

Visiones sobre la descentralización en los alcaldes uruguayos¹

Matías Ruiz Díaz
matiasruizd@gmail.com

Resumen.

En Uruguay la descentralización es un proceso en marcha y ha tomado vigor en la última década. Pese a que se presenta como uno de los principales ejes de la reforma del Estado, no es claro hacia dónde avanzamos con este proceso. En este contexto, parece pertinente indagar qué tipo de descentralización se promueve, ¿cómo la conciben los diferentes actores del sistema político uruguayo?, ¿qué diferencias existen entre los actores de diferentes partidos políticos? Este trabajo es un intento por explorar las concepciones sobre la descentralización en los actores principales del proceso: los alcaldes. Los resultados evidencian que, en términos generales, existen diferencias en la manera de entender la descentralización entre alcaldes de distintos partidos políticos y que también existen diferencias al interior de los partidos.

Palabras clave: Estado, descentralización, desarrollo.

¹ Trabajo presentado en las XVI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 13, 14 y 15 de setiembre de 2017.

1. Introducción²

En Uruguay la descentralización es un proceso en marcha y ha tomado vigor en la última década. Si bien ha existido una serie de hitos asociados a su promoción desde la década del noventa, es a partir de 2005 que la descentralización pasó a ser uno de los ejes de la reforma del Estado. Desde entonces, el gobierno nacional ha tenido una mayor presencia a nivel local a través de unidades territoriales y se ha incrementado la cantidad de recursos destinados hacia los gobiernos subnacionales.

El proceso de descentralización tuvo como epicentro la aprobación de la Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana –en adelante, LDyPC-, en el año 2009, que instaló un tercer nivel de gobierno en el país de carácter local. Dicha ley fue el puntapié inicial de un proceso de cambio institucional que, lejos de permanecer estático, se encuentra en constante reformulación. En este contexto, este trabajo pretende contribuir a la comprensión del cambio institucional que se ha venido desarrollando y que se encuentra en marcha en Uruguay.

Partiendo desde una visión instrumental sobre la descentralización, se propone explorar conceptualmente las orientaciones existentes en los actores del tercer nivel de gobierno sobre la misma. La descentralización es una herramienta que puede ser utilizada para diversos fines, ello dependerá de las visiones sobre el desarrollo que tengan los actores que impulsan el proceso. No se trata de evaluar el funcionamiento de la descentralización municipal en sí, sino evaluar cuál es la concepción que tienen los alcaldes sobre la descentralización, identificando diferencias entre alcaldes de diferentes partidos políticos.

Para ello, se realizó una encuesta a los actores que tienen funciones ejecutivas en el nivel municipal y se realizó un análisis que toma en cuenta diferentes dimensiones del fenómeno. Se argumenta, teóricamente, que la descentralización es una herramienta funcional a diferentes modelos de Estado que tienen lugar en distintos paradigmas o visiones acerca del desarrollo. El argumento es que no existe un consenso entre los

² Este trabajo forma parte de mi tesis de grado en Ciencia Política (FCS-UDELAR), que tiene como objetivo explorar discursos e ideas sobre la descentralización en los actores del sistema político, identificando diferencias entre actores pertenecientes a distintos partidos políticos y diferentes niveles de gobierno (Ruiz Díaz 2017)

diferentes actores involucrados en el proceso de descentralización en Uruguay, sobre el alcance y el para qué de la misma.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se contextualiza el problema a partir de la descripción del proceso de descentralización en Uruguay. En segunda instancia, se presenta el problema de investigación y la metodología de trabajo. En tercer lugar, se desarrolla el marco teórico y el marco conceptual para, luego, pasar a dar cuenta del análisis de los datos relevados. Finalmente, se presentan las reflexiones finales que emanan de este estudio.

2. La descentralización en Uruguay desde el retorno a la democracia

A diferencia de lo ocurrido en los países de América Latina, Uruguay constituye un caso de desarrollo tardío de la descentralización. Paradójicamente, durante las décadas de los ochenta y noventa, cuando la región se embarcó en procesos de descentralización, Uruguay mantuvo el carácter centralista. Ahora que la región avanza hacia la recentralización, Uruguay profundiza la descentralización mediante una conducción centralizada (Cravacuore 2014).

Desde el retorno a la democracia en 1985, los gobiernos departamentales comenzaron a asumir nuevas responsabilidades en la gestión de las políticas públicas por la vía de los hechos (Freigedo 2015). Sin embargo, la transferencia de poder fue mínima persistiendo el carácter centralizado de la estructura estatal. El débil grado de avance de la descentralización en la década del noventa es coherente con la débil penetración que tuvieron las recetas neoliberales en Uruguay. Los intentos de reforma neoliberal se vieron bloqueados por mecanismos de democracia directa, debido a la fuerte presión social ejercida por el PIT CNT y el Frente Amplio (Narbondo 2012)³.

³ El intento de privatización de empresas públicas en 1992 a través de la Ley de Empresas Públicas fue bloqueado mediante el mecanismo de referéndum. Lo mismo ocurrió en 2003, con el intento de desmonopolización de la importación y refinación de petróleo, y asociación de la refinación de ANCAP con privados (Moreira 2004).

Ahora bien, en la década del noventa Montevideo desarrolló un proceso de descentralización innovador que contrastó con la realidad nacional. En la capital, el proceso de descentralización tuvo su impulso en 1990 con la llegada del FA al gobierno departamental. La descentralización en Montevideo no tuvo una impronta neoliberal, por el contrario, los principales argumentos para su desarrollo estuvieron vinculados al fortalecimiento del proceso de gobernanza democrática a través del impulso de mecanismos de democracia participativa.

Ese año la capital se dividió en dieciocho zonas y se crearon unidades administrativas desconcentradas del gobierno subnacional -Centros Comunales Zonales (CCZ)-. En 1993 se crearon once nuevas Juntas Locales, órganos de representación política compuestos por cinco miembros en base a la proporción de integrantes de cada partido político en la Junta Departamental. En el mismo año se instalaron los Concejos Vecinales, órganos de participación vecinal en comisiones temáticas asesoras⁴.

A nivel nacional, en la década del noventa el gran hito se dio por medio del reconocimiento constitucional de la descentralización. La Reforma Constitucional de 1996 estableció que el Estado tiene la obligación de formular políticas de descentralización, reconoció el Congreso de Intendentes, destinó una alícuota de los tributos nacionales orientada a la creación de un fondo presupuestal para planes y programas de desarrollo subnacionales, separó las elecciones nacionales de las elecciones departamentales, distinguió la materia departamental de la municipal o local y creó la Comisión Sectorial de Descentralización (Veneziano, 2000).

Si bien la Reforma Constitucional de 1996 reconoce la descentralización, no es clara su conceptualización y el modelo de Estado a la cual esta es funcional (Magri 2001). Es el resultado de negociaciones interpartidarias que no responden a una lógica única, es la combinación de perspectivas de largo plazo e intereses coyunturales (Buquet 1998). Más allá de este reconocimiento institucional, el desarrollo de las potencialidades que estableció la Reforma se dio más de una década más tarde. La inercia negativa a legislar

⁴ Con el correr del tiempo se han ido incorporando otras instancias de participación ciudadana, tales como el Presupuesto Participativo de Montevideo reformulado en 2005 (que incluso se aplica en otros departamentos) en donde los ciudadanos inciden en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

da cuenta de la confusión entre los actores políticos acerca de los fines, existencia de voluntades políticas, supuestos escenarios e inciertos alcances del proceso.

En el año 2005 llegó el partido de centro izquierda (Frente Amplio) al gobierno nacional con un proyecto de Estado neodesarrollista (Narbondo 2011, Narbondo 2012). La descentralización fue planteada como uno de los ejes centrales de lo que sería “la madre de todas las reformas”, tal como el presidente Tabaré Vázquez denominó a la reforma del Estado.

Entre las acciones llevadas a cabo para profundizar la descentralización se destacan el incremento en la transferencia de recursos financieros desde el nivel central hacia los gobiernos departamentales y la presencia del gobierno nacional en el territorio por medio de programas de tipo desconcentrado y descentralizado (Freigedo 2015). Sin embargo, el hito más relevante fue la reforma institucional del Estado a través de la elaboración de la LDyPC N°18.567 (y sus posteriores modificaciones)⁵.

La misma creó ochenta y nueve municipios en todo el país dando lugar a la instalación de un tercer nivel de gobierno de carácter local. Estableció que el gobierno de los municipios está a cargo de un concejo municipal –órgano integrado por un alcalde y cuatro concejales-. Estas autoridades son de carácter electivo a nivel partidario por medio del voto directo de los ciudadanos que viven en el municipio.

La ley asignó a los municipios atribuciones de mantenimiento de alumbrado, calles y limpieza, tomar medidas en salud, higiene y protección de medio ambiente, promover anteproyectos de decretos para presentar al gobierno departamental, rendir cuentas a la ciudadanía e incentivar la participación. En cuanto al financiamiento de los municipios, se establecieron tres fuentes: fondos del gobierno departamental, fondos del gobierno nacional y recursos de organismos internacionales. Como se ve, no se estableció autonomía fiscal para el tercer nivel de gobierno. Por otra parte, la norma también estableció mecanismos de participación: rendición de cuentas ante la Junta Departamental, audiencias públicas anuales, iniciativa popular local, y también dejó abierta la posibilidad de abrir otros espacios de participación⁶.

⁵ Leyes 18.644, 18.653, 18.659

⁶ En el año 2014 se crearon nuevos municipios llegando a un total de ciento doce en todo el país.

En el segundo período de gobierno frenteamplista (2010-2015), el proceso de descentralización se fue desarrollando por ensayo y error. Si bien los municipios fueron generando legitimidad política y se fueron convirtiendo en actores relevantes de las políticas locales, algunos problemas de funcionamiento y en las relaciones intergubernamentales derivados de la falta de autonomía, llevaron a generar modificaciones a la ley.

Fue así que la Ley 19.272 introdujo cambios de dos tipos: modificaciones instrumentales - aspectos que se encontraban definidos de manera deficiente en la normativa anterior- y modificaciones esenciales respecto a recursos y competencias (Freigedo, et. al. 2016). Dentro de este último grupo de modificaciones, la nueva ley introdujo mayor detalle en la definición de la materia municipal y lo que compete al nivel departamental, definió recursos humanos y materiales como responsabilidad de los gobiernos departamentales, estableció las atribuciones del alcalde, precisó la distribución de los recursos financieros y detalló las competencias de los municipios. Pese a estos cambios, los municipios siguen atados a la voluntad política de ceder poder que tengan los gobiernos departamentales.

3. Problema y aspectos metodológicos

Cada uno de los hitos institucionales que se han desarrollado desde 1990 hasta la actualidad (la descentralización en Montevideo, el reconocimiento Constitucional en 1996, y la LDyPC en 2010) son el resultado de un proceso negociado entre actores de los distintos partidos políticos, lo cual refleja cierta heterogeneidad y falta de consenso en el alcance que debe tener la descentralización.

Más allá de la relevancia que desde el discurso se otorgaba a la descentralización, las dificultades en la aprobación de la principal reforma política institucional orientada a descentralizar –la LDyPC N° 18.567⁷.- evidenciaron la falta de un proyecto claro sobre qué alcance debería tener la descentralización. La aprobación de la ley fue el resultado de un proceso lleno de conflictos no solo entre los diferentes partidos políticos sino dentro

⁷ En la misma se crearon ochenta y nueve municipios en todo el país, dando lugar a la instalación de un tercer nivel de gobierno de carácter local con autoridades electivas a nivel partidario.

del partido de gobierno. La discusión parlamentaria del proyecto de ley comenzó en 2008 y hasta su aprobación en 2010, sufrió varias modificaciones producto de posturas diferentes por parte de los actores partidarios.

Las diferencias no solo se dieron respecto a cuestiones instrumentales sino a cuestiones sustanciales acerca de la conveniencia de descentralizar (Cardarello, et. al. 2010). Los argumentos utilizados fueron desde cuestiones de eficiencia en la provisión de servicios hasta el fortalecimiento de la democratización en la toma de decisiones. Pese a que la descentralización se presentó –y se presenta aún hoy- como uno de los principales ejes de la reforma del Estado, parece pertinente indagar qué tipo de descentralización se promueve. En este contexto, cabe preguntarse ¿conciben de la misma forma los diferentes actores del sistema político uruguayo la descentralización?, ¿qué orientación tiene cada uno de ellos?, ¿qué diferencias existen entre los actores de diferentes partidos políticos?

Este trabajo es un intento por explorar las concepciones sobre la descentralización en los actores principales del proceso: los alcaldes. Algunos estudios han abordado esta temática centrándose en actores de nivel nacional y departamental, utilizando técnicas como el análisis de contenido de prensa y el análisis de discurso. Estos trabajos han permitido identificar algunas diferencias sustantivas entre actores de distintos partidos políticos (Ruiz Díaz 2014), o entre actores del mismo partido (Ruiz Díaz 2017). En esta oportunidad, se abordan las mismas preguntas de investigación, aplicadas a los actores del nivel local.

Se propone un abordaje de corte exploratorio y descriptivo. El objetivo es explorar las concepciones que los alcaldes tienen sobre la descentralización, identificando diferencias entre alcaldes pertenecientes a distintos partidos. La recolección de datos se llevó a cabo a través de una encuesta a cuarenta (40) alcaldes. Para la selección de los alcaldes se utilizó un criterio partidario y un criterio territorial. El siguiente cuadro da cuenta de la cantidad de encuestados por partido político y por territorio.

Cuadro 1. Cantidad de alcaldes encuestados según partido político y región						
	Litoral Norte ¹	Noreste ²	Centro ³	Litoral Sur ⁴	Este ⁵	Metropolitana ⁶
Frente Amplio	2	0	0	1	3	10
Partido Nacional	2	2	2	6	3	2
Partido Colorado	3	2	0	0	0	1

¹ Artigas, Salto, Paysandú
² Cerro Largo, Rivera, Tacuarembó
³ Durazno, Flores, Florida
⁴ Colonia, Río Negro, Soriano
⁵ Lavalleja, Maldonado, Rocha, Treinta y Tres
⁶ Montevideo, Canelones, San José

Resulta necesario dejar claro que la presente investigación no pretende generalizar sobre los actores encuestados, trasladando de forma inferencial sus conceptualizaciones al resto de los actores del mismo partido. Se realizó un muestreo no probabilístico, por lo que las limitaciones metodológicas no permiten hacer inferencias. Se trata, como se mencionó en párrafos anteriores, simplemente de una primera exploración que permita comenzar a elaborar una serie de hipótesis al respecto, a partir de la identificación de diferencias.

4. Perspectivas sobre la descentralización

En la literatura es posible encontrar una variedad de definiciones de descentralización, todas ellas tienen en común que se trata de un concepto multidimensional que implica distribución de poder en distintos grados y formas, desde un centro hacia unidades periféricas (Borja 1989, Melo 1991, Furlán 2004, Arocena 2008, Veneziano 2009, entre otras tantas definiciones). No obstante, definir qué es descentralización no es una tarea sencilla. Ello se debe al hecho de que existen diferentes maneras de distribuir poder (Pollitt 2007).

En este trabajo, por descentralización se concibe a la distribución política de poder, con base territorial, a través de asignación e interna al aparato estatal. En otras palabras, en este trabajo se entiende por descentralización aquel proceso de devolución de poder

dentro del propio entramado estatal hacia unidades periféricas en el territorio con autoridades electas.

El alcance de la distribución de poder dependerá del tipo de responsabilidad delegada. Al respecto, Falletti (2006) distingue tres tipos de descentralización. La *descentralización administrativa* refiere a la transferencia de la administración y prestación de servicios hacia niveles de gobierno locales, los cuales afrontan los costos. La *descentralización fiscal* refiere a políticas destinadas a aumentar ingresos de gobiernos subnacionales -sea por transferencia de recursos, reformas tributarias o delegación impositiva-, así como aumentar su capacidad de gasto. Por último, la *descentralización política* consiste en la apertura de nuevos espacios de representación y la ampliación de vínculos entre la esfera estatal y la sociedad.

La *descentralización administrativa* es el nivel más básico de descentralización mientras que la *descentralización política* es el nivel más profundo. Existen autores que sostienen que la descentralización propiamente dicha es la de mayor grado de profundidad, es decir, aquella en la que el nivel de poder decisorio delegado es elevado y los niveles periféricos adquieren autonomía (Furlán 2004).

Sea cual sea el alcance de la distribución de poder, todo proceso de descentralización está estructurado por dos dimensiones: *gestión y participación o interacción*. En primer lugar, la devolución de poder dentro del propio entramado estatal hacia unidades periféricas en el territorio siempre implica transferencia de administración y prestación de servicios. En todo proceso de descentralización el nivel periférico tiene responsabilidades de gestión. En segunda instancia, cuando la devolución de poder hacia unidades periféricas en el territorio implica transferir capacidad de decisión, supone también la posibilidad de involucramiento de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Todo proceso de descentralización implica la apertura de espacios de participación ciudadana.

4.1. La gestión: eficiencia vs integración comunitaria

Todo proceso de descentralización implica transferencia de funciones y recursos entre un centro y una periferia. Dicha transferencia está vinculada a reformas que amplíen libertades de gestión en unidades más pequeñas (Melo 1991, Montecinos 2006). En este

sentido, niveles de gobierno periféricos se hacen cargo de tareas realizadas por el nivel central. Estas tareas van desde la provisión de servicios hasta la recaudación de impuestos. La transferencia de funciones supone, en última instancia, incorporar la lógica territorial al sector público, descentralizando funciones, competencias y recursos, facilitando así la liberación de las potencialidades locales (Albuquerque 2004).

Existen múltiples razones por las cuales un gobierno central decide transferir funciones, competencias y recursos hacia niveles periféricos. El tipo de argumentos bajo los que se promuevan los procesos de descentralización de la gestión de servicios públicos marcará la impronta de tales procesos. Principalmente hay dos tipos de argumentos: económicos y políticos (Melo 1991, Nickson 1998). El primer tipo de argumentos para transferir la gestión hacia unidades periféricas se centra en la búsqueda de eficiencia en la gestión de los recursos y eficacia de las políticas. El segundo tipo de razones pone énfasis en la posibilidad de gestión conjunta entre el Estado y otros actores, favoreciendo la integración comunitaria de los intereses locales.

Dentro del primer tipo de argumentos –los económicos–, la principal razón por la cual los servicios pasan a ser provistos por los gobiernos locales es el alcance de una mayor eficacia. La eficacia en la provisión de servicios está vinculada a la mayor atención a los usuarios o ciudadanos. En este sentido, descentralizar significa que las decisiones son tomadas cerca de los usuarios de los servicios que el organismo de nivel periférico provee. De esta forma, las decisiones responden a las necesidades de dichos usuarios (Pollitt 2007). En otras palabras, descentralizar la gestión supone una mayor correspondencia entre preferencias territorialmente diferenciadas y las circunscripciones político-administrativas dentro de las que se harán efectivas las decisiones (Finot 2002).

En segunda instancia, descentralizar la gestión promueve la eficacia dado que facilita la simplificación de procedimientos administrativos. Ello se reflejaría en una mejora de la atención y de la calidad de los servicios públicos (Albuquerque 2004). En consecuencia, la descentralización agiliza la toma de decisiones al reducir el recorrido de la información que de otra manera puede obstruirse. Las soluciones a los problemas locales no necesitan recorrer el camino burocrático para ser aprobadas por la jerarquía. Decisiones más rápidas son más eficaces (Pollitt 2007).

El otro gran argumento de orden económico para descentralizar es que la gestión de los recursos se vuelve más eficiente en un modelo de gestión descentralizado. Descentralizar se ha convertido en una tendencia instrumental para la liberación del potencial gerencial en las administraciones públicas (Orlansky 1998). La mayor eficiencia viene dada porque el traslado hacia el nivel local supone la reducción de costos de producción del nivel central. Al tomar en cuenta las diferencias entre un contexto local y otro, descentralizar permite adecuar la capacidad de la organización y los servicios pueden ser adaptados a las particularidades locales (Pollitt 2007)⁸.

Más allá de cuestiones de eficiencia y eficacia, existen otras razones bajo las que se promueve que la gestión de bienes y servicios locales se descentralice hacia unidades periféricas instaladas en el territorio. Estos argumentos tienen que ver con la posibilidad de co-producir los servicios públicos entre el Estado y la sociedad civil. Refiere al involucramiento ciudadano tanto en la gestión de los servicios como en la creación de los mismos (Coraggio 1991). El argumento es que la devolución de poder hacia unidades periféricas en el territorio permitiría involucrar a los ciudadanos que forman parte de las circunscripciones territoriales en los asuntos de su comunidad (Melo 1991). En última instancia, se descentraliza la gestión de los servicios para que la ciudadanía se involucre en todos los aspectos de la gestión: desde la decisión hasta la implementación. De esta forma se genera más compromiso cívico por parte de la ciudadanía (Putnam 1993).

Desde este punto de vista, el territorio es el ámbito más propicio para la co-producción y la co-creación de las políticas locales. En el sistema político local convergen actores locales que tienen anclajes directos en la comunidad (Navarro 2000). Según Zurbriggen y González Lago (2014), lo distintivo de la co-creación es que se trata de un proceso que genera valor público, no es simplemente una forma de producir bienes y servicios basada en comunidades de auto-organización donde las personas se unen para producir un resultado compartido. El nivel local se vuelve un espacio de articulación propicio para la co-creación.

⁸ Es necesario tener en cuenta que la descentralización administrativa en sí misma no necesariamente garantiza la eficacia y la eficiencia. Debe tenerse en cuenta que para que la gestión descentralizada lleve a la eficiencia deben darse ciertas condiciones: que exista una demanda de servicios diferenciada regionalmente y que las circunscripciones políticas locales se ajusten a la demanda diferenciada (Finot 2007).

Según el tipo de argumentos bajo los que se promueve la descentralización de la gestión de servicios, la unidad periférica territorial tendrá distinto rol. Cuando predominan argumentos de tipo económico –eficacia y eficiencia-, las unidades periféricas cumplen el rol de administraciones locales, es decir, administraciones ubicadas en el territorio encargadas de gestionar. Cuando predominan argumentos de índole política –integración comunitaria, compromiso cívico- las unidades periféricas cumplen el rol de ejercer como espacios de articulación e integración de intereses locales, así como de promoción de la cultura cívica.

Hasta el momento se ha descrito la dimensión de gestión presente en todo proceso de descentralización. Descentralizar la gestión implica distribuir funciones, competencias y recursos al interior del aparato estatal. Ahora bien, la descentralización no solo se da hacia el interior del entramado estatal sino hacia afuera. Todo proceso de descentralización supone acercamiento entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido, la descentralización tiene una dimensión participativa (Finot 1998). Descentralizar implica distribuir poder de gestión hacia la sociedad civil a través de mecanismos de participación ciudadana, como se verá a continuación.

4.2. La participación/interacción: instrumentalidad vs definición colectiva y legitimidad

Además de la transferencia de funciones y recursos entre órganos de distintos niveles de gobierno, todo proceso de descentralización refiere a la forma en que se deciden las políticas y el rol de los distintos actores en dicho proceso. Para alcanzar los objetivos es decisivo viabilizar el concurso ciudadano en la gestión de asuntos colectivos (Finot 1998). En otras palabras, todo proceso de descentralización supone sacar las decisiones de la órbita estrictamente estatal e incorporar a actores del mercado y la sociedad civil en las mismas.

La dimensión participativa de la descentralización implica introducir mecanismos de democracia participativa en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Ahora bien, la participación puede tener múltiples alcances. Puede ser incorporada para conocer las preferencias y el grado de satisfacción que los ciudadanos tienen con la provisión de bienes y servicios públicos, o puede ser utilizada para discutir aspectos sustantivos de las

políticas públicas y la construcción deliberativa de las soluciones a los problemas –en otras palabras, para co-crear- (Zurbriggen y González Lago 2014). En ambos casos, descentralizar implica devolución de poder político estimulando a los ciudadanos a jugar un rol activo en el proceso democrático (Pollitt 2007).

Así como existen distintos tipos de argumentos para transferir funciones y competencias hacia unidades territoriales, también existen distintos argumentos por los cuales dichas unidades territoriales incorporan la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones (Nickson 1998). Existen razones funcionales a los objetivos de alcanzar mayor eficiencia y eficacia en la gestión y existen razones funcionales a los objetivos de promoción de cultura cívica e integración comunitaria. El primer tipo de argumentos pone énfasis en la funcionalidad de los espacios de participación para asesorar la toma de decisiones, el segundo tipo de razones pone énfasis en los ámbitos de participación como espacios de co-creación de políticas.

El primer tipo de razones es de carácter instrumental y se subordina a los objetivos de mayor eficacia y eficiencia en la gestión. La participación ciudadana, cuando se promueve bajo estos argumentos, tiene un carácter gerencial. En este caso, la participación es incorporada para conocer las preferencias y el grado de satisfacción que los ciudadanos tienen con los bienes y servicios públicos locales (Zurbriggen y González Lago 2014). El rol de la ciudadanía en el proceso de elaboración de políticas públicas locales es asesorar a quienes toman las decisiones para obtener mejores resultados.

Desde este punto de vista, la mayor eficiencia y eficacia viene dada, en primer lugar, porque se genera mayor valor público en la medida que los ciudadanos perciben que sus aspiraciones colectivas se satisfacen dados los procesos de consulta y revisión. En segunda instancia, porque a través de la participación se reducen las posibles resistencias a las decisiones (Cunill Grau 2004). Además, la participación está asociada al acercamiento necesario entre quienes ofrecen servicios (gobernantes locales) y quienes son los usuarios de dichos servicios (ciudadanos), facilitando el control y la identificación de responsables por las fallas de los mismos. Cuando la participación es promovida desde una perspectiva gerencialista o instrumental, se lleva a cabo a través de espacios consultivos e informativos.

El segundo tipo de argumentos bajo los cuales se promueve la participación ciudadana en el proceso de elaboración de políticas públicas locales refiere al involucramiento de la ciudadanía en la definición de objetivos de la comunidad. El principal argumento por el cual las decisiones se comparten con la ciudadanía es dotarlas de mayor legitimidad (Melo 1991). Esto se vincula directamente con la co-creación de políticas, que tiene lugar en un contexto de disminución de la legitimidad de las democracias representativas, que sólo mantienen abiertas las puertas de los ritos formales e institucionales (Subirats 2005).

La respuesta a ello ha sido el desarrollo creciente de mecanismos de innovación democrática a nivel local, entendida como *“un proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y en el que se articulan modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político”* (Gurza e Isunza 2010: 19). Ello implica que, además de los tradicionales canales de participación electoral, la participación de la sociedad civil es complementada mediante canales deliberativos inclusivos de distintos grupos con sus propios intereses en la toma de decisiones colectivas (Navarro 2000).

Así como los ámbitos informativos son los más funcionales a la participación cuando se promueve bajo argumentos instrumentalistas, los ámbitos deliberativos son aquellos más funcionales a la participación cuando esta se introduce con fines de co-creación e integración. El nivel local se vuelve el escenario más favorable para la construcción de la democracia participativa, dado que los espacios de participación locales se nutren de elementos propios de la dinámica local, tales como los enclaves políticos, el ordenamiento territorial y los arreglos institucionales (Berthin 2010).

Desde esta perspectiva, los ciudadanos tienen el rol, no de asesorar, sino de involucrarse en la definición de los objetivos comunitarios. Los espacios de participación son más estables y profundos cuando se empodera a las unidades locales dado que se focalizan temas tangibles a la comunidad, se involucra a los afectados por tales problemas y se propone una solución deliberativa a ellos (Fung y Wright 2001). A través de estos mecanismos el espacio local se politiza, siendo el ámbito de creación de nuevas agendas y nuevos roles estratégicos. La forma de articular las decisiones es a través de redes

locales con la presencia de múltiples actores sociales y comunitarios que se relacionan mediante vínculos horizontales e interdependientes (Blanco y Gomá 2003).

4.3. Las orientaciones de la descentralización y el desarrollo

Hasta el momento se ha argumentado que la descentralización se estructura conceptualmente en dos dimensiones: la gestión y la participación. Existen diferentes argumentos para promover ambas dimensiones. Descentralizar la administración y la provisión de servicios hacia unidades territoriales periféricas puede promoverse buscando la eficiencia y la eficacia o buscando fomentar el compromiso cívico a nivel local. Abrir espacios de participación ciudadana puede promoverse para buscar asesoramiento a la toma de decisiones o para involucrar a la ciudadanía en la definición de objetivos y alcanzar mayor legitimidad en las decisiones.

En los procesos empíricos de descentralización generalmente predomina un tipo de orientación asociada a cada dimensión. Ello depende de los objetivos de los actores que promuevan las reformas descentralizadoras y de la visión sobre el desarrollo presente en cada uno de ellos. En las últimas tres décadas la discusión sobre el rol del Estado en el desarrollo se ha estructurado en dos paradigmas: el paradigma neoliberal y el paradigma neodesarrollista⁹. Si bien cada uno de estos paradigmas concibe de forma diferente las relaciones entre la esfera estatal, el mercado y la sociedad civil, en ambos se presenta a la descentralización como un instrumento de reforma del Estado.

En paradigmas tan diferentes la descentralización se ha utilizado como un medio para alcanzar distintos objetivos (Melo 1991, Montecinos 2006). En el paradigma neoliberal, ha sido un instrumento para alcanzar los objetivos de reducción del aparato estatal y hacer más eficiente la gestión pública trasladando funciones desde el nivel central hacia niveles periféricos. En el paradigma neodesarrollista, la descentralización ha sido un instrumento para consolidar el enraizamiento necesario entre la esfera social y el Estado.

⁹ En América Latina, el primero de estos paradigmas tuvo su auge durante las décadas del ochenta y noventa, mientras que el segundo marcó la impronta de los gobiernos de centro izquierda en la región a inicios del siglo XXI (Zurbriggen y Travieso 2016).

De esta forma, las diferentes orientaciones que puede asumir la descentralización son funcionales a los diferentes modelos de desarrollo¹⁰. La descentralización funcional al Estado neoliberal es aquella en la que la gestión se orienta a la eficacia y la eficiencia, y en la que la participación ciudadana se introduce con fines instrumentales. La descentralización funcional al Estado neodesarrollista es aquella en la que la gestión se orienta a generar redes y articular intereses a nivel local y en la que la participación ciudadana se introduce para generar compromiso cívico y legitimar las decisiones.

En el cuadro 2 se sintetizan las principales características de la descentralización funcional a un modelo neoliberal y las principales características de la descentralización funcional a un modelo neodesarrollista.

Cuadro 2. Modelos de desarrollo y características de la descentralización

Concepto	Dimensiones	Indicadores	Modelo Neoliberal	Modelo Neodesarrollista
Descentralización	Gene ral	Dimensión predominante	Gestión	Participación
	Gestión	Objetivos de la gestión	Eficiencia, eficacia en la provisión de servicios	Provisión de servicios en función de objetivos compartidos de gestión definidos a través de redes de asuntos territoriales
		Rol del gobierno local	Administración local	Articulador e integrador de intereses de la comunidad
	Participación/ Interacción	Objetivos de la participación	Resultados, ajustar oferta y demanda	Legitimidad, generación de capital social
		Rol de la ciudadanía	Asesoramiento instrumental y elección de representantes	Decisión e involucramiento en asuntos locales

Fuente: Elaboración propia

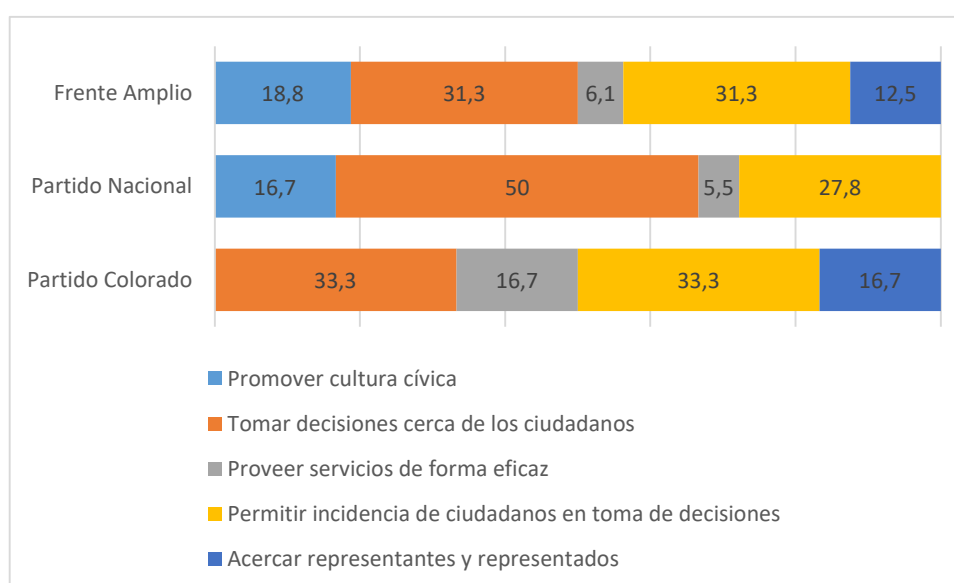
¹⁰ Para un análisis más detallado, ver Ruiz Díaz (2016) y (2017)

5. Los alcaldes y la visión sobre la descentralización

En el apartado anterior se presentaron las diferentes orientaciones que puede asumir la descentralización. Las páginas siguientes están destinadas a evaluar la orientación que predomina en los alcaldes de Uruguay, intentando identificar diferencias entre alcaldes pertenecientes a distintos partidos políticos. Si bien sería erróneo pensar que los actores conciben a la descentralización desde una sola de las dimensiones, es necesario identificar hacia cuál de las mismas orientan su discurso cuando refieren a la descentralización. Para ello, es pertinente indagar sobre los beneficios de la descentralización, así como explorar las expectativas que genera.

En primer lugar, es conveniente dar cuenta de cómo los alcances dan cuenta del para qué de la descentralización. Si se atiende el principal beneficio con el que los alcaldes asocian a la descentralización, es posible advertir algunas semejanzas entre partidos. Tanto en el Frente Amplio (FA) como en el Partido Colorado (PC)¹¹, los alcaldes ven en la descentralización beneficios asociados a la participación ciudadana y a la toma de decisiones cerca de la ciudadanía. En el Partido Nacional (PN) ocurre algo similar, pero el énfasis está puesto en la toma de decisiones cercana a los ciudadanos.

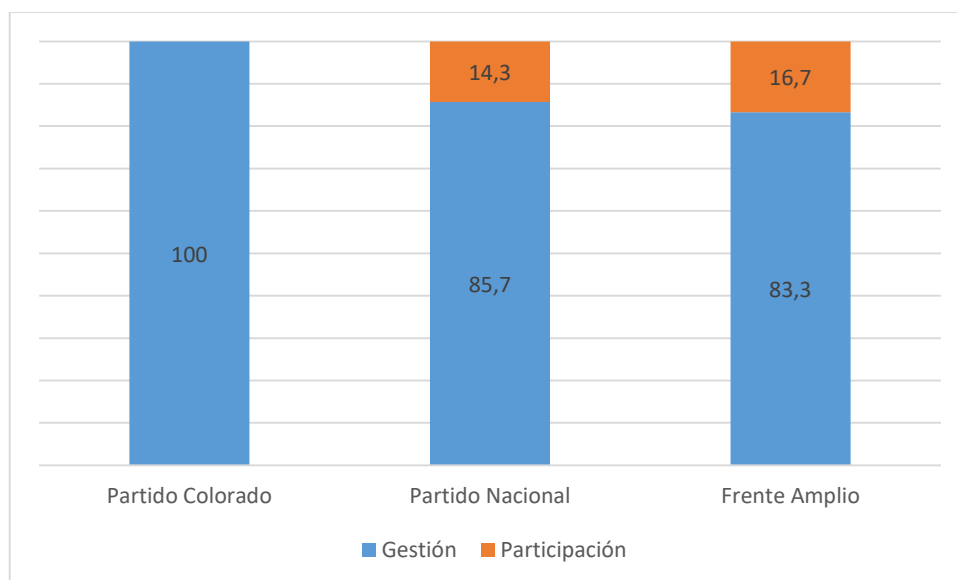
Gráfico 1. Beneficios asociados a la descentralización



¹¹ Si bien los resultados sobre las respuestas en el PC se presentan en porcentajes, es necesario considerar que se trata únicamente de seis casos.

Si se pone el énfasis en las expectativas que genera la descentralización en los alcaldes, se observa que, a pesar de dicho sesgo participativo en los beneficios que se asocian a la descentralización, en cada partido los alcaldes tienen expectativas vinculadas a la capacidad de gestión de los gobiernos locales. Las expectativas vinculadas a la participación son minoritarias en los tres partidos. De hecho, en el PC ningún alcalde presentó expectativas sobre la participación como prioritarias. Este hecho no es menor, en términos generales hay una manera similar de concebir la descentralización en cada partido que rescata beneficios asociados a la participación y la toma de decisiones, pero cuyas expectativas están asociadas a la capacidad de gestión, más que en el potencial participativo de la descentralización.

Gráfico 2. Expectativas sobre la descentralización



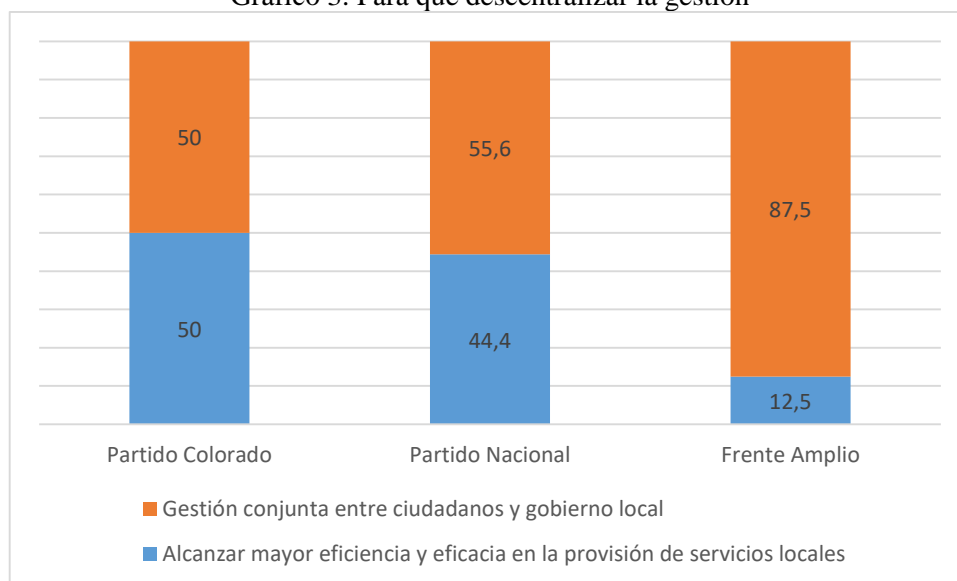
5.1. Orientaciones sobre la dimensión de gestión

Como se vio en el apartado teórico, todo proceso de descentralización implica transferir funciones, competencias y recursos hacia niveles periféricos. Dicha transferencia se puede promover bajo argumentos de tipo económico -búsqueda de eficiencia en la gestión de los recursos y eficacia de las políticas- o argumentos de tipo políticos -énfasis en la posibilidad de gestión conjunta entre el Estado y otros actores, favoreciendo la integración comunitaria de los intereses locales-.

Los elementos relevantes para comprender qué orientación le dan a esta dimensión los diferentes actores son, por un lado, los objetivos con que se promueve la transferencia de provisión de bienes y servicios locales hacia las unidades periféricas –eficiencia y eficacia versus generación de redes locales-, por el otro, el rol que se le otorga al gobierno local en tanto actor con legitimidad política para tomar decisiones –administrador local versus integrador de intereses comunitarios-.

Respecto al primer punto, es interesante reconocer que existen diferencias sustantivas entre los alcaldes del FA, por un lado, y los alcaldes de los partidos fundacionales, por el otro. Mientras que en el FA los alcaldes conciben que descentralizar la gestión es relevante porque permite a los ciudadanos estar más cerca del gobierno e incidir en las decisiones sobre los asuntos locales, en el PN y en el PC las preferencias están divididas entre quienes utilizan argumentos economicistas y quienes sostienen argumentos participativos (gráfico 3).

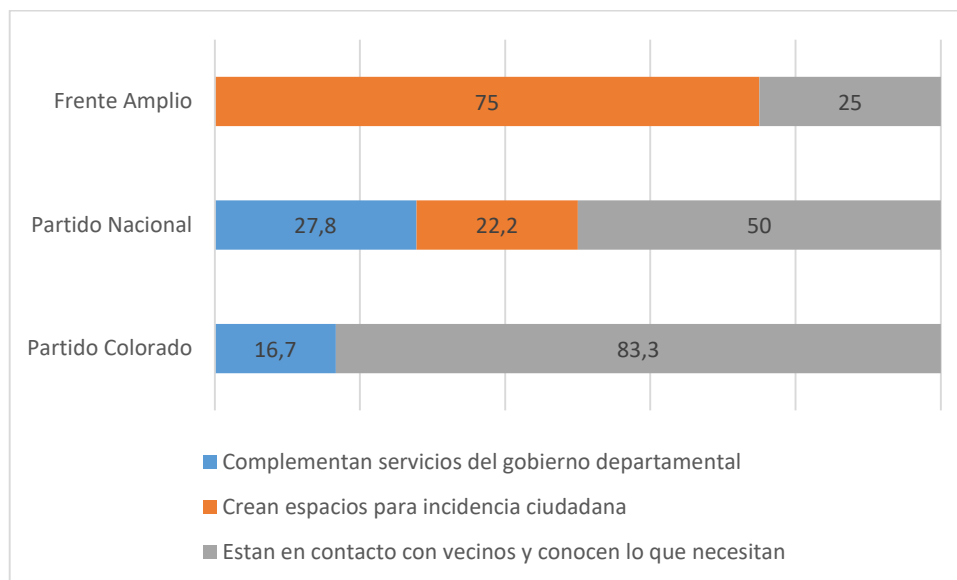
Gráfico 3. Para qué descentralizar la gestión



Ambas visiones se ven reflejadas en la manera que los actores de los distintos partidos conciben a los gobiernos locales. En el FA, la gran mayoría de los alcaldes sostiene que los gobiernos locales son relevantes dado que permiten crear espacios para la incidencia de los ciudadanos en las decisiones de políticas. En el PN, si bien la mayoría de los alcaldes concibe que los gobiernos locales son relevantes porque están en contacto con los vecinos y conocen lo que estos necesitan, existen alcaldes que los conciben como complemento a los servicios departamentales y otros que los conciben como actores que

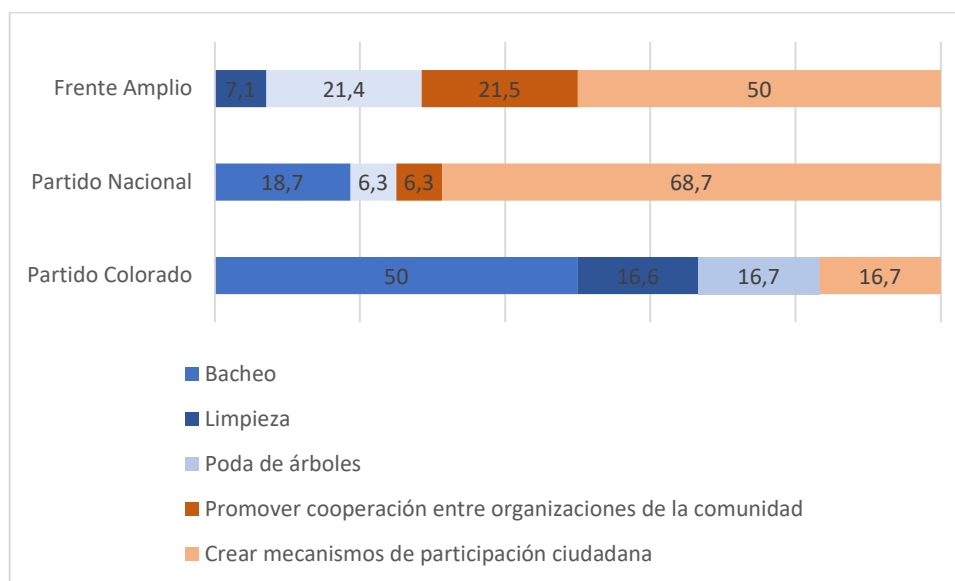
permiten la apertura de espacios de participación. Por su parte, los alcaldes del PC sostienen en su mayoría que los gobiernos locales son relevantes dado que permiten que los gobernantes conozcan las demandas de los vecinos.

Gráfico 4. Importancia de los gobiernos locales



En el FA, la mayoría de los alcaldes sostiene que las actividades más importantes de los gobiernos locales son aquellas vinculadas a la participación ciudadana. Entre ellas se encuentran la promoción de cooperación entre organizaciones de la comunidad, y la creación de mecanismos de participación. En el PN ocurre una situación similar, mientras que los alcaldes del PC sostienen que las actividades principales de los gobiernos locales son aquellas vinculadas a la gestión de servicios locales, tales como bacheo, limpieza y poda de árboles.

Gráfico 5. Actividad más importante de los gobiernos locales



En síntesis, respecto a la dimensión de gestión, se observa el predominio de una mirada desarrollista en el FA –bajo la que se entiende que la descentralización debe potenciar la generación de redes locales y en la que los gobiernos locales son concebidos como agentes promotores de participación-, y visiones compartidas en los partidos fundacionales –donde conviven actores con una mirada similar a los alcaldes frenteamplistas y actores que ven en la descentralización el potencial de mayor eficiencia y eficacia y que conciben a los gobiernos locales como agentes concedores de las necesidades locales-.

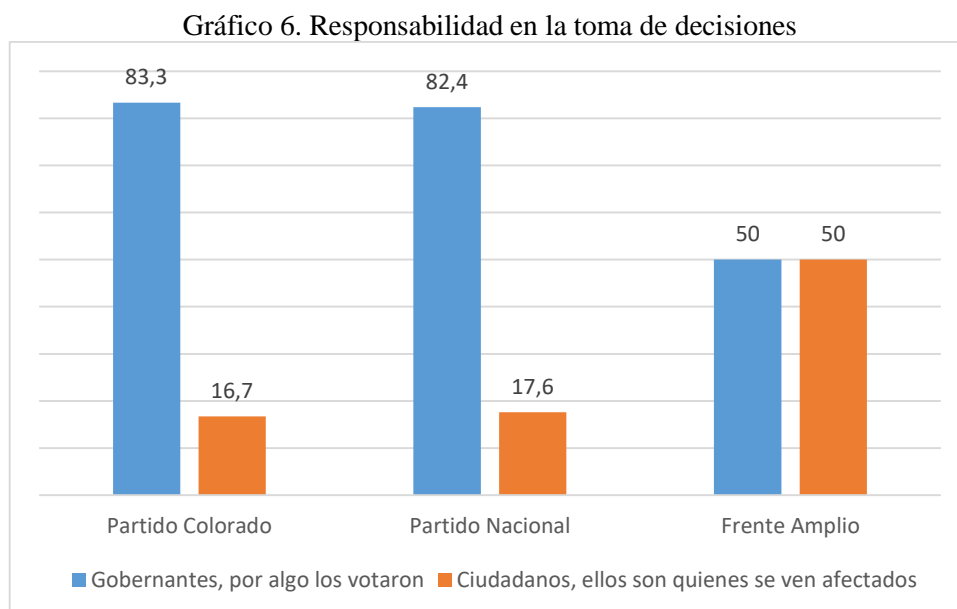
5.2. Orientaciones sobre la dimensión de participación/interacción

Como se argumentó en el apartado teórico, todo proceso de descentralización implica, además de transferencia de responsabilidades de gestión hacia niveles periféricos, sacar las decisiones de la órbita estrictamente estatal e incorporar a actores de la sociedad civil en las mismas. Esto supone introducir mecanismos de participación activa por parte de la ciudadanía en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Dicha participación puede tener diferentes grados de alcance, según el cual los ciudadanos tendrán menor o mayor incidencia en la toma de decisiones finales.

Como se mencionó, los elementos relevantes para comprender qué orientación le dan a esta dimensión los diferentes actores son: la visión sobre el rol de la ciudadanía en la toma

de decisiones en un régimen democrático y los objetivos por los que es deseable introducir mecanismos de participación. Quienes tienen una visión instrumental sobre la participación sostienen que los ciudadanos deben elegir a los representantes y asesorar la toma de decisiones por parte de estos, mejorando así los resultados de las políticas. Quienes tienen una visión más amplia, sostienen que los ciudadanos deben ser partícipes de las decisiones en forma conjunta con los gobernantes y otros actores que integran la red de asuntos públicos a nivel local, generando valores vinculados al capital social en el territorio y dotando de mayor legitimidad a las políticas.

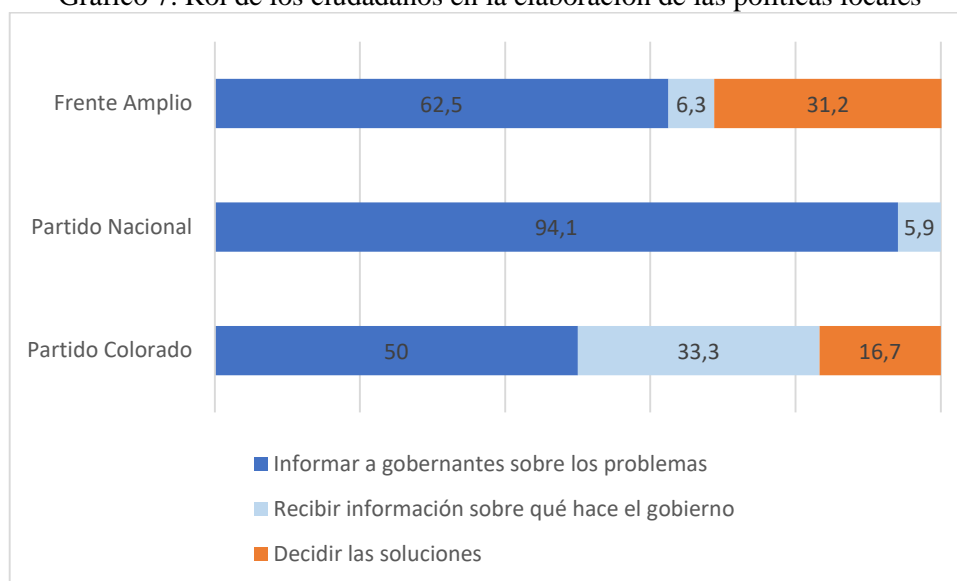
Analizar quiénes, desde la perspectiva de los actores, deben tomar las decisiones sobre las políticas locales da una pauta acerca del alcance que estos le dan a la participación. Al respecto, en el FA la mitad de los alcaldes opina que deben ser los gobernantes y la otra mitad opina que deben ser los ciudadanos. En este partido las opiniones sobre el alcance que debe darse a la participación están divididas. Por su parte, en el PC y el PN las opiniones son más homogéneas. En ambos partidos la gran mayoría de los alcaldes entiende que las decisiones deben estar reservadas a quienes fueron investidos para ello: los gobernantes. Este dato da cuenta de un alcance limitado de la participación en los partidos fundacionales.



El alcance que los alcaldes dan a la participación está vinculado al rol que entienden deben tener los ciudadanos en la elaboración de las políticas locales. Si bien en el FA la mayoría de los alcaldes sostiene que el rol de los ciudadanos debe ser informar a los gobernantes

sobre sus problemas, existe una importante proporción de alcaldes que sostiene que los ciudadanos deben tomar directamente las decisiones sobre las soluciones a los problemas. En cambio, en el PN, la mayoría absoluta de los alcaldes concibe a los ciudadanos como informantes de problemas a los gobernantes. El alcance que se le da a la participación es limitado e instrumental. Algo similar ocurre con los alcaldes colorados. La mayoría de ellos concibe a los ciudadanos como informantes y receptores de información por parte de los gobernantes.

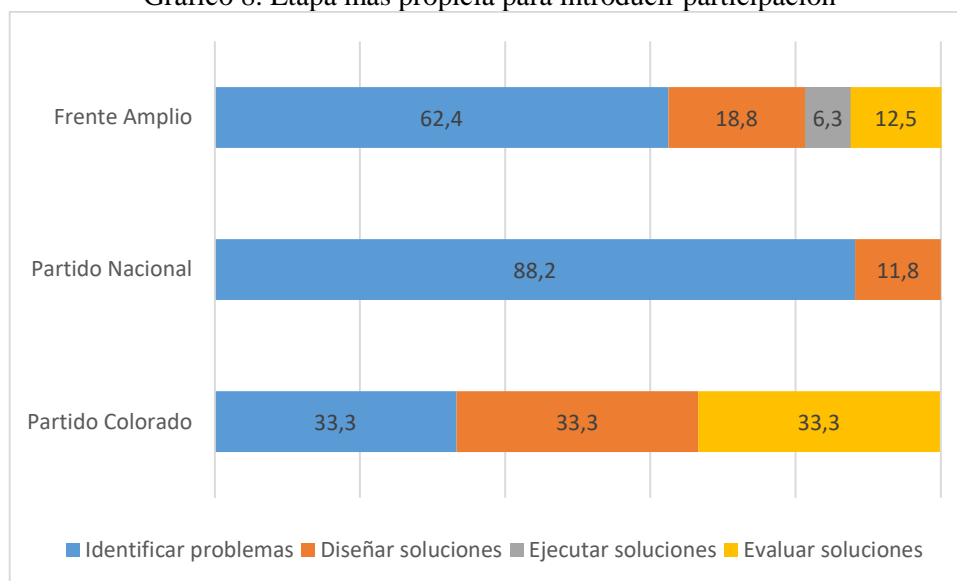
Gráfico 7. Rol de los ciudadanos en la elaboración de las políticas locales



El rol que los alcaldes de los diferentes partidos asignan a los ciudadanos está vinculado al momento del proceso de elaboración de políticas que consideran más oportuno para introducir la participación. De esta forma, la mayoría de los alcaldes frenteamplistas y nacionalistas sostienen que la etapa más propicia para introducir la participación es durante la identificación de problemas a nivel local. En el FA hay una proporción importante que considera que la etapa más propicia es el diseño de las soluciones. Por su parte, en el PC las opiniones están divididas entre quienes sostienen que la etapa más relevante es la identificación de problemas, entre quienes sostienen que es el diseño y entre quienes opinan que la etapa más propicia es la evaluación de las políticas¹².

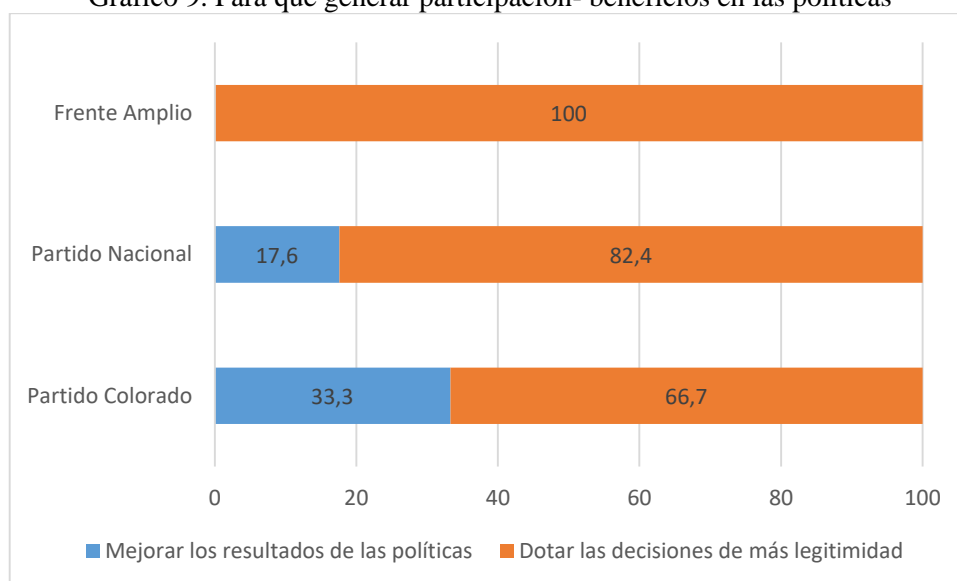
¹² En este último caso es necesario reconocer la existencia de un problema del instrumento de medición. Surge la duda acerca de si los encuestados comprendieron la “evaluación” como un proceso de valoración del desempeño de políticas –lo que se pretendía relevar– o como un proceso de evaluación del desempeño de los gobernantes a través del acto electoral.

Gráfico 8. Etapa más propicia para introducir participación



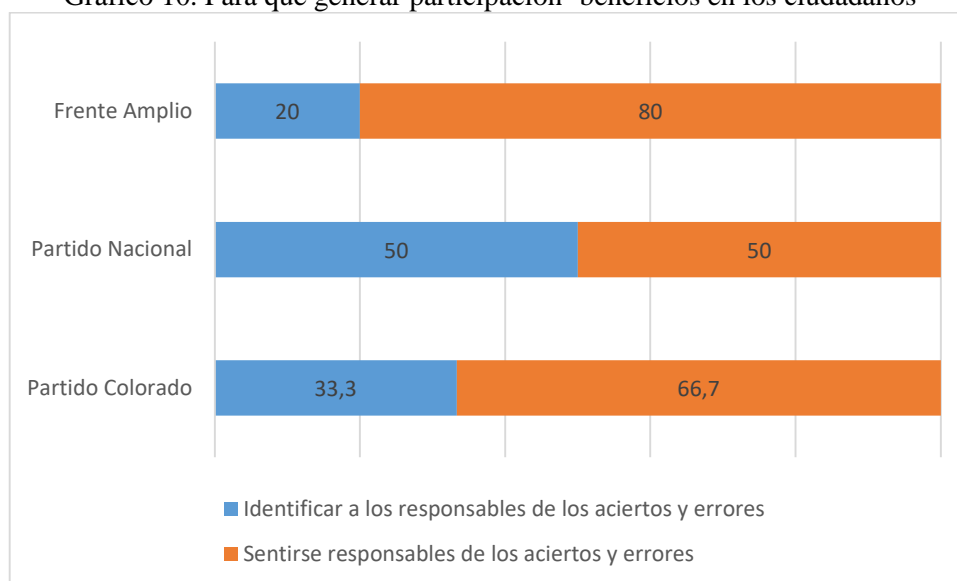
El otro aspecto relevante para determinar la orientación que tienen los alcaldes sobre la participación está vinculado a los objetivos por los cuales se considera deseable la participación. Respecto a los beneficios en las políticas, se pueden ver algunas coincidencias entre los actores. En los tres partidos hay una marcada preferencia por la legitimidad de las decisiones como la razón prioritaria para habilitar la participación ciudadana, en detrimento de los resultados de las políticas. Esta visión, si bien es más marcada en los actores del FA –fue la opción preferencial en todos los alcaldes encuestados-, es compartida por los alcaldes de los tres partidos políticos.

Gráfico 9. Para qué generar participación- beneficios en las políticas



Respecto a los beneficios de la participación en los ciudadanos, se pueden observar algunas diferencias. Mientras que en el FA hay una mayoría absoluta de alcaldes que consideran que la participación permite generar mayor responsabilización por parte de la ciudadanía, en el PN y en el PC las preferencias se reparten entre quienes tienen esta visión y quienes consideran que la participación ciudadana es deseable porque permite a los individuos identificar a los responsables de los aciertos y errores en la gestión a nivel local.

Gráfico 10. Para qué generar participación- beneficios en los ciudadanos



En síntesis, respecto a la participación se observa una visión predominantemente instrumental en los alcaldes de los tres partidos (en distintos grados y con ciertos matices), respecto al rol de los ciudadanos en las decisiones locales, que convive con una visión desarrollista sobre el para qué de la participación y los beneficios asociados a esta.

6. Reflexiones finales

El presente trabajo tuvo como objetivo explorar concepciones sobre la descentralización en los actores centrales del tercer nivel de gobierno de Uruguay: los alcaldes. Pese a que la descentralización se presenta como uno de los principales ejes de la reforma del Estado, es pertinente indagar qué tipo de descentralización se promueve. En este contexto, este trabajo pretendió dar cuenta de si los alcaldes conciben de la misma forma la descentralización, qué orientación tiene cada uno de ellos y qué diferencias existen entre

los actores de diferentes partidos políticos. A grandes rasgos, los resultados evidencian que, en términos generales, existen diferencias –no tan nítidas ni marcadas- en la manera de entender la descentralización entre alcaldes de distintos partidos. No obstante, también existen diferencias entre alcaldes de un mismo partido político.

En el FA, en términos generales, existe cierto sesgo hacia la dimensión participativa. Ello se ve reflejado en los beneficios a los cuales asocian la descentralización, vinculados a la participación ciudadana y la toma de decisiones cerca de la ciudadanía. A pesar de dicho sesgo, las expectativas sobre el proceso de descentralización municipal están atadas a la capacidad de gestión de los gobiernos locales. Respecto a la dimensión de gestión, se observa una mirada desarrollista sobre la descentralización en la mayoría de los alcaldes. El hecho de identificar que la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales permite involucrar a los ciudadanos en la red de gestión de los asuntos de la comunidad da cuenta de ello. En este marco, los gobiernos locales son concebidos como actores que posibilitan la interacción en territorio, a partir de la habilitación de espacios de participación.

A pesar de este sesgo desarrollista, las concepciones que tienen los alcaldes frenteamplistas sobre la dimensión participativa son diferentes al interior del partido. Hay alcaldes que presentan una visión instrumental sobre la participación, mientras que otros presentan una visión más desarrollista. Ello se refleja en las diferencias internas acerca de si las decisiones deben estar a cargo de los ciudadanos o de los gobernantes, así como también en que, si bien la mayoría considera que el rol de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones debe ser identificar problemas e informarlos a los gobernantes, existe una proporción importante de alcaldes que considera que deben involucrarse en el diseño de las soluciones. A pesar de estas diferencias internas, se destaca que existe una visión desarrollista si se considera el para qué de la descentralización: la mayoría de los alcaldes sostienen que la participación debe fomentarse para otorgar legitimidad a las decisiones y para hacer sentir a los ciudadanos responsables de los aciertos y errores en tales decisiones.

En el PN, en términos generales es difícil identificar un sesgo hacia alguna de las dimensiones. Si bien se asocia a la descentralización con la “cercanía” para tomar las decisiones, también se la asocia con el potencial de promoción de la participación

ciudadana en las decisiones. A pesar de ello, las expectativas sobre el proceso de descentralización municipal giran en torno a la capacidad de gestión de los gobiernos locales. Respecto a la dimensión de gestión, tampoco es posible identificar una orientación clara en los alcaldes nacionalistas. Las orientaciones están divididas entre quienes tienen una mirada más desarrollista y quienes tienen una mirada más instrumental. Ello se ve en que tanto la eficiencia y la eficacia, como la posibilidad de que los ciudadanos formen parte de la gestión de los asuntos locales son consideradas como razones por las cuales es necesario transferir responsabilidades de gestión hacia unidades periféricas. Esta división se ve reflejada en la visión que tienen sobre los gobiernos locales. Si bien la mayoría sostiene que son actores que permiten a los gobernantes estar en contacto con los vecinos y conocer lo que estos necesitan, también hay alcaldes que los consideran como actores que complementan servicios de otros niveles de gobierno y alcaldes que los conciben como habilitadores de espacios de participación. A pesar de estas diferencias, paradójicamente la mayoría de los alcaldes del PN considera que la actividad más importante de los gobiernos locales es la habilitación de espacios para participar.

En cuanto a la dimensión participación existe una visión instrumental respecto al rol de la ciudadanía en la elaboración de políticas locales, que se combina con algunos elementos desarrollistas acerca del para qué de la participación. La mayoría de los alcaldes nacionalistas sostiene que las decisiones deben estar a manos de los gobernantes y que los ciudadanos deben limitarse a informarlos sobre los problemas de la comunidad. No obstante, la mayoría de ellos sostiene que la participación debe generarse para dotar de mayor legitimidad las decisiones, más que para generar mejores resultados de política. A pesar de ello, existen opiniones divididas respecto a los efectos de la participación en los ciudadanos. Algunos sostienen que permite hacerlos responsables sobre errores y aciertos en las decisiones y otros sostienen que permite a los ciudadanos identificar a los responsables.

Por su parte, en el PC tampoco es clara la visión en términos generales. Si bien los beneficios asociados a la descentralización están vinculados a la generación de participación y toma de decisiones “cerca” de los ciudadanos, las expectativas se construyen exclusivamente desde la dimensión de gestión. Respecto a esta última, hay dos visiones sobre el para qué de la transferencia de responsabilidades hacia niveles

periféricos que oscilan entre la búsqueda de eficiencia y eficacia y la definición conjunta de objetivos de gestión. No obstante, la mayoría de los alcaldes colorados tiene una visión instrumental sobre los gobiernos locales. Su función principal es conocer las demandas del territorio y sus principales actividades son aquellas asociadas a la gestión de servicios locales.

En cuanto a la participación, predomina una visión instrumental. Las decisiones deben ser reservadas a quienes tienen legitimidad popular para tomarlas, los ciudadanos deben limitarse a informar sobre los problemas y recibir información sobre la gestión. De todas formas, hay posiciones divididas respecto al para qué de la participación. La mayoría sostiene que la participación es deseable porque otorga legitimidad a las políticas y permite a los ciudadanos sentirse responsable de las decisiones. No obstante, hay alcaldes del PC que sostienen que la participación permite mejorar resultados e identificar a los responsables de los aciertos y errores en la gestión.

En síntesis, lo que diferencia a los alcaldes del FA de los alcaldes del PC y el PN es que los primeros presentan un leve sesgo hacia la dimensión participativa, mientras que el resto presenta un leve sesgo hacia la dimensión de gestión. Respecto a la transferencia de responsabilidades de gestión hacia los gobiernos locales, los alcaldes frenteamplistas presentan una visión más desarrollista, mientras que en los partidos fundacionales las opiniones están divididas entre miradas desarrollistas y miradas instrumentales. Respecto a la participación, los alcaldes nacionalistas y colorados tienen visiones instrumentales, mientras que en el FA conviven estas últimas con visiones desarrollistas.

Un aspecto a tener en cuenta es que de ninguna manera estos resultados pueden ser inferidos al universo de los alcaldes. El trabajo tiene pretensiones exploratorias. La muestra ha sido seleccionada de manera no probabilística, sino de manera discrecional teniendo en cuenta los criterios de representación partidaria y territorial. Cabe resaltar que, de todas formas, los datos permiten observar tendencias a nivel partidario a las que, en futuras investigaciones, habrá que estudiar y confirmar. El carácter exploratorio del trabajo permite afirmar que no solo existen diferencias en la manera de concebir la descentralización entre alcaldes de diferentes partidos políticos, sino que dentro de cada partido político conviven visiones diferentes.

A partir de este trabajo quedan planteados algunos desafíos a resolver en el futuro. Como se advirtió en las primeras páginas, se trató de un estudio de carácter exploratorio. El desafío más cercano es perfeccionar la técnica de recolección para poder inferir los datos sobre el universo. Además, será necesario encontrar otras variables que permitan dar cuenta de las diferencias internas en cada partido político. ¿Hasta qué punto las visiones están condicionadas por factores estructurales como la ubicación geográfica?, ¿qué grado de incidencia tienen factores políticos como estar –o no- en un escenario de cohabitación con el nivel departamental?, ¿cómo inciden los factores personales, tales como las ambiciones políticas o la trayectoria de los actores? Estas preguntas quedan abiertas y muestran que queda mucho camino por recorrer y mucha fundamentación empírica para acumular respecto a cómo conciben los actores la descentralización.

7. Bibliografía

Albuquerque, F (2004) “El enfoque del desarrollo económico local” en *Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad*. OIT. Buenos Aires.

Arocena, J. (2008) “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay” en *Los nuevos gobiernos locales: la nueva institucionalidad y su incidencia en el desarrollo local*. Montevideo: Cuadernos para el Desarrollo Local. Programa para el Desarrollo Local ART. Año 1, N° 1 (pp. 17-35)

Berthin, G. (2010). *Gobernabilidad Local y Descentralización: ¿El Nuevo Espacio para la Democracia de Ciudadanía en América Latina y el Caribe?* Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Blanco, I y Gomá, R (2003) “Gobiernos locales y redes participativas: redes e innovaciones”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, num 26. Caracas.

Borja, J (1989) “Descentralización: una cuestión de método”, en *Organización y descentralización municipal* (pp. 13- 22). Buenos Aires: Eudeba

Buquet, D (1998) “Reforma política y gobernabilidad democrática en Uruguay: la Reforma Constitucional de 1996”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 10. Instituto de Ciencia Política. FCS-UDELAR.

Cardarello, A; Freigedo, M; Vairo, D; Abraham, M (2010). “Mucho ruido... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)”, *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Fin de Siglo, Montevideo.

Coraggio, J. (1991). “Las dos corrientes de la descentralización” en *Cuadernos del CLAEH*, N°56. Montevideo: EBO (pp.63-78)

Cravacuore, D (2014) “La recentralización en América Latina”, en Fidel, C. & Villar, A. (comp) *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación – Universidad Nacional de Quilmes.

Cunill Grau, N (2004) “La democratización de la Administración Pública. Los mitos a vencer”, en *Política y gestión pública*. FCE: Buenos Aires (43-90)

Falleti, T. (2006) “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en una perspectiva comparada” en *Desarrollo económico*. Vol. 46, N° 183. Instituto de Desarrollo Económico y Social. (pp. 317-352)

Finot, I (1998) “Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, num 10. Caracas.

Finot, I (2002) “Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía”, en *Revista de la CEPAL*, num 78.

Finot, I (2007) “Los procesos de descentralización en América Latina”, en *Investigaciones Regionales, Sección Panorama y Debates*, num 10. (173-205) Asociación Española de Ciencia Regional.

Freigedo, M (2015) *¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos*. Tesis de Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales con mención Ciencia Política. FLACSO, México.

Freigedo, M; Abrahan, M; Milanesi, A (2016) “Reyes que no reinan: los avances a nivel municipal en el gobierno de Mujica”, en Bentancur, N y Busquets, J (eds) *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Ediciones de la Banda Oriental: Montevideo.

Fung, A y Wright, E (2001) “Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance”, en *Politics and society*, vol 29, num 1. (5-41).

Furlán, J. (2004) *Preguntas frecuentes sobre descentralización en América Latina*. La Antigua Guatemala: VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas.

Gurza, A e Isunza, E (2010) “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales, y representación”

Magri, A (2001) “Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en materia municipal”, en Lournaga, M (coord.) *La geografía de un cambio: política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. ICP-UDELAR. Banda Oriental, Montevideo.

Melo, M. (1991). “Federalismo e política social: as vicissitudes da descentralizacáo” en Filgueira, C; Midaglia, C; Thumser, J (coomp) *Desafíos de la seguridad social*. DSE- CIESU. Montevideo: Trilce. (pp.265-288)

Montecinos, E (2006) “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, en *Revista Eure*, vol XXI, num 93. (77-88). Santiago de Chile.

Moreira, C (2004) “Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los '90”, en *América Latina Hoy*, vol. 36. Ediciones Universidad de Salamanca (pp. 17-45)

Narbondo, P (2011) “Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol 20, num 1. (95-129)

Narbondo, P (2012) “¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal?: los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay”, en Thwaites Rey, M (ed) *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. ARCIS, CLACSO: Santiago de Chile.

Navarro, C (2000) “El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa”, en *Papers*, num 61. Madrid.

Nickson, A. (1998) *¿Hacia dónde se dirige el gobierno local en América Latina? Una perspectiva comparativa*. CLAD, Venezuela.

Orlansky, D (1998) “Políticas de descentralización y desintervención estatal”. XXI Congreso Internacional de LASA. 24 y 25 de setiembre de 1998. Chicago.

Pollitt, C (2007) “Decentralization”, en Ferlie, E; Lynn, L; Pollitt, C (eds) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.

Puntam, R (1993) *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press. Princeton.

Ruiz Díaz, M (2014) *Mismo collar, distinto perro. Conceptualizaciones sobre la descentralización en los partidos tradicionales de Uruguay*. Trabajo presentado en XIII Jornadas de Investigación. FCS-UDELAR. 15-17 de setiembre de 2014

Ruiz Díaz, M (2016) *La descentralización: un paraguas funcional a distintos modelos de desarrollo*. Trabajo presentado en XV Jornadas de Investigación. FCS-UDELAR. 14-16 de setiembre de 2016.

Ruiz Díaz, M (2017) *Mismo collar, distinto perro. Discursos sobre la descentralización en los partidos políticos de Uruguay*. Tesis de Grado. Departamento de Ciencia Política, FCS-UDELAR.

Subirats, J (2005) “Democracia, participación y transformación social”, en *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 4, núm. 12

Veneziano, A (2000) “Impactos de la reforma constitucional en Uruguay”, en *Prisma*, num. 13. UCUDAL, Montevideo (pp. 97-121)

Zurbriggen, C y González Lago, M (2014) “Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas”, en *Revista de Gestión Pública*, vol III, num 2. (329-361)

Zurbriggen, C y Travieso, E (2016) “Hacia un nuevo Estado neodesarrollista: desafíos para América Latina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, num 47. (259-281). Distrito Federal, México.