

# Descentralización: un tema complejo y cada vez menos confuso

*Alicia Veneziano*

**L**os temas municipales, y en particular la descentralización, han despertado el interés de las ciencias sociales en Uruguay en los últimos años. Los temas privilegiados han sido: la participación de los movimientos sociales urbanos, la planificación y el desarrollo local, la gestión urbana y la reforma constitucional. A partir de la experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo toma mayor peso el debate político sobre este tema que se había transformado en uno de los ejes del debate electoral de 1989. Las ciencias sociales empiezan a prestar atención a la descentralización no ya nacional sino local, o sea, del gobierno departamental hacia instancias de menor jurisdicción territorial.

Así surgen investigaciones que priorizan la participación de los movimientos sociales, los aspectos jurídico-institucionales, los efectos de la política descentralizadora en la opinión pública, las nuevas formas de liderazgos que representan los intendentes, el estudio de casos considerados como

## La autora

Licenciada en Ciencia Política y candidata al doctorado en Ciencia Política (Universidad Complutense de Madrid). Investigadora y docente en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República; docente en la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay.

"experiencias instituyentes" de descentralización, la reforma institucional del gobierno departamental, las comparaciones de los regímenes municipales de países latinoamericanos, la cohabitación entre el gobierno nacional y el departamental, entre otros.

Estas investigaciones se presentan dispersas en forma de artículos, ponencias o informes; algunas hacen hincapié en lo empírico y otras presentan una reflexión más teórica, pero ambos niveles investigativos todavía no han logrado articularse; son realizadas por sociólogos, urbanistas, economistas, juristas y politólogos, muchas veces en el marco de equipos interdisciplinarios (fundamentalmente en los centros de investigación privados), pero todas han representado una acumulación para las ciencias urbanas que estudian el tema.

Si bien ha habido valiosísimos aportes de parte de las ciencias sociales, a nivel de diagnósticos socioeconómicos, de opinión pública o del movimiento vecinal, así como estudios jurídicos, la falta de diálogo entre el medio académico y el de decisores políticos ha llevado a que las políticas descentralizadoras presenten grandes limitaciones. Así, en el terreno de "las políticas" descentralizadoras se denota, por parte de los gestores, la carencia de reflexión y evaluación sobre el tema y la falta de una apoyatura en diagnósticos adecuados a la realidad sobre las que implementan esas políticas.

Por otro lado existe un vacío en investigaciones que estudien la descentralización como una de las políticas de reforma institucional del Estado, desde una perspectiva politológica, que aborden la estructura y la dinámica del gobierno departamental a partir de este proceso o analicen los sistemas políticos locales.

Es necesario llenar este vacío de investigación a la vez que trascender el diálogo entre políticos y científicos sociales, con productos que aporten elementos útiles para los primeros sin dejar de reflexionar teóricamente.

## **Contextualización de la descentralización**

Creo necesario fundamentar la necesidad de contextualizar la descentralización en el proceso de la crisis de representatividad y eficacia del sistema político, producto del déficit de legitimidad con que se han reconstruido nuestros sistemas democráticos. Sólo así se puede abordar la política descentralizadora como una política específica de la reforma del Estado que afecta las relaciones Estado-partidos-sociedad en general.

Algunos rasgos que caracterizan a América Latina de los últimos años,

en el aspecto político, es el bajo nivel de participación política y social con relación a la década del sesenta o a la transición.

Estas tendencias políticas se corresponden con un proceso de creciente concentración del ingreso, de estancamiento productivo y de deterioro de la calidad de vida de los sectores medios y bajos, y producen una agudización de la fragmentación del tejido social.

Se puede constatar una crisis de legitimidad del sistema político en su conjunto, no sólo de representatividad de las elites dirigentes y de los partidos sino de las instituciones del Estado. Su eficacia y su eficiencia se ven cuestionadas tanto desde sectores que postulan el repliegue de este en beneficio de empresas capitalistas de tipo tradicional, como desde sectores que lo hacen en beneficio de "entidades privadas alternativas". Se cuestiona su papel en las estrategias de desarrollo, su capacidad de distribución de recursos públicos, pero también su capacidad de incorporar ciudadanía. Esto tanto desde sectores que sostienen la centralidad de los partidos como desde los que reivindican la participación de los movimientos sociales o desde los que omiten a los actores sociales y políticos dejando "lo político" reducido al mínimo frente a las dinámicas de las "fuerzas vivas" del mercado.

Esto en el marco de, por un lado, globalización de la economía y la formación de bloques políticos supranacionales, y por otro, un auge de los localismos, del protagonismo de las metrópolis y de los autonomismos y nacionalismos que hacen que el Estado nacional se vea doblemente presionado, tanto en su poder político como económico.

A esta situación se llega porque se ha producido una ruptura de los modelos económicos, políticos y sociales todavía vigentes en las décadas del cincuenta y sesenta. Estado benefactor, organizado bajo criterios centralistas y con una lógica sectorial de planificación central; políticas económicas que privilegiaban la distribución del ingreso y el estímulo al mercado interno; y, en el plano específicamente político, los modelos de democracia que favorecían la representación y los actores partidarios de organización tradicional, o los modelos que incorporaban otros actores bajo una modalidad de tipo corporativa o populista.

Pero también ha fracasado el intento neoliberal de refundación de un orden socioeconómico en las décadas de los setenta y ochenta, ya que no han logrado la reconversión del modelo de acumulación ni la reducción del Estado a su versión mínima, tanto bajo regímenes autoritarios como en las transiciones y consolidaciones democráticas.

En sus intentos de reestructuración del Estado, aun en los casos en que han alcanzado algún nivel de eficiencia, no lograron la eficacia necesaria para crear la base de legitimidad que permitiera consolidar la democracia. Los

ajustes desprovistos de certidumbres y la exclusión social han sido los resultados de estas políticas.

En una dimensión propiamente política esto se corresponde con un modelo neoconservador de sociedad que implica una "democracia mínima", de carácter excluyente, y la desarticulación de los actores colectivos. La consecuencia de estos intentos de refundación social es la redefinición de los roles y redes de interacción de los actores sociales y políticos. Esto dificulta la negociación entre los actores o la búsqueda de acuerdos consensuados entre elites con alguna base de legitimidad.

Así, se ha agudizado profundamente la escisión, planteada desde los orígenes del Estado liberal, entre éste y la sociedad civil, entre sus instituciones y los ciudadanos.

En síntesis, asistimos a una crisis de múltiples dimensiones: de representación de los actores del sistema y los actores políticos, de eficacia y eficiencia del Estado que redefine su rol, de desarticulación y reconstrucción de los actores sociales, del modelo de acumulación y de la forma de articulación de actores que significa la democracia.

## Los intentos reformistas

Las tentativas de resolver estas problemáticas se han visto plasmadas en el debate, el diseño o la implementación de proyectos de reforma del Estado. Estas reformas han intentado replantear la relación entre Estado y mercado, por un lado, y entre Estado y ciudadano, por otro. Mientras que el primer objetivo se buscó, por lo menos en América Latina, por medio de privatizaciones y desregulaciones; el segundo se intentó mediante reformas institucionales del Estado de tipo político, jurídico u organizativo-administrativo.

El primer tipo de reforma obedeció a la transformación neoliberal que mencionábamos y ha deslegitimado al sistema político por haber despreciado la variable "costo social". Pero las reformas institucionales del Estado tampoco satisficieron las expectativas creadas acerca de una mayor estabilidad del modelo democrático o de asegurar la gobernabilidad de nuestras sociedades. A muchos de estos intentos de reforma institucional se les puede imputar que hacen demasiado hincapié en lo jurídico o en lo administrativo sin tomar en cuenta factores socioeconómicos o histórico-culturales; se puede decir que focalizan los cambios en las instituciones estatales sin que ello implique repensar el sistema político en su conjunto; y también que estas reformas

fueron hechas "desde arriba" por técnicos especializados y pactos entre las elites políticas como operaciones de ingeniería institucional.

Además, creemos que el divorcio entre el debate y los proyectos de reforma económica del Estado, por un lado, y de reforma político-institucional, por otro, ha tenido efectos indeseados, perversos. Se ha dado toda una serie de discusiones sobre la dimensión económica del Estado (privatistas contra estatistas), así como sobre las instituciones y los mecanismos representativos (parlamentaristas contra presidencialistas, centralistas contra descentralistas, sistemas electorales mayoritarios contra sistemas proporcionales, etc.) que han evolucionado por canales paralelos, muchas veces desfasados e inconexos. Así, se ha perdido de vista que la reforma del Estado solo puede abordarse como una reforma del sistema político en su conjunto, cambiando la relación con la sociedad, o sea, en forma integral, porque está ligada con los fines de éste en el campo de la reproducción global del sistema social. Esta reforma es parte de una discusión sobre la forma de Estado en íntima relación con la legitimidad que implica la forma de articulación Estado-partidos-sociedad. En otras palabras, no se ha encarado el problema del Estado tratándolo como objeto totalizador, evitando, por un lado, reducirlo a sus contenidos operativos y, por otro, limitándolo a un concepto formal desvinculado de los intereses, los valores y las necesidades sociales.

Concluimos que la descentralización, que tiene el doble carácter de política pública y de forma institucional del Estado, será concebida en este contexto como una política más dentro de las propuestas de reforma institucional del Estado.

## ¿Qué sistema político? ¿Qué Estado?

Todo proyecto descentralizador tiende a un modelo institucional del Estado y a alguna forma de relación Estado-sociedad, por lo cual, ante la crisis de múltiples dimensiones que mencionábamos y el fracaso de los intentos reformistas, es necesario plantearse:

1. ¿La alternativa es volver a las instituciones políticas que caracterizaron al modo democrático-representativo basado en actores políticos partidarios y sociales tradicionales que acompañaron al Estado benefactor o al Estado cepalino?

2. ¿O acaso es volver al "Estado mínimo" y, por tanto, a un modelo de democracia excluyente, a un pluralismo elitista?

3. ¿O existe la posibilidad de unas instituciones estatales que propicien

un modelo abierto o competitivo con mecanismos de “democracia social” y el cual incluya en el proceso de toma de decisiones a todos los actores sociales y políticos implicados?

*Estas interrogantes tienen resolución también a nivel del Estado en su ámbito político territorial municipal y, en este sentido, intentaré esbozar algunas interrogantes a resolver en la investigación.*

A nivel de los gobiernos locales

Este fenómeno, que se da a nivel nacional, tiene su dimensión a nivel local en los distintos ámbitos político-territoriales, en los que se manifiesta con características particulares. Esto es así porque partimos de una visión del municipio<sup>1</sup> como una red donde se vinculan: el Estado, en su expresión político-territorial; el gobierno, en una instancia periférica; y los actores políticos y sociales de la sociedad metropolitana o local.

Se manifiesta con características específicas, entre otros factores, porque implica una determinada relación de estos municipios con el resto del Estado, con el centro y con el sistema político nacional. Aquí vemos que se ha dado una “revitalización de lo local” y de la “vida cotidiana” que ha producido paralelamente un mayor distanciamiento del ciudadano común respecto de los grandes problemas a niveles nacionales, construyéndose o redefiniéndose así las identidades colectivas y los actores sociales, denotándose un aumento cuantitativo y cualitativo, entre otros, de los de carácter territorial.

Por otro lado, a la tendencia de fortalecer las instancias supranacionales de poder político mediante procesos de integración económicos regionales se suma el fenómeno del traslado de competencias y responsabilidades hacia los gobiernos locales que comienzan a trascender sus funciones tradicionales, transformando de este modo la relación entre el Estado y el ciudadano, en el rol de “vecino” o “poblador” o el de “usuario” de servicios.

## **El debate sobre la descentralización**

Más allá del aparente consenso en la necesidad de implementar políticas descentralizadoras, existe un intenso debate sobre el alcance, el grado y los ámbitos que éstas deben tener. Los fines que se persigue y los actores que se interpelan son los puntos fundamentales en torno a los cuales se generan las divergencias. Este debate está íntimamente ligado a los problemas

---

1. En Uruguay y a los efectos de este proyecto haremos equivaler *municipio a departamento*, aunque esto ha sido problematizado en trabajos anteriores de la autora.

anteriormente planteados, pero también tiene un sustrato mucho más profundo que ha atravesado distintas formas de Estado. En este debate se reproducen posturas y argumentos que reeditan la vieja polémica entre federalismo y centralismo, cuyos orígenes se remontan a la propia génesis del Estado moderno. En América Latina, la polémica entre federalistas y unitarios no sólo ha producido una vasta reflexión teórica sino también un largo período de guerras civiles cuando intentaban establecerse estados independientes.

Sin embargo, aunque tanto la centralización como la descentralización pueden considerarse, correctamente, como dos formas de organización político—territorial o económico—territorial del Estado, está claro que pueden servir a distintos fines según el proyecto histórico—social y político en que se enmarquen. Así, estas formas organizacionales han tomado distintos contenidos a través de la historia, vinculándose a paradigmas teóricos con distintas visiones del Estado y de la relación de éste con la sociedad civil.

Si bien podemos considerarlos analíticamente como formas organizacionales, para evaluar su eficacia —no sus “virtudes” o “defectos” en sí— debemos reconocer el contexto histórico—social, los actores políticos y sociales que son interpelados por ellas, y los otros mecanismos político—institucionales y económico—sociales que se proponen como reforma estatal.

En la actualidad, la descentralización puede contribuir a procesos de transformación del Estado en sentido neoconservador, buscando otorgarle a este sistema organizativo funciones privatizantes, buscando la “governabilidad” del sistema mediante el desvío de los conflictos sociales que presionan al poder central a niveles donde sea más fácil reducir el rol del Estado, dejando, por tanto —en los hechos— en manos de actores con mayor poder dentro de la sociedad la resolución de los problemas de esta. Pero también puede enmarcarse en un proyecto de reforma integral del Estado que busque su democratización y de la sociedad, para lograr un mejor nivel de vida de los sectores de menores ingresos y un mayor peso de los distintos actores sociopolíticos en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, muchas veces, desde los sectores políticos de izquierda, buscando una mayor participación de actores sociales, se desprecia la participación política de actores colectivos y de ciudadanos, lográndose, en pro de una “socialización del Estado”, una coincidencia en los hechos con planteos de tipo neoconservador.

Entonces deben problematizarse las fórmulas que ligan —en el discurso político pero también en enfoques voluntaristas que se hacen desde las ciencias sociales— descentralización con una mayor eficiencia en la presta-

ción de servicios, con el incremento de la participación política y social y, en general, con el fortalecimiento del rol ciudadano y la promoción de un desarrollo local con equidad.

## **La cuestión de lo local en Uruguay**

Si bien la descentralización del municipio uruguayo y el papel de sus instancias descentralizadas será el caso que estudiaré concretamente, quisiera dejar en claro que este tema será abordado desde una perspectiva más global. El objetivo es dar respuesta a las preguntas reseñadas en general, para luego esbozar estas mismas interrogantes en el caso concreto del municipio y la sociedad uruguaya, específicamente referidas al caso de Montevideo.

En Uruguay también está planteado el problema de la reforma del Estado en cuanto sus funciones económicas y el de la reforma del sistema político. Dentro de este marco es que se presentan las propuestas descentralizadoras a nivel nacional o se hacen intentos de descentralización a nivel propiamente local, como es el caso de Montevideo o del nuevo papel que se quiere asignar a las Juntas Locales de otros departamentos del país.

Si bien el Estado, el sistema político y la cultura política uruguaya nacieron con una fuerte dosis de centralismo, el proceso reconoce momentos de inflexión importantes. Ello corresponde a una cultura sumamente estatalista, que se remonta al nacimiento del Estado batllista, en la que el clivaje entre Montevideo y el resto del país es fundamental. Esta tendencia se vio agudizada en los años cincuenta y sesenta por el predominio de las corrientes a favor de la planificación central. Sin embargo, hoy una serie de elementos revelan una tendencia contrapuesta en función de la cual los gobiernos municipales expanden, de hecho, el ejercicio de sus competencias, que se superponen con las nacionales: políticas sociales, políticas productivas y políticas culturales, fundamentalmente.

La experiencia del departamento de Montevideo tiene un carácter fundacional, en el marco de la integración plena de la izquierda al sistema político. Ha logrado constituirse en un sistema desconcentrado que ha ensayado mecanismos de participación social y que pretende avanzar hacia un sistema descentralizado.

## El problema de la descentralización

Es en este contexto que se plantean las propuestas o políticas descentralizadoras tipo, donde detrás del aparente consenso sobre la necesidad de su implementación aparece una serie de posiciones y concepciones encontradas. Porque esta, como cualquier otra propuesta de reforma del Estado, está mediatizada por metas orientadas hacia un determinado proyecto económico, político y social. Debemos ser conscientes de que el problema de la descentralización es parte de un tema más general que, en su dimensión política, es el de la distribución del poder. Estamos hablando de las formas de representación, de participación social y política de la sociedad en la toma de decisiones y, por tanto, de la legitimidad del Estado y del sistema político en general.

Como decíamos, la descentralización tiene un doble carácter, y como política pública se presenta dirigida a satisfacer las demandas de servicios y determinadas políticas sociales; pero como forma institucional del Estado aparece ligada a la representatividad y a la participación política y social. En esta investigación se hará un corte analítico en la realidad múltiple que es un municipio, focalizando la dimensión gubernamental más que en la estatal o societal.

Desde este último punto de vista descentralizar significa, por un lado, alterar el sistema de intermediación de intereses y de las modalidades que asume la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, y por otro, la forma en que se estructura ese proceso dentro del Estado para cumplir la función gubernativa.

Descentralizar implica un proceso de creación de redes mediante las cuales se gobierna y redes de intervención de actores sociopolíticos en los procesos gubernamentales que influyen en la estructura institucional del Estado pero la trascienden.

La descentralización también se puede presentar a niveles distintos de la organización territorial del Estado, y si bien algunos de los medios, recursos y estrategias de los actores son equivalentes en las relaciones entre una instancia central y una instancia periférica (descentralizada o desconcentrada) del Estado, cada uno presenta especificidades. Nos interesa aquí la descentralización que hemos llamado *local*, para distinguirla de la *municipal*, que parece hacer referencia al vínculo que se da entre el gobierno nacional o federal y los gobiernos provinciales o departamentales.

Con esta acotación del fenómeno a estudiar, el problema es detectar las redes mediante las cuales se gobierna y las redes de intervención de actores sociopolíticos en los procesos gubernamentales en el sistema descentralizado de gestión que se viene desarrollando. Así, se subrayan las relaciones centro-

periferia dentro del gobierno, pero esto sin dejar de reflexionar la forma institucional de Estado y de articulación de éste con la sociedad que estas redes tienden a consolidar. La finalidad es encontrar mecanismos institucionales y de gestión que habiliten una mayor eficiencia de los canales de representación y participación de los actores políticos y sociales.

Tomando en cuenta la visión de los municipios como redes de articulación entre actores estatales, gubernamentales, políticos y sociales, y ante la situación de quiebra y reestructuración del modelo de acumulación, de las formas de representación y participación política, de crisis de eficiencia y redefinición del rol del Estado, y de desestructuración-reconstrucción de la sociedad civil, es que nos podemos plantear una serie de interrogantes:

1. ¿Cuáles son las redes creadas por el proceso descentralizador?
2. ¿Pueden ellas habilitar una gestión que permita una mayor eficiencia de los canales de representación y participación política, logrando una mayor eficacia del sistema político democrático?
3. ¿Cuál es la relación más funcional entre el "centro" (gobierno departamental) y la "periferia" (instancias descentralizadas o desconcentradas de este) a los efectos de lograr la eficacia del Estado y del sistema político democrático?

## Los enfoques en las ciencias sociales

En las ciencias sociales que abordan el tema de lo urbano se han desarrollado distintos enfoques que priorizan unas disciplinas, metodologías y preocupaciones temáticas en detrimento de otras; la descentralización ocupó lugares diferentes y fue permanentemente reconceptualizada. Se partió de la omisión total del tema en los enfoques que privilegiaban estudios sociodemográficos de lo urbano y, posteriormente, en trabajos que privilegiaban el estudio de la marginación social en términos de la teoría de la dependencia. Paralelamente se realizaron investigaciones que analizaban el problema del desarrollo bajo modelos de planificación central de inspiración desarrollista y estudios de tipo jurídico que estudiaban las formas federales o centralizadas y las descentralizadas de Estado. Con las transiciones a la democracia en el sur de Europa y en el Cono Sur de América Latina surgen enfoques que comienzan a preocuparse por el desarrollo local y la participación de los nuevos actores sociales potenciados con este proceso. Más recientemente han surgido enfoques de ingeniería institucional preocupados por la gobernabilidad de nuestras sociedades.

Hoy estos enfoques están siendo revisados teóricamente a la luz del fracaso de las políticas descentralizadoras en el sur de Europa y se avanza en la

construcción de nuevas teorías de alcance medio que permitan explicar lo urbano con una visión global e integrada desde una perspectiva interdisciplinaria. Cada vez se tiende a una mayor integración entre ciencias como la antropología urbana, la geografía urbana, el urbanismo, la demografía, la historia local, lo jurídico, la economía —fundamentalmente en lo referido al desarrollo local y a la difusión de nuevas tecnologías—, la sociología urbana y, cada vez más, la ciencia política integrando enfoques de políticas públicas, organizacionales e institucionales. La ciencia política vuelve a ver lo urbano trascendiendo el enfoque institucional y aportando, desde su especificidad, al estudio de estos temas.

En cuanto a los modelos de análisis sobre descentralización desde el punto de vista politológico, podemos sintetizarlos en: centralización/descentralización, administración pública, y relaciones intergubernamentales.

El primer modelo plantea el enfrentamiento entre las posturas centralistas y descentralizadoras, atribuyendo valores positivos o negativos *per se* a cada sistema, independientemente de la formación histórica y del proyecto global en que son planteados; conciben las relaciones entre el "centro" y la "periferia" como un juego suma cero. Estas posturas han sido tomadas como paradigmas por algunos enfoques de las ciencias sociales, tomando partido por una u otra, y así constituyen más un criterio evaluativo y un marco preceptivo que una herramienta útil para un análisis objetivo de las relaciones entre el "centro" y la "periferia" en una situación histórico-social determinada.

También desde las ciencias sociales se hacen análisis que se centran en la administración pública, en las instituciones y en las estructuras organizativas, así como en los procesos de decisión/implementación de políticas. Este es un enfoque de gran utilidad para aplicar en áreas determinadas en el estudio de políticas o instituciones públicas. Es un área aplicada pero cae en el error de aislar el estudio de estos factores del contexto histórico, político, social, económico y cultural, por lo cual fallan muchos de sus diagnósticos, análisis prospectivos y las soluciones planteadas ante un diagnóstico hecho con estos criterios.

## **Relaciones intergubernamentales (IGR) y *policy network***

El modelo de relaciones intergubernamentales pone el acento en la naturaleza política de las relaciones entre las instituciones, reconoce la importancia de las interacciones entre individuos y la multiplicidad de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, así como la naturaleza informal y continua, día a

día, y la interdependencia de las organizaciones gubernamentales. Pero no relaciona las políticas con los intereses y los "valores". Elude la pregunta de *quién se beneficia*. Si bien aporta muchísimas herramientas para el análisis de los impactos tecnológicos y organizacionales de los gobiernos, hace una descripción incompleta porque no toma en cuenta los conflictos entre grupos.

El modelo IGR ha tenido una aplicación a las relaciones centro-locales mediante el modelo de *policy network*. Como especificidad de este modelo puede decirse:

— Focaliza más en estructuras políticas que en las relaciones con los grupos de interés; está más centrado en el Estado que en la sociedad y subraya las relaciones entre grupos por sobre las relaciones entre individuos que ocupan posiciones dentro de la red.

— La política en las relaciones centro-periferias se define como un juego en el cual los participantes manipulan sus recursos (legales, organizacionales, financieros, políticos e informativos) para maximizar su influencia sobre otros.

— Este intercambio opera dentro de una red.

— Interesan las redes gubernamentales que están basadas en organizaciones de autoridades locales.

— Los *policy network* son definidos como un complejo de organizaciones conectadas unas a otras por dependencia de recursos y distinguibles de otros complejos por rupturas en la estructura de dependencia de recursos.

## **Desde dónde se puede abordar el problema de la descentralización**

El enfoque que considero más pertinente debe una perspectiva politológica, centrada en los factores institucionales y organizacionales que se da el Estado para gobernar. Se tomarán aportes del modelo de relaciones intergubernamentales y la teoría de redes, sabiendo que este solo es posible si hacemos un corte analítico que es necesario complementar con enfoques de otras disciplinas sociales. En definitiva, un enfoque transdisciplinario que recoja las aportaciones específicas de cada disciplina.

El modelo de IGR es un marco apto para la recolección y sistematización de información en el tema que nos ocupa; por eso debe incorporarse como instrumental analítico. Pero cabe recalcar esta elección del modelo IGR debe contextualizarse presentando otras matrices teóricas competitivas y/o complementarias que serán tomadas como referencias teóricas en el tema.

En ese sentido, es necesario rescatar algunos elementos del debate teórico sobre descentralización que creemos que se presentan en la discusión actual y, fundamentalmente, contextualizándolo en la situación de quiebra de modelos de acumulación, representación, eficiencia y legitimidad a los que hemos hecho referencia y que afectan, en general, a nuestros estados y sociedades pero, en particular, al municipio y la sociedad uruguaya.

## Bibliografía

- AROCENA, José: "Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria", en *Cuadernos del CLAEH* nº 51, 1987.
- AROCENA, José y Alicia VENEZIANO: "Análisis del municipio en la región y presentación del caso uruguayo", ponencia al seminario "El municipio en la región", Montevideo, IDES-CLAEH, 1990.
- BITAR, Sergio: "La naturaleza de la crisis latinoamericana", en *Revista de la CEPAL* Nº27, Santiago de Chile, 1985.
- BOISIER, Sergio: *Las transformaciones del pensamiento regionalista latinoamericano*, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL, 1992.
- : *La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas*, Santiago de Chile, ILPES, 1992.
- BORJA, Jordi: *Por unos municipios democráticos*, Madrid, IEAL, 1986.
- : "Descentralización: una cuestión de método", en *Revista Mexicana de Sociología* nº 4, México, UNAM, 1984.
- BORJA, J., F. CALDERÓN y otros: *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina*, CLACSO, SUR, CEUMT, Santiago de Chile, 1989.
- BORJA, J., M. CASTELLS y otros: *Las grandes ciudades de la década de los noventa*, Madrid, Sistema, 1990.
- CASTELLS, Manuel: *Crisis urbana y cambio social*, Madrid, Siglo XXI, 1981.
- : *La cuestión urbana*, Madrid, Siglo XXI, 1974.
- : *Problemas de investigación en sociología urbana*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1971.
- : "El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales", en *Revista Alfoz* Nº 80, Madrid, 1991.
- CEPAL: *La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio*, Santiago de Chile, CEPAL, 1990.
- CORAGGIO, José Luis: *La investigación urbana en América Latina*, t. III, Centro Ciudad, Quito, 1990.
- : "Las dos corrientes de la descentralización", en *Cuadernos del CLAEH* nº56, Montevideo, 1991.
- DE MATTOS, Carlos A: "La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", en *Cuadernos del CLAEH* nº51, Montevideo, 1989.
- : "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de la planificación

- regional", en *Revista Interamericana de Planificación* n° 89, Santiago de Chile, 1990.
- ELCOCK, Howard: *Local Government*, Methuen & Co. Londres, 1982
- GUY, Peters. *The policy of bureaucracy*, Pittsburg University Press, 1984.
- HOLLINGSWORTH, J. R., y R. HANNEMAN: *Centralization and power en social service delivery systems*, Kluwer-Nijhoff Publishing, Boston, 1983.
- MOREIRA, Constanza y Alicia VENEZIANO: "Cohabitación y conflicto: relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991)".
- MOREIRA, Constanza y Alicia VENEZIANO: "Intergovernment relations in Uruguay", en Stuart Nagel (comp.): *Political reform in developing nations*, Illinois University Press, 1995.
- NOHLEN, Dieter (edit.): *Descentralización política y consolidación democrática*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.
- PÍREZ, Pedro *Municipio, necesidades sociales y política local*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- REILLY, Charles (comp.): *Nuevas políticas urbanas: las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*, Fundación Interamericana, Arlington, 1994.
- RODRIGUEZ VILLASANTE, Tomás: "¿Descentralización administrativa o ciudadanía popular?", en *América Latina hoy* n° 6, SEPLA, Madrid, 1993.
- : "De redes, tejidos y encajes sociales", en *Revista Alfoz* n°81, Madrid, 1991.
- : *Comunidades locales y movimientos sociales: análisis y alternativas*, Madrid, IEAL, 1984.
- TIRONI, Eugenio y Ricardo LAGOS: "Actores sociales y ajuste estructural", en *Revista de la CEPAL* n° 44, Santiago de Chile, 1991.
- TOURAINÉ, Alain: "¿Qué es la democracia?", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* n° 128, Madrid, 1991.
- UNDA, Mario: *La investigación urbana en América Latina: caminos y recorridos*, t. II, Centro Ciudad, Quito, 1993.
- VENEZIANO, Alicia: "Sistema político en Venezuela: crisis y alternativa reformista", en *Cuadernos del CLAEH* n° 48, 1988.
- : "La descentralización del Departamento de Montevideo: análisis de su marco normativo y de la doctrina jurídica", Montevideo, IDES, 1989.
- : "Los parámetros que condicionan la descentralización de Montevideo", ponencia al seminario iberoamericano "Los municipios en la región", Montevideo, IDES-CLAEH, 1990.
- : "Perspectivas político-jurídicas y propuestas de los actores políticos sobre la descentralización del Gobierno Departamental de Montevideo", Montevideo, CONICYT-Instituto de Estudios Municipales IMM, Montevideo, 1990.
- : "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 al IV Congreso de Sociología, Madrid, FES, 1993.

## Resumen

*Si bien la temática de la descentralización se ha incorporado definitivamente a las ciencias sociales, las diversas investigaciones se presentan dispersas y con enfoques desarticulados. También constata una falta de diálogo entre la academia y la política cuya consecuencia suele ser una forma de decisiones poco informada y con carencias de reflexión y evaluación. Este artículo se propone agendar problemas y ofrecer pistas para una tarea aun pendiente de investigación sobre la descentralización. Para ello parte de describir el contexto de la investigación sobre la descentralización en América Latina, que caracteriza como de crisis de representatividad y eficacia del sistema político y pasa revista a los (fracasados) proyectos de reforma del Estado que se han elaborado para afrontarla. Después de reseñar el debate en torno al deber ser de las políticas descentralizadoras, su alcance y características, se centra en el caso uruguayo, subrayando la experiencia en curso en el departamento de Montevideo. Se detiene luego en los enfoques de las ciencias sociales y culmina esbozando el que considera más pertinente: una perspectiva politológica complementada con aporte de otras disciplinas sociales.*