrevivencia, o concepciones que pretenden la autorganización de la sociedad como prescindiendo del Estado pueden estar siendo funcionales al interés neoconservador de que el Estado se reduzca a su mínimo.

El rol de la investigación social, para el neoliberalismo y el neoconservadurismo, es el de lograr mayores grados de eficiencia del mercado y del sistema político. Para las ciencias sociales alternativas su rol es apoyar las políticas de sobrevivencia, de

¹²¹ Paramio, Ludolfo. Ob. cit., pag 857

¹²² Dahl, Robert. Prefacio a la teoría democrática.

¹²³ O'Donnell y Schmitter. Ob.cit.

¹²⁴ Veneziano, Alicia: "Transición a la poliarquía: la omisión de unos actores". Podemos adelantar, de todas maneras, que a fines de los 90s la temática de las transiciones y consolidaciones es sustituida por el de la Reforma del Estado. En ésta se reconoce que la primera fase de la reforma implicó la exclusión económica y política pero se sostiene que la segunda fase debe priorizar la política y reincorporar a los sectores excluidos.

autogestión y de la autorganización de los sectores populares ante la crisis económica.

Visión del desarrollo.

El desarrollo sólo es posible en función de la inserción en el mercado internacional, en sus nichos, aprovechando las ventajas comparativas de los países, regiones o ciudades, reconvirtiendo todo el aparato productivo. Esto es posible sólo si se "sanean" las economías internas mediante ajustes fiscales y despreciando los costos sociales inmediatos pero atendiendo a la población que vive por debajo de los niveles de pobreza con políticas sociales focalizadas.

Es la época de avance de las posturas privatizadoras que despertarán una reacción estatista. Los planteos privatizadores de fortalecer la sociedad civil como condición para el desarrollo van desde una concepción de ésta como el conjunto de las "fuerzas vivas" del mercado hasta la que la concibe como un conjunto de entidades privadas alternativas con función pública.

La reacción estatista se identifica con la defensa de la planificación estatal, viendo al Estado como único garante del desarrollo igualitario. Dentro de esta posición están los que lo identifican con el Estado central o los que le otorgan protagonismo importante a los gobiernos y al Estado a niveles territoriales menores que el nacional.

En la visión del desarrollo podemos ver que el paradigma historicista identifica, por un lado, lo local con lo particular, con la diferencia, con lo contingente y, por otro, a lo global lo ve como portador de la uniformidad ¹²⁵

Para las ciencias sociales dominantes y alternativas las fuentes del desarrollo están en lo local, la potencialidad está en los actores locales por oposición al uniformismo universalista anterior. Pero esta apuesta se hace sin entender la articulación entre lo local y lo global.

¹²⁵ Arocena, José. Ob. cit.

Planificación.

Un tema que se relaciona con la visión del Estado, de la sociedad y del desarrollo es el de la planificación. Se dice que es la época de crisis de la planificación pero no se percibe que lo que entró en crisis no es la planificación, sino un tipo de ella que la ve como "proyecto colectivo de ingeniería social de la racionalidad iluminista"¹²⁶.

El neoliberalismo niega todo tipo de planificación y ésta, entonces, seguirá por inercia en sus formas tradicionales (planes reguladores o directores) o, a lo sumo, se constituirá en el puro ordenamiento físico del ajuste. En lo urbano, en lo local y en lo nacional "el estilo de desarrollo cuya finalidad es perfeccionar la tendencia espontánea del sistema, no admite la actividad de planificación"¹²⁷, no aceptando ninguna regulación o intervención. Estas son presentadas como fundamento del "paternalismo" y base de la ineficiencia, burocratización y corrupción pública. Así como la planificación desarrollista buscaba superar las irracionalidades y anarquías, los planteos neoliberales sostienen que éstas serán superadas espontáneamente si se deja librado el funcionamiento de la ciudad al mercado.

En todo caso, lo que se da a nivel de políticas de planificación urbana -coherentemente con lo que sucede en las ciencias sociales en las que se pasa a los estudios micro- es que se pasa del plan urbano a los proyectos.

Lo urbano se presenta bajo la representación neoclásica que la ve como un conjunto de mercados independientes de la acción planificadora. En ésta época, en los países desarrollados, con respecto a los problemas de crecimiento urbano y dualización social de las metrópolis centrales se ve la necesidad de estimular las ciudades medias.

¹²⁶ Boisier, Sergio: "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estado y cuasi-empresas"

¹²⁷ Martín, J. "Estilos de desarrollo y tipos de planificación" en Revista EURE.N1 21, Santiago de Chile, 1983. Citado en Sabaté, Alberto F. y Federico G. Robert. Ob. cit.

4.1. LA DESCENTRALIZACION COMO PRIVATIZACION

El paradigma dominante la ve a la descentralización como una política de reforma político-administrativa que contribuye a la eficiencia del aparato estatal en el marco de una reestructuración económica favorable a su visión del desarrollo y a su visión de la política. Una reforma política administrativa que facilite la apertura externa y la privatización no sólo de funciones económicas y productivas de los gobiernos locales sino también de sus servicios y sus políticas sociales.

Sin embargo, también hay planteos que hacen énfasis en la necesidad de un "ajuste positivo"¹²⁸ en el que la "descentralización puede contribuir a la coherencia de la estrategia general de transformación productiva con equidad y sustentabilidad"¹²⁹. En un planteo neocepalino alternativo al neoliberal que se centra en el concepto de "equidad" definido como "la eliminación de los obstáculos económicos, sociales y políticos"¹³⁰. En una posición que no se corresponde ni con la modernización conservadora de los años 60 y 70, ni con la neoliberal de los 80 como sostiene Curbelo¹³¹.

RUPTURA DE LOS CONSENSOS sobre descentralización

El predominio del paradigma neoclásico y liberal se da en un contexto en el que se han roto los consensos anteriores en el plano de la descentralización.

Los objetivos de los teóricos de la descentralización del enfoque institucional anterior, no coincidieron con lo que ocurrió en la implementación de las políticas de este tipo y así podemos ver la necesidad de tomar en cuenta el contexto real de una economía cada

¹²⁸ Curbelo, José Luis: "Desarrollo y políticas en América Latina en el cambio de siglo".

¹²⁹ Boisier, Sergio: "La descentralización: eslabón perdido de la cadena, transformación productiva con equidad y sustentabilidad".

¹³⁰ CEPAL, La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio. Santiago de Chile, 1990.

¹³¹ Curbelo, José Luis. Ob. cit.

vez más globalizada y con una tendencia a la concentración del capital.

Es entonces donde se producen las primeras evaluaciones de los procesos reformistas, en España, y de algunas propuestas o intentos de reforma, en América Latina¹³², por parte de los investigadores y actores sociales. Se hacen varias críticas a estas políticas de descentralización.

1. En cuanto a las expectativas de participación estas políticas institucionalizaron tanto la participación que cohartaron su potencial innovador y legitimador.

En la discusión e implementación de las políticas descentralizadoras, sobre todo en los casos en que la izquierda gobierna a nivel local, se generan diferencias incluso dentro de los sectores que demandan o implementan políticas de participación. Existen, en éstos, diferentes concepciones sobre ellas y sobre los mecanismos de la democracia como se vió primero en Europa y luego en América Latina. Por un lado, los sectores políticos -o las organizaciones sociales o los líderes- que tienen una matriz ideológica radical hacen hincapié en las formas de participación asamblearias y de movilización dentro de los movimientos sociales o en la relación de éstos y el Estado. Las élites dirigentes de estos movimientos son sectores que "accedieron a la participación y exigen procesos de descentralización para consolidar estructuras más abiertas y permeables a su influencia"¹³³. Esta es la "lógica militante", a la que se refiere Arocena¹³⁴, que no prioriza la participación de las "mayorías silenciosas".

Pero sectores o líderes que corresponden a una matriz ideológica que podríamos catalogar de más moderada sostienen la necesidad de los mecanismos representativos de la democracia "de manera que se conviertan en instrumentos de una participación más amplia del conjunto de los ciudadanos -no sólo los organizados en movimientos sociales-. Sin descartar los mecanismos de democracia directa, a

¹³² Uno de los primeros y más serios intentos lo constituyó la propuesta de la COPRE (Comisión Para la Reforma del Estado) en Venezuela desde 1985.

¹³³ Arocena, José: Ob. cit. Pag. 72

¹³⁴ Arocena, José. Ob. cit.

nivel micro, estas tienen escasa representatividad"¹³⁵. Esto coincide con una de las conclusiones de algunos trabajos de investigación anteriores sobre la gestión del gobierno municipal de Montevideo que detectaba diferentes concepciones entre los líderes o sectores con una "mentalidad de gobierno" y los que tenían una visión de "izquierda testimonial"¹³⁶

En todo caso se empieza a hacer cada vez más evidente que los ciudadanos demandan bienes y servicios y no necesariamente mayor participación en la toma de decisiones o más autonomía del gobierno local. Esto más bien parece responder a una demanda de las élites gobernantes locales, para dar satisfacción a los reclamos ciudadanos, dar legitimidad a su gestión y recoger demandas, información e iniciativas de parte de los pobladores.

2. En cuanto al desarrollo las políticas de descentralización político-administrativas han dado el resultado perverso. Así la descentralización más que a democratización o participación, equivale a privatización. Al Estado local se le transfieren competencias pero no recursos y, por tanto, debe deslindar tareas en los "agentes locales". Esto en un contexto de globalización debilitaría a lo local al eliminar las barreras centrales a la entrada del capital internacional¹³⁷, privilegiando los sectores mejor insertos en el mercado mundial. Pero además, esta "trampa descentralizadora" hace que en la sociedad local primen los agentes que se destacan por su fuerza en el mercado independientemente de la función que puedan cumplir en el desarrollo local, de su función pública, y de los costos sociales que puedan tener. Así lo que denomino "trampa de la descentralización" hace que esta, como reforma político-administrativa fracase por falta de bases materiales, sociales y políticas que la sustenten.

¹³⁵ Arocena, José. Ob.cit. Pag.72

¹³⁶ Ver Constanza Moreira y Alicia Veneziano "Cohabitación y conflicto: relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991): y Veneziano, Alicia "El nuevo proceso de descentralización de Montevideo: el estado de la discusión en Uruguay y la reflexión en torno al primer año de gobierno de izquierda"

¹³⁷ Coraggio, José Luis: "Poder popular, poder local, pag.101-120.

La evaluación de los investigadores y de muchos actores sobre las políticas de descentralización implementadas, las podemos sintetizar en:

- falta de tejido social en que basarse, con las consecuencias para el desarrollo local y la participación que esto implica.
- institucionalización y control de la participación que han coartado mucho de su potencial innovador
- escaso impacto en la distribución regresiva del ingreso
- agudización de las diferencias regionales en la distribución de los recursos económicos.

Es entonces cuando se procesa el resquebrajamiento de los consensos anteriores:

1) el discurso académico empieza a distanciarse del político e, incluso, a oponerse al hacer la evaluación crítica de las políticas o propuestas de descentralización antes mencionada. Políticas que, recordemos, estaban inspiradas en investigadores que apostaban a las reformas institucionales, en los teóricos de la descentralización.

2) en las ciencias sociales el consenso entre institucionalistas y societalistas demostró su fragilidad no sólo a medida avanzaba esa evaluación crítica sino en virtud de que se iban explicitando conceptos como "ciudadanía", "sociedad civil", "participación", "democracia".

3) en el plano político, el consenso entre los discursos de actores de distintos signos también se resiente: detrás de las propuestas o de las políticas implementadas se comenzaron a ver diferencias en los alcances o grado de descentralización que se estaba dispuesto a conceder; en los fines perseguidos por esta política; en los actores de la participación y la etapa de la toma de decisiones en que lo harían, entre otras dimensiones.¹³⁸

¹³⁸ Veneziano, Alicia: "Perspectivas político-jurídicas y propuestas de los actores sobre la descentralización del Gobierno Departamental de Montevideo"

Descentralización: ¿solución de qué?

Entonces, los consensos múltiples sobre que la descentralización era "la solución" empezaron a diluirse en la medida en que se comenzó a preguntar "la solución de qué":

- a nivel del Estado: ¿de la democratización del Estado o del alivio de éste de las demandas de la sociedad?, ¿de "ajuste institucional" a la nueva realidad social fragmentada priorizando la inserción internacional?

- a nivel de la democracia: ¿de una ampliación de la ciudadanía o del apoyo pasivo de los ciudadanos a las élites políticas dirigentes?; ¿de volver a las instituciones que caracterizaron a la democracia representativa basada en los actores políticos tradicionales o a un modelo excluyente y pluralista-elitista como propone el neoliberalismo?; ¿o acaso es posible gestar unas instituciones que propicien un modelo abierto y competitivo con mecanismos de "democracia social" en el cual se incluyan en el proceso de toma de decisiones a todos los actores políticos y sociales implicados?

- a nivel de desarrollo. ¿del desarrollo económico centrado en las fuerzas locales o del que se basa en las fuerzas económicas transnacionales?; ¿de la participación de los agentes locales del desarrollo o de la participación de los actores vinculados al mercado y su inserción internacional según el modelo de acumulación vigente?; ¿con el fin de revertir el proceso de concentración del ingreso de la población o de la concentración económica a nivel regional y mundial o seguir las tendencias "espontáneas" del mercado compensando con políticas sociales focalizadas?

- a nivel de la participación: ¿que tipo de participación se busca con la descentralización?; ¿que actores son los que participan o deben participar?; ¿con que fines se participa?: o ¿que se entiende por sociedad civil: las "fuerzas vivas" del mercado o los actores sociales organizados?; ¿la participación de los ciudadanos debe limitarse a delegar en las élites las decisiones que orientan a la sociedad o deben ser ciudadanos corresponsables y decisores en éstas?

Entonces, se empezaron a plantear, por primera vez, la complejidad y las contradicciones implícitas en términos como "descentralización",

"participación", "desarrollo local", repensando el Estado y la sociedad y las relaciones entre ellos. Comienza así, de manera incipiente, a gestarse una percepción más complejizada de estos fenómenos y se avanza en la inquietud de ligar estos temas (desarrollo, reforma del Estado, participación y organización de los actores sociales y democracia).

Pero estas preguntas sólo tienen respuesta si se mantiene una perspectiva global o integral, que en esta etapa todavía no existe ya que recién actualmente se está conformando. En forma todavía dispersa, incipiente y parcializada estas interrogantes empiezan a atravesar las distintas investigaciones. En el período anterior, estas preguntas no se plantean y esta omisión sostenía los "consensos múltiples" que, por tanto, más aparentes que reales.

Así, este aparente consenso de la etapa de las transiciones muestra ahora la existencia de profundas diferencias en los supuestos teóricos y, muchas veces, de éstos con los fines políticos de las élites que implementaban las políticas descentralizadoras.

Por ésto, la ecuación "descentralización=democracia =participación" que inspiró las políticas descentralizadoras -y que se basaban en los teóricos de la descentralización- por los gobiernos progresistas que siguieron a los períodos autoritarios resultaron, en la práctica política, más complejas y conflictivas.

4.2. CONFLUENCIA INVOLUNTARIA

Ante esta revisión crítica de los efectos de las políticas descentralizadoras y de la ruptura de los consensos anteriores se empieza a dar, en el terreno de las prácticas y de los discursos, lo que denomino un "confluencia involuntaria". Esta confluencia se manifiesta en el auge de los discursos sobre el "retorno a la sociedad civil", a lo cotidiano, a las estrategias de sobrevivencia, a "lo local" tanto en el discurso como en las prácticas de los actores sociales y políticos y de las ciencias sociales.

Puntos de confluencia

1. Detrás de todo el discurso de "retorno a la sociedad civil" -que ya había comenzado en el enfoque societal anterior por lo menos en sus versiones movimientistas- se encuentran concepciones paradigmáticas opuestas al enfoque predominante, aunque a veces sus prácticas políticas confluyen.

Se termina coincidiendo en el discurso antiestatalista porque de "sociedad civil" se tienen concepciones totalmente opuestas: como mercado al que hay que dejar librado la dinámica de lo local; o -en la posición opuesta- a los actores sociales "alternativos" como las PYMES, las asociaciones vecinales, la cooperativas u otros movimientos sociales. Esta confusión es producto de la falta de discusión sobre la definición de lo público y lo privado, sobre las funciones del Estado, sobre lo colectivo o individual.

Así, este discurso de vuelta a la sociedad civil se confunde con el de retorno a lo privado -aunque sea colectivo- que deja mayor margen de maniobra a los que la sociología alternativa denominarán "agentes del capital" y a "sus dirigentes tecnócratas". Esto parte de la identificación de lo privado con la sociedad y lo público con lo estatal. Pero también se confunde con el de "retorno a la vida cotidiana", que deja los asuntos públicos importantes a cargo de las élites políticas y económicas¹³⁹. Incluso las corrientes que demandan participación pueden tener un carácter defensivo al retomar esta idea sin la contrapartida de la planificación.

2. Se puede observar críticamente que, en el rescate de los actores sociales se llegó a la idealización de los movimientos sociales, al basismo antiestatalista y antipartidos. Se confluente así, en una falsa contradicción entre movimientos sociales y partidos políticos que no hace más que desprestigiar -en un intento de crítica que puede ser muy legítimo- a todo el sistema político y, sin quererlo muchas veces, al sistema en que este actúa que es el democrático.

Las tesis de la democracia participativa pueden terminar legitimando y reproduciendo un sistema de autoridad excluyente o ser un mecanismo del Estado que, viendo amenazada su legitimidad, acude a mecanismos

¹³⁹ Coraggio, José Luis: Ciudades sin rumbo

de relegitimación dándole un carácter instrumental e ideológico a la participación.

Incluso, podemos decir que, a nivel teórico, estas tendencias antiestatalistas y antipartidistas, se basan en un supuesto coincidente con la tradición política liberal que dividen tajantemente sociedad política y sociedad civil que es coherente con el paradigma dominante pero no con el que se supone fundamenta la acción de los movimientos sociales.

Esto viene a reeditar una discusión que se ha dado en varios momentos históricos pero que cobra mucha importancia en esta etapa y es la que enfrenta "democracia representativa" y la "democracia participativa" -entendida en forma más radical que en la etapa anterior-¹⁴⁰. Teniendo, muchas veces, una visión bastante utópica de esta última y de sus posibilidades de implementación; se pasa, en la sociología crítica o en las élites dirigentes de las organizaciones sociales¹⁴¹, de la utopía del municipio como una "gran escuela de ciudadanos" propia del enfoque institucional a la del municipio como "autogobierno" donde se "ensayan" formas de democracia directa.

Un aporte a la crítica de esta visión es la distinción que hace Coraggio¹⁴² entre "poder local" -los municipios o instancias de menor circunscripción territorial- y "poder popular", entendiendo al primero como un espacio a llenar por los sectores populares organizados y, así, llegar a ser una instancia de "poder popular". El municipio podría convertirse, pero no es perse, una institución de "poder popular".

¹⁴⁰ Un ejemplo de esto lo representa Fals Borda, Orlando: "Reflexiones sobre la democracia y la participación"

¹⁴¹ Cuando me refiero a "las élites dirigentes de las organizaciones sociales" y no a las organizaciones sociales no tengo ninguna intención peyorativa hacia estas. Sencillamente éstas son las "que hablan", las que actúan, las visibles y si para ello cuentan con la legitimidad y la representatividad de las bases de sus organizaciones sería un tema de otra investigación. En esta no me pronuncio sobre ese tema porque dispersaría los objetivos de este trabajo y haría falta evidencia empírica.

¹⁴² Coraggio, José Luis: "Poder local y poder popular"

Resumiendo, estas tesis de regreso a la sociedad civil que fomenta valores antipolíticos y, por tanto, anti-partidos y anti-estatalistas tienden a reproducir y legitimar un sistema de autoridad excluyente. Como sostiene Zemelman este es el rostro político de una dinámica que se expresaría en la apertura de múltiples espacios para el espíritu empresario, o sea, el mercado¹⁴³.

3. Es la época de auge de "lo local". Esta noción hace referencia a un territorio cognotado como lugar de arraigo, de identidades, de memoria colectiva y proviene de la antropología y sociología urbana. Esta vuelta a lo local es una reacción teórica contra las teorías centralistas y un refugio de las identidades cuando éstas dejan de tener como referente al Estado. En la época fordista el Estado, se asociaba a la Nación y tenía, por tanto, un importante papel, no sólo en la producción, en la prestación de servicios o en la distribución de recursos, sino en la producción de identidad, creaba sentimiento de pertenencia¹⁴⁴

El auge de lo local se da en una triple dimensión: como objeto de análisis, como sujeto de acción, y -en menor medida- como objeto de políticas públicas. En este último sentido todavía se realiza una acción sobre lo local con un carácter instrumentalista, que no da cuenta, de la densidad histórica de la localidad. Lo local como sujeto de acción tiene una larga tradición en las doctrinas sociales (John Stuart Mills, Tocqueville) en los liberales comunitaristas que la conciben como una comunidad natural preexistente a toda sociedad. Ahora se plantea como la vuelta a la utopía comunitaria, en una definición de comunidad como forma de integración social anterior a la sociedad de lucro¹⁴⁵, constituyendo "visión ideologizada de lo

¹⁴³ Zemelman, Hugo: "La democracia limitada y los excesos teóricos", pag.98. Un ejemplo de esto es el artículo de Tironi, Eugenio y Ricardo A. Lagos "Actores sociales y ajuste estructural".

¹⁴⁴ Por ejemplo las grandes compañías que tenían bandera nacional no sólo representaban el monopolio del Estado en determinadas áreas sino que tenían un valor simbólico que tiene que ver con la identidad. Estas hoy están en extinción.

¹⁴⁵ Tönnies, Ferdinand. Communauté et société: catégories fondamentales de la sociologie pure. Retz. CEPL. Paris 1977 (primera edición en alemán: 1887). Citado en Arocena. Ob. cit.

local"¹⁴⁶. Así, lo más novedoso en esta etapa, es el resurgimiento de lo local como objeto de análisis.

Se identifica, por parte del discurso "alternativo", a "lo local" con "lo popular" o "lo concertado localmente"¹⁴⁷. Se califica lo local como un ámbito más democrático por definición que el nacional. Pero De Mattos critica a los partidarios de la descentralización porque suponen la existencia de un "interés general local" y dan por descontado que las élites locales darán su apoyo a la región¹⁴⁸.

En este sentido son muy elocuentes las críticas de Coraggio¹⁴⁹ para desmistificar "lo local" y romper la identidad "local-popular", que es una de las expresiones de otra identidad: la de "descentralización=democracia".

El auge de "lo local", en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, deja en manos de actores que no son precisamente "populares" las grandes decisiones políticas y económicas a nivel internacional, reduciendo por arriba y por abajo el poder de los Estados Nacionales¹⁵⁰.

Con el discurso de "lo local", de regreso a la sociedad civil, a la vida cotidiana, se da el regreso a lo cultural y el rescate de lo tradicional. Todo esto es consecuencia del fin de la hegemonía de la cosmovisión heredada por la Ilustración. Ya que que "desde la ilustración como matriz de pensamiento, las tradiciones han sido identificadas peyorativamente con los prejuicios que detienen la marcha hacia el progreso"¹⁵¹.

Pero el retorno a lo privado, a lo local, a la sociedad civil y su consiguiente deslegitimación de los partidos e instituciones representativas puede llevar a salidas políticas neopopulistas y mesiánicas.

¹⁴⁶ Arocena, José. Ob.cit.

¹⁴⁷ Un autor que representa estos planteos es Sergio Boisier.

¹⁴⁸ Rivoir, Ana Laura. Ob.cit.

¹⁴⁹ Coraggio, José Luis: "Poder local, poder popular"

¹⁵⁰ Coraggio, José Luis: Ciudades sin rumbo

¹⁵¹ Caetano, Gerardo; Javier Gallardo y José Rilla: La izquierda uruguaya: tradición, innovación y política.

DISCURSOS CONFLUYENTES

Detrás de estos planteos comunes en el discurso se encuentran concepciones paradigmáticas opuestas entre neoliberales y neoconservadores, por un lado, y la sociología crítica y planteos de sectores progresistas preocupados por la equidad social y económica, por otro.

Así, confluyen en estas tendencias sobre lo local, lo cotidiano, lo privado y el retorno a la sociedad civil en discursos como:

- el tecnocrático desde los organismos estatales o internacionales
- el discurso político de la reforma del Estado
- las distintas tendencias de las ciencias sociales.
- las prácticas políticas de los actores sociales y políticos

Coraggio atribuye esta confluencia a la descontextualización de los análisis y explica el auge de la descentralización institucional por estar más ligada a la "administración social de la crisis, que con una renovación autónoma de la lucha por la democracia"¹⁵².

1. El discurso neoliberal tecnocrático y neoconservador

El neoliberalismo tiene su correspondiente político en el enfoque neoconservador del que trataré de hacer alguna referencia y que tiene su expresión más acabada en los planteos de la Trilateral.

Muchas veces esta concepción aparece dentro del discurso tecnocrático, en el que comienzan a aparecer una serie de temas relacionados con la descentralización. Siempre con el objetivo de hacer más eficiente el sistema de mercado sin tomar en cuenta los "costos sociales". Así, por ejemplo, las PYMES o la economía informal son reconocidas como funcionales a la necesaria flexibilidad del aparato productivo o de distribución y comercialización, como hechos a aprovechar sin considerar los efectos sociales. O -como he mencionado- las ciudades y regiones deben explorar sus ventajas

¹⁵² Coraggio, José Luis: "Propuestas descentralizadora: límites y posibilidades"

comparativas para buscar nichos en el mercado sin importar las diferencias regionales.

Se insiste en la gestión y en la eficiencia como dimensión salvadora perdiendo la perspectiva de lo político. Esto es uno de los elementos que demuestran la "norteamericanización de lo político" que he mencionado anteriormente.

Por otro lado se acentúan los compartimientos estancos de las políticas urbanas que se hacen más complejas, más opacas y, por tanto, más corporativas.

Así la ecuación "descentralización= privatización" es coherente con una visión de la gobernabilidad - entendida en los términos de Huntington¹⁵³ - que intentan disminuir las demandas que se le presentan al centro político hacia instancias perisféricas y de éstas a los la sociedad (o al mercado, en esta concepción). La descentralización, aunque no siempre está explícito en el discurso, es un "escape" del Estado Nacional en sus responsabilidades dejándolas en manos de un Estado "local", al que se le tiende una "la trampa descentralizadora". Por otra parte, para las tendencias neoconservadoras, el tan mentado -por los teóricos de la descentralización del enfoque anterior- "acercamiento del Estado a la sociedad" puede tener como fin, no democratizar o "socializar al Estado", sino el control social y político¹⁵⁴

2. Las tendencias de las ciencias sociales

a) Enfoque predominante.

En América Latina las ciencias sociales se vuelcan a lo micro para aliviar los problemas de la calidad de vida de los sectores excluidos según las nuevas formas de segregación. Esta segregación se relaciona con el ingreso al mercado de trabajo y se viene a sumar a las

¹⁵³ Huntington, Samuel. Ob.cit.

¹⁵⁴ Desde este punto de vista político, que no es el único, se puede explicar las políticas descentralizadoras de gobiernos autoritarios como el de Chile.

tradicionalés que tienen que ver con el ingreso, la salud, la educación, etc.

La corriente mayoritaria de las ciencias sociales apoyan desde la investigación o la promoción, las políticas públicas o iniciativas populares de autorganización, autoconstrucción, autogestión, PYMES, de fomento de estrategias de sobrevivencia, que pueden haber sido funcionales a los objetivos de abaratar los costos del Estado en el cumplimiento de sus funciones y de crear una ilusión de participación pero que no resuelven los problemas sustanciales. El comportamiento de los sectores populares urbanos "no puede ser visto como el triunfo de la lógica popular, ni como embrión de una nueva sociedad, aún cuando la masividad y fuerza se impongan a las políticas propugnadas desde el gobierno capitalista, sino como tácticas de resistencias difícilmente idealizables por los mismos agentes populares"¹⁵⁵. Así, la globalización y la homogeneización de las políticas económicas no solamente actúa como contexto de la investigación, sino como "redefinidor de paradigmas"¹⁵⁶

Se da una tendencia a los estudios micro, puntuales, "fenomenológicos", una rehabilitación del empirismo, del estudio de lo singular, de la promoción sobre la investigación, de la investigación de diagnósticos sobre aspectos fenoménicos (pobreza, medio ambiente, etc.), estudios sobre "vida cotidiana" y estrategias de sobrevivencia que se quedan en ellas, en análisis de casos y de políticas sectoriales descontextualizadas. Correlativamente, en el ámbito de la planificación -recordemos- se pasa del plan al proyecto. Esto responde, en parte, a la línea pautada por el financiamiento internacional de fundaciones privadas u organismos estatales -como se ha criticado por parte de distintos autores¹⁵⁷- pero también, es necesario destacar, a la situación de grandes contingentes de la población que no tienen satisfechas sus necesidades básicas.

¹⁵⁵ Coraggio, José Luis: "Dilemas de la investigación urbana desde una perspectiva popular en América Latina" en José Luis Coraggio: La investigación urbana en América Latina. Tomo III. Pag.335

¹⁵⁶ Etienne, Henry: "¿Adonde vas? o cómo la investigación urbana aborda el transporte" en Mario Unda (ed): La investigación urbana en América Latina. Tomo II.

¹⁵⁷ Ver, por ejemplo, los trabajos de Coraggio

En parte, esto se entiende porque las organizaciones populares e, incluso, los organismos estatales e internacionales, en esta etapa están más preocupadas por las necesidades básicas que por la participación en la toma de decisiones. Después que los planes económicos de las dictaduras aumentaron las brechas entre los sectores sociales y las transiciones se ocuparon de la reinstauración de las instituciones, pero no de los efectos sociales de la reconversión productiva en marcha, este parecía ser el único camino.

Así, a un nivel más profundo, podemos decir que se llega a posiciones cercanas al historicismo como reacción teórica a las tendencias anteriores de análisis sin base empírica, de explicaciones holistas, impregnadas de estructuralismo.

Es también en esta etapa donde predominan los estudios de casos aunque se han hecho esfuerzos para realizar estudios comparativos, que representan un aporte fundamental en esta etapa pero, tienen muchas dificultades por que requieren un financiamiento importante si pretenden coordinar investigaciones en distintos países o en caso de estudios desarrollados en un sólo país implica recurrir a fuentes secundarias con marcos teóricos diferentes y, por tanto, tienden a centrarse en los marcos jurídicos que son mucho más susceptibles de codificación¹⁵⁰. Incluso existen algunos excepcionales trabajos de investigación que intentan una generalización interesante sobre los problemas económicos, sociales y políticos de las ciudades latinoamericanas¹⁵⁹.

¹⁵⁰ Ejemplos de estos valiosos esfuerzos lo constituyen: Nolhen, Dieter (Ed.) Descentralización política y consolidación democrática: Borja, Jordi; Calderón, Fernando y otros (Eds.) Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina: Reilly, Charles A. (Comp.) Nuevas políticas urbanas, las ONGs, y los gobiernos municipales en la democracia latinoamericana: Lombardi, Mario y Danilo Veiga (edits) Las ciudades en conflicto: una perspectiva latinoamericanas.

¹⁵⁹ Un excelente ejemplo de este tipo de trabajo es: Clichevsky, Nora; Hilda Herzer; Pedro Pérez y otros: Construcción y administración de la ciudad latinoamericana.

b) sociología crítica

Por otro lado, la sociología autodenominada "alternativa" o "crítica" cuando habla de "sociedad civil" se refiere a los sectores populares y a las organizaciones que se dan éstos, que supone con intereses progresistas (o, en sus versiones más extremas continuadoras del movimientismo anterior: revolucionarios).

La sociología alternativa recoge los términos de "autoconstrucción", "autogestión", "autorganización" que pasan a ser centrales en las nuevas investigaciones. Sin embargo creo que éstos dan la pauta de una sociedad que quiere prescindir del Estado y corresponden a la idea de investigadores y dirigentes sociales que, implícitamente, oponen Estado y sociedad civil, lo institucional y lo societal.

Este discurso de los actores o de la sociología "crítica" -sin dudas con intenciones progresistas- coincide, en los hechos y en muchos puntos, con el de los neoliberales y neoconservadores.

Así, por ejemplo, se llega a sostener -refiriéndose a las fuerzas económicas "informales" y otras populares-: "en la expresión de sus deseos de sobrevivencia bajo las difíciles condiciones de hoy en día, ellas representan un movimiento contrahegemónico"¹⁶⁰.

Sergio Bitar sostiene, refiriéndose a la descentralización, que se "da lugar a las energías sociales e iniciativas locales y disminuye la carga sobre el Estado, permitiendo al aparato público concentrarse efectivamente en los problemas estratégicos. Al mismo tiempo esto descentraliza conflictos, previendo que estos sobrepasen la capacidad de control estatal"¹⁶¹. Creo que esta cita es más que elocuente de que uno de los objetivos de la descentralización puede ser dar mayor control estatal sobre los conflictos sociales y políticos.

¹⁶⁰ Friedman, J. "Planificación en latinoamérica: de la ilusión tecnocrática a la democracia abierta" en *Revista EURE*. Santiago de Chile, 1986. Pag. 55. Citado en Sabaté, Alberto F. y Federico G. Robert. Ob. cit.

¹⁶¹ Bitar, Sergio: "La naturaleza de la crisis latinoamericana". Pág.160.

3. Las prácticas de los actores políticos y sociales.

En un proceso confluyente con los anteriores, las prácticas políticas de los movimientos sociales pasan de una actitud inicial de demanda y reivindicación frente al Estado (fundamentalmente en los períodos autoritarios y de transición) a los planteamientos de autogestión, autogobierno, autoconstrucción, autorganización. La preocupación por la satisfacción de las necesidades básicas que aseguren niveles de supervivencia a la población y las estrategias de sobrevivencia parecen ser las prácticas más generalizadas.

Esto confluye con las prácticas de los movimientos sociales que dejan de lado las posiciones más radicales -los que las tenían- o la búsqueda de demandas de participación en la toma de decisiones macropolíticas para abocarse a las estrategias anteriores. Pero la mayoría de estas organizaciones siguen teniendo características reivindicacionistas donde lo que se demanda son bienes y servicios más que participación, por lo que no necesariamente aportan a una cultura de la participación.

Las prácticas de los actores políticos se centra en la reforma política-administrativa del Estado: sectores que la promueven mediante propuestas políticas implementadas desde su posición de gobierno, por un lado, y sectores críticos a ellas, por otro. En todo caso, por primera vez, la descentralización, como una política de reforma institucional del Estado, está en la agenda política ya no como consenso sino como debate.

4. Discurso reformista.

El tema de la reforma del Estado adquiere aún más centralidad, pero se lo plantea en otros términos. Pero ahora la preocupación fundamental trasciende las instituciones clásicas del Estado, y abarca sus funciones económicas y sociales del Estado. Temas como la privatización de las empresas públicas, la desregulación normativa de diversas áreas, el ajuste fiscal y las políticas sociales pertinentes para compensar los impactos de éste se incorporan a la agenda política y al debate académico. Esto se da paralelamente al cuestionamiento del enfoque institucional anterior que hacía hincapié en la ingeniería institucional.

Por otro lado, paralelamente a la tendencia mayoritaria en las ciencias sociales, comienza a procesarse un debate académico germinal y muy rico, entre los teóricos regionalistas que vale la pena relevar someramente. Estos investigadores, pese a tener mayoritariamente una formación económica, son los que más han trabajado el tema de la reforma política al plantearse la relación entre desarrollo local, inserción internacional y descentralización.

La descentralización como reforma institucional del Estado tal cual era debatida dentro de la corriente institucional- como reforma político-administrativa- es criticado por algunos analistas como un "tráfico de formas" descontextualizado¹⁶².

Sin embargo en otros investigadores se percibe el optimismo institucional persiste con respecto a las reforma político-administrativa del Estado pero, se considera que la descentralización es una distribución del poder, no sólo dentro del Estado, sino entre éste y la sociedad. Así, se sostiene que la descentralización del sector público implica transferir competencias a organismos autónomos jurídicamente del Estado¹⁶³.

Boisier es uno de los teóricos pro-descentralización que se puede considerar como "optimista institucional" pero trasciende la ingeniería política al ligar el tema al desarrollo económico. Según Boisier la descentralización tiene como objetivo la democracia, el desarrollo local y la equidad social¹⁶⁴.

Este discurso pro-descentralización la presenta como "panacea" y De Mattos sostiene que es porque se confunde el Estado ideal con el real cayendo en una "fetichización" de lo institucional¹⁶⁵. De Mattos

¹⁶² Coraggio, José Luis: "Descentralización y poder local"

¹⁶³ Boisier, Sergio: "La construcción social de las regiones: una tarea para todos".

¹⁶⁴ Rivoir, Ana Laura. Ob. cit.

¹⁶⁵ De Mattos, Carlos: "La descentralización: una nueva panacea para impulsar el desarrollo". Ya a mediados de la década del 80 la descentralización era presentada como una "panacea" a "todos los males" como señalaba en un artículo. de 1988 en que evaluó la experiencia de la COPRE: Veneziano, Alicia: "Sistema político venezolano: crisis y alternativa reformista".

critica a los teóricos de la descentralización por el rol voluntarista que le asignan al Estado, en la medida en que las estrategias se elaboran en base a un Estado ideal no lograrán los objetivos propugnados por las políticas ni explicarán los fenómenos estudiados.

Así, se puede pensar que la descentralización institucional es un mecanismo de ajuste estructural (De Mattos) o que es una salida a la crisis (Boisier).

A este discurso pro-descentralización se le opone el que hace hincapié en el "contenido transformador" de la descentralización¹⁶⁶, desde un punto de vista político-ideológico, o el que sostiene la necesidad de políticas que actúen sobre las estructuras dominantes de distribución del producto social. Este sostiene que para que la descentralización logre la autonomía local es necesario que la sociedad local ejerza el control de la economía, con lo cual sugiere la vinculación con el tema del desarrollo ¹⁶⁷.

Pero, lo que me importa relevar de este debate es, por una parte, resaltar la confluencia del discurso reformista institucional y las tendencias prevalecientes en las ciencias sociales. Por otro, rescatar las críticas que sostienen que no es posible lograr los objetivos propuestos en el discurso descentralizador sólo con reformas institucionales, sin una articulación con reformas económicas y sociales.

La investigación urbana en América Latina ha tenido dos líneas:

1. una de análisis de la estructura urbana y comportamiento de los actores sociales, influida por la sociología funcionalista o marxista, en la cual el tema del poder local no se aborda.
2. otra que se relaciona con los estudios regionales que se aproximan más a la problemática del poder local. Pero no se ha dado una vinculación entre esta reflexión y la que ha aportado el estudio de los gobiernos locales, en manos de politólogos, constitucionalistas, etc. sin relación con la investigación urbana.

¹⁶⁶ Coraggio, José Luis: "Descentralización y poder local"

¹⁶⁷ Coraggio, José Luis. "Descentralización y poder local"

El "poder local" es visto genéricamente como la capacidad de manejar recursos en función de un interés dado en un territorio¹⁶⁸, y esto lleva al estudio de los órganos e instituciones estatales. Por eso, la reflexión sobre descentralización en Latinoamérica se encuentra más en los teóricos regionalistas que en los que han trabajado el poder local. Este interés de los investigadores es comprensible porque la política de descentralización debe tomar en cuenta la cuestión regional y la local. Sin embargo, creo que es necesario integrar estas dos líneas de la investigación del comportamiento de los actores y del estudio de los gobiernos locales.

II) EL REGRESO A LA GLOBALIDAD

Aquí expondré el estado de la discusión en las ciencias sociales en la actualidad incorporando algunas reflexiones propias sobre los distintos tópicos.

CONTEXTO:

Esta etapa, cuyo comienzo podríamos situar a principios de los 90s en Europa y fines de esta década en América Latina y que se viene desarrollando hasta hoy. El contexto de las ciencias de lo urbano, en esta etapa, representa una continuidad, en la mayoría de los rasgos característicos, de la realidad socio-económica y política del enfoque anterior. Los problemas sociales no resueltos -la exclusión social; la falta de equidad en la distribución de los recursos, ingresos y trabajo- y las necesidades básicas insatisfechas cada vez por mayores contingentes de la población hacen que las prestaciones sociales estatales sean insuficientes. Sin embargo, en el contexto real, se dan una serie de transformaciones a nivel de lo local; y, en el contexto ideal, una serie de puntos de inflexión.

¹⁶⁸ Ziscardi, Alicia: "Reflexiones sobre la investigación urbana y el poder local" en Mario Unda (ed.): La investigación urbana en América Latina. Tomo II.

Las democracias aparecen consolidadas poliarquías, y se reestructura la economía que sigue evolucionando hacia el nuevo modo de acumulación postfordista.

Se da una evolución de los movimientos sociales o formas de acción colectivas donde, por un lado, aparecen algunos con contenido conservador (brigadas de seguridad vecinal, asociaciones de vecinos en defensa del alto status del barrio, etc.), o con intereses contradictorios con otros actores sociales (sindicatos, vecinos o ecologistas), o -se percibe- que muchos movimientos centran su interés en cuestiones puntuales e inmediatas, en las necesidades básicas insatisfechas más que en una demanda de participación democrática. Por otro lado, toman cada vez más protagonismo movimientos sociales con "intereses postmateriales" que no sólo centran su interés en reivindicaciones que trascienden lo sectorial, lo territorial, lo generacional, o lo relativo al género sino los movimientos ecologistas o los movimientos antixenófobos, los antimilicias o los de derechos humanos.

No podemos desconocer que desde los 80s han surgido movimientos organizados que presentan nuevas demandas a los partidos y al Estado o que buscan "sus propias soluciones" basadas en el ejercicio de una serie de derechos de carácter colectivo adscriptos a distintas actividades de la vida social (vecino, consumidores, usuarios, etc.). Pero, además aparecen fenómenos de difícil tipificación que representan también una expresión de identidad en la que se rechazan otras identidades. Estos pueden asociarse a movimientos religiosos, étnicos o nacionalistas, pero que son indiscutiblemente urbanos y de la sociedad civil. Son, algunos de ellos, francamente reaccionarios como los skinhead o los grupos rascistas y xenófobos en Europa.

Así se diversifican los tipos de movimientos sociales organizados y se complejiza el mapa que podemos hacer de ellos, pero también pierden protagonismo frente, no sólo a los partidos que cada vez tienen menos capacidad de movilización y convocatoria, sino a los estallidos de violencia espontáneos de parte de la población excluida -y esto no sólo en América Latina-. Esa población es de origen humilde y, en algunos casos, se suman a movimientos políticos

neopopulistas redencionistas¹⁶⁹ y, en nuestro continente, esto no hace más que acentuar el carácter delegativo de las nuevas democracias¹⁷⁰.

En definitiva la reestructuración del Estado y de la economía que no permite absorber a la nueva fuerza de trabajo ni mantener a la fuerza de trabajo tradicional genera nuevas formas de exclusión -que en el caso de América Latina se suman a las viejas- acentuando fenómenos de anomia y desintegración social.

Sin embargo en el contexto ideal hay algunos puntos de inflexión y, por ello, he decidido hacer un corte, marcando esta etapa como una diferente. Se detectan nuevas tendencias o adquieren fuerza algunas corrientes críticas que comenzaron de forma incipiente en los 80s en Europa y principios de los 90s en América Latina¹⁷¹.

Transcendiendo el plano de las ciencias de lo urbano, en general, las ciencias sociales e, incluso, el discurso de los actores y de los organismos internacionales sufren una inflexión importante en cuanto a la relación entre economía y política. Se está de vuelta del mercado, es el comienzo del *fin de la utopía neoliberal* de supresión de las instituciones.

En esta etapa, a nivel de contexto real local, se dan una serie de transformaciones en América Latina. Se ensayan experiencias de descentralización del poder en la sociedad civil donde se va constituyendo un tejido social urbano que entra en relación con el Estado y con los actores políticos creando "espacios de descentralización". Estas experiencias son todavía dispersas, a pequeña escala, y aisladas pero se les debe prestar atención. En estas "*experiencias instituyentes*"¹⁷² se articula alguna instancia estatal, con actores políticos y sociales locales fortaleciendo la instancia local sin esperar reformas político-administrativas.

¹⁶⁹ Tironi, Eugenio y Ricardo Lagos. Ob.cit.

¹⁷⁰ O'Donnell, Guillermo: "Democracias delegativas"

¹⁷¹ Toda la polémica reseñada entre De Mattos, Coraggio y Boisier así como muchos planteos de Arocena, entre otros, tienen mayor difusión y arraigo en el pensamiento académico latinoamericano en esta época.

¹⁷² Arocena, José: "Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria"

En nuestro continente, se da una "doble transición en donde la transición democrática se ha enganchadola reforma de la economía, la reforma del mercado, ...la reforma del gobierno, de las formas de gobernar"¹⁷³ y, en este contexto, se dan muchos de los primeros ensayos de descentralización.

Las transformación fundamental se da en la organización administrativa y de gestión de los gobiernos municipales, donde cada vez más, se tiende a la territorialización de la gestión trascendiendo las sectorización.

La ciudadanía reclama soluciones a problemas concretos que son distintos de una localidad a otra y ese cambio en la demanda hace que se incremente la presencia del dirigente político local¹⁷⁴. Los partidos políticos también se transforman adquiriendo mayor peso líderes locales dentro de sus aparatos y una más amplia visibilidad pública. Las élites dirigentes de los sectores sociales organizados, los cuadros intermedios de los partidos a nivel local, los profesionales cada vez menos admiten una lógica de control de parte del sistema político local y central provocando tensiones que sólo parecen disminuir cuando estos asumen el rol de articuladores de actores con distintas lógicas e intereses¹⁷⁵

Los gobiernos locales tienden a trascender sus funciones tradicionales ya que deben hacerse cargo de políticas de las que el Estado se deslinda o descuida y pasa a tener un importante rol en políticas sociales de educación y salud por ejemplo. Entonces, la *gestión de las políticas sociales se territorializa*.

La descentralización encuentra, así, un ámbito favorable porque a las políticas de este tipo impulsadas desde el centro se están sumando procesos localmente generados que van densificando el tejido social local.

¹⁷³ Lanzaro, Jorge: "Gobiernos departamentales y gestión pública en el ámbito municipal" en AECI/IMM/CAM: Descentralización y participación ciudadana.

¹⁷⁴ Arocena, José. Ob. cit. Pag.79

¹⁷⁵ Arocena, José. Ob. cit.

Se empiezan a dar, entónces, una serie de transformaciones, que se dieron en el viejo continente, en lo referente a los municipios: como la consolidación de liderazgos locales, formación de redes de municipios y la ampliación de sus funciones tradicionales, tendiendo a crear redes localizadas. A lo interno de algunos gobiernos municipales tiende también a crearse lógicas de acción horizontal en relación con la sociedad local para asumir nuevas funciones constituyendo redes que incluyen a un conjunto de grupos que se articulan para actuar en áreas determinadas de una sociedad local. *Los municipios parecieran estar avanzando en la asunción de su papel como constructores de instancias que permiten esa articulación entre Estado y sociedad local, no "desde los intersticios del sistema sino cada vez más para cambiar la lógica de éste"*¹⁷⁶. Aunque todavía de manera excepcional en experiencias incipientes e informales.

Pese a reconocer estas transformaciones positivas pienso que, en el contexto global de las políticas descentralizadoras, se agudizan las tendencias anteriores y se acentúa el carácter delegativo de las nuevas democracias. Así, paralelamente, en muchas de las elecciones municipales en América Latina se presenta un alto grado de abstención pese a ser producto de reformas institucionales.

PARADIGMA

Si bien se puede decir que es el fin de los paradigmas omnicomprensivos también se verifica que no hay una construcción teórica alternativa. Sin embargo existen corrientes de pensamiento político y social "crítico o alternativo" (al paradigma neoliberal y neoconservador) que, revisando sus propios planteos originales, cada vez tienen mayor fuerza.

Hay quienes sostienen que es el fin del paradigma racional, iluminista, uniformizante, universalista y autoritario. Esto forma parte del debate *modernidad-postmodernidad* que menciono tangencialmente -ya que trasciende los límites de este trabajo- pero que está en la base de la discusión actual sobre las ciencias sociales en general y las urbanas en particular.

¹⁷⁶ Arocena, José. Ob.cit. pág. 78

Junto con la necesidad de superar paradigmas omnicomprensivos se presenta la de trascender la parcelación de los enfoques disciplinarios de las ciencias sociales y se percibe la necesidad de tender puentes entre distintos polos falsamente dicotómicos que se establecían en etapas anteriores siguiendo posturas doctrinales: institucional-societal, política-economía, Estado-mercado, actor-sistema, actor-estructura, privado-público, movimientos sociales-partidos políticos, democracia participativa- democracia representativa, local-global, eficiencia-participación, centralización-descentralización, entre otras.

Estamos en una etapa de germinales mixturas donde se fusionan teorías y enfoques en la conformación, más que de un nuevo optimismo, de unas ciencias sociales que reconocen la pluralidad y la complejidad de la realidad. Quizás estemos ante la construcción de un nuevo optimismo difuso y más complejo.

Las nuevas corrientes se caracterizan por una visión de los problemas sociales con un enfoque transdisciplinario que pone de manifiesto la tensión entre la necesaria especificidad de cada disciplina y la - también necesaria- perspectiva integral de una realidad cada vez más globalizada.

Pese a la carencia de un paradigma integral, existe una serie de pistas por las que circula el pensamiento social de nuestro tiempo y esas pistas son las que intentaré sistematizar.

En este enfoque integrado, los temas abordados básicamente son los mismos de los tres anteriores pero se complejizan y enriquecen interrelacionándose. Se mezclan perspectivas disciplinarias y enfoques de orígenes paradigmáticos distintos y hasta opuestos. Se da, por ejemplo, un acercamiento en las posturas de autores de impronta estructuralista que reconocen la importancia de los actores o de los que hacen una crítica más ideológica a los teóricos de la descentralización¹¹¹

¹¹¹ Ejemplo de esto lo constituye: por una parte, De Mattos, Carlos ("Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de la planificación regional"); y, por otra, Coraggio, José Luis ("Propuesta descentralizadora: límites y posibilidades").

A los temas de la reforma integral del Estado, del desarrollo, de la descentralización y de la participación, se suman los de la globalización, las políticas sociales, la reestructuración del modo de acumulación, las nuevas tecnologías y el medio ambiente. Se reconceptualizan los problemas de género, étnicos, de nuevas formas de identidades, de informalización de la economía, la integración regional, por nombrar sólo algunos.

Pero quizás, a nivel temático, uno de los avances más significativos de las ciencias sociales urbanas sea la profundización y generalización de los vínculos entre descentralización, desarrollo local y participación en análisis contextualizados en las realidades latinoamericanas.

Lo urbano en este contexto se visualiza como expresión de lo global y se lo distingue por verlo como una unidad de análisis específica. Entonces, la mayoría de los temas de las ciencias sociales tienen su expresión en el ámbito de lo urbano. Así se estudian las metrópolis postindustriales, las redes de ciudades en la integración regional, impactos territoriales de las políticas de ajuste o reconversión económica o de las nuevas tecnologías, las nuevas formas de dualización urbana, los problemas medioambientales, entre otros. Se incorpora el tema de las identidades concibiéndolas no sólo construidas por el proceso de socialización, por generaciones, sino referida a un lugar, a un territorio.

El estudio de lo urbano incluye el conocimiento de los recursos locales (materiales y humanos) pero también el de la historia "del lugar", la cultura política local. El espacio se vuelve significativo para los ciudadanos, se carga de sentido. Sólo así se comprenderá las características específicas de la sociedad local analizada¹⁷⁰.

En cuanto a la ciencia social que predomina en el campo de lo urbano no existe ninguna disciplina que prevalezca y, en este sentido, se habla de estudios urbanos—que yo prefiero llamar "ciencias sociales aplicadas a lo urbano" para definir las distintas disciplinas (no sólo sociales) que tienen por objeto de estudio la ciudad. Se habla

¹⁷⁰ Arocena, José. Ob. cit.

de "problemas urbanos" o el objeto de investigación es "la ciudad" como expresión del campo de investigación integrado.

En ellas se incluyen sociólogos, urbanistas, planificadores, antropólogos y geógrafos urbanos, historiadores locales pero también politólogos, especialistas en organizaciones, ecólogos humanos, agrónomos, etc. que trabajan cada vez más en equipos multidisciplinarios. Estos se dan sobre todo en Estados Unidos y Europa, pero en América Latina existen algunos equipos que fueron inicialmente nucleados a nivel de ONGs y las universidades empiezan a intentar superar la departamentalización para la investigación¹⁷⁹. Cada vez es más frecuente y rápida la comunicación entre estos investigadores, de distintas disciplinas sociales, y se continúan los esfuerzos de compilaciones.

Relación con el Estado.

Como hemos dicho, es el principio del fin de la utopía neoliberal ya que se desacraliza el mercado y se percibe que la sociedad no crea normas e instituciones, entonces se revaloriza el ámbito de lo estatal.

Se da un proceso de revalorización de lo político. Pero lo político se concibe en términos amplios, trascendiendo la identificación con lo estatal, para asociarse a lo público¹⁰⁰.

¹⁷⁹ Un excelente ejemplo de esto lo constituye el libro de Nora Clichevsky con colaboración de Hilda Herzer, Pedro Pérez y David Satterthwaite Construcción y administración de la ciudad latinoamericana.

¹⁰⁰ Lo institucional, así, va más allá de las organizaciones del Estado constituyéndose en un nivel supra organizacional que puede ser el Estado, el mercado, las religiones, la democracia, la familia, etc. Así, el neoinstitucionalismo considera que las instituciones constituyen un nivel de análisis distinto al de las organizaciones e integra la dimensión simbólicas de estas, definiéndolas como pautas de la actividad humana (ver: Friedland R. y R.R. Alford "La sociedad regresa al primer plano"). Sin embargo, en este trabajo, seguiré usando el término "institucional", como es más frecuente en la bibliografía politológica: haciendo referencia a las organizaciones del Estado.

En lo que se refiere a la institución Estado y a sus organizaciones, se percibe que es necesaria su revisión. No desde la ingeniería política, no sólo desde las reglas de juego de los actores, sino de la relación del Estado con el cambio del modo de acumulación, y con los cambios culturales que tienen que ver con la identidad, con los valores y con los intereses de los actores y con el sistema en su conjunto.

Esto nos lleva a repensar el Estado más adaptado a la nueva realidad que ya no puede ser el de la época fordista, centralizado, organizado sectorialmente, no respondiendo a los requerimientos del cambio del modelo de producción y acumulación ni a los cambios culturales de nuestra época.

Siguiendo esta línea de pensamiento sobre el Estado, podemos ver los problemas de gobernabilidad invirtiendo el esquema, no como un exceso de demandas sino como una escasez de ofertas adecuadas a los cambios económicos y culturales. Ofertas que deben darse en algunas áreas y no necesariamente en otras, terminando definitivamente con la identidad entre privado=mercado, público=Estado¹⁰¹ y con la antinomia estatistas-privatistas.

Se concibe al Estado, en un esquema más plural, como un actor fundamental dentro de determinado sistema social con diversidad de centros de poder (Estado, actores sociales, actores políticos, mercado, etc). Además, se percibe que el problema es que no todos los actores tienen los mismos recursos para jugar y, por tanto, el juego no es libre. En esto el rol del Estado es fundamental, como constructor de un espacio de articulación conflictivo por definición.

En definitiva se revaloriza lo político, ampliando este concepto con respecto a la visión restrictiva que lo ve como reglas. Lo político revalorizado no es necesariamente en lo que lo identifica con los partidos políticos y lo electoral, sino con las grandes decisiones que orientan a una sociedad, Dentro de la toma de

¹⁰¹ Para Boisier la liberalización económica es un ambiente favorable porque aumenta el número de decisores económicos a través de las privatizaciones. Boisier, Sergio: "Los escenarios del desarrollo descentralizado en América Latina"

decisiones los partidos tienen un rol fundamental pero que, necesariamente, deben ser repensados como cualquier institución de la sociedad moderna hoy en crisis y que no deben ser actores vistos como exclusivos en el diseño de políticas públicas.

La democracia en los distintos ámbitos (local, nacional, laboral, sindical, etc) también es revalorizada pero ya no sólo como reglas (siempre necesarias pero no suficientes), ya no como consenso, ya no como voluntad de las mayorías sin tomar en cuenta a las minorías, sino como negociación entre las élites y la ciudadanía y dentro de estas en una interacción necesaria en la que se respete la pluralidad, la diferencia, la diversidad de intereses y valores. Es la idea de concertación que no excluye el conflicto (de clases, de género, cultural, generacional, étnico, etc) sino que lo integra articulando intereses y racionalidades distintas no reductibles a una sola sea esta tecnocrática, "popular", elitista o de base.

Relación con la sociedad

En estrecha relación con el tema anterior, se estudia la participación trascendiendo los canales institucionales, prestando atención no sólo a los movimientos sociales sino al sistema político, sabiendo que la participación puede ser democrática, pero también clientelar o corporativa.

Por otra parte, se comienza a visualizar que la participación de los actores sociales o económicos, no se pueden dar por pura vocación reformista de los gobernantes porque si no existe un tejido social asociativo los canales que se puedan abrir desde el Estado serán ocupados por actores no representativos de la sociedad civil ni de la ciudadanía y se tiende a reproducir en ellos las redes clientelares que se dan en la relación con el Estado.

Los movimientos sociales comienzan a ser vistos por las Ciencias Sociales en su complejidad, sin intereses preestablecidos o tendientes a un proyecto de sociedad prefijados sino, muchas veces, con intereses inmediatos, particularistas, y contradictorios. O con intereses postmateriales, que tienen que ver más con lo cultural que con lo económico, que tienen más de global que de particular. Intereses relacionados con derechos sin base individual (de género, religiosos, étnicos, medioambientales, derechos humanos, etc.); o con

derechos también colectivos adscritos a la vida social (vecino, consumidor, usuario, etc.).

Se verifica que el auge de los movimientos sociales en los períodos autoritarios y en las transiciones se debían más a las demandas relacionadas con las necesidades básicas insatisfechas que a un interés en la definición de las políticas globales, en la toma de decisiones, por lo menos para las bases de estas organizaciones.

Ya no se busca "sujeto histórico" pero no por pesimismo sino por reconocimiento de la complejidad, y la pluralidad de los actores y de la propia construcción social.

Se estudian las nuevas formas de segregación socio-espacial y a los "nuevos marginales"¹⁸², las identidades ya no nacionales sino de pequeños grupos urbanos "tribales"¹⁸³ que compiten entre sí en los territorios metropolitanos acentuando su ingobernabilidad.

Es la época del *regreso a los actores*, dentro de las ciencias sociales que se constituyen en procesos de identidades colectivas. Actores sociales pero también políticos. Actores que interactúan no en una dinámica de confrontación ni de consenso sino de búsquedas de acuerdos sociales, que no excluyen los conflictos.

En cuanto al rol de los investigadores podemos decir que estos vuelven a asesorar políticas públicas estatales pero también a los actores sociales y políticos y a los agentes del desarrollo así como ha tener un mayor peso en organismos internacionales. La preocupación por los efectos sociales de la hegemonía del mercado -dada la gravedad de la situación social- es central en estos investigadores urbano, incluso en los vinculados a los organismos internacionales, que también cada vez más revalorizan la política, reconociéndola no como problema sino como solución ¹⁸⁴.

¹⁸² Castells, Manuel: "El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales"

¹⁸³ Maffesolli, M. El tiempo de las tribus.

¹⁸⁴ Uso aquí la expresión que P. Evans usa referida al Estado:
Evans, Peter "O estado como problema o como solución"

Visión del desarrollo

Se estudia el tipo de acumulación flexible, y se perciben fenómenos como, por ejemplo, el sector informal urbano no como patológico sino como nuevas formas de articulación económica y social; o como las PYMES que ya no se ven como contradictorias al modo de producción capitalista sino como fenómeno funcional a este tipo de acumulación en transformación.

Los planteos neo-cepalinos abordan temas que pueden ser los mismos (PYMES, organización de sectores informales, nuevas tecnologías, etc.) pero con un marco teórico distinto y buscando un "desarrollo con equidad social"¹⁰⁵ en el que el Estado debe asumir una serie de responsabilidades pero bajo patrones diferentes al período de industrialización sustitutiva y de la fase de ajustes neoliberales¹⁰⁶.

El tema de las políticas sociales en este marco, se vuelve central; y por otro el del desarrollo local, no sólo hace hincapié en la distribución del ingreso sino en la distribución regional o local de recursos e inversiones.

Se propone lograr un "modo de desarrollo integral" incorporando una pluralidad de dimensiones (económico-productivas, actores que interactúan no en una dinámica de confrontación ni de consenso sino de búsquedas de concertaciones sociales, que no excluyen los conflictos, y socio-culturales) -como sostiene Arocena¹⁰⁷- a la que yo agregaría la dimensión política donde es fundamental crear ámbitos interinstitucionales en los que se generen interacciones que hagan posible una visión global.

Planificación estratégica y descentralización

En esta etapa se presentan dos tipos de propuestas referidas a la planificación en sus distintos niveles. Por un lado a nivel nacional se intenta mantener la planificación pero con cambios metodológicos

¹⁰⁵ CEPAL. Ob.cit.

¹⁰⁶ Ver Curbelo, José Luis: "Desarrollo y políticas en América Latina en el cambio de siglo"; y Alburquerque, Francisco: "La situación económica actual en América Latina y el Caribe"

¹⁰⁷ Arocena, José. Ob. cit. Pag.142

profundos debido a cambios en sus supuestos. Es el paso de la planificación normativa y de procedimiento a la estratégica, donde participan los actores implicados. Por otro lado, a nivel local, la propuesta basada en un movimiento rotundo de descentralización política y de gestión¹⁸⁸. Pero su eficiencia de esta última se ve cuestionada sinó se complementa con propuestas de carácter más global¹⁸⁹. De ahí que Sergio Galilea¹⁹⁰ plantea la necesidad de lo que denomina "planificación local" que busque definir formas de planificación socio-gubernamental y la acción movilizadora del sistema político.

De otra manera se terminan encontrando obstáculos que están relacionados con el arraigo de la cultura y las prácticas centralistas, y con la lógica estatal, por una parte. Por otra parte, los sistemas políticos locales no siempre actúan para contribuir a la creación de un espacio de concertación socio-político donde se articulen intereses distintos en la creación de un plan. Estos sistemas acostumbrados a funcionar con una lógica clientelista encuentran en el ámbito local, por su facilidad de concertación público-privado, elementos que facilitan mecanismos de corrupción de la administración. Lo diferente de este planteo de planificación local es el tema de la movilización y la participación popular lo que "transformará la conciencia popular y el propio Estado"¹⁹¹.

Sabaté y Robert critican el modelo de desarrollo local que está detrás de esta propuesta, coincidiendo con Coraggio y De Mattos, en el sentido en que este modelo "combina algunos aspectos tradicionales con la incorporación de actividades cuentapropistas e informales, (entónces) la planificación a escala local se parece más a una estrategia defensiva y de pura sobrevivencia.....que a la creencia de que la descentralización puede generar una auténtica reactivación económica y una revitalización socio-política"¹⁹².

¹⁸⁸ Sabaté, Alberto F. y Federico G. Robert. Ob. cit. Pag.117

¹⁸⁹ Borja, Jordi: "Descentralización: una cuestión de método", Pag.15.

¹⁹⁰ Galilea, Sergio: "La planificación local: nuevas orientaciones metodológicas"

¹⁹¹ Galilea, Sergio: Ob. cit.

¹⁹² Sabaté, Alberto F. y Federico G. Robert. Ob.cit.

Pero estas críticas no deben inducirnos a deslegitimar todo intento de planificación sino de un tipo de planificación. La única manera de lograr una planificación eficiente es con la participación y ésta sólo es posible descentralizando la gestión. La planificación dejaría de tener el carácter tecnocrático para asumir su papel político y las instancias de representación y decisión política serían las únicas capaces de conducir este proceso. La planificación de este tipo es una forma de intervención no sólo en lo económico y espacial sino en lo político, social, cultural y organizacional o sea en todas las dimensiones de lo urbano. Es una *planificación integral*.

Se trata de lograr que la *planificación estratégica e integral* se vaya imponiendo a la normativa tradicional ya que la situación de consenso y estabilidad gubernamental que requiere la segunda no corresponde con la situación de poder compartido o conflictual como la de la mayoría los países. Aunque también es necesario decir que la evaluación de las experiencias de planificación estratégica que se ensayan actualmente necesitan una evaluación.

La planificación es vista aquí como "un instrumento idóneo para cooperar en sentar las bases de un proceso de concertación social y de pactos de gobernabilidad"¹⁹³. El consenso y la gobernabilidad que eran un requisito de la planificación normativa, son ahora un resultado de la planificación estratégica ya que "busca generarlos en el marco de una democracia participativa"¹⁹⁴.

La descentralización deja así sus pretensiones de cambio social del sistema capitalista como reconoce De Mattos: "habría que descartar definitivamente las ilusiones voluntaristas de un plan al servicio del cambio social"¹⁹⁵. Esto no quiere decir que no pretenda "alentar un capitalismo productivo alejado del capitalismo salvaje dominado por fracciones financieras"¹⁹⁶.

Desde la academia se advierte que "la gestión (urbana y en general) es una actividad político-técnica" y que "la gestión urbana no se resuelve por una lógica racional-burocrática, sino que supone

¹⁹³ Idem. Ob. cit. Pag.122

¹⁹⁴ Idem. Pag.122

¹⁹⁵ Idem. Pag.123

¹⁹⁶ Idem. Pag.123

elección de alternativas (decisiones) que ponen en juego intereses, contradicciones y conflictos en la sociedad local". Para concluir que la gestión urbana es "una fenómeno político y, como tal, es parte de los procesos sociales de configuración de la ciudad"¹⁹⁷.

Pero lo fundamental es la *politización de la planificación* en sus distintos niveles -entre los cuales lo urbano puede cumplir un rol relevante- superando su carácter tecnocrático, restrictivo e instrumental.

Esto implica -aunque no siempre se percibe- la articulación entre desarrollo local, participación y descentralización aplicada a lo urbano. Lo que requiere, por otra parte, el *análisis del Estado y de los sistemas políticos locales y su relación con el nacional*, indagando los sistemas organizativos requeridos para enfrentar la crisis y avanzar hacia una modalidad de desarrollo determinado.

En lo urbano se cuestiona el planteamiento clásico que no integraba lo económico y el planteamiento marxista que lo integra de una manera determinista en un marco estructuralista donde no existían los actores. Lo urbano tiene una dimensión específica para el análisis global pero -en concordancia con determinada visión sobre la articulación de lo local y lo global- sólo puede ser entendida en relación, por un lado, con lo regional, con lo nacional, con lo internacional en cuanto escalas territoriales; y, por otro, con lo rural como polo supuestamente opuesto.

La discusión sobre lo urbano también es atravesada por la dimensión estructural y la singular, pero se puede ver que la contradicción entre los procesos de globalización y de diferenciación no es tal. El discurso que hace hincapié en la progresiva uniformidad de la cultura -de los patrones de consumo, de los comportamientos y los valores- viéndolos como un fenómeno de aculturación, por una parte; y el que hace énfasis en el rescate de lo particular -de lo singular, de las tradiciones, de conservación de la identidad, etc.- no tienen sentido. Es necesario analizar los procesos en términos de "y" y no

¹⁹⁷ Pírez, Pedro. "Condiciones para una definición pública de la política urbana" en AECI/IMM/CAM: *Descentralización y participación ciudadana*.

de "o"¹⁹⁸, en cuanto tensión de procesos que se articulan en cualquier urbe¹⁹⁹.

1.) LA DESCENTRALIZACION COMO PROCESO INTEGRAL

También se avanza en planteos que cuestionan la estructura político-administrativa territorial desde el punto de vista de su concordancia con las nuevas formas económicas -tanto de la organización de la producción como del modo de acumulación- como con las redes sociales, y con el tejido social y las identidades. Así, se habla de la necesidad de organizar el Estado según una lógica territorial en equilibrio con la lógica sectorial-vertical característica de los sistemas centralizados.

En este sentido me parece interesante el planteo de Arocena²⁰⁰ que divide, en el ámbito local, tres sistemas de acción:

- el político-administrativo;
- el empresarial;
- y el socio-territorial.

Uniéndolo este planteo al anterior puedo decir que, en definitiva, de lo que se trata es de que el modelo político-administrativo se adapte a los otros dos.

Arocena, siguiendo a Degenne²⁰¹, sostiene que la lógica sectorial-vertical tiende a crear redes deslocalizadas, desterritorializadas, o sea incapaces de incorporar iniciativas y especificidades locales, que opera desde una lógica tecnocrática y que se ejecuta desde el

¹⁹⁸ Arocena, José. Ob. cit.

¹⁹⁹ Un ejemplo excelente de este tipo de análisis es el artículo de Castells sobre el nuevo dualismo urbano en las grandes metrópolis postindustriales con el cual predecía acontecimientos como el estallido de Los Angeles. Castells, Manuel: "El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales".

²⁰⁰ Arocena, José. Ob. cit.

²⁰¹ Degenne, Alain: "Les réseaux de coopération et de échange" en Cahiers de L'Observatoire du Changement Social, N° 9, CNRS, Paris 1980. Citado en Arocena, José. Ob. cit.

centro²⁰². Es así que el tema de la descentralización y de la nueva articulación entre las instancias periféricas (municipios, regiones, ciudades, etc) implica una ruptura con esta lógica sectorial-vertical al establecer redes horizontales.

Se comienza a contextualizar los análisis que relacionan la descentralización, el desarrollo local y la participación democrática en las realidades de los distintos países en América Latina.

En este sentido se plantea la discusión sobre la viabilidad de la descentralización y del desarrollo en el contexto internacional. Este puede interpretarse como favorable a la descentralización político-administrativa y el desarrollo entendiéndose que es compatible con una buena inserción internacional (Boisier, 1989). Parece que el proceso de globalización haría que las regiones o localidades reaccionaran frente a la debilidad de los Estados. Pero puede sostenerse, junto a De Mattos²⁰³, que el contexto internacional no es propicio a una descentralización que tenga por objetivo la democracia, el desarrollo local y la equidad ya que la descentralización es una exigencia del sistema pero no de las sociedades nacionales. El Estado nacional sería un obstáculo para el desarrollo del capitalismo globalizado.

Boisier (1994) plantea la necesidad de una "apertura interna" - paralela a la externa- de carácter político en donde el objetivo sea la equidad social y su única garantía es la participación de la población en la toma de decisiones.

Coraggio tiene un reconocimiento explícito del poder local al plantear que es necesario articular el poder político y el poder social, sin debilitar los partidos políticos nacionales y, por otro, plantea la necesidad de reformas políticas profundas lo cual es un cambio importante con respecto a su posición anterior en que lo político lo planteaba en términos más abstractos y de polarización²⁰⁴

²⁰² Arocena, José. Ob.cit. Pag. 76

²⁰³ De Mattos, Carlos: "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional"

²⁰⁴ Rivoir, Ana Laura. Ob.cit. Pag 10

Por otra parte, la articulación entre lo global y lo local no sólo se discute entendiendo por global el mundo o el ámbito nacional, sino la propia ciudad. En este sentido, Alvaro Portillo nos dice: "descentralizar no es fractura ni fragmentación del territorio, es utilizar la particularidad del territorio para corregir los grandes desequilibrios y las grandes inequidades existentes"²⁰⁵

1.1. Evaluación de las políticas descentralizadoras latinoamericanas:

En la etapa actual las ciencias sociales evalúan los procesos de descentralización en América Latina no sólo los inspirados en los "consensos múltiples" del enfoque institucional sino los que se basan en las políticas de reforma orientadas al mercado.

Ya he mencionado las críticas a las políticas y a las posturas descentralizadoras en el sentido en que representarían el debilitamiento de los Estados nacionales posibilitando la penetración del capital transnacional y los efectos desigualitarios²⁰⁶.

Pero, además, se evalúa que las políticas de los institucionalistas de los 80s y de los sectores de izquierda en los gobiernos locales tienen una dosis grande de voluntarismo político al pensar que "abriendo canales" de participación en el gobierno local, la población se organizará para ocuparlos. Se sostiene lo mismo que hemos dicho que sin tejido social de base se lleva adelante una descentralización de formas vacías. Pero esta vez, las ciencias sociales avanzan en investigaciones que analizan ese tejido social²⁰⁷.

²⁰⁵ Portillo, Alvaro. "Programas sociales de la Intendencia Municipal de Montevideo" en AECI/IMM/CAM: Descentralización y participación ciudadana.

²⁰⁶ Coraggio, José Luis: "Poder local, poder popular"; y De Mattos, Carlos: "La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?"

²⁰⁷ En este sentido, a modo de ejemplo, podemos recomendar los trabajos de CIESU: Midaglia, Carmen: Las formas de acción colectiva en Uruguay, CIESU, Montevideo, 1992; y González, Mariana: Las redes invisibles de la ciudad, CIESU, Montevideo, 1992. O la evaluación hecha por Tomás Rodríguez Villasante en Comunidades Locales: análisis, movimientos sociales y alternativas.

Con respecto a las políticas de descentralización que hacen hincapié en la participación se han llevado a cabo experiencias de gobierno de izquierda en América Latina (San Pablo, Asunción, Montevideo) que todavía no han sido evaluadas. Sin embargo, como decía en trabajos anteriores²⁰⁰ se pueden constatar diversas concepciones de los distintos sectores tanto en las propuestas, como en las discusiones y evaluaciones hechas por los propios actores políticos que la promueven.

Para estas experiencias Arocena hace un corte dividiendo a sectores de izquierda moderada y sectores radicales. En nuestra investigación sobre el gobierno del Frente Amplio en Montevideo planteábamos ²⁰⁹ que se dan distintos cruces que se explican por diversas variables y esta es una de ellas pero no la única. Influye también la autopercepción de estos actores como "izquierda testimonial" o como "izquierda con mentalidad de gobierno"; si los líderes están en el equipo gubernamental o en los aparatos políticos o en los movimientos sociales; si son técnicos o profesionales y cuestiones corporativas dentro de éstos; así como afinidades personales. Las redes, a lo interno de los gobiernos de izquierda son más complejas que lo que sostiene Arocena y esto se manifiesta en su gestión.

Se percibe que la institucionalización de la participación por un lado, y el proceso de fragmentación social, por otro, confluyen en crear una "apatía participacionista", por lo menos en lo que refiere a las formas de participación clásicas (movimiento sindical, asociaciones de vecinos, militancia político-partidista) y se prioriza el análisis de formas de acción social que tienen que ver con lo cultural- en el sentido antropológico de la palabra-.

²⁰⁰ Ver Moreira, Constanta y Alicia Veneziano: Ob.cit.; y Alicia Veneziano "El nuevo proceso de descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo: el estado de la discusión y la reflexión en torno al primer año de gobierno"

²⁰⁹ Ver Moreira, Constanza y Alicia Veneziano: Ob. cit.; y Veneziano, Alicia "El nuevo proceso de descentralización de la IMM: el estado de la discusión y la reflexión en torno al primer año de gobierno"

Se verifica, en el caso más avanzado de la descentralización chilena, lo que denomino "trampa descentralizadora" por la que se transfieren competencias pero no recursos²¹⁰, hace que los procesos regionales o locales queden librados a la dinámica del mercado agudizando las diferencias sociales y regionales: algunas regiones crecen por las ventajas comparativas de inserción en el mercado internacional²¹¹.

Por otro lado, los gobiernos locales o se deslegitiman al no poder cumplir con sus competencias o transfieren al sector privado no sólo las áreas productivas y económicas sino las políticas sociales de seguridad social, de educación y de salud. Esto es posible en instancias territorialmente menores que tienen un marco jurídico menos rígido y en las que el Estado es más débil. Se puede comprobar que algunas experiencias de descentralización en América Latina no han ayudado a revertir el proceso de concentración del ingreso pero tampoco el de concentración territorial de los recursos y actividades productivas.

1.2. Revisión crítica de los enfoques anteriores:

A fines de la década de los 80, en Europa, y en los principios de los 90 en América Latina se sistematiza la revisión crítica de las políticas descentralizadoras pero también las teorías fundamentadoras de éstas que se dieron en la década anterior en el viejo continente, o que se están proponiendo o experimentado en el nuevo. Esta revisión crítica ya había comenzado a roer los consensos en el período anterior pero es ahora donde por primera vez se revisan críticamente los enfoques precedentes.

Así, en lo referente a las teorías mismas, en estas investigaciones se hace una profunda crítica de lo que he denominado corriente societal e institucional. Esto se debe, por un lado, al fracaso de las políticas descentralizadoras en aspectos a los que hice referencia; y, por otro, al desplazamiento de la escena política de los movimientos sociales por parte de los partidos después de las transiciones.

²¹⁰ Unos de los primeros que advierten esto son Hilda Herzer y Pedro Pérez en "El municipio entre la descentralización y la crisis".

²¹¹ De Mattos, Carlos: "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional"

Siguen estando vigentes los tres últimos enfoques anteriores pero con nuevos elementos que intentaré reseñar y, sobre todo, se comienzan a interrelacionar los temas y *disiparse la autonomía entre el enfoque institucional y el societal*. Esto se corresponde con la afanosa búsqueda de la globalidad, en cuanto a la construcción de una síntesis integradora, sólo desde una perspectiva integral y transdisciplinaria donde se rompa con una lógica de pensamiento antinómico.

2.) PISTAS POR DONDE CIRCULA EL PENSAMIENTO URBANO ACTUAL

Se da un doble movimiento: el fin de los paradigmas omnicomprendidos, por un lado, y la globalización de la economía y la cultura, por otro. Así, se entiende, progresivamente, que la globalización económica y cultural exige un regreso a la globalidad también por parte de las ciencias sociales tendientes a la transdisciplinarietà. Esto, incluso, trasciende la academia y abarca a los que construyen al ciudad como inversores, promotores inmobiliarios y organismos internacionales.

Pero, además, esto trae como consecuencia que se abandonen las antinomias que caracterizaron el pensamiento iluminista. Se deja de lado las posiciones doctrinales sobre los temas sociales que hacían perder el grado de objetividad necesaria para poder captar la realidad con todas sus contradicciones. Así se acercan estructuralistas y localistas; o partidarios de la iniciativa y los de la planificación. Falsas oposiciones que no permitían aprehender la complejidad de la realidad a nivel de pensamiento con un proceso de análisis y síntesis que integre estos polos²¹².

2.1. Antinomia local-global

Uno de los elementos discutidos es el concepto de "lo local" como ontológicamente separado de lo global. En el estudio o en el discurso de algunos actores se enfatizaban los problemas del ámbito local y se perdía la perspectiva de que las fuerzas que definen muchos de estos

²¹² Arocena, José. Ob. cit.

problemas son de carácter transnacional. Así se busca una nueva articulación entre estos dos polos.

El discurso de la participación insistía en lo local, con estrategias que tenían al barrio como entidad privilegiada. Pero ahora, se ve que, si bien es la entidad perfecta para lo próximo, el reto está en lo lejano y que la perspectiva anterior podía tener el riesgo de ensimismamiento de lo local.

Pierde vigencia el discurso de "lo local" -cognotado como lugar de arraigo, de memoria colectiva, de identidades- cuando la escala de la economía y la cultura es cada vez más desterritorializada, más móvil: medios de comunicación, migraciones, centros económicos, movimientos de capital, informática, etc. El movimientismo hizo una afirmación "ideológica" de lo local porque dejaba de lado la articulación local-global al no estudiar las regularidades estructurales²¹³. Arocena afirma que "lo local", lo nacional o lo global "habla sencillamente de dimensiones de la unidad de análisis y las teorías (sociológicas, politológicas, antropológicas, organizacionales, etc.) no son distintas para un nivel y para otro"²¹⁴, lo local es sólo un corte territorial. Es un concepto relativo que no puede ser definido sino es en relación a lo global y se sitúa al mismo tiempo en la afirmación de lo singular y en las regularidades estructurales²¹⁵. Coraggio²¹⁶ propone una " globalización de lo local". Así, en el análisis de lo local se encuentran aspectos que le son específicos y que no son el simple efecto de la reproducción, a todas las escalas, de las determinantes globales.²¹⁷

En el ámbito de los estudios sobre el desarrollo local se ha avanzado en este sentido pero en lo que se refiere a lo político no podemos decir lo mismo. Podemos concebir la política local como una dimensión, con su especificidad, de la política global y por tanto no puede ser analizada sino es dentro de un contexto cultural y político global, nacional y regional. No puede ser entendida como una simple reproducción de las formas de hacer política de los partidos o de las instituciones o grupos o ciudadanos a nivel global. La política local

²¹³ Idem.

²¹⁴ Idem.

²¹⁵ Idem.

²¹⁶ Coraggio, José Luis: "Descentralización y poder local"

²¹⁷ Arocena, José. Ob. cit. Pag.19

da cuenta de la especificidad de las formas de hacer política en una sociedad local concreta que rescata lo singular, lo específico, la historia local.

Como sostiene Arocena, 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 negociación²¹⁸". Quiero destacar que esta definición tiene una dimensión política fundamental cuando se refiere a la negociación que da lugar "a la estructura principal de poder". En esta estructura los distintos grupos definen sus posiciones en función del control sobre esta "riqueza" y compiten por la influencia sobre el uso del excedente. Por otra parte, no se concibe lo local si no se toma en cuenta la dimensión cultural que se relaciona con las identidades colectivas²¹⁹".

Dentro de esta visión sobre la articulación local-global se vuelve fundamental el análisis de la integración supranacional. Así como la "balcanización y el centralismo son dos procesos complementarios del modelo de organización territorial latinoamericana después de la independencia, el camino de la integración sólo será posible a partir de una descentralización efectiva"²²⁰ en la nueva organización socio-territorial en proceso. La constitución de actores locales, el desarrollo de "experiencias intituyentes", la formación de redes de ciudades, las nuevas funciones que asumen los gobiernos municipales se realizan en el marco de procesos de integración donde estos factores se desarrollan con cierta independencia de las decisiones del "centro" nacional. El análisis político de la descentralización debe incluir la formación de estas redes horizontales en la periferia, de las redes de ciudades, de las relaciones entre los distintos municipios o provincias o instancias de menor territorialidad.

Dentro de esta articulación entre lo local y lo global también está el tema regional. ¿Que papel deben jugar las instancias intermedias entre lo nacional y lo municipal (regiones, provincias o

²¹⁸ Idem.

²¹⁹ Idem

²²⁰ Idem. Pag.73

departamentos?. Boisier sostiene que debe darse un doble proceso de descentralización-concentración donde el Estado transfiera funciones a regiones para crear cuasi-Estados²²¹.

Esto permite que se consoliden tres niveles de división político-territorial del Estado con sus características diferenciales, lo cual favorecería el desarrollo y la democracia en un contexto de integración política y globalización de la economía²²².

2.2. Societalismo-Estatalismo

Se tiende cada vez más al acercamiento entre las dos tendencias presentes hasta ahora -"societalistas" e "institucionalistas"- buscando una armonía entre los dos polos falsamente dicotómicos.

Dentro de la tendencia a la revalorización de lo político y de lo institucional-estatal se desacraliza al mercado, pero la sociedad no crea normas ni orientaciones generales. De Mattos²²³ dice que las dinámicas del desarrollo económico tienen mayor fuerza que lo institucional, por lo que discute la descentralización institucional como panacea. Pienso que si bien lo institucional no es una panacea, tampoco es una ficción y en ese sentido creo necesaria y pertinente una revisión y revalorización de este ámbito. Reincorporación de lo político sin dejar de lado la vinculación con el desarrollo local o con la distribución de recursos, o con los actores sociales. En definitiva sin caer en el "politicismo"²²⁴.

La revalorización de lo político se puede ver en autores que desvalorizaban las reformas político-administrativo como Coraggio que ahora plantea la necesidad de que en "este proceso cuya institucionalización viene desde arriba (gobierno nacional o agente

²²¹ Boisier, Sergio. "Los escenarios del desarrollo descentralizado en América Latina"

²²² Ver, para el caso uruguayo. Pérez Piera, Adolfo: "Las reformas municipales: en busca de rumbos"

²²³ De Mattos, Carlos: "La descentralización: ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local"

²²⁴ Veneziano, Alicia: "La transición a la poliarquía: la omisión de unos actores"

internacional) es imprescindible la conformación de un sujeto de base que lo sostenga y vele por su sentido"²²⁵.

Así la idea de concertación entre actores del sistema político con actores sociales y económicos de la sociedad civil parece ser una idea que resurge pero de manera distinta. La concertación no excluye las contradicciones ni pretende eliminar los conflictos sino más bien establecer los mecanismos, ámbitos y pautas de negociación pero esta vez tomando en cuenta los intereses, las identidades y los valores de los actores. No sólo concertación sobre las reglas sino sobre cuestiones sustantivas.

Lo político se define en términos más amplios que las reglas o los regímenes de gobierno. Tomás Rodríguez Villasante, en este sentido, nos dice: "de poco valdría modificar las relaciones centralización-descentralización si no se alterasen las prácticas políticas que determinan la significación, a nivel local, que toman aquellas relaciones (refiriéndose a las relaciones políticas locales)"²²⁶

2.3. Actor Estructura Revalorización del actor social

Una de las principales críticas que se le hacen a la sociología urbana marxista es que omite a los actores. Analiza la ciudad, las políticas públicas y los movimientos sociales como procesos sin individuos. Los sujetos eran colectivos e históricos y eran tales en tanto resultan de una interacción entre las posiciones de los grupos en la estructura social y las condiciones de la lógica de acumulación²²⁷. Entonces surgen una serie de investigaciones sobre los "modos de vida" que se plantean la cuestión de la producción de los individuos, al mismo tiempo que la reproducción social, dando cuenta de la pluralidad de relaciones sociales en la ciudad. Así, se logra trascender el funcionalismo y el economicismo que caracterizó a la sociología urbana francesa de los 70 y que siguió teniendo

²²⁵ Coraggio, José Luis. "Propuesta descentralizadora: límites y posibilidades", Pag. 10.

²²⁶ Rodríguez Villasante, Tomás. "Descentralización administrativa o soberanía popular".

²²⁷ Topalov, Christian. Ob. cit. Pag. 162

influencia en América Latina hasta avanzados los 80. Los trabajadores dejan de ser fuerza de trabajo definida en función del capital y comienzan a verse como sujetos de sus prácticas que no necesariamente toman la forma de acción colectiva sino de prácticas cotidianas y silenciosas²²⁰.

Durante la vigencia de los enfoques modernizadores y marxistas las ciudades parecían vacías, se había dejado de considerar al individuo "concreto". La visión predominante en la etapa de las transiciones en la que se omite, tanto en las prácticas políticas desde el Estado como en el análisis, a los actores con sus identidades, valores e intereses²²¹ tampoco parecen tomarlo en cuenta.

Ahora se da un regreso del individuo que representa una vuelta a la concepción positivista que lo ve como objeto último de la acción social, un individuo que sabe lo que hace.

De parte de teóricos de fuerte impronta estructuralista o críticos ideológicos a las tendencias de las ciencias sociales que centraban su práctica en las estrategias de sobrevivencia de los sectores populares se denota una revalorización del actor social. De Mattos sostiene que los sectores perjudicados por las diferencias regionales crean grupos de presión que, sumados a los procesos de acumulación urbana entra en contradicción con el proceso de acumulación y se puede dar una tendencia política para una estructura territorial más equilibrada²²². Coraggio propone un tercer polo de la economía: "la economía popular". Esto representa un cambio respecto a su crítica a las visiones anteriores y a su concepción de las estrategias de sobrevivencia, una revalorización del actor socio-territorial²²³. Así, este autor sostiene que "...es fundamental recomponer las fuerzas políticas y sociales nacionales. (...) posibilitando el surgimiento de sujetos que, fundados en las prácticas participativas desde lo

²²⁰ Idem. Pag. 163

²²⁹ Paramio, Ludolfo: "El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90" y Alicia Veneziano: "La transición a la poliarquía: la omisión de unos actores"

²³⁰ De Mattos, Carlos: "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional".

²³¹ Rivoir, Ana Laura: Ob. cit. Pag. 10

local, fortalezcan su capacidad para se interlocutores en la búsqueda de nuevos balances y nuevos sentidos universales"²³².

En este sentido se habla de *sistemas de acción socio-territorial*²³³ donde lo territorial no responde a una racionalidad absoluta, perfecta sino que es social, porque supone relación de poder y procesos constitutivos de identidad que implican diversas lógicas de acción para distintos actores²³⁴. El sistema socio-territorial está formado por un conjunto de actores y la pretensión tecnocrática de enfoques anteriores lo desconocía. Así, la densidad y especificidad socio-histórica, la del tejido socio-político de actores debe ser tomada en cuenta en el análisis de las políticas y en el diseño de las propuestas y en todo intento de teorización sobre descentralización.

Esto es coherente con la visión de lo local anteriormente expuesta y con el papel de los actores y su relación con lo estructural: ya que la sociedad local "es una expresión singular y única pero, por otro lado, toda sociedad se inscribe en una realidad estructural cuyas lógicas de funcionamiento están presentes en cada sistema social concreto"²³⁵.

Ligado al resurgimiento de los actores, no ya con una lógica racional, de juegos y estrategias, se presenta una revalorización de lo cultural, de lo simbólico, de lo discursivo y resurge con gran fuerza el tema de las identidades colectivas. Dentro del campo de lo urbano se afirma que "el espacio no es neutro: él expresa la historia de los hombres y sus sistemas de vida, sus trabajos y creencias"²³⁶

²³² Coraggio, José Luis. Ob.cit.

²³³ Arocena, José. Ob. cit.

²³⁴ Arocena (ob.cit.) distingue la lógica militante, la del voluntariado, la de los profesionales y la política. Para una aplicación de un planteo similar ver Constanza Moreira y Alicia Veneziano Ob.cit.

²³⁵ Idem. Pag.33

²³⁶ Arocena, José. Ob.cit.Pag.75

3.) Estudios de las nuevas tendencias locales

Las nuevas transformaciones a nivel urbano o local -que he descrito son : el fortalecimiento de liderazgos; cambios en el modelo de gestión y en las relaciones centro-periferia -en donde la periferia tiene mayor presencia e interrelación-; y experiencias de desarrollo se han iniciado por imperativos más bien económicos a iniciativa de los actores políticos y sociales locales y que no necesariamente fueron producto de una reforma institucional o política gubernamental. Estos fenómenos dan cuenta de una mayor atención a la conformación de redes de descentralización en que se articulan Estado y sociedad a nivel local con distintos actores (políticos y sociales) que no lo esperan todo del Estado pero que tampoco prescinden de él²¹¹.

Entonces, en cuanto a la relación centro-periferia -en concordancia con la visión de la articulación local-global- al interés por el desarrollo y las iniciativas locales y la importancia de los estudios de la descentralización inframunicipal, podemos decir que es necesario articular las iniciativas de descentralización desde el centro -en cuanto propuestas o políticas de reforma político-administrativa- con las acciones, iniciativas políticas, económicas y culturales, y las experiencias "instituyentes" que provienen de la periferia²¹⁰.

4.) Críticas al estado actual de las ciencias sociales.

Sin embargo no todo es positivo en la evolución de las ciencias de lo urbano y se denota una serie de deficiencias en el estado de la cuestión en la actualidad:

- Las investigaciones aparecen dispersas, cada vez más en forma de papers o ponencias, producidas en el marco de organismos estatales, ONGs, universidades y organismos internacionales.

- Al querer hacer estudios estructurales, que trasciendan lo puntual y sectorial surge la pregunta: ¿con que paradigma?. El

²¹¹ Arocena, José. Ob.cit.

²¹⁰ Arocena, José. Ob.cit.Pag.69

déficit fundamental de este enfoque integrador es una construcción teórica global.

- Algunas investigaciones hacen poco análisis teórico, ni siquiera intentan hacer teorías de alcance medio²³⁹, ni sobre participación ni sobre descentralización, ni sobre descentralización. Los supuestos no se explicitan y dejan de ser objeto de investigación y debate.

- No hay suficiente integración de las perspectivas jurídica, institucional, sociológica y política pero sobre todo se deja de lado la vinculación con los enfoques organizacionales que trascienden lo administrativo. Esta es una carencia más general de las ciencias sociales -en América Latina- que la teoría de las organizaciones se aplica muy poco al análisis y más bien se dedica a la consultoría y la intervención. Las ciencias sociales urbanas desconocen las teorías de la organización: hay un gran divorcio con los que lo estudian desde el punto de vista administrativo y el sociológico o politológico. Por otro lado se desprecia lo jurídico y lo financiero. Así, por ejemplo, no se estudian las finanzas municipales desde un punto de vista politológico, cuando en ellas se pueden ver la distribución del poder, las prioridades de los gobiernos o los Estados, el tema de la eficiencia, las relaciones centro- periferia, la política distributiva, etc.

- Desde el lado de la sociología alternativa creo que hay excelentes análisis críticos de los mecanismos de descentralización implementados, los marcos teóricos en que se apoyan, y las propuestas políticas. Pero a nivel de propuestas concretas alternativas se está en etapas muy iniciales. Recién hace unos años, ante el avance de fuerzas de izquierda en varios gobiernos locales de América Latina, autores de esta corriente, hacen aportes constructivos para diseñar políticas de descentralización.

- Existen pocas investigaciones que den cuenta de que la especificidad de los problemas nacionales, los regionales, los municipales o los locales ya que no analiza los distintos niveles, los problemas globales y la articulación centro-periferia en forma conjunta.

²³⁹ Merton, Robert. On sociological theory of the middle range.

- Por las dificultades de los estudios comparativos -o porque es una tendencia de las ciencias sociales urbana en la actualidad- persiste el énfasis en los estudios de casos. Esto hace que se pierda la visión de globalidad y se obstaculice la generalización necesaria para dar cuenta de fenómenos socio-históricos que están a la base de los procesos y propuestas de descentralización.

- A pesar de que es acertada la alerta de la sociología crítica sobre las funciones privatizantes de la descentralización, creo que se cae, en algunos casos, en otorgarle, a los actores políticos, una intencionalidad y una visión maniquea que no se corresponde con un análisis objetivo de la realidad. A veces el objetivo de la descentralización realmente no es el de la privatización pero, dada la evolución de los movimientos sociales y el fracaso del Estado Benefactor, las élites e intelectuales que propiaban esta política ceden ante lógicas que hablan en nombre del pragmatismo y van llevando adelante políticas que son funcionales a un esquema neoliberal. Pero no en forma consciente y deliberada, ni "con intenciones ocultas". Esto no es una justificación pero creo que los investigadores, intentando descubrir las lógicas de acción de los actores, llegan a atribuirles intencionalidades que empíricamente no están tan claramente definidas.

III) CIENCIAS DE LO URBANO: LAS LINEAS DE CONTINUIDAD

La ciudad, como unidad de análisis e intervención, es el objeto propio de las ciencias de lo urbano, donde convergen distintas disciplinas, entre ellas las ciencias sociales. Es, a la vez, una delimitación de un campo de problemas, área de explicación y encuentro de disciplinas científicas.

La ciudad ya no es vista sólo como el soporte físico de una sociedad urbana, ni sólo como esta sociedad, sino también como un sistema de acción pública. Es un territorio y una sociedad urbana con sus actores sociales (económicos y culturales) y políticos. El carácter múltiple de lo urbano es lo que ha permitido verlo en términos más historicistas o más estructuralistas; privilegiando alguna de sus dimensiones (física, económica, social, cultural o política); haciendo hincapié en unos actores u otros (institucionales,

sociales); focalizando unos problemas sobre otros, según los distintos enfoques expuestos anteriormente. Pero aquí, de lo que se trata, es de verla como una expresión singular históricamente específica que, a la vez, se inscribe en una realidad estructural y cultural global.

En cuanto a las ciencias sociales aplicadas a lo urbano, la comunidad académica aparece fragmentada, cruzada por conflictos, todavía muy parcelada en disciplinas lo que se explica por razones institucionales, corporativas, o personales de poder. Pero el campo de los estudios urbanos se ha ampliado en cuanto a las disciplinas sociales, humanísticas, históricas, arquitectónicas y urbanísticas, organizacionales, geográficas, ecológicas, etc. Existe una avidez por rescatar "viejos" temas y por incorporar temáticas "de otros".

Las ciencias sociales aplicadas a lo urbano, tributarias de las ciencias sociales en general, han estado sometidas a oposiciones dicotómicas y a movimientos de retorno a polos antes rechazados en un proceso que no es exactamente circular -ni pendular- sino que incluye, para seguir con la metáfora, la tercera dimensión y es más bien una espiral ascendente, donde hay un proceso de acumulación. Pero sólo eso se logra si las ciencias de lo urbano reflexionan sobre sí mismas incorporando en forma crítica los aportes de los enfoques anteriores en permanente contrastación con la realidad vigente.

El racionalismo e iluminismo en las ciencias sociales y en el pensamiento político dominante hace difícil analizar la realidad en términos no antinómicos. Es un desafío de las ciencias sociales de este fin de siglo superar esa tendencia²⁴⁰. Pero por esto no debemos caer en la simple suma o yuxtaposición de los polos o de los distintos enfoques sino en la articulación de los primeros y en la síntesis crítica y continuidades de los segundos.

La dispersión actual de las ciencias sociales de lo urbano - y de éstas en general- puede reflejar un momento analítico, de crisis de

²⁴⁰ Tendencia a interpretar los fenómenos sociales en términos de "o" y no de "y" como sostiene Arocena. Al reflexionar en términos de "y" el problema se traslada al análisis de la relación entre contrarios", por eso hablamos de "articulación". Arocena, José. Ob. cit. pag. 33

paradigmas alternativos, que parece estarse superando por algunas tendencias hacia una síntesis integral. Quizás sea un "movimiento pendular del pensamiento social" o estamos presenciando "un cambio secular, de paso de la modernidad a la postmodernidad", como se interroga Coraggio²⁴¹.

Edgar Morín sostiene que "la forma de conocimiento de la gran carencia de modelos es lo preliminar a todo progreso político y social en la idea del desarrollo"²⁴². Esto se puede generalizar -ya que no sólo es válido para el tema del desarrollo- e implica sostener que estamos en un proceso de conformación de un nuevo paradigma que interprete la realidad social. Esto me parece, por lo menos, atendible pero, en todo caso, creo necesario -por ahora- superar estas dicotomías y rescatar las continuidades en las ciencias de lo urbano:

1.1. Societalismo-institucionalismo.

Al optimismo en el Estado que tuvieron los desarrollistas corresponde un movimiento de péndulo que se inclina hacia el optimismo en la sociedad: la sociología dependentista de los años 60s.

Este "societalismo" duró toda la década de los 70s y se caracterizó por el estudio de los movimientos sociales urbanos y su potencial "revolucionario" o transformador, según las versiones²⁴³.

Después de los procesos autoritarios en América Latina se vuelve a apostar al Estado como agente central en los procesos de democratización poliárquica. Sin embargo, en esta misma etapa, los movimientos sociales toman un protagonismo fundamental y hay una corriente que apuesta a ellos pero en función de su acción institucionalizada y dirigida al Estado.

Así, la corriente "societalista" de los 80s se origina en el movimiento de los 60 y 70s pero ahora se hace hincapié en las

²⁴¹ Coraggio, José Luis. "Introducción" en José Luis Coraggio: La investigación urbana en América Latina. Tomo III. Pag.XV

²⁴² Morín, Edgar: Ob. Cit.

²⁴³ Recordemos que la revolución cubana estaba en pleno apogeo y que se iniciaba la experiencia de la Unidad Popular en Chile

capacidades democratizadoras de la sociedad civil²⁴⁴. Esto coincide con el desplazamiento del centro de interés de la sociedad civil al Estado -por parte de las ciencias sociales- con las preocupaciones por la institucionalidad que se manifiesta en el auge de temas como "poder local", la concertación social, la gobernabilidad, y la participación ciudadana. Esto da lugar a una etapa de *consenso* entre el *institucionalismo* y el *societalismo*.

Pero los procesos de democratización no resolvieron cuestiones sustantivas que tienen que ver con la distribución regresiva del ingreso y dejaron como secuela la exclusión social de grandes contingentes de la población. Pero la exclusión social es también política si se incorporan derechos que trascienden los liberales mínimos provocando "problemas de gobernabilidad" en las ciudades.

Esta exclusión da lugar a una nueva apuesta a la "sociedad civil" por parte de la sociología crítica que se repliega a "lo micro", a "lo local", lo "cotidiano", etc. Propone, como salida a las problemáticas pendientes, formas de "auto-gobierno", "auto-gestión", "auto-construcción", etc. cayendo en contraponer movimientos sociales y partidos políticos en una visión antipolítica que intenta prescindir del Estado.

Por otra parte, se plantean nuevos enfoques institucionalistas que ven el regreso a la "sociedad civil" como un regreso al mercado, desagotando al Estado central del exceso de demandas a que se ve sometido. Nuevamente vuelven a coincidir "societalistas" e "institucionalistas" pero esta vez no en base a expectativas conscientes sobre la democratización sino por la confluencia de sus acciones y discursos que intentan que el Estado tenga menor peso en las decisiones de la sociedad en su conjunto.

Este período es de repliegue de lo que he llamado la "sociología crítica" y de hegemonía de los enfoques que hacen hincapié en necesidad de los ajustes estructurales, en la vuelta al mercado, en el "achique" del Estado, etc. que los podemos calificar de

²⁴⁴ Ejemplo de esto pueden ser: Evers, Tilman: Identidad: el lado oculto de los nuevos movimientos sociales, Materiales para el debate N° 11, CLAEH, Montevideo, 1984.

funcionales al neoliberalismo económico y al neoconservadurismo político.

Luego de esta etapa se llega a la de las consolidaciones democráticas con las mismas cuentas pendientes en lo económico y social pero agravada por la deslegitimación de los sistemas políticos y del Estado. Ya no se dan movilizaciones de masas sino fenómenos de violencia urbana, conflictos sociales desordenados, desempleo, etc. que provocan la crisis de gobernabilidad.

Esta "ingobernabilidad" urbana hace replantearse a los científicos sociales de la corriente hegemónica la necesidad de trascender esta dicotomía Estado-mercado llegando a plantear que fue necesario el énfasis en el segundo en una primera fase pero que ahora es necesaria la presencia del Estado para solucionar lo que el mercado no ha hecho (o solucionar lo que ha hecho). Ahora se da en ellos un redescubrimiento de la política.

Sin embargo, de parte de la corriente crítica de las ciencias sociales ²⁴⁵, se plantea trascender una dicotomía que está en la base de la anterior: la de Estado-sociedad. Esta corriente no es ni "societalista" ni "insitucionalista" - en el sentido en que hasta ahora lo hemos visto- sino que recupera elementos de la tradición institucional clásica (Weber, John Stuart Mills, entre otros) y trata de buscar las posibles articulaciones y complementaciones para no ver las relaciones Estado-sociedad como suma cero.

1.2. Estructuralismo-historicismo.

Las ciencias sociales urbanas, como hemos visto, han pasado por etapas que las ha llevado de lo singular a la estructura, lo general e histórico para luego volver a lo particular -a lo micro- y así llegar actualmente a plantearse una nueva globalidad²⁴⁶ que integre polos antinómicos anteriores.

²⁴⁵ Con un papel importante de los economistas por lo menos en el hemisferio norte y Peter Evans es un excelente ejemplo de esto.

²⁴⁶ Unda, Mario. "Introducción" en Unda, Mario: Ob.cit. Tomo II. Pag. IX

1.3. Funcionalismo-estructuralismo.

Del funcionalismo de la sociología norteamericana se pasa a la hegemonía del estructuralismo marxista y hoy se busca un campo teórico abierto en que confluyan distintas corrientes. Actualmente, más que paradigmas estructurados, parecen ser necesarios marcos conceptuales integrales y plurales, en confrontación permanente. La alternativa parece ser la de asumir la confrontación y la parcialidad de estos marcos.

1.4. Temas que se replantean permanentemente.

En las ciencias de lo urbano podemos encontrar varias rupturas que he intentado sistematizar pero también una serie de continuidades temáticas. Si bien no pretendo desarrollar estos temas quiero dejarlos enunciados -no todos, por supuesto- en forma suscita.

De la teoría de la marginalidad al análisis del sector informal; de los estudios federalistas y municipalistas a los de poderes locales; del dualismo urbano ligado al consumo colectivo al nuevo dualismo urbano metropolitano vinculado al ingreso al mercado de trabajo; del estudio de la comunidades locales al de las sociedades locales; de los estudios regionales a los del desarrollo local; de la teoría de la dependencia a la de la relación centro-periferia en una economía globalizada; entre otros.

1.5. Investigación y Estado: investigadores "teóricos" o "prácticos"

A su vez, con respecto al Estado, las ciencias de lo urbano evolucionaron desde un principio en el que la investigación aparecía muy ligada a la planificación estatal; a una segunda etapa caracterizada por el desencuentro entre teoría y práctica, entre intelectuales e investigadores; a la actualidad en que se busca un encuentro entre la investigación y la práctica urbana²⁴⁷. Hoy se plantea que este encuentro puede hacerse desde una institucionalidad que vincule lo estatal y lo social.

²⁴⁷ Idem. Pag.IX

En una primera etapa, la distancia entre la teoría y la práctica trató de salvarse con la vinculación de los investigadores con las instancias estatales de planificación pero esto no produjo efectos reales sobre los procesos sociales. Sin embargo, su mayor influencia estuvo en la difusión de su pensamiento hasta incorporarlo al sentido común de las sociedades y las élites latinoamericanas²⁴⁸.

Una segunda etapa se caracterizó por el distanciamiento entre los investigadores y los planificadores. Los primeros buscaron una vinculación con la práctica mediante su acercamiento a las prácticas de los "sectores populares". La investigación se trasladó a las universidades y centros privados²⁴⁹: primero buscando un cambio radical del sistema capitalista, luego -en el período de transiciones democráticas- para refundar la sociedad y fortalecer las democracias recuperadas.

En una tercera etapa, la acción se percibió como el logro de efectos inmediatos sobre la realidad, con lo cual se descuidó los vínculos con los "sectores populares".

Creo que a estas etapas -que marca Unda²⁵⁰- es necesario agregar otra marcada por experiencias de gobiernos locales o nacionales de izquierda como el caso de los sandinistas o la prefectura de San Pablo, o la Intendencia de Montevideo o Asunción que hacen que los investigadores de esta tendencia se replanteen el problema urbano desde otras perspectivas. Unda reconoce que esto ha llevado a ver que "la administración y la gestión no es sólo cuestión de las burguesías y sus Estados"²⁵¹. Esto explica la atenuación de las posiciones estructuralistas de algunos regionalistas o de las críticas ideológicas de otros y, en ese sentido, citaba a De Mattos y a Coraggio. Además, esto se explica porque los investigadores ya no pueden dejar de interesarse por los efectos prácticos de su actividad, dado el contexto social que se vive en la actualidad, y no pueden desconocer el fracaso de los intentos estatistas, movimientistas y neoliberales.

²⁴⁸ Unda, Mario. Ob. cit.

²⁴⁹ Mario Unda. Ob. cit.1

²⁵⁰ Idem

²⁵¹ Idem. Pag XVII

Así, de una actitud de compromiso con la acción de las élites estatales en la que se dejaba bastante de lado la reflexión teórica, se pasa -en la década del 60- a una actitud de crítica teórica al Estado capitalista.

Luego de las dictaduras en América Latina se vuelve a "asesorar" gobiernos en los procesos de reforma de Estado para, finalmente, reflexionar sobre la evolución de estos procesos.

Actualmente, los científicos sociales cumplen roles de asesores de gobiernos, de actores políticos y sociales, y de organismos internacionales, pero también intentan reflexionar sobre los temas del desarrollo local, de la descentralización y de la participación en los que hay una experiencia acumulada de algunas décadas.

DESCENTRALIZACION: SU EVOLUCION, SUS CONTINUIDADES Y SUS RUPTURAS.

En una primera etapa de las disciplinas urbanas el tema de la descentralización prácticamente no existe, dejándolo en manos de juristas y expertos en administración que no consideran lo local, tal como es definido actualmente, sino los regímenes de gobierno o formas administrativas del Estado.

Luego, en una segunda etapa, la ideología modernizadora o la marxista reducen la descentralización a un fenómeno económico -en el mejor de los casos- o tienen una actitud de desconfianza hacia todo localismo, la más de las veces.

En una tercera etapa se da un auge de la descentralización -que denominé como "consensos múltiples"- donde se da una utopía descentralizadora pero vacía de contenido o con contenidos contradictorios. Prevalece el optimismo en la capacidad del Estado de refundar la sociedad o en la capacidad democratizadora de "la base". Societalistas y estatalistas parecen vivir un corto romance.

Luego la descentralización se presenta, por un lado, como privatización y, por otro, como "movimientos sociales al poder". Para favorecer el mercado o el "poder popular" se coincide en el desprecio por el Estado. Finalmente, en la actualidad, despojada de su carga doctrinal, se reconoce como fenómeno complejo. Como una forma más de

organización que depende del contexto histórico de cada sociedad que determina el grado necesario en equilibrio con cierto grado de centralización.

Entonces se coincide cada vez más en que la descentralización institucional es un mecanismo de distribución del poder efectivo si se acompaña de políticas de participación de actores socio-políticos, de desarrollo socio-económico, de políticas sociales, de asignación de recursos a los gobiernos locales, de desconcentración de servicios, de una reforma integral del Estado que incluya reformas de otras instituciones.. Que por si sólo no puede producir cambios profundos en cuanto a los objetivos que se le atribuyen:

- revertir la distribución del ingreso -equidad entre distintas regiones y equidad social
- democracia, participación, representatividad y acercamiento ciudadanos-representantes.
- desarrollo económico de la localidad.
- eficiencia en la prestación de servicios al usuario y al vecino sin participación de ellos.

El tema del diseño institucional dentro de la reforma del Estado comienza a trabajarse ya que éste debe propiciar los cambios que implica este proceso respetando la necesaria autonomía de los actores en juego pero incorporando su capital innovador y de iniciativa.

LA DESCENTRALIZACION COMO MECANISMO POLITICO-INSTITUCIONAL

En el caso en que interese un análisis más restringido de la descentralización como fenómeno político, se puede hacer una división analítica siempre que se contextualice con otras dimensiones.

Retomando el planteo de Arocena sobre los tres sistemas de acción que se dan en el ámbito de lo local²⁵² se puede estudiar la relación de los actores político-administrativos con el sistema de la misma índole analizando²⁵³:

²⁵² El sistema empresarial, el socio-territorial y el político-administrativo. Arocena, José: Ob.cit.

²⁵³ Arocena aplica esto para el tema del desarrollo local.

- el marco jurídico que rige a las relaciones centro-periferia y al sistema político local, que constriñen las estrategias de los actores actuando como parámetros²⁵⁴ y condicionando su acción.
- la organización político territorial del Estado que, generalmente, es un sistema centralizado que actúa según una lógica sectorial-vertical; o, menos frecuentemente, un sistema descentralizado que permite una lógica horizontal donde los municipios tengan mayor peso político y atribuciones.
- las relaciones del actor político-administrativo local con los actores centrales que, bien pueden estar marcadas por la negociación y la diferencia, o bien pueden ser una relación de dependencia²⁵⁵. Es el tema de la *autonomía* en la gestión y en la toma de decisiones.
- la articulación del actor político-administrativo con las élites y las bases de las organizaciones sociales y políticas, o con la ciudadanía en general. Es el tema de los gobiernos municipales como articuladores de intereses diversos que está ligado al de la *democracia* y al de la *participación*, como fuente de *legitimidad*.
- el peso que tienen en la agenda política nacional los problemas municipales o locales.
- la cultura política local y nacional que influyen sobre la acción de los actores y los referentes culturales y modelos en que se inspiran, o sea el *contexto ideal* en que desarrollan su acción.
- la eficiencia en la prestación de los servicios, en la promoción del desarrollo y efectividad de las políticas sociales. Se trata de la *planificación urbana* en tanto *fuerza de legitimidad*.

En definitiva de lo que se trata es de privilegiar la dimensión política sobre otras que son contextuales²⁵⁶: la sistémica de integración vertical u horizontal, la social, la identitaria y la económica productiva.

Dentro del estudio de la descentralización como fenómeno político - y dado el regreso de los actores y la revalorización de lo político

²⁵⁴ Veneziano, Alicia: "La descentralización de Montevideo: parámetros que lo condicionan"

²⁵⁵ Arocena, José. Ob. cit.

²⁵⁶ Sigo las dimensiones de Arocena pero privilegiando la política mientras que él hace énfasis en la del desarrollo local. Es una diferencia que depende a cortes analíticos y no ontológicos. Arocena, José: Ob.cit.

vinculado a los temas urbanos- deben hacerse estudios que no sólo incluyan los gobiernos o el Estado a este nivel, sino a todo el sistema político local.

Esto significa que ya no se trata de estudiar sólo el régimen político local o la organización político-administrativa del gobierno, como lo hacía el enfoque tradicional sobre "poder local". La sociedad local -en un sentido general, en tanto sociedad política y sociedad civil- se ve como un sistema complejo de la producción de lo social y esto tiene una dimensión política ineludible.

Más allá del enfoque que los limitaba en la concepción tradicional de los estudios sobre poder local, se debe incorporar a los actores locales. Los actores urbanos²⁵⁷ se pueden dividir en:

- actores político-institucionales (vinculados a la toma de decisiones);
- actores profesionales (ligados a las diversas técnicas de las políticas);
- y actores "poblacionales" o sea socio-territoriales.

Se debe incorporar la perspectiva que estudie la dinámica de los sistemas políticos locales con su especificidad local, pero en relación con lo nacional (centro-periferia) y los procesos internacionales que inciden en ellos (local-global).

Una de las fallas del enfoque institucionalista de los 80s fue pensar que lo fundamental era las relaciones entre los niveles de organización estatal y no ver que, tan importante como esto, es el modelo de gestión que predominen a nivel local y, por ende, el tipo de relaciones políticas locales.

Al incorporar en el análisis los sistemas políticos locales, se incorpora la dimensión socio-política y cultural pero también, como variables contextuales, la económica y social. Estudiar las redes de actores, las élites locales, sus identidades, su comportamiento y su grado de legitimidad, su sistema de interacciones internas y su

²⁵⁷ Siguiendo la tipología que hace Arocena para actores locales. Arocena, José: ob.cit.

relacionamiento con el centro es parte del análisis de los sistemas políticos.

LA VINCULACION CON LA PARTICIPACION Y LA DEMOCRACIA

Aquí, más que sistematizar exhaustivamente las teorías sobre participación y democracia o exponer las distintas articulaciones teóricas de éstos temas con la descentralización me interesa relevar someramente los nudos problemáticos de sus relaciones y dejar planteadas una serie de interrogantes.

Participación y descentralización: apuntes sobre su relación

Mi intención no es exponer las distintas teorías sobre la participación, la representación o las teorías de acción colectiva sino problematizar su vinculación con la descentralización. Creo que este es el paso inicial de cualquier investigación sobre el tema específico.

El problema de la participación se ha planteado en el enfoque dependentista y los enfoques del consenso -de los 70s en Europa y 80s en América Latina-; en el enfoque de ingeniería institucional de las décadas posteriores viéndola en función del Estado -o del gobierno- con un alto grado de institucionalización o -desde una perspectiva ligada a lo electoral.

Sin entrar en las diferentes definiciones creo necesario hacer notar que la ecuación que iguala participación con democracia es, por lo menos, problematizable. Se pueden plantear una serie de interrogantes de las cuales ennumeraré algunas, sin pretensión de exhaustividad:

-¿en qué etapa del proceso decisorio?; ¿en la gestión?; ¿en la implementación?; ¿en la decisión?; ¿en la evaluación de una política pública?.

- ¿en la elegibilidad o representatividad?; ¿en el control sobre los gobernantes (accountability)?; ¿en la iniciativa política?

Por otro lado, es necesario preguntarse quienes son los actores de la participación:

-¿sólo los ciudadano-votantes?

- ¿el habitante como vecino?
- ¿o como usuario?
- ¿los individuos o los colectivos?
- y, finalmente en cualquiera de los casos, ¿como se reconoce la representatividad de los actores reconocidos como interlocutores?

El tema de los *línes de la participación* se plantea en similares interrogantes a las que se puede plantear los objetivos de la descentralización:

- ¿participar para lograr un Estado más eficiente en la prestación de servicios?
- ¿para gestionar los servicios directamente en busca de la socialización de las responsabilidades de éste?
- ¿o para que sea un ejercicio de aprendizaje popular, una gran escuela de democracia?
- ¿para lograr un cambio del sistema socio-económico y político?
- ¿para democratizar la gestión pública através de la voz de los actores?
- ¿para "socializar" o "penetrar" el Estado por parte de los "sectores populares"?

Responder a estas preguntas es fundamental, en el análisis de la participación, no sólo para evaluar

- la relación gobierno local-ciudadanía;
- sino la eficiencia administrativa y funcional;
- y la eficacia social y política; así como la disponibilidad de recursos para el desarrollo.

Estos factores dependen, y a su vez influyen, del nivel de participación que logren.

En el caso concreto de la descentralización, la participación debe tener tres partes en lo que se refiere a los actores:

- los dirigentes político-administrativos responsables;
- los funcionarios que están en contacto con el público
- y los representantes de ese público²⁵⁰.

²⁵⁰ Rodríguez Villasante, Tomás. "¿Descentralización administrativa o ciudadanía popular?"

Sabiendo que estos actores tienen distintos tiempos, intereses y lógicas de acción, lo que complejiza y enriquece el proceso de descentralización, es necesario el aporte de cada uno porque:

- el nivel técnico otorga sustantibilidad técnica al proyecto
- el político actúa entre la visión global y la inmediatez de sus intereses pero da sustentabilidad política
- el público actúa para mejorar su nivel de vida y tiene urgencias corporativistas.²⁵⁹.

Incluiría yo, entre lo que Tomás Rodríguez Villasante denomina "público", a los actores que construyen la ciudad -con los que hay que concertar- como: los agentes inmobiliarios, los comerciantes, los empresarios, además de los movimientos sociales, los beneficiarios de las políticas sociales, los consumidores, los usuarios de servicios y los votantes.

Democracia y descentralización: una vinculación problemática.

Sin pretender ahondar en las teorías de la democracia creo necesario explicitar algunas ideas sobre ésta en relación al tema de este trabajo.

La descentralización aparece en el discurso político y en los planteos teóricos que los fundamentan, así como en muchas investigaciones sociales, como asociada a la democracia y a la participación. Estos dos términos también tienen diversas definiciones en las ciencias sociales o cognotan significados diferentes en el discurso político y en el lenguaje común.

La democracia puede ser concebida como método, como conjunto de reglas que rigen el juego entre los actores políticos, como el consenso sobre estas reglas, como "poliarquía"²⁶⁰. En esta concepción de la democracia la participación es atinente a los habitantes en tanto ciudadanos-votantes, los actores colectivos son

²⁵⁹ Idem.

²⁶⁰ Dahl, Robert (Ob. cit.) distingue entre democracia como sistema ideal y con convenios institucionales que son una aproximación a la primera. 1989, pag. 15

fundamentalmente los partidos y la forma de participación es la electoral. Se apunta aquí a una representación política en sentido clásico que garantiza el pluralismo ideológico y político.

Otra conceptualización de democracia, en un sentido más "sustancial" o valorativo, hace referencia a valores como la igualdad y la justicia, no sólo en la libertad. Evidentemente aquí se incluye pero se trasciende la anterior, se vincula al concepto de democracia ligada a la distribución de los recursos de distinta índole y se tiene una visión de la participación más amplia que, además, concierne no sólo a actores políticos sino a los sociales, no sólo a las instancias electorales.

Para la primera visión el problema de la legitimidad aparece ligada al consenso entre las élites apoyadas por la opinión pública, y a la eficiencia de las decisiones políticas.

En la concepción "sustantiva" la legitimidad se ve vinculada a la eficiencia pero también a la eficacia con respecto a determinados fines del Estado, fundados en los valores mencionados. Así, la igualdad, implica revertir las tendencias económicas a la concentración de los ingresos, a la distribución de recursos públicos dentro del Estado y de la sociedad²⁶¹.

Por último, existe una concepción de que la democracia se legitima por la eficiencia económica y el Estado pasa de una racionalidad legal a una racionalidad propositiva que requiere justificación en términos de resultados efectivos.

Dentro de esta visión podemos ubicar dos tendencias distintas -que sólo mencionaremos-. Una que ve la eficiencia del sistema como eficiencia del mercado y, por lo tanto, sostiene que el Estado debe tener la política de autoreplegarse. La visión implícita es que "la política" (asociada a deseconomías, corrupción, clientelismo, particularismo, etc.) es un factor distorcionante. Sin embargo, ve como portadores de "racionalidad", exentos de cálculos utilitaristas, a los equipos técnicos dentro del Ejecutivo encargados de reformar o modernizar al Estado. El Ejecutivo y sus equipos

²⁶¹ Aquí es donde podemos ubicar, entre otros, los planteos neocepalinos que se centran en la idea de "desarrollo con equidad".

estarían legitimados por la representatividad electoral del primero y por la necesidad de ejercer el gobierno lo que se transforma, más que en una representación, en una delegación²⁶², donde la ciudadanía no tendría ninguna capacidad de control ni a través del parlamento ni a través de mecanismos de accountability de distinto tipo.

Otra visión más amplia, que incluya los intereses de los actores -con sus contradicciones-, la ve como el sistema de procesamiento y resolución de conflictos entre grupos donde la incertidumbre de los resultados en la principal característica²⁶³.

Esto implica reconocer conflictos antagónicos, el procesamiento de éstos de acuerdo a reglas previamente explicitadas, y el uso de la fuerza legítima para aplicarlas. Pero, también un ejercicio de la ciudadanía más permanente. No sólo con participación del parlamento en las decisiones sobre las políticas públicas sino con distintos mecanismos para garantizar un control más permanente de las élites gubernamentales y una rendición de cuentas de éstas ante la ciudadanía (accountability).

Supone, por otra parte, la instituciones de representación político-partidista pero también representación de intereses participando no sólo en la implementación de las políticas sino en el proceso de toma de decisiones.

Touraine²⁶⁴ entre las condiciones para la democracia incluye la separación de la sociedad política, como espacio de pluralismo y de diversidad de intereses, por un lado, y el Estado, por otro. La existencia de grupos de interés autónomos de los partidos políticos y el carácter democrático del gobierno garantizan la integración de la sociedad, al definir una conciencia de ciudadanos y respetar múltiples concepciones culturales. Esta visión de la participación, por último, se vincula al tema del desarrollo local, o regional o global ya que no elude la interrogante principal es: ¿quienes se benefician del modelo de desarrollo?

²⁶² O'Donnell, Guillermo: "¿Democracias Delegativas?"

²⁶³ Przeworski, Adam. "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia". Pag. 105-136

²⁶⁴ Touraine, Alain: "¿que es la democracia?"

Esta visión más amplia implica que los valores democráticos tienen su dimensión política que se traduce en las libertades y derechos de los ciudadanos en su visión liberal -tanto en lo que se refiere a la participación como a la representación. Sin embargo, se trasciende esta dimensión y se plantea la igualdad en el acceso a la toma de decisiones políticas y en la disposición de recursos. Pero lo fundamental es que la legitimidad aparece ligada también a los valores, a lo simbólico, y a la cultura política. Así, la participación política, dentro de esta visión de la democracia, se concibe en términos más amplios e incluye actores no sólo políticos.

Sólo así se puede legitimar la democracia en términos de políticas resultantes ya que serían resultantes de la acción de los propios actores en el que el Estado no sólo es un espacio de resolución de conflictos sino un actor con sus propios intereses.

Se llega a los planteos de "democracia participativa" que sostienen que la democracia no es un régimen de gobierno sino una forma de sociedad que sólo pueden constituirse a partir de las prácticas cotidianas, por acciones de cooperación, de solidaridad y de educación popular²⁶⁵.

Se amplía, así, la idea de representación, en una dirección vertical, que implica el de la responsabilidad del representante frente al representado y el derecho de éste a exigir una rendición de cuentas al primero (accountability). Pero también en una dirección horizontal, donde se establece una responsabilidad con respecto a una red de poderes relativamente autónomos, ésta es la dimensión republicana de la democracia.

Esta evolución en la idea de democracia, que ya no es vista sólo un mecanismo competitivo, en el que el individuo se constituye en ciudadano, hace necesario reevaluar el concepto de ciudadanía en

²⁶⁵ Un ejemplo de este tipo de planteo, en una vertiente más radical y basista o movimientista, es Fals Borda, Orlando (Ob.cit.). Pero también se puede vincular a la idea de "comunidad cívica" que hace alusión al tejido social que sustenta una cultura política democrática en la propia sociedad y, por tanto, en las instituciones. Ver Putnam, Robert D. Comunidade e democracia: experiencia da Italia Moderna.

relación a las políticas públicas. Además de los derechos sociales y económicos que se consolidaron con el Estado de Bienestar, derechos sin base individual, que se integraron en los 40 y 50s, hay que agregar una serie de derechos que tienen que ver con la idea de ciudadano activo.

Las políticas de bienestar se basaron en una idea de usuario pasivo, que tiene derecho a políticas sociales. Con la crisis del Estado Benefactor entra en crisis esta idea que se intenta resolver de cuatro formas:

1. la idea de "usuario cliente" que hace énfasis en el mercado y ve al usuario como consumidor. La solución es introducir la competencia en la oferta de políticas.
2. idea de usuario informate que ve la solución en basar las políticas públicas la opinión pública, en la demanda.
3. idea de auto-producción- que fue la que predominó en la época de las transiciones democráticas en América Latina y se canalizó através de las ONGs y organizaciones sociales.
4. y, por último, una forma que incluye las tres anteriores-sociedad civil coproductiva-incorporando esferas institucionales para la creación, la gestión y el control de servicios así como para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas.

Pero, además, es necesaria la ampliación del concepto de ciudadanía en el sentido en que, para el Estado de Derecho liberal clásico, este concepto era referido a la nación y, en el ámbito local, los individuos sólo eran contribuyentes²⁶⁶. Mientras que hoy se habla de "ciudadanía local" en la que los miembros de la sociedad son sujetos de derechos y deberes con respecto al gobierno y el Estado local, a la sociedad local. Son actores de la sociedad local.

Finalmente, podemos decir que es necesario encontrar el ámbito territorial más propicio para el desarrollo, la democracia, la participación es objeto de discusión. Por ejemplo Curbelo²⁶⁷ sostiene que "el espacio de consenso sólo puede ser el regional y ha de ser en ese nivel, donde se plasmen las actividades de transformación social y productiva".

²⁶⁶ Arocena, José. Ob. cit. Pag.58

²⁶⁷ Curbelo, José Luis. Ob. cit.

V) CONCLUSIONES

A modo de conclusión, siempre tentativa, esbozaré algunas ideas, no sobre la descentralización en sí, sino sobre como el abordaje de ésta como tema de investigación.

El objetivo de este trabajo era demostrar que las ciencias sociales aplicadas al estudio de lo urbano han oscilado en torno al eje "institucionalismo-societalismo" dando explicaciones y "soluciones" de la descentralización en forma parcial.

Por ello es necesario un enfoque que rescate la integralidad del tema estableciendo un equilibrio entre los factores explicativos que pertenecen al ámbito de lo político-institucional y al de lo social. Esto es sólo posible si se superan las limitaciones de los enfoques que han priorizado uno u otro ámbito: trascendiendo las visiones estructuralistas, economicistas y deterministas, pero también las que conciben lo político en términos restringidos dejando de lado a los actores, o a los valores, los intereses y lo simbólico.

Esto nos permitirían un abordaje en el que se articulen temas que hoy aparecen dispersos como el del desarrollo local, el de la participación -y por tanto el de la democracia- y el de la descentralización.

La vinculación del tema de la descentralización al del desarrollo económico y al de las identidades culturales o al de la cultura política me parece fundamental en el sentido en que articula distintas dimensiones de lo urbano. La descentralización tiene que ver con lo político-institucional en su expresión territorial, pero debe ligarse al desarrollo como fenómeno socio-económico y a las identidades culturales e históricas como fenómeno simbólico.

Esta articulación temática ha comenzado de la mano de algunos analistas pioneros y ha conducido a trascender las posiciones pro o anti-descentralización, pro Estado o mercado, basistas o movimientistas versus institucionalistas, estructuralistas o historicistas, deterministas económicos o relativistas culturales, etc. reconociendo la complejidad del tema.

En particular es necesario trascender lo que Arocena²⁶⁸ llama "la cultura de la descentralización" y "la cultura centralista". La cultura que privilegia lo general, el orden y la unidad ²⁶⁹ está en crisis pero no por eso se debe caer en la utopía descentralizadora que la identifica con la libertad, la democracia y la universalidad. Estos polos fueron histórica y socialmente construidos y es necesario, desde el análisis social, verlos como discursos pero evitar que tiñan nuestra comprensión de la realidad. Pero, además, esta articulación temática necesita divulgarse y generalizarse mucho más, no sólo en el campo de las ciencias sociales, sino entre los hacedores de políticas y los actores sociales y políticos. Es necesario que esta articulación trascienda la reflexión sobre el tema y abarque la decisión sobre políticas de descentralización.

Por ser la descentralización un tema complejo, de múltiples dimensiones, debe ser abordado en forma transdisciplinaria para una mejor comprensión desde cada una de las disciplinas que deben, sin embargo, mantener su especificidad. A este difícil equilibrio entre especificidad y transdisciplinarietàad nos podemos acercar si, en las investigaciones individuales, no perdemos nunca la perspectiva integral, manteniendo los límites entre el objeto de estudio y el contexto. Límites -recordemos- siempre analíticos y no ontológicos que permitan una visión integral de las ciencias sociales que permita una mejor comprensión analítica de lo real.

Además, debemos analizar las teorías fundadoras de la descentralización porque representan una aproximación a la práctica misma de las políticas de descentralización. Estas políticas se vinculan con determinadas concepciones de Estado, de sociedad, de democracia, y de participación. Estos conceptos aparecen, en la mayoría de las políticas, en forma implícita y, por tanto, es preciso explicitarlos, lo que no es una tarea de los políticos sino de los científicos sociales.

A su vez, las investigaciones deberían explicitar más sus supuestos y las ideas o propuestas de sociedad que se toman como referencia porque esto, consciente o inconscientemente, siempre está implícito.

²⁶⁸ Arocena, José. Ob. cit.

²⁶⁹ Pareja, Carlos. "Polifonía y jacobinismo en la política uruguaya". Pag61-82

De otra manera "las visiones del todo pasan a ser presupuestos, dejando de ser objeto de indagación en sí mismas"²⁷⁰. No podemos negar que todo investigador tiene algunas ideas de carácter normativo que influyen su análisis de cualquier tema, por ello la mejor opción es explicitar estas ideas.

A la interrelación de los debates sobre estos temas urbanos que se ha iniciado recientemente, se llega si nos planteamos las preguntas "de fondo" sobre descentralización. Estas sólo pueden ser respondidas relacionándolas con la dimensión económica, social y cultural. Las interrogantes son sobre:

- los fines de la descentralización
- los medios o caminos de la descentralización
- los actores de la descentralización
- el contexto de la descentralización
- el tejido social de sustento de la descentralización
- los proyectos sobre la descentralización de los distintos actores políticos
- la cultura política de las élites, de la ciudadanía y del sistema político en cuanto a la descentralización y centralización cruzada con los otros ejes (desarrollo, participación, democracia)
- la articulación ~~descentralización-centralización~~
- la relación ~~centro-periferia~~ a nivel nacional y global

Para responder a interrogantes sobre descentralización es necesario trascender la visión de lo político como ligado a los actores -o a las instancias o a los ámbitos- políticos en sentido restringido. Cuando analizamos relaciones de poder, en el ámbito de lo público incluyendo y trascendiendo lo estatal, cuando estudiamos la toma de decisiones y las identidades socio-históricas de los actores, y cuando analizamos los comportamientos "públicos" de los actores estamos haciendo un análisis politológico. Parece elemental remarcarlo pero lo político no es sólo el Estado o el sistema de partidos.

²⁷⁰ Coraggio, José Luis. "Introducción" en José Luis Coraggio (ed) La investigación urbana en América Latina Tomo III. Pag. XVI

Pero, además, es necesario trascender la concepción de lo político sólo como espacio de dominación y verlo como espacio de creación, de innovación e iniciativa.

Una ciudad se construye no sólo socialmente sino políticamente: los actores o son políticos, o su comportamiento tiene una dimensión política en el sentido en que se relaciona con el poder en el ámbito de lo público.

Implica reconocer la ciudad como un espacio público integrado por actores que actúan en este ámbito. Para esto es necesario una redefinición previa de la esfera pública teniendo en cuenta que la democracia es una forma de la sociedad política, no un tipo de sociedad, pero tampoco un conjunto de reglas²⁷¹.

Por otra parte, es fundamental ir más allá del estudio de las políticas descentralizadoras tal como se implementan y sus impactos sociales, para no quedarnos en el plano de "lo dado" -fundamental en determinada etapa de desarrollo de la investigación de cualquier tema- que no deja de ser una actividad protocientífica. Así, superar el plano empírico descriptivo e intentar un acercamiento más profundo preguntándonos no sólo el "cómo", sino el "porqué", el "para qué", el "con quién" de la descentralización. Esto implica trascender los estudios puntuales y sectoriales, puramente empíricos o de casos. No se puede, por ejemplo, comprender la descentralización o cualquier tema urbano sin tomar en cuenta, en América Latina, los impactos de las políticas de ajuste y las transformaciones socio-económicas, políticas y culturales. Aún, una investigación que sirva de base a la toma de decisiones, si ese es el interés, necesita de un diagnóstico y una prognosis que superen el campo de fenómenos en se pretende intervenir.

Pero no focalizar en problemas parciales y perder de vista lo global, no implica creer que lo "macro" y lo estructural lo explica todo: lo macro aporta las condiciones en que se desarrollan los procesos concretos a nivel micro. Es en este sentido que decimos que no se puede separar ontológicamente el tema del desarrollo y el de la política. El contextualizar y encontrar las articulaciones entre lo local y lo global nos lleva a buscar articulaciones entre las

²⁷¹ Touraine, Alain: "¿que es la democracia?"

diferentes dimensiones analíticas con que estudiamos la realidad (económica, social, política, y cultural). Sólo así, junto a un marco de inteligibilidad integral a partir de las regularidades estructurales hay que analizar la forma específica en que éstas se inscriben en la sociedad local e interactúan con otras dimensiones en un proceso de acumulación singular que dan cuenta de la densidad histórica de una sociedad concreta²⁷².

Sólo así podemos ver que la descentralización, en su dimensión económica, está ligada a la crisis estructural del modelo de acumulación estando, así, a la base de los planteos o políticas de reconversión del aparato productivo y de la economía en general.

En este sentido es que debemos ver las relaciones entre la investigación urbana en los países centrales y los periféricos. Es necesario una investigación enraizada en nuestras propias realidades históricas y nuestros contextos actuales pero que se alimente del análisis y evaluaciones de las teorías y experiencias europeas e, incluso, de otras regiones. El traslado de paradigmas o conceptos desde otras realidades a América Latina en forma mecánica (modelos de planificación, sociología urbana francesa, enfoques sobre lo local, teoría económica espacial neoclásica, etc) ha sido uno de los problemas de las ciencias sociales urbanas en este continente. Con esto no quiero decir que no se hayan creado en América Latina conceptos sociales que, incluso, tuvieron repercusión en los países centrales.

Pero, esta interconexión de las producciones teóricas y la validez general de ellas a determinados niveles no responde hoy al traslado mecánico sino a la generalización y transmisión de los procesos reales en un contexto de globalización. Así, por ejemplo, el tema de la dualización urbana tal cual es entendida por Castells para las sociedades post-industriales debe ser tomada en cuenta parcialmente, junto a otros fenómenos, para explicar los problemas sociales de las grandes ciudades latinoamericanas. O la crisis fiscal del Estado no es sólo un problema de los países centrales más allá de las diferencias con que se manifiesta. O el tema de la informalización de la economía no corresponden al tercer mundo. Son fenómenos que tienen

²⁷² Arocena, José. Ob. cit.

que ver con las transformaciones económicas generales del sistema mundial.

Finalmente, más allá de las conclusiones específicas sobre el tema quiero afirmar que considero que la reflexión sobre la descentralización ha llegado a la mayoría de edad y necesita, algún grado de auto-reflexión, para una aproximación crítica a las propias ciencias sociales que la estudian²⁷³ y éste es el sentido de este trabajo.

²⁷³ Un muy buen ejemplo de este tipo de iniciativas lo representan: La investigación urbana en América Latina: caminos recorridos y por recorrer. Cuyo segundo tomo fue coordinado por Mario Unda y el tercero por José Luis Coraggio.

V) BIBLIOGRAFIA

- ALCANTARA, Manuel "Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina" en **Revista de Estudios Políticos** N° 74, Madrid, 1991.
- ALBURQUERQUE, F. "La situación económica actual en América Latina y el Caribe", Mimeo. C.S.I.C., Madrid, 1994
- AROCENA, José. "Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria" en **Cuadernos del CLAEH** N° 51, Montevideo, 1989.
- " " "Discutiendo la dimensión local" en **Cuadernos del CLAEH** N° 45-46. Montevideo, 1988.
- " " EL DESARROLLO LOCAL: UN DESAFIO CONTEMPORANEO. Edit. Nueva Sociedad. Caracas, 1995.
- AROCENA, José y Alicia VENEZIANO. "Análisis del municipio en la región y presentación del caso uruguayo". Ponencia. Seminario "El papel de los municipios en la integración", IMM, UCCI, Montevideo, 1991.
- BITAR, Sergio. "La naturaleza de la crisis latinoamericana" en **Revista de la CEPAL** N° 27, Santiago de Chile, 1985.
- BOISIER, Sergio "Las transformaciones del pensamiento regionalista latinoamericano". ILPES, CEPAL, Santiago de Chile, 1992.
- BOISIER, Sergio "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas", ILPES, Santiago de Chile, 1992.

- BOISIER, Sergio "La descentralización: eslabón perdido de la cadena, transformación productiva con equidad y sustentabilidad", Ponencia. Seminario Territorios en Transformación, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1991.
- " " "Los escenarios del desarrollo descentralizado en América Latina". ILPES, Santiago de Chile, 1994.
- BORJA, Jordi POR UNOS MUNICIPIOS DEMOCRATICOS IEAL, Madrid, 1986.
- " " ESTADO Y SOCIEDAD PPU, Barcelona, 1988
- " " "Descentralización: una cuestión de método" en Revista Mexicana de Sociología N1 4, UNAM, Mexico, 1984.
- BORJA, J.: CALDERON, F. y otros. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA CLACSO, SUR, CEUMT Santiago de Chile, 1989
- BORJA, J.: CASTELL, M. y otros. LAS GRANDES CIUDADES EN LA DÉCADA DE LOS 90. Edit. Sistema, Madrid, 1990.
- CAETANO, Gerardo:Javier GALLARDO y José RILLA LA IZQUIERDA URUGUAYA: TRADICION, INNOVACION Y POLITICA. Edit. Trilce, Montevideo, 1995.
- CAMPOS VENUTTI, G.: BORJA Jordi :PRETECIELLE, E. y otros. TEORIA E INTERVENCION EN LA CIUDAD Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid, 1985.
- CASSINELLI MUÑOZ, H. DERECHO PUBLICO. Tomo II, CECEA, Montevideo, 1971.

- CASTELLS, Manuel. CRISIS URBANA Y CAMBIO SOCIAL
Siglo XXI, Madrid. 1981.
- " " LA CUESTION URBANA
Siglo XXI, Madrid, 1974.
- CASTELLS, Manuel PROBLEMAS DE INVESTIGACION EN
SOCIOLOGIA URBANA. Siglo XXI, Buenos
Aires, 1971.
- " " "El auge de la ciudad dual: teoría
social y tendencias sociales".
en REVISTA ALFOZ N1 80. Madrid, 1991
- CEPAL. La equidad: enfoques teóricos y
sugerencias para su estudio.
Santiago de Chile, 1990.
- CORAGGIO, José Luis. LA INVESTIGACION URBANA EN AMERICA
LATINA. Tomo III. Edit. Centro
Ciudad, Quito, 1990.
- " " "Las dos corrientes de la descentra-
lización". En CUADERNOS DEL CLAEH N156
Montevideo, 1991.
- " " CIUDADES SIN RUMBO, Ed. SIAP/Ciudad,
Quito, 1991.
- " " "Descentralización y poder local" en
Textos N° 11, Centro Ciudad, Quito,
1987.
- CORAGGIO, José L. "Poder local, Poder popular", en
Cuadernos del CLAEH N1 45-46.
Montevideo, 1988.
- " " "Propuesta descentralizadora: límites
y posibilidades" en Descentralización
y Participación ciudadana.
AECI/IMM/CAM. Montevideo, 1994.

- DIAZ DE LANDA, Martha EN LO PEQUEÑO Y LO POBRE...¿PASA CON LA SALUD?: UN ESTUDIO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DE SALUD EN COMUNAS DE LA PROVINCIA DE CORDOVA. Edic.Alvaroni. Univ.Católica de Córdoba. 1996
- ELCOCK, Howoard. LOCAL GOVERMENT Metheum & Co. Londres, 1982
- EVANS, Peter "O estado como problema o soluçao". Lua Nova Nº 28/29. San Pablo, 1993.
- FALS BORDA, Orlando "Reflexiones sobre la democracia y la participación" en Revista Mexicana de Sociología Nº 3. UNAM. Mexico, 1986.
- FISHER, Tania y A. TEXEIRA "Redes sociales, ciudadanía e gestao pública no Salvador Bahia" en Revista INAUICO, Madrid, 1991.
- FRIEDLAND, Roger y Robert. R. ALFORD. "Las sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales" en Rev. Zona Abierta N1 63/64. Madrid, 1993.
- GARCIA PELAYO, Manuel LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CONTEMPORANEO. Edit. Alianza, Madrid, 1988
- GALILEA, Sergio "La planificación local: una cuestión de método", en Revista EURE Nº 41, Santiago de Chile, 1988.
- GUY, Peters. THE POLICY OF BUREAUCRACY Pittsburg University Press. 1984.
- HALL, P.: CASTELLS, M.: BORJA, J. METROPOLI, CIUDAD Y TERRITORIO. Edit. Alfoz, Madrid 1985

- HERZER, Hilda y Pedro
PIREZ "El municipio entre la descentralización y la crisis". Ponencia. Municipios y Gobiernos Locales.
- HUNTINGTON, Samuel P. LA TERCERA OLA: LA DEMOCRATIZACIÓN A FINALES DEL SIGLO XX. Edit. Paidós. Buenos Aires, 1995.
- JACOBI, Pedro "Descentralização municipal: a inovação em debate". En ESPAÇO & DEBATE N1 30. San Pablo, 1990.
- JARAMILLO, Samuel "El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana" en Unda, Mario (ed.) La investigación urbana en América Latina. Tomo II. Centro Ciudad, Quito, 1989.
- LANZARO, Jorge. "Gobiernos departamentales y gestión pública en el ámbito municipal" en AECI/IMM/CAM. Descentralización y Participación Ciudadana. Edit. Trilce. Montevideo, 1994.
- LOKJINE, Jean. EL MARXISMO, EL ESTADO Y LA CUESTION URBANA. Siglo XXI, Buenos Aires, 1971
- LOMBARDI, Mario
y Danilo VEIGA (edit.) LAS CIUDADES EN CONFLICTO: UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA. CIESU/EBO. Montevideo, 1989
- MERTON, Robert ON SOCIOLOGICAL THEORY OF THE MIDLE RANGE. Edition The Free Press. New York, 1979.

- MOREIRA, Constanza y
Alicia VENEZIANO "Cohabitación y conflicto: relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991)" en *Revista de Ciencia Política* N1 4. Instituto de Ciencia Política. FCU. Montevideo, 1991.
- MOREIRA, Constanza y
VENEZIANO, Alicia "Intergovernment relations in Uruguay" en Stuar Nagel (comp) *POLITICAL REFORM EN DEVELOPING NATIONS*, Illinois University Press, 1995.
- NOHLEN, Dieter (Edit) DESCENTRALIZACION POLITICA Y CONSOLIDACION DEMOCRÁTICA Nueva Sociedad. Caracas, 1991
- O`DONNEL, Guillermo "¿Democracias delegativas?" en *Rev. Novos Estudos* N1 31, CEBRAP. Río de Janeiro, 1991.
- O`DONNELL, Guillermo,
P. SCHMITTER y L.
WHITEHEAD (Orgs.) "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas" en *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*. Paidós, Buenos Aires, 1988.
- OFFE, Claus PARTIDOS POLITICOS Y MOVIMIENTOS SOCIALES. Editorial Sistema. Madrid, 1988.
- OZLAK, Oscar MERECEER LA CIUDAD, LOS POBRES Y EL DERECHO URBANO. CEDES/ Humanitas, Buenos Aires, 1991.
- PARAMIO, Ludolfo "El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90" en *Rev. de Estudios Políticos* N° 74. Madrid, 1991.

- PARAMIO, Ludolfo "Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década del 90" en *VVAA: Escritos de teoría sociológica en homenaje a Luis Rodríguez Zúñiga*. CIS, Madrid, 1992.
- PAREJA, Carlos "Polifonía y jacobinismo en la política uruguaya" en *Cuadernos del CLAEH* N° 49 y 51. Montevideo, 1989 y 1990
- PEREZ ANTON, Romeo "Lo social y lo político en la dinámica de los movimientos sociales" en *Cuadernos del CLAEH* N° 42, Montevideo, 1987.
- PEREZ PIERA, Adolfo "Las reformas municipales: en busca N° 55. Montevideo, 1990.
- PEREZ, Pedro "Condiciones para una definición pública de la política urbana" en *AECI/IMM/CAM Descentralización y Participación Ciudadana*. Montevideo, 1994.
- " " MUNICIPIO, NECESIDADES SOCIALES Y POLITICA LOCAL, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.
- PORTILLO, Alvaro "Programas sociales de la Intendencia Municipal de Montevideo" en *AECI/IMM/CAM Descentralización y Participación Ciudadana*. Edit. Trilce. Montevideo, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam "Algunos problemas en el estudio de la transición a la democracia" en *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós, Buenos Aires, 1988
- PUTNAM, Robert D. COMUNIDADE E DEMOCRACIA: EXPERIENCIA DA ITALIA MODERNA. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1996.

- QUIJANO, Aníbal "La urbanización de la sociedad en Latinoamérica" en Revista Mexicana de Sociología Nº 4, UNAM, México, 1981.
- RIVOIR, Ana Laura "Sobre la relación entre descentralización y desarrollo en América Latina" en Revista de Ciencias Sociales N1 11. Facultad de Ciencias Sociales. FCU. Montevideo, 1996.
- REILLY, Charles (Comp) NUEVAS POLITICAS URBANAS, LAS ONGs Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN LA DEMOCRATIZACIÓN LATINOAMERICANA Fundación Interamericana. Arlington, 1994.
- RHODES, R.A.W. BEYOND WESMISTER AND WHITEBALL London Sidney Wellington, Londres, 1988.
- RODRIGUEZ VILLASANTE, Tomás ¿Descentralización administrativa o ciudadanía popular? en AMERICA LATINA HOY N1 6. SEPLA, Madrid, 1993.
- " " " "De redes, tejidos y encajes sociales" en REVISTA ALFOZ N181 Madrid, 1991.
- " " " COMUNIDADES LOCALES, ANALISIS, MOVIMIENTOS SOCIALES Y ALTERNATIVAS, IEAL, Madrid, 1984
- SCHMITTER, Philip y LEHMBRUCH, G. (Coord.) NEOCORPORATIVISMO I: MAS ALLA DEL ESTADO Y DEL MERCADO. Alianza Editorial, México, 1992.
- SUNKEL, Osvaldo y N. GLIGO (Comp.) ESTILOS DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE EN AMERICA LATINA, Fondo Cultura Económica, México, 1981.
- TIPONI, Eugenio y

- Ricardo LAGOS "Actores sociales y ajuste estructural" en *Revista de la CEPAL* N° 44, Santiago de Chile, 1991.
- TOURAINE, Alain "¿que es la democracia?" en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 128. Madrid, 1991.
- UNDA, Mario (edit.) LA INVESTIGACION URBANA EN AMERICA LATINA: CAMINOS Y RECORRIDOS. Tomo II. Centro Ciudad, Quito, 1990.
- VENEZIANO, Alicia "Sistema político en Venezuela: crisis y alternativa reformista" en *CUADERNOS DEL CLAEH* N° 48, 1988
- " " "La descentralización: un tema complejo y cada vez menos confuso" *Revista Prima* N° 5, UCUDAL, Montevideo, 1996.
- VENEZIANO, Alicia "La descentralización del Departamento de Montevideo: análisis de su marco normativo y de la doctrina jurídica". IEM, IMM. Montevideo, 1990.
- " " "Los parámetros que condicionan la descentralización de Montevideo". Ponencia. Seminario Iniciativa Local y desarrollo: experiencias y perspectivas en España y en el Cono Sur. Montevideo, 1989.
- " " "Perspectivas político-jurídicas y propuestas de los actores políticos sobre la descentralización del Gobierno Departamental de Montevideo". IDES. Montevideo, 1989.

VENEZIANO, Alicia

"El nuevo proceso de descentralización de Montevideo: el estado de la discusión en Uruguay y la reflexión en torno al primer año de gobierno de izquierda"
Ponencia. IV Congreso Español de Sociología. FES. Madrid, 1993.

" "

"La transición a la poliarquía: la omisión de los actores" en **Cuadernos de Ciencias Sociales** N° 11. Montevideo, 1996.

ZEMELMAN, Hugo.

"La democracia limitada y los excesos teóricos", en González Casanova, Fernando y Marcos Roitman (coords.) **La democracia en América Latina**. Edit. Complutense. Madrid, 1992.

Se terminó de imprimir en
Marzo de 1999, en el
Taller de Impresiones
de la Facultad de Ciencias Sociales.-