

**INNOVACIÓN DE LA GESTIÓN
MUNICIPAL: DESCENTRALIZACIÓN
PARTICIPATIVA DEL GOBIERNO DE
MONTEVIDEO (1990-2002)**

SÍNTESIS

Este trabajo pretende exponer la investigación empírica de la experiencia de la Descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) para aportar a la reflexión sobre este tipo de experiencias y, en forma más general, sobre las formas de articulación Estado/sociedad dentro del tema de la reforma del Estado a nivel municipal. En ella estudiamos la reforma plasmada en el diseño institucional del aparato político-administrativo del gobierno de Montevideo, para analizar el nivel de logro en el objetivo que se propuso: promover la participación ciudadana. Detectando y analizando las redes mediante las cuales se gobierna y de articulación entre el Estado y la sociedad se pretende demostrar que el éxito de los procesos de reforma estatal que priorizan la representación de intereses depende de las características del sistema político en que operen.

ABSTRACT

This paper elaborates on the empirical experience of Decentralization the Municipality of Montevideo (IMM) to contribute to the reflection on such experiences and, more generally, on the forms of joint State / Society within the issue of government reform at the municipal level. Here we study the reform embodied in the design institutional political-administrative apparatus of the government of Montevideo, to analyze the level of achieving the goal you set out: to promote citizen participation. Detecting and analyzing networks through which governs and articulation between the State and Society seeks to demonstrate that the success of the reform processes that prioritize state representation interest depends on the characteristics of the political system in which they operate.

Palabras clave: descentralización, participación, municipal, innovación, gestión local, gobierno local

Key-words: decentralization, participation, municipal, innovation, urban management, local government

Recibido: 14 Septiembre de 2007
Aceptado: 23 de Noviembre de 2007

ENFOQUES DE LAS CIENCIAS SOCIALES Y NUESTRO ABORDAJE TEÓRICO

Dentro de las últimas teorizaciones acerca de la reforma del Estado, 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. Son teóricos “neoinstitucionalistas histórico-estructurales”¹ que se muestran preocupados por las transformaciones de la forma de acumulación, por los nuevos problemas de gobernabilidad y por la reforma estatal concibiendo al Estado “no como problema sino como solución” (Evans, 1993). Este enfoque se plantea el tema de la gobernabilidad de una manera radicalmente diferente a la anterior: como la “autonomía del Estado”, en términos de capacidad de diseñar e instrumentar políticas públicas, como capacidad de enfrentar problemas de acción colectiva otorgando sustentabilidad política a la implementación de las políticas públicas (Deniz, Eli, 1995; Atkinson & Colleman, 1989). Esta conceptualización se opone a la “captura” del Estado por parte de grupos de interés pero también a los planteamientos de “insularidad burocrática” que pregonan la necesidad de concentración de poderes en el Ejecutivo. Ese enfoque es el que ha orientado nuestra investigación ya que su aporte sobre la autonomía del Estado nos permite ver las relaciones entre instituciones y sociedad no como un juego suma cero, sino como articulaciones o círculos virtuosos (ver Atkinson & Colleman, 1989; Mann, 1984; Evans, 1995). En definitiva, se ve al Estado como una “arena” de juegos de intereses presentándose diversos conceptos entre los que destacamos el de “autonomía enraizada” (Evans, 1993): la burocracia o los tomadores de decisiones del Estado no sólo no deben estar aislados de los intereses sociales sino estrechamente vinculados con todos ellos no sólo por mecanismos de representación clásica sino por representación de intereses no con criterios corporativos sino por medio de policy-networks.

La autonomía del Estado no es ni puede ser equivalente a neutralidad estatal, por el contrario, sólo articulando redes y arenas de negociación de los distintos intereses sociales se resuelven los problemas de acción colectiva de las políticas públicas. Los actores y las lógicas enraizadas (o inseridas) en determinadas redes de intereses con un referencial institucional (policy network o redes institucionales) y por los social network (redes de intereses) están relacionados en mallas creando redes socio-políticas que son fundamentales a la idea de “enraizamiento”².

Se trata de innovadores mecanismos de participación, de redes socio-políticas que permiten un mayor grado de “accountability” y de responsabilidad de la ciudadanía. Esta responsabilidad y ese control sobre los políticos implica una “cultura cívica” que haya acumulado, a lo largo de la historia, “capital social” definido en términos de Putnam (1996). Este capital nos habla de las redes que se tejen en la sociedad y “se corporizan en situaciones horizontales de participación cívica que favorecen el desempeño del gobierno” (Putnam, 1996)³ haciendo que a una sociedad fuerte le corresponda un Estado fuerte. Con esta concepción la descentralización sería 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, 1993).

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

2/ Locke (1995) sostiene que los acuerdos y las negociaciones entre actores están “enraizadas” en una estructura más amplia de relaciones personales e intercambios sociales.

3/ Putnam (1996) nos dice que estas redes horizontales sólo son posibles allí donde existe “capital social” acumulado, que se manifiesta en un alto grado de asociativismo y de cooperación como pautas que se constituyen a lo largo de procesos históricos.

REFORMA DE ESTADO Y CIENCIAS SOCIALES APLICADAS A LO URBANO: UNA VINCULACIÓN PENDIENTE

Hemos intentado reseñar lo que se ha avanzado en la literatura sobre reforma del Estado pero existen pocos estudios con estos enfoques que se apliquen al análisis de la descentralización.

Por otro lado, los enfoques que abordan la descentralización desde las ciencias sociales que estudian lo urbano están siendo revisados teóricamente a la luz de las limitaciones de las políticas descentralizadoras implantadas en el sur de Europa, tanto en la prosecución de algunos de sus objetivos como en la solución de algunos nuevos desafíos planteados por una economía globalizada, así como en los problemas de “governabilidad urbana” que han aparecido en las grandes metrópolis post-industriales (Veneziano, 2002). Esta revisión implica avanzar en la construcción de nuevas conceptualizaciones que confluyan para explicar lo urbano con una visión global e integrada desde una perspectiva transdisciplinaria. Se trata de repensar el Estado y su relación con la sociedad integrando una ciencia política que vuelve a ver lo urbano trascendiendo lo estatal y aportando, desde su especificidad, al análisis integral del tema. Para esto comienza a trascender la concepción restringida de lo político, basada en el juego racional de los actores, incorporando al análisis de los recursos institucionales y organizacionales y al de la capacidad de negociación de los actores las dimensiones simbólicas relacionadas con las identidades y los valores que portan estos actores⁴. En estos enfoques en construcción se tiende a superar algunas falsas dicotomías en las que se planteaba el debate sobre los temas urbanos. Se trata de buscar las complejas formas de articulación entre 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.

Nuestro abordaje sobre la descentralización es el de la Reforma del Estado en los términos manejados por el enfoque neo-institucionalista histórico-estructural y las nuevas tendencias de las ciencias sociales aplicadas a lo urbano descritas anteriormente. Más allá de que la descentralización es un fenómeno de múltiples dimensiones⁵ tiene una dimensión político-institucional—que es la que nos interesa trabajar— relacionada con la división político-territorial del Estado y con la distribución horizontal-territorial del poder en éste y entre él y la sociedad. Esto último, claro está, hace a la participación.

Antes, es necesario precisar que tanto la centralización como la descentralización pueden considerarse como dos formas de organización político-territorial y económico-territorial del Estado. Como tales pueden servir, por un lado, a distintos fines según el proyecto histórico-social y político en que se enmarquen y, por otro, toman distintos contenidos según los paradigmas teóricos en que se inspiran teniendo diferentes visiones del Estado y de su relación con la sociedad civil. Por lo tanto explicitaremos, de manera sucinta, algunos elementos conceptuales que enmarcan nuestra visión sobre el tema de estudio.

4/ Ejemplos de este tipo de enfoque los constituyen Rodríguez Villasante, 1993 y 1996; Boisier, 1992; De Mattos, 1989 y 1990; Arocena, 1995; Coraggio, 1990 y 1994 y Boschi, 1997. entre otros.

5/ Dimensión económica ligada al desarrollo local, social relacionada con la distribución socio-demográfica de la población y a los regionalismos e identidades culturales territoriales, y política vinculada a la distribución del sistema de político que incluye el Estado y el sistema de partidos y actores socio-territoriales relevantes políticamente (Veneziano, 1999a).

La descentralización se define, a los efectos de nuestra investigación, como forma institucional que se da el Estado para la producción de políticas públicas; y será concebida, por tanto, como una transformación institucional más dentro de las de reforma del Estado.

1. En la medida en que es una forma de producción de políticas públicas, se puede analizar como dirigida a satisfacer las demandas de prestación de servicios y de determinados bienes. Es el tema de las "políticas descentralizadas" que implica una reforma del Estado cuando éste viene diseñando e implementando sus políticas en forma centralizada según una 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 políticas apuntando a consolidar la gobernabilidad local (Diniz, 1995), en la medida en que otorga una legitimidad por resultados.
2. Como transformación institucional 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. Esto es lo que se conoce como "la política de descentralización", pero es sólo una de sus dimensiones. Si el diseño institucional busca o no la representación de distintos intereses es fundamental para la determinación de la capacidad del Estado. De allí la importancia de que esté enmarcado en un proyecto político con determinada visión sobre la relación Estado/sociedad. Así, la descentralización como diseño institucional puede estar en relación con la gobernabilidad ya que el Estado tiende a organizarse a sí mismo para fomentar la creación o la capitalización de redes horizontales de cooperación a nivel de los actores socio-territoriales potenciando el "capital social" (Putman, 1996) y obtener la legitimidad por procedimientos.

Partimos, así, 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 y la instrumentación de políticas públicas y en el propio diseño institucional. La descentralización como diseño institucional del Estado, entonces, también se vincula a la participación⁶.

Bajo esta concepción de descentralización como diseño institucional, descentralizar implica, por un lado, alterar el sistema de intermediación de intereses y de las modalidades que asume la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y, por otro, una transformación de la estructura institucional del Estado para cumplir la función gubernativa. Supone un proceso de creación de redes mediante las cuales se gobierna y 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 en donde los distintos actores manipulan recursos (legales, organizacionales, financieros, políticos e informacionales) para maximizar su influencia. Ellas se desarrollan dentro de una red gubernamental (policy network) como complejo de organizaciones, grupos e individuos que están conectados por dependencia de recursos. En estas redes no se producen sólo relaciones corporativas a través de organizaciones estructuradas, sino que se establecen relaciones

6/ 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, con el fin de la conformación del gobierno (en el sentido de Joseph Schumpeter o Robert Dahl); y como representatividad de intereses sociales a

través de la participación de los actores socio-políticos (grupos, organizaciones e individuos) en el diseño e instrumentación de las políticas públicas e, incluso, en el propio proceso de reforma o diseño institucional.

de intereses que designan el cuadro en el cual se da la toma de decisiones sobre políticas públicas⁷. 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 gobierno que cumplen la función de articulación con la sociedad local y que participan en el diseño e implementación de políticas públicas.

CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA

Se puede constatar una crisis de legitimidad del sistema político en su conjunto que plantea problemas de eficiencia y legitimidad al Estado que se ve cuestionado en su capacidad de instrumentar 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”. Se critica, por otra parte, su capacidad de incorporar ciudadanía mediante mecanismos distributivos pero también por medio de mecanismos de representación y participación. Y esto tanto desde los sectores que reivindican la participación de los movimientos sociales como desde los que dejan lo político reducido al mínimo frente al mercado. Estos planteos se dan en el marco de: por un lado, globalización de la economía y formación de bloques políticos supranacionales y, por otro, del auge de los localismos, autonomismos y regionalismos y del 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 los años sesenta): Estado Benefactor, organizado bajo criterios centralistas y sectoriales; políticas que priorizaban la distribución del ingreso y el estímulo al mercado interno; y, en lo específicamente político, los modelos de democracia que privilegian la representación a través del voto y los actores partidarios, o los modelos que incorporan otros actores bajo una modalidad de tipo corporativo-estatal o populista. Esta ruptura dio lugar, en el plano de las políticas económicas, a los intentos neoliberales de refundación de un orden socio-económico en la década de los setenta y ochenta que no han logrado conciliar la reconversión del modelo de acumulación y la reducción del Estado a su versión mínima. En una dimensión propiamente política esto se corresponde con un modelo neoconservador de sociedad que implica una “democracia mínima”, de carácter excluyente, y la desarticulación de los actores colectivos tradicionales. En síntesis, asistimos a una crisis de múltiples dimensiones: del modelo de acumulación; de representación de los actores del sistema político y de su forma de articulación con la sociedad que significa la democracia; de eficacia y eficiencia del Estado que redefine su rol; y de desarticulación y reconstrucción de los actores sociales.

A nivel de los gobiernos locales esta crisis de múltiples dimensiones se manifiesta con características singulares ya que partimos de una visión del municipio como una red donde se vinculan el Estado, en su expresión político-territorial; el gobierno, en una instancia periférica; y los actores políticos y socio-económicos de la sociedad local. Pero esta crisis tiene una dimensión local también porque la descentralización implica una determinada articulación global/local y centro/periferia que se manifiesta en la relación de los municipios con el resto del Estado y con el sistema político nacional. En este sentido

7/ En concordancia con este marco conceptual hemos optado por una metodología de relaciones intergubernamentales y relaciones centro-periferia (Rodhes, 1988) y de policy network que es consistente con la idea de “enraizamiento” —embeddedness— (Evans, 1995) de nuestro marco conceptual.

se viene dando, en el terreno cultural, una “revitalización de lo local” (y de la “vida cotidiana”) que ha producido un mayor distanciamiento del ciudadano de los grandes problemas políticos redefiniendo las identidades colectivas y de los actores sociales. A esto se suma, en lo político, el fortalecimiento de las instancias supranacionales mediante procesos de integración económicas regionales, por un lado, y una “municipalización de las políticas públicas”, por otro. Esto último significa que se da un traslado de competencias y responsabilidades hacia los gobiernos subnacionales o locales que comienzan a trascender sus funciones tradicionales, transformando así la relación entre el Estado y el ciudadano a nivel local.

Tanto en el debate político como en las políticas descentralizadoras implementadas se puede percibir que éstas pueden, por un lado, contribuir a procesos de transformación del Estado en sentido neoconservador buscando otorgarle funciones privatizantes y de “gobernabilidad” al sistema desviando los conflictos sociales que presionan al “centro” a niveles donde es más fácil reducir el rol del Estado. Se deja, por tanto, en manos de actores con mayor poder dentro de la sociedad local la resolución sus problemas con lo cual el Estado se “minimiza” en beneficio del mercado. Pero, por otro lado, la descentralización también puede enmarcarse en un proyecto de reforma integral del Estado que busque su democratización para lograr una mejor distribución del ingreso y una mayor participación de los distintos actores socio-políticos en el proceso de toma de decisiones⁸. Por tanto se deben problematizar las fórmulas que ligan, en el discurso político, la descentralización con el incremento de la participación política y social y, en general, 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, de la sociedad y de la relación entre ambos.

Lo local en Uruguay

Nosotros nos centraremos en la descentralización local —hacia las zonas en Montevideo— pero somos conscientes de que ésta está estrechamente ligada a la descentralización nacional —del gobierno nacional a los departamentales— en general. Previamente es necesario decir que el Estado, la cultura política y el sistema político uruguayo en general nacieron 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 el predominio de las corrientes a favor de la planificación central dentro de los enfoques desarrollistas predominantes. Sin embargo, hoy se pueden detectar una serie de elementos que revelan una tendencia contrapuesta en función de la cual los gobiernos municipales, de hecho, expanden el ejercicio de sus competencias superponiéndose a las nacionales: políticas sociales, políticas productivas, y políticas culturales fundamentalmente. Uruguay se suma así a la tendencia de “municipalización” de las políticas públicas que se dan a nivel internacional.

8/ Sin embargo, muchas veces, desde algunos sectores políticos de izquierda —cuyo discurso coincidiría con esta segunda visión— se desprecia la participación político-electoral y el rol de los actores partidarios, descreyendo de ellos y del Estado. En ese intento de “minimizar” el Estado en pro de la “sociedad civil” se da lo que hemos denominado

“coincidencia involuntaria”, en los hechos, con los planteos neoliberales y neoconservadores que pretenden prescindir del Estado (Veneziano, 2002).

9/ Esta nueva Constitución propone un modelo que hemos dado en llamar “descentralización-centralizada” (Veneziano, 2000 y 1999b) que, si bien reconoce la dimensión nacional y local del Estado, plantea una serie de desafíos para los Gobiernos Departamentales en cuanto a su autonomía para el diseño y la implementación de políticas públicas.

En Uruguay está planteado el problema de la reforma del Estado en cuanto a sus funciones económicas y el de la reforma del sistema político. La nueva Constitución —aprobada en 1996— presenta un conjunto de normas referidas a la descentralización a nivel nacional y a nivel local⁹. Por otra parte, se viene llevando a cabo una descentralización a nivel propiamente local, como en Montevideo o en algunos departamentos 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 uruguaya donde la tradición centralista ha sido, y todavía es, muy fuerte.

En este contexto, la descentralización de Montevideo se puede ver como una reforma del Estado que tiene un carácter fundacional en el marco de la integración plena de la izquierda al sistema político. La Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) ha realizado la reforma implantando 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 que 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 una instancia de gobierno en 1990, planteándola como medio para la participación ciudadana¹⁰.

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO

La descentralización del Gobierno Departamental de Montevideo se inició en 1990 dividiendo en dieciocho zonas su territorio e instalando los Centros Comunales Zonales (CCZ) como unidades político-administrativas desconcentradas. Dentro de cada CCZ se crearon organismos de participación social (Concejos Vecinales-CV) y de representación política (Juntas Locales-JL) que, junto al Departamento de Descentralización de la IMM forman lo que llamaremos “sistema descentralizado”¹¹

La participación de la ciudadanía se lleva a cabo a través del 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, los ediles locales así como representantes de las organizaciones sociales y vecinos individuales hicieron una evaluación conjunta del proceso de descentralización y de las políticas descentralizadas. Por otro lado, el Intendente junto a su gabinete se reúne por lo menos una vez al año con los CV y ediles locales de todos los CCZ recogiendo iniciativas, demandas y quejas para el balance de gestión, y cada cinco años para el presupuesto quinquenal. En las políticas descentralizadas, fundamentalmente en las políticas sociales (mujer, jóvenes, salud, tercera edad) así como las políticas de promoción social y una serie de servicios desconcentrados se llevan a cabo convenios de

10/ 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 políticos (Moreira/Veneziano, 1995). Además, es de suponer que los partidos tradicio-

nales percibían la descentralización como una alternativa a las redes políticas clientelares con que operaron a lo largo de la historia y que tienen una dimensión territorial en tanto ámbito de reclutamiento del voto.

11/ La descentralización implicó, además, transformaciones de envergadura como la reforma de todo su aparato administrativo para crear el Departamento de Descentralización que es paralelo a los Departamentos administrativos internos, de obras y servicios, de cultura y de algunas políticas sectoriales.

coestión con organizaciones no gubernamentales u organizaciones sociales. Pero también se ha impulsado la participación en el diseño del Presupuesto Quinquenal, en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los Planes Estratégicos Zonales.

Diagnóstico general del sistema descentralizado

Buscando el entramado de redes formales e informales que se tejen sobre el formato institucional estudiamos el “sistema descentralizado” (Departamento a nivel central de la IMM y los dieciocho CCZ con sus órganos administrativos, políticos y sociales) incluyendo a los actores político-territoriales que son los actores socio-territoriales imbricados en el gobierno zonal (concejales vecinales) y cumplen la función de articulación con la sociedad y participan en el diseño y la instrumentación de las políticas públicas. Hemos detectado, dentro de este sistema, una serie de problemas que podemos agrupar en distintos niveles.

1. **Tensión centralización/descentralización, sectorial/territorial.** A nivel de las relaciones del aparato central (Departamento de Descentralización) y el aparato descentralizado (CCZ) presenta algunas dificultades propias de esta tensión, característica de toda organización estatal de base territorial, entre los principios de centralización y descentralización. Este es un problema de relaciones intergubernamentales (centro-periferia) que refleja las inercias entre un Estado tradicionalmente organizado con una lógica sectorial/vertical que intenta integrar la territorial/horizontal.
2. **Fragmentación de la demanda vs visión global de la ciudad.** A nivel de los CCZ se puede detectar una tendencia al encerramiento en las demandas zonales perdiendo la perspectivas global de la ciudad y su necesaria priorización. Si bien se ha avanzado en la corrección de estas tendencias (gracias a la aplicación de metodologías de planificación estratégica) este avance concierne a los sectores más participativos de la comunidad, mientras que se puede constatar la tendencia al particularismo o fragmentación de las necesidades en la base social. Y esto puede incrementarse si se logran mayores niveles de participación e involucramiento ciudadano.
3. **Diseño institucional: relaciones entre los polos político, social e institucional.** En cuanto al relacionamiento interno a los CCZ entre el “polo institucional” (director de servicios y funcionariado técnico, administrativo y de servicios), el “polo político” (Junta Local y Secretario) y el “polo social” (Concejo Vecinal) se presentan tensiones que podemos atribuir a las diferentes formas de legitimidad que los fundamenta, a los diversos tipos de actores que interpelan y a las formas de democracia que implican. El actor político (JL) pertenece a la estructura de gobierno de la IMM pero tiene una conformación político-partidaria que integra a partidos de la oposición, que representa el pluralismo político y representa la democracia representativa. Los Concejos Vecinales constituyen un órgano de articulación entre la sociedad civil y el gobierno municipal por las funciones que se les otorgan; están conformados por representantes de organizaciones sociales o de los vecinos que tienen una legitimidad vinculada a la representación de intereses y más acorde con los nuevos planteos de democracias participativas pero como son electos en forma directa, por voto universal y secreto, por el electorado de cada zona, tienen una legitimidad que se vincula a mecanismos de representación clásicos¹². A su vez, en el proceso de

12/ En este sentido es interesante la comparación con el Orçamento Participativo de Porto Alegre, donde más que representantes electos por voto universal, existen delegados –generalmente mandados– de las organizaciones sociales.

descentralización el diseño institucional inicial fue incorporando y fortaleciendo las Comisiones Temáticas que trabajan políticas y problemáticas específicas representando la articulación entre la lógica territorial-horizontal con la lógica sectorial de las políticas públicas. Estas Comisiones han incrementado los niveles de participación ya que se acercan más a los problemas de la comunidad, pero representan el riesgo de la territorialidad de las políticas. Por último, en lo que respecta a este tema es interesante observar que el relacionamiento de estos componentes del sistema descentralizado ha ido cambiando en el propio proceso de implantación de la descentralización y se han definido y re-definido roles, actividades y funciones entre los tres polos y los actores que los ocupan, no sólo en el organigrama sino en el sociograma que van definiendo con sus prácticas cotidianas (esto lo tratamos especialmente en Veneziano, 2002).

4. **Relación CCZ/sociedad local.** Se ha podido detectar una tendencia al “ensimismamiento” de los Concejos Vecinales que caracteriza todo proceso de institucionalización de la participación. El rol de los concejales vecinales es, por un lado, identificar las demandas locales y plantear iniciativas y, por otro, priorizar junto a los vecinos las obras, políticas y servicios así como incentivar las iniciativas locales o la cogestión de determinados servicios. Esto, sumado a que los candidatos a concejales son propuestos por organizaciones sociales o por firmas de ciudadanos, implicaría un intenso relacionamiento con el tejido social (organizaciones sociales y redes sociales más o menos formales) y la ciudadanía local. Sin embargo, este relacionamiento se ha ido debilitando por distintas razones: por la confusión de roles internos al sistema descentralizado, por los requerimientos del trabajo cotidiano en el propio CV y en el CCZ; por falta de capacitación para muchas de las múltiples tareas que enfrentan; y, muchas veces, por la interferencia de la lógica política —profundamente arraigada en nuestro sistema político partidocéntrico— con la lógica socio-territorial que caracteriza su tipo de representatividad y su rol en el sistema descentralizado.
5. **Yuxtaposición de agencias estatales en la gestión pública sobre el territorio: delimitación de las demandas o nuevo rol para los Concejos Vecinales.** Dado que nuestra capital es un territorio metropolitano, es un espacio de gestión compartido donde intervienen diversas agencias estatales no sólo territoriales sino sectoriales que corresponden a gobiernos a nivel nacional, departamental y local. En un contexto de “municipalización de las políticas” que caracteriza tanto a los gobiernos latinoamericanos como europeos se ha podido detectar una nueva problemática que también surge de la consolidación y legitimidad de los CCZ frente al sistema político y frente a otras agencias estatales como instancias que incrementaron la eficiencia de la gestión territorializada de las políticas. Ante la falta de organización territorial y enraizamiento social de las agencias estatales los únicos espacios donde los ciudadanos pueden plantear sus denuncias, demandas, intereses e iniciativas son los CCZ. Esto ha hecho que se transformen en un centro de referencia de la comunidad local —sobre todo los que tienen un alto nivel de NBI— para canalizar esas demandas que no siempre pueden ser satisfechas por el Gobierno Departamental ya que excede sus competencias e implican áreas de interferencia con otras agencias. Ante este tipo de problemas y dada la aún conflictiva relación entre el Gobierno Departamental de Montevideo y el Gobierno Nacional, así como los límites jurídicos y fiscales, la IMM ha desarrollado una serie de políticas sociales

dando lugar a la “atención primaria” de los problemas planteados y los CCZ, fundamentalmente los CV, se pueden terminar transformando en canalizadores de demandas e iniciativas hacia otras agencias estatales. Esto plantea problemas no menores a la hora de diseñar e implementar políticas públicas ya que da cuenta de las relaciones intergubernamentales entre la Intendencia Municipal de Montevideo y las instancias estatales del gobierno central (relaciones centro-periferia a lo interno del Estado uruguayo). Ante este desafío se plantean dos posiciones: por un lado, que los CCZ deben asumir ese rol de canalización de las demandas derivando a las agencias pertinentes las que no correspondan a sus competencias, y por otro, que los participantes en los Concejos Vecinales, Comisiones Temáticas, equipos de planificación estratégica deben delimitar el ámbito de acción municipal y restringirse a él.

Problemas de diseño del sistema¹³

En función del diagnóstico realizado podemos decir que, en el caso de la descentralización de Montevideo, se da la particularidad de que el diseño del propio sistema descentralizado ha sido uno de los temas centrales de discusión y evaluación por parte de los actores socio-territoriales. Esto, sumado a que este diseño institucional es producto de una serie de negociaciones con el sistema político, ha traído como consecuencia sus diversas transformaciones a lo largo de estos doce años. A su vez, ha sido producto de diversas concepciones dentro de la propia coalición gobernante a nivel departamental que presenta diferencias con respecto a la descentralización, a las formas y actores de la participación y a la propia definición de democracia.

La evolución del sistema descentralizado

El diseño y la instrumentación del sistema descentralizado de la IMM ha pasado por diversas etapas que se relacionan con el aprendizaje por la izquierda de la gestión gubernativa y con el bloqueo desde el sistema político que se hizo al proceso de descentralización. Resumiendo brevemente podemos decir que este proceso pasa por cinco etapas claramente marcadas:

1. La génesis del diseño (1989-1990) se da en el año anterior a la asunción al gobierno de Montevideo del Frente Amplio cuando se discute internamente la conformación de los órganos descentralizados. Es una etapa de negociaciones intrapartidarias que se ve afectado por la escisión del PGP (Partido por el Gobierno del Pueblo) que representaba su sector más moderado. Los llamados “sectores moderados” (incluyendo el PGP) planteaban la creación de organismos zonales con tres polos: Juntas Locales, Asambleas Deliberantes (equivalentes a los Concejos Vecinales) y delegado del Intendente. Los sectores llamados “radicales” proponían el diseño de CCZ sin las JL. Desde ese momento ya se podían percibir las diferencias en cuanto al rol a cumplir por los partidos y a su visión de democracia donde se discutía sobre “democracia participativa” y “democracia representativa” como términos opuestos. Esta discusión, después del triunfo del Frente Amplio en el año 1989, se ve saldada a favor de la segunda posición no sólo por el retiro del PGP sino por las características del liderazgo del primer Intendente, T. Vázquez (Veneziano, 1993 y 1995)¹⁴.

13/ Para analizar el diseño institucional del sistema descentralizado hemos focalizado en las redes políticas (policy networks) que se desarrollan a lo interno de los gobiernos locales (CCZ) tomando como contextuales las redes políticas que lo relacionan con el aparato central del sistema (Departamento de Descentralización) y las redes socio-políticas o

socio-institucionales que lo relacionan con los actores sociales.

14/ Esta diferencia interna entre los distintos sectores de la coalición gobernante va a marcar durante mucho tiempo la gestión municipal ya que para los sectores radicales lo local se transformó en un espacio importante para su desempeño, mientras que para otros el espacio más importante es 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. Este decreto fue una de las primeras medidas tomadas por el Intendente que no tomaba en cuenta el diagnóstico del tejido social de base necesario para implementar este tipo de políticas. Se pensaba que al abrir canales de participación dentro del Estado los “vecinos” iban a participar espontáneamente sin percibir que en Uruguay no hay tradición de organizaciones sociales territoriales sino más bien sectoriales. Este voluntarismo fue tanto de parte del gobierno como de la base frenteamplista que salió de los Comités de Base o de la Central Sindical a los CCZ como si la militancia político-partidaria o sectorial fuese lo mismo que la acción socio-territorial. No se percibió, por último, que la identidad de los montevideanos no pasaba por la de “vecino” sino por la de “ciudadano-votante” o “militante” partidario o sindical y que esto implicaba una transformación cultural de envergadura que requiere experiencia en el trabajo territorial por largo tiempo ya que implica nada menos que cambiar identidades y lógicas de acción colectivas. Pero, por otro lado, este período es el de la “cohabitación” entre el gobierno nacional en manos del Partido Nacional y el gobierno de Montevideo en manos de la izquierda, que presentó altos niveles de conflictividad y de bloqueos de parte del primero (Moreira y Veneziano, 1990). Desde el sistema partidario se intentaban bloquear todas las iniciativas de la IMM y la política más resistida fue justamente la de descentralización, no sólo porque omitía a los actores partidarios en un sistema político partidocéntrico, sino porque implicaba un cambio radical en las formas de relacionamiento con la sociedad y atentaba contra las redes clientelares que relacionaban a los partidos tradicionales con su base social.

3. Aprendizaje pluralista de la izquierda (1990-1993) y tolerancia hacia la oposición de parte del sistema político. Es así como se llega a la impugnación constitucional del decreto de descentralización por parte de los partidos tradicionales pero, 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 dejando a las mismas personas. Por otro lado, 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 y expertos constitucionalistas. Se inicia un largo proceso de negociación interpartidaria que culmina con el diseño actual del sistema descentralizado en 1993 (Veneziano, 1995). De alguna manera, en este diseño original se pauta la futura inversión del triángulo a la que haremos referencia ya que se otorgan facultades decisorias a las Juntas Locales y consultivas, de iniciativa y control a los Concejos Vecinales aunque a ambos organismos se les presenta al mismo nivel de importancia en el organigrama. Pero lo fundamental de esta etapa es que la izquierda hace un aprendizaje pluralista de negociación, trascendiendo su voluntarismo inicial, y el sistema político aprende que los costos de tolerancia de la oposición son menores que los de su eliminación, lo cual coincide con la definición poliárquica de democracia. El sistema político acepta no ya desde la oposición parlamentaria sino desde posiciones de gobierno.

4. **La implantación del sistema descentralizado** comienza con los decretos de creación de las JL y de los CV 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 mayoría de los casos hasta hace dos años, es la misma persona que era delegado y luego coordinador. A la asunción del gobierno de Montevideo por parte del Arq. Mariano Arana en 1995 comienza la segunda administración de la izquierda en Montevideo sin que cambie de manera significativa el diseño del sistema descentralizado. Se realizan tres elecciones de Concejos Vecinales (1993-1995-1998) y se realiza Montevideo en Foro II (1996) cuyo tema central sigue siendo el del diseño del sistema descentralizado produciéndose las primeras evaluaciones del proceso descentralizador por parte de los actores implicados. Es interesante ver la evolución de los sectores más participativos que, a lo largo de esos diez años, se han reciclado 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.
5. **Institucionalización y legitimación del sistema descentralizado.** En la segunda administración de Arana se producen algunos cambios significativos. Por un lado, se renueva la mayoría del personal que ocupaba los cargos de secretarios de las JL, se regionaliza la ciudad en tres zonas y se puede constatar que la descentralización cuenta con una legitimidad difusa en la opinión pública montevideana, aunque la participación en la elección de los CV de 2001 el porcentaje cae en cifras no muy significativas pero que dan cuenta de un estancamiento de la tasa de crecimiento que se presentaba hasta las elecciones de 1998. A lo que nos queremos referir aquí es al punto de la regionalización ya que, si bien inicialmente las 18 zonas de Montevideo se dividieron en función de distintos factores entre los cuales estaba el de la diversidad socio-económica interna para evitar la consolidación de zonas ricas y zonas pobres. Este criterio debió ser compensado con la conformación de regiones con problemáticas similares que corresponden a criterios de diversa índole pero entre los cuales el socio-económico es fundamental. Al avanzarse en la sistematización de las necesidades y problemáticas de cada zona y en la desconcentración de servicios se percibe que existen con problemas y composición socio-demográfica más o menos equivalente y que la desconcentración de determinados servicios exige una escala territorial mayor.

En resumen, el sistema descentralizado de la IMM ha necesitado un largo proceso de rediseño, a partir de una visión voluntarista de la izquierda, pero esto constituye una de las principales riquezas de la descentralización de Montevideo ya que la participación no se dio solamente en el diseño e instrumentación de las políticas públicas descentralizadas sino en el propio diseño o formato institucional, en “la política de descentralización”, como decíamos anteriormente.

El sistema descentralizado: democracia, legitimidad y actores

El sistema diseñado

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

1. Por un lado, el **polo institucional** de los CCZ. Se desconcentraría el aparato político-administrativo de gobierno, transfiriendo algunos servicios, políticas sociales y trámites. Este sería el aparato político-administrativo de la IMM en la zona, encarnado en el Director, y tendría como objetivo el acercamiento entre la administración y los habitantes como usuarios de servicios. Pero ya no representaría al gobierno municipal ya que el Director es un funcionario de carrera y no de confianza política que representa al Intendente en la zona, no es el centro de imputabilidad ante la ciudadanía local.
2. Por otro, se crearon 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 crearon las Juntas Locales (o Comisiones Especiales Delegadas) que tienen una integración político partidista y son designadas por el Intendente¹⁵. El objetivo de este “**polo político**” era acercar el representante al representado, el político al ciudadano.

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

1. En el **polo institucional** la legitimidad está basada en la eficiencia en la prestación de servicios y en la implementación de las políticas municipales, por tanto es una legitimidad por resultados.
2. A través del **polo social** se buscaría dar legitimidad por procedimientos al sistema basado en la participación directa de los actores sociales y en la representación de los intereses en los organismos descentralizados. Aquí el tipo de democracia sería participativa.
3. La legitimidad por procedimiento que se pretende en el **polo político** se basaba en la representatividad de los actores políticos y el tipo de democracia sería la representativa, indirectamente, por medio de la proporcionalidad con respecto a la Junta Departamental que es electiva.

Si el análisis lo centramos en los actores a los que se apelaba, en el diseño original y en las formas de participación que se buscaban eran: a) en el polo institucional el actor que ocupa esta instancia es el que definimos como “actor político-institucional zonal”, sobre el que recae la responsabilidad administrativa y técnica de gobierno a nivel zonal; b) en el polo político se buscaba la participación de los habitantes de la zona en tanto ciudadanos votantes y los actores colectivos son

15/ 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 de Montevideo. Por ello se integran con tres ediles locales del partido de gobierno y dos de la oposición.

los partidos. Se buscaba plasmar el pluralismo político y la participación tomaría las formas clásicas de participación política entendida en términos estrictos o restringidos. Aquí los actores son denominados "actores políticos zonales" y la forma de participación es por representación partidaria; c) en el polo social mediante los Concejos Vecinales se pretende la participación de los habitantes de la ciudad por medio de las organizaciones sociales o "vecinos" individualmente considerados¹⁶. Aquí se apelaba a identidades múltiples como la de "vecino", la de joven, mujer, estudiante, etc. La legitimidad estaría ligada a la participación social o política en sentido más amplio, apostando a una nueva forma de ciudadanía más amplia y de carácter territorial. En este nivel a los actores los denominamos como "actores socio-territoriales locales" y la forma de participación es por representación de intereses.

El sistema implantado: la inversión del triángulo

Analizando las transformaciones institucionales que implicó el diseño del sistema descentralizado podemos adelantar algunas constataciones empíricas. Si comparamos el formato original del sistema descentralizado de la IMM y el que se ha implantado 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. La principal hipótesis era 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, llegando a tener como vértice el "polo político" lo que resultó totalmente confirmado. Pero lo más importante es lo que esto implica: que el gobierno zonal ya no radica en el polo institucional formado por el Director del CCZ y sus funcionarios (o en un delegado del Intendente), sino en la JL que, en principio, era un órgano que parecía estar orientado a dar participación en la toma de decisiones a los actores político-partidarios pero no a asumir la responsabilidad de gobierno. Esta inversión implica que han variado los actores priorizados por el sistema. Los actores priorizados en el diseño inicial fueron los actores socio-territoriales, ahora parecen haber terminado siendo centrales los político-partidarios.

En el estudio empírico descubrimos la centralidad de la figura del Secretario de la Junta Local que es, formalmente, un funcionario al servicio de la Junta pero, 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 que son honorarios; y es, en la mayoría de los casos, la misma persona que ocupó el cargo de delegado primero y coordinador después. Se ha transformado así en la persona visualizada por la sociedad local y articuladora de los polos social y político de los CCZ. Creemos que la centralidad de esta figura se explica por la necesidad de continuidad de la gestión a nivel local, de coordinación con la IMM, y de articulación entre las instancias de representación político-partidaria y participación social. En definitiva cumple las funciones que, en el sistema diseñado, debería haber cumplido el "polo institucional" que en el sistema implantado aparece totalmente diluido ya que está desprovisto de todo peso decisorio en

16/ Mediante este "polo" se buscaría -según el discurso de los actores gubernamentales- recoger las aportes potenciales del tejido asociativo local no sólo en la toma de decisiones sino en la búsqueda de formas de co-gestión de algunos servicios que no son los tradicionales de la Intendencia pero que responden a demandas de la población (guar-

derías, merenderos, comedores populares, policlínicas, etc.)

17/ En ellas pueden participar todos los habilitados para votar que residen en cada zona y la presentación de candidatos se hace por medio de las organizaciones sociales o por medio de una cantidad de firmas que apoya a cada candidato.

18/ La referencia fundamental en América Latina es el Orçamento Participativo de Porto Alegre, del cual no se tienen datos precisos 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 trans-

manos del Director. Este Secretario constituía un centro de responsabilidad gubernativa e imputabilidad ante los distintos actores implicados en el sistema y ante la ciudadanía local. Ciudadanía 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.

Las Juntas Locales, entre otros factores por el carácter honorario de sus miembros, se mostraron casi inoperantes en muchos de los casos. Se privilegió el polo político pero no dio resultado y esto tuvo consecuencias sobre los CV. Creemos que el hecho de no haber creado la instancia de las Juntas Locales desde el principio y de que los CV sean los únicos órganos electivos es una de las explicaciones de la tendencia a injerencia de la lógica político-partidaria sobre la territorial en los CV.

La creciente y relativa participación en las elecciones locales

La integración de los CV se realizó mediante elecciones en 1993, 1995, 1998 y 2001¹⁷. Como la votación para elegir los CV no es obligatoria —como lo es para las elecciones nacionales— se constituye en una primera medida de participación a nivel territorial zonal, constituye su forma más amplia, primaria o expandida. En estas elecciones se registró una cantidad de votantes de 7,28% del total de habilitados para votar en 1993; 8,77% en la de 1995; 11,20% en 1998 y 10,7 % en 2001. Esta participación electoral parece baja con respecto al número de habilitados pero creemos que habría que analizarla en términos comparativos a nivel internacional¹⁸ para poder ponderarla. Si bien en las últimas elecciones se dio un decrecimiento respecto a las de 1998, observamos que ha habido un crecimiento de la inserción de los CCZ en la ciudadanía local a lo largo de todo el período. No sólo nos interesó saber cuál CCZ tenía mayor “participación local” y cuáles representaban mayor “capital político” para la administración municipal¹⁹ sino explicar las variaciones de esos dos indicadores en los distintos CCZ según variables político-electorales y socio-demográficas territorializadas²⁰.

Comparando la participación en las elecciones de los CV con variables político-electorales —los resultados electorales por partidos en las elecciones nacionales (de 1989 a 1999) y los de las elecciones departamentales (2000) territorializados por CCZ y con variables socio-demográficas (población, NBI, nivel socio-económico y nivel educativo) hemos llegado a algunas conclusiones que nos parecen interesantes²¹.

1. Por un lado, refiriéndonos a las variables político-electorales, se verificó que los CCZ con mayor cantidad votantes en las elecciones de los CV tienen mayoría de ciudadanos que en las elecciones nacionales votan al Encuentro Progresista (EP). Sin embargo, a medida que se avanza en el tiempo, las sucesivas elecciones presentan un crecimiento que tiende a desacelerarse entre los CCZ donde prima el voto del EP y tiende a aumentar entre los CCZ donde hay mayor voto de los partidos tradicionales. Por nuestra investigación cualitativa verificamos que esto se debe a una tenue pero progresiva integración de ciudadanos con perfiles partidarios diferentes al de izquierda lo que se podría atribuir a: la institucionalidad del propio sistema y reconocimiento de los CCZ ante la ciudadanía y el sistema político, al reconocimiento de la propia

formación de todo el aparato de gobierno en el sentido de la descentralización y que supone la participación no sólo en el presupuesto sino en el Plan Estratégico y el POT (Plan de Ordenamiento Territorial), además de la participación en la priorización y en la cogestión de diversas políticas sociales y la instauración de mecanismos de control parti-

cipativos sobre la priorización e instrumentación de los servicios y obras municipales distintos a los de aquel.

19/ Creamos dos indicadores: uno de “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 elec-

ciones pero con respecto al total de votos en cada elección de CV-1993-1995-1998). Aquí sólo nos referimos al primer indicador porque el análisis detallado del estudio empírico trasciende el alcance de este artículo.

20/ Estas variables político-electorales, referidas a las elecciones que se realizan a nivel de todo el

coalición de izquierda por parte del sistema político y la ciudadanía, la imagen del Intendente Arana en comparación con la del primer Intendente Tabaré Vázquez... Este fenómeno de integración parece ser mayor entre votantes del Partido Colorado lo se puede explicar porque éste es el partido urbano —y más precisamente montevideano— desde sus orígenes en el siglo pasado, con una importante tradición de trabajo territorial en la capital a través de múltiples redes clientelares hoy debilitadas pero latentes.

2. Por otro lado, el perfil socio-demográfico de los CCZ que tienen mayor participación en las elecciones de los CV difiere del perfil del votante típico de izquierda²². Los CCZ con mayoría de la población con alto índice de NBI, con ingresos bajos y educación primaria solamente es la que más participa en las elecciones zonales²³. En todo caso, 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 izquierda²⁴. Sin embargo, observamos en nuestra investigación que el crecimiento de la participación en las elecciones locales (CV) tuvo un tenue aumento —como tasa de crecimiento del “capital político”²⁵— entre los CCZ que presentan mayor población con ingresos medio-altos y altos en el período 1995-1998 con respecto al de 1990-1994 y esto se confirma para 1998-2001. Esto nos estaría indicando, indirectamente, una expansión hacia sectores sociales primariamente no comprometidos con el proceso pero igual se confirma que el peso de las necesidades de la población y las prioridades de las políticas municipales tienen un peso fundamental.

En cuanto a la participación como objetivo de la descentralización concluimos que desde los inicios del proceso ha interpe-lado a ciudadanos con perfil político de izquierda lo que nos permita hablar de “izquierdización”²⁶ de la participación. Sin embargo, esta tendencia parece estar atenuándose dando lugar a un proceso de “pluralización” en los perfiles político-partidarios de los participantes en las elecciones de los Concejos Vecinales. 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 —que a su vez se relaciona con formas de democracia más representativa o más “participativa”—, sí logró desmontar las redes clientelares tradicionales dando lugar a un cambio en la articulación entre ciudadanos/partidos/gobierno que desafía las estructuras partidarias no sólo de la izquierda sino de los partidos tradicionales. De la investigación cualitativa pudimos observar que los partidos debieron organizarse territorialmente de acuerdo a los CCZ, reclutar dirigentes locales y sociales de perfil político afín, darles peso a los organismos departamentales de Montevideo en la estructura partidaria y, sobre todo, respetar cierto grado de autonomía de las organizaciones sociales y de esos liderazgos locales que incorporaron una lógica más “ciudadana” o de acción socio-territorial. 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).

país, no estaban territorializadas por CCZ ya que los límites de las circunscripciones electorales no se ajustan a los límites geográficos de los CCZ; por otro lado, las divisiones territoriales para el censo nacional tampoco coinciden con esos límites; y, por último, la Encuesta Continua de Hogares (que mide el ingreso) no es representativa para este tipo

de análisis. Por ello la territorialización de estos datos fue producto de la investigación que sirve de base a este trabajo, con el apoyo del Banco de Datos Socio-demográficos de la Facultad de Ciencias Sociales.

21/ Estas conclusiones son provisionarias ya que hace falta tomar en cuenta variables socio-orga-

nizacionales (cantidad de organizaciones sociales antes y después de asumir la izquierda) y variables institucionales (presupuesto asignado y otorgado; convenios de la IMM con ONG y organizaciones sociales, cantidad y tipo de Comisiones Temáticas, cantidad y tipo de demandas e iniciativas, etc.).

Como se podrá observar, 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 adelante²⁷.

Baja visibilidad y alta legitimidad difusa de los órganos descentralizados

En dos encuestas de opinión pública realizadas en Montevideo por investigadores del tema se puede observar la falta de visibilidad de los CCZ para la mayoría de la ciudadanía²⁹, sin embargo, también se verifica el potencial de legitimidad con que cuenta la descentralización, los CCZ y fundamentalmente los Concejos Vecinales. Dada la falta de información sobre los órganos descentralizados en la mayoría de la población no se puede hablar de que estos cuenten con un “apoyo concreto” pero sí se puede afirmar que cuentan con un altísimo “apoyo difuso” que da cuenta de la legitimidad que tienen este tipo de innovaciones institucionales en el imaginario ciudadano.

El indicador más significativo de evaluación positiva de la descentralización es el que se plasma en 64% de desacuerdo con “volver a la situación anterior”³⁰. Otro indicador en la misma dirección es el que mide las repercusiones de la apertura de los CCZ, donde 46% la considera positiva contra 7% negativa³¹. El alto nivel de apoyo difuso se puede explicar básicamente por dos razones: por un lado, el poder simbólico del término “descentralización” se registra con una connotación positiva en el imaginario ciudadano como producto del discurso de los actores políticos y sociales y de los medios de comunicación³². El bajo nivel de apoyo concreto se puede atribuir al bajo grado de información que, por un lado, depende de la capacidad de difusión de la experiencia por parte de la IMM, pero por otro del esfuerzo participativo mínimo que los ciudadanos están dispuestos a realizar³³.

Si atendemos al diseño institucional de la descentralización la encuesta nos dice algunas cosas no menos interesantes³⁴. El canal de entrada para las demandas ciudadanas, en lo que respecta a la importancia del CV o de las Juntas, es percibido por la opinión pública en 27% el Concejo Vecinal y 12% las Juntas Locales, lo que se confirma en el ítem que pregunta por el “órgano de descentralización más importante”, donde el CV es valorado por 25% contra 10% de las JL. Más precisamente, cuando se pregunta sobre el acuerdo para fortalecer los Concejos el “muy de acuerdo” y “acuerdo” llega a sumar 72%, y sobre representatividad de los Concejos Vecinales a la que se califica de representativos y más o menos representativo, 61% contra 21% no representativo. Esto es una innovación sustantiva en la cultura política montevideana —donde ni la participación cotidiana e institucionalizada de la ciudadanía, ni la de actores sociales, ni a nivel local y territorial tienen ninguna tradición en el aspecto relacionado con la revalorización de instancias de participación o representación de intereses socio-territoriales³⁵. Se valoriza un organismo que, a pesar de la desinformación sobre sus funciones, aparece ligado en el imaginario popular a una “lógica ciudadana” —más que político-partidaria— de participación de actores sociales y territoriales.

22/ 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 dice: “puede afirmarse que el EP/FA mantiene un fuerte perfil de adhesiones por los estratos medios y medios altos” (Moreira, 2000).

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

24/ Estas conclusiones preliminares, en función de datos socio-demográficos, también parecen indicar indirectamente cuáles son los sectores, dentro de los votantes del Encuentro Progresista, que participan en las elecciones de los CV.

25/ El indicador “capital político” introduce la variable poblacional

En síntesis, más allá de la cantidad y representatividad de la población que el sistema descentralizado logró involucrar —que no es bajo a nivel comparativo y ha ido en crecimiento cuantitativo y ampliándose en perfiles político-partidarios y socio-demográficos— este sistema tiene un potencial de legitimidad muy grande, pero sobre todo, ya significó una transformación sustancial en nuestra cultura política.

CONCLUSIONES TENTATIVAS: LA INFLUENCIA DEL SISTEMA POLÍTICO

Adelantamos algunas conclusiones que intentan explicitar los parámetros que han influido en ese proceso de diseño institucional, determinando la distorsión del diseño original¹⁶.

La distorsión del diseño original podía explicarse a tres niveles: el de incidencia del sistema político-partidario en el sistema descentralizado; el de las dinámicas internas del propio sistema, y el de la influencia de la cultura política y las prácticas políticas.

1. Las características del sistema político (estadocéntrico, partidocéntrico, centralista) incidieron en el sistema descentralizado e influyeron no sólo en el período inicial, a través de las conflictivas relaciones interpartidarias, sino a lo largo de todo el proceso reclamando y logrando una centralidad los órganos de integración partidaria y de las lógicas político-partidarias que coexiste junto a los de representación de intereses sociales y a la lógica socio-territorial.
2. Las dinámicas internas al sistema: la IMM es un aparato estatal que seguía el patrón del Estado Benefactor (centralista, organizado sectorialmente, y con una asistencialista); el Estado uruguayo está sumamente penetrado por las lógicas partidarias y esta característica, si bien atenuada, ha influido en la descentralización a través de las relaciones intrapartidarias dentro de la coalición de gobierno.
3. Las características de la cultura política: centralista de la sociedad, el Estado y los partidos; y cultura estatalista de la sociedad y, por tanto, el predominio, de las prácticas clientelares o reivindicacionistas de los actores sociales. En particular la cultura política de la izquierda que pasa de una cultura testimonialista, reivindicacionista o de oposición a una de gobierno.

En el proceso investigativo 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, las características de la coalición gobernante y el peso de la cultura política partidocéntrica tanto de las élites como de las bases de nuestra sociedad y del sistema político. En este sentido son logros de la implantación del sistema descentralizado: el aprendizaje pluralista que tuvo que realizar la izquierda, la creación de una cultura de gobierno y la transformación cultural que significa la legitimidad y el apoyo a este tipo de gestión participativa incluso entre algunos sectores de su base social.

representando el peso político de cada CCZ.

26/ Hablamos de “izquierdización” y no de “partidización” porque este término ha sido usado para describir relaciones de tipo clientelar que formaban parte de la tradición política uruguaya ligada a los partidos tradicionales y al Estado Benefactor donde

los líderes locales, a partir de los clubs de barrios, 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 ya que la cultura política de la izquierda es ajena a prácticas clientelares que más

bien responden a la “lógica militante” a través de partidos o de sindicatos.

27/ Finalmente, junto a la integración de variables político-institucionales y socio-organizacionales y las metodologías cualitativas, esperamos comprobar si en los CCZ de mayor participación la inversión del trián-

Finalmente, podemos concluir en forma general que, por un lado, 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, que las redes de articulación del Estado con la sociedad creadas por este tipo de descentralización, en un sistema político partidocéntrico, tienden a reproducir la pauta del sistema general, partidizando la participación y las nuevas instituciones.

gulo 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.

28/ Chavez/Golfrank (1998) e IDES (2001), ver DIEZ AÑOS DE DESCENTRALIZACIÓN: UN DEBATE NECESARIO, Departamento de Descentralización, Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, 2001.

29/ Sólo 55% de los encuestados saben el CCZ que corresponde a su barrio, lo cual da cuenta de la baja visibilidad de los órganos descentralizados.

30/ También podemos mencionar que 58% de la población hace un balance positivo de la descentralización, contra 8% que lo valora como negativo.

31/ Es interesante destacar que, entre las razones esgrimidas para ese juicio negativo, “la partidización” sólo se presenta como limitante del impacto de los CCZ en 6% de los encuestados, lo que se diferencia de los resultados de las entrevistas a informantes calificados insertos en el sistema descentralizado.

32/ Recordamos que el tema fue el eje central de la campaña electoral de Tabaré Vázquez en 1989, pero también ocupó un lugar fundamental en la de los otros candidatos a Intendentes. Además, en el discurso del primero se asociaba “descentralización”, con “participación de los vecinos” y con “democracia”.

33/ En un contexto de desafección política que también se presenta en Uruguay, comparativamente mucho menor con respecto a otros países latinoamericanos, la actitud de “informarse sobre”, de “saber sobre”, no es tan central para los ciudadanos en la actualidad. Además, los medios de comunicación priorizan, como la cultura política, la política en su sentido tradicional ligada a las elecciones y los partidos.

34/ Sin embargo, la encuesta no recoge datos territorializados y sería interesante diferenciar entre los CCZ de barrios con indicadores socio-económicos altos y barrios con estos indicadores bajos.

35/ Sin embargo, la visibilidad del CCZ se concentra en la figura del Director Administrativo. Esto puede interpretarse como parte de la cultura política descrita en la que se percibe al Estado como prestador de servicios y burocrá-

tico, pero también al gobierno como “personalizado”, no acostumbrado a órganos unipersonales, y no a órganos colegiados (JL) y mucho menos participativos (los CV). También puede deberse a la confusión del Director con el Secretario de la JL pero esta interpretación, si bien se confirmaría con la conclusión de que este funcionario es el nodo de las redes locales, no la consideramos tan explicativa ya que se trata de una encuesta a la ciudadanía montevideana en general y no a los involucrados de alguna manera en el sistema.

36/ Más allá de que el “enraizamiento” social (Evans, 1995) y, sobre todo, el “capital social” (Putnam, 1996) exigen una acumulación histórica que requiere un Estado fuerte, un sistema de partidos consolidado y una “sociedad fuerte” lo que dificulta la creación de nuevas formas de ciudadanía y, por tanto, reformas del Estado basadas en la participación ciudadana, hemos encontrado algunas explicaciones específicas para el caso uruguayo. Por otro lado esta condición se hace difícil de encontrar en nuestro continente, donde es necesario cambiar lógicas de acción que están históricamente asentadas y donde prima una matriz “estado-céntrica”.

REFERENCES

AGUIRRE, Rosario

1992
Los dilemas de la participación: la perspectiva de los actores barriales
CIEDUR/CIESU/FESUR
Montevideo

AROCENA, José

1995
El desarrollo local: un desafío contemporáneo
Nueva Sociedad
Caracas

AROCENA, José;
VENEZIANO, A.

1991
"Análisis del municipio en la región y presentación del caso uruguayo".
Ponencia. Seminario "El papel de los municipios en la integración"
MM/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,

1997
"Descentralización, clientelismo e capital social na governaca urbana: comparando Belo Horitonte e Salvador",
Revista DADOS No 4, Rio de Janeiro.

BOISIER,

1992
"La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: casi-Estados y casi-empresas",
ILPES, Santiago de Chile

CAMERON, D. R.

"Social Democracy, Corporatism, Labor Quinscence en Representation of Economic Interest in Advanced Capitalism Society", in John H. Goldthorpe (org.) Order And Conflict In Contemporary Capitalism: Studies In The Economy Of Werstern European Nations. Clarendon Press. Oxford

CHARBONNIER, B.;
PÉREZ, Noella

1992
"Posicionamiento público de los actores políticos frente a los CCZ, participación y descentralización municipal 1990-1992",
CIEDUR. Montevideo

CHAVEZ/GOLFRANK

1998
Gobiernos locales, descentralización y participación ciudadana en Montevideo
Seminario 10 años de descentralización: un debate necesario

COHEN, J.; ROGERS, J.

1995
Associations And Democracy.
Verso
London/New York

CORAGGIO, J. L.

2001
Perspectivas de la planificación urbana en el contexto de la globalización
USAM. Buenos Aires

1991
Ciudades sin rumbo
SIAP/Ciudad Quito

1990
La investigación urbana en América Latina. Las ideas y su contexto. Tomo III.
Edit. Centro Ciudad Quito

DINIZ, Eli

1995
"Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado. Os desafios da Contruçao de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90",
Dados N° 3
Rio de Janeiro

EVANS, Peter

1995
Embedded Autonomy: States And Industrial Transformation
Princeton University Press
New Jersey

O estado como problema o soluçao.
Lua Nova No 28/29. San Pablo

FINOT, Iván

2001
"Descentralización en América Latina: teoría y práctica"
ILPES/ONU/CEPAL
Santiago de Chile

GONZALEZ, M.;S.
BRUERA; y C. MIDAGLIA

1992
Las redes invisibles de la ciudad
CIESU
Montevideo

HAGGARD, S.

1996
"A Reforma do Estado na América Latina", en Langoni, C. (org.) A Nova America Latina
FCV
Rio de Janeiro

LOCKE, R. M.

1995
Remarking The Italian Economy
Cornell University Press
New York

<p>MALLOY, J.M. 1993 UNDERSTUNDING POLITICAL DEVELOPMENT, University of Pittsburgh Pittsburgh Press</p>	<p>NICKSON, Andrew 1997 Hacia dónde se dirige el gobierno local en América Latina? Perspectiva comparativa Univ. de Birmingham Congreso del CLAD Margarita, Venezuela</p>	<p>RHODES, R. A. 1997 Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity And Accountability (Public Policy And Management). Bristol, Buckingham</p>
<p>MANN, M. 1990 The Rise Of The Nations States. Basil Blackwell Oxford</p>	<p>OATES, W. 1993 "Fiscal federalism and economic development", National Tax Journal N° 2,</p>	<p>1988 Beyond Westminster And Whitehall. The Sub-Central Governments of Britain Routledge London</p>
<p>MANN, M. 1993 The Souces Of Social Power Cambridge University Press New York</p>	<p>O'DONNELL, G 1993 "On the State, Democratization an some conceptual Problems: a Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries", in Lawrence Whitehead (ed) Economy Liberation and Democrazation: Explorations of the Likages World Development, Special Issue Pergamon Press, New York</p>	<p>RODRÍGUEZ VILLASANTE, T. 1994 Las ciudades hablan Nueva Sociedad Caracas</p>
<p>MANN, M. 1984 The autonomous power of State" en Archives Européennes de Sociologie 25.</p>	<p>PEREZ PIERA, A. 1995 "Montevideo: la trama descentralizadora. El mojón inicial" Ponencia presentada al "Encuentro regional de políticas de juventud" Montevideo</p>	<p>STIGLER, G.J. 1982 The Economist As Preacher And Other Essays University of Chicago Press Chicago</p>
<p>MIDAGLIA, C. 1992 "La descentralización desde la perspectiva del sistema político", Paper, CIEDUR/CIESU/FESUR Montevideo, 1992.</p>	<p>POTNAM, R.D. 1996 Comunidade e democracia: experiencia da Italia moderna Fundação Getulio Vargas Rio de Janeiro</p>	<p>SKOCPOL, T. 1985 "Brining the State back: strategis of analysis in current research" in PEvans, D.Rueschemeyer e T.Skocpol: BRINGING THE STATE BACK IN. Cambridge University Press, 1985</p>
<p>MOREIRA, C. 2000 "Las paradójales elecciones de fin del siglo uruguayo: comportamiento electoral y cultura política", en Elecciones 1999-2000. Instituto de Ciencia Política EBO Montevideo</p>	<p>SUBIRATS, J. 1989 "Articulación de intereses en la esfera pública", Política y Sociedad N° 3 Madrid</p>	<p>1989 "Articulación de intereses en la esfera pública", Política y Sociedad N° 3 Madrid</p>
<p>MOREIRA, C.; VENEZIANO, A. 1995 "Intergovernment relations in Uruguay", en Stuart Nagel (comp): Political Reform in Developing Nations Illinois University Press</p>	<p>1995 "Montevideo: la trama descentralizadora. El mojón inicial" Ponencia presentada al "Encuentro regional de políticas de juventud" Montevideo</p>	<p>1989 "Articulación de intereses en la esfera pública", Política y Sociedad N° 3 Madrid</p>

ENEZIANO, A.

2002

La articulación necesaria entre descentralización, desarrollo, participación y reforma del estado
Instituto de Ciencia Política (presentado a Premios Albi de Literatura)
Montevideo

2001

"Las redes de participación en el sistema descentralizado de la Intendencia Municipal de Montevideo: un estudio de las elecciones locales", en Laurinaga, M. E. (comp.) La geografía de un cambio: gobiernos municipales, elecciones locales y departamentales en Uruguay
FESUR/ICP
Montevideo

2002

"La participación en la descentralización de Montevideo: 10 años de gestión de izquierda y reflexiones para América Latina". Revista de Política y Gestión No 3, Universidad de San Martín (USAM), Buenos Aires. Argentina 2002.

y perspectivas después de 11 años de gobierno de izquierda" Revista Política y Gestión, N° 3

USAM

Buenos Aires (en prensa)

2000

"La reforma constitucional y su impacto sobre la descentralización municipal y local en Uruguay", Revista Prisma N° 13 Universidad Católica de Uruguay (UCUDAL), Montevideo, Uruguay

1999

"Descentralización en la reforma constitucional: escenarios y desafíos". Revista Prisma No 16, Universidad Católica de Uruguay UCUDAL, Montevideo, Uruguay

1999

La descentralización como forma de organización de las instituciones: algunos elementos para los cambios de nuestra Universidad". En "Por los caminos de la descentralización: presencia y ausencia de la Universidad de la República en el territorio nacional", Dossier de ponencias. Consejo Directivo Central de la Universidad de la República, 1999b.

1996

"La descentralización: un tema complejo y cada vez menos difuso" Revista Prisma N° 5
Universidad Católica de Uruguay (UCUDAL), Montevideo

1995

"La sorpresa del NO en el plebiscito de 1995: la desaprobación popular a las élites políticas y a los ediles locales" Cuadernos de Ciencias Sociales, No 10. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo,

1991

La descentralización del departamento de Montevideo: análisis de su marco normativo

Instituto de Estudios Municipales (Intendencia Municipal de Montevideo) / CONICYT
Montevideo