

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera Vélez, Marcu Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamín

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Tel: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset

Quito-Ecuador, abril del 2004

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Ecuador: El coronel mató pronto a la esperanza / 7-24

Alberto Acosta

La política y la picaresca: reflexiones sobre el no tan nuevo orden de la "sociedad patriótica" / 25-50

Fernando Bustamante Ponce

Globalización digital. Acerca del manifiesto por una ciberciudadanía / 51-70

Dr. Mario González Arencibia

MCs. Idelsi Martínez Ungo

Conflictividad socio – política Noviembre 2003– Febrero 2004 / 71-76

TEMA CENTRAL

Descentralización, macroeconomía y desarrollo local / 77-94

Jeannette Sánchez

¿Por qué la descentralización no avanza? / 95-116

Lautaro Ojeda Segovia

Una desconcentración incompleta: la reforma de la salud en el Ecuador / 117-132

José Sola

Izquierda y descentralización en Montevideo / 133-166

Alicia Veneziano Esperón

Perú: Balance del proceso de descentralización / 167-192

Comité Operativo. Grupo Propuesta Ciudadana

Diáspora y centralismo: La Economía de Lima Metropolitana / 193-210

Antonio Romero Reyes

ENTREVISTA

Seguridad ciudadana y políticas públicas Entrevista a Mariano Ciafardini / 211-216

DEBATE AGRARIO –RURAL

Mercados, mercadeo y economías campesinas / 217-234
Manuel Chiriboga

ANÁLISIS

Cuando las élites dirigentes giran en redondo:
El caso de los liderazgos indígenas en Ecuador / 235-258
Roberto Santana
Linchamiento en México / 259-270
Antonio Fuentes Díaz
La estructura de incentivos de ETA / 271-276
José Antonio Sabadell
Cultura, nacionalismo (y asesinato político?) / 277-284
Angel Montes del Castillo

CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador:
Perspectivas para el desarrollo humano sostenible / 285-288
Carlos Larrea y Jeannette Sánchez
Comentarios: Liisa North

Izquierda y descentralización en Montevideo*

Alicia Veneziano Esperón**

Los procesos de reforma institucional que priorizan la participación como representación de intereses a través de actores sociales en sistemas políticos partidocéntricos, encuentran grandes dificultades y tienen muchas limitaciones para crear redes de arraigamiento social suficientemente fuertes como para aumentar la gobernabilidad local. De hecho, las redes de articulación del Estado con la sociedad creadas por este tipo de descentralización, en un sistema político partidocéntrico, tienden a replicar la pauta del sistema general, partidizando la participación y las nuevas instituciones.

Este artículo pretende aportar al debate sobre la descentralización y las distintas formas de articulación Estado/sociedad en los procesos de reforma del Estado en América Latina a partir de la investigación empírica de la experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM). En este caso, la reforma se vio plasmada en el diseño institucional del sistema descentralizado del aparato político-institucional del gobierno de la ciudad, y se propuso el objetivo de promover la participación ciudadana.

Por un lado, buscaremos evaluar el nivel de logro de dicho objetivo, detectando y analizando tanto las redes mediante las cuales se gobierna, como las articulaciones entre el Estado y la sociedad; por otro lado, intentaremos mostrar que el éxito de los procesos de reforma estatal que priorizan la representación de intereses depende de las características del sistema y de la cultura política en que operan.

* Este artículo bajo el título completo: "La participación en la descentralización del Gobierno Municipal de Montevideo. Evaluación de 10 años de Gobierno de Izquierda", apareció en el volumen 4, de la **Revista Política y Gestión**, Rosario Argentina. Agradecemos a la autora y a la editora Homo Sapiens, por permitirnos su reproducción.

** Doctorada en Ciencia Política (IUPERJ, Brasil). Investigadora del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República del Uruguay y del Instituto Universitario de Río de Janeiro. Fundación Cândido Méndez, Brasil. Correo electrónico: alicia@fcsl.fcs.edu.uy

Enfoques de las ciencias sociales

Las teorías sociales que abordan el tema de la descentralización han servido de fundamento o han sido explicativas o críticas de las políticas de descentralización. Analizarlas no sólo es fundamental para plantear nuestro marco conceptual o contribuir al debate teórico, sino que representa una aproximación a la práctica misma de las políticas implementadas. Así, urge la tarea de explicitar el contenido del término "descentralización" en un momento en el que se da una coincidencia perversa entre enfoques orientados a los sectores sociales "populares" y enfoques orientados al mercado. Desde matrices teóricas diferentes, se coincide en la promoción de la descentralización como forma de transferir el poder del Estado hacia la "sociedad civil" o bien prescindir de aquél.

En las ciencias sociales que abordan el tema de lo urbano o lo municipal, se han desarrollado diversas corrientes que priorizan distintas disciplinas, metodologías y temáticas, en cuyo marco la descentralización ha sido permanentemente reconceptualizada (Veneziano, 1996 y 2000).

Luego del fracaso del modelo desarrollista, las ciencias sociales de lo urbano, decepcionadas del Estado (Hardoy, J.L., 1990), se vuelcan al estudio de las sociedades urbanas dentro de un marco estructuralista-marxista, de influencia francesa, plasmado en América Latina

en la teoría de la dependencia¹. Se pasa, así, de un enfoque que apuesta al cambio desde el Estado -en el desarrollismo- a otro que pone el énfasis en la "infraestructura" y en los "sujetos" sociales -en la teoría de la dependencia-; de uno que destaca la priorización de las instituciones, a otro que pone el acento en la "sociedad civil".

Con las transiciones a la democracia, surgen, en Europa y en América Latina, corrientes de pensamiento que, buscando la estabilidad democrática, hacen hincapié en el Estado como un articulador de consensos sociales a través de pactos sociales que incluyen lo local. En un contexto "socialdemocratizante", los estudios urbanos comienzan a preocuparse por el desarrollo local, por un lado, y la participación de los nuevos actores sociales potenciados con este proceso, por otro. Entendiendo la descentralización como instrumento para esa democratización, se da una reedición de la utopía tocquevilleana donde "lo local" es idealizado por lo cual, durante un tiempo, conviven paradigmas diferentes detrás de palabras mágicas como "descentralización", "participación ciudadana", "economía social", "democracia participativa", entre otras. Bajo la fuerza fundacional de las nuevas democracias coinciden, así, por una parte, aquellas tendencias que colocan el énfasis en las instituciones estatales, y por otra, las que lo ubican en la sociedad en una etapa de "múltiples consensos" sobre temas locales

1 La referencia fundamental es Manuel Castells en sus primeros escritos (1971, 1974). Para una visión crítica posterior, véase Sergio Boisier (1992) y otros sistematizados en A. Veneziano (1999)

(Veneziano, 1996) Esta época de las ciencias sociales es clave para las teorías que se constituyen en fundamento de las políticas de descentralización en América Latina, en la medida en que varios pensadores europeos tienen gran influencia en este continente².

La gran influencia que, dentro de esta etapa de las ciencias sociales, tienen diversos pensadores europeos abre un abanico de teorías que sirven de fundamento a las políticas de descentralización en América Latina.

Sin embargo, a medida que las democracias se consolidan y los efectos de las transformaciones en el modelo de acumulación se agudizan, las diferencias que estaban ocultas comienzan a surgir. Los teóricos sociales se escinden, entonces, entre quienes se inclinan hacia los movimientos sociales y los planteos de "democracia participativa" o "de base" -en una visión más radical³- y quienes, reivindicando la autonomía de lo político, se inclinan hacia la ingeniería institucional, hacia el "tráfico de formas" descontextualizado (Coraggio, J. L., 1987). Así, el péndulo de las ciencias sociales aplicadas a lo urbano, al dibujar su movimiento entre la sociedad y el Estado, vuelve a inclinarse sobre el se-

gundo. Estos últimos enfoques de ingeniería institucional van derivando en la percepción de las reformas -y de la descentralización dentro de ellas- como un instrumento de "governabilidad" -(en términos de Huntington, S., 1995- de nuestras sociedades. La democracia es vista como "poliarquía"⁴ y la descentralización, como una forma de desplazar hacia la periferia las demandas que se ejercen sobre el centro del aparato estatal.

En este marco, la descentralización constituye un aspecto de la reforma del Estado, en tanto responde al problema planteado en el interior del mismo Estado en relación con una distribución de recursos y potestades que le permita ajustarse a las nuevas condiciones del mercado internacional. Así entendida, la descentralización puede ser un instrumento para mejorar la capacidad financiera y funcional del Estado en la medida que tenga como objetivo fundamental la eficiencia en la prestación de servicios, de manera que coincida mejor con las preferencias locales y permita "internalizar" los costos y beneficios a nivel local (Benet, R.J., 1990; Haggard, S. 1995; Oates, W., 1985, 1993). La descentralización también puede ser

-
- 2 Exponentes de esta etapa sur, Jordi Borja, Alain Touraine, Manuel García Pelayo, Luciano Parejo Alfonso. Entre otros, algunos, con un enfoque "gramsciano", consideran a la descentralización y la participación como formas de penetración de la sociedad en el Estado, otros, con un enfoque socialdemócrata -o "neocorporativo societal"-, piensan que es el Estado el que debe dar participación institucionalizada a los distintos actores organizados.
 - 3 Tilman Evers, Fals Borda, Jean Lojkiné y las primeras obras de José Luis Coraggio son representativas de esta vertiente.
 - 4 En una interpretación del concepto de "poliarquía", creado por R. Dahl, que enfatiza las formas y las reglas, pero olvida los requisitos y las condiciones para su funcionamiento, como lo señala el mismo Dahl (Dahl, R.: *Prefacio a la Teoría Democrática*. Guernika, México, 1987).

una forma de constreñir el tamaño del sector público (Brennam y Buchanam.1980).

No es casual que, en esta etapa, cobren fuerza los planteos que sostienen la necesidad de reformas a través de ejecutivos fuertes y tecnoburocracias aisladas en "islotos de eficiencia" (Ceddes, B. 1990 y 1994). Los enfoques neoinstitucionalistas de los ochenta, vinculados al "rational choice", llevan implícita la visión de la política como un factor distorsionante, que introduce irracionalidad en el funcionamiento de la sociedad, orientada por el mercado. En consonancia con tales visiones, se propone una descentralización que reproduzca el esquema de ejecutivos fuertes, directamente relacionados con las "fuerzas vivas" de la sociedad o con los grupos sociales organizados, eludiendo así mediaciones políticas o burocráticas y deslindando responsabilidades sobre ellos⁵. Así, estos enfoques de la reforma del Estado se pueden vincular a los que fundamentan las políticas de desregulación de la economía, o de reducción del rol y del tamaño del Estado, en las que la descentralización adquiere funciones privatizadoras, incluso bajo la forma de políticas "participativas" como la "gestión directa", "el control de los beneficiarios", o la "autoconstrucción" y la "autogestión".

Paralelamente, se desarrollan visiones alternativas de "democracia de ba-

se" o de "autogobierno" local, junto con el surgimiento de tendencias en las ciencias sociales a estudiar lo micro, lo local, lo cotidiano, lo social, las estrategias de sobrevivencia, etc. (Coraggio, J. L., 1994). Es interesante observar la "coincidencia involuntaria" (Veneziano, A. 1996 a) que se da entre estos enfoques de las "ciencias sociales críticas" y los planteos neoconservadores, en su afán común de prescindir del Estado y, aún más, de la política. Ahora, desde paradigmas opuestos, el péndulo Estado/sociedad se inclina hacia esta última, entendiéndola como "fuerzas vivas" del mercado o como "sectores populares".

En la etapa actual, si bien siguen vigentes las tendencias anteriores que abren paso a la mencionada "coincidencia involuntaria", se empiezan a reconocer nuevos problemas y a buscar nuevas soluciones. Los problemas de consolidación de las nuevas democracias -con el déficit de legitimidad que padecen- hacen ver cada vez más que los costos sociales, los problemas de gobernabilidad y la falta de credibilidad de los agentes económicos son consecuencia de la exclusión de muchos actores (Veneziano A. 1996c). En efecto, en lo que se ha dado en llamar la segunda etapa de reformas del Estado, se busca incorporar a dichos actores, al tiempo que incluso entre los enfoques que intentaron prescindir del Estado en favor

5 Aquí se pueden ubicar los planteos de federalismo fiscal. Incluso, se puede vincular estos planteos con los de modernización del Estado en términos neoconservadores, o con la teoría de la regulación en que se supone que la acción reguladora del Estado produce ineficiencias (Krueger, A. 1974) o con la "rentseeking", que parte de la visión de los políticos como maximizadores y predadores del bien común (Stingler, G., 1982).

del mercado, se evidencia un proceso de revalorización de lo político (Veneziano, A. 1996a) al exigirse una mayor presencia estatal y la creación de coaliciones de apoyo a las reformas. Parecería volverse, así a recolocar el énfasis en las instituciones estatales en el péndulo Estado/sociedad⁶.

Por otra parte, comienza a gestarse una tendencia que, si bien estudia las instituciones, trasciende la dicotomía Estado/sociedad que había imperado hasta ese momento en las distintas etapas de las ciencias sociales aplicadas a las reformas y a lo urbano. Los teóricos "neoinstitucionalistas histórico-estructurales"⁷ o neoinstitucionalistas de los noventa se muestran preocupados por las transformaciones de la forma de acumulación, por los nuevos problemas de gobernabilidad y por la reforma estatal, y conciben al Estado "no como problema sino como solución" (P. Evans, 1993). Esta corriente plantea el tema de la "gobemabilidad" de una manera radicalmente diferente a la anterior. De este modo, la gobernabilidad es vista como la "autonomía del Estado" en términos de su capacidad de diseñar e implemen-

tar políticas públicas, y de enfrentar problemas de acción colectiva, otorgando sustentabilidad política a la implementación de las políticas públicas (Deniz, Eli, 1995; Atkinson & Colleman, 1989)⁸.

Este último enfoque es el que ha orientado nuestra investigación, dado que creemos que el aporte fundamental de los neoinstitucionalistas histórico-estructurales sobre la autonomía del Estado es que la plantean no como un juego suma cero entre el Estado y la sociedad, sino que buscan sus articulaciones. Así, intentan combinar la estructura del Estado y la movilización de intereses (Atkinson & Colleman, 1989); o, el "poder despótico" con el "poder infraestructural"⁹ (Mann, Michael, 1984); o, el "enraizamiento" del Estado en la sociedad (P. Evans, 1995). En definitiva, los "neoinstitucionalistas histórico-estructurales" ven al Estado como una "arena" de juegos de intereses, y presentan diversos conceptos alternativos al de "insularidad burocrática", entre los que destacamos el de "autonomía enraizada" (P. Evans, 1992). El logro de este tipo de autonomía considera que la burocracia estatal o los decisores de las

-
- 6 Se pueden ver, por ejemplo, los diversos escritos de Bresser Pereira y los últimos informes del Banco Interamericano de Desarrollo. Incluso, es interesante resaltar el hecho de que este organismo apoya el Orçamento Participativo de Porto Alegre.
 - 7 Ejemplos de estos teóricos son Skocpol, T. (1985); Evans, P. (1992, 1995); Atkinson & Colleman (1989) que se contraponen al enfoque neoinstitucionalista influido por el rational choice (Barbara Geddes, Anne Kruger, Haggard y Kaufman, entre otros).
 - 8 Esta conceptualización de gobernabilidad se opone, obviamente, a la "captura" del Estado por parte de grupos de interés y a los planteamientos de "insularidad burocrática", que pregonan la necesidad de concentración de poderes en el Poder Ejecutivo.
 - 9 Mann llama "poder despótico" al distanciamiento del Estado con respecto a los intereses sociales, y define como "poder infraestructura!" a la capacidad de penetración del Estado en la sociedad y de ésta en el Estado.

agencias estatales no sólo no deben estar aislados de los intereses sociales, sino que deben estar estrechamente vinculados con ellos por medio de redes (networks) de representación de intereses. Ya no se trata de los mecanismos clásicos de representación ciudadana, sino de representación de intereses que trasciendan los criterios corporativos a través de organizaciones jerárquicas e institucionalizadas.

La autonomía del Estado no es ni puede ser equivalente a neutralidad estatal. Por el contrario, sólo dando participación a los distintos intereses sociales se resuelven los problemas de acción colectiva de las políticas públicas; y, sólo, a través de la inserción del Estado en la sociedad -y de la sociedad en el Estado- se logra la sustentabilidad política, al articular redes y arenas de negociación. Los actores y las lógicas enraizadas en determinadas redes de intereses con un referente institucional (*policy network* o redes institucionales) y en las redes sociales (o *social networks*) están relacionados en mallas, de modo que se crean redes socio-políticas que son fundamentales a la idea de "enraizamiento"¹⁰.

Se trata, entonces, de mecanismos innovadores de participación; de redes socio-políticas que permiten un mayor

grado de "accountability" y de responsabilidad de la ciudadanía. Esa responsabilidad y ese control sobre los funcionarios políticos implican la existencia de una "cultura cívica" tal que haya acumulado, a lo largo de la historia, "capital social" (Putnam, 1996). Este capital nos habla de las redes que se tejen en la sociedad y que "se corporizan en situaciones horizontales de *participación cívica* que favorecen el desempeño del gobierno" (Putnam, R.D. 1996)¹¹. Para este autor, a una sociedad fuerte le corresponde, así, un Estado fuerte, en la medida que trasciende la concepción de la relación entre Estado y sociedad como un juego suma cero. Desde este punto de vista, descentralización constituiría una transformación institucional vinculada a la cultura política específica de cada país o región, y habría que estudiarla dentro de un proceso histórico más amplio de formación del Estado (O'Donnell, G. 1993).

Reforma de Estado y ciencias sociales de lo urbano: una vinculación pendiente

Hemos intentado reseñar los avances registrados en la literatura sobre reforma del Estado, pero existen pocos estudios fundados en estos enfoques que

10 Locke, R. (1995) aplica este tipo de enfoque para estudiar el planeamiento industrial y P. Evans (1995) para explicar el desarrollo de algunos países. Granovetter, M. (1985) sostiene que los acuerdos y las negociaciones entre actores están "enraizadas" en una estructura más amplia de relaciones personales e intercambios sociales. Putnam, de alguna manera, basado en Granovetter, lo sugiere.

11 Putnam sostiene que estas redes horizontales sólo son posibles allí donde existe "capital social" acumulado, lo que se manifiesta en un alto grado de asociativismo y de cooperación, elementos constituidos a lo largo de procesos históricos.

se apliquen al análisis de la descentralización. Los estudios sobre la descentralización están siendo revisados teóricamente a la luz de las limitaciones que mostraron las políticas descentralizadas implementadas en el sur de Europa, tanto en lo que hace a la prosecución de algunos de sus objetivos, como en la solución de algunos nuevos desafíos planteados por una economía globalizada, así como en lo referente a los problemas de "governabilidad urbana" que han aparecido en las grandes metrópolis post-industriales.

Esta revisión implica avanzar en la construcción de nuevas "teorías de alcance medio", que permitan explicar lo urbano desde una perspectiva holística, integrada y transdisciplinaria. Se trata de repensar el Estado y su relación con la sociedad desde una Ciencia Política que vuelva a ver lo urbano trascendiendo lo estatal y aportando, desde su especificidad, al análisis integral del tema. Así, comienza a trascenderse una concepción restringida de lo político -aquella basada en el juego racional de los actores y a incorporarse, tanto al análisis de los recursos institucionales y organizacionales como al de la capacidad de negociación de dichos actores.

Por otra parte, estos enfoques en construcción tienden a superar algunas falsas dicotomías en cuyos términos se planteaba el debate sobre los temas urbanos, fundamentalmente aquella que opone Estado a sociedad. Se trata, aho-

ra, de buscar las complejas formas de articulación entre esos polos falsamente dicotómicos, de buscar los "y" y no los "o" entre Estado/sociedad, global/local, público/privado, actor/estructura, eficiencia/participación, iniciativa/planificación, centralización/descentralización. En este marco, se percibe a la descentralización como un fenómeno complejo, de múltiples dimensiones, donde la política es fundamental si se amplía la visión de lo político.

Como puede observarse, en la reflexión sobre la reforma del Estado -por lo menos en el marco de los enfoques neoinstitucionalistas histórico-estructurales- se pueden detectar tendencias afines a estas visiones renovadas que tratan los temas urbanos percibiéndolos de una manera transdisciplinaria y distinguiendo entre divisiones analíticas y ontológicas. Resta, entonces, establecer la conexión entre tales enfoques.

Nuestro abordaje

La descentralización es un fenómeno de múltiples dimensiones¹², entre las cuales existe una dimensión político-institucional relacionada con la división político-territorial del Estado y con la distribución horizontal-territorial del poder al interior de aquél y entre dicho Estado y la sociedad. Esto último hace a la participación.

Antes de desarrollar nuestro abordaje, es necesario precisar que, tanto la

12 La descentralización posee una dimensión económica, ligada al desarrollo local; una dimensión social, relacionada con la distribución socio-demográfica de la población y los regionalismos e identidades culturales territoriales; y una dimensión política, vinculada a la distribución del sistema de político (Estado y partidos). Ver Veneziano, A. (1999a).

centralización, como la descentralización pueden considerarse como dos formas de organización político-territorial y económico-territorial del Estado. Como tales, pueden servir a fines distintos según el proyecto histórico-social y político en que se enmarquen y tomar distintos contenidos según los paradigmas teóricos en que se inspiren al tener diferentes visiones del Estado y de su relación con la sociedad civil. Explicitaremos sucintamente algunos elementos conceptuales que enmarcan nuestra visión sobre el tema de estudio.

Definimos descentralización como **una forma institucional que se da el Estado para la producción de políticas públicas**; y la concebimos, por tanto, como **una transformación institucional más dentro de la reforma del Estado**.

En la medida en que es una **forma de producción de políticas** públicas, la descentralización puede analizarse como dirigida a satisfacer las demandas de prestación de servicios y de determinados bienes sociales (políticas sociales y de desarrollo). Es el tema de las *"políticas descentralizadas"*, que constituyen formas de producción de políticas que implican una *reforma del Estado* que quiebra la lógica sectorial-vertical, tanto

en su organización, como en la priorización de los actores que reconoce como interlocutores (actores sectoriales o corporativos). Al incorporar redes horizontales-territoriales y organizarse en función de éstas, la descentralización cambia, radicalmente, la forma de producción de las políticas, apuntando a consolidar la **governabilidad local**¹³, en la medida en que otorga una *legitimidad por resultados*. Como transformación institucional, la descentralización implica **un diseño institucional del Estado** que puede dar cabida a *la representatividad de diversos intereses y a la participación de distintos actores socio-políticos*¹⁴. Esto es lo que se conoce como *"la política de descentralización"*.

Desde nuestro punto de vista, si el diseño institucional busca la representación de distintos intereses -o no lo hace- es fundamental para la determinación de la capacidad del Estado. De allí la importancia de que dicho diseño esté enmarcado en un proyecto político con determinada visión sobre la relación Estado/sociedad. La descentralización como formato o diseño institucional se vincula con la gobernabilidad, ya que el Estado tiende a organizarse a sí mismo para fomentar la creación de redes hori-

13 El concepto de gobernabilidad local, concordante con la definición de los neoinstitucionalistas de los noventa, ha sido conceptualizada por Denis, Eli (1995) y Boschi, Renato (1999).

14 Además, la descentralización está vinculada a la participación porque, también, tiene un sustrato mucho más profundo que ha atravesado toda la historia del Estado moderno. Las discusiones sobre descentralización, de alguna manera, reeditan la vieja polémica entre federalismo y unitarismo, que refiere no sólo a formas de Estado sino a determinada concepción de la democracia y, por tanto, *de la participación y la representación* cuyos orígenes teóricos podemos encontrar en la teoría clásica de la democracia desde Rousseau a Tocqueville, pasando por los federalistas norteamericanos.

zontales de cooperación en el nivel de los actores socio-territoriales o para capitalizar las existentes. El Estado busca, así, potenciar el "capital social" (Putman, R. 1996) y obtener la *legitimidad por procedimientos* necesaria para lograr la gobernabilidad. Partimos de la idea de que esa gobernabilidad sólo se logra si el Estado es capaz de articular la participación de los diversos actores socio-políticos en el diseño e implementación de políticas públicas y en el propio diseño institucional. Así, la descentralización como diseño institucional del Estado también se vincula a la participación.

La **participación política** es concebida aquí en un sentido amplio: por un lado, como representación político-ciudadana a través de la participación electoral, con instituciones mediadoras como los partidos políticos cuyo fin es la conformación del gobierno (Dahl, R. 1987); y, por otro lado, como representatividad de intereses sociales a través de la participación de los actores socio-políticos (grupos, organizaciones e individuos) en el diseño e implementación de las políticas públicas e, incluso, en el propio proceso de reforma o diseño institucional. Bajo esta concepción de participación y de descentralización como diseño institucional, descentralizar implica **alterar el sistema de intermediación de intereses y las modalidades que asume la participación de la ciudadanía**

en el proceso de toma de decisiones, al mismo tiempo que **una transformación de la estructura institucional del Estado para cumplir la función gubernativa**. Así, supone un **proceso de creación de redes mediante las cuales se gobierna y de redes de intervención de actores socio-políticos en los procesos gubernamentales** que influyen en la estructura institucional del Estado.

Es por ello que buscamos detectar las redes informales donde los distintos actores manipulan recursos -legales, organizacionales, financieros, políticos y de información- para maximizar su influencia. Estas redes se desarrollan dentro de una red gubernamental- (*policy network*- como complejo de organizaciones, grupos e individuos que están conectados por dependencia de recursos. En dichas redes, no se producen sólo relaciones corporativas a través de organizaciones estructuradas, sino que se establecen relaciones de intereses que designan el cuadro en el cual se produce la toma de decisiones sobre políticas públicas¹⁵. Se busca reconstruir el entramado de relaciones informales que se tejen sobre los organigramas formales y por donde, en definitiva, circula el poder. En las *policy networks* incluimos actores socio-territoriales imbricados en el gobierno¹⁶ que cumplen la función de articulación con la sociedad local y que participan en el diseño e implementación de políticas públicas.

15 En concordancia con este marco conceptual, es que hemos optado por una metodología de relaciones intergubernamentales y relaciones centro-periferia (Rodhes, 1988) y de *policy network*. Esta metodología de redes es consistente con la idea de "enraizamiento" - embeddedness- (Evans, P. 1995) de nuestro marco conceptual.

16 En nuestro caso. Concejos Vecinales y concejales.

Contextualización del problema

Previamente al abordaje del tema que nos ocupa, creemos necesario contextualizarlo tanto en el marco de la crisis del Estado que se viene observando desde hace algunas décadas en nuestro continente, como en el del déficit de legitimidad con que se han reconstruido nuestros sistemas democráticos y en la crisis de esa misma legitimidad hacia el interior del propio sistema político en su conjunto, lo que plantea problemas de eficiencia y legitimidad al Estado¹⁷. El Estado, por una parte, se ve cuestionado en su capacidad de implementar políticas públicas, tanto desde sectores que postulan su repliegue en beneficio del mercado, como desde sectores que lo hacen en beneficio de "entidades privadas alternativas" o del "tercer sector". Por otra, se critica, su capacidad de incorporar a la ciudadanía mediante mecanismos distributivos, pero, también por medio de mecanismos de representación y participación. Estos planteos se dan en un marco caracterizado, por un lado, por la globalización de la economía y la formación de bloques políticos supranacionales y, por otro, por el auge de los localismos, autonomismos y re-

gionalismos, y por un renovado protagonismo de las metrópolis, con lo cual el Estado nacional se ve doblemente presionado.

A esta situación se ha llegado por la ruptura de los modelos económicos, políticos y sociales vigentes hasta la década de 1960: Estado benefactor, centralista y organizado sectorialmente, políticas que priorizaban la distribución del ingreso y el estímulo al mercado interno, y modelos de democracia que privilegiaban la representación a través de actores partidarios o corporativos. Esta ruptura dio lugar, en el plano de las políticas económicas, a los intentos neoliberales de refundación de un orden socio-económico en las décadas de 1970 y 1980, que no han logrado conciliar la reconversión del modelo de acumulación y la reducción del Estado a su versión mínima. Los ajustes desprovistos de certidumbre y la exclusión social han sido los principales resultados de dichos modelos neoliberales, resultados que se presentan como "problemas de gobernabilidad"¹⁸.

En una dimensión propiamente política, lo afirmado se corresponde con un modelo neoconservador de sociedad, que implica una "democracia mínima",

17 En la ciencia política uruguaya se sigue insistiendo en la "excepcionalidad" de nuestro país con respecto al resto del continente en relación con la legitimidad de los partidos políticos y la democracia representativa. Esto es comparativamente comprobable, pero, históricamente, cuestionable en nuestro propio país. Si bien es necesario reconocer como "excepcional" la autonomía de las organizaciones sindicales y de todos los movimientos sociales respecto al Estado, sin embargo no puede sostenerse lo mismo con respecto a los partidos políticos.

18 Nos referimos a "governabilidad", tal como se utiliza el término en el discurso político o en algunos enfoques neoconservadores, identificándola con estabilidad democrática, visión más cercana a la de Huntington.

de carácter excluyente, y la desarticulación de los actores colectivos tradicionales. La consecuencia de estos intentos de refundación social es la redefinición de los roles y redes de interacción de los actores sociales y políticos. Lo que, a su vez, le quita legitimidad a los acuerdos consensuados entre élites, agudizándose profundamente la escisión -planteada desde los orígenes del Estado liberal entre Estado y sociedad civil, entre sus instituciones y los ciudadanos, entre representantes y representados.

En síntesis, asistimos a una crisis de múltiples dimensiones: la que hace al modelo de acumulación, la que se refiere a la representación de los actores del sistema político y la que se relaciona con la forma de articulación de dicho sistema con la sociedad, o sea el tema de la democracia, la que se plantea la eficacia y eficiencia del Estado que redefina su rol, y, finalmente, la que se focaliza en la desarticulación y reconstrucción de los actores sociales.

Los intentos reformistas

Las tentativas de resolver estas problemáticas se han visto plasmadas en el debate político, y en el diseño y la implementación de proyectos de reforma del Estado. En una primera generación de reformas, se ha intentado replantear la relación entre Estado y mercado, por un lado, y la relación entre Estado y ciudadanía, por otro. Mientras que el primer objetivo se buscó por medio del ajuste y la apertura de las economías nacionales, el segundo se intentó mediante reformas institucionales del Estado de tipo político, jurídico u organizativo-administrativo. El primer tipo de re-

forma -la relación Estado/mercado- obedeció a la transformación neoliberal que ha primado en las últimas décadas y ha deslegitimado al sistema político, mientras que las reformas orientadas a replantear la relación del Estado con la ciudadanía buscaron la estabilidad democrática, en una agenda que incluyó las relaciones ejecutivo-legislativo -parlamentarismo/presidencialismo-, los mecanismos electorales -voto proporcional o mayoritario-, la reforma administrativa, en parte, y las relaciones entre las instancias centrales y las periféricas del Estado -descentralización, municipalización, regionalización, etc.-. No obstante, estas reformas tampoco lograron satisfacer las expectativas creadas acerca de una mayor estabilidad democrática o de gobernabilidad de nuestras sociedades. A muchos de estos intentos, se les puede imputar que hicieron demasiado hincapié en lo jurídico o administrativo sin tomar en cuenta factores socio-económicos o histórico-culturales, que se focalizaron en los cambios de las instituciones estatales, sin que esto haya implicado repensar el sistema político en su conjunto, o que fueron hechas "desde arriba" por técnicos especializados y mediante pactos entre las élites, entendidos como operaciones de ingeniería institucional.

Creemos que existe, todavía, un divorcio entre estos debates sobre reformas económicas del Estado -estatistas vs. privatistas, por un lado, y sobre reformas político institucionales, por otro, lo que ha hecho perder de vista que la reforma del Estado debe ser integral. Integralidad que implica incluir el sistema político en su conjunto y cambiar la relación Estado-sociedad, ya que ésta últi-

ma está ligada con los fines del primero en el campo de la reproducción global del sistema social. En definitiva, no se ha encarado el problema del Estado tratándolo como objeto totalizador, y evitando, así, tanto reducirlo a sus contenidos operativos, como limitarlo a un concepto formal desvinculado de los intereses, los valores y las necesidades sociales. *No se ha logrado vincular la discusión de la reforma del Estado con el problema de la democracia en relación con el modelo económico.* Al no encontrar esa vinculación, las reformas conducen un tipo de democracia restringida, más allá de los mecanismos institucionales perfeccionados, ya que no responde a las nuevas necesidades y a los intereses de los viejos y nuevos actores colectivos¹⁹.

Esta crisis de múltiples dimensiones que se da a nivel nacional, se manifiesta a nivel local con características singulares. Esto es así porque, por una parte, partimos de una visión del municipio²⁰ como una red donde se vinculan el Estado -en su expresión político-territorial-, el gobierno -en una instancia peri-

férica- y los actores políticos y socio-económicos de la sociedad local. Por otra parte, la crisis del Estado tiene una dimensión local porque la descentralización implica una determinada articulación global/local, y centro/periferia que se manifiesta en la relación de los municipios con el Estado central y con el sistema político nacional.

En referencia a la relación local/global que implica la descentralización, en los últimos años se viene dando una "revitalización de lo local" que ha producido un mayor distanciamiento de la ciudadanía respecto de los grandes problemas políticos al redefinir las identidades colectivas y los actores sociales. A esto se suma, por un lado, la tendencia al fortalecimiento de las instancias supranacionales de poder mediante procesos de integración económica regional, lo que tiene importantes consecuencias para las relaciones centro-periferia dentro del Estado. Por otro, la traslación de competencias y responsabilidades hacia los gobiernos locales, que comienzan a trascender sus funciones tradicionales, transformando así la

19 Las reformas implementadas pueden considerarse por etapas: una primera generación se da en los ochenta, donde el objetivo era restaurar las democracias mientras se seguía transformando el modo de acumulación al reorientar la economía hacia el mercado internacional; una segunda generación, casi una década después, ha incorporado en sus diagnósticos los efectos perversos de las primeras -relación Estado/Mercado, costos sociales y económicos a largo plazo, cohesión social, seguridad pública, etc.- y recomienda coaliciones que den sustentabilidad política y social a los acuerdos. Se revaloriza, así, el papel de las instituciones y de los actores sociales (ver Lanzaro, 2000; Cavarozzi, M. "Consolidación democrática y reconstrucción de la economía en América Latina". Revista de la UNAM. 1992; y Ponantiero, J.C. "Revisando el camino: las apuestas democráticas en Sudamérica" en Revista Sociedad No 2. UBA, Buenos Aires, 1993)

20 En Uruguay, y a los efectos de este artículo, consideramos equivalente el término "municipio" a "Departamento", entendido como gobierno sub-nacional, aunque esta consideración o ha sido problematizada en trabajos previos de la autora (1996a y 1993)

relación entre el Estado y el ciudadano en el nivel local.

Más allá del aparente consenso sobre la necesidad de implementar políticas descentralizadoras, existe, entre los actores políticos, un intenso debate sobre el alcance, el grado y los ámbitos que deben tener dichas políticas. Sin embargo, los fines que persiguen y los actores que interpelan son los puntos fundamentales en torno a los cuales se generan las divergencias en el discurso, las que se hacen más patentes, sobre todo, en las prácticas de los actores políticos.

En la actualidad, la descentralización puede enmarcarse en procesos de transformación del Estado en sentido neoconservador, o sea el que le otorga funciones privatizadoras y le aporta "gobernabilidad" al sistema mediante la transferencia de responsabilidades a las sociedades locales. Esto implica dejar la resolución de sus propios problemas en manos de los actores con mayor poder dentro de la sociedad local; a su vez, los problemas que se resuelven en el ámbito local no son los fundamentales, que siguen pasando por lo global.

La descentralización, también, puede enmarcarse en un proyecto de reforma integral del Estado que busque su democratización, el logro de una mejor distribución del ingreso y una mayor participación de los distintos actores socio-políticos en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, muchas veces, desde algunos sectores políticos de izquierda -cuyo discurso coincidiría con esta segunda visión de la descentraliza-

ción- se desprecia la participación política electoral y el rol de los actores político-partidarios, descreyendo de ellos y del Estado. En el intento de "minimizar" al Estado en favor de la "sociedad civil", se da lo que hemos denominado "coincidencia involuntaria" con los planteos neoconservadores.

Por tanto, se deben problematizar las fórmulas que ligán la descentralización con el incremento de la participación política y social, y con el fortalecimiento del rol ciudadano. En síntesis, el debate sobre las reformas descentralizadoras está mediatizado por metas orientadas hacia un determinado proyecto económico, político y social, y está impregnado de la concepción que tienen los actores políticos del Estado y de la sociedad, así como de la relación existente entre ambos.

La reforma en el Uruguay

En Uruguay, está planteado el problema de la reforma del Estado, ya sea en lo que se refiere a sus funciones económicas, como en lo que hace a su sistema político. La nueva Constitución - aprobada en 1996- presenta una serie de normas referidas a la descentralización a nivel nacional y a nivel local²¹. Esta nueva Constitución propone un modelo de "descentralización-centralizada" (Veneziano, 2000, 1999b) que, si bien reconoce la dimensión local del Estado y puede dar lugar a una cultura y a sistemas políticos locales, plantea una serie de desafíos para los gobiernos de-

21 Estas normas tienen un carácter facultativo por lo que quedan supeditadas a su futuro desarrollo legal, que puede dar lugar a múltiples negociaciones entre los actores político-partidarios.

partamentales en cuanto a su autonomía para el diseño y la implementación de políticas públicas. Por otra parte, se viene llevando a cabo una descentralización a nivel propiamente local²², como en Montevideo o en algunos otros Departamentos²³ o municipios del interior del país, donde se han instalado Juntas Locales. Sin embargo, los alcances y los escenarios posibles de estas iniciativas descentralizadoras se encuentran condicionadas por una serie de parámetros que corresponden a la historia y a la cultura política uruguayo, donde la tradición centralista ha sido, y todavía es, muy fuerte.

La descentralización local está estrechamente ligada a la descentralización nacional, pero, aquí, nos referiremos a la primera, más específicamente, al caso de la ciudad de Montevideo. En este sentido, es necesario decir que el Estado, la cultura política y el sistema político uruguayo, en general, nacen y se consolidan con una fuerte dosis de centralismo, pese a que ha habido algunos momentos de inflexión. Esto se corresponde con una cultura sumamente estatista, que se remonta al nacimiento del Estado nacional, en la que el clivaje entre Montevideo y el resto del país es fundamental. Estas tendencias se vieron

agudizadas en los años cincuenta y sesenta por la hegemonía de las corrientes favorables a la planificación central dentro de los enfoques desarrollistas predominantes en las Ciencias Sociales y en las élites gubernamentales.

Sin embargo, hoy se puede detectar una serie de elementos que revelan una tendencia contrapuesta, en función de la cual los gobiernos municipales expanden, de hecho, el ejercicio de sus competencias, superponiéndose a las nacionales, sobre todo en lo que hace a: políticas sociales, políticas productivas y políticas culturales, fundamentalmente. Uruguay se suma, así, a la tendencia de "municipalización" de las políticas públicas que se da a nivel internacional. Incluso, se están produciendo, en el país, fenómenos que dan cuenta de una revitalización de lo municipal o departamental, como ser la existencia de instancias interdepartamentales o intermunicipales -el Congreso de Intendentes o el Plenario Ínter-Juntas Departamentales-, el cambio en la visibilidad y el papel de los Intendentes, y en las relaciones de los líderes del interior del país dentro de los distintos partidos políticos.

La experiencia del Departamento de Montevideo²⁴ tiene un carácter fundacional en el marco de la integración ple-

22 Nos referiremos a lo "local", en el caso de estudio, como sub-municipal o sub-departamental. Esto se plasma en las diferentes zonas de Montevideo o en las Juntas Locales en las poblaciones de los distintos Departamentos del interior del país.

23 Uruguay es un Estado unitario descentralizado en diecinueve Gobiernos Departamentales que equivalen a los Estados o Provincias en otros ordenamientos territoriales. Estos Departamentos pueden, a su vez, descentralizarse en Gobiernos Locales.

24 Montevideo no es sólo importante por ser la capital del país, sino porque en ella radica más de la mitad de la población nacional, y concentra el 85% de la actividad industrial y comercial. El Intendente de Montevideo, a nivel comparado, es equivalente a los gobernadores de los Distritos Federales y es el Alcalde de la ciudad capital.

na de la izquierda al sistema político²⁵. La Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) ha realizado una reforma del Estado “de hecho”, implementando mecanismos e instancias de “relacionamiento” con la sociedad, totalmente innovadores para el Estado uruguayo, y lo ha hecho al margen de las discusiones y negociaciones sobre reforma del Estado que han llevado adelante las élites políticas nacionales.

La IMM ha logrado constituir un sistema desconcentrado, que ha ensayado mecanismos de participación social y pretende avanzar hacia un sistema descentralizado en términos políticos. Esta política ha sido el eje central del discurso y de la gestión del Gobierno Departamental y ha estado presente en la agenda política en forma prioritaria desde que la izquierda accedió a esta instancia de gobierno. El discurso gubernamental municipal identifica descentralización y participación constituyéndose, ésta última, en el objetivo fundamental de la primera.

A su vez, la descentralización ha sido una de las políticas más bloqueadas por parte del sistema político y del gobierno central, porque lleva implícitas nuevas formas de articulación entre Estado y sociedad civil, nuevas formas de articulación de intereses entre actores

sociales y políticos²⁶. Además, es de suponer que los partidos tradicionales percibían a la descentralización como una alternativa a las redes políticas clientelísticas con que operaron a lo largo de la historia y que tienen una dimensión territorial en tanto ámbito de reclutamiento del voto.

Descripción y análisis del caso de estudio

La descentralización del gobierno departamental de Montevideo se inició en 1990 dividiendo en 18 zonas el territorio del departamento, donde se instalaron los Centros Comunales Zonales (CCZ) como sus unidades político-administrativas desconcentradas. Dentro de cada CCZ, se crearon organismos de participación y representación política que, junto al Departamento de Descentralización de la IMM, forman lo que llamaremos “sistema descentralizado”.

La reforma del Estado que llevó adelante la IMM implicó transformaciones de envergadura que incluyeron la reforma de todo su aparato administrativo para crear el Departamento de Descentralización paralelo a los departamentos administrativos centrales, de obras y servicios, de cultura y de algunas políticas sectoriales.

25 El Encuentro Progresista es una alianza cuya fuerza central es el Frente Amplio que existe en el país desde 1971 y que es una coalición de viejas fuerzas izquierdistas que han tenido una acción parlamentaria y de movilización muy intensa a nivel sindical y político. Actualmente el EP es la mayor fuerza política del país (45,87% en la segunda vuelta electoral o *ballotage* de 1999 y 39,14 % en todo el país en las elecciones departamentales del 2000) siendo una fuerza hegemónica en Montevideo (58.25% en las elecciones departamentales).

26 Ver Moreira, Constanza y Veneziano. Alicia (1995)

La participación de la ciudadanía se lleva a cabo, fundamentalmente, a través de dicho Departamento de Descentralización y, entre las experiencias más relevantes, podemos citar la realización de Foros Ciudadanos (1992 y 1996) y las Jornadas de Evaluación de la Descentralización (2001), donde los concejales vecinales, representantes de las organizaciones sociales y vecinos, hicieron una evaluación conjunta del proceso y de las políticas descentralizadas.

Es necesario llamar la atención sobre el hecho de que “la política de descentralización”, el diseño del sistema descentralizado, tuvo mucho mayor peso que el de “las políticas descentralizadas” a la hora de su evaluación en estos Foros²⁷. Por otro lado, el Intendente junto a su gabinete se reúne por lo menos una vez al año con los concejales vecinales y ediles locales de todos los CCZ, en oportunidad de diseñarse el presupuesto quinquenal, los compromisos de gestión y los balances de gestión como parte del proceso del Presupuesto Participativo, instancia en la que se intenta dar participación en el diseño del Plan de Ordenamiento Territorial y los Planes Estratégicos de Montevideo. Las políticas descentralizadas son las políticas sociales referidas a la mujer, a los jóvenes y a la salud, así como las políticas de promoción social y una serie de servicios desconcentrados.

Buscando el entramado de redes informales que se tejen sobre el formato institucional, estudiamos el “sistema

descentralizado” que incluye al Departamento a nivel central de la IMM y a los 18 CCZ con sus órganos administrativos, políticos y sociales. Más allá de esto, incluimos a los actores político-territoriales que son los actores sociales imbricados en el gobierno zonal, quienes cumplen la función de articulación con la sociedad local y participan en el diseño e implementación de las políticas públicas, así como en el propio diseño del formato institucional. Así, dentro del “sistema descentralizado”, hemos detectado una serie de problemas que podemos agrupar en distintos niveles:

1. Relaciones IMM-CCZ: las relaciones del aparato central (Departamento de Descentralización) y los órganos descentralizados (CCZs) presentan algunas dificultades características de la tensión entre los principios de centralización y descentralización a lo interno del sistema.

2. Relaciones CCZ-sociedad: a nivel de los CCZ, se puede detectar una tendencia al “encerramiento” en las demandas zonales, perdiendo las perspectivas globales de la ciudad y la necesaria priorización de las demandas y necesidades. Si bien se ha avanzado ampliamente en la corrección de estas tendencias por parte de los sectores más participativos de la comunidad local, en la base social permanece el particularismo y fragmentación de las necesidades y las demandas.

3. Relaciones CCZ-agencias estatales: nuevo rol de los Concejos Vecinales

27 También se llevaron adelante actividades como la Asamblea General de la Cultura o jornadas y encuentros organizados por comisiones o divisiones dentro del Departamento de Descentralización que atendían temas particulares (mujer, juventud, salud, etc.)

les: se ha podido detectar una problemática que afecta no sólo el funcionamiento de los CV sino que redefine su rol y su vinculación con la sociedad local. Los CV van asumiendo una nueva función como centros de referencia de la comunidad local -sobre todo de los sectores de bajos ingresos- en cuanto a la presentación de denuncias, demandas e iniciativas sobre varios servicios, medio ambiente, seguridad pública, fomento cultural, desarrollo local, empleo, políticas sociales -salud, infancia, mujer, etc.- y obras e infraestructura. El problema es que aquellas no siempre pueden ser satisfechas por la IMM ya que exceden sus competencias e implican áreas de interferencia con otras agencias estatales y con el Gobierno Nacional²⁸. Ante este tipo de problemas, y dada la aún competitiva relación entre ambos niveles de gobierno así como los límites jurídicos y fiscales, la IMM ha desarrollado una serie de políticas sociales. De esta manera, se ha dado lugar a la "atención primaria" de los problemas planteados y los CV se han transformado en canalizadores de demandas hacia otras agencias estatales²⁹, aunque los representantes de dichas

agencias no lo admitan.. Sin embargo, los convenios realizados por esos mismos representantes permiten constatar este proceso que aún es incipiente. Más allá de los problemas que esto plantea para la producción de políticas del sistema descentralizado, es de destacar que, si bien se origina en la división político-territorial de las agencias del Estado Nacional y Departamental³⁰, esta nueva función surge como efecto de la consolidación y legitimación de los CCZ ante la sociedad local

4. Relaciones con los partidos políticos: a esto se suma que los CCZ son reconocidos cada vez más por el sistema político -partidos, ediles departamentales e Intendentes- como instancias estatales que incrementan la eficiencia en la gestión. Esto se evidencia en la presentación de cada vez más candidatos a concejales de filiación colorada o nacionalista y, como veremos, en una mayor participación de vecinos de este perfil en la elección de los CV.

Dentro del sistema descentralizado, hemos analizado las redes políticas que se desarrollan al interior de los gobiernos locales (CCZ), tomando como contextuales las redes políticas que los rela-

-
- 28 Este proceso se enmarca dentro del proceso de "territorialización de las políticas públicas" e implica una "municipalización" de éstas, lo que es un rasgo en común con el resto de los Gobiernos Departamentales del país y que, como vimos, se da, también, a nivel internacional.
- 29 Algunas de estas agencias han realizado convenios o dan cabida a las iniciativas provenientes de los CCZ lo que le otorga una legitimidad no sólo frente a la comunidad local, sino frente al Estado en su conjunto.
- 30 En un contexto donde el territorio metropolitano y cada una de sus zonas son espacios de gestión compartidos, un territorio donde intervienen diversas agencias estatales no sólo territoriales sino sectoriales que corresponden a gobiernos de nivel nacional, departamental y local.

cionan -¿a los gobiernos locales?- con el aparato central del sistema (Departamento de Descentralización) y las redes "socio-políticas" por las que se vincula con los actores sociales.

Como producto de este análisis podemos concluir que, en el caso de Montevideo, se da la particularidad de que el diseño del propio sistema descentralizado ha sido uno de los temas centrales de la participación de los actores socio-territoriales. Esto, sumado a que este diseño es producto de una serie de negociaciones con el sistema político, ha traído como consecuencia diversas transformaciones a lo largo de once años de implementación. A su vez, ha sido producto de la existencia de diversas concepciones al interior de la propia coalición gobernante a nivel departamental, en lo que hace a la descentralización, a las formas y a los actores de la participación, así como a la propia definición de democracia.

La evolución del sistema descentralizado

El diseño y la implementación del sistema descentralizado de la IMM han pasado por diversas etapas que se relacionan, tanto con el aprendizaje realizado por parte del Frente Amplio acerca de la gestión gubernativa, como con el bloqueo que se ha hecho al proceso de descentralización desde el sistema político. Resumiendo brevemente, podemos

decir que este proceso ha atravesado cuatro etapas claramente marcadas:

1. La génesis del diseño (1989-1990) se da en el año anterior a que el Frente Amplio asuma el gobierno de Montevideo, cuando se discute internamente la conformación de los órganos descentralizados. Es una etapa de *negociaciones intrapartidarias*, en las que los sectores moderados³¹ planteaban la creación de organismos zonales con tres polos -siendo centrales las Juntas Locales (integración político-partidaria) junto a las Asambleas Deliberantes (equivalentes a los Concejos Vecinales) y al delegado del Intendente-, mientras que los sectores más radicales³² proponían el diseño de Centros Comunales sin las Juntas Locales. Desde ese momento, ya se podían percibir las diferencias en cuanto al rol a cumplir por los partidos políticos y su visión de la democracia, ya que se discutía sobre "democracia participativa" y "democracia representativa" como términos casi opuestos. Esta discusión se ve saldada a favor de la segunda posición no sólo por el retiro del Partido por el Gobierno del Pueblo, sino por las características del primer Intendente, Tabaré Vázquez, un líder carismático que presentaba, al inicio de su gestión, algunos rasgos que podríamos catalogar de neopopulistas, ya que pretendía eludir las mediaciones partidarias apelando a las masas* (Veneziano, 1993 y 1995). Esta diferencia interna marcará durante mucho tiempo la gestión municipal, dado que, para los

31 Se incluía en esos sectores el Partido por el Gobierno del Pueblo que todavía no se había escindido del Frente Amplio.

32 En ese momento incluían al Partido Comunista antes de su división interna.

sectores radicales, lo local se transformaría en un espacio importante para su desempeño, mientras que, para otros, el espacio más importante lo constituirán el gobierno central de la IMM, el Parlamento o los medios de comunicación.

2. El voluntarismo político de la izquierda y el bloqueo del sistema político (1990). Es así como se redacta el primer decreto de descentralización, por el que se crean 18 CCZ con *delegados* del Intendente y Asambleas Deliberantes como órganos de participación vecinal. El decreto fue una de las primeras medidas tomadas por el Intendente en virtud de la centralidad que tuvo el tema de la descentralización en su discurso pre-electoral. Además de la confluencia de los sectores "radicales" con el estilo de liderazgo del Intendente, podemos decir que esta decisión también se debe a un mal diagnóstico del tejido social de base, necesario para implementar este tipo de políticas. La izquierda pensaba que, al abrir canales de participación dentro del Estado, los "vecinos" iban a participar activa y espontáneamente sin percibir que, en Uruguay, no hay tradición de organizaciones sociales territoriales sino más bien sectoriales³³. Este voluntarismo fue un rasgo compartido por el gobierno y la base frenteamplista, que salió de los Comités de Base -clubes políticos del Frente Amplio- o de la Central Sindical a los CCZ como si la militancia político-partidaria o sectorial

fuese lo mismo que la acción social territorial. No se percibió que la identidad de los montevideanos no pasaba por la de "vecino" sino por la de "ciudadano-votante" o "militante" partidario o sindical en el caso de la izquierda, ni que era necesaria una reconversión de la militancia, lo que implicaba una transformación cultural de envergadura, ya que se trataba nada menos que de cambiar lógicas de acción colectiva. En este período, la "cohabitación" (Moreira y Veneziano, 1990) entre el gobierno nacional -en manos del Partido Nacional- y el gobierno departamental de Montevideo -en manos de la izquierda- presentó altos niveles de conflictividad y de bloqueos de parte del primero (Moreira y Veneziano, 1990). A su vez, desde el sistema partidario se intentó bloquear y desprestigiar todas las iniciativas de la Intendencia de Montevideo, siendo la política más bloqueada la de descentralización, no sólo porque omitía a los actores partidarios en un sistema político "partidocéntrico" como el uruguayo, sino porque implicaba un cambio radical en las formas de "relacionamiento" Estado/sociedad, atentando contra las redes clientelísticas de inserción gubernamental en la sociedad a través del "relacionamiento" de los partidos tradicionales con su propia base social.

3. Aprendizaje pluralista de la izquierda y tolerancia hacia la oposición (1990-1993). Es así como se llega a la

33 Si bien la sociedad civil uruguaya es débil comparada con los países europeos, podemos decir que existe una cultura política de tradición asociativa y prácticas de cooperación social de relativa importancia en relación con otros países latinoamericanos. Sin embargo, este asociativismo se ha expresado, más bien, en el movimiento sindical y en el cooperativista.

impugnación constitucional del decreto de descentralización por parte de los partidos tradicionales. Mientras esta impugnación se procesa legalmente (1990-1993), la IMM intenta consolidar los CCZ en su relación con la sociedad local, denominándose *coordinador* al cargo de delegado y manteniéndose en éste a las mismas personas. Por otro lado, se comienzan las negociaciones con el sistema político y se llega a la creación de la Comisión Mixta de Descentralización (1991) integrada por representantes de la IMM, de la Junta Departamental de Montevideo³⁴ y por expertos constitucionalistas. Se inicia, así, un largo proceso de *negociación interpartidaria* que culmina con el diseño actual del sistema descentralizado en 1993 (Veneziano, A., 1995). De alguna manera, en este diseño original se pautó la futura inversión del triángulo a la que haremos referencia, ya que se otorgan facultades decisorias a las Juntas Locales y consultivas, y de iniciativa y control a los Concejos Vecinales, aunque a ambos organismos se los presenta al mismo nivel de importancia. Por otro lado, por parte del Gobierno Nacional y del sistema político, se desarrollarán estrategias que dan cuenta de un mayor nivel de tolerancia hacia la oposición. Ambos procesos contribuyen a consolidar la integración de la izquierda, legitimar la descentralización y fortalecer la democracia.

4. La implementación del sistema descentralizado comienza con los de-

cretos de creación de las Juntas Locales y de los Concejos Vecinales, llegando al modelo de tres polos (social, institucional y político) que existe formalmente en la actualidad. Se crea la figura del *secretario de la Junta Local* que, en la gran mayoría de los casos y hasta hace poco, ha sido la misma persona que fue delegado y coordinador.

Con la asunción del gobierno de Montevideo por parte del Arq. Arana en 1995, comienza la segunda administración de la izquierda en Montevideo sin que cambie sustantivamente el diseño del sistema descentralizado. Se realizan, desde 1993 a la fecha, cuatro elecciones de Concejos Vecinales (1993, 1995, 1998 y 2001). En esta etapa, es interesante ver la evolución de los sectores más participativos los que, a lo largo de estos once años, se han reciclado, dentro de sus posibilidades, de militantes partidarios a socio-territoriales. Es en esta última etapa cuando se produce la inversión del triángulo de tres polos en el proceso de implementación del sistema descentralizado*.

Así, el sistema descentralizado de la IMM ha necesitado un largo proceso de rediseño, a partir de una visión voluntarista de la izquierda. Este continuo rediseño puede visualizarse como una de las debilidades del proceso de descentralización, pero también, constituye una de sus principales riquezas, ya que la participación no se dio solamente en el diseño e implementación de las políticas públicas descentralizadas sino en

34 La Junta Departamental de Montevideo es el organismo legislativo correspondiente a la ciudad de Montevideo.

el propio diseño o formato institucional, en *“la política de descentralización”*.

El sistema descentralizado: democracia, legitimidad y actores

El sistema diseñado

Si atendemos al diseño del sistema - finalmente acordado en la Comisión Mixta e implementado en 1993- dentro de cada CCZ podemos distinguir tres ámbitos que corresponden a objetivos diferentes y supuestamente complementarios:

1. Por un lado, mediante el **“polo institucional”** de los CCZ se desconcentraría el aparato político-administrativo de gobierno, transfiriendo algunos servicios, políticas sociales y trámites municipales. Este sería el aparato político-administrativo de la IMM en la zona, encarnado en el Director y el personal administrativo, y tendría como *objetivo* el acercamiento entre la administración y los habitantes como usuarios de servicios. Representaría al gobierno municipal en la zona como centro de imputabilidad ante la ciudadanía local.

2. Por otro, se crean los Concejos Vecinales en los que se contempla la participación *“estrictamente directa de los vecinos”* mediante la elección uninominal de candidatos propuestos por los ciudadanos u organizaciones sociales de la zona. El *objetivo* que inspira

este ámbito de participación, definido como **“polo social”**, es dar cabida a los representantes de las organizaciones sociales de la zona o a los vecinos distinguidos por su labor hacia la comunidad local.

3. Por último, se crean las Juntas Locales que tienen una integración político-partidaria y son designadas por el Intendente³⁵. El *objetivo* de este **“polo político”** es acercar el representante al representado, el político al ciudadano³⁶.

Haciendo un análisis del diseño del sistema descentralizado, podemos observar que sus distintos *“polos”* originalmente buscaban diversos **tipos de legitimidad** y apelaban a **actores, formas de democracia y participación** diferentes:

1. En el **polo institucional**, la legitimidad estaba basada en la eficiencia en la prestación de servicios y en la implementación de las políticas municipales, por tanto es una *legitimidad por resultados*. El actor que ocupa esta instancia es el que definimos como *“actor político-administrativo zonal”*, o sea que la administración recae sobre el gobierno de la IMM en el nivel zonal.

2. A través del **polo social**, se busca dar *legitimidad por procedimientos* al sistema, basada en la participación directa de los actores sociales y en la representación de los intereses en los organismos descentralizados. Aquí, el tipo de *democracia* que se procura es la *par-*

35 Las Juntas Locales en Montevideo no son electivas por limitaciones constitucionales y deben ser designadas por el Intendente en proporción a la integración de la Junta Departamental. Por ello, se integran con tres ediles locales del partido de gobierno y dos de la oposición.

36 En el discurso del gobierno municipal la idea era hacer electivas estas Juntas, pero existían *constricciones normativas* derivados de la Constitución anterior a la de 1997

ticipativa. Mediante los Concejos Vecinales, se busca la participación de los habitantes de la ciudad por medio de las *organizaciones sociales o "vecino"* individualmente considerados³⁷, apelándose a identidades múltiples como la de "vecino" "joven", "mujer", "estudiante", etc. Aquí, la legitimidad estaría ligada a la participación social o a la participación política en sentido más amplio. Se apostaría a una nueva forma de ciudadanía más extendida y de carácter territorial. En este nivel, a los actores los denominamos como "*actores sociales zonales o locales*" y la forma de participación es por *representación de intereses*.

3. En el **polo político**, la *legitimidad por procedimiento* que se pretende se basa en la representatividad de los actores políticos y el tipo de *democracia* es la *representativa*, indirectamente, por medio de la proporcionalidad con respecto a la Junta Departamental que es electiva. Se busca aquí la participación de los habitantes de la zona en tanto *ciudadanos votantes*, los actores colectivos son los *partidos*. La participación toma la forma clásica de participación política, entendida en términos estrictos o restringidos. Los actores son denominados como "*actores políticos zonales*" y la forma de participación es por *representación partidaria*.

El sistema implementado: la inversión del triángulo

Analizando las transformaciones institucionales que implicó el diseño del sistema descentralizado del gobierno de Montevideo, podemos adelantar algunas constataciones empíricas a partir de la comparación del formato original del sistema descentralizado de la IMM y el que se ha implementado. Podemos sostener que el formato institucional ha variado sustancialmente, afectando los mecanismos y formas de participación política, los actores priorizados y las formas de legitimidad que implica.

Se verificó que el triángulo de tres polos -institucional, político y social- del sistema descentralizado tal cual fue diseñado se ha invertido, a lo largo del proceso de implementación, llegando a tener como vértice al "polo político". Esto implica que el *gobierno zonal ya no radica en el polo institucional* formado por el Director del CCZ y sus funcionarios, sino en la Junta Local que, en principio, es un órgano que parece estar orientado no a asumir la responsabilidad de gobierno sino a dar participación en la toma de decisiones a los actores político-partidarios de la zona. Además, significa que *han variado los actores priorizados* por el sistema. Los actores priorizados en el diseño inicial

37 Mediante este "polo" se buscaría -según el discurso de los actores gubernamentales- recoger los aportes potenciales del tejido asociativo local no sólo en la toma de decisiones sino en la búsqueda de formas de cogestión de algunos servicios que no son los tradicionales de la Intendencia pero que responden a demandas de la población (guarderías, merenderos, policlínicas, etc.).

fueron los actores socio-territoriales, ahora parecen haber terminado siendo centrales los político-partidarios.

Por otro lado, descubrimos *la centralidad de la figura del Secretario de la Junta Local* que es, formalmente, un funcionario al servicio de la Junta Local pero que, de hecho, es el verdadero nodo de la red que constituyen los CCZ. Esto se explica porque es un funcionario de confianza política del Intendente que tiene entre sus roles el de articular la relación con el Departamento de Descentralización de la IMM; es un funcionario rentado y con dedicación exclusiva, a diferencia de los ediles locales -miembros de las Juntas Locales- que son honorarios, en la mayoría de los casos, este cargo fue ocupado por la misma persona que fue delegado y coordinador. El Secretario de la Junta Local se ha transformado, así, en la persona visualizada por la sociedad local y articuladora, de hecho, de los tres polos del CCZ. Creemos que la centralidad de esta figura responde a la necesidad de continuidad de la gestión en el nivel local, de coordinación con la IMM, y de articulación entre las instancias de representación político-partidaria y de representación de intereses. En definitiva, cumple las funciones que, en el sistema diseñado, debería haber cumplido el "polo institucional" que, en el sistema implementado, aparece totalmente diluido, ya que está desprovisto de todo peso decisivo en manos del director y los funcionarios del CCZ.

El cargo de secretario constituye, de hecho, un *centro de responsabilidad gubernativa e imputabilidad* ante los distintos actores implicados en el sistema y ante la ciudadanía local que, por su parte, necesita tener ante sí una "cara visible" en una cultura política donde el peso de los líderes -o caudillos- sigue siendo central.

Por último, las Juntas Locales, por el carácter honorario de sus miembros, entre otros factores, se mostraron casi inoperantes en la mayoría de los casos. Se privilegió el polo político, pero no dio resultado. Creemos que el hecho de no haber creado la instancia de las Juntas Locales desde el principio puede ser una de las explicaciones de la partidización de la participación, no sólo en las elecciones de los consejeros vecinales sino de los propios Concejos. El hecho de que estos órganos sean los únicos electivos también ha contribuido a su partidización en una sociedad "partidocéntrica" como la uruguaya³⁸.

Algunas conclusiones primarias sobre la creciente y relativa participación electoral

Dentro de los CCZ los únicos órganos electivos son los Concejos Vecinales, para cuya integración se realizaron elecciones en 1993, 1995, 1998 y 2001, pudiendo participar todos los habilitados para votar que residan en cada zona y presentarse como candidatos por medio organizaciones sociales o por

38 Ver Veneziano, A. y Korseniak, Ignacio, Marco jurídico y posición de los actores en el proyecto de descentralización de la IMM (IDES 1989)

una cantidad de firmas de vecinos que apoyen a cada candidato.

Como la votación para elegir los CV no es obligatoria³⁹, se constituye en una primera medida de participación en el nivel territorial zonal, y se materializa como su forma más amplia, primaria o expandida. En estas elecciones, se registró una cantidad de votantes del 7,28% del total de habilitados para votar en 1993; 8,77% en la de 1995; 11,20% en 1998 y de 10,7% en el 2001.

Esta participación electoral parece baja con respecto al número de habilitados pero creemos que habría que analizarla en términos comparativos en el nivel internacional⁴⁰ para poder ponderarla. Si bien en las últimas elecciones se dio un decrecimiento respecto a las de 1998, podemos decir que ha habido un crecimiento de la inserción de los CCZ en la ciudadanía local a lo largo de todo el período.

Nos interesó, por un lado, saber cuáles CCZ tenían mayor "participación local" y cuáles representaban mayor "capital político" para la administración municipal⁴¹ pero, por otro, explicar las diferencias en esos dos indicadores en los distintos CCZ según variables político-electorales y socio-demográficas. Analizando, así, la participación electoral en conjunto con variables político-electorales -los resultados electorales por partidos en las elecciones nacionales (de 1989 a 1999) y los de las elecciones departamentales (2000)- y con variables socio-demográficas⁴², hemos llegado a algunas conclusiones que nos parecen interesantes⁴³.

Por un lado, refiriéndonos a las variables político-electorales, se verificó que los CCZ con mayor cantidad de votantes en las elecciones de los CV tienen mayoría del Encuentro Progresista. Sin embargo, a medida que se avanza

39 Para las elecciones nacionales o departamentales el voto es obligatorio.

40 La referencia fundamental en América Latina es el Orçamento Participativo de Porto Alegre, del cual no se cuenta con datos de participación, pero que implica una experiencia muy diferente a la montevideana, ya que esta última no consiste en el diseño e implementación participativa de una política en particular (como el presupuesto) sino en una transformación de todo el aparato de gobierno en el sentido de la descentralización, que supone la participación no sólo en el presupuesto sino en el Plan Estratégico y el POT, además de la participación en la priorización y en la co-gestión de diversas políticas sociales, así como la instauración de mecanismos de control participativos sobre la priorización e implementación de los servicios y obras municipales.

41 Creamos dos indicadores: "participación local" (votos en las elecciones de los CV con respecto a los habilitados en cada zona) y otro de "capital social" (votos en las mismas elecciones pero con respecto al total de votos en cada elección de CV).

42 Población. NBI, nivel socio-económico, nivel educativo.

43 Estas conclusiones son provisorias, ya que hace falta tomar en cuenta variables socio-organizativas (cantidad de organizaciones sociales antes y después de asumir la izquierda) y variables institucionales (presupuesto asignado y otorgado; convenios de la IMM con ONGs y organizaciones sociales, cantidad y tipo de Comisiones Temáticas, cantidad y tipo de demandas e iniciativas, etc.).

en el tiempo, las sucesivas elecciones presentan un crecimiento que tiende a desacelerarse entre los CCZ donde prima el voto encuenrista (del EP) y tiende a aumentar entre los CCZ donde hay mayor voto de los partidos tradicionales, fundamentalmente del Partido Colorado. Por medio de nuestra investigación cualitativa, verificamos que esto se debe a una tenue pero progresiva integración de los votantes de otros partidos distintos al del gobierno municipal. Este fenómeno de integración de vecinos votantes del Partido Colorado se puede atribuir a distintas razones con pesos específicos de difícil ponderación: la institucionalidad del propio sistema y reconocimiento de los CCZ, el reconocimiento de la izquierda por parte del sistema político y la ciudadanía, la imagen del Intendente Arana en comparación con la del primer Intendente Tabaré Vázquez⁴⁴. Pero, también, a que este partido, que desde sus orígenes es el partido urbano y más precisamente

montevideano, tiene una tradición de trabajo territorial en la capital importante a través de múltiples redes clientelísticas, hoy debilitadas pero latentes*.

El perfil socio-demográfico de los CCZ que tienen mayor participación en las elecciones de los Concejos Vecinales difiere del perfil del votante típico de izquierda⁴⁵. En los CCZ que cuentan con una mayoría de población con alto índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, con ingresos bajos y educación primaria se observa que es este segmento el que participa en las elecciones zonales⁴⁶. Estas conclusiones primarias, en función de datos socio-demográficos, parecen indicarnos indirectamente cuáles son los sectores, dentro de los votantes del Encuentro Progresista, que participan en las elecciones de los CV.

Sin embargo, el crecimiento de la participación en estas elecciones aumentó la tasa de crecimiento del "capital político"⁴⁷ que representan los CCZ con mayor cantidad de población con

44 Si vemos las tendencias de evaluación de la gestión de los dos Intendentes, podemos observar que esta expansión hacia estratos medios y de otros partidos puede deberse a los niveles de aprobación de la gestión de Arana. Pero si vemos la tendencia a la aprobación de la gestión en los dos períodos de administración municipal de izquierda, es bastante estable a lo largo de los diez años, lo cual nos confirmaría que la votación al EP/FA tiene mayor peso explicativo de la participación en las elecciones de los CV que el nivel de aprobación de la gestión.

45 Como sostiene Constanza Moreira, "el EP/FA vota mejor entre los jóvenes, entre la población con educación secundaria completa y terciaria". En cuanto al perfil socio-económico la autora sostiene que "puede afirmarse que el EP/FA mantiene un fuerte perfil de adhesiones por los estratos medios y medios altos". (Moreira. C. 2000).

46 Tenemos la hipótesis de que la mayor participación se explica, también, por la tradición organizativa existente en cada zona, encarnada en asociaciones vecinales, sociales y sindicales. Pero, esos datos todavía no los hemos integrado al análisis, de lo que se trata, aquí, es de exponer las conclusiones provisionales que podemos adelantar.

47 El indicador "capital político" introduce la variable poblacional representando el peso político de cada CCZ para la toma de decisiones.

ingresos medio-altos y altos en el período 1995-1998 con respecto al de 1990-1994, y esto se confirma para el período 1998-2001. Esto nos estaría indicando indirectamente, una expansión hacia sectores sociales primariamente no comprometidos con el proceso. El peso de las necesidades de la población y las prioridades de las políticas municipales -políticas sociales fundamentalmente- tienen un peso fundamental que, incluso, explicarían la participación de sectores de la población que no son de izquierda.

En cuanto a la participación como objetivo de la descentralización, concluimos que desde los inicios del proceso ha interpelado a ciudadanos con perfil político de izquierda, lo que nos permite hablar de "izquierdización"⁴⁸ de la participación. Sin embargo, esta tendencia parece estar atenuándose y dando lugar a un proceso de "pluralización" de la participación. En este sentido, si bien la descentralización parece no haber logrado el objetivo inicial de privilegiar la representación de intereses por sobre la representación político-partidaria, sí logró desmontar las redes clientelísticas tradicionales dando lugar a un cambio en la articulación entre ciudadanos/partidos/gobierno, que desafía las estructuras partidarias, no sólo de la iz-

quierda, sino de los partidos tradicionales. Los partidos deben organizarse territorialmente de acuerdo a los CCZ, reclutar dirigentes sociales de nuevo tipo y de perfil político afin, darles peso a los organismos departamentales de Montevideo en la estructura partidaria y, sobre todo, respetar cierto grado de autonomía de las organizaciones sociales. Esto es una transformación de gran envergadura para nuestra cultura y nuestras prácticas políticas. Quizás, el objetivo inicialmente buscado no se correspondía con nuestro sistema político "partidocéntrico" y con la "debilidad del municipalismo" en Montevideo (Veneziano, 1996).

Como podrá observarse, las conclusiones referentes a la participación son coherentes con las transformaciones del diseño institucional, donde el vértice del sistema es ocupado por el organismo de representación partidaria. Pensamos que ambos procesos guardan relación pero, sobre todo, responden a factores que intentaremos sintetizar más adelante.

Finalmente, junto a la integración de variables político-institucionales y socio-organizacionales y las metodologías cualitativas aplicadas a cuatro casos seleccionados, esperamos comprobar si en los CCZ de mayor participación la

48 Hablamos de "izquierdización" y no de "partidización" porque este término ha sido usado para describir relaciones de tipo clientelísticas que formaban parte de la tradición política uruguaya ligada a los partidos tradicionales y al Estado Benefactor, durante el cual los líderes locales, a partir de los clubes de barrio, reclutaban votos a cambio de diversas prebendas. En la actualidad, ese tipo de vínculo no tiene la vigencia que podía tener y lo característico de la relación EP/FA y el votante local montevideano es sustancialmente diferente: no es orgánica en la gran mayoría de los casos y más bien se reduce a eso a un perfil ideológico más proclive a la participación social que el tradicional.

inversión del triángulo del diseño institucional tiene menos efecto porque el "polo social" tiene su propio espacio de legitimidad ante la sociedad local y, a la inversa, en los CCZ con menor nivel de participación, el "polo político" tendería a "invadir" el espacio dejado por el social.

Conclusiones tentativas

Creemos que existen tres tipos de conclusiones acerca del análisis de este proceso de descentralización de Montevideo. Una tiene que ver con la influencia del sistema político sobre cualquier proceso de reforma del estado en Uruguay, otra con una serie de fortalezas que se han presentado en su implementación y que creemos necesario mencionar con el fin de rescatar algunos elementos para un sistema descentralizado que cumpla sus objetivos iniciales, y finalmente, una de carácter más general sobre el peso de la cultura y el sistema político de cada país en los procesos de diseño e implementación de una reforma del Estado en América latina.

En cuanto a la influencia del sistema político, debemos aclarar previamente que el "enraizamiento" social (Evans, P. 1995) y, sobre todo, el "capital social" (Putnam, R. 1996) exigen una acumulación histórica que requiere un Estado fuerte, un sistema de partidos consolidado y una "sociedad fuerte", lo que permitiría la creación de nuevas formas de ciudadanía y, por tanto, reformas del Estado basadas en la participación ciudadana. Como sabemos, estas condicio-

nes son difíciles de encontrar en nuestro continente, donde es necesario cambiar lógicas de acción que están históricamente asentadas y donde prima una matriz "estado-céntrica" (Cavarozzi, 1995). Es, dentro de este marco, que analizamos el caso específico uruguayo, sabiendo que se caracteriza por una sociedad "estadocéntrica", con un sistema de partidos muy consolidado pero con poco desarrollo de instituciones mediadoras diferentes a las ligadas a la producción.

Nuestra hipótesis central es que la descentralización de Montevideo se encontró condicionada por una serie de factores que se relacionan con el sistema político. Para eso, explicitamos algunos *parámetros que han influido en la distorsión de ese diseño* en, al menos, tres niveles: i) el de incidencia del sistema político-partidario en el sistema descentralizado; ii) el de las dinámicas internas del propio sistema; y iii) el de la influencia de la cultura política y las prácticas políticas.

1. Las *características del sistema político* que incidieron en el sistema descentralizado se pueden resumir en las siguientes:

1.1. En referencia a la relación entre sistema partidario y Estado, podemos decir que, en el caso uruguayo, se da: a) una matriz "Estado-céntrica" del sistema político, b) un carácter "partido-céntrico" del sistema político, y, derivada de las dos anteriores: c) el *carácter partidocrático del Estado uruguayo*.

1.2. En referencia a las relaciones centro-periferia del sistema político, po-

demos mencionar el *centralismo del sistema político*, -tanto del Estado como del sistema partidario)⁴⁹.

1.3. La larga *tradición estatal uruguaya* con un patrón de Estado Benefactor, organizado sectorialmente y con una relación paternalista con la sociedad.

1.4. *Características del sistema de partido* que se transforma de bipartidista a pluralista moderado y que se refleja en las *relaciones inter-partidarias*, donde la aceptación por parte del sistema de partidos de la izquierda en una instancia gubernamental se percibe como muy costosa.

1.5. Las *características del partido de gobierno* municipal de Montevideo, que es una coalición de izquierda que incorpora sectores políticos con diversas visiones sobre los mecanismos y las instancias democráticas y concepciones de la relación Estado/sociedad. Estas *relaciones intra-partidarias* marcan, a lo largo de todo el proceso, el diseño del sistema descentralizado.

2. Entre las *dinámicas internas del sistema descentralizado* de la Intendencia Municipal de Montevideo que parecen haber incidido en su funcionamiento podemos mencionar: a) la articulación entre la *lógica vertical-sectorial* y la *lógica horizontal territorial* en la orga-

nización del aparato institucional para el diseño e implementación de políticas públicas, así como para la prestación de servicios, b) la relación entre la *lógica burocrática* y la *lógica política* dentro del *actor político-administrativo* municipal, y c) la relación entre la *lógica militante* y la *lógica ciudadana* que afecta al actor político-administrativo como a los socio-territoriales, lo que requirió y requiere una resocialización de los participantes de base pero también de los tomadores de decisiones, d) la articulación de las *lógicas de los actores político-administrativos* y las de *los socio-territoriales*, y; f) la relación entre la *lógica de gobierno* y la *lógica de oposición* dentro del actor político-gubernamental de influencia central en los primeros años de gestión de la administración de izquierda⁵⁰.

3. Los rasgos principales de la *cultura política de los actores* implicados en el sistema descentralizado serían: a) la *cultura centralista* de la sociedad, el Estado y los partidos; b) el carácter "Estado orientado" o "Estado-céntrico" de la sociedad uruguaya o, dicho de otra manera, la *cultura estatalista* de la sociedad uruguaya; c) la *cultura reivindicacionista* o *clientelista* de los actores socio-territoriales, con lo que esto implica para la integración a proyectos de cogestión

49 Como una de sus manifestaciones, podemos observar el carácter nacional del sistema de partidos o la ausencia total de partidos locales o regionales.

50 Las distintas concepciones de la descentralización y de la implementación de las políticas municipales, no sólo se vieron reflejadas en las relaciones entre los jefes municipales, sino en la Junta Departamental y en la conflictiva relación con el sindicato de trabajadores municipales en manos de algunos grupos de izquierda radical.

o diversos mecanismos participativos⁵¹, f) la *cultura política partidocéntrica, estatista y sectorial de la izquierda uruguaya*, sobre todo de los sectores moderados; g) la reciente **incorporación del discurso "movimientista"** en la izquierda uruguaya⁵², sobre todo en los sectores radicales, que determinó las primeras discusiones sobre el diseño del sistema descentralizado y sigue vigente en la actualidad; h) la *cultura testimonialista y reivindicacionista de la izquierda uruguaya* sin ninguna experiencia de gobierno, por lo menos al principio; i) vinculado al punto anterior, *discurso desvalorizador de la democracia representativa* por parte de los sectores más radicales de la izquierda uruguaya⁵³.

A lo largo del proceso de investigación, hemos ido dando distinto peso a este conjunto de factores explicativos, concluyendo que los fundamentales son los referidos a la incidencia del sistema político partidario nacional en los primeros años del gobierno de izquierda (1.4), las características de la coalición gobernante (1.5) y el peso de la cultura

política partidocéntrica, tanto de las élites como de las bases de nuestra sociedad y del sistema político.

Más allá de los cambios en la participación a través de la votación en las elecciones de los CV, podemos decir que, pese a las debilidades reseñadas del sistema descentralizado y los parámetros que han influido en el diseño institucional, detectamos una serie de **fortalezas características del caso de la descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo.**

Antes que nada, debemos recordar que la "descentralización participativa" de Montevideo no es la descentralización de una política municipal o una forma de participación en una política específica, sino la descentralización del aparato institucional de gobierno municipal, a través del cual se desconcentran diversas políticas⁵⁴, ensayando formas de participación en el diseño e implementación de las mismas y en el propio proceso de diseño institucional.

En primer lugar, hemos reseñado el "*aprendizaje pluralista*" que realizó la izquierda en el gobierno municipal,

-
- 51 Vimos que los actores socio-territoriales no tenían tradición de acción territorial o se vinculaban por medio de mecanismos clientelísticos con el gobierno municipal (Ver González, Mariana, 1995). Hoy estas redes se han desmantelado pero sigue existiendo una actitud reivindicacionista adscripta a una lógica político-partidaria, o personalista. Esta última da lugar, entre otros factores, a la centralidad de la figura del secretario de la Junta Local.
 - 52 Discurso que, incluso, podemos decir que aparece como "importado" en una izquierda con una larga tradición e importante incidencia en organizaciones sociales tradicionales y sectoriales (sindicatos y cooperativas), pero con ninguna práctica a nivel territorial.
 - 53 Este discurso se encuadraría en el enfoque movimientista o basista que mencionamos al principio, en el análisis sobre la evolución de las ciencias sociales aplicadas a lo urbano.
 - 54 Presupuesto, plan de ordenamiento territorial, plan estratégico de Montevideo, políticas sociales de diversa índole, servicios, etc

evolucionando desde una posición voluntarista e idealizadora de los movimientos sociales hacia una posición negociadora con las otras fuerzas políticas, mientras se iba tejiendo la relación con la sociedad a nivel de los distintos Centros Comunales Zonales.

En segundo término, *la participación de los actores implicados* -con distintos pesos relativos- *en el propio proceso de diseño* ha ocasionado las múltiples transformaciones en el sistema descentralizado. Esta es una característica del caso estudiado y, más allá de dar UNA idea de falta de consolidación institucional, podría representar una de sus fortalezas, ya que responde a las características y prácticas de los distintos actores implicados, y no es una receta o una reforma "desde arriba".

Otra de las fortalezas que fue adquiriendo el sistema descentralizado es la *creación de una "cultura de gobierno"* en sus cuadros gerenciales, que se ha deslindado tempranamente de la estructura política de la coalición. Como hemos visto, si bien éste es un factor que contribuye a consolidar una gestión municipal moderna, podemos observar que, más allá de la cultura innovadora arraigada en los tomadores de decisión o cuadros dirigenciales de la IMM, hay una serie de elementos que tienen que ver con la cultura política y las prácticas estatales características de Uruguay. Al interior del aparato del gobierno, una mezcla de lógicas gubernamentales y

de lógicas ideológicas partidarias siguen cruzando la estructura de la IMM, aunque atenuadas con respecto a la etapa fundacional del sistema⁵⁵. Sin embargo, debemos considerar que éste es un proceso no culminado y que el peso de las lógicas político-partidarias hay que entenderlas en el marco de un sistema político partido-céntrico -al que la izquierda no es ajena- y en el de una izquierda altamente ideologizada como la uruguaya, donde la vinculación orgánica a cada partido puede ya no existir pero permanece, sin embargo, la matriz ideológica y las redes de vínculos.

Se ha avanzado en el *reconocimiento de los CCZ por parte de la sociedad local*, sobre todo en las zonas con alto nivel de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y mayor cantidad de población con bajos ingresos. Dentro de la participación limitada (con respecto al total de la población) que estas experiencias participativas tienden a presentar, se ha dado un crecimiento en la participación en la elección de los Concejos Vecinales, incorporando ciudadanos de los partidos tradicionales y a sectores de mayor nivel de ingresos. Este proceso de expansión debería incrementarse independientemente de la participación efectiva en la gestión porque, en sí, representa una legitimidad fundamental para los concejales vecinales que podría equilibrar el peso relativo de los "tres polos" del sistema zonal y fomentar el proceso de "desizquierdización",

55 Aunque estas lógicas gubernamentales se presentan segmentadas por lógicas internas -por Departamentos, Divisiones, Comisiones, etc.- siguen existiendo problemas de implementación del sistema descentralizado que corresponden a lógicas múltiples, ya que las lógicas más ideologizadas o político-partidarias se han atenuado en términos relativos.

al pluralizarse la participación. Iría primando cada vez más la representación de intereses, en función de las necesidades y la capacidad de iniciativa, y atenuándose la político-partidaria, al poder crearse un "mix" de representantes sociales autónomos con otros ligados a los partidos en forma laxa y con grados de autonomía relativa importantes⁵⁶. Más allá de fortalecer el vínculo con la sociedad local, se debería incrementar el peso del polo institucional dotándolo de recursos de diversa índole - capacitación, por ejemplo- para incrementar su eficiencia. Esto facilitaría el difícil equilibrio entre consolidación institucional e innovación institucional, fortaleciendo los dos polos que se presentan más débiles.

Pero, más allá de sus especificidades, a partir de la experiencia de la descentralización en el Gobierno Municipal de Montevideo, podemos esbozar algunas **conclusiones tentativas de utilidad para otras experiencias** de este tipo en nuestro continente. Por un lado, podemos decir que *los procesos de reforma institucional que priorizan la participación como representación de intereses a través de actores sociales en sistemas políticos partidocéntricos, encuentran grandes dificultades y tienen muchas limitaciones para crear redes de enraizamiento social suficientemente fuertes como para aumentar la gobernabilidad local. Por otro lado, que las redes de articulación del Estado con la so-*

iedad creadas por este tipo de descentralización, en un sistema político partidocéntrico, tienden a replicar la pauta del sistema general, partidizando la participación y las nuevas instituciones.

Bibliografía

- AROCENA, José
1995 *El Desarrollo Local: Un Desafío Contemporáneo*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- AROCENA, José Y VENEZIANO, Alicia
1991 "Análisis del municipio en la región y presentación del caso Uruguay". Ponencia presentada al Seminario "El papel de los municipios en la integración", IMM, UCCI, Montevideo.
- ATKINSON, M. & COLEMAN, W.
1989 "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Network in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*. Vol. 19.
- BOSCHI, Renato
1999 "Governança, Participação e Eficiência das Políticas Públicas; Exame de Experiências Municipais no Brasil" IUPERJ, Recife.
- CAETANO, G.
2000 "El proceso electoral de 1999 y la recolocación de la política uruguaya" en Instituto de Ciencia Política, *Elecciones 1999/2000*, EBO, Montevideo.
- CASTELLS, Manuel
1981 *Crisis Urbana y Cambio Social*. Siglo XXI, Madrid,
- CAVAROZZI, M.
1995 "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina" en Reyna, José L.(comp) *América latina a fines de siglo*. FCE, México

56 Si esto se logra, aún queda planteada la necesidad de fortalecer la participación en la gestión no sólo de sectores organizados de la sociedad, sino de sectores no organizados, pero que gozan de una representatividad social importante al representar nodos de redes que se tejen en la sociedad local

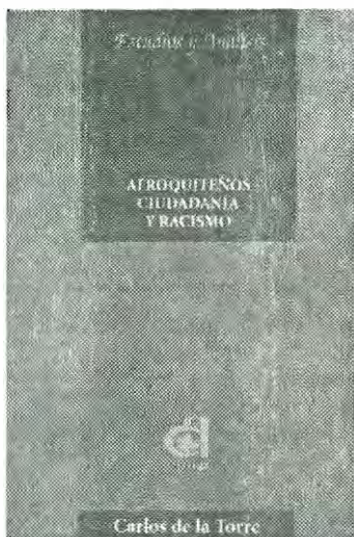
- CHARBONNIER, B. Y Noella PÉREZ
1992 "Posicionamiento público de los actores políticos frente a los CCZ, participación y descentralización municipal 1990-1992", CIEDUR, Montevideo.
- COHEN, J. Y J. ROGERS
1995 *Associations and Democracy*. London, New York, Verso.
- CORAGGIO, J. L.
1991 *Ciudades sin Rumbo*, Ed. SIAP/Ciudad, Quito.
- CORAGGIO, J. L.
1994 "Propuesta descentralizadora: Límites y posibilidades" en *Descentralización y Participación Ciudadana*. AEC/IMM/CAM, Montevideo.
- DINIZ, Eli
1995 "Gobemabilidade, Democracia e Reforma do Estado. Os desafios da Contrucao de una Nova Orden no Brasil dos anos 90", Dados, No 3, Rio de Janeiro.
- EVANS, Peter
1995 *Embedded Autonomy: States And Industrial Transformation*. Princeton University Press, New Jersey.
- EVANS, Peter
1997 "The Eclipse of the State: Reflexions on Stateness in an era of Globalization". en *World Politics*, Vol. 50.
- FISHER, Tania
1997 *Gestão Contemporanea, Cidades Estrategicas e Organizacoes Locais*. Fund. Getulio Vargas. Rio de Janeiro.
- GONZÁLEZ, M.
1995 "¿Sencillamente vecinos?: Las Comisiones Vecinales de Montevideo: impactos del Gobierno Municipal sobre las formas tradicionales de asociación", Tesis de Doctorados IUPERJ, Rio de Janeiro.
- HAGGARD, S
1996 "A Reforma do Estado na América Latina", en Langoni, C. (org.): *A Nova América Latina*. FCV, Rio de Janeiro.
- LOCKE, R. M.
1995 *Remarking The Italian Economy*. New York, Cornell University Press.
- MANN, M.
1993 *The Sources of Social Power*. Cambridge University Press. New York.
- MIDAGLIA, C.
1992 "La descentralización desde la perspectiva del sistema político", Paper, CIEDUR, CIESU, FESUR, Montevideo.
- MOREIRA, C. Y A. VENEZIANO
1995 "Intergovernmental relations in Uruguay", en Stuar Nagel (comp), *Political Reform in Developing Nations*, Illinois University Press,.
- MOREIRA, C.
2000 "Las paradójales elecciones de fin del siglo Uruguay. Comportamiento electoral y cultura política", en Instituto de Ciencia Política, *Elección 1999-2000*, EBO, Montevideo.
- LANZARO, J.
1993 *La "Segunda Transición" en el Uruguay*. FCU, Montevideo, 2000. OATES, W. "Fiscal federalism and economic development", *National Tax Journal* N° 2.
- O'DONNELL, G.
1993 "On the State, Democratization and some conceptual Problems: a Latin American View with Glances at some Post communist Countries", in Lawrence Whitehead (ed) *Economy Liberation and Democratization: Explorations of the Linkages, World Development, Special Issue*. Pergamon Press, New York.
- PÉREZ PIERA, A.
1995 "Montevideo: la trama descentralizadora. El mojón inicial". Ponencia presentada al "Encuentro regional de políticas de juventud", Montevideo.
- PUTNAM, R.D.
1996 *Comunidade e Democracia: Experiencia da Italia Moderna*. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro.
- RHODES, R. A.
1988 *Beyond Westminster and Whitehall*, London Sindney Wellington, Londres.
- RODRIGUEZ LLASANTE, T.
1994 *Las Ciudades Hablan*. Nueva Sociedad, Caracas.

- SUBIRATS, J.
1989 "Articulación de intereses en la esfera pública", *Revista Política y Sociedad* No 3. Madrid.
- TAVARES, M.C. Y FIORI, J.L.
1993 *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. Paz e Terra. Rio de Janeiro.
- VENEZIANO, A.
2001 "Las redes de participación en el sistema descentralizado de la Intendencia Municipal de Montevideo: un estudio de las elecciones locales", en Laumaga, María E. (comp.) *La geografía de un cambio. Política, Gobierno y Gestión Municipal en Uruguay*. EBO. Montevideo.
- VENEZIANO, A.
2000 "La reforma constitucional y su impacto sobre la descentralización municipal y local en Uruguay" en *Revista Prisma* No 13.
- VENEZIANO, A.
1999b "Escenarios y desafíos para la descentralización en Uruguay a partir de la reforma constitucional de 1997" en *Sociedade e Debate* No 4, UCPEL.
- VENEZIANO, A.
1999a "La Descentralización en las Ciencias Sociales de lo Urbano". Documento de Trabajo No 14, FCS, UROU, Montevideo.
- VENEZIANO, A.
1996 "La transición a la poliarquía: la omisión de los actores" en *Cuadernos de Ciencias Sociales* No 11, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.
- VENEZIANO, A.
1991 "La descentralización del Departamento de Montevideo: Análisis de su marco normativo". Instituto de Estudios Municipales, Intendencia Municipal de Montevideo y CONICYT, Montevideo.

PUBLICACIÓN Caap

Serie: Estudios y Análisis

AFROQUITEÑOS: CIUDADANÍA Y RACISMO **Carlos de la Torre**



El funcionamiento del racismo, que victimiza a los negros urbanos, tomando como estudio de caso a los que viven en la ciudad de Quito, guía de los problemas estudiados.

Invisibilizados, agredidos, los negros urbanos, son segregados socialmente.

El cotidiano racismo que los califica, impide su reconocimiento como ciudadanos y revela que en el

Estado y la sociedad se viven realidades que alimentan la desigualdad e impiden la democracia.

En el capítulo final se discute las similitudes y diferencias con el racismo que son objeto los indígenas.