

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**  
**Tesis Licenciatura en Sociología**

**Descentralización, democracia y participación:  
su problematización desde el caso de Montevideo**

**Santiago Cardozo**

**1997**

## **INDICE**

### ***Introducción***

#### ***1) Descentralización: una problemática de origen liberal***

- I . La distribución de poder como problema clásico en la tradición liberal
- II . La postura liberal tradicional: descentralización y libertad en la democracia protegida
- III . Las versiones desarrollistas y la recuperación del modelo clásico

#### ***2) Descentralización: las categorías del análisis***

- I . El contexto latinoamericano
- II . Crisis del estado y del sistema político
- III . El concepto: definición y niveles
- IV .Crítica del misticismo localista

#### ***3) Descentralización y democracia: las variantes contemporáneas***

- I . Modelos normativos y procedimentales: el trasfondo del debate
- II . La recuperación del liberalismo por el (neo)liberalismo: descentralización y desestatización
- III . La recuperación del liberalismo desde la izquierda
- IV . La (presunta) Divina Trinidad: descentralización-democracia-participación

#### ***4) Participación política: discusión conceptual***

- I . La acción colectiva y su lógica

#### ***5) La matriz política uruguaya***

- I . Estructura participativa de la sociedad uruguaya
- II . La tradición centralista en el Uruguay

## **6) *El Frente Amplio: la descentralización el Gobierno de Montevideo***

- I .** La centralidad de la descentralización
- II .** Vázquez: entre la voluntad y las instituciones
- III .** La Comisión Mixta o la necesidad de buscar acuerdos

## **7) *Algunas hipótesis a la luz de un estudio de caso***

- I .** Un paréntesis previo necesario
- II .** Los niveles de participación y el problema de las expectativas previas
- III .** El nivel individual de la participación
- IV .** La matriz política uruguaya y el pluralismo restringido de los Concejos Vecinales
- V .** La hipótesis asociativista: la importancia de las variables socioculturales en los procesos de descentralización y democratización

## Introducción

Descentralización, democracia y participación son nociones emparentadas, sin duda, complejas, cargadas de sentidos dispares y de una historia ambigua. La adopción, por parte de la izquierda, de la utopía de la descentralización política como la gran panacea para el desarrollo y consolidación de la democracia, ha sido un fenómeno relativamente novedoso en estas latitudes, vinculado a la búsqueda de salidas a la crisis social y económica, a los intentos por reestructurar las instituciones del estado y por revertir las progresivas tendencias al desacoplamiento de la esfera política y de la vida cotidiana. Este trabajo pretende, en primer lugar, desarrollar la noción de descentralización y especificar su relacionamiento con las distintas concepciones de la democracia. Por otro lado, intenta analizar las condiciones que, en un contexto particular dado, favorecen o inhiben la participación política. El proceso de descentralización del gobierno de Montevideo constituye un caso interesante de referencia para el estudio de la relación entre los términos de la trilogía descentralización, democracia y participación. El trabajo pretende vincular los niveles conceptual y empírico del análisis a partir del planteamiento y la discusión de una serie de hipótesis a uno y otro nivel, a partir de algunos datos recogidos en un trabajo previo (1995-96), en el marco de los "Talleres Centrales" de la Licenciatura de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales.

Las secciones 1 al 3 pretenden vincular las distintas concepciones sobre la democracia que se encuentran en la tradición del pensamiento político con las dos grandes posturas de la descentralización enfrentadas en el contexto del debate actual: una, tributaria de una visión propiamente liberal y asociada a la utopía del estado mínimo; la otra, heredera de la tradición de izquierda y amparada en la utopía de la democracia participativa. Puesto que en esta última vertiente, dentro de la que se inscribe el proceso de Montevideo, se entiende descentralización y participación como conceptos intrínsecamente indisolubles, cabe preguntarse por los distintos incentivos para la acción colectiva, así como por la capacidad del estado para promover la organización de los actores de la sociedad civil y para pautar nuevas pautas de relacionamiento entre las esferas de lo público y lo privado. Este eje de análisis se discute en detalle en la sección 4. Los procesos sociales concretos se desarrollan siempre a partir una cultura política propia, contra el trasfondo de una matriz de relacionamiento heredada, que en cada caso tiene características singulares que deben especificarse para los distintos contextos de análisis. La sección 5 refiere, por tanto, a las características generales de la matriz política urugaya y a la importancia de Montevideo dentro de ésta. En las dos últimas partes (6 y 7),

finalmente, se procura realizar un análisis evaluativo del proceso llevado adelante en el gobierno de Montevideo, pretendiendo vincular, los marcos conceptuales desarrollados previamente, con algunas hipótesis referidas a los impactos, tendencias y posibilidades de desarrollo de la descentralización política.

## **1) Descentralización: una problemática de origen liberal**

### **I . La distribución del poder como problema clásico en la tradición liberal.**

El pensamiento liberal se ha caracterizado por la búsqueda de la óptima distribución del poder político entre el estado y la sociedad civil, planteando la necesidad de limitar la concentración y centralización de acción, decisión e intervención del gobierno. Tal es el origen de la discusión sobre la descentralización política. Para toda la tradición teórica, la relación política fundamental ha sido la relación entre gobernante y gobernados. Salvo para las visiones democráticas radicales, en donde ambos sujetos coinciden y el gobierno se resuelve en autogobierno, la concepción de la política se basó en la distinción, a partir de dos sujetos desiguales, uno con derecho de mandar, el otro con el deber de obedecer, entre soberano y súbdito. Si la tradición que se remonta a Platón se consagró al estudio de la política, en el sentido recién especificado, lo hizo siempre desde el punto de vista del gobernante (*ex parte principis*). El problema del estado era el del arte de gobernar; a partir de la centralidad de conceptos tales como dominio, autoridad o poder, estos pensadores se preguntaron básicamente sobre las virtudes o defectos de las diversas formas de gobierno, las funciones del estado, los deberes y derechos de los gobernantes, enfatizando el primero de los términos de la relación y asumiendo la pasividad del segundo (Bobbio, 1989). El gran quiebre teórico se opera a partir de la doctrina de los derechos naturales del individuo, los cuales, en tanto que naturales, preceden a cualquier asociación política. El estado comienza a ser entendido, siguiendo las metáforas contractualistas en sus distintas versiones, en tanto producido por la voluntad de los hombres: la política como construcción del orden social supone la anterioridad de las voluntades individuales a la formación de cualquier institución política. Tal cambio en el

punto mismo de partida del pensamiento político lleva a invertir la pregunta por el estado, ahora desde la óptica de los gobernados (*ex parte populi*): la vara de medida de los méritos del gobierno la constituyen los derechos de que gozan los individuos y no ya los poderes del gobernante: se antepone al poder de los gobernantes el problema de las libertades del ciudadano, los derechos de resistencia al deber de obediencia (Bobbio, 1989). La faccionalización de la sociedad política y la división horizontal y vertical del poder dejan de ser entendidos única y principalmente como una amenaza a la unidad de la sociedad o a la concentración y centralización del poder, sino que incluso, como veremos enseguida, se los ve como garantías contra el exceso de poder del estado.

El problema central de la tradición liberal consistió en encontrar el necesario equilibrio entre los poderes del estado y los del ciudadano, desde la óptica del ciudadano. Las características coercitivas y reguladoras del estado, que se reconocen hasta cierto grado necesarias, no deben interferir con los derechos políticos y la libertad de persecución de los intereses particulares. La defensa, a partir de la obra de Locke, de una esfera del individuo autónoma de la esfera del poder público, es decir, libre de la interferencia del poder político, constituye la piedra angular de la teoría liberal sobre el estado caracterizada por la defensa de las libertades individuales (comprendidas en el derecho de propiedad privada) frente a la tiranía del poder público. Al circunscribir la finalidad del gobierno exclusivamente a la protección de los derechos naturales del ciudadano (inscritos en la voluntad divina), se sientan las bases para una tradición de pensamiento signada por la tensión entre dos aspectos del problema, a la vez contradictorios y complementarios: cómo sostener un gobierno en un mundo marcado por la persecución legítima de intereses particulares. Dicha tensión se resuelve, con la doctrina del liberalismo, en la primacía de la esfera privada. El estado liberal en sus versiones más puras cede el campo, se reduce, no hasta su total extinción sino hasta su expresión mínima (que es al mismo tiempo la máxima aceptable), en favor de la expansión de la sociedad civil en tanto que esfera privada. Este es, probablemente, el primer antecedente claro a la discusión sobre la centralización política del estado.



## II . La postura Liberal tradicional : descentralización y libertad en la democracia protectora

El desarrollo de la doctrina liberal puede ser leído como una progresiva crítica al centralismo del estado, crítica que, si bien fue concebida para atacar a la monarquía absoluta, también se constituyó en base de la defensa de la libertad en gobiernos democráticos, puesto que, por mucho que se acepte mayormente su afinidad con la democracia (por lo menos cuando entendemos ésta en términos procedimentales), para el pensamiento liberal el peligro de la concentración del poder subiste en esta forma de gobierno, si bien ciertamente, minimizada. Aún bajo una forma democrática, el estado es concebido por la doctrina liberal como un "mal necesario", que debe limitar su campo de acción a "gobernar lo menos posible", en tanto garante del orden interno (construido desde la sociedad civil a partir de la persecución egoísta de utilidades particulares) y de la seguridad externa (Bobbio, 1989). En este sentido, el liberalismo celebró también la diversidad social, en el marco de un gobierno democrático representativo (lo cual supone la delegación de la soberanía en un pequeño número de ciudadanos), en tanto la diversidad contribuía a crear fragmentación política y, en consecuencia, evitaba la excesiva acumulación del poder delegado. (El concepto de pluralismo político no está lejos de esta postura). En esta versión del liberalismo, uno de los términos de la descentralización del poder es el estado nación, la política en general como esfera pública; el otro, la sociedad civil, concebida más en términos económicos (utilitaristas) que políticos: los sujetos en favor de los cuales se cede el poder desde el centro son los agentes económicos privados, a partir de los cuales se construye el orden social, gracias al mecanismo regulador constituido por el libre mercado. Estrictamente, no hay una transferencia de poder "político", en el sentido de que no se trata de que los individuos accedan a ámbitos de acción, de decisión o de influencia pública, sino más bien de retirar la política de ciertos asuntos comunes de la sociedad, de preservar un ámbito privado de autonomía, fuera del campo de acción del estado. La forma de gobierno más adecuada para proteger los derechos y libertades individuales contra el poder concentrado y centralizado es la forma democrática constitucional y representativa, en la cual los gobernantes, en quienes el pueblo ha delegado su soberanía, deben responder ante el *demos* mediante mecanismos políticos constitucionales como el voto regular y secreto, a partir de la libre competencia entre facciones políticas y de la regla del gobierno de la mayoría, reconociendo la autonomía de la sociedad civil (Held, 1991). El concepto de descentralización se encuentra, en su origen, fuertemente vinculado a una concepción de una democracia minimizadora del poder del estado.

### III . Las versiones desarrollistas y la recuperación del modelo clásico.

Los párrafos precedentes pretenden situar el origen de la problematización por la distribución del poder político en la búsqueda incesante del pensamiento liberal por disminuir el ámbito de acción del estado y ofrecer garantías a los derechos del ciudadano, en el marco de una defensa de la democracia representativa, como única forma de gobierno capaz de minimizar las restricciones a la libertad individual. Sin embargo, el problema de la concentración y centralización del poder del estado informa también versiones más amplias del liberalismo, encarnadas en la obra de pensadores como John Stuart Mill, Alexis de Tocqueville o de contractualistas como Rousseau. Tomadas en conjunto, las ideas de estos autores constituyen el intento de combinar una nueva concepción de la relación entre el ciudadano y el estado, por un lado, con la preocupación por el desarrollo moral y social del individuo. La discusión sobre la democracia atraviesa esta preocupación de fondo y pone en el primer plano a los conceptos de participación, soberanía, ciudadanía y representación, cuestionando en parte la dicotomía estado-sociedad civil, en tanto ámbitos mutuamente excluyentes. El tratamiento que estos autores dieron a estos conceptos marcará, de forma determinante, algunas de las visiones con más peso en el debate actual sobre la descentralización.

El que más se aparta del contractualismo clásico y del énfasis en las monarquías constitucionales y representativas, es probablemente Rousseau (Rousseau, 1993), quien recupera el concepto de democracia desde algunos elementos centrales de la teoría clásica ateniense (largamente olvidados durante el reinado de la fe cristiana, pero también vilipendiados en las versiones contractualistas de Hobbes y Locke). En primer lugar, Rousseau se opone a la tajante distinción (moderna) entre estado y sociedad civil, retomando del clacisismo griego la idea según la cual el (auto)gobierno no refiere únicamente a la formación de un estado sino a la creación de un tipo de sociedad. Esto se enraiza directamente con la noción de una ciudadanía activa y participativa que subyace a este planteamiento, cuya existencia misma se afirma en y a través de la acción política y no en la libre persecución egoísta de intereses privados. En el modelo de Rousseau, todos los ciudadanos deben participar directamente en la creación y sustentación de la vida en común, contribuyendo a promulgar las leyes adecuadas para su ámbito social; el individuo y la comunidad se fusionan. La transferencia de soberanía (aún si se entiende el carácter condicional de la misma, como en Locke) no tiene lugar en el pensamiento de Rousseau, para quien la soberanía no puede ser



delegada, lo que constituye una dura crítica a las concepciones de la democracia representativa más típicamente liberales (Held, 1991). El Poder Legislativo debe permanecer directamente en manos del pueblo; el gobierno se resuelve en autogobierno y la democracia en democracia directa, lo cual limita sus posibilidades de existencia real, y Rousseau es consciente de ello, a las pequeñas comunidades (o a una "ciudad de dioses", como diría él mismo). Esta doctrina insiste, a su vez, en la idea de que la igualdad política debe ir acompañada de la ausencia de grandes desigualdades económicas, como condición necesaria para la libertad e independencia de juicio y, por ende, de la democracia misma, sentando las bases para las tradiciones políticas maximalistas y desarrollistas que retomarán posteriormente todas las visiones "de izquierda" (Held, 1991). Así, la tradición contractualista ofrece un debate sobre el rol de la participación política del ciudadano y los límites del poder del estado que signará dos versiones democráticas dispares, las cuales encontrarán en las versiones descentralizadoras de la izquierda y de la derecha, dos expresiones paradigmáticas.

A mitad de camino entre el radicalismo extremo de Rousseau y el liberalismo de corte más tradicional, Mill aboga por una democracia de tipo representativo, pero adjudica en su modelo un lugar destacado para la participación política, la cual entiende vital, tanto para la protección de los intereses del individuo como para el desarrollo de la razón y la moral humana, a partir de una ciudadanía informada y comprometida con la suerte de su comunidad (Held, 1991). Mill, consciente de las características de las modernas sociedades de masas, reserva para la participación política activa el ámbito más reducido del gobierno local. Al mismo tiempo, se separa de los abogados de la democracia directa, al insistir en la necesidad de establecer los límites legítimos que puede ejercer la sociedad sobre el individuo o sobre las minorías, tema ajeno a las doctrinas del autogobierno (Mill, 1970). Esta preocupación, propia de todo el pensamiento liberal, se agudiza a partir del diagnóstico del estado centralizado y su creciente intrusión en la vida diaria: una democracia vigorosa es la única garantía frente a la amenaza del poder de la burocracia pública. En este aspecto, Mill coincide con Tocqueville. Este último, mediante el análisis de la democracia en los Estados Unidos, intenta esclarecer las condiciones para el desarrollo de una sociedad democrática, las cuales, no por casualidad, coinciden con las barreras al ejercicio del poder político excesivamente centralizado, esto es: instituciones gubernamentales de nivel intermedio (descentralización) y una cultura política democrática y asociativista; la existencia de organizaciones creadas por la ley (como municipios, condados, etc.), poderosas y con cierto grado de independencia, capaces de mediar entre el individuo y el estado, de un lado; del otro, asociaciones políticas que no deben su existencia a la ley sino a las libres voluntades individuales (Tocqueville, 1969). Es de

destacar el papel que Tocqueville asigna a la cultura democrático-liberal (las "costumbres", en sus términos), la cual vincula a la existencia de un tejido asociativo fuerte, como pre-requisito para la descentralización de determinados aspectos del gobierno y, por tanto, para el desarrollo democrático y el control de la arbitrariedad gubernamental. Pero Tocqueville, se apresura a distinguir la centralización en la dirección de asuntos que son comunes a la nación (centralización gubernamental) de aquella que refiere a los intereses de ciertas partes de ésta (centralización administrativa): sin la primera, no se concibe la existencia de una nación; mediante la segunda, se comprime a la ciudadanía y se destierra la libertad individual (Tocqueville, 1969: 78-87). Una fuerte descentralización administrativa puede (debe) convivir con una fuerte centralización gubernamental. Tocqueville nos brinda las pistas para resolver un malentendido que subsiste en la discusión actual sobre descentralización: la descentralización no supone un centro debilitado sino, más bien, una situación particular de equilibrio entre centro y periferia que fortalezca a ambos. Este aspecto del problema se discutirá con más detalle en otra parte del trabajo.

Las posturas "liberal tradicional" y "liberal desarrollista" que hemos intentado resumir más arriba y en las que ancla el debate sobre la descentralización política, se distinguen, como vimos, por la forma en que cada una de ellas entiende el problema del estado y de la democracia. Las dos grandes corrientes de descentralización que aparecen en el contexto del debate actual, desde la "nueva derecha" y desde la "nueva izquierda", son tributarias, respectivamente, de estas dos tradiciones de pensamiento: una, que desarrolla una versión de democracia en términos procedimental-formalistas, a partir del retraimiento del estado a su versión mínima y de la exaltación de la sociedad civil en tanto esfera privada de acción (raíces en Hobbes y Locke); la otra, que opera con un concepto de "democracia directa" o de participación ampliada, donde la sociedad civil se valora en cuanto a sus capacidades asociativas de participación en la construcción del orden político común (raíces en Rousseau, Mill y Tocqueville).

## 2) Descentralización: las categorías del análisis

### I . El contexto latinoamericano

Como es sabido, el pensamiento liberal ejerció una influencia notable en los intelectuales y dirigentes políticos latinoamericanos durante el siglo pasado. Naturalmente, la importación del liberalismo europeo desde las jóvenes repúblicas americanas no tuvo lugar sin más, sino que debió sufrir una necesaria adaptación a un contexto diferente de aquél en el que fueron concebidas. En cualquier caso, los inicios de la independencia de los países latinoamericanos estuvieron marcados por el debate entre modelos unitarios y federalistas (centralistas y descentralistas). Sin embargo, la historia de los regímenes locales americanos ha conocido diversas etapas, en las cuales la importancia atribuida a la descentralización fue dispar, y el sentido atribuido al término tampoco fue el mismo. Esta discontinuidad obedece, evidentemente, a factores de carácter principalmente histórico. El proceso de reapertura democrática que comenzó en la década pasada ha estado acompañado por una revalorización de la escala local, de las cuestiones referidas a la redistribución de los centros de decisión, planificación y acción, es decir, por el resurgimiento del problema de la descentralización. La pregunta es por qué vuelven a cobrar impetu los discursos descentralizadores a nivel político y académico y cuáles son sus sentidos específicos en el contexto actual.

Desde la época de la independencia, la naturaleza (política o simplemente administrativa) de las entidades de nivel regional o municipal suscitó un intenso debate político. El siglo pasado se caracterizó, en parte, por la repartición territorial del poder entre los partidos políticos, quienes afirmaron allí sus bases de lealtad. Sin embargo, el transcurso del siglo veinte dió lugar a un lento proceso de "desterritorialización" del poder; la historia real de los gobiernos infra-nacionales estuvo pautada más por el estado que por las propias bases territoriales, a partir de las élites capitalinas y de agentes estatales directos a nivel local, lo cual estuvo relacionado con el papel preponderante del estado en la configuración de la sociedad latinoamericana (Bervejillo, 1991). Formalmente, la aparición de gobiernos regionales o municipales electivos, más o menos autónomos, con separación de poderes (Ejecutivo y Legislativo) y dotados de competencias en lo referente a los servicios públicos, se

remonta a la década del treinta. El periodo que transcurre hasta los años setenta, estuvo signado por un progresivo "proceso de desmunicipalización" (Bervejillo: 281), lo que significa que el estado fue concentrando un mayor grado de funciones y protagonismo en todos los niveles territoriales, proceso que culmina con la explosión de los autoritarismos en esa década, durante la cual el poder político es definitivamente centralizado y concentrado. Más allá (o más acá) de las competencias legales, esto implicó la subordinación de las políticas locales a la política nacional y su consecuente ausencia de planificación y regulación. Los municipios, en tanto actores políticos, no lograron constituirse, generalmente, en interlocutores de peso de las organizaciones de alcance nacional. La anteriormente referida revalorización de la descentralización política a partir del retorno a la democracia obedece a dos series de factores complementarios. Desde la sociedad civil, propiciado en parte por el cierre de los canales tradicionales de participación política, se asiste a cierto fortalecimiento de las identidades locales, las cuales parecen querer asumir un rol más protagónico en la representación y gestión de intereses de base territorial. Por otro lado, desde el propio estado se reconoce la necesidad de encontrar nuevos paradigmas de desarrollo y de forjar una relación distinta con la sociedad civil, como condición para el afianzamiento de la democracia. Como bien apunta Sergio Boisier, los procesos de descentralización deben ser entendidos en forma dialógica: ni son consecuencia de impulsos estatales solamente, ni son, sin más, productos de las presiones sociales (Sergio Boisier, 1991). Para comprender adecuadamente el resurgimiento de las políticas de descentralización y sus posibles efectos debemos, por tanto, tener una visión más global del contexto político, social y cultural con el que interactúan. La mentada crisis de legitimidad del estado ofrece un marco útil para ello.

## II. Crisis del estado y del sistema político

La discusión teórica y académica en torno a la descentralización parte de un diagnóstico compartido acerca de la crisis de legitimidad del estado planificador y de un modelo de desarrollo que ancla en los orígenes mismos de nuestros estados nacionales, los cuales se constituyeron, en parte, al amparo de una fuerte dosis de centralismo político y administrativo. Hoy por hoy, todos los análisis subrayan, como eje prioritario de discusión, el problema de la excesiva centralización del estado, así en sus funciones y atribuciones, como en



las expectativas compartidas sobre su capacidad de resolver problemas sociales y económicos de todo tipo: redistribución de recursos, desarrollo y servicios sociales, entre otros. Es un error frecuente, no obstante, atacar el centralismo como un elemento perverso per se, sin atender al papel que históricamente cumplió en la consolidación y fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas y en la integración y unificación de los estados nacionales (Clavijo, 1991). El ocaso del centralismo comienza a evidenciarse con el agotamiento de los modelos desarrollistas de planificación central manifestado, principalmente, en la crisis del estado benefactor (en la misma dirección apunta la crisis de los "socialismos reales"). Conjuntamente con la ruptura de los modelos de desarrollo, la legitimidad de las mismas instituciones del estado y de los sistemas políticos democráticos comienza a hacer agua, haciéndose sentir con fuerza el desacoplamiento creciente entre las esferas de la política y del mundo cotidiano. La acentuada tendencia a la "objetivación" de los canales tradicionales de mediación democrática (pronosticada por Weber hace casi un siglo), los cuales han adquirido grados importantes de autonomía, ha aumentado la brecha entre las élites gobernantes y sus bases sociales, haciendo extensiva la pérdida de legitimidad del estado al sistema de representación política en su conjunto (Coraggio, 1994). En este contexto general de crítica del estado centralizado y descreimiento respecto del sistema político y sus mecanismos de representación, se enmarca el debate sobre la descentralización, debate que, como veremos, no supone *a priori* consensos claros, particularmente en los aspectos propositivos. El único punto de encuentro, a un nivel muy general, es el reconocimiento del problema. Pero, a poco ahondamos en la forma misma en que cada postura define el "problema de la (des)centralización", las distancias entre éstas parecen insalvables, lo cual pone en evidencia que el debate precisa aún de una minuciosa clarificación conceptual y terminológica.

### III . El concepto: definición y niveles.

El creciente interés que ha venido suscitando en las ciencias sociales la discusión sobre la descentralización no ha estado exento, naturalmente, de importantes polémicas y posiciones encontradas. Esto responde entre otras cosas, y más allá de las propias características a las que nuestra disciplina nos tiene acostumbrados, a la siempre dificultosa especificación de ámbitos entre los discursos propiamente académicos y aquellos que solemos llamar políticos, los cuales



aparecen muchas veces solapados y, siempre, mutuamente referidos. Sin desconocer estos debates, es de crucial importancia que se libere al sobrecargado concepto de descentralización, como tal, de implicancias prescriptivas o valorativas. Parte de la literatura ha insistido, no sin razón, en entender la descentralización en tanto instrumento, como un medio para el desarrollo de pautas que pueden apuntar a fines diversos y aún contrapuestos. Cuando, en cambio, se entiende la descentralización partiendo de una orientación "finalista", se la está ligando casi siempre a una utopía social relacionada con un fuerte asociativismo de la sociedad (Sergio Boisier, 1991). Esto no debe llevarnos, empero, a absolutizar la distinción entre instrumentos y fines: también los medios y procedimientos tienen una significación última en cada contexto particular.

El concepto de descentralización refiere siempre a un proceso mediante el cual se intenta revertir la relación existente entre un centro (administrativo, político, cultural) y su periferia, en el que aquél traslada potestades, funciones y grados de autonomía a las instancias locales, permaneciendo siempre en el centro algún grado control (Nolte, 1991). Aunque no está exenta de conflictos, la relación centro-periferia no debe entenderse en términos confrontativos, como si se tratara de la negociación sobre el reparto de un determinado *quantum* de poder entre una instancia y otra. En otras palabras, no se trata de un "juego de suma cero", como bien lo explicita parte de la bibliografía especializada, donde los intereses de uno entran en directa contradicción con los del otro, por lo que no existiría la posibilidad de una situación de equilibrio a la vez óptima para todas las partes. Cuando, en cambio, se razona desde un punto de vista como el que queremos proponer aquí, se comprende que el fortalecimiento de las instancias locales, que pueden traer aparejados los procesos de descentralización, no implican una caída del centro sino que, paradójicamente, requieren que el mismo se fortalezca, como ya lo había anticipado Tocqueville. Además, la descentralización del centro a determinado nivel (por ejemplo, estatal) puede traer aparejado un centralismo mayor, por ejemplo a nivel departamental. Precisamente, la paradoja de la relación centro-periferia consiste, seguramente, en esta situación a la vez de inclusión-exclusión que lleva a que ninguno de los términos de la relación pueda subsistir con independencia del otro: no entenderíamos lo local sino en relación a un centro que lo comprende (inclusión) y del que a su vez, debe diferenciarse para forjarse una identidad propia, no tan solo como un elemento del todo (exclusión). Las categorías de centro y periferia deben ser entendidas dialógicamente: coexisten mutuamente referidas, definiéndose en los particulares procesos sociales, políticos y culturales en los que están inscritos. En este sentido, se hace necesaria la aclaración del nivel territorial y tipológico en que cada análisis se propone abordar el problema (Nohlen, 1991).

Con respecto a la primera distinción, existe un primer nivel para el estudio de la descentralización, que es el nivel departamental: la dicotomía centro periferia refiere aquí al estado y los departamentos (federaciones, provincias) respectivamente. Un segundo nivel es el nivel propiamente local, en donde el centro viene constituido por el propio gobierno departamental. Como decíamos más arriba, la descentralización a un determinado nivel puede coexistir con la centralización a otro, e incluso determinarla. El nivel territorial con el que trabajemos implica problemáticas específicas, actores particulares, por lo que, más allá de una forma genérica de plantearse la cuestión sobre la descentralización, es imprescindible la clarificación y delimitación conceptual de nuestro objeto de estudio. En lo que hace a la distinción tipológica, cabe decir que la descentralización no necesariamente está referida al traspaso de poderes decisionales a un órgano cuyo ámbito de actuación viene constituido por un territorio (descentralización territorial), sino que puede significar el reconocimiento de determinadas competencias a un sector específico (descentralización funcional). En general, hay coincidencias en que el carácter propiamente político de los procesos descentralizadores viene determinado por el hecho de que el cuerpo de los órganos descentralizados se constituya mediante procesos electorales (descentralización política). Naturalmente, estos tres tipos "puros" pueden darse en forma más o menos combinada (Vera, 1991).

Un aspecto que suele ser problemático a nivel teórico, relacionado con lo anterior, es la confusión que reina entre los conceptos de desconcentración administrativa y de descentralización política. El primero refiere a "un acto mediante el cual traspasan capacidades para tomar en forma exclusiva y permanente decisiones -desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango menor- dentro de la propia organización" (Boisier, 1991: 31). En consecuencia, los organismos desconcentrados no requieren un presupuesto propio y operan con las mismas normas administrativas y de personal que regulan la actividad del ente superior al que pertenecen. El concepto de descentralización política, mucho más complejo, significa "reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del estado. Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento" (ibidem: 31.). Gran parte de la literatura politológica actual ha tendido, bien a asimilar ambos conceptos, utilizándolos indistintamente como términos intercambiables, bien a dicotomizar ambas instancias al grado de hacerlas aparecer como procesos autonómicos. La primera opción, la asimilación, parece inadmisibles; en cuanto a la dicotomía, más allá de la distinción conceptual entre desconcentración administrativa y descentralización política, por cierto válida, parece plausible pensar que, en las situaciones

concretas en las que se desarrollan, una y otra se presenten como grados o etapas de un proceso final único. En todo caso, esta relación no debe ser entendida en ningún caso como una relación de necesidad. De fundamental importancia es, en este sentido, determinar las facultades transferidas desde el centro y los niveles de poder y control que permanecen centralizados, así como los mecanismos de designación del personal descentralizado. Como apuntábamos anteriormente, el hecho de que éste se base en el voto popular y no en la designación directa, le otorga al proceso en su conjunto, un matiz marcadamente político, más que administrativo (Boisier, 1991).

Las vinculaciones que puedan hacerse entre los conceptos de descentralización y democracia no están tampoco determinadas *a priori*. Algo similar sucede con relación a la participación. Si bien, mayormente, las visiones descentralizadoras van de la mano con en el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de actores e intereses en la sociedad y de la necesidad de que el estado se acerque a esta pluralidad, el carácter democrático de la descentralización depende, entre otros factores, de las potestades que se descentralizan efectivamente, los mecanismos de participación ciudadana y social creados, los criterios de integración (selección del personal) de las entidades descentralizadas y, finalmente, de quiénes sean los protagonistas reales del proceso (los partidos en su versión local, las organizaciones sociales o los agentes del mercado).

#### IV . Crítica del misticismo localista

Existen, a su vez, visiones teóricas que advierten contra un bucolismo excesivo en torno a las políticas descentralizadoras, como si el mero carácter local de cualquier práctica social fuera garantía total de su virtud, sin por ello dejar de reconocer los problemas a los que éstas intentan dar respuesta, ni hacer por ello una apología del centralismo (DeMattos, 1989). En todo caso, se plantea que la evaluación de los niveles locales debe realizarse para cada contexto real de acción; no necesariamente el nivel local es preferible a un nivel más centralizado en todos los aspectos. Desde estas visiones críticas se cuestiona el trato de nociones tales como "interés local" o "procesos autónomos", así como la vinculación entre poder local, poder popular y democracia, a propósito, por ejemplo, de la problemática



compatibilidad entre intereses territoriales y sectoriales, nacionales y locales, entre otros. En algunos casos se argumenta en favor de una incorporación más protagónica, en el debate, de conceptos que refieren a los procesos estructurales e históricos, en última instancia, determinantes. En esta línea de análisis, también se previene contra la eventualidad de un incremento del poder del estado sobre las sociedades locales (efecto contrario al buscado) al estrecharse sus vínculos mutuos, así como de los riesgos de caer en un excesivo fraccionamiento que termine por debilitar al estado nacional.

Desde otro ángulo se plantean dificultades a la implementación de las políticas de descentralización que refieren, por ejemplo, a problemas técnicos, como la cuestión acerca de si la desconcentración de servicios garantiza de por sí su mejor prestación a los sectores populares, o de si las nuevas modalidades no corren iguales riesgos de reproducir los vicios clientelísticos o burocratizantes que intentan revertir. A esto se agrega la siempre difícil relación entre el incremento de la autonomía política, por un lado, y el control local o no de los recursos, que ubica en el primer lugar de la discusión a problemas de tanta embergadura como el de la redistribución. Se cuestiona, a su vez, a los nuevos movimientos reivindicativos de base territorial, básicos para llevar adelante la descentralización, en cuanto a su capacidad para proponer alternativas viables, insistiendo en la necesidad de que los mismos trasciendan el planteamiento de las demandas puntuales, "tal como las experimentan", y se constituyan en interlocutores de peso para el estado.

Por otro lado, más allá de los planteamientos que cuestionan a las propuestas descentralizadoras *in totum*, existe un eje de desencuentro importante entre las llamadas "posturas progresistas" impulsadas desde la nueva izquierda y las "posturas neo-liberales", ambas descentralizadoras, aunque de signo opuesto. Detrás de esta dicotomía que divide a las corrientes en dos universos de sentido prácticamente irreconciliables, descansan distintas concepciones de la democracia, el estado y la sociedad civil, el papel de los actores sociales, los partidos y la ciudadanía, que es necesario clarificar con cierto detalle.

### 3) Descentralización y democracia: variantes contemporáneas

Los clásicos de la sociología describieron hace bastante tiempo el proceso mediante el cual nuestras modernas sociedades, al mismo tiempo que se vuelven más complejas y heterogéneas, tienden a elevar el grado de generalización y abstracción de aquellos valores que suscitan una integración y una unidad social mínima. Entre otros, el problema es que, por debajo de tales umbrales generales de consenso, el espectro de posibles "sentidos efectivos" que caen bajo ese trasfondo es cada vez más abarcativo. De este modo, es posible sustentar posturas políticas prácticamente opuestas en nombre de la "democracia", la "libertad" o la "descentralización" como fines prescriptivos últimos. La fuerza universalmente legitimante del valor democracia (relativamente nueva, en términos históricos) conduce, por esto, a un vaciamiento de contenidos del concepto mismo; a menos que intentemos discernir los distintos sentidos que se le adjudican en los discursos y prácticas concretas. Analizaremos como, en la base de las distintas propuestas de descentralización, se encuentran definiciones disimiles de democracia y las implicancias que esto comporta.

#### I . Modelos normativos y procedimentales: el trasfondo del debate

Se trata de dejar sentada la relación que existe entre la forma de pensar la democracia y el problema de la distribución del poder político en la sociedad, con el fin de entender cómo los modelos de democracia que subyacen a las distintas posturas discurren por caminos diversos que, como veremos, han conducido a plantear el tema de la descentralización del estado con significaciones distintas e incluso antagónicas. En este sentido, es útil la distinción manejada por muchos autores entre modelos sustantivos y modelos procedimentales o minimalistas (Held: 1991). Manteniéndose estrictamente dentro del campo de la política, los modelos minimalistas definen la democracia (representativa) como un conjunto de reglas de procedimiento basado en un consenso de tipo instrumental, que asume la participación como un costo necesario, en un contexto pluralista, para el desarrollo y la libertad del individuo. Los modelos sustantivos, por su parte, otorgan un énfasis normativo a la democracia (directa,



representativa, o combinada), insistiendo en la necesidad de sustentar la igualdad política a partir de la igualdad económica y social y enfatizando la importancia del desarrollo de la comunidad antes que el de los individuos. La participación política, para estos modelos, es una parte esencial del desarrollo humano, a nivel individual y colectivo. No se trata de reducir la heterogeneidad del pensamiento político a un único criterio de clasificación; simplemente, son esquemas que ayudan a trabajar con la complejidad y a buscar direcciones generales del transcurrir teórico. Detrás de cada uno de estos modelos, subyacen concepciones del estado, de la sociedad civil, de los ámbitos de participación política, de la relación entre libertad, igualdad y democracia o entre individuo y comunidad, que guían (tendencialmente, insisto) inclinaciones, pautas, familias de problematizaciones rastreables en el tiempo y que determinan el debate actual sobre descentralización.

## II . La recuperación del liberalismo por el (neo)liberalismo: descentralización y desestatización

La particular recuperación desde la izquierda de algunos de los ejes del liberalismo como el de la descentralización, que analizaremos cuidadosamente en el apartado siguiente, compete, en el terreno académico e ideológico, con las doctrinas de la "nueva derecha", herederas directas del liberalismo clásico en nuestro contexto actual<sup>1</sup>. Estas descansan sobre el trasfondo de una concepción procedimental y minimalista de la democracia y pagan tributo a las doctrinas del elitismo competitivo, las cuales reservaban el campo de la participación política a una élite profesionalizada, que compete por el favor electoral en el marco de un "mercado de electores y elegidos", donde las reglas (al igual que en la economía utilitarista) están explicitadas *a priori* (Held, 1991). A partir de una crítica a las democracias de masas y a los modelos políticos intervencionistas (y ni qué decir, socialistas), la "nueva derecha" defiende enfáticamente la utopía del "estado mínimo" que, al verse despojado del excesivo compromiso que ha tendido a asumir en la economía y en la creación de oportunidades

---

<sup>1</sup> El término "nueva derecha" lo utilizo para designar a la tradición directamente tributaria del Liberalismo. Preferiría utilizar el término "neo-conservadurismo", para evitar las cargas connotativas. Sin embargo, tal noción podría llevar a confusiones, siendo que, en la tradición del pensamiento liberal, por "conservadurismo" se entendió siempre a las posturas opuestas al "liberalismo".

sociales, podrá al fin incrementar su poder como garante de las bases sobre las que pueda prosperar la economía de mercado. Una buena parte de esas bases la constituye la desarticulación de los actores colectivos, en particular, las organizaciones sindicales.

En un sentido similar, se retoma la defensa exacerbada del mantenimiento de la autonomía y de los derechos individuales, criticando al estado y a toda institución política en general que no esté justificada por la defensa de los mismos. El argumento apoya esencialmente el sistema de gobierno democrático representativo, pero recupera las antiguas advertencias sobre los peligros de que la legitimidad concedida al gobierno de la mayoría se convierta en un elemento de opresión y autoritarismo que juegue en contra de las libertades individuales, las cuales deben constituir el punto de partida para un modelo de "democracia legal", que circunscriba el poder de intervención y acción del estado (Held, 1991). El hecho de que la autoridad política emane del favor popular en las urnas, no significa que el gobierno sea ni más ni menos autoritario, siendo que, de no existir reglas generales que limiten a las mayorías dentro del marco de la ley, la democracia entraría en conflicto con la libertad (que es un valor todavía anterior, puesto que es un derecho natural), dejando el campo libre para que el estado regule las vidas de los individuos y coarte su derecho de constituirse en juez de sus propios fines.

Esta concepción del problema del estado y de la democracia sustenta posturas descentralizadoras radicalmente distintas a las que analizaremos en el apartado siguiente y que atribuiremos a la "nueva izquierda". Desde esta perspectiva que, en términos ideales, restringe la política a un campo mínimo de intervención, los fracasos de los modelos de desarrollo y la crisis de legitimidad del estado centralizado y planificador se traducen en los términos de una apología de la transferencia de recursos y ámbitos de acción e intervención desde el estado hacia la sociedad civil, entendiendo por este último término, los agentes privados del mercado. En este sentido, se privilegia, principalmente, el eje económico de descentralización (y el administrativo en función de aquél), por encima del eje político, equiparando descentralización a desestatización (Coraggio, 1988). Esta versión de la descentralización, que resumimos en estos términos, se asocia generalmente con las políticas de ajuste impulsadas por los organismos crediticios internacionales, lo cual condiciona de manera importante las políticas nacionales, en momentos signados por la crisis. Cabe decir que, si bien se plantea el retraimiento del estado a su versión mínima, esto no supone su debilitamiento en todos los aspectos, ya que el desarrollo de las fuerzas del mercado requiere un poder político fuerte, capaz de mediar en los conflictos y de asegurar el orden social.

### III . La recuperación del liberalismo desde la izquierda

En el marco de la crisis del estado desarrollista y planificador, y huérfana de algunos de sus bastiones ideológicos tradicionales vinculados a la "crisis del marxismo", la nueva izquierda recupera, conjuntamente con algunos aspectos de las doctrinas de la democracia clásica o radical (en el sentido de la tradición rousseauiana, discutido antes), algunas problematizaciones tradicionalmente liberales, como las concernientes a la descentralización política. El punto de partida es la contraposición entre los derechos "formales" (del liberalismo clásico) y los derechos "reales" en los contextos efectivos, y la factibilidad de la extensión de la democracia mediante la participación en el proceso de toma de decisiones en cada una de las esferas de la vida. La "democracia participativa" de la nueva izquierda recupera la preocupación por una ciudadanía activa e interesada por la construcción de su comunidad y pretende extender la esfera de la participación política a los ámbitos de la vida cotidiana de los individuos. Esto supone, entre otras cosas, una crítica a la distinción tajante entre sociedad civil y estado, argumentando que éste no es ni independiente ni imparcial respecto de las asociaciones y prácticas de aquella sino que, más bien, está relacionado de forma compleja con ellas, permaneciendo cada vez menos aspectos de la vida "privada" ajenos a la política (Held, 1991).

Planteado el problema en estos términos, surge la cuestión sobre las formas de control y los ámbitos adecuados de acción democrática. Si bien es evidente que las elecciones (en tanto procedimiento formal) son mecanismos insuficientes para responsabilizar a las fuerzas en el gobierno, no se trata, empero, de extender las instituciones de la democracia directa a todos los dominios políticos y suprimir los mecanismos representativos. La "utopía participativa" requiere partidos competitivos complementados con organizaciones de autogobierno. Y, puesto que en los asuntos nacionales, el papel del ciudadano parece estar necesariamente restringido, las formas de participación y democracia directa aparecen como relevantes, principalmente, en las unidades políticas reducidas, en los ámbitos cotidianos de acción de los individuos. El supuesto de fondo es que en estos contextos las personas parten de una mayor probabilidad de incidencia en las decisiones que las afectan (participación efectiva) y, por lo tanto, es probable que maximicen el valor de participar activamente. Asimismo, se plantea la necesidad de una sociedad con altos niveles de "asociativismo" y con una cultura profundamente democrática que se constituya en la esencia misma de la construcción del

orden social y político. En este sentido apunta la propuesta de descentralización impulsada desde la nueva izquierda. El vínculo con los planteos de la tradición liberal desarrollista salta a la vista. Más adelante ahondaremos en este punto, puesto que nuestro objeto de análisis es la descentralización política llevada a cabo desde la izquierda.

#### IV . La (presunta) Divina Trinidad: descentralización, democracia y participación.

Los conceptos de democracia-participación-descentralización aparecen en la versión de la nueva izquierda como dimensiones indisociables de un único y mismo proceso. Desde este punto de vista la descentralización política (y administrativa) aparece como "un instrumento propicio para promover el desarrollo local, democratizando los procesos sociales, aumentando la participación popular y reduciendo la injusticia social en las colectividades involucradas" (De Mattos, 1989). Esta línea argumentativa jerarquiza el eje político y social de descentralización, sin desmedro de los ejes económico y administrativo. Se trata de fomentar capacidades de autogestión que promuevan una mayor participación y representación en los sistemas de toma de decisiones, tratando de integrar los procesos de desarrollo y de consolidación democrática (política y social). La triada descentralización-democracia-participación apela a una sociedad civil concebida en términos disímiles al mercado, si bien no lo excluye. Aquí se está ponderando una concepción de "democracia participativa", en el sentido antes especificado, contando para ello con una sociedad local (o regional, depende el nivel en que trabajemos) capaz de organizarse a partir de distintos ejes de interés y de participar en forma protagónica en la búsqueda de salidas conjuntas para los problemas que la afectan directamente. Dicha postura no estaría implicando un retraimiento del estado de sus funciones tradicionales, un cese de responsabilidades sino, más bien, un trasbasamiento de potestades y autonomías hacia instancias territoriales menores, combinando formas de autogobierno con la acción de los organismos de representación de intereses. Los protagonistas de la descentralización, cuando se entiende de esta manera, son más los movimientos de base territorial, en general (movimientos vecinales, por ejemplo) que los agentes económicos privados, si bien no se excluyen formas mixtas de cooperación.

La esfera de lo privado se desdobra (respecto de la concepción clásica del liberalismo)



en esta otra dimensión social-organizacional, al tiempo que los límites entre lo público-estatal y lo que queda por fuera del ámbito político, a la vez se desplazan y se vuelven difusos, existiendo puntos de encuentro, de intersección, en los cuales determinados actores o determinadas prácticas sociales parecen pertenecer a la vez a ambas esferas y a ninguna de las dos definitivamente. La limitada participación constatada tantas veces en nuestras sociedades de masas, la cual podría significar falta de interlocutores de peso desde la sociedad civil en los procesos de descentralización, se atribuye básicamente, tanto desde la teoría como desde la acción política, a la falta de recursos y oportunidades de grandes masas de individuos de participar activa y eficazmente en la política. Se asume así, o bien cierto estado de "latencia" de los actores sociales, pronto a desarrollarse como participación efectiva, o bien la capacidad de la acción del estado de constituir estos actores a través de los impulsos de las políticas públicas. Se asume, asimismo, que las personas desean realmente expandir su participación en la toma de decisiones de las cuestiones políticas, sociales o económicas. No está claro, sin embargo, hasta qué punto el grado de asociativismo de la sociedad es modificable a partir de la acción del estado o viene más bien determinado por variables propiamente sociales o culturales (de identidad colectiva, por ejemplo), como argumentaba Tocqueville.

#### **4) Participación política: discusión conceptual**

Uno de los ejes sobre los que más se ha discutido en torno al problema de la participación se pregunta por la forma de explicar la naturaleza variable de los intereses y necesidades y, principalmente, cómo se transforma el interés latente de un grupo determinado de actores individuales en una acción colectivamente organizada, con impactos en la esfera de la vida pública. El problema consiste en determinar las motivaciones y predisposiciones más o menos racionales que llevan a un individuo a tomar parte en una acción que supera su propia singularidad y que comporta, a primera vista, elevados costos, y en la cual, además, los beneficios derivados de su propia participación (en relación a los que igualmente obtendría de no hacerlo) son, en el mejor de los casos, dudosos.

La separación conceptual entre intereses y demandas, por un lado, y las formas y estrategias mediante las cuales se proveen los bienes demandados, por otra, subyace a buena parte de las



perspectivas que intentan dar cuenta del problema de la participación. A esta distinción le corresponde una noción de la acción política reducida en términos instrumentalistas. Se asume, de esta manera, que el sistema de preferencias en una sociedad dada viene determinado *apriorísticamente* (por ejemplo, por la esfera de la economía), reduciendo la actividad política a un mero medio para la consecución de fines pre-políticos. Cuando, en cambio, se trabaja desde una perspectiva más amplia, se comprende mejor que las preferencias o demandas de la sociedad son, a la vez que canalizadas, recreadas en la propia acción política mediante un proceso que es siempre, por definición, interactivo (Rivera, 1995). Las instituciones, consecuentemente, no son meramente el campo donde se desarrolla el juego político, sino también un conjunto de procedimientos que definen y defienden valores, normas, identidades y creencias; es decir, definen el marco de una cierta cultura a partir de la cual los individuos recrean sus vínculos de solidaridad y su identidad. Una y otra forma de encarar el problema de la participación han dado lugar a diversas posturas teóricas que compiten entre sí por el monopolio de la explicación correcta acerca de las formas de acción colectiva. Un vistazo rápido a las principales de estas vertientes será útil para ordenar los ejes del debate, los cuales serán retomados en las partes finales del trabajo.

## I . La acción colectiva y sus lógicas<sup>2</sup>

Las teorías de la sociedad de masas constituyen, tomadas en su conjunto, una primera forma de explicar la acción colectiva a partir de variables psicosociales o económicas (es decir, no políticas), tales como la de "anomia estructural". La disposición a la participación se atribuye a la presencia de grupos que comparten situaciones de privación (absoluta), asignando un nexo causal entre frustración y activismo. Sin embargo, estas posturas, cuya unidad de análisis es el individuo y no los grupos organizados, se limitan a explicar los procesos de emergencia de los movimientos de acción colectiva, pero son incapaces de explicar su transformación o continuidad en el tiempo debido, principalmente, al hecho de que trabajan con un concepto excesivamente simple de privación, reducido en términos

---

<sup>2</sup> Un desarrollo particularmente claro de las principales perspectivas teóricas sobre participación política se puede encontrar en el trabajo de Mariana González: "Las redes invisibles de la ciudad", particularmente en la Introducción a cargo de Carlos Filgueira.

"absolutistas".

Las denominadas "teorías de la deprivación relativa", en cambio, estudian precisamente aquellos procesos sociales mediante los cuales las necesidades absolutas se transforman en aspiraciones socialmente legitimadas. A partir de los conceptos de "grupos de referencia" estas visiones analizan la tensión estructural existente entre la expansión y diversificación de las demandas y aspiraciones (producida, entre otros factores, por la creciente exposición a los sistemas de educación formal, los procesos de urbanización y la penetración de los medios de comunicación) y los mecanismos de movilidad social, comparativamente más rígidos; esta tensión produce un sentimiento subjetivo (no absoluto) de deprivación que tiene sus raíces en la sociedad civil ("grassroots movements") y que la teoría asume, se manifiesta *per se* en diversas esferas del comportamiento social, adquiriendo presencia política. Las motivaciones a la participación continúan siendo entendidas en términos individualistas y como anteriores a la acción, lo que plantea de vuelta el problema de explicar los vínculos relacionales que existen entre el sentimiento de frustración (de carácter subjetivo) y su expresión colectiva. Este tipo de explicaciones, por otro lado, tampoco da cuenta de la variedad de formas que puede adoptar la participación política ni del hecho de que aquellos que llevan adelante la organización de los intereses colectivos no sean, en algunos casos, los mismos beneficiarios de la participación. Esta última dificultad es la que trata de superar el paradigma de la "movilización de recursos" (Blanco, 1995), asumiendo que los requerimientos para la organización de los movimientos de participación política pueden venir saldados por la disposición de recursos exteriores al propio grupo. La acción colectiva es interpretada en función del potencial organizador necesario para encauzar los intereses de los individuos, potencial que viene distribuido desigualmente para los distintos sectores de la sociedad.

Por otra parte, desde una visión "institucionalista", se aboga por la incorporación de variables propiamente políticas al análisis. Esto significa, principalmente, considerar la naturaleza y el impacto de las políticas públicas para entender las transformaciones en las formas de organización de la participación, asumiendo un doble proceso proveniente, al mismo tiempo, de la sociedad civil y de la esfera pública, con diferentes énfasis, según las escuelas. Las visiones "pluralistas", societalmente centradas, conciben el cambio en la naturaleza y extensión de la acción del estado como el factor principal de las transformaciones en la estructura organizacional de la sociedad pero, si bien se entiende que la acción del estado favorece el surgimiento, desarrollo y/o fortalecimiento de determinadas formas de acción colectiva, esencialmente, tal transformación viene determinada desde la sociedad civil.

Distintas son las perspectivas que parten del supuesto de una acción explícita por parte del estado tendiente a incidir y controlar el sistema de organización de intereses. Para tal objetivo, el estado dispone de mecanismos tales como incentivos para la formación de patrones organizacionales, la atribución formal de status público a grupos de interés privado (legitimando mecanismos de participación en instancias de decisión y/o acción), o el control más o menos coercitivo de la regulación o reglamentación de las propias asociaciones de intereses, en lo que hace a las formas legítimas de representatividad, a los requisitos de elegibilidad o a las normas de funcionamiento interno (González; Filgueira, 1992). El reconocimiento (o aún forjamiento), por parte del estado, de determinados grupos en tanto interlocutores válidos, y su incorporación a ámbitos de decisión y acción públicos, puede desarrollar, como contrapartida, una mayor intromisión del sistema político y del estado en la esfera de la sociedad civil, con la consecuente pérdida de autonomía.

El otro problema, planteado al principio de esta discusión como crucial para determinar la lógica de la acción colectiva, era la cuestión de si, y en qué situaciones, es sostenible analizar la acción política únicamente en los términos neo-utilitaristas de los costos y beneficios de la participación. Esta pregunta está en la base de la crítica de Pizzorno a los planteamientos de la "elección racional" de Olson (Pizzorno, 1985). Según el análisis que hace este, cualquier interés latente no asegura la acción colectiva en grandes grupos, siendo que la participación supone siempre altos costos individuales y frecuentemente no implica una maximización de los beneficios particulares. El que ésta tenga lugar dependerá de ciertas características de los bienes demandados (como su carácter indivisible y no excluyente), por un lado, y de la presencia de "incentivos selectivos" o "coerciones" (de naturaleza diferente al beneficio específico que persigue el grupo en cuestión), por otro. Esto es así, plantea Olson, porque para cualquier agente la participación en grupos grandes resulta en principio irracional: la relación costos-beneficios específicos de la participación es difícilmente mensurable y la fracción de los últimos que le corresponde a cada agente, al igual que los costos de organización, es inversamente proporcional al tamaño del grupo. La estrategia del "free rider", que opta por aprovecharse de los beneficios derivados de la acción de los otros sin pagar los costos de la participación, parece mucho más compatible con el tipo de actor descrito por Olson.

Sin embargo, los individuos realizan constantemente acciones, desde este punto de vista, irracionales o paradójicas, como el voto. Como vimos, Olson resuelve el carácter paradójico de estas acciones políticas a partir de la noción de "incentivos selectivos" (o

coercitivos). Parece necesario, empero, entender la cuestión en un sentido más amplio al empleado por este autor y referirla a los incentivos derivados de las identidades y solidaridades existentes en torno a alguna entidad de naturaleza distinta, por ejemplo, a un territorio, capaz de constiutirse en referencia para la acción (Pizzorno, 1985: 25). Ciertas formas empíricas de movilización que no obedecen a intereses particulares sino a la persecución de bienes colectivos (no necesariamente materiales) violan, según Pizzorno, la lógica olsoniana de la acción. "La acción colectiva [para Pizzorno] se constituye como un proceso de identificación mediante el cual se accede a ciertos niveles de reconocimiento (me reconozco y me reconocen a través de mi identidad) que hacen posible la desaparición de la incertidumbre y la estabilidad de los valores que sirven de base para la construcción de mis preferencias" (Rivera: 1995). De esta manera, la construcción de la identidad personal queda referida a la propia acción colectiva. Junto al carácter instrumental de la política (mencionado al inicio de esta sección) aparece otra dimensión de la acción colectiva, igualmente importante, en donde el hecho mismo de participar en determinados grupos puede constituir la motivación principal, como medio de socialización política, de fortalecimiento de valores, normas y vínculos de solidaridad, como forma de articulación entre identidades individuales y colectivas a partir de un sentimiento de pertenencia socialmente reconocido a través de la acción.

Esta dimensión de la participación pone en primer plano variables de tipo cultural e identitarias vitales para comprender las formas que asume (o no) la acción colectiva. Esto abona la hipótesis de la centralidad de la matriz político-cultural y asociativa particular de cada contexto de análisis para la acción política. La cultura política de una sociedad determinada incluye orientaciones normativas, costumbres y pautas de relacionamiento entre los distintos actores. Estas pautas, sin ser inmutables, condicionan en gran medida las características que puede asumir la acción colectiva.



## 5) La matriz política uruguaya

### I. Estructura participativa de la sociedad uruguaya

La cultura política ciudadana que se fue generando con gran arraigo, desde los propios orígenes de la sociedad nacional uruguaya, estuvo signada por un papel particularmente protagónico de los partidos políticos, en cuanto agentes mediadores de intereses, el cual se vio exento de cuestionamientos importantes hasta finales de la década del sesenta y principios de la siguiente (Midaglia, 1992). La forma de relacionamiento entre el estado y la sociedad civil pautada por los partidos, lejos de agotarse en la esfera estrictamente política, asumió funciones de integración social, proporcionando el bagaje simbólico necesario para la construcción de una narración en común y los códigos a través de los cuales se fue construyendo un sentimiento de pertenencia y reconocimiento colectivo. Es decir, que las identidades partidarias son anteriores a las identidades nacionales; el estado uruguayo precede a la nación (Solari: 1967). La capacidad de articulación de la multiplicidad de intereses y sectores (favorecida por la debilidad de los vínculos orgánicos entre partidos y sectores corporativos, que impuso al policlasismo como modalidad de representación política), sumada a la existencia de vínculos informales de comunicación con la sociedad civil (asociados al tan mentado "clientelismo político") coadyuvaron al desarrollo de un sistema político que contó con amplios respaldos ciudadanos y con altos grados de legitimación.

El desarrollo de esta matriz partidaria (de tipo "catch all"), que aseguró la estabilidad y el pluralismo políticos, en el marco de un sistema bipartidista (que culmina con la incorporación del Frente Amplio en 1971 al sistema político) obstaculizó, no obstante, la constitución de actores independientes, tanto del estado, como de los partidos o de las grandes corporaciones. El quiebre democrático de 1973 cuestiona, en cierta medida, la modalidad participativa que se había desarrollado desde el siglo pasado; aparecen en escena nuevos grupos de organización de intereses signados por el distanciamiento y oposición explícito respecto del estado (lo cual se explica en parte por el contexto autoritario y por la clausura de los canales tradicionales de representación). Estos grupos, sin embargo, no pudieron subsistir desvinculados de la esfera político-partidaria. En lo que a las estructuras participativas se



refiere, la restauración democrática pagó tributo a su propia matriz histórica. La salida concertada, en un contexto de fuerte incertidumbre, consagró la vigencia y la continuidad de los patrones de relacionamiento entre sistema político y sociedad civil: los partidos y las corporaciones sectoriales volvieron a consolidarse como interlocutores privilegiados. Si bien, tras la experiencia del autoritarismo, se percibieron algunos cambios relativos a la incorporación de actores alrededor de nuevas áreas de igualdad (ejes de identificación), con un repertorio de exigencias políticas para temas tradicionalmente considerados como pertenecientes a la esfera privada, los mismos tendieron, esencialmente, a reproducir los patrones clásicos de participación (Midaglia, 1992).

En lo que hace a las potencialidades de participación social a nivel local, básicas para desarrollar los procesos de descentralización departamental, la capacidad de organización social con base estrictamente territorial ha permanecido bastante débil. Más bien, la tradición de la participación política, a nivel local, ha estado asociada generalmente a prácticas clientelísticas (las cuales reproducen una lógica político-partidaria) más que propiamente territorial, a la figura del "ciudadano votante" más que a la del "actor local" (el "vecino", en el discurso político).

## II. La tradición centralista en el Uruguay

Históricamente, Uruguay se caracterizó por una matriz política de tipo unitaria y centralista, cuyo eje fue Montevideo, centro político, económico y cultural del país. Las pequeñas dimensiones y la considerable homogeneidad geográfica del territorio, el acelerado proceso de urbanización, dentro de un sistema de ciudades disperso y relativamente débil, conjuntamente con una población fuertemente integrada en pautas culturales, valores y expectativas comunes, fueron generando en la sociedad uruguaya una fuerte cultura ciudadana del centralismo que, combinada con la ética universalista fomentada desde los albores del siglo, atribuyó al estado un rol de nivelador e igualador imparcial frente a cualquier tipo de particularismo localista, que era visto, entonces, con recelo.

La división departamental del estado uruguayo no se correspondió con

diferenciaciones regionales, económicas o culturales "efectivas". El único clivaje que ha dividido claramente nuestro territorio es el clivaje Montevideo-interior, o acaso también, el rural-urbano. El origen de esta división departamental tiene que ver, más bien, con los pactos resultantes del periodo de la guerra civil, durante el siglo pasado, entre las dos divisas (posteriormente partidos) que dominaban entonces la vida política del país, y en torno a las cuales se fue desarrollando una identidad partidaria y nacional (en ese orden). En sus orígenes, la base de reclutamiento de los partidos políticos tradicionales fue principalmente territorial. Se suele asociar al Partido Nacional con la tradición ruralista que ha adoptado el enfrentamiento contra el centralismo político y geográfico como reclamo histórico, al tiempo que el Partido Colorado presentó históricamente sus bases de reclutamiento en los espacios urbanos, particularmente en la capital, siendo más afecto a una tradición de tipo centralista y unitaria (Bervejillo, 1992). Si bien las bases territoriales de los partidos tradicionales han tendido a debilitarse, a grandes rasgos, las tendencias ideológicas respecto a la descentralización, en una y otra divisa, se han mantenido constantes.

El tradicional centralismo que acompañó la constitución y consolidación del estado nacional y, posteriormente, la etapa del modelo desarrollista, se expresó, a nivel propiamente departamental, en la ausencia de instancias de gobierno efectivamente municipales, es decir, instancias infradepartamentales correspondientes a "comunidades locales" propiamente dichas, con identidades culturales significativas (nuestros departamentos, comparativamente, tienen más relación con un nivel regional o federal que municipal). En Montevideo, el nivel local se correspondería con los grandes agregados barriales, de acuerdo a sus perfiles culturales característicos. Esta ausencia institucional se tradujo en un doble proceso de centralización, en el sentido de que los gobiernos departamentales tendieron a reproducir la estructura centralista del estado nacional (Veneziano, 1995). El "doble voto simultáneo", es decir, la coincidencia de las elecciones departamentales con las nacionales y la imposibilidad del "voto cruzado" han llevado a lo que varios autores denominan el "voto arrastre", con la consecuencia inmediata de que las agendas propiamente locales queden relegadas a un plano secundario respecto de los asuntos de política nacional. La anteriormente referida concentración de la actividad política, económica y cultural en Montevideo, llevó a que la presencia de lo local en la agenda política capitalina se viera aún más debilitada que en los otros departamentos.

## 6) El Frente Amplio: la descentralización del Gobierno de Montevideo

### I . La centralidad de la descentralización

La debilidad de lo local en Montevideo tiene que ver también con la coincidencia, salvo contadas excepciones, entre el partido en el gobierno, a nivel de la capital y nacional. Esta situación llevó a que aquél funcionara prácticamente como un brazo administrativo, un apéndice, del gobierno central. El triunfo del Frente Amplio en Montevideo en los comicios de 1989 supuso un impacto inédito para el sistema político uruguayo, en gran medida, claro, por ser ésta la primera vez que una coalición de izquierdas accedía a un cargo de tal jerarquía, pero no únicamente por esto. Fue el propio status de la Intendencia capitalina el que se vió afectado al instalarse la "cohabitación" en el centro mismo del país, con la consecuente revalorización de la figura política del Intendente de Montevideo (Moreira, 1992) .

A pesar de la centralidad que el Frente Amplio le otorgó, en su núcleo programático, a la descentralización, el tema estuvo presente en la agenda de todos los partidos, si bien con énfasis y sentidos dispares (véase la discusión en la parte 3 de este trabajo). Explicitar estos sentidos, a través, por ejemplo, de discursos políticos, permite visualizar el modelo ideal de democracia y de ciudadanía que les subyace y, al mismo tiempo, ofrece el trasfondo (los objetivos) sobre el cual evaluar los resultados de los procesos reales. A modo de ejemplo, compárense los siguientes fragmentos extraídos de los discursos de los principales candidatos a la Intendencia de Montevideo, durante el ciclo "Descentralización Municipal y Participación Popular", organizado por el Centro de Participación Popular antes de las elecciones de 1989 y citados por Cabrera San Martín

i) Ing. Cáceres, candidato por el Partido Colorado:

"...[entendemos por] descentralización ... un procedimiento de administración a través del cual el centro principal delega su acción en otros centros de menor jerarquía" ... "Nosotros entendemos que la descentralización política no es objetivo dentro de nuestro plan, y lo que si entendemos que tiene un objetivo es este segundo tipo de descentralización administrativa que

nosotros llamamos ejecutiva....".

ii) Ing. Cat, candidato por el Partido Nacional:

"La Intendencia actuará como coordinador y apoyará todos los esfuerzos privados en el área de salud, enseñanza, cultura, etcétera. Pretendemos que la Intendencia actúe como un buen padre de familia, velando por los vecinos, apoyándolos en todas formas, pero no actuando por sí, sino fomentando toda actuación de las comisiones vecinales...".

iii) Dr. Vázquez, candidato por el Frente Amplio:

"Para el Frente Amplio la descentralización constituye una profundización de la democracia, de una democracia participativa real" ... "La propuesta que nosotros tenemos es de ir a una descentralización profunda, de descentralizar el poder" ... "Nosotros planteamos, no solo una desconcentración administrativa (...) que se debe hacer. Nosotros queremos proponernos una real descentralización, una real participación popular" (Cabrera San Martín; 1989: 24-25).

Tradicionalmente más centralista, el Partido Colorado presentó la propuesta más conservadora, asignándole al problema un carácter explícitamente no-político y administrativo, equiparando descentralización con desburocratización de la gestión, a partir de niveles de ejecución más reducidos (descentralización funcional). Por su parte, el Partido Nacional, coherentemente con la postura (neo)liberal de su núcleo programático a nivel nacional, propone una descentralización orientada a la reducción de las áreas de acción del gobierno departamental, es decir, una delegación (tutelada) de responsabilidades hacia la sociedad civil. La descentralización, que adquiere aquí un carácter claramente territorial (se propone incluso la división de la ciudad en sub-zonas), dando paso a estrategias privadas de gestión, supone el retraimiento del estado de algunas de sus áreas tradicionales de acción, tales como educación, cultura y salud.

Naturalmente, el planteo con el que el Frente Amplio accedió al gobierno en 1990 reviste características diferentes a los anteriores. Su programa se inspira en una concepción de "democracia participativa" que asociamos ya a la "nueva izquierda" al comienzo de esta tesis (véase caps. 1-3). En este planteo, los conceptos de descentralización, democracia y participación son prácticamente intercambiables: constituyen dimensiones de una entidad



única. En el horizonte normativo-prescriptivo de esta propuesta aparece la necesidad de encarar un proceso de reforma del estado que tiene como primer objetivo el de democratizar la gestión a partir de la incorporación de los actores sociales organizados a los ámbitos de planificación, ejecución y control. Es de notar, que el énfasis puesto en la sociedad civil no comporta un cese de responsabilidades por parte del estado, sino su acercamiento a la especificidad de los ámbitos locales, a partir de nuevas formas de relacionamiento que superen el mal avenido matrimonio entre la esfera de lo público y lo privado. De hecho, esta distinción queda en cierta medida relativizada, al retomarse una concepción abarcativa de la política como participación activa en la auto-construcción del espacio de vida cotidiano. Por otra parte, la democratización y descentralización del estado, en su versión local, deben contribuir a la mejora en la prestación de servicios (eficiencia), lo cual implica trascender una perspectiva meramente procedimental y entender ciertos fines, tales como una calidad de vida decorosa, como formando necesariamente parte de la vida democrática. Así lo expresa Tabaré Vázquez, reflexionando sobre los objetivos de la descentralización:

"...la dignificación de las condiciones de vida de la población, el que cada habitante viva en la dignidad de poder asumir cotidianamente sus derechos vitales, significa un fortalecimiento de la democracia en sus dimensiones política, social y económica" (Cabrera San Martín: 87)<sup>3</sup>

El discurso descentralizador del Frente Amplio intenta, igualmente, no caer en un excesivo bucolismo respecto de lo local y reconoce la necesidad de mantener un "centro" fuerte que compense y apoye la función descentralizada. A la vez, se supone la existencia de sujetos de base territorial capaces de asumir la gestión de intereses colectivos, a partir de la transferencia de un conjunto de competencias y recursos materiales y humanos. La capacidad de "asociatividad" de la sociedad civil y un estado que "abra su juego" a partir de instancias descentralizadas que permitan la participación activa de los actores, aparecen como los pre-requisitos básicos para la radicalización de la democracia. De esta manera, lo resume el mismo Tabaré Vázquez:

"La descentralización política es un instrumento de participación, dado que los gobiernos cuando se descentralizan buscan una mayor participación social; porque finalmente la descentralización es solamente un instrumento para profundizar la democracia, y no hay

---

<sup>3</sup> El fragmento fue extraído del discurso de apertura de "Montevideo en Foro I".

democracia sin un gran entramado social atrás" (Cabrera San Martín: 19).

## II . Vázquez: entre la voluntad y las instituciones

La apelación a una sociedad civil fuertemente constituida, a la cual se le adjudicaron *a priori* capacidades de organización y movilización, se vio fomentada por las características, en cierto modo "voluntaristas" y, ciertamente, carismáticas, del Intendente Tabaré Vázquez, quien apostó, en un primer momento, a un vínculo directo con la sociedad civil, eludiendo las mediaciones del sistema político-partidario, en dos sentidos. En primer lugar, desestimando la necesidad de concertar, de buscar acuerdos políticos, dentro de su partido y con la oposición, llegando incluso, a cometer "errores" de tipo jurídico<sup>4</sup>. A nivel discursivo, en segundo lugar, utilizando un lenguaje intencionadamente "no-político" que apeló directamente a la figura del "vecino" (eficaz sustituto discursivo de otros apelativos algo vetustos).

El nuevo Intendente de Montevideo comienza de forma inmediata la implementación del programa descentralizador, creando dieciocho centros comunales (CCZ) y poniendo al frente de cada uno de ellos a un coordinador zonal de confianza, sin contar, no obstante, con consensos políticos importantes, ni fuera, ni dentro del Frente Amplio. Conjuntamente con los CCZ debían funcionar las "Asambleas deliberantes", expresión directa del tejido social organizado. La polémica interna al Frente pasaba en gran parte por los énfasis diferenciales otorgados a los modelos democráticos y por la discusión en torno a quiénes debían ser los sujetos de la descentralización (unido a problemas de tipo jurídico, de los que no nos encargaremos aquí). La discusión acerca de la eventual creación de Juntas Locales, como expresión periférica del sistema de partidos concentra, en gran medida, dicha polémica. Algunos sectores (como el Partido Socialista y la Vertiente Artiguista) apoyaban la creación de Juntas Locales incluyendo una dimensión democrático-representativa y una apelación al "ciudadano votante" combinada con mecanismos de participación vecinal; el ala más radical de

---

<sup>4</sup> Estos errores tuvieron que ver principalmente con las potestades de delegación previstas en la Ley Orgánica Municipal y con las restricciones constitucionales para la creación de Juntas Locales en el interior de la planta urbana, así como para la definición de funciones y normas de procedimiento de estos órganos. (Pérez Piera: 1995).

la izquierda, por otro lado, abogaba por no crear tales instancias, privilegiando a los actores sociales colectivos y a los mecanismos locales de "democracia directa". Vázquez, más cercano a esta última postura, decide impulsar de inmediato el programa descentralizador, lo cual supuso postergar la ejecución y clarificación conceptual de los tres ejes principales de la propuesta, a saber: la desconcentración de servicios, la descentralización política y la participación social, en un contexto de tensiones internas propias a los vicios del aparato administrativo y a la fuerte oposición política.

En este marco, adverso desde todo punto de vista, los CCZ asumieron una enorme responsabilidad simbólica, convirtiéndose pronto, en el referente por excelencia del debate político. Las evaluaciones académicas que se han realizado sobre esta primera etapa, que podemos definir hasta 1993 (con la creación de las Juntas Locales o Comisiones Delegadas y de los Concejos Vecinales), coinciden en algunos aspectos esenciales. En términos muy generales, podemos afirmar que, si bien las reformas orientadas a la desconcentración de la gestión municipal y a la propuesta de una mayor participación ciudadana (vehiculizadas, en esta primera etapa, por los CCZ) tuvieron, a nivel de opinión, un gran porcentaje de "aceptación" en la sociedad civil, esto no se tradujo en una transformación significativa de los hábitos de participación (Aguirre, De Sierra, Iens, 1992).

### III . La Comisión Mixta o la necesaria búsqueda de consensos

A mediados del año 1991 se convoca a todas las fuerzas políticas del deliberativo comunal con el fin de formular una propuesta consensual que permitiera avanzar en la descentralización, con mayores respaldos. El esquema institucional elaborado por la Comisión Mixta se basó en la distinción entre los polos o ejes de descentralización, a saber: a) el eje administrativo (traslado de funciones y dependencias); b) el eje político (traslado efectivo de potestades de gobierno a órganos locales); c) el eje social (apertura de ámbitos de relacionamiento con los vecinos para fomentar la participación). A cada uno de ellos le corresponde una instancia institucional por cada una de las zonas. Respectivamente: a) los CCZ, que pasan a la categoría de servicios y quedan subordinados jerárquicamente a su Junta Local; b) las Juntas Locales (o Comisiones Delegadas), expresión local del sistema de

partidos; c) los Concejos Vecinales, de carácter electivo a nivel zonal y a través del cual se efectuará "preferentemente" el relacionamiento entre la sociedad civil y la Intendencia (Pérez Piera, 1995).

Si bien las Juntas Locales o Comisiones Delegadas constituyen el sistema de partidos en su expresión local, sus criterios de integración tienen que ver con la elección general a nivel departamental. De los cinco ediles locales que integran cada Juntas Locales, tres corresponden al partido que obtiene el gobierno y los restantes se reparten entre los partidos minoritarios. Este mecanismo, ideado para un sistema de tipo bipartidista, genera una serie de inconvenientes de representación en el contexto pluripartidista actual. Cabe destacar, además, que a excepción del Frente Amplio, los ediles locales no son electos, sino designados por sus partidos en forma descentralizada. Esta situación ha generado algunas tensiones políticas basadas en el cuestionamiento de la legitimidad de los ediles locales, al no ser éstos electos por la ciudadanía.

Por su parte, los Concejos Vecinales son de carácter electivo y extrapartidario (elecciones vecinales locales cada dos años). Los mismos pueden integrarse a título personal o en representación de organizaciones vecinales, debiendo quedar representadas, preferentemente, las distintas realidades socioeconómicas de cada zona. Las competencias que se preveen para los Concejos son, básicamente, las siguientes: a) el derecho de iniciativa y la capacidad de propuesta; b) el asesoramiento ante el requerimiento de los órganos departamentales; c) la colaboración en la gestión, organizando, promoviendo y desarrollando actividades de interés cultural; d) la participación en la evaluación de la gestión del gobierno departamental. (Pérez Piera, 1995)

Conceptualmente, distinguiremos lo que podríamos denominar "participación ciudadana", mediada por el sistema de partidos, de lo que denominaremos "participación social", entendida como expresión real del tejido social organizado en el gobierno local. La primera noción alude mayormente a un ideal de democracia representativa, asociado a la mediación político-partidaria y a la figura del "ciudadano elector"; la segunda, apela al "vecino participante", y remite a mecanismos de democracia cuasi-directa o participativa, asumiendo la existencia de un tejido de base territorial capaz de convertirse en interlocutor del estado, en su versión local. La distinción entre "participación ciudadana" y "participación social" cobra expresión institucional a partir de las figuras, jurídicamente diferenciadas, de la Junta Local y del Concejo Vecinal, respectivamente.



Es de destacar que, jurídicamente, los Concejos no pertenecen a la estructura público-burocrática y son definidos como pertenecientes a la sociedad civil (Pérez Piera: 1995). Esto ha provocado algunas confusiones importantes. Si los Concejos pertenecen a la sociedad civil, ¿por qué la Intendencia define jurídicamente sus normas de funcionamiento, pautas de elegibilidad y criterios de integración? ¿Forman o no parte del esquema institucional de descentralización municipal? Recordemos la anterior discusión acerca de la acción colectiva, en la parte 4 del trabajo: ¿Es que estamos, quizás, ante un caso de atribución de status público y recursos cuya contrapartida es una mayor cooptación de la sociedad civil por parte del estado? Me resulta difícil responder estos interrogantes. Lo que parece claro, acaso, es que la propuesta descentralizadora conmueve la nitidez de los límites a partir de los cuales definimos dónde acaba el ámbito del estado y comienza el de la sociedad civil. Tal vez la respuesta pase, en gran medida, por no pensar en ellos en tanto términos dicotómicos y, consecuentemente, mutuamente excluyentes, y por definir algún ámbito mixto de intersección, no perteneciente por completo ni a la esfera pública ni a la esfera privada, a partir de un concepto ampliado de la política y la participación.

## **7) Algunas hipótesis a la luz de un estudio de caso**

### **I . Un paréntesis previo necesario**

En el marco de los planteamientos desarrollados a lo largo de este trabajo se llevó adelante un proyecto de investigación a partir de un estudio de caso de la experiencia de descentralización del Gobierno de Montevideo. El mismo se desarrolló en el contexto de los "Talleres centrales" de la Licenciatura de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales durante los años 1995-96. El tema descentralización-participación constituyó, en esa ocasión, el eje principal de problematización, por lo que el objeto de estudio se centró en la figura institucional del Concejo Vecinal, en el entendido de que era éste el ámbito adecuado para investigar las modalidades, objetivos y grados de participación social en la gestión comunal. A tales fines, se procedió a la elaboración y aplicación de una encuesta (originalmente, un censo)

a los representantes de dos Concejos Vecinales de Montevideo, seleccionados en base a criterios socio-culturales y socio-económicos. Las zonas estudiadas fueron la zona N°5 (Buceo, Punta Carretas, Pocitos, Tres Cruces, La Blanqueada) y N°17 (Pajas Blancas, Santa Catalina, Casabó, Villa del Cerro, Cerro Norte). La idea de trabajar en dos zonas se fundamentaba en la necesidad de un enfoque comparativo, que permitiera aislar aquellos factores que inciden favorable o negativamente en la participación vecinal. Se encuestó a un total de treinta personas (correspondientes a la mitad del universo de análisis), en el ámbito de sus respectivos Concejos Vecinales.<sup>5</sup>

Si bien la información recabada por la encuesta fue complementada, a efectos del análisis, por entrevistas a informantes calificados y por diversas instancias de observación participante, es necesario explicitar el limitado "status epistemológico" de los datos obtenidos. Las dificultades de operación inherentes a un proceso formativo como es el de los "Talleres Centrales", tanto en lo referente a las capacidades de operación y de movilización de recursos (humanos y materiales), como del *know how* necesario para desarrollar una tarea de esta índole con cierto éxito (la formación incluye la adquisición de dichas habilidades), implicaron que se trabajase, en aquella oportunidad, en base a una población-muestra extremadamente reducida, que limita la generalización de los resultados obtenidos. De cualquier modo, el proceso de recolección y análisis de la información, amén de servir como un "ejercicio" de práctica profesional, posibilitó la clarificación y posterior formulación de una batería de hipótesis, con distintos grados de abstracción, de un nivel de elaboración muy superior a aquellas que guiaron el trabajo original. Estas hipótesis son las que se pretenden reseñar en esta última parte del trabajo, a partir de la discusión previa sobre participación y democracia, dentro del contexto general de la matriz política uruguaya y particular del proceso de descentralización del gobierno de Montevideo. La idea es presentar algunos ejes centrales para la problematización de nuestro objeto de estudio, elaborados, más que con un espíritu conclusivo, con el fin de sugerir posibles perspectivas, eventuales caminos y direcciones, aún por recorrer. En este sentido, es necesario que se tenga presente que todas las referencias a la información obtenida a lo largo del estudio de caso poseen un status heurístico, de ninguna manera explicativo. No se pretende demostrar hipótesis, tan sólo reflexionar sobre algunas ideas que, en todo caso, habrán de guiar trabajos de investigación posteriores.

---

<sup>5</sup> La sistematización y presentación exhaustiva de los datos recabados fueron presentados en un "Informe Final de Investigación" en el "Taller de Sociología Política" de la Facultad de Ciencias Sociales en diciembre de 1996.

## II . Los niveles de participación y el problema de las expectativas previas

Como quedó planteado anteriormente, los procesos de descentralización impulsados desde la izquierda reservan un lugar destacado a la participación política, social o ciudadana, como factor básico para desarrollar y radicalizar la democracia en los contextos de acción locales. Ya sea que se asuma, bien cierto nivel de organización de intereses y demandas en la sociedad como dado, o bien la efectividad de las políticas públicas para generar o potenciar actores colectivos de peso, en todos los casos, la ecuación descentralizadora opera necesariamente con amplios márgenes de participación. Un problema que se plantea automáticamente consiste en determinar los parámetros y criterios adecuados que permitan "medir" la participación, es decir, determinar los niveles mínimos a partir de los cuales es razonable considerar que los niveles de respuesta social y ciudadana obtenidos son aceptables. Planteada en estos términos, la cuestión resulta difícil de responder. El criterio de establecer umbrales mínimos de movilización o de realizar evaluaciones, únicamente, a partir del análisis de los *cuantum* de participación obtenidos conlleva siempre una dosis de arbitrariedad. En primer lugar, nunca es la población en su totalidad la que participa activamente, sino únicamente un pequeño porcentaje de ella. Esto no constituye solamente una verdad de nuestra década, en el marco de la mentada "apatía política"; el peso de los movimientos de izquierda en los años previos a la dictadura, por ejemplo, radicó menos en su importancia numérica, que en el tipo de demandas y las modalidades de acción y relacionamiento con que operaban (institucionalizadas o no), en definitiva, en su capacidad para convertirse en interlocutores de peso. Esta capacidad, creo, está relacionada principalmente con variables de tipo cualitativo. Cuando el interés se centra el rol de las organizaciones de base dentro de los procesos de descentralización, la capacidad de trascender el planteamiento de demandas puntuales, de generar mecanismos novedosos de acción, de incorporar nuevas organizaciones y nuevos sectores de la población a la acción colectiva, parecen datos más importantes que el número de votos emitidos en la elección de los Concejos, o la cantidad de vecinos que concurrieron a "Montevideo en Foro", por ejemplo.

A las dificultades metodológicas que plantea una perspectiva "exclusivamente cuantitativista" de la participación, se agrega el problema de las expectativas muchas veces sobredimensionadas de partida, tanto por parte de los impulsores de las políticas públicas, como de los actores sociales, así como también de los mismos investigadores. Es probable que

exista una tendencia a asociar la participación política, en general, a la modalidad militantista-movimentista heredada de la tradición de la izquierda, cuyos referentes inmediatos son los movimientos sindicales y estudiantiles. Al partir de una definición reduccionista de la participación política, en este sentido, es probable que unos y otros minimicen el significado de otros tipos de manifestaciones de la sociedad civil que, hoy en día, pueden constituir formas innovadoras de organización de la acción colectiva. No hay que olvidar además que, como ha insistido buena parte de la literatura, el estar informado, el manifestar interés por la política, el participar de algún tipo de actividad comunitaria (cultural, deportiva o recreativa), constituyen también diversas formas de participación que no pueden sin más obviarse en el análisis (Blanco, 1995). Si se parte, como a menudo se hace, de unas expectativas sobredimensionadas en términos "movimentistas", es muy probable que se evalúe negativamente la capacidad de participación de la sociedad civil. Parece necesario, entonces, indagar acerca de otras formas de organización de la acción colectiva y de sus capacidades reales de influencia en la esfera de la vida pública. De cualquier manera, es necesario advertir contra una idealización en exceso de estas nuevas modalidades de participación, puesto que, como demuestran, en general, los estudios realizados hasta el momento, los tradicionales canales político-partidarios y sectoriales siguen manteniendo el lugar privilegiado en la mediación entre la sociedad civil y el estado (Midaglia, 1992).

### III . El nivel individual de la participación

Un primer conjunto de hipótesis refiere a las variables intervinientes a nivel individual que favorecen o inhiben el que algunas personas busquen canalizar sus demandas e intereses particulares a través de estrategias de acción grupal, en este caso, a nivel vecinal<sup>6</sup>. Los datos obtenidos en cuanto a las características individuales de la participación en los Concejos Vecinales apuntan en la dirección de una población bastante homogénea, en lo que refiere a algunas variables clave, tales como edad, nivel educativo y experiencia participativa. En primer lugar, parece existir una superposición y acumulación de ámbitos de participación por

---

<sup>6</sup> En la sección 4, correspondiente a las lógicas de la acción colectiva, se ofreció el marco conceptual adecuado para desarrollar este eje de discusión.



parte de las mismas personas. La tendencia encontrada sugiere que aquellos que participan en la gestión comunal en carácter de concejales, lo hacen al mismo tiempo en otras organizaciones, ya sea de tipo territorial o vecinal dentro de su zona, sindical o político-partidario. Congruentemente, estas personas declaran generalmente tener una experiencia participativa importante. Esto nos retrotrae a la discusión sobre los "incentivos selectivos" para la acción, de Olson. Cuando analizamos el problema acotando nuestro objeto de estudio a un nivel puramente individual, algunas de las conclusiones extraídas por este autor parecen bastante razonables. La experiencia participativa previa genera incentivos selectivos que explican, en cierta medida, la superposición de estrategias de participación en los distintos contextos de acción.

En lo que tiene que ver específicamente con los Concejos Vecinales, esto plantea un problema de recambio generacional. En la medida en que los estratos más jóvenes sigan estando sub-representados, es probable que encuentren cada vez menores incentivos para la participación en los Concejos. Se corre el riesgo de caer en un círculo cerrado: la exclusión de hecho de los jóvenes en las instancias de participación locales actuaría como incentivo negativo para su propia incorporación a tales instancias. Por otro lado, parecería que los miembros del Concejo Vecinal se reclutan, principalmente, de entre una población que ha accedido a altos niveles relativos de instrucción formal. Este dato apunta en dirección de la hipótesis sobre la capacidad de "movilización de recursos", como variable condicionante, favorable a la participación en estrategias colectivas. Parece necesario, además, complementar este concepto en otro sentido. Más allá de los condicionantes socioeconómicos, parecería operar también un factor que tiene que ver con la incorporación, por parte de un sector determinado de la población, del discurso descentralizador, favorable a la ampliación de los ámbitos de acción ciudadana o social en la gestión local y de la creación de nuevas formas de apropiación del territorio. Esta última idea se relaciona con otra tendencia, cuya significación no se agota, en absoluto, en el nivel de análisis individual y que refiere a la masiva adhesión política-partidaria al Frente Amplio por parte de los concejales vecinales, quienes han hecho suyo, en gran medida, el horizonte prescriptivo del proceso descentralizador, incorporando la tríada "descentralización-democracia-participación" como núcleo básico de su propio discurso. Las importantes implicancias del total predominio en los Concejos de adherentes al Frente Amplio deben ser discutidas a un nivel de análisis más general.

#### IV . La matriz política uruguaya y el "pluralismo restringido" de los Concejos Vecinales

Como vimos, el discurso del Frente Amplio apeló directamente a la sociedad civil organizada en instancias de carácter extrapartidario y con base territorial. El énfasis otorgado, en un primer momento, a la necesidad de desarrollar formas "reales" de democracia, a partir de la ampliación de la participación social, se correspondía con una cierta deslegitimación, en general, de los canales de representación tradicionales, y en particular, de los partidos políticos como mediadores de intereses. Esto se apoyó en una nueva versión de la "democracia participativa" que incluía mecanismos de "autogobierno". Antes habíamos distinguido, analíticamente, entre los conceptos de participación ciudadana y social. A nivel del discurso de los concejales, tal distinción se manifiesta en la oposición entre la acción del Concejo, de carácter (supuestamente) "apolítico", por un lado, y la "política" (partidaria), por otro. Sin embargo, este divorcio, a nivel discursivo, entre una y otra esfera de acción, no resiste al análisis. Algunas características, tales como la primacía absoluta de concejales de izquierda y frentistas, parecen indicar el desarrollo de cierto "pluralismo restringido" en los Concejos Vecinales, el cual se inscribe dentro de una tendencia más general a la "partidización" del proceso de descentralización.

La adhesión casi total al Frente Amplio sugiere que la figura del concejal vecinal que, a nivel discursivo, permanece por fuera del sistema de partidos (en tanto expresión directa de la sociedad civil) funciona, en los hechos, como una nueva versión del militante político, ahora asociado a un territorio específico: el barrio o la zona. Esto podría estar pautando un cambio sintomático en las bases de reclutamiento tradicionales de la izquierda. Las bases de lealtad políticas no fueron las mismas para los partidos tradicionales que para el más joven Frente Amplio. Como analizábamos en otra parte del trabajo, aquéllos constituyeron sus identidades diferenciales a partir de una clara referencia territorial. Tendencialmente, sin embargo, se fue pautando un proceso de "desterritorialización" de las identidades partidarias, si bien subsisten algunas relaciones significativas, entre los clivajes urbano-rural y Montevideo-interior. Contrariamente a lo que sucede con los Partidos Nacional y Colorado, el Frente Amplio ancló sus bases de reclutamiento en el movimiento sindical y estudiantil, es decir, que la construcción de su identidad estuvo más asociada a factores ideológicos que territoriales. Sin embargo, el cuestionamiento de algunos de esos núcleos ideológicos, conjuntamente con un natural proceso de "tradicionalización" de la izquierda, podrían estar favoreciendo una

"territorialización" de las bases de lealtad del Frente Amplio. En este sentido apuntaría la figura, novedosa, del militante zonal, así como la hegemonía progresivamente adquirida por el Frente Amplio en Montevideo.

A nivel más general, el cambio en los mapas político-territoriales, relacionados con los procesos simultáneos de globalización, regionalización y auge de la escala local, abonan la hipótesis de una posible tendencia reciente a la "re-territorialización" de las bases de reclutamiento e identificación político-partidarias, no en el sentido de una vuelta a la situación de origen, sino más bien, de una adaptación del sistema de partidos a las nuevas relaciones mutuas entre los niveles local, regional y global. De todos modos, deberíamos ser cuidadosos en el manejo de esta hipótesis. A nivel barrial, como sabemos, la tendencia es a que los grandes agregados territoriales, como formadores de identidad colectiva, pierdan relevancia en favor de otros ejes identitarios de carácter no-territorial (González, 1992). Esto relativiza, en parte, la figura de los Concejos Vecinales en tanto objeto privilegiado para el estudio de la participación social. Debemos comprender que éstos no agotan todas las formas de participación vecinal, sino que condensan particularmente aquéllas de características más "movimentistas". Esto explicaría, en parte, la adhesión masiva al Frente Amplio, puesto que este tipo de estrategias colectivas estuvo siempre asociado a la participación y a movimientos propios de la izquierda. En definitiva, parece imprescindible ampliar el objeto de estudio más allá de los Concejos Vecinales y analizar qué sucede en otros contextos locales de acción.

En lo que atañe al gobierno municipal propiamente dicho, también se observa una tendencia general a la "partidización" de la política de descentralización, tanto a nivel discursivo como de los procesos concretos. Retomando la distinción entre participación social y ciudadana, parece claro que, en el discurso del Frente, hubo un primer momento en que se apeló directamente a la figura del "vecino" (participación social), encontrándose pocas referencias, en general, al sistema político y a sus canales de mediación tradicionales. Paulatinamente, se irá incorporando al lado de la figura del "vecino", la del "ciudadano", al tiempo que el sistema de partidos comienza a ser un referente de peso en el discurso descentralizador. De ello son ilustrativos los siguientes pasajes del ex-Intendente a propósito, nada menos, que de la apertura de las Juntas Locales. Vázquez comienza definiendo los interlocutores de su discurso:

"Autoridades nacionales y departamentales, señores dirigentes políticos, ciudadanos, vecinas y vecinos que nos acompañan en esta instancia"



Y continúa, un poco más adelante:

"Debemos compartirla [la descentralización] como un logro de todos, gobierno departamental, funcionarios municipales, todas las fuerzas políticas, muchísimas organizaciones sociales y vecindario en su conjunto..." (citado por Cabrera San Martín, 1994: 128).

Los parámetros "ciudadanos" y "vecinales" de la participación se convierten progresivamente en complementarios (no excluyentes), aún manteniéndose una clara distinción a nivel discursivo, que se objetiviza en las figuras institucionales de las Juntas Locales y los Concejos Vecinales, respectivamente. Lo interesante es el significado (real y simbólico) de la apertura de las Juntas Locales y de la apelación discursiva a los partidos políticos. El proceso de descentralización municipal impulsado por el gobierno departamental, termina, paulatinamente, pagándole tributo a la matriz política uruguaya. En primer lugar, el "voluntarismo" demostrado por Tabaré Vázquez al comienzo de su gestión (iniciando la descentralización sin contar con respaldos políticos importantes, ni con una precisión jurídico-conceptual de los objetivos y mecanismos adecuados del proceso) cede ante la necesidad imperiosa de concertar con todas las fuerzas políticas. Esta pauta concertadora, que ha caracterizado históricamente al sistema político uruguayo (brindándole una gran estabilidad democrática) tuvo su manifestación más acabada, dentro del tema que nos ocupa, en la formación de la Comisión Mixta de Descentralización. La misma significó el acceso de los partidos de la oposición a la elaboración del programa definitivo de descentralización. En el régimen uruguayo, como se sabe, el Intendente (Poder Ejecutivo departamental) concentra constitucionalmente una enorme parte del poder y de los recursos, frente a un cuerpo legislativo (J. Departamental) honorario e integrado no-proporcionalmente (mayoría absoluta). Esto significa, normalmente, que el Intendente y el partido de gobierno poseen amplios márgenes de acción política. Sin embargo, pese a esos márgenes, el gobierno departamental no pudo actuar "por fuera" del sistema de partidos, debiendo ceder espacios de acción y decisión importantes.

El esquema institucional de descentralización definitivo, producto de la concertación en la Comisión Mixta, previó una instancia específica para la expresión local de todas las fuerzas del sistema político. Más allá de los perfeccionamientos a nivel jurídico y de la clarificación conceptual respecto a los objetivos de la descentralización, la creación de las



Juntas Locales y Comisiones Delegadas significa la incorporación del sistema de partidos a las instancias de gobierno local. Esto supone reconocer la convivencia de dos estrategias diferentes: una basada en formas de democracia cuasi-directa (institucionalizada en los Concejos Vecinales), y otra, en mecanismos de representación partidaria (institucionalizada en las Juntas Locales). La relación entre ambas instancias, empero, no está exenta de tensiones y conflicto. Esto se debe, en parte, a deficiencias en la definición de roles y ámbitos de acción y competencia. Pero no solamente; es la legitimidad de los propios integrantes de las Juntas la que se pone en tela de juicio, al no ser éstos designados por una elección local, a diferencia de lo que sucede con los representantes vecinales. Esto se expresa en una de las propuestas elaboradas por los vecinos en "Montevideo en Foro II" (1996); el punto referente a "Roles y relacionamiento entre los órganos del Gobierno Local" plantea la necesidad de "delimitar con mayor precisión los roles y competencias de los Secretarios de las Juntas Locales, así como revisar los criterios y mecanismos de designación" (IMM, Junta Departamental de Montevideo; 1997)<sup>7</sup>. Tal vez, la legitimación de los representantes de las Juntas pase, en gran medida, por su electividad en instancias propiamente locales (el régimen jurídico vigente establece su determinación según la representación de los partidos en la Junta Departamental), como sucede con el Concejo Vecinal, conjuntamente con la clarificación de las competencias y pautas de relacionamiento entre una y otra instancia. A su vez, sería necesario revisar el papel del Secretario de la Junta, que es designado directamente por el Intendente y que concentra una gran cuota de poder, respecto de los propios ediles locales. Todos estos aspectos, atañen directamente al carácter democratizador del proceso de descentralización en su conjunto.

V . La hipótesis "asociativista": la importancia de las variables socioculturales en los procesos de descentralización y democratización.

Para concluir el trabajo, quisiera explorar una hipótesis, de nivel bastante general, a la luz (ilustrativa) de algunas tendencias encontradas en las zonas estudiadas (N°5 y N°17), hipótesis que refiere a las determinantes principales en los procesos de democratización,

---

<sup>7</sup> Las propuestas elaboradas en "Montevideo en Foro II" están sistematizadas en un documento de reciente publicación: "Construyendo ciudadanías".

descentralización y participación y que vincula, o intenta vincular, el conjunto de problematizaciones teóricas que he venido planteando hasta ahora, con observaciones de corte más empírico.

La discusión sobre el concepto de descentralización nos llevó a distinguir dos grandes corrientes: una emparentada con el (neo)liberalismo y con las apologías reduccionistas del estado; la otra, que ha constituido nuestro principal objeto de estudio, vinculada con la "nueva izquierda" y con una concepción de "democracia participativa" que apuesta a una sociedad civil madura, con capacidad de organización y acción en la esfera política local. Esto supone preguntarnos por los factores que favorecen o inhiben las distintas pautas de acción colectiva y por la capacidad del estado y de las políticas públicas para transformar dichas pautas. La política descentralizadora de la Intendencia de Montevideo apunta, expresamente, a una transformación de las pautas de relacionamiento y de representación del sistemas de intereses de la sociedad, a nivel local, mediante la atribución de un status público y de determinados recursos y poder a las organizaciones vecinales. Precisamente eso son los Concejos Vecinales. De algún modo, esta incorporación de los movimientos vecinales a los ámbitos locales de decisión y gestión, supone cierto grado de penetración y control del estado sobre la sociedad civil, como ya se fue discutido anteriormente. Sin embargo, el eje que me interesa desarrollar aquí tiene que ver con la capacidad real del estado de transformar las pautas de organización y representación de intereses para promover la participación social. Esa capacidad, creo, se relaciona principalmente con procesos que actúan desde la sociedad civil, es decir, con características propias a los contextos locales particulares. Estas características vienen, en última instancia, determinadas por variables de tipo cultural-identitario, que hacen a la capacidad de "asociatividad" de una sociedad.<sup>8</sup>

Veamos el efecto que la apertura de los Concejos Vecinales tuvo en las formas de organización de la acción colectiva, en las dos zonas elegidas para el estudio de caso. La zona N°17, que incluye barrios con tanta tradición como la "Villa del Cerro", muestra un tejido organizativo más fuertemente consolidado, en términos cuantitativos y de implicancia real en la vida cotidiana de sus habitantes, que la zona N°5.<sup>9</sup> Esta situación es percibida así por los

---

<sup>8</sup> Para el desarrollo de esta hipótesis me remito a la discusión sobre la cultura asociativista como requisito de la democracia sustantiva, especialmente los planteamiento de Tocqueville referidos en la sección 2.

<sup>9</sup> Es difícil acceder a datos estadísticos al respecto: los que existen no están discriminados según los criterios de la división territorial del esquema de descentralización, lo que dificulta la

propios integrantes de los Concejos Vecinales respectivos. A su vez, la matriz identitaria respecto a la propia zona, como núcleo de generación de solidaridades y reconocimiento de una "historia colectiva", parece ser también más importante en la primera. Esto se condice, más allá de la autopercepción de los concejales encuestados, con los datos secundarios manejados habitualmente sobre los perfiles de los agregados barriales que las componen (Gorski; Acevedo, 1995). A la hora de analizar las características de la participación en uno y otro Concejo Vecinal, se percibe cierta tendencia en la zona N°5 a la preponderancia de las demandas de tipo puntual e inmediato, asociadas al suministro de servicios básicos de infraestructura. En el caso de la zona N°17, si bien las demandas por servicios son también moneda corriente, aparecen algunas referencias a temas más generales, que tienen que ver con el empleo, la vivienda o el medio ambiente, tradicionalmente asociados a lógicas no territoriales de acción. Obviamente, su sola mención por parte de los concejales no significa que "de hecho" sean temas que el Concejo puede tratar a fondo, o que tiene alguna posibilidad seria de combatir eficazmente. Sin embargo, también es cierto que los encuestados fueron interrogados en el ámbito del Concejo Vecinal y en su calidad de "representantes vecinales" (no como sindicalistas, ciudadanos, u otros status individuales que también posean). La incorporación en esta zona, aunque más no sea a nivel de las representaciones y de las orientaciones normativas, de temas tradicionalmente no asociados a las lógicas de acción territoriales, tiene en sí mismo un carácter novedoso, que sería interesante investigar en profundidad y que puede estar relacionado con la hipótesis sobre la re-territorialización de la izquierda, desarrollada antes.

Volviendo entonces sobre la capacidad del estado de modificar el sistema de organización de intereses mediante la apertura de canales de participación, creo que tales impulsos favorecen una transformación significativa en el sistema local de intereses y demandas, siempre y cuando exista un grado importante de maduración previa (en términos organizacionales) en la sociedad civil, pero no parecen provocarla allí donde tal maduración existe sólo en menor medida<sup>10</sup>. La sola apertura de canales desde el estado no genera, de por sí, participación ciudadana. La acción del estado opera como variable "facilitante"

---

construcción del mapa de organizaciones a partir de los distintos zonales.

<sup>10</sup> Cabe aclarar que si bien el Concejo Vecinal N°17 parecería ser paradigmático de la primera situación, el N°5 no constituye, a mi entender, el caso opuesto, sino que más bien se ubicaría en una situación intermedia. Las dos posibles situaciones que se plantean en la hipótesis deben ser entendidas como los polos típico-ideales de un continuo dentro del cual se ubican los casos reales y concretos.



(estimulante) de la acción colectiva, cuyas determinaciones, en última instancia, anclan en procesos propiamente sociales, relacionados con los incentivos de solidaridad e identidad y con la capacidad asociativa de cada comunidad.

Esta hipótesis se relaciona con la pregunta de Olson sobre las condiciones de la acción colectiva y con la crítica de Pizzorno a las perspectivas reduccionistas de la participación política, discutidas previamente en la sección 4. En ese sentido, cabe preguntarse: ¿es posible que los actores barriales sean capaces de una acción colectiva que los constituya en interlocutores de peso del estado? ¿Bajo cuáles circunstancias? No parece fácil responder a estas interrogantes partiendo de una visión de la participación reducida en términos estrictamente instrumentalistas. Parece más adecuado incorporar al análisis, con Pizzorno, el papel que los incentivos de solidaridad ocupan en la acción política, a partir de procesos interactivos de producción y reproducción de una identidad común, referida a un territorio. Las respuestas diferenciales de las sociedades locales a las políticas de descentralización, se explican principalmente, a partir de la noción de asociatividad, expresada en el tejido organizativo de una comunidad y en la definición de una historia colectiva que la involucra en procesos sociales comunes, con proyectos propios y que, naturalmente, no es constante en todas ellas. No está claro hasta qué punto la acción del estado, a través de las políticas públicas, es capaz de modificar estas pautas asociativas, promoviendo formas de participación novedosas. De cualquier modo, si nuestra hipótesis es correcta, las condiciones para el éxito de las políticas de descentralización política, como mecanismo para el desarrollo de una democracia sustantiva, deben ser buscadas principalmente del lado de la sociedad civil, en particular, a partir del análisis de las variables socio-culturales que hacen a la capacidad de asociatividad y organización colectiva de intereses. En definitiva, cuando el territorio no constituye una unidad de referencia importante para la formación de identidades colectivas y solidaridades fuertes, cuando el espacio territorial es débil como base para la constitución de status colectivos de peso, las políticas de descentralización no encuentran actores fuertes, con perspectivas, expectativas y estrategias de acción propias, capaces de convertirlos en reales interlocutores del estado. Parecería necesario, entonces, profundizar mecanismos que articulen las políticas públicas a escala local (como el nivel de acción más efectivo), con otros ejes de formación de identidades colectivas no territoriales, como por ejemplo, etarios o de género.





- CABRERA SAN MARTIN, Laura**                      **La descentralización en Montevideo. Reflexiones de los protagonistas**, ed. Fin de Siglo, 1994, Montevideo.
- CANZANI, Agustín**                              "La sociedad montevideana: problemas y conflictos", en revista **Uruguay hoy** N°5, CIEDUR, 1989, Montevideo.
- CORAGGIO, José Luis**                              "Poder local y poder popular", en **Cuadernos del CLAEH** N°45-46, Montevideo, 1988
- " "    "Las dos corrientes de descentralización en América Latina", en **Cuadernos del CLAEH** N°56, Montevideo, 1990.
- DE SIERRA, Gerónimo, CHARBONNIER, Blanca**                      **Descentralización y participación: los partidos y los actores directamente implicados en la experiencia de los Centros Comunales Zonales (1990-1992)**, en **Participación ciudadana y relaciones de gobierno**, ed. Trilce, Montevideo, 1992.
- DE MATTOS, Carlos**                              "La descentralización: ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", en **Cuadernos del CLAEH** N°51, Montevideo, 1989.
- GONZALEZ, Mariana**                              **Las redes invisibles de la ciudad**, CIESU, 1992, Montevideo.
- GRAVANO, Ariel (comp.)**                              **Miradas urbanas. Visiones barriales**, ed. Nordan-Comunidad, Montevideo, 1995.
- HELD, David**    **Modelos de democracia**, ed. Alianza, 1991, Madrid.
- HOPENHAYN, Martín**                              **Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina**, Fondo de Cultura Económico, Chile, 1994.
- LOMBARDI, Mario PAPANOPULOS, Jorge**                              "El debate de la descentralización", en **Cuadernos del CLAEH** N°45-46, Montevideo, 1988.
- LOPEZ GARCIA, L. (comp.)**                              **Descentralización y participación ciudadana**, ed. Trilce, Montevideo, 1994.
- MIDAGLIA, Carmen**                                      **Las formas de acción colectiva en Uruguay**, CIESU, 1992, Montevideo

- MIDAGLIA, Cármen**                      **La descentralización desde la perspectiva del sistema político, en Participación ciudadana y relaciones de gobierno**, ed. Trilce, Montevideo, 1992.
- MOREIRA, Constanza**                      **Cohabitación y lógica de gobierno: un análisis de la experiencia municipal de Montevideo (1990-1992) de cara a sus relaciones con el gobierno nacional**, en **Participación ciudadana y relaciones de gobierno**, ed. Trilce, Montevideo, 1992.
- NOLTE, Detlef**                              **Procesos de descentralización en América Latina: un enfoque comparativo**, en Nohlen, D. (ed.) **Descentralización política y consolidación democrática**, ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.
- PANIZZA, Francisco**                      **Hacer la ciudad. Una obra inconclusa en la voz de sus autores**, PEITHO, Montevideo, 1989.
- PEREZ PIERA, Adolfo**                      "Montevideo: la trama descentralizadora. El mojón inicial", ponencia presentada al "Encuentro regional de políticas de Juventud", Montevideo, 1995.
- PIZZORNO, A.**                              **Sobre la racionalidad de la opción democrática**, en **Los límites de la democracia**, CLACSO, 1985.
- REVILLA BLANCO, M.**                      **Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático**, en BENEDICTO J. y MORAN M.L. (eds.) **Sociedad y política**, ed. Alianza, Madrid, 1995.
- RIVERA, Juan Manuel**                      **Intereses, organización y acción colectiva**, en BENEDICTO J. y MORAN M.L. (eds.) **Sociedad y política**, ed. Alianza, Madrid 1995.
- ROUSSEAU, Jean Jacques**                      **El contrato social**, ed. Altaya, 1993, Barcelona.
- SOLARI, Aldo**                              **El desarrollo social del Uruguay en la postguerra**, ed. Alfa, Montevideo, 1967.
- TOCQUEVILLE, Alexis de**                      **La democracia en América**, ed. Guadarrama, Madrid, 1969.
- VENEZIANO, Alicia**                      "El nuevo proceso de descentralización de Montevideo", presentado al "IV Congreso de Sociología: Encuentro entre dos mundos", Madrid, 1993.

**VERA, Tabaré**

**Descentralización en Uruguay**, en Nohlen D. (ed.)  
**Descentralización política y consolidación**  
**democrática**, ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.

**ZICCARDI, Alicia (coord.)**

**La tarea de gobernar: gobiernos locales y**  
**demandas ciudadanas**, ed. Librero, México, 1996.