UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Mismo collar, distinto perro:
perro: discursos sobre la descentralización en los partidos políticos de Uruguay

Matías Ruíz Díaz Rodríguez

Tutor: Martín Freigedo Pelaez

2017

Contenido

Introducción 2
Definición del problema. 4
Naturaleza del problema 7
Discursos históricos sobre la descentralización. 7
América Latina: de la descentralización a la recentralización. 12
La descentralización en Uruguay durante la década del noventa. 12
La descentralización en Uruguay desde 2005. 14
Objetivos y diseño metodológico. 17
Técnicas de recolección de datos. 18
Herramienta para el análisis de datos: análisis de discurso. 21
Marco teórico. 22
El rol de las ideas y los discursos en el cambio institucional. 22
Los modelos de desarrollo y el rol del Estado 24
La descentralización: concepto y alcances. 25
Las dimensiones de la descentralización 27
La descentralización y los modelos de Estado. 33
Descentralización Neoliberal: gestión orientada a la eficiencia y participación ciudadana instrumental 34
Descentralización Neodesarrollista: gestión orientada a la co-creación y participación ciudadana orientada a la legitimidad 36
Discursos e ideas sobre la descentralización en los actores del sistema político nacional. 40
La orientación general de la descentralización 40
El para qué de la descentralización en el Frente Amplio. 40
El para qué de la descentralización en el Partido Nacional. 42
El para qué de la descentralización en el Partido Colorado. 43
Ideas y discursos sobre la gestión en los niveles periféricos. 45
Para qué transferir la gestión hacia unidades periféricas. 46
El rol de los gobiernos locales 50
Ideas y discursos sobre la participación ciudadana 55
El rol de la ciudadanía en la gestión de las políticas. 56
Para qué introducir la participación ciudadana en la gestión 61
Síntesis 66
Conclusiones 68
Discusión 69
Apuntes y desafíos a futuro 73
Bibliografía 75
Anexo 81

Introducción

La descentralización ha sido uno de los ejes de las reformas que los países de América Latina desarrollaron durante las décadas del ochenta y noventa. Estas reformas estuvieron, por un lado, enmarcadas en procesos más amplios de redefinición neoliberal de las funciones del Estado, por el otro, asociadas a los incipientes procesos de democratización en la región. Luego de dos décadas de experiencias, el continente se ha visto inmerso en una tendencia recentralizadora (Cravacuore 2014). En este contexto, el caso uruguayo tiene su particularidad dado que constituye un caso de desarrollo tardío de la descentralización.

En el país la descentralización es un proceso en marcha y ha tomado vigor en la última década, cuando en la región han comenzado procesos de recentralización. Si bien ha existido una serie de hitos asociados a su promoción desde la década del noventa, es a partir de 2005 que la descentralización pasó a ser uno de los ejes de la reforma del Estado. Desde entonces, el gobierno nacional ha tenido una mayor presencia a nivel local a través de unidades territoriales. El proceso de descentralización tuvo como epicentro la aprobación de la Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana – en adelante, LDyPC- , en el año 2009, que instaló un tercer nivel de gobierno en el país de carácter local. Dicha ley fue el puntapié inicial de un proceso de cambio institucional que, lejos de permanecer estático, se encuentra en constante reformulación.

En este contexto, este trabajo pretende contribuir a la comprensión del cambio institucional que se ha venido desarrollando y que se encuentra en marcha en Uruguay. Para ello, se adopta una perspectiva neoinstitucionalista, en su variante discursiva. Desde el neoinstitucionalismo, tanto el cálculo estratégico, como el pasado y la cultura han sido variables útiles para dar cuenta del cambio institucional, aunque han sido más apropiadas para explicar la inercia y la continuidad. Sin embargo, en los últimos años las ideas y los discursos han vuelto al primer plano como variable explicativa. Esta última perspectiva es más adecuada que las anteriores, dado que permite explicar tanto la continuidad como el cambio institucional.

De esta forma, partiendo de la base de que son las ideas y los discursos la variable más adecuada para explicar el cambio institucional, este trabajo pretende aportar a la comprensión del proceso de descentralización en Uruguay a partir de la exploración de los discursos e ideas de los actores que forman parte del proceso. Cabe advertir que este trabajo no tiene por objetivo explicar el cambio institucional a partir de los discursos, las pretensiones son simplemente exploratorias. Lo que se pretende es indagar sobre discursos e ideas tratando de identificar algunas diferencias entre actores pertenecientes a distintos partidos políticos y a diferentes niveles de gobierno. Se trata de un estudio de caso generador de hipótesis, de carácter exclusivamente exploratorio.

Para ello, se indagan los discursos de distintos actores que forman parte del proceso de descentralización a través de un análisis que toma en cuenta diferentes dimensiones del fenómeno. Se argumenta, teóricamente, que la descentralización es una herramienta funcional a diferentes modelos de Estado que tienen lugar en distintos paradigmas o visiones acerca del desarrollo. Es así que la exploración de los discursos está acompañada de un análisis que los asocia a ideas programáticas sobre el desarrollo y el rol del Estado.

El argumento es que no existe un consenso entre los diferentes actores involucrados en el proceso de descentralización en Uruguay, sobre el alcance y el para qué de la descentralización. Tal falta de consenso se ve reflejada en los distintos discursos que estos tienen sobre la misma, que a su vez evidencian distintas ideas sobre el Estado y el desarrollo. Existen actores que enfatizan argumentos de corte neoliberal –aquellos centrados en la eficiencia en la provisión de servicios-, y otros que enfatizan argumentos de corte neodesarrollista –aquellos centrados en el empoderamiento ciudadano y la interacción entre Estado, mercado y sociedad-.

Cabe destacar que el análisis no parte de cero. Existe una acumulación previa a la temática realizada en el marco del Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil (PAIE) 2012, de la Universidad de la República (UDELAR)[1]. Se trató de una investigación con objetivos similares a este trabajo en la que se realizaron entrevistas semiestructuradas a ediles de diferentes partidos políticos integrantes de la Junta Departamental de Montevideo, así como diputados del Parlamento Nacional, en el período 2010-2015.

[1] Ruiz Díaz (2014)

Dicho trabajo evidenció la existencia de diferentes discursos sobre la descentralización e impulsó a que, en esta oportunidad, se intente complementar el relevamiento incorporando actores de más partidos políticos y más niveles de gobierno.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta el problema de investigación, haciendo énfasis en las preguntas que se intentan responder y en el argumento que constituye la línea estructural de este trabajo. En segunda instancia, se contextualiza el problema a partir de la descripción del proceso en Uruguay. Luego, se presentan los objetivos y la metodología de trabajo. En cuarto lugar, se desarrolla el marco teórico y el marco conceptual para, luego, pasar a dar cuenta del análisis de los datos relevados. Finalmente, se presentan las reflexiones finales que emanan de esta tesis.

Definición del problema.

En las últimas tres décadas la discusión sobre el rol del Estado en el desarrollo se ha estructurado en dos paradigmas: el paradigma neoliberal y el paradigma neodesarrollista En América Latina, el primero de estos paradigmas tuvo su auge durante las décadas del ochenta y noventa, mientras que el segundo marcó la impronta de los gobiernos de centro izquierda en la región a inicios del siglo XXI (Zurbriggen y Travieso 2016).

Si bien cada uno de estos paradigmas concibe de forma diferente las relaciones entre la esfera estatal, el mercado y la sociedad civil, en ambos se presenta a la descentralización como un instrumento de reforma del Estado. En paradigmas tan diferentes la descentralización se ha utilizado como un medio para alcanzar distintos objetivos (Melo 1991, Montecinos 2006). En el paradigma neoliberal, ha sido un instrumento para alcanzar los objetivos de reducción del aparato estatal y hacer más eficiente la gestión pública trasladando funciones desde el nivel central hacia niveles periféricos. En el paradigma neodesarrollista, la descentralización ha sido un instrumento para consolidar el enraizamiento necesario entre la esfera social y el Estado. Más adelante, se profundizará sobre estas cuestiones.

En Uruguay, en la década del noventa las recetas neoliberales sufrieron el bloqueo ciudadano a través de mecanismos de democracia directa (Altman 2005). El Estado continuó siendo un actor clave en algunas áreas de política pública permaneciendo su estructura centralizada (Midaglia y Antía 2007). Los gobiernos departamentales asumieron responsabilidades desde el nivel central por la vía de los hechos y no como consecuencia de un marco normativo y jurídico que regulara un formato de gestión descentralizado (Freigedo 2015).

Con la llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno nacional en el año 2005, la descentralización pasó a ser uno de los ejes explícitos de reforma del Estado. El proyecto descentralizador del partido de centro izquierda tenía lugar en el marco de una agenda neodesarrollista, en la que el Estado asumiría un rol interventor en la promoción del desarrollo económico, la ampliación de derechos, la distribución del ingreso, la corrección de las inequidades sociales y la integración social (Narbondo 2004, Zurbriggen y Milanesi 2009, Narbondo 2011, Narbondo 2012)[2]. Para asumir un rol más activo, se proponía llevar adelante una reforma del Estado que sería la "madre de todas las formas", tal como lo planteó el entonces Presidente, Tabaré Vázquez. En este nuevo modelo de Estado, la descentralización sería uno de los ejes de transformación:

"(...) constituye una directiva sustantiva del Presidente de la República, quien encomendó a la OPP su instrumentación. Se trata de una transformación democrática e integral del Estado para convertirlo en una estructura participativa, al servicio del ciudadano, en palanca del desarrollo productivo y en escudo de los débiles, y nada tiene que ver con las reformas del pasado (OPP, 2008:5)".

Ahora bien, más allá de la relevancia que desde el discurso se otorgaba a la descentralización, las dificultades en la aprobación de la principal reforma política institucional orientada a descentralizar –la LDyPC Nº 18.457[3].- evidenció la falta de un proyecto claro sobre qué alcance debería tener la descentralización. La aprobación de la

[2] Garcé y Yaffé (2014) realizan una descripción exhaustiva de los cambios y continuidades en los primeros dos gobiernos frenteamplistas. Sostienen los autores que en materia de política económica prevaleció la continuidad, consolidando una política económica *market friendly* con políticas sociales ambiciosas. La correlación de fuerzas de cara a un tercer gobierno del FA, hace prever, para el periodo 2015-2020, la instauración de un modelo desarrollista en torno a los actuales planteos cepalinos.

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

ley fue el resultado de un proceso lleno de conflictos no solo entre los diferentes partidos políticos sino dentro del partido de gobierno. La discusión parlamentaria del proyecto de ley comenzó en 2008 y hasta su aprobación en 2010, sufrió varias modificaciones producto de posturas diferentes por parte de los actores partidarios.

Las diferencias no solo se dieron respecto a cuestiones instrumentales sino a cuestiones sustanciales acerca de la conveniencia de descentralizar (Cardarello, et. al. 2010). Los argumentos utilizados fueron desde cuestiones de eficiencia en la provisión de servicios hasta el fortalecimiento de la democratización en la toma de decisiones. En otras palabras, los legisladores utilizaron indistintamente argumentos que podrían favorecer tanto a una descentralización funcional a un Estado neoliberal como a una descentralización funcional a un Estado neodesarrollista.

Pese a que la descentralización se presentó –y se presenta aún hoy- como uno de los principales ejes de la reforma del Estado, parece pertinente indagar qué tipo de descentralización se promueve y si esta es funcional a los objetivos de un Estado que se posiciona como principal agente del desarrollo y articulador entre las esferas del mercado y la sociedad. Por tanto, resulta necesario explorar los discursos sobre la descentralización en los actores que forman parte del proceso, es decir, actores que participan del diseño y la implementación de las políticas de descentralización.

En este sentido, el presente trabajo pretende dilucidar el discurso sobre la descentralización por parte de los actores del sistema político con el fin de identificar si existe una posición acabada sobre el proceso descentralizador. Las preguntas que guían este trabajo son: *¿cuáles son los discursos que tienen los actores partidarios sobre el alcance de la descentralización?, ¿qué diferencias existen entre los discursos de actores de diferentes partidos políticos y diferentes niveles de gobierno?, ¿se corresponden tales discursos con cierto paradigma de Estado?*

Resulta difícil concebir que los discursos que los distintos actores hacen de la descentralización se puedan encasillar en un solo paradigma. Lo más esperable desde el punto de vista empírico es que en el discurso de los distintos actores convivan argumentos funcionales al modelo neoliberal con argumentos funcionales al modelo neodesarrollista.

Es por ello que es necesario identificar el énfasis que cada actor hace en el discurso, es decir, a qué tipo de argumentos les otorga mayor relevancia.

El argumento que guía esta tesis es que no existe un consenso entre los diferentes actores involucrados en el proceso de descentralización en Uruguay, sobre el alcance y el para qué de la descentralización. Tal falta de consenso se ve reflejada en los distintos discursos que estos tienen sobre la misma. Existen actores que enfatizan argumentos de corte neoliberal –aquellos centrados en la eficiencia en la provisión de servicios-, y otros que enfatizan argumentos de corte neodesarrollista –aquellos centrados en el empoderamiento ciudadano y la interacción entre Estado y sociedad. A pesar del carácter exploratorio de este trabajo, hipotéticamente se plantea que, en los partidos Colorado (PC) y Nacional (PN), los actores del nivel central y departamental tienen un discurso predominantemente neoliberal, mientras que los actores del nivel municipal tienen un discurso mixto. En cambio, en el Frente Amplio (FA) los actores del nivel central y departamental tienen un discurso mixto, mientras que los actores del nivel municipal tienen un discurso neodesarrollista.

Naturaleza del problema.

Habiendo definido el problema de investigación, a continuación se presenta una breve contextualización sobre la descentralización en Uruguay. Considerar el contexto de producción del problema de investigación permite especificar el aporte concreto de la investigación y la relevancia del mismo (Aibar, et. al. 2013). En primer lugar, se repasa el discurso que históricamente han tenido los partidos sobre la descentralización. Luego, se destaca la particularidad del caso uruguayo en el contexto regional. En tercera instancia, se describen los principales hitos desarrollados desde la década del noventa, no solo describiendo las reformas institucionales sino poniendo énfasis en los procesos que dieron lugar a las mismas.

Discursos históricos sobre la descentralización.

Antes de describir el contexto institucional en que se ha desarrollado el proceso de descentralización en Uruguay, es necesario dar cuenta del discurso que los partidos en

Uruguay han tenido históricamente sobre la misma. No existen estudios específicos sobre la temática, por lo cual la tarea de discernir el relato a lo largo del tiempo resulta una tarea arduamente compleja. Además, los discursos pueden ir variando con el transcurso del tiempo, por lo cual sería erróneo pensar en un solo discurso sobre la descentralización en cada partido.

Las ideas sobre la descentralización en los partidos se han ido construyendo históricamente. El PN y el PC comenzaron a definirse con imprecisión una vez finalizada la crisis independentista y la estructuración de la primera Constitución (Pivel Devoto 1990, Caetano y Rilla 2005). Diversos tópicos contribuyeron a forjar la identidad partidaria. Para Barrán (1986) una de las notas más significativas de nuestra historia es la oposición regional entre Montevideo e Interior. Dicha oposición enfrentaba la campaña con la autoridad residente en Montevideo. La hegemonía blanca en la campaña explica su acento más conservador y regionalizado. El PC apostó a la ciudad puerto, aunque también tuvo orígenes rurales y caudillescos (Caetano y Rilla 2005).

Este es quizás el elemento más relevante para comprender el alcance discursivo en el PC y en el PN. Lo colorado se construyó desde el poder institucionalizado, se asoció a la defensa de un modelo modernizador y a la adscripción de una identidad ciudadana e inmigrante. Por su parte, lo blanco se identificó con la desconfianza en el poder institucionalizado y la adscripción a una identidad localista. Como partido cuya identidad se ha construido desde el interior, el PN ha tenido un discurso histórico más afín a la descentralización. En cambio, como partido construido desde el centro, el PC ha tenido a lo largo de la historia una vocación centralista, aunque discursivamente no ha negado la relevancia de lo local.

Según Rivas (2005) el PN históricamente le ha asignado a la centralización administrativa la responsabilidad de colocar obstáculos para el desarrollo de los pueblos y de los individuos, básicamente por oponer el poder central a la realización del individuo. Ya en el siglo XIX, los blancos consideraban que las Juntas Económico Administrativas electas por la ciudadanía, establecidas por la Constitución de 1830, era un reducto a defender frente al centralismo (Martins 2016). La Declaración de Principios de 1872 remarcaba la necesidad de confiar a los pueblos rurales el manejo de sus intereses. Desde el siglo XIX

el PN coloca la descentralización como reivindicación política a fines de la última guerra civil que terminó en 1904 (Magri 2010).

Un momento clave en la historia es la definición de la Constitución de 1917. La discusión sobre la descentralización estuvo presente en el debate. Los nacionalistas miembros de la Convención Nacional Constituyente tenían el mandato de promover la descentralización. El PN veía en la descentralización un medio efectivo para reducir el poder del Presidente de la República otorgado por la Constitución de 1830 (Jiménez de Aréchaga 1947), un medio para reforzar la libertad electoral y promover la eficacia en el ejercicio de las funciones secundarias del Estado (Durán Martínez, 2008). Este componente liberal se combinó con discursos promotores de una ciudadanía activa y participativa, involucrada con la actividad local (López Burián 2005).

Cabe destacar que los colorados batllistas, la Unión Cívica y el Partido Socialista también tenían un discurso a favor de la descentralización. En la Unión Cívica predominaban argumentos liberales. Para batllistas y socialistas, la participación era vista como el derecho de la comunidad local a participar en la administración de los asuntos públicos, persiguiendo el objetivo de ampliar la democracia a través de un camino participativo. Las posiciones más radicales fueron las manifestadas por los constituyentes del Partido Socialista, que sostuvieron la necesidad de que las asambleas locales fueran a la vez deliberantes y ejecutivas. Los batllistas adherían a esta perspectiva, pero defendiendo mecanismos de democracia directa a nivel local (López Burián 2005).

Los discursos que los partidos políticos tenían en el período de nacimiento de la democracia uruguaya, no necesariamente se han mantenido en el tiempo. Por esta razón es necesario dar cuenta de los discursos en la historia reciente. El tema de la descentralización ha estado presente en el período posterior a la restauración democrática. En los años 80 se definieron varias maneras de concebir la descentralización: como participación en los procesos de tomas de decisiones, como incremento de la eficiencia del aparato estatal y como instrumento de transformación estructural (Lombardi y Papadoupulos 1989).

Con diferentes énfasis, en esta época todos los partidos tenían cierta preferencia por la descentralización. Un estudio de opinión a nivel de elites de 1988 (Equipo Consultores

1988) da cuenta de que tanto en el PN, como en el FA y el PC, las orientaciones partidarias parlamentarias coincidían en la preferencia por un sistema de organización territorial moderadamente descentralizado. No obstante, es necesario destacar que en los hechos – por fuera del discurso- el PC mantuvo actitudes centralistas una vez culminado el período dictatorial, maximizando la concentración del poder decisorio en el Poder Ejecutivo (De Sierra 1989)

En el PN se vinculaba a la descentralización con la organización territorial y el desarrollo del capital social, a partir de un enfoque territorial. Este enfoque privilegia la consideración integrada de la vida social a partir de comunidades subnacionales (Lombardi y Papadoupulos 1988). En esta época el PN elaboró un proyecto de ley[4] que explicitaba la necesidad de ir más allá de la descentralización administrativa y devolver el poder a las comunidades locales (Pérez Piera 1988). Para Rivas (2005) en este proyecto subyacía un discurso político asociado al desarrollo económico y a una transformación efectiva del modelo de estado. A esta visión predominante se le sumaría una visión más eficientista, en el discurso de actores del sector herrerista una década más tarde.

En el FA la descentralización también forma parte de la génesis partidaria desde el punto de vista discursivo. No obstante, se construye desde una perspectiva diferente. Desde su constitución en 1971, la participación es un principio establecido en las 30 Primeras Medidas de Gobierno del FA, que se enmarcan dentro de la estrategia general que surgió de las Bases Programáticas aprobadas el 17 de febrero de 1971. El discurso que en la década del 80 se iría construyendo sobre la descentralización estaría atado a la participación como principio. En este sentido, las Bases Programáticas aprobadas el 9 de agosto de 1984 incorporaron explícitamente la participación y la autonomía local como línea de acción fundamental[5].

A nivel departamental, este partido incorporó la descentralización a su programa en 1989 (Aguirre 2005, Magri 2010). Las Bases Programáticas para el Gobierno Departamental de 1989 -más conocido como el Documento 6[6]- tenían como uno de sus ejes transversales la descentralización. Este documento presentaba como objetivo de gobierno una

[4] Partido Nacional (1985).
[5] Estos documentos están presentes en Aguirre (2005).
[6] Frente Amplio (1989)

"profunda democratización de la vida social" y, para ello, la participación sería uno de los "principios rectores" de la gestión. De esta forma, se intentaría que la sociedad civil asuma un "protagonismo autónomo" para "restituir a la democracia su significado sustancial". El documento destaca que la descentralización es un instrumento para el impulso a la participación, pero no un fin en si mismo.

Desde el discurso, la propuesta descentralizadora del FA durante la primera administración municipal asociaba descentralización con participación y democracia (De Sierra y Charbonnier 1993, Veneziano 2009). Esta ha sido el centro discursivo, por lo menos desde la década del 80, en el FA. No solo se trata de una orientación cercana a la provisión de servicios en territorio, sino que cuyo centro implicaba abrir la gestión a diversos actores y dotarlos de derechos y responsabilidades. En última instancia, desde el discurso frenteamplista, la descentralización está asociada a la búsqueda de una profundización democrática de la gestión (Rivoir 2000).

La descentralización frenteamplista era diferente a la que se presentaba en los partidos Nacional y Colorado. El discurso público de los políticos opositores era favorable a la descentralización, sin embargo, tomó un tono agresivo y descalificador hacia la orientación que pretendía darle el FA, vinculándola al manejo político de los vecinos, argumentando contra la dimensión participativa que se proponía. Estas críticas fueron las predominantes en el PC, aunque también estuvieron presentes en los actores del PN, a pesar de su histórica impronta descentralizadora (Charbonnier y Pérez 1992).

No es que el resto de los partidos no adhirieran a la descentralización, el PN y el PC proponían una descentralización administrativa, centrada en la transferencia de responsabilidades hacia centros administrativos territoriales. La descentralización del FA, discursivamente, era diferente. El centro estaba en la devolución de poder a los ciudadanos, en superar los límites de la democracia representativa. Ello alarmaba alos partidos tradicionales, quienes consideraba que un exceso de participación podría erosionar la sustancia del principio de representación (Goldfrank 2002).

En síntesis, históricamente los partidos políticos han otorgado diferentes énfasis a la descentralización desde el punto de vista discursivo. El PN ha sido el que se ha embanderado con la descentralización, con una mirada que ha ido combinando aspectos

vinculados a la participación con aspectos vinculados a la autonomía de los gobiernos locales. Esta visión no ha estado ausente en el PC. Sin embargo, el énfasis que le ha otorgado ha sido mucho más moderado. Desde la década del 80, el PN ha manifestado un discurso que asocia la descentralización con desarrollo territorial y otro discurso que la vincula a la eficiencia. En el FA, la orientación discursiva ha sido predominantemente participativa, asociando descentralización con profundización de la democracia.

América Latina: de la descentralización a la recentralización.

Durante las décadas del ochenta y noventa los países de América Latina promovieron procesos de descentralización. Estas reformas, si bien se desarrollaron con objetivos funcionales a un modelo de Estado neoliberal, también estuvieron vinculadas a los incipientes procesos de democratización iniciados durante los años 80. Pese a estos avances en los procesos de descentralización (sobre todo en la década del noventa), algunos gobiernos de centro izquierda que asumieron con proyectos neodesarrollistas a los inicios del siglo XXI han impulsado la emergencia de un ciclo recentralizador. Esta situación parece transformarse en una tendencia que sobrepasa las diferencias ideológicas (Cravacuore, 2014).

En este contexto, el caso uruguayo es un caso particular. A diferencia de lo ocurrido en la región, Uruguay constituye un caso de desarrollo tardío de la descentralización. Paradójicamente, cuando América Latina se embarcó en procesos de descentralización, Uruguay mantuvo el carácter centralista. Ahora que la región avanza hacia la recentralización, Uruguay profundiza la descentralización mediante una conducción centralizada.

La descentralización en Uruguay durante la década del noventa.

Uruguay es un país de temprana y retrasada descentralización. Temprana, porque ya la Constitución de 1830 establecía un agente del Poder Ejecutivo en cada departamento (art. 118°) y la creación de Juntas Económico-Administrativas (art. 122°) en cada uno de los nueve departamentos en que se dividía el territorio nacional, con el objeto de hacerse

cargo de funciones descentralizadas (art. 126°)[7]. Sin embargo, pese a este temprano embrión descentralizador, la institucionalidad se ha quedado estancada durante casi todo el siglo XX en el segundo nivel de gobierno.

Desde el retorno a la democracia en 1985, los gobiernos departamentales comenzaron a asumir nuevas responsabilidades en la gestión de las políticas públicas por la vía de los hechos (Freigedo 2015). Sin embargo, la transferencia de poder fue mínima persistiendo el carácter centralizado de la estructura estatal. El débil grado de avance de la descentralización en la década del noventa es coherente con la débil penetración que tuvieron las recetas neoliberales en Uruguay. Los intentos de reforma neoliberal se vieron bloqueados por mecanismos de democracia directa, debido a la fuerte presión social ejercida por el PIT CNT y el Frente Amplio (Narbondo 2012)[8]. En materia de política social simplemente hubo recalibraciones en los sectores educación, salud y combate a la pobreza, persistiendo la centralidad del Estado en la conducción e implementación de las políticas sectoriales (Midaglia y Antía 2007, Midaglia et. al. 2013)[9].

Ahora bien, en la década del noventa Montevideo desarrolló un proceso de descentralización innovador que contrastó con la realidad nacional. En la capital, el proceso de descentralización tuvo su impulso en 1990 con la llegada del FA al gobierno de Montevideo. Ese año la capital se dividió en dieciocho zonas y se crearon unidades administrativas desconcentradas del gobierno subnacional -Centros Comunales Zonales (CCZ)-. En 1993 se crearon once nuevas Juntas Locales, órganos de representación política compuestos por cinco miembros en base a la proporción de integrantes de cada partido político en la Junta Departamental. En el mismo año se instalaron los Concejos Vecinales, órganos de participación vecinal en comisiones temáticas asesoras[10]. La

[7] Artículo 126. Su principal objeto será promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del Departamento en todos sus ramos: velar así sobre la educación primaria, como sobre la conservación de los derechos individuales; y proponer a la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzgaren necesarias o útiles.
[8] El intento de privatización de empresas públicas en 1992 a través de la Ley de Empresas Públicas fue bloqueado mediante el mecanismo de referéndum. Lo mismo ocurrió en 2003, con el intento de desmonopolización de la importación y refinería de petróleo, y asociación de la refinería de ANCAP con privados (Moreira 2004).
[9] La seguridad social y el sector laboral fueron los sectores sujetos a modificaciones tendientes a adoptar la nueva orientación económica.
[10] Con el correr del tiempo se han ido incorporando otras instancias de participación ciudadana, tales como el Presupuesto Participativo de Montevideo reformulado en 2005 (que incluso se aplica en otros departamentos) en donde los ciudadanos inciden en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

descentralización en Montevideo no tuvo una impronta neoliberal, por el contrario, los principales argumentos para su desarrollo estuvieron vinculados al fortalecimiento del proceso de gobernanza democrática a través del impulso de mecanismos de democracia participativa.

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

Si bien la Constitución de 1996 reconoce la descentralización, no es clara su conceptualización y el modelo de Estado a la cual es funcional. En la norma no aparece una aspiración explícita de por qué, cómo y hasta dónde llevar la descentralización (Magri 2001). Es el resultado de negociaciones interpartidarias que no responden a una lógica única, es la combinación de perspectivas de largo plazo e intereses coyunturales, así como de diferentes enfoques políticos (Buquet 1998). Más allá del reconocimiento institucional, el desarrollo de las potencialidades que estableció la nueva Constitución se dio más de una década más tarde. La inercia negativa a legislar da cuenta de la confusión entre los actores políticos acerca de los fines, existencia de voluntades políticas, supuestos escenarios e inciertos alcances del proceso.

La descentralización en Uruguay desde 2005.

En el año 2005 llegó el partido de centro izquierda (Frente Amplio) al gobierno nacional con un proyecto de Estado neodesarrollista (Narbondo 2011, Narbondo 2012). La descentralización fue planteada como uno de los ejes centrales de lo que sería "la madre

de todas las reformas", tal como el presidente Tabaré Vázquez denominó a la reforma del Estado.

Entre las acciones llevadas a cabo para profundizar la descentralización se destacan el incremento en la transferencia de recursos financieros desde el nivel central hacia los gobiernos departamentales y la presencia del gobierno nacional en el territorio por medio de programas de tipo desconcentrado y descentralizado (Freigedo 2015). Sin embargo, el hito más relevante fue la reforma institucional del Estado a través de la elaboración de la LDyPC Nº18.567 (y sus posteriores modificaciones)[12]. La misma creó ochenta y nueve municipios en todo el país dando lugar a la instalación de un tercer nivel de gobierno de carácter local. Estableció que el gobierno de los municipios está a cargo de un concejo municipal –órgano integrado por el alcalde y cuatro concejales-. Estas autoridades son de carácter electivo a nivel partidario por medio del voto directo de los ciudadanos que viven en el municipio.

La ley asignó a los municipios atribuciones de mantenimiento de alumbrado, calles y limpieza, tomar medidas en salud, higiene y protección de medio ambiente, promover anteproyectos de decretos para presentar al gobierno departamental, rendir cuentas a la ciudadanía e incentivar la participación. En cuanto al financiamiento de los municipios, se establecieron tres fuentes: fondos del gobierno departamental, fondos del gobierno nacional y recursos de organismos internacionales. Como se ve, no se estableció autonomía fiscal para el tercer nivel de gobierno. Por otra parte, la norma también estableció mecanismos de participación: rendición de cuentas ante la Junta Departamental, audiencias públicas anuales, iniciativa popular local, y también dejó abierta la posibilidad de abrir otros espacios de participación[13].

Al igual que lo ocurrido en la década del noventa, cuando la aprobación de hitos institucionales estuvo signada por desacuerdos entre los actores políticos, la promoción de las últimas reformas institucionales en materia de descentralización parece no haber cambiado de rumbo. Cardarello, et. al. (2010) analizan el proceso de discusión y elaboración de la LDyPC en el primer gobierno nacional de Tabaré Vázquez e identifican un intenso debate entre los partidos. La discusión parlamentaria del proyecto de ley

[12] Leyes 18.644, 18.653, 18.659

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

comenzó en 2008 y, hasta su aprobación en 2010, sufrió varias modificaciones producto de posturas diferentes por parte de los actores partidarios.

Las diferencias no solo se desarrollaron entre los distintos partidos sino también al interior de los mismos. Los argumentos contrarios a la aprobación de la norma fueron desde la inconveniencia de su aprobación dado el escaso tiempo que faltaba para las que serían las primeras elecciones municipales, cuestionamientos a las funciones del nuevo nivel de gobierno, cuestiones sobre cálculos electorales y cohabitación a nivel subnacional, y hasta reticencias sobre la propia conveniencia de instalar un tercer nivel de gobierno (Freigedo 2015).

Finalmente, la ley fue votada por todo el FA (por disciplina partidaria) y un sector del PN (Alianza Nacional). Las dificultades para aprobar la reforma política más relevante del primer gobierno nacional del FA dan cuenta de la inexistencia de un proyecto planificado en el partido de gobierno. *"El largo proceso que significó la aprobación de la ley muestra que la discusión sobre la descentralización (pero fundamentalmente sobre cómo se debe enfocar un proceso descentralizador) encuentra entre los actores políticos uruguayos diversas posiciones y opiniones" (Cardarello, et. al., 2010: 60).*

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

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

que los municipios siguen atados a la voluntad política de ceder poder que tengan los gobiernos departamentales.

En síntesis, la descentralización en Uruguay tiene un desarrollo tardío. El país ha seguido una trayectoria distinta a la de los países de América Latina. En la década del noventa, cuando la región avanzaba hacia reformas descentralizadoras con una perspectiva neoliberal, Uruguay mantuvo el carácter centralizado pese a los intentos reformistas del gobierno de turno, los cuales se vieron bloqueados por mecanismos de democracia directa. En las primeras décadas del siglo XXI, cuando la región avanza hacia la recentralización, Uruguay establece a la descentralización como uno de los ejes principales de reforma del Estado. Más allá de esta paradoja, cada uno de los hitos institucionales que se han desarrollado desde 1990 hasta la actualidad (la descentralización en Montevideo, el reconocimiento Constitucional en 1996, y la LDyPC en 2010) son el resultado de un proceso negociado entre actores de los distintos partidos políticos, lo cual refleja cierta heterogeneidad y falta de consenso en el alcance de la descentralización. Es en este contexto que emerge el problema de investigación.

Objetivos y diseño metodológico.

En las páginas anteriores se presentó el problema, las preguntas de investigación, y el contexto político institucional en el que se desarrolla el problema. A continuación, se presentan los objetivos, el diseño metodológico, así como las técnicas de recolección de datos que se utilizan en este trabajo.

El objetivo general de esta tesis es explorar los discursos que tienen los actores del sistema político sobre la descentralización en Uruguay en el período 2010-2016. Entre los objetivos específicos se encuentran:

- Identificar los argumentos que estos actores utilizan cuando se refieren a la descentralización y qué objetivos asignan a la misma.
- Asociar tales argumentos con marcos de referencia sobre el rol del Estado y sus funciones.

- Conocer diferencias entre actores pertenecientes a distintos partidos políticos y a diferentes niveles de gobierno.
- Identificar si los objetivos que los actores asignan a la descentralización se corresponden con los objetivos de un Estado neodesarrollista o con otro modelo de Estado.

La presente tesis no tiene como objetivo ofrecer explicaciones sino explorar discursos sobre la descentralización. En este sentido, y en base a los objetivos planteados, se optó por un diseño cualitativo de corte exploratorio. Un estudio cualitativo implica realizar un abordaje profundo del fenómeno estudiado y vincular tal fenómeno a ciertos marcos analíticos. A través de la investigación cualitativa es posible acumular información suficiente como para crear nuevas ideas en el plano teórico. Además, también es posible identificar qué aspectos de los casos se corresponden (o no) con los marcos teóricos de referencia y, de esta forma, perfeccionarlos (Ragin 1987).

En esta oportunidad se optó por un diseño cualitativo dado que no existe una acumulación teórica previa sobre el mismo tema de investigación aplicado al caso uruguayo. El fin último es recabar información de forma inductiva, es decir, a partir de la observación del caso, al punto tal de generar hipótesis para futuras investigaciones. Por este motivo se plantea un estudio de caso *generador de hipótesis* (Gerring 2007, Vennesson 2008)[14].

Técnicas de recolección de datos.

Respecto a la recolección de información, se utilizarán tres técnicas: utilización de datos secundarios, entrevistas semiestructuradas y encuesta a alcaldes.

- Datos secundarios.

[14] Cabe destacar que existen cuatro tipos de estudio de caso en virtud de los objetivos que se persigan en la investigación: descriptivos, interpretativos, generadores de hipótesis, y evaluadores de teoría (Vennesson 2008). Los estudios de caso descriptivos consisten en una descripción de un fenómeno con pretensiones teóricas. Los estudios interpretativos son aquellos que tienen el objetivo de generar explicaciones a fenómenos particulares a partir de marcos teóricos definidos. Por su parte, los estudios de caso generadores de hipótesis generan hipótesis –valga la redundancia- de forma inductiva, es decir, a partir de la observación del caso. Por último, los estudios evaluadores de teoría son aquellos en que se somete a prueba una teoría mediante el estudio de un fenómeno particular.

Como se mencionó en la introducción de este trabajo, ya existe acumulación previa de investigación realizado en el marco del Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil (PAIE) 2012, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC). Para dicha investigación -con objetivos similares a este trabajo- se realizaron entrevistas semiestructuradas a ediles de diferentes partidos políticos integrantes de la Junta Departamental de Montevideo que formaban parte de la Comisión de Desconcentración, Descentralización Política y Participación Vecinal en el período 2010-2015, así como diputados que integraban la Comisión Especial con Fines Legislativos de Asuntos Municipales y Descentralización en el período 2010-2015. En tales entrevistas fueron relevados datos sobre tres dimensiones: a) concepto de descentralización, b) diseño institucional de la descentralización, y c) rol de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas.

- Entrevistas semiestructuradas.

Se realizaron entrevistas semiestructuradas que relevaron las mismas dimensiones que los datos secundarios. Los actores entrevistados fueron seleccionados conforme a dos variables de control: partido político y nivel de gobierno al que pertenecen. En el caso de los partidos fundacionales, ante la falta de integrantes en el Poder Ejecutivo nacional, se optó por entrevistar referentes partidarios en materia de descentralización a nivel nacional. El siguiente cuadro resume la cantidad de entrevistados conforme a las variables de control.

Cuadro 1. Cantidad de entrevistados según partido político y nivel de gobierno

	Ejecutivo Nacional	Legislativo Nacional	Ejecutivo Departamental	Legislativo Departamental
Frente Amplio	1 integrante de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública (OPP)	1 diputado que integra la Comisión Especial con Fines Legislativos de Asuntos Municipales y Descentralización	1 integrante del Congreso de Intendentes	1 integrante del Congreso de Ediles que integra la Comisión de Descentralización

Partido Nacional	1 referente del PN en el tema *descentralización*	1 diputado que integra la Comisión Especial con Fines Legislativos de Asuntos Municipales y Descentralización	1 integrante del Congreso de Intendentes	1 integrante del Congreso de Ediles que integra la Comisión de Descentralización
Partido Colorado	2 referentes del PC en el tema *descentralización*	1 diputado que integra la Comisión Especial con Fines Legislativos de Asuntos Municipales y Descentralización	Sin entrevistado[15]	1 integrante del Congreso de Ediles que integra la Comisión de Descentralización

- Encuestas

Con el fin de complementar los datos relevados a través de las fuentes secundarias y las entrevistas semiestructuradas, se realizó una encuesta que relevó las mismas dimensiones que las entrevistas en profundidad a cuarenta (40) alcaldes. Para la selección de los alcaldes se utilizó un criterio partidario y un criterio territorial. El siguiente cuadro da cuenta de la cantidad de encuestados por partido político y por territorio.

Cuadro 2. Cantidad de alcaldes encuestados según partido político y región

	Litoral Norte[1]	Noreste[2]	Centro[3]	Litoral Sur[4]	Este[5]	Metropolitana[6]
Frente Amplio	2	0	0	1	3	10
Partido Nacional	2	2	2	6	3	2
Partido Colorado	3	2	0	0	0	1

[1] Artigas, Salto, Paysandú

[2] Cerro Largo, Rivera, Tacuarembó

[3] Durazno, Flores, Florida

[15] En principio, se previó realizar una entrevista a un integrante del Congreso de Intendentes. Durante la ejecución de las tareas de campo, no se pudo acceder al entrevistado.

[4] Colonia. Río Negro. Soriano

[5] Lavalleja. Maldonado. Rocha. Treinta y Tres

[6] Montevideo. Canelones. San José

Resulta necesario dejar claro que la presente investigación no pretende generalizar sobre los actores entrevistados y encuestados, trasladando de forma inferencial sus discursos al resto de los actores del mismo partido y mismo nivel de gobierno. Las limitaciones metodológicas de las técnicas de recolección utilizadas no permiten hacerlo. Se trata, como se mencionó en párrafos anteriores, simplemente de una primera exploración que permita comenzar a elaborar una serie de hipótesis al respecto, a partir de la identificación de diferencias.

Herramienta para el análisis de datos: análisis de discurso.

Una vez recolectados los datos, se utilizó el análisis de discurso como herramienta analítica. Supone el examen de los lenguajes de la discusión y de la legitimación de políticas. Un discurso es *"toda práctica articulatoria (sea de naturaleza lingüística o extra lingüística) que constituye y organiza relaciones sociales mediante configuraciones de sentido" (Panizza, 1990:11).* Según Foucault (1999), el discurso tiene como finalidad instalar una visión del mundo clausurando otras visiones posibles. El discurso supone exclusiones y conflictos, delimita las identidades y expresa la ideología (Guerrero y Vega 2015).

El discurso político tiene una función pragmática que se hace visible en el contexto de las relaciones de poder. Esto es así porque los conceptos políticos pueden tener variadas concepciones. No obstante, los conceptos suelen ser presentados como homogéneos -con significados fijos- por parte de los actores (Freeden 2013, Laclau y Mouffe 2004).

En el discurso político se disputa la imposición de los sentidos y significados de los actores en juego conforme al bagaje ideológico en el que estructuran los conceptos. En otras palabras, los discursos reflejan ideas en disputa. Como se verá más adelante, esta tesis se enmarca dentro del Institucionalismo Discursivo como corriente teórica, que explica el cambio institucional a través de los discursos e ideas. El análisis de discurso es

la herramienta más propicia para explorar las conceptualizaciones sobre la descentralización y, de esta forma, asociarlas a ideas sobre el Estado y el desarrollo.

Marco teórico.

El rol de las ideas y los discursos en el cambio institucional.

Este trabajo se propone explorar discursos sobre la descentralización en los actores del sistema político uruguayo. Antes de realizar las precisiones conceptuales referentes a la descentralización, es necesario dedicar unos párrafos a responder a la siguiente pregunta: ¿por qué es importante analizar el discurso de las élites? En la última década las ideas y los discursos han regresado al primer plano en la Ciencia Política. Cada vez más, los investigadores atribuyen a las ideas un papel relevante, especialmente para explicar el cambio político (Garcé 2015). La perspectiva teórica que asumen estos académicos es el llamado Institucionalismo Discursivo.

Desde esta perspectiva, las instituciones no pueden ser entendidas sin tomar en cuenta las ideas de los miembros de las coaliciones políticas que las crearon, mantuvieron y modificaron. En este sentido, si se pretende comprender la puesta en marcha y la continuidad del proceso de descentralización en Uruguay es necesario un abordaje desde las ideas de los actores. Como se describió anteriormente, la descentralización en Uruguay es un proceso que se inició de forma *top-down*, fueron los gobernantes quienes tuvieron la iniciativa de avanzar en un proceso de reforma caracterizado por la creación de un nivel de gobierno local y son quienes actualmente implementan, evalúan e introducen cambios al proceso. Es por esta razón que resulta relevante y necesario conocer las ideas que están por detrás de quienes lideran el proceso.

De todas formas, es necesario aclarar que, si bien podría encasillarse el presente trabajo dentro del Institucionalismo Discursivo, no es el objetivo de esta investigación explorar el cambio institucional a partir de los discursos e ideas de los actores. No es un trabajo con pretensiones explicativas sino exploratorias. Simplemente se trata de explorar discursos sobre la descentralización, tratando de vincularlos a ideas sobre el Estado y el

desarrollo, pero no para explicar el proceso de descentralización sino para elaborar hipótesis a futuro.

Realizada la aclaración, es necesario establecer la relación entre ideas y discursos. Para Vivien Schmidt (2008), quien formuló la noción de Institucionalismo Discursivo[16] como corriente teórica, las ideas son el contenido de los discursos enmarcados en instituciones. Según la autora, en el discurso están representadas las ideas de quienes promueven las reformas, así como los procesos interactivos por los cuales las ideas se transmiten. Desde esta perspectiva, las instituciones, más que moldear el comportamiento de los actores, son estructuras que limitan y dan lugar a construcciones de significado. De esta forma, para conocer las ideas que tienen lugar en un espacio estructurado por las reglas del debate democrático, es necesario explorar los discursos de quienes ocupan tales espacios y ello es lo que pretende este trabajo.

Una cuestión relevante es considerar que, según lo plantea Schmidt (2008), los discursos contienen diferentes niveles de ideas. La autora las clasifica según su grado de generalidad en ideas filosóficas, ideas programáticas e ideas de políticas. Las ideas filosóficas están en el nivel más profundo e incluyen visiones respecto a cómo funciona el mundo. En un nivel intermedio, las ideas programáticas conforman marcos analíticos que constituyen los programas de política pública. Por su parte, las ideas de políticas representan visiones aplicadas a situaciones particulares, pero están, en cierta forma, determinadas por las anteriores. En este sentido, los discursos de la descentralización contienen ideas que van más allá de las políticas particulares (la descentralización en sí), sino que esconden diferentes visiones sobre el desarrollo y el rol del Estado –visión programática-, así como visiones filosóficas acerca de la libertad, la justicia y la igualdad –visión filosófica-[17].

Este trabajo no intenta llegar al nivel más profundo, sino que pretende dar cuenta del nivel intermedio de ideas detrás del discurso sobre la descentralización. En los párrafos que

[16] El Institucionalismo Discursivo supone un cuarto institucionalismo. Se suma al Institucionalismo Racional basado en el cálculo estratégico, al Institucionalismo Sociológico basado en la cultura y al Institucionalismo Histórico basado en el pasado (Schmidt 2008)

[17] Explorar los discursos sobre la descentralización podría llevar a debates entre visiones republicanas y visiones liberales. No es el alcance que se pretende lograr en este trabajo.

siguen se presentará el vínculo teórico que existe entre la descentralización, los modelos de desarrollo y el rol del Estado.

Los modelos de desarrollo y el rol del Estado.

En las últimas tres décadas la discusión sobre el papel del Estado en el proceso de desarrollo se ha bifurcado en dos paradigmas: el paradigma neoliberal y el paradigma neodesarrollista (Zurbriggen y Travieso 2016). Si bien en ambos modelos el Estado es competitivo -su objetivo es el fomento de la competitividad sistémica (Jessop 2008)-, en cada uno de ellos juega un rol diferente para la promoción del desarrollo y el crecimiento económico. El paradigma neoliberal enfatiza al mercado como mecanismo de asignación de recursos y relega al Estado a sus funciones básicas. El paradigma neodesarrollista, en cambio, propone un rol activo del Estado como agente promotor del desarrollo y la distribución del ingreso.

En el modelo neoliberal, el desarrollo es concebido como crecimiento económico. Este paradigma se basa en una premisa sobre la cual los agentes del mercado son los más relevantes para la conducción del crecimiento (Jessop 2008). Se distingue por un retraimiento de la intervención estatal en el marco de un proceso de redefinición de los objetivos estatales –relegándose a cumplir funciones de regulación- establecidos en función de garantizar la ganancia privada (Gaitán 2014). Dicho retraimiento cobra forma a través de la liberalización económica y financiera, el desarrollo de privatizaciones, desregulaciones de los mercados y la priorización de la estabilidad macroeconómica. Este modelo de desarrollo requiere de un Estado pequeño como forma de reducir costos y garantizar la eficiencia en la gestión de los recursos.

Por su parte, en el modelo neodesarrollista el desarrollo es concebido desde una perspectiva integral, como ampliación de las capacidades humanas y expansión de las libertades individuales (Sen 2000). En este modelo el Estado es el motor del crecimiento y de la distribución de la riqueza. Supone una vuelta y una reformulación a los principios característicos del Estado desarrollista, pero a la luz del contexto del siglo XXI. Un Estado neodesarrollista es un Estado con capacidad estratégica para liderar el crecimiento,

conduciendo la política industrial y la inversión extranjera a través de una burocracia meritocrática.

Para la conducción de los nuevos problemas, el Estado neodesarrollista necesita de amplios vínculos con la sociedad, así como establecer canales con sectores productivos a través de redes formales e informales que faciliten el intercambio de información. En este sentido, predomina un modelo de gobernanza en el que redes de actores del Estado, mercado y sociedad son los agentes de conducción del desarrollo (Jessop 2008). Más allá de la política industrial, la política social es un elemento central para lograr la expansión de las capacidades humanas (Zurbriggen y Travieso 2016). De esta forma, el Estado neodesarrollista expande derechos de la ciudadanía a través de políticas sociales universalistas.

En síntesis, los paradigmas de desarrollo predominantes en las últimas décadas presentan diferencias claras a nivel de objetivos y al rol que cada uno asigna al Estado en la promoción del desarrollo. A pesar de tales diferencias ambos modelos admiten a la descentralización como formato institucional –por lo menos desde el punto de vista teórico-. ¿Cómo es posible que la descentralización sea funcional tanto a un Estado neoliberal como a un Estado neodesarrollista? Cómo se verá a continuación, la descentralización es un fenómeno multidimensional que puede servir a múltiples propósitos. Cada modelo de Estado se vincula directamente a distintas dimensiones de la descentralización.

La descentralización: concepto y alcances.

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

042675

En primer lugar, es necesario tener en cuenta hacia quiénes se distribuye el poder. En este sentido, la descentralización puede ser política o administrativa. La primera se da cuando se transfiere poder hacia niveles inferiores con autoridades electas, la segunda cuando se transfiere a gestores o administradores no electos.

En segunda instancia, es relevante tener en cuenta que existen diferentes bases o criterios para distribuir el poder. La distribución puede ser territorial -cuando se distribuye a lo largo de circunscripciones territoriales más pequeñas-, o funcional - cuando el poder se distribuye en función del propósito del agente hacia el cual se transfiere-.

En tercer lugar, existen diversas formas de distribuir el poder. La transferencia puede realizarse por asignación, en el caso de que la responsabilidad se transfiera a un agente determinado, o por competencia, cuando la responsabilidad no se transfiere a un agente determinado, sino que se realiza a través de un proceso competitivo.

En cuarta instancia, la distribución puede ser hacia el interior o hacia el exterior del entramado estatal. La descentralización es interna cuando el poder se distribuye dentro del propio aparato estatal, o externa en el caso de que el poder se transfiera hacia esferas no estatales (mercado, sociedad civil y personas públicas no estatales).

Por último, Pollitt (2007) sostiene que, en el caso de la descentralización interna, el poder se puede distribuir de dos formas: vertical u horizontalmente. Es vertical cuando existe una escala jerárquica entre quien transfiere y quien recibe la transferencia. Es horizontal cuando no existe un vínculo jerárquico entre ambas unidades.

Ya establecidas las múltiples formas en que es posible distribuir el poder, es necesario delimitar conceptualmente qué se entenderá por descentralización en este trabajo. **Por descentralización se concibe a la distribución de poder política, con base territorial, a través de asignación e interna al aparato estatal. En otras palabras, en este trabajo se entiende por descentralización aquel proceso de devolución de poder dentro del propio entramado estatal hacia unidades periféricas en el territorio con autoridades electas.**

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

La *descentralización administrativa* es el nivel más básico de descentralización mientras que la *descentralización política* es el nivel más profundo. La *descentralización fiscal* es un nivel intermedio, que puede acercarse hacia la descentralización política en la medida que el nivel periférico tenga la posibilidad de tomar decisiones sobre la gestión de los recursos recaudados. Existen autores que sostienen que la descentralización propiamente dicha es la de mayor grado de profundidad, es decir, aquella en la que el nivel de poder decisorio delegado es elevado y los niveles periféricos adquieren autonomía (Furlán 2004).

Las dimensiones de la descentralización

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

La gestión: eficiencia vs integración comunitaria

Todo proceso de descentralización implica transferencia de funciones y recursos entre un centro y una periferia. Dicha transferencia está vinculada a reformas que amplíen libertades de gestión en unidades más pequeñas (Melo 1991, Montecinos 2006). En este sentido, niveles de gobierno periféricos se hacen cargo de tareas realizadas por el nivel central. Estas tareas van desde la provisión de servicios hasta la recaudación de impuestos. La transferencia de funciones supone, en última instancia, incorporar la lógica territorial al sector público, descentralizando funciones, competencias y recursos, facilitando así la liberación de las potencialidades locales (Albuquerque 2004).

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

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

En segunda instancia, descentralizar la gestión promueve la eficacia dado que facilita la simplificación de procedimientos administrativos. Ello se reflejaría en una mejora de la atención y de la calidad de los servicios públicos (Albuquerque 2004). En consecuencia,

la descentralización agiliza la toma de decisiones al reducir el recorrido de la información que de otra manera puede obstruirse. Las soluciones a los problemas locales no necesitan recorrer el camino burocrático para ser aprobadas por la jerarquía. Decisiones más rápidas son más eficaces (Pollitt 2007).

El otro gran argumento de orden económico para descentralizar es que la gestión de los recursos se vuelve más eficiente en un modelo de gestión descentralizado. Descentralizar se ha convertido en una tendencia instrumental para la liberación del potencial gerencial en las administraciones públicas (Orlansky 1998). La mayor eficiencia viene dada porque el traslado hacia el nivel local supone la reducción de costos de producción del nivel central. Al tomar en cuenta de las diferencias entre un contexto local y otro, descentralizar permite adecuar la capacidad de la organización y los servicios pueden ser adaptados a las particularidades locales (Pollitt 2007)[18].

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

Desde este punto de vista, el territorio es el ámbito más propicio para la co-producción y la co-creación de las políticas locales. En el sistema político local convergen actores locales que tienen anclajes directos en la comunidad local (Navarro 2000). Según Zurbriggen y González Lago (2014), lo distintivo de la co-creación es que se trata de un

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

proceso que genera valor público, no es simplemente una forma de producir bienes y servicios basada en comunidades de auto-organización donde las personas se unen para producir un resultado compartido --coproducción-. El nivel local se vuelve un espacio de articulación propicio para la co-creación.

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

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

La participación: instrumentalidad vs definición colectiva y legitimidad.

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

La dimensión participativa de la descentralización implica introducir mecanismos de democracia participativa en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Ahora bien, la participación puede tener múltiples alcances. Puede ser incorporada para conocer las preferencias y el grado de satisfacción que los ciudadanos tienen con la provisión de bienes y servicios públicos, o puede ser utilizada para discutir aspectos sustantivos de las políticas públicas y la construcción deliberativa de las soluciones a los problemas -en otras palabras, para co-crear- (Zurbriggen y González Lago 2014). En ambos casos, descentralizar implica devolución de poder político estimulando a los ciudadanos a jugar un rol activo en el proceso democrático (Pollitt 2007).

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

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

Desde este punto de vista, la mayor eficiencia y eficacia viene dada, en primer lugar, porque se genera mayor valor público en la medida que los ciudadanos perciben que sus aspiraciones colectivas se satisfacen dados los procesos de consulta y revisión. En segunda instancia, porque a través de la participación se reducen las posibles resistencias a las decisiones (Cunill Grau 2004). Además, la participación está asociada al acercamiento necesario entre quienes ofrecen servicios (gobernantes locales) y quienes

son los usuarios de dichos servicios (ciudadanos), facilitando el control y la identificación de responsables por las fallas de los mismos. Cuando la participación es promovida desde una perspectiva gerencialista o instrumental, se lleva a cabo a través de espacios consultivos e informativos.

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

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

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

Desde esta perspectiva, los ciudadanos tienen el rol, no de asesorar, sino de involucrarse en la definición de los objetivos comunitarios. Los espacios de participación son más

estables y profundos cuando se empodera a las unidades locales dado que se focalizan temas tangibles a la comunidad, se involucra a los afectados por tales problemas y se propone una solución deliberativa a ellos (Fung y Wright 2001). A través de estos mecanismos el espacio local se politiza, siendo el ámbito de creación de nuevas agendas y nuevos roles estratégicos. La forma de articular las decisiones es a través de redes locales con la presencia de múltiples actores sociales y comunitarios que se relacionan mediante vínculos horizontales e interdependientes (Blanco y Gomá 2003).

Resumiendo, la descentralización se estructura conceptualmente en dos dimensiones: la gestión y la participación. Existen diferentes argumentos para promover ambas dimensiones. Descentralizar la administración y la provisión de servicios hacia unidades territoriales periféricas puede promoverse buscando la eficiencia y la eficacia o buscando fomentar el compromiso cívico a nivel local. Abrir espacios de participación ciudadana puede promoverse para buscar asesoramiento a la toma de decisiones o para involucrar a la ciudadania en la definición de objetivos y alcanzar mayor legitimidad en las decisiones. En los procesos empíricos de descentralización generalmente predomina un tipo de orientación asociada a cada dimensión. Ello depende de los objetivos de los actores que promuevan las reformas descentralizadoras.

La descentralización y los modelos de Estado.

Existe un vínculo entre los diferentes argumentos asociados a las dimensiones de la descentralización y los modelos de Estado descriptos inicialmente. La descentralización es un instrumento que puede ser utilizado para alcanzar diversos fines (Furlán 2004), es funcional tanto a los objetivos del modelo neoliberal como a los del modelo neodesarrollista. En cada modelo de Estado se priorizan aspectos distintos de cada una de las dos dimensiones de la descentralización.

Descentralización Neoliberal: gestión orientada a la eficiencia y participación ciudadana instrumental[19]

Como se mencionó, el modelo neoliberal tiene el objetivo de reducir el ámbito de intervención de la esfera estatal para dar paso al mercado como mecanismo de regulación de la sociedad. La concepción de desarrollo subyacente es el crecimiento económico. En este marco, el Estado se reduce a sus funciones básicas y la gestión de lo público se lleva a cabo a través de mecanismos de gobernanza de mercado. La descentralización funcional a este modelo de Estado es aquella que prioriza argumentos de índole administrativa y económica (Coraggio 1991).

El objetivo de la descentralización en un modelo de Estado neoliberal es el alcance de la eficiencia en la gestión de los servicios públicos. La descentralización funcional a este tipo de Estado se manifiesta en el traslado de funciones estatales hacia la esfera del mercado –privatizaciones-, bajo el supuesto de que el mercado es el mecanismo más eficiente de asignación de recursos. La función de regulación para generar un ambiente propicio al desarrollo del mercado requiere que el Estado central se despoje de las funciones sociales.

La descentralización neoliberal también se manifiesta en el pasaje de funciones del nivel central hacia unidades administrativas locales. En un modelo de Estado neoliberal, el gobierno local tiene el propósito de ejercer el rol de administración local, responsable de las funciones transferidas. La descentralización neoliberal no es otra cosa que la relocalización de las funciones del Estado. El gobierno central transfiere la responsabilidad de la provisión de servicios hacia los gobiernos locales para reducir costos y amentar la eficacia interna del aparato estatal (Papadopulos y Lombardi 1989,

[19] En América Latina estos argumentos fueron predominantes durante las décadas del 80 y 90. En esa época se desarrollaron reformas transfiriendo funciones no esenciales hacia la esfera del mercado y funciones desde el nivel central hacia niveles periféricos en el marco de los objetivos del modelo neoliberal (Zurbriggen 2011). Además, la descentralización estuvo vinculada a los incipientes procesos de democratización en la región durante los años ochenta, incluyendo la recuperación del derecho a elegir autoridades subnacionales (Pírez 2002, Carrión 2003, Finot 2007). Las reformas descentralizadoras alcanzaron diferentes grados de profundidad en los distintos países, producto de los distintos marcos institucionales en que se desarrollaron (Pendolf 2000) y de las distintas trayectorias recorridas (Falleti 2006).

Nickson 1998). No se trata simplemente de reducir el tamaño del Estado sino de reorientar y redistribuir sus funciones (Coraggio 1991).

Al asumir el gobierno local el rol de administración local, la descentralización neoliberal se orienta a alcanzar la eficacia en la gestión de los servicios acercando a quienes toman las decisiones con los sujetos afectados por las mismas. De esta forma, la carga fiscal del gobierno nacional se transfiere a unidades administrativas en el territorio –gobiernos subnacionales- bajo el supuesto de que gestionarán los servicios de forma más ajustada a la demanda del territorio. Además, la cercanía a la demanda permitiría la simplificación de los procesos de toma de decisiones locales, reduciendo el tiempo de respuesta a los problemas públicos de carácter territorial.

En este modelo de Estado, la participación ciudadana se introduce y subordina a los objetivos de eficiencia y eficacia. El rol de la ciudadanía es asesorar el diseño de políticas locales. En un modelo de Estado neoliberal la ciudadanía tiene el rol de usuario o consumidor final de los bienes y servicios públicos, conformando lo que se conoce como la demanda, en tanto el Estado es el oferente de tales servicios. Los procesos de participación contribuyen a que los gobernantes puedan ajustar la oferta local a la demanda de la ciudadanía. Los espacios de participación son funcionales al sistema dado que permiten que los ciudadanos locales formulen sus preferencias, las cuales operan como insumos a la hora de tomar de decisiones, orientando el gasto donde sea más necesario.

Además, desde el punto de vista del ciudadano –o el usuario-, participar permite realizar una mejor elección. En última instancia, descentralizar se trata de acercar decisiones a la ciudadanía (Finot 2002, Rosenfeld 1994), lo cual facilita la posibilidad de identificar responsables por los errores de gestión. De esta forma, ante cualquier problema derivado del uso de los servicios públicos, los ciudadanos pueden identificar a los responsables y acceder a ellos. Es necesario destacar que el rol de asesoramiento es un rol complementario al rol principal de los ciudadanos en una democracia representativa: elegir gobernantes a través de elecciones.

En este contexto, los procesos de participación ciudadana tienen un carácter instrumental para contribuir a la mejora de servicios y lograr la eficiencia de la gestión pública –

priorizando los resultados de la gestión-. Se promueven espacios de participación con el objetivo de obtener políticas más eficientes y eficaces bajo el supuesto de que la participación ciudadana contribuirá a obtener mejores resultados. Si la oferta se diseña en el lugar en que está presente la demanda y si se diseña con el asesoramiento de los demandantes, entonces los resultados serán más satisfactorios.

Por último, respecto a los ámbitos de participación promovidos en un modelo de Estado neoliberal, el formato institucional principal son los ámbitos consultivos o informativos. Estas instancias son aquellas más funcionales a un modelo que prioriza el rol asesor por parte de la ciudadanía, que pone énfasis en los resultados de las políticas locales y en el cual el principal beneficio de la participación pasa por la identificación de responsables. Las instancias consultivas permiten a los ciudadanos realizar sus planteos acerca de sus preferencias y a los gobernantes considerar dichos planteos como insumos para elaborar las políticas, así como informar a los usuarios sobre la gestión.

Descentralización Neodesarrollista: gestión orientada a la co-creación y participación ciudadana orientada a la legitimidad[20]

Como se mencionó, el Estado neodesarrollista necesita de vínculos sólidos entre las esferas estatal, social y el mercado. Este es el camino para alcanzar el desarrollo desde una perspectiva integral, entendido como ampliación de libertades de los individuos. En este modelo, para la promoción de la descentralización se priorizan argumentos de naturaleza participativa en un contexto de creciente protagonismo de los movimientos sociales y formas de acción colectiva con demandas que trascienden lo sectorial (Veneziano 2012). La gestión de lo público se da a través de redes de actores.

El éxito de un Estado neodesarrollista depende de su capacidad de enraizarse y el instrumento para lograr tal enraizamiento a nivel territorial- entendido como el conjunto de vínculos tejidos administrativa y políticamente entre el aparato estatal y la sociedad

[20] En América Latina, durante la década del 90 hubo un aumento de los espacios de innovación democrática. Estos fueron promovidos por los gobiernos de izquierda a nivel local, en el marco de proyectos nacionales de descentralización neoliberal. Estos partidos de izquierda son los mismos que llegarían a los gobiernos nacionales con proyectos neodesarrollistas a inicios del siglo XXI. Curiosamente, salvo en Uruguay, con la llegada de los partidos de centro izquierda a los gobiernos nacionales el proceso descentralizador de la región ha tenido su freno (Cravacuore 2014)

civil- es la descentralización (Evans y Heller 2013). En este contexto, el objetivo de la descentralización en un Estado neodesarrollista es la co-producción y la co-creación de políticas entre los gobernantes locales y los distintos actores que forman parte de las redes de políticas locales. Más allá de la provisión de servicios locales, el énfasis está en la definición conjunta los objetivos de la comunidad.

En el Estado neodesarrollista se concibe al gobierno local como portavoz de los intereses integrales de la sociedad que se derivan de la identificación de la sociedad con las comunidades locales (Nickson 1998). Es por ello que, además de transferir funciones al nivel local, se transfiere poder de decisión fomentando la participación de agentes no partidarios en la gestión de las políticas. Este es precisamente el rol del gobierno local, involucrar a los ciudadanos en la gestión. En el contexto del siglo XXI los objetivos de la gestión no pueden ser determinados *ex ante* sino que son descubiertos en el transcurso de la resolución de los problemas nuevos y cambiantes (Mayntz 2001, Sabel y Seitlin 2011, Menkelbaan 2015). Desde esta perspectiva, la eficiencia queda relegada a un segundo plano y se subordina a la legitimidad de las políticas.

Son varios los beneficios asociados a la apertura de espacios de representación y participación a nivel local. A través de la descentralización se promueve el control social, la transparencia, y la rendición de cuentas (Cunill Grau 2000, Pereira Da Silva 2013). De esta forma, a través de la descentralización se promueve el desarrollo de capital social y el compromiso cívico entendido como el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos de su comunidad, lo cual genera lazos de confianza y solidaridad comunitaria (Putnam 1993).

En cuanto a la dimensión de participación, el alcance es mayor que en el modelo neoliberal. En un Estado neodesarrollista, el rol de la ciudadanía en los procesos de descentralización es formar parte de la red de creación de las políticas locales. No se trata de un usuario final de bienes y servicios públicos, sino de un co-creador de las políticas locales. La ciudadanía no solo asesora, sino que decide. En otras palabras, la descentralización se vuelve un pilar fundamental de este modelo de Estado porque promueve el arraigo necesario para la co-creación de políticas (Zurbriggen y González Lago 2014). Las instituciones deliberativas son la canalización de dicho arraigo.

A diferencia de la participación del modelo neoliberal --centrada en los resultados de las políticas- en el modelo neodesarrollista se prioriza el proceso. No se trata de una participación meramente instrumental para la gestión de lo público. Los espacios de participación se promueven con el objetivo de dotar de legitimidad la toma de decisiones. Ya no es el gobierno local el gestor de lo público a nivel territorial, sino que pasa a formar parte de una red local, como un nodo más entre otros tantos nodos. Un Estado neodesarrollista es un Estado enraizado. El Estado necesita facilitar dicho enraizamiento al involucrar a la sociedad civil en la definición de los objetivos y así alcanzar mayor legitimidad en las políticas.

Existen otros beneficios derivados de la participación en un modelo neodesarrollista. Desde el punto de vista del ciudadano participar de la red de gestión de políticas locales implica ser responsable de la gestión de lo público. A diferencia del modelo neoliberal, en el cual los espacios de participación contribuían a la identificación de responsables, un modelo neodesarrollista permite a la ciudadanía compartir la responsabilidad de la gestión. Es de esta forma que la descentralización contribuye al compromiso cívico.

Por último, un Estado desarrollista en el siglo XXI necesita del complemento de mecanismos de democracia representativa con espacios deliberativos de participación de la ciudadanía en la conducción y control de las agencias estatales (Narbondo 2011, Pereira da Silva 2013, Evans y Heller 2013) En este contexto, la deliberación democrática es el único medio eficaz para darle sentido a la búsqueda de otros objetivos del desarrollo, promoviendo la participación (Evans 2010). La apertura de espacios de innovación democrática deliberativos son los más funcionales a la gestión de lo público a nivel local.

Recapitulando, la descentralización funcional al Estado neoliberal es aquella en la que la gestión se orienta a la eficacia y la eficiencia, y en la que la participación ciudadana se introduce con fines instrumentales. La descentralización funcional al Estado neodesarrollista es aquella en la que la gestión se orienta a generar redes y articular intereses a nivel local y en la que la participación ciudadana se introduce para generar compromiso cívico y legitimar las decisiones. En el cuadro 3 se sintetizan las principales características de la descentralización funcional a un modelo neoliberal y las principales características de la descentralización funcional a un modelo neodesarrollista.

Cuadro 3. Modelos de desarrollo y características de la descentralización

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

Fuente: Elaboración propia

En síntesis, en este apartado fueron presentados los modelos de desarrollo predominantes en las últimas décadas: el modelo neoliberal y el modelo neodesarrollista. Ambos persiguen objetivos diferentes y asignan distintos roles al Estado en el proceso de promoción del desarrollo. En ambos la descentralización es un formato institucional propicio para el logro de los objetivos. Ello se debe a que la descentralización es un fenómeno multidimensional que sirve de instrumento para varios fines. En un modelo de desarrollo neoliberal predomina la dimensión de gestión, en un modelo neodesarrollista predomina la dimensión participativa.

En Uruguay, la llegada de un gobierno de centro izquierda con una agenda que posiciona al Estado como agente promotor del desarrollo tiene a la descentralización como uno de los ejes principales de la reforma del Estado. El proceso de descentralización ha tenido su impulso y está en marcha. Comprender el cambio institucional requiere entender las ideas de los actores que forman parte del proceso. De esta forma, explorar los discursos sobre la descentralización y asociarlos a ideas sobre el Estado y el desarrollo se vuelve una tarea fundamental si se pretende entender los cambios que se procesan. En el capítulo que sigue se presentan los resultados del análisis discursivo, tratando de asociar

argumentos discursivos sobre la descentralización con ideas neoliberales o neodesarrollistas.

Discursos e ideas sobre la descentralización en los actores del sistema político nacional.

Habiendo planteado la existencia de un vínculo teórico entre descentralización, Estado y modelos de desarrollo, este capítulo está orientado a explorar los discursos en los actores de diferentes partidos políticos y diferentes niveles de gobierno en el sistema político uruguayo, con el objetivo de comprobar el argumento planteado en esta investigación. El análisis se estructura en tres partes. En primer lugar, se analiza la orientación general del discurso de los actores, buscando identificar en cuál de las dimensiones se centran al momento de asignarle objetivos a la descentralización. En segunda instancia, se analizan las orientaciones de los actores de cada partido respecto a la dimensión de gestión, identificando diferencias entre actores de distintos niveles de gobierno. Finalmente, se realiza el mismo procedimiento con la dimensión de participación.

La orientación general de la descentralización.

Como se vio en el capítulo anterior, todo proceso de descentralización implica, por un lado, la transferencia de administración y prestación de servicios desde un nivel central hacia unidades periféricas, por otro, la apertura de espacios de participación ciudadana. Si bien sería erróneo pensar que los actores conciben a la descentralización desde una sola de las dimensiones, es necesario identificar hacia cuál de las mismas orientan su discurso cuando refieren a la descentralización. Para ello, es pertinente indagar sobre el concepto mismo, así como explorar expectativas que genera. En estas cuestiones se centran las páginas siguientes.

El para qué de la descentralización en el Frente Amplio.

Un aspecto común a todos los actores entrevistados del FA es la predominancia de aspectos vinculados a la participación destacando –como ha ocurrido históricamente- la

asociación de la descentralización con la *democracia*. Los actores argumentan que a través de la descentralización es posible profundizar la democracia en la medida que contribuye a generar mayor debate y empoderamiento ciudadano, beneficiando la convivencia entre los mismos. Es a través de la participación de la ciudadanía y su incidencia en las políticas que la descentralización funciona. La noción de descentralización está asociada con el desarrollo de la "vida comunitaria". Se vincula la misma a la asunción de responsabilidades en tanto los individuos pertenecen a una comunidad, promoviendo el relacionamiento entre ellos.

"La democracia mejora la calidad cuando su gente se involucra y participa activamente. Desde un concepto de democracia participativa se fortalece todo el sistema. Cuando la gente se empodera es más difícil que los sistemas totalitarios se impongan. La resistencia de la gente organizada fortalece el sistema (edil. FA)"

Si bien es posible detectar un énfasis en la dimensión de participación en los actores del FA, la dimensión de gestión también ocupa un lugar relevante en el discurso de actores del nivel nacional como del nivel municipal. Desde el nivel nacional, el eje de la descentralización se vincula con el concepto de *equidad territorial* e *igualdad de oportunidades*. Para lograr tales objetivos –claramente vinculados al modelo desarrollista- la capacidad de gestión se vuelve fundamental. En la medida que existan diferencias en las capacidades de gestión de las unidades periféricas, habrá mayor desigualdad entre territorios y, por ende, en materia de oportunidades de la ciudadanía. En este sentido, el centro juega un rol relevante en el proceso de descentralización: si el proceso de gestión no es tutelado desde el centro, la descentralización deriva en desigualdad.

"(La descentralización) es un proceso de transferencia de recursos y de poderes para usarlos. (...) Los recursos deben ajustarse en función de parámetros que tienen que ver con las necesidades de la población y de desarrollo endógeno (...) La dimensión fiscal es importante, hace a la riqueza de la gente. En Uruguay hay diferencias bien importantes (nivel central, FA)"

Por su parte, desde el nivel municipal, la mayoría de los encuestados priorizan los aspectos relativos a la gestión tanto cuando mencionan las expectativas que tenían antes de asumir el cargo de alcaldes (65%) como cuando mencionan las prioridades que han establecido a lo largo de su primer año de gobierno (83%). Paradójicamente, la

participación no parece ser parte de las expectativas ni de las prioridades de la mayoría de los alcaldes frenteamplistas encuestados, tan solo el 13% menciona aspectos vinculados a la misma cuando se consulta sobre estas cuestiones.

El para qué de la descentralización en el Partido Nacional.

En el discurso de los actores del PN surgen otros elementos, apuntando a aspectos relacionados a la capacidad de gestión de las unidades periféricas en un contexto de democracia representativa. Varios actores nacionalistas enfatizan la *transferencia de poder* de todo proceso de descentralización. En estos casos, el discurso sobre descentralización –la transferencia de poder- aparece vinculado a la *cercanía y el acceso a los gobernantes*. El sentido de la descentralización pasa, por un lado, por la capacidad de generar servicios de forma *eficiente* en todo el territorio, por el otro, por la interacción entre quienes gobiernan y la ciudadanía.

"Descentralización es eso, brindar servicios y cuidar a la gente. Esa es la manera de descentralizar" (edil, PN)

"A los ciudadanos les importa que las cosas se hagan bien. Una ciudad limpia, ordenada, con calles en buen estado. Por ahí empieza la buena función, al vecino le interesa que se sea eficiente. Tener los servicios esenciales funcionando bien" (diputado, PN)

"Uno tiene que lograr que el municipio tenga una identidad, esa identidad se logra cuando hay una interacción entre la población del territorio y las autoridades. Esa interacción se da si hay cosas que te unen (nivel central, PN)"

El énfasis en la dimensión de gestión también se ve en los actores del nivel municipal. Es interesante destacar que los alcaldes nacionalistas manifiestan mayoritariamente expectativas vinculadas a la gestión previo a la asunción del cargo (69%), así como prioridades relativas a aspectos de gestión (87%). Esta forma de conceptualizar la descentralización está en consonancia con la visión existente en la mayoría de los actores del partido.

Un aspecto relevante es que en el PN los discursos sobre la descentralización giran en torno al concepto de *democracia representativa*. Ello tiene que ver con una oposición a

concebir la descentralización como la posibilidad de que los ciudadanos decidan directamente sobre las opciones de política, como se verá más adelante. En esta concepción, la toma de decisiones permanece en mano de los representantes que están dotados de legitimidad para hacerlo. Como se mencionó, desde esta perspectiva la descentralización permite orientar las decisiones de los gobernantes, pero no sacar la decisión de la esfera estatal.

"Lo que hace la ciudadanía al momento de votar parlamentarios es otorgar poder de representación. El representante representa ideas. No quiere decir que esté todo encerrado en esa herramienta. Complementariamente, el ciudadano en tanto miembro de la sociedad, puede participar (...) Son roles complementarios" (edil, PN)

"Yo creo en la democracia representativa, sino entramos a cambiar los roles. La participación es muy importante pero la decisión final la tiene que tener el ciudadano que está investido para eso a través del voto popular" (diputado, PN)

Al igual que lo que sucede en el FA, en el PN existen algunos matices internos al momento de concebir el para qué la descentralización. Desde el nivel ejecutivo departamental, se asocia a la descentralización con *fortalecimiento de lo local*. Esta mirada es más cercana a lo que ha sido el discurso histórico a nivel partidario, específicamente durante la década del 80. Más allá de la cercanía, el fortalecimiento vendría dado por la capacidad de las comunidades locales de "cuidar" lo que es valioso social y culturalmente para la comunidad local. Es una visión más próxima a las existentes en el FA, en donde la descentralización debería tener el objetivo de potenciar a las sociedades locales.

"A mí me gusta hablar de fortalecimiento de lo local. Me gusta que lo local conquiste porque lo que se conquista es porque vale y lo que vale se cuida. El país debe fijar procesos en los que se genere la oportunidad de la descentralización en base de que haya sociedades locales que quieran asumir el desafío de auto-gestionarse (intendente, PN)

El para qué de la descentralización en el Partido Colorado.

En los actores del PC, al igual que en el resto de los partidos, la descentralización se asocia a la *distribución de poder*. La misma está vinculada con la transferencia de funciones del nivel central hacia el nivel local. A pesar de ello, existen diferencias significativas respecto a cuáles son las funciones a distribuir. Por una parte, hay actores

–sobre todo aquellos vinculados al nivel nacional- que sostienen que la funciones a distribuir son aquellas de gestión cotidiana. Desde esta perspectiva, hay funciones vinculadas al desarrollo que deben reservarse al nivel central. Por otra parte, actores del nivel departamental sostienen que la distribución de poder aparece asociada a cuestiones centrales para el *desarrollo* a mediano y largo plazo, no meramente a actividades de rutina.

"Las tareas que se delegan son la poda, la limpieza de veredas, y poquita cosa más. La discusión de la descentralización debe empezar por racionalizar las funciones que se cumplen en el primer nivel de gobierno" (nivel central, PC)

"Descentralizar las posibilidades de desarrollo para que sea más equitativo el desarrollo territorial del Uruguay. Me refiero a descentralizar la educación, la salud, las políticas sectoriales que estimulen las inversiones, la generación de empleo y las oportunidades. Por ahí hay que desarrollar descentralización política" (diputado, PC)

Otra cuestión relevante en el discurso de los actores del PC es la visión de la descentralización como *complemento a la democracia representativa*. Este emergente no es menor, en el sentido que está vinculado a la concepción instrumental sobre el rol de la ciudadanía en el proceso de elaboración de políticas públicas. Al igual que en el PN, en el PC la descentralización también se concibe en el marco de un modelo de democracia en la que los ciudadanos no toman la decisión de forma directa, sino que ésta es externa a ellos. El rol de los ciudadanos es acompañar y fiscalizar que se tomen decisiones, una función complementaria al ejercicio de la elección de autoridades.

"Hay cosas en que (el ciudadano) puede aportar pero que debe decidir el gobierno, sino termina siendo un caos. El gobierno es electo para gobernar. La participación es imprescindible para dar opinión, orientar. El gobernante tomará las decisiones y será juzgado más adelante" (diputado, PC)

La predominancia de los aspectos vinculados a la gestión también se refleja en los actores del nivel local. Cuando se consulta sobre las expectativas que los alcaldes colorados tenían antes de asumir el cargo en el Concejo Municipal, así como en las prioridades que manifiestan haber tenido en el primer año de gobierno local, el PC es aquel partido en que los gobernantes locales tienen mayor orientación hacia la dimensión de gestión. Todos los alcaldes colorados mencionaron aspectos vinculados a la gestión cuando se preguntó

por expectativas, y cinco de seis alcaldes mencionaron este tipo de aspectos cuando se les preguntó por las prioridades de gobierno.

En síntesis, en términos generales, desde el FA la dimensión predominante al momento de conceptualizar la descentralización es la dimensión de participación, mientras que en el PN y en el PC predominan referencias hacia la dimensión de gestión. En el FA se asocia –tal como ha ocurrido históricamente- a la descentralización con profundización de la democracia al permitir el involucramiento de los vecinos en los asuntos de la comunidad. Esta visión está también presente en algunos actores del PN. Por su parte, desde el PN y el PC la mayoría de los actores concibe a la descentralización como complemento a la democracia representativa, contribuyendo a la eficiencia y eficacia en la toma de decisiones dada la cercanía entre tomadores de decisiones y quienes se ven afectados por las mismas. La visión dentro de los partidos no es homogénea, sino que se constatan diferencias internas, sobre todo en el FA y el PN.

Ideas y discursos sobre la gestión en los niveles periféricos.

Como se vio en el apartado teórico, todo proceso de descentralización implica transferir funciones, competencias y recursos hacia niveles periféricos. Dicha transferencia se puede promover bajo argumentos de tipo económico -búsqueda de eficiencia en la gestión de los recursos y eficacia de las políticas- o argumentos de tipo políticos -énfasis en la posibilidad de gestión conjunta entre el Estado y otros actores, favoreciendo la integración comunitaria de los intereses locales-. Estas páginas están dedicadas a explorar las ideas contenidas en los discursos sobre la gestión a cargo de niveles periféricos en cada uno de los partidos políticos.

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

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Para qué transferir la gestión hacia unidades periféricas.

Respecto al primer punto -los objetivos con que los actores promueven la transferencia de provisión de bienes y servicios locales hacia las unidades periféricas-, es posible identificar, a grandes rasgos, diferencias entre el FA por un lado y, por el otro, el PN y el PC. A pesar de ello, las visiones no son homogéneas al interior de cada partido, sino que existen diferencias internas en cada uno de ellos y algunos puntos de contacto entre actores de los tres partidos políticos.

En el FA la orientación no es clara, existen expresiones ambiguas entre promover la gestión hacia unidades locales en búsqueda de mayor eficiencia o en búsqueda de la formación de redes locales. Tanto los actores del nivel departamental como del legislativo nacional enfatizan en la necesidad de alcanzar niveles de eficiencia a través de la descentralización. Sin embargo, discursivamente sostienen que ello no llena el sentido de la descentralización. Desde el discurso, la eficiencia aparece como un piso que no tiene sentido si el proceso no es precedido por instancias de debate ciudadano. Existe un cuestionamiento explícito a la eficiencia sin una ciudadanía que controle la acción de los gobernantes a través del debate público.

"La descentralización puede contribuir (a la eficiencia) a través de la capacidad de movilización y demanda. Ahora, ¿vamos a construir una sociedad de demandantes? ¿O construimos un modelo de gestión que permita que el debate sea una característica a construir? " (diputado. FA)

Desde el nivel ejecutivo nacional la transferencia de gestión hacia unidades periféricas también ofrece una orientación mixta. Se sostiene que la eficiencia en la provisión de servicios locales no es una condición específica de la descentralización, sino que es una característica inherente a cualquier formato de gestión que puede estar presente o ausente. Además, hay un rechazo a utilizar un criterio de eficiencia para evaluar la descentralización. No obstante, se reconoce que la provisión de servicios locales a través de unidades periféricas tiende a ser eficaz en virtud de que permite ajustar mejor las capacidades existentes a las prioridades territoriales.

"Uno debe partir de la base de que la descentralización es efectivamente el mecanismo que ajusta mejor a las demandas de la gente (...) No es bueno ni malo de por sí, ni tampoco más eficiente social y

económicamente. Yo no creo que la descentralización sea más eficiente desde el punto de vista económico. No está demostrado" (nivel central, FA)

En el otro extremo, existen actores del FA que asocian la transferencia de la gestión hacia unidades periféricas con la creación de redes a nivel local. Se trata de actores que pertenecen al nivel departamental. El argumento va por la capacidad de involucramiento ciudadano en la gestión de los servicios locales en las unidades periféricas. Es el ciudadano quien gana dado que, en la medida en que es consultado para tomar la decisión, se integra a la red de gestión pública local. Se destaca el potencial de generación de ciudadanía y la construcción de "valores de solidaridad" que pueden desarrollarse al transferir la gestión hacia unidades periféricas que promuevan la generación de redes locales.

"El ciudadano gana en la medida en que es consultado para tomar la decisión. Se me escuchó, fui parte de, genera un involucramiento, más allá de si estuve de acuerdo o no. Eso alimenta y fortalece al individuo. Eso hace a mejores ciudadanos, construye ciudadanía. Una ciudadanía involucrada mejora valores de solidaridad" (edil, FA)

La concepción más desarrollista se ve reflejada en los actores del tercer nivel de gobierno pertenecientes al FA. Ello se manifiesta tanto en la relevancia que le otorgan a la descentralización como en los beneficios asociados a la misma. Sobre el primer punto, la gran mayoría de los alcaldes frenteamplistas recurren a argumentos referentes a la incidencia ciudadana en las políticas (88%). Son minoritarias las respuestas que asignan relevancia a la descentralización basándose en argumentos relativos a la eficiencia de los servicios locales (13%). Por otra parte, cuando se consulta sobre los beneficios asociados a la descentralización, las principales menciones refieren a la posibilidad de que los ciudadanos decidan las políticas (27%), así como a la capacidad de que los gobernantes tomen decisiones más cerca de los ciudadanos (25%).

Por su parte, en el PN hay un predominio de los argumentos de orden economicista en casi todos los actores cuando se habla sobre la "buena gestión". De esta forma, la gestión por parte de las unidades periféricas de los bienes y servicios públicos locales contribuye a una mayor eficacia y eficiencia. Existe una asociación directa entre el conocimiento de las realidades locales y la ejecución de los recursos disponibles. La orientación de la

demanda, la comunicación directa con la realidad local, el diálogo con los vecinos, son todos elementos que contribuyen a ser más eficiente.

"Hoy hablamos de las calles, es el vecino el que se beneficia. Este tiene que estar cerca del ejecutor político. No me refiero a cercanía geográfica sino acceso al que tiene la responsabilidad política de ejecutar" (diputado, PN)

"El que está acá está más cerca del territorio, conoce más la demanda y la necesidad. Sabe si tiene que podar esta calle o esta otra (...) donde actuar con más justicia a los efectos de mejorar la gestión. Que sea más barata, más eficiente y más justa. ¿Cómo se logra? Estando en donde se genera la demanda" (edil, PN)

"Termina pesando más la participación ciudadana porque cuando los gobernantes están más cerca, pesa más y tira mejor que si estuviera lejos" (edil, PN)

De todas formas, a nivel local los actores nacionalistas presentan visiones mixtas. Por un lado, existe cierta paridad en los argumentos que se esgrimen cuando se pregunta por la relevancia de la descentralización como formato de gestión. Si bien la mayoría de los alcaldes nacionalistas se vuelcan por respuestas centradas en la incidencia ciudadana en las políticas locales (56%), existe una amplia proporción que se vuelca a respuestas centradas en la eficiencia en la provisión de servicios locales (44%). Algo similar ocurre con los beneficios que los alcaldes nacionalistas asignan a la descentralización. La mayoría de los actores se vuelca a la posibilidad de tomar decisiones más cerca de los receptores de las políticas (35%), así como a la posibilidad de que los ciudadanos tomen decisiones sobre las políticas locales (20%).

Al igual que lo que ocurre en el FA, en el PN no todos tienen la misma visión. Desde el legislativo nacional se tiene una conceptualización diferente. Su discurso asocia la transferencia de la gestión con la capacidad de generación de redes locales. En este contexto los ciudadanos adquieren un rol relevante siendo protagonistas en la red de gestión local generada por los niveles de gobierno periféricos, permitiendo a los ciudadanos "ser protagonistas" en la gestión de los asuntos locales y el desarrollo de la comunidad. Si bien la visión de un solo actor no es suficiente para afirmar que en los actores de PN predomina una mezcla de orientación economicista y de integración

comunitaria, es una pista que permite poner en cuestión la existencia de una sola visión a nivel partidario.

"La descentralización es el único camino. ¿Te imaginás un país en el que todo el mundo trata de pasar escondido en vez de ser protagonista de los cambios de la sociedad? ¿Esa sociedad puede crecer? La sociedad va a crecer el día que todo el mundo se comprometa, para eso tenemos que abrir las puertas de la gestión a los ciudadanos" (intendente, PN)

Por su parte, los discursos de los actores del PC sobre cómo la descentralización contribuye a mejorar la gestión también tienen una orientación economicista. Un aspecto común a todos los actores del PC –sean del nivel de gobierno que sean- es atribuir a la gestión de los servicios locales por parte de las unidades periféricas la característica de la eficiencia y la eficacia. Los gobiernos locales permiten atender y resolver "adecuadamente y satisfactoriamente" cometidos esenciales -tales como limpieza, recolección de residuos, calles y caminos, alumbrado público, tránsito, etc.- así como aquellos asociados al desarrollo, a través de un uso adecuado de los recursos que se ajusta a las demandas del territorio. Dicho ajuste viene dado específicamente por la dirección local de los recursos y el conocimiento de las necesidades locales.

"Los sistemas trasladan funciones hacia ámbitos locales para una más rápida resolución de los problemas" (nivel central, PC)

"(Eficiente) es un gobierno que atiende y resuelve adecuadamente y satisfactoriamente sus cometidos esenciales. Además, maneja adecuadamente los recursos (...) Pero como son un nivel cercano a la gente, terminan enfrentando otros roles. Un buen gobierno hoy en día debe atender al desarrollo humano del departamento (diputado, PC)

"(Buena gestión) sería manejar bien los recursos humanos, financieros, ser cercanos a la gente, saber lo que quiere, no abusar de la gente castigándola como los inspectores hacen a fin de año. La buena gestión es administrar bien los recursos humanos y financieros. Administrar bien es no tener seis personas para hacer el trabajo que pueden hacer tres. A nivel financiero es no gastar plata de forma innecesaria. (edil, PC)

La preferencia por argumentos orientados a la eficiencia y la eficacia en la provisión de los servicios es menos nítida en los actores locales. Estos tienen una concepción mixta al respecto. Por un lado, los alcaldes se reparten entre quienes asignan a la descentralización

la relevancia de hacer más eficiente la gestión (50%) y quienes le asignan relevancia por permitir la incidencia ciudadana en las políticas locales (50%). Por el otro, la mayoría de los alcaldes colorados asigna a la descentralización el beneficio de que los gobernantes tomen decisiones cerca de los ciudadanos (46%). No obstante, el potencial de que los ciudadanos decidan las políticas locales es considerado como el segundo gran beneficio de la descentralización (31%).

Cuadro 4. Orientación del por qué transferir la gestión hacia unidades periféricas, según partido y nivel de gobierno

	Ejecutivo nacional	Legislativo nacional	Ejecutivo departamental	Legislativo departamental	Ejecutivo municipal
Frente Amplio	MIX	MIX	MIX	MIX	D
Partido Nacional	L	L	D	L	MIX
Partido Colorado	L	L		L	MIX

Elaboración propia

El cuadro 4 ofrece una síntesis sobre las orientaciones discursivas según partido político y nivel de gobierno al que pertenecen los distintos actores, respecto a los objetivos que asignan a la transferencia de la gestión hacia niveles periféricos de gobierno. Los actores con una visión más liberal (L) priorizan argumentos de corte economicista, mientras que los actores con una visión más desarrollista (D) utilizan argumentos de creación de redes locales. En el FA predomina un mix de orientaciones en la mayoría de los actores, mientras los actores del nivel municipal tienen un énfasis desarrollista. Por su parte, en el PN y el PC la orientación es predominantemente economicista. En el PN, existe una visión diferente –la del actor del nivel ejecutivo departamental-, que enfatiza la creación de redes locales.

El rol de los gobiernos locales.

Cómo se concibe el para qué de la transferencia de responsabilidades en la provisión de bienes y servicios hacia unidades periféricas está en estrecho vínculo con el rol que los actores le dan a los gobiernos locales en la gestión de las políticas locales. Como se argumentó en el marco teórico, en una concepción que se centra en la gestión, el gobierno

local tiene el propósito de ejercer el rol de administración local de funciones que se desprendieron del aparato central. En cambio, en una concepción centrada en la participación y la integración comunitaria, el gobierno local tiene el rol de ser el portavoz e integrador de los intereses que están presentes en el territorio. En este sentido, se torna fundamental conocer cuál es el rol que los actores asignan al gobierno local como agente con presencia territorial

Respecto a este punto es posible advertir algunas diferencias entre los actores de los diferentes partidos políticos. Mientras que en el FA es difícil identificar una orientación clara respecto al papel del gobierno local, en el PN y el PC predomina una orientación a concebir al gobierno local como administración local. Pese a estas diferencias generales, se aprecia cierta heterogeneidad al interior de los partidos.

En el caso del FA, desde el nivel departamental y el nivel legislativo nacional, la concepción del gobierno local como articulador de los intereses locales se expresa de diferentes maneras. Por un lado, como bisagra entre la comunidad y el gobierno departamental coordinando y trasladando demandas desde lo local a lo departamental. En este sentido, el gobierno local ejerce el rol de portavoz de los intereses locales. Por otra parte, como "distribuidor" en el territorio de los recursos limitados a partir de la articulación de los intereses locales. Existe un reconocimiento explícito por parte de algunos actores --especialmente a nivel legislativo departamental- de que las organizaciones sociales territoriales son interlocutores válidos con el gobierno local por formar parte de los asuntos de la comunidad.

"El Concejo tiene que coordinar con los vecinos, con las comisiones, con representantes que sean escuchados, que trasladen lo que se precisa a las direcciones departamentales. Que esas decisiones se concreten" (edil. FA)

"El municipio se relaciona con organismos del territorio (...) No alcanza con tener los votos, es un tema de calidad de la participación. Un club de fútbol de un barrio, que participa de la vida deportiva de la zona, en ese municipio, está mejor posicionado ante el gobierno desde el punto de vista de la participación" (edil. FA)

Como se mencionó, en el FA existen visiones particulares que escapan de la orientación mayoritaria. Desde el gobierno nacional se sostiene que el rol del gobierno local

dependerá del nivel de legitimidad que haya alcanzado este actor a nivel comunitario. En una etapa inicial, donde el gobierno local necesita legitimarse, la visión sobre el rol que debe ejercer está orientada a la administración de bienes y servicios locales. El argumento es que, en un período de legitimación de dichos actores como agentes relevantes para las políticas locales, el primer paso es "hacer bien lo poco que tienen asignado para hacer". En los casos en que este nivel de gobierno esté legitimado, su rol se orienta a intermediar entre la comunidad y el nivel departamental, articulando los intereses locales.

"Los gobiernos locales deben hacer bien lo poco que tienen asignado para hacer. En este país tienen el desafío de convalidarse (...) Luego, el rol es ser un representante que intermedia bien y que logra una asignación de recursos adecuada en ese territorio por parte de la Intendencia que es el recaudador" (nivel central, FA)

Una visión más orientada hacia la participación ciudadana y la generación de compromiso comunitario está presente en los actores del nivel municipal. Los alcaldes frenteamplistas ponen énfasis en los aspectos vinculados a la participación a la hora de definir cuál es la función del gobierno local en el territorio. La mayoría de ellos (52%) entiende que debe, principalmente, crear espacios de participación ciudadana. La visión sobre el gobierno municipal como integrador de los intereses del territorio también se ve reflejada en las actividades que los alcaldes frenteamplistas asignaron como más relevantes para los gobiernos de nivel territorial. La gran mayoría (71%) se inclinó hacia funciones relacionadas a la participación de la ciudadanía, tales como la creación de ámbitos de participación o la promoción de cooperación entre organizaciones de la comunidad.

A diferencia de la orientación mixta que prevalece en los actores del FA, en el PN predomina una orientación a concebir a los gobiernos locales como administradores de los bienes y servicios públicos del territorio. Desde el nivel legislativo nacional se reconoce a los gobiernos locales como ejecutores de funciones básicas asociadas con el ABC municipal[21]. Existe un reconocimiento explícito de que las políticas de desarrollo a largo plazo deben ser gestionadas por el nivel central. Incluso, existen actores que reconocen que las políticas del gobierno local deben estar "mancomunadas" a las políticas de desarrollo definidas por niveles centrales.

[21] Alumbrado, basura y calles.

"Las competencias son acotadas: barrido y limpieza, calles, iluminación, salubridad. Son competencias básicas. Son más determinables. Son de sencilla comprensión y están asociadas a las necesidades básicas del ciudadano y su vínculo con el territorio" (edil, PN)

"No podés tener dos centros de poder diferentes. El local es un tercer nivel, tiene que tener tareas específicas. La alcaldía no puede salir a buscar inversiones, tiene que cumplir la tarea de primer contacto con la gente. Pero es la política departamental la que fija el rumbo del departamento" (diputado, PN)

Cabe destacar que en el PN existe una visión particular que difiere del resto. El actor del nivel ejecutivo departamental, si bien no niega el rol del gobierno local como administrador de servicios básicos, ofrece un discurso en el que emergen componentes vinculados a una orientación más desarrollista. En este sentido, sostiene que el gobierno local tiene el rol de generar oportunidades a los ciudadanos a través de la generación de mecanismos para que los ciudadanos se comprometan con "sus cosas". Se trata de darles oportunidades a los ciudadanos para la toma de decisiones. De esta forma, el gobierno local tiene un rol que va más allá de la administración local de servicios básicos, tiene el rol de integrar a los ciudadanos y generar compromiso cívico.

"Es darle oportunidades a más gente para que tome decisiones y sea protagonista. Cuanta más gente trabaje, más desarrollo va a existir. (...) Hay que abrir la gestión a los ciudadanos, darles la oportunidad de que gestionen directamente (...) Cuando los que tienen amor por las cosas las administran, las cosas funcionan mejor" (intendente, PN)

Una orientación similar está presente en los actores del nivel municipal del PN. La mayoría de los alcaldes nacionalistas manifiesta que la principal función de los gobiernos locales está asociada a aspectos vinculados a la participación ciudadana, aunque desde una mirada instrumental. De esta forma, el 61% sostiene que la principal función del gobierno local es estar en contacto con los vecinos y conocer lo que estos necesitan. En una proporción menor (21%), los alcaldes nacionalistas sostienen que los gobiernos locales tienen el rol de crear espacios para la participación ciudadana. Esta concepción se refleja también en las actividades que los alcaldes del PN definen como más relevantes para los gobiernos locales. La gran mayoría de ellos (75%) manifiesta preferencias por actividades vinculadas a la creación de espacios para la participación ciudadana.

Por su parte, en el PC el sesgo es claramente eficientista. A nivel departamental, existe una orientación a concebir al gobierno local como administrador de servicios y bienes locales. Los discursos asocian a los gobiernos locales como primer punto de contacto en las problemáticas territoriales, destacando su capacidad de dar respuesta rápida a problemas cotidianos.

"El primer rol es ser el primer punto de contacto en las problemáticas locales. Son la recepción de la problemática local. Segundo, tienen que ser actores vivos para resolver situaciones que no pueden esperar a que suba al gobierno departamental. No se puede esperar a que el intendente resuelva una poda" (nivel central, PC)

Un aspecto relevante en el discurso de actores del nivel nacional vinculados al aparato partidario es que, así como reconocen el potencial de los gobiernos locales como administradores de los recursos locales, también reconocen el papel que los gobiernos municipales tienen para fomentar la "generación de sinergias" entre si para proveer servicios de forma eficaz.

"Tenemos que terminar con la chacra. Esta retroexcavadora es mía, la tengo dos meses parada porque no tengo que usarla, pero tampoco se la presto al municipio de al lado. Los gobiernos locales deben cooperar unos con otros, compartiendo los recursos. Sino no hay descentralización posible. Está en la capacidad de sinergia" (nivel central, PC)

Esta visión también se refleja en los actores del nivel municipal. La mayoría de los alcaldes colorados manifestó aspectos vinculados a la gestión de servicios al responder sobre la principal función de los gobiernos locales. Si bien la mitad de ellos sostiene que la principal función del gobierno local es estar en contacto con los vecinos para conocer los que ellos necesitan, el 40% reconoce que los gobiernos locales tienen el rol de complementar servicios del nivel departamental (central). Además, la gran mayoría (83%) menciona actividades vinculadas a la gestión cuando responden sobre la tarea principal de los gobiernos locales, tales como bacheo, limpieza o poda de árboles.

Cuadro 5. Orientación sobre el rol del gobierno local, según partido y nivel de gobierno

	Ejecutivo nacional	Legislativo nacional	Ejecutivo departamental	Legislativo departamental	Ejecutivo municipal
Frente Amplio	MIX	MIX	MIX	MIX	D
Partido Nacional	L	L	D	L	D
Partido Colorado	L	L		L	L

Elaboración propia

El cuadro 5 ofrece una síntesis sobre la concepción acerca del rol de los gobiernos locales en tanto actores con legitimidad política para gestionar lo público a nivel territorial. Los actores con una visión liberal (L) conciben a estos gobiernos como administradores locales, mientras que los actores con una visión desarrollista (D) los conciben como articuladores y portavoces de los intereses existentes en el territorio. En el FA predomina un mix de orientaciones, salvo a nivel municipal donde la visión es predominantemente desarrollista. En el PN hay dos visiones. Una de corte liberal, existente en los actores de nivel nacional y legislativo departamental y otra de corte desarrollista, predominante a nivel municipal y en el actor de nivel ejecutivo departamental. Finalmente, en el PC predomina una visión del gobierno local como administración local.

Ideas y discursos sobre la participación ciudadana

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

Como se mencionó, los elementos relevantes para comprender qué orientación le dan a esta dimensión los diferentes actores son: la visión sobre el rol de la ciudadanía en la toma de decisiones en un régimen democrático y los objetivos por los que es deseable introducir

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

El rol de la ciudadanía en la gestión de las políticas.

En el FA es difícil poder realizar un diagnóstico claro sobre la orientación conceptual que hacen los actores sobre la participación ciudadana. Un emergente discursivo interesante, presente en la mayoría de los actores, es la conexión entre la participación ciudadana y "más democracia" o "democracia de más calidad". Se trata de comprender que el ciudadano no es el receptor de las políticas en el territorio, sino que la conexión entre la descentralización y la participación ciudadana se teje desde la concepción de que el ciudadano es un actor activo en la elaboración de soluciones a los problemas locales.

"La participación ciudadana tiene una relación directa con mejorar la calidad de la democracia. Las políticas públicas de la ciudad se construyen con su gente (...) Algunos partidos entienden que el ciudadano es el receptor de las políticas y lo que hay que hacer es gestionar mejor. El ciudadano no es receptor, es un actor" (edil. FA)

La visión sobre el rol activo del ciudadano se vincula discursivamente al capital social local. A través de la participación ciudadana se trata de generar valores asociados a mayor capital social en el territorio. En otras palabras, la participación permite involucrarse en los asuntos del "otro". En este sentido, los actores tienen el rol de ser parte y asumir el compromiso de resolver los asuntos de su comunidad.

"El fin es que haya más democracia. Más gente conforme con su forma de vida, que se sienta involucrada en una sociedad. Que no podemos hacer lo que queramos porque vivimos en sociedad. No es a mí no me importa lo que le pasa al otro" (edil. FA)

Emerge en la mayoría de los actores una visión de insuficiencia del mecanismo de participación por excelencia de las democracias representativas, el voto para la elección

de los gobernantes a través del cual los ciudadanos "toman la decisión de quien va a decidir por ellos". En última instancia, la participación ciudadana es un mecanismo que complementa dicha insuficiencia para generar cultura cívica a través de la "autogestión". No obstante, pese a este aparente sesgo desarrollista, los discursos en el FA evidencian una mixtura de concepciones. En términos discursivos, los actores sostienen que debe haber "un equilibrio", reconociendo los límites de la participación y rescatando el rol de los gobernantes en tanto agentes con legitimidad para tomar decisiones. De todas formas, existe una negación a aceptar una ciudadanía que tan solo demanda dado que no permite cumplir con los objetivos de generación de capital social y compromiso cívico.

"La ciudadanía participa con su voto, es una forma de participar. Toma la decisión de quien va a decidir por ellos. En esta nueva forma (mediante la participación ciudadana) los partidos toman las decisiones, pero con la ciudadanía" (edil, FA)

"Debe haber un equilibrio. En la elección la gente vota un programa, un proyecto, prioridades. No se puede decidir todo en base a asambleas, sino no funciona. Ahora, en todos los temas es mejor cuando hay tres miradas que cuando hay una. Hay que tomarse el tiempo y escuchar para que sean más sólidas" (intendente, FA)

"No todas las demandas pueden ser cumplidas ni la sociedad debe funcionar a demanda, hay que construir una política de responsabilidad, no solo de pedir" (intendente, FA)

La orientación mixta también se aprecia en los actores del nivel local. Por un lado, al dar cuenta de quién debe tomar decisiones en una democracia, la mitad de los alcaldes frenteamplistas señalan que son los gobernantes, en virtud de que fueron investidos por la ciudadanía para hacerlo. En cambio, la otra mitad sostiene que son los ciudadanos quienes deben tomar las decisiones porque son quienes se ven afectados por ellas. No obstante, cuando se indaga sobre el rol de la ciudadanía en el proceso de gestión, la mayoría de los alcaldes (63%) sostiene que los ciudadanos deben informar a los gobernantes sobre los problemas locales para que estos tomen las decisiones. Tan solo el 31% de los gobernantes locales manifiesta que los ciudadanos tienen el rol de tomar decisiones.

En el caso de los actores del PN, los discursos sobre la participación ciudadana tienen una orientación más clara, concebida desde una perspectiva instrumental. Tanto desde el nivel

central como desde el nivel departamental se delimitan discursivamente los roles: los gobernantes deciden, los ciudadanos orientan las decisiones. El argumento se centra en que los gobernantes son quienes tienen legitimidad política que emana del voto popular. Se sostiene, además, que no se debe generar en los ciudadanos falsas expectativas sobre el alcance de la participación. En los argumentos de actores del nivel nacional se hace referencia a las reglas de juego dadas por el marco institucional.

"Creo en la representación. Somos representantes del ciudadano. El ciudadano te confiere por cinco años la representación, a nosotros y al Poder Ejecutivo (...) La participación es muy importante pero la decisión final la tiene que tener el gobernante" (diputado, PN)

"Los ciudadanos hacen sugerencias, no te están diciendo 'señor director haga esto'. Te abren los ojos para ver qué está pasando. Muchos piensan que a través de la participación se incide en lo que tiene que hacer el gobierno. No es eso, es respetar los roles" (edil, PN)

"El alcance de la participación está determinado en la Constitución de la República. Hay diputados, intendentes, alcaldes y concejales. También hay en la Constitución órganos asesores. Lo que no está previsto en la Constitución de la República es que la voluntad del ciudadano sea la que determine las grandes líneas" (diputado, PN)

Esta orientación sobre el rol de la ciudadanía en la gestión de lo público se ve reflejada también en los actores del nivel local. La gran mayoría de los alcaldes del PN (82%) sostiene que las decisiones deben estar a cargo de los gobernantes electos por la ciudadanía. Además, la amplia mayoría de ellos (94%) sostiene que el rol de la ciudadanía en la gestión de lo público debe ser informar a los gobernantes sobre los problemas locales.

Al igual que en los actores del FA, se asocia a la descentralización y a la participación ciudadana con "mayor democracia", entendida como complemento a las limitaciones de la democracia representativa. Existe un reconocimiento explícito sobre los límites empíricos de la representación en una democracia representativa. En este marco, la participación ciudadana es concebida como un "complemento" y está no solo asociada a la recolección de información por parte de los representantes sino a las limitaciones del uso discrecional del poder público local.

"No todo está encerrado en la representación política. Complementariamente, el ciudadano en tanto miembro de la sociedad, puede participar (...) La vida en sociedad no debe entenderse solamente a través del debate político. Es mucho más amplia, hay muchos más actores" (edil, PN)

Si bien la mayoría de los discursos sobre la participación en el PN tienen una orientación instrumental, el actor del nivel ejecutivo departamental ofrece un discurso en el que incorpora una visión intermedia entre lo instrumental y una participación a nivel de decisión. Justamente, es el mismo actor que ofrecía una visión diferente sobre la dimensión de gestión. Respecto a la participación, plantea la necesidad de que los ciudadanos gestionen directamente las cosas. El argumento es que el grado de involucramiento que se alcanza cuando se autogestiona es mayor que cuando la gestión es externa.

Por su parte, en el PC la orientación es claramente instrumental. Cada uno de los actores orienta su discurso hacia el alcance informativo de la participación de la ciudadanía en las políticas. Existe un claro reconocimiento a la legitimidad política de los gobernantes locales en la toma de decisiones que afectan al conjunto de la comunidad. En este sentido, la participación ciudadana opera como "insumo" para la toma de decisiones por parte de los ciudadanos embestidos con la legitimidad popular para hacerlo Desde el nivel nacional, el discurso va un paso más allá, dado que se reconoce que la participación no solo se debe limitar a la formulación de demandas a las autoridades locales, sino que debe también orientarse a la definición de prioridades de la comunidad.

"Hay cosas en que el ciudadano puede aportar pero que debe decidir el gobierno (...) La participación es imprescindible para dar opinión, orientar, ser un elemento más de juicio" (diputado, PC)

"Hay tres niveles de participación. Está la organización de cabildos en los que la ciudadanía va y se expresa. Ahí las autoridades son receptoras de planteos (...) El segundo nivel implica que las organizaciones toman decisiones en las que se definen las prioridades (...) El tercer nivel empodera las organizaciones a decidir la planificación y la ejecución de los recursos en el mediano y largo plazo. Yo prefiero el camino del medio. El primero le deja sabor a poco al ciudadano. El tercero acota las posibilidades de los representantes electos" (nivel central, PC)

La visión instrumental es claramente identificable en los actores del nivel local. La mayoría de los alcaldes del PC (83%) sostiene que son los gobernantes quienes deben tomar las decisiones respecto a lo público en virtud de que fueron democráticamente

electos para ello. En este sentido, la mayoría manifiesta que el rol de los ciudadanos en la gestión de lo público a nivel local debe ser informar a los gobernantes sobre los problemas locales (50%) y recibir información sobre qué hace el gobierno y cómo lo hace (33%).

Algunas diferencias internas en el PC se presentan al momento de establecer un vínculo conceptual entre descentralización y participación. Por un lado, están quienes sostienen que participación y descentralización son conceptos que no existen uno sin el otro (nivel central). Por otra parte, en el nivel central también están quienes sostienen que son cuestiones separadas. Finalmente, están quienes conciben a la descentralización como condición necesaria para que funcione la participación (nivel departamental). A través de la descentralización, se argumenta, los espacios de participación de la ciudadanía se vuelven más "cercanos" y, por lo tanto, más "accesibles".

"La descentralización es participación. Es elegir autoridades descentralizadas para una mejor gobernabilidad de los distintos lugares. En teoría participación y descentralización van de la mano" (nivel central, PC)

"Desde el punto de vista formal, son cosas paralelas. Puedo tener descentralización sin participación. Pero en un momento se encuentran participación y descentralización, cuando logro que la ciudadanía comprenda que pongo a su alcance unidades que tienen capacidad de ejecutar" (nivel central, PC)

"Con la descentralización podés promover la participación ciudadana. Si tenés que hacer 60 km para dar tu opinión, no hay participación ciudadana (...) Si está todo centralizado tenés que hacer un mayor sacrificio para participar. Cuando más descentralizado el vecino está más estimulado" (edil, PC)

Cuadro 6. Concepciones sobre el rol de la ciudadanía en las políticas públicas

	Ejecutivo nacional	Legislativo nacional	Ejecutivo departamental	Legislativo departamental	Ejecutivo municipal
Frente Amplio	MIX	MIX	MIX	MIX	MIX
Partido Nacional	L	L	MIX	L	L
Partido Colorado	MIX	L		L	L

Elaboración propia

El cuadro 6 ofrece una síntesis de la orientación sobre el rol de la ciudadanía en el proceso de elaboración de las políticas. La visión liberal (L) se corresponde con la concepción instrumental sobre el rol de los ciudadanos en la gestión de lo público, limitándose a elegir representantes, así como informar y recibir información. La visión desarrollista (D) implica la concepción de la ciudadanía como agente que se involucra e incide directamente en la toma de decisiones. Con algunas salvedades, las orientaciones son bastante homogéneas al interior de cada partido. En el FA la concepción es mixta. En el PN los discursos ofrecen una visión instrumental, excepto el actor del nivel ejecutivo departamental que ofrece una visión mixta, argumentando la necesidad de involucramiento comunitario. En el PC la conceptualización es predominantemente instrumental, salvo a nivel central, donde los actores presentan una visión mixta.

Para qué introducir la participación ciudadana en la gestión

Como se planteó en el marco teórico, desde una visión economicista, la participación contribuye a mejorar los resultados de las políticas a nivel local dado que permite ajustar la oferta de políticas a la demanda en territorio. Desde una visión desarrollista, la participación contribuye a generar mayor legitimidad de las políticas dado que las mismas son el resultado de un proceso co-creativo.

En el caso del FA, la mayoría de los discursos tienen una orientación desarrollista. No obstante, existen visiones mixtas en algunos actores. Desde el nivel nacional se sostiene que a través de la participación se logra que la ciudadanía sea un sujeto de derecho. La administración de recursos finitos supone que los ciudadanos desarrollen un proceso de priorización de los asuntos locales y generen lazos de comprensión, lo cual contribuye a más desarrollo humano integral. Se sostiene que la participación contribuye a este objetivo siempre y cuando los asuntos por los que se participa no sean superficiales. Esta cuestión no es menor, el logro del objetivo último de la participación dependerá del nivel de apertura que los gobernantes estén dispuestos a dar. Esta manera de entender el para qué de la participación está vinculado a una preferencia por la legitimidad de las políticas.

"Aporta ser un sujeto de derecho, de debate. El individuo se transforma en un sujeto de derecho. La sociedad vive en proceso de priorizar y generar lazos de comprensión y un desarrollo humano integral

desde el punto de vista local. No es lo mismo pelear por mi cancha de fútbol que por la inclusión social" (diputado, FA)

"La eficacia y la eficiencia del economicista no es mi medición. Yo soy humanista. Yo quiero servicios públicos eficientes, pero no en base a dejar de lado aspectos que no son medibles económicamente, sino que prefiero que las personas estén complacidas con lo que están viviendo" (diputado, FA)

En la misma línea, desde el nivel departamental los discursos sobre la participación le asignan el potencial de "cambiar la sociedad". Se parte de una evaluación negativa sobre el individualismo que caracteriza a las sociedades actuales, por lo cual es necesario establecer mecanismos que vinculen a los ciudadanos entre sí y con los asuntos que atañen a todos. En última instancia, a través de la participación se generan valores asociados al capital social, tales como la solidaridad y la confianza interpersonal. Ahora bien, a pesar de asignar un para qué similar a los actores de nivel nacional, se diferencian de ellos por no manifestar una preferencia por la legitimidad de las políticas. Se sostiene que no solo se trata de legitimar las políticas sino de generar mejores resultados. En palabras de los actores, *"tiene que tener las dos patas, cuando te volcás para un lado te caes" (intendente, FA)*

"Permite relacionarse con los vecinos, que se junten los vecinos para discutir estas cosas sirve para cambiar la sociedad. Porque nos estamos degradando como sociedad (...) Hay que darle valor a la vida y a la familia" (edil, FA)

En los actores de nivel local la concepción desarrollista es más clara. Todos los alcaldes frenteamplistas manifestaron que las mejores políticas son aquellas que cuentan con el apoyo de la mayoría de los ciudadanos, manifestando una clara preferencia por la legitimidad de las mismas en detrimento de su eficiencia y eficacia. Por otra parte, la mayoría de los actores locales del FA (80%) manifiestan que gracias a la participación los ciudadanos pueden sentirse responsables de los errores y aciertos en la gestión, más que identificar a los responsables. Ello da cuenta de una concepción desarrollista que implica involucramiento en el devenir de los asuntos públicos a escala local.

Por su parte, el PN es el que presenta mayor heterogeneidad a su interna. De forma coherente con la visión instrumental sobre el rol de la ciudadanía en la gestión, desde el nivel nacional y desde el legislativo departamental se sostiene que la participación

permite guiar la toma de decisiones. Desde el discurso emerge la cuestión de que el espacio para tomar decisiones debe ser reservado a los gobernantes. De esta forma, la participación ciudadana es vista como un instrumento que ajusta la oferta y la demanda de servicios públicos locales, lo cual permite mejorar los resultados de las políticas. No obstante, se reconoce que la oferta se ajusta solo a las preferencias de los ciudadanos con interés en los asuntos públicos locales y no al conjunto de la ciudadanía.

"Para un gobernante que va a hacer obras, escuchar con la apertura de que se puede cambiar alguna cosa es muy importante (...) No todos los días hay que preguntar todo. Porque por algo la gente elige entre representantes que piensa que pueden elegir, y elige planes de gobierno que se presentan en la campaña" (nivel central, PN)

"En el pueblo participa el que está en el centro comercial, el vecino que tiene un problema en su vereda, y sobre todo la gente que tiene interés en que las cosas mejoren. Al que no le importa nada ni va. Ahí mejor porque quienes están interesados en las cosas, van y participan" (nivel central, PN)

En los actores del nivel legislativo nacional también predomina una concepción instrumental de la participación en la medida que permite orientar las decisiones. No obstante, estos actores tienen una preferencia mayor por la legitimidad de las políticas antes que por su eficiencia. Sostienen que a través de la participación las decisiones adquieren legitimidad. Sin embargo, cuando sostienen este argumento, no se refieren a la participación en los asuntos cotidianos sino que se limitan a la participación electoral. La legitimidad es preferida dado que emana de la elección de representantes.

"La legitimidad la dan los votos. Yo puedo no estar de acuerdo (con las decisiones) pero hay que respetar las mayorías. Es la esencia institucional del país. Hay que buscar la mayoría, convencer, pero con los instrumentos que establece la Constitución para ello" (diputado, PN)

En una visión particular, el actor del nivel ejecutivo departamental, si bien prioriza la eficacia y la eficiencia por sobre la legitimidad, sostiene que la participación ciudadana también sirve para ejercer control sobre los gobernantes. En el nivel local las decisiones son más visibles, los gobernantes locales "van a dar cada paso a los ojos de todos". Además del control, la participación ciudadana debe introducirse para definir el rumbo de las comunidades. Se sostiene que no se debe caer en una "eficiencia deshumanizada". En última instancia, se trata de que a las comunidades no se les "imponga" el rumbo a

seguir. Si las sociedades no son capaces de marcar su rumbo, se corre el peligro de generar otras ineficiencias no asociadas a la gestión de los recursos.

"(El gobernante) debe ser eficaz en el cumplimiento de los objetivos, tiene que aplicar los recursos con cuidado y altísima eficiencia (...) No hay que creerles a quienes hablan de eficiencia deshumanizada. Los objetivos de la gente son objetivos de comunidades, no son objetivos que puedan imponerse a las sociedades" (intendente, PN)

La mixtura de concepciones también se refleja en los actores vinculados a los gobiernos locales del PN. Si bien la mayoría de ellos (82%) sostiene que son preferibles las políticas que están dotadas de mucho apoyo antes que las políticas eficientes y eficaces, esta preferencia por la legitimidad de las políticas no se ve reflejada por una visión predominante de involucramiento ciudadano en los asuntos públicos locales. Al manifestar opinión sobre la cuestión de la responsabilización en la gestión de lo local, las preferencias están divididas entre quienes sostienen que la participación permite que los ciudadanos identifiquen a los responsables de los aciertos y errores de la gestión –visión instrumental- y quienes sostienen que la participación permite a los ciudadanos sentirse responsables por tales aciertos y errores –visión desarrollista-.

Finalmente, en el PC también predominan las concepciones mixtas. Cada uno de los actores asigna a la participación ciudadana el objetivo de orientar las decisiones de los gobernantes locales. Se trata de que la oferta se ajuste a la demanda local. En este sentido, la participación ciudadana sirve para la definición de las necesidades de la comunidad, no necesariamente para definir las soluciones. Ahora bien, es necesario que la participación se vea reflejada en las decisiones y que "redunde en mejora de su condición de vida en el barrio" porque en la medida que tal reflejo no exista, la participación se erosiona.

"Nadie sabe mejor de sus problemas que quienes lo sufren. En un centro poblado alejado de la capital propusieron (en un presupuesto participativo) una sala velatoria. Nunca lo hubiera imaginado. Cuando fui a verla estaba tan linda que propuse poner la biblioteca en ese lugar y reparar la biblioteca para usarla como sala velatoria. No fue aceptado. La necesidad local era la sala velatoria" (diputado, PC)

"Si la gente percibe que la descentralización redunda en mejora de su condición de vida en el barrio, habrá mayor participación y mejoramiento del sistema en su totalidad" (nivel central, PC)

En el discurso de los actores emerge la cuestión de la "efectividad". Generar participación lleva a reducir la brecha entre políticas y preferencias ciudadanas que emana de la interpretación que los gobernantes tienen de estas últimas. En última instancia, se está reconociendo los límites de la democracia representativa. Se argumenta que el sistema es representativo y por lo tanto los roles están bien definidos. Cuando hay participación, esta contribuye "al mejoramiento de la gestión" de las cuestiones locales.

"(Hay que introducir participación) para ser más efectivos. Para que las decisiones que se tomen sean las que el ciudadano realmente quiere y no las que el gobernante piensa que el ciudadano quiere" (edil. PC)

Más allá de esta orientación instrumental acerca de la participación ciudadana, cada uno de los actores del PC manifiesta una expresa preferencia por la legitimidad de las políticas y no por la eficiencia o los resultados. La legitimidad no viene dada por la participación en las decisiones cotidianas sino por el hecho de que quienes toman las decisiones fueron embestidos para ello por parte de la ciudadanía. Dicha legitimidad es la base previa para evaluar resultados a la luz de los criterios de eficiencia y eficacia. Más allá de ello, en la mayoría del discurso de los actores del PC emerge la cuestión del "equilibrio". Se sostiene que, si bien la legitimidad es condición previa, los resultados llevarán al alcance de mayores apoyos.

"La política pública sin apoyo no es viable. Si se ejecuta, tiene poca duración. La eficiencia debe estar presente siempre, sino se redunda en mala administración" (nivel central, PC)

"Las políticas públicas que se van a hacer son las que el gobierno de turno entienda, por más que el pueblo esté en contra. Pero tiene que haber un equilibrio, no se puede hacer lo que la gente no quiere, pero hay que hacer lo que estás convencido de que estás haciendo bien" (edil. PC)

La mixtura de concepciones también se ve reflejada en los actores del nivel local. Si bien la mayoría de los alcaldes colorados (66%) manifiesta una amplia preferencia por las políticas dotadas de mucho apoyo, en detrimento de las políticas eficaces y eficientes, existe una proporción considerable (33%) de actores que prefieren estas últimas antes que las primeras. De la misma forma, si bien existe una proporción mayoritaria de alcaldes del PC que manifiesta que la participación ciudadana tiene el potencial de hacer sentir a los ciudadanos responsables por los aciertos y los errores de la gestión (66%), existe

también una proporción considerable de alcaldes colorados que manifiestan que el potencial de la participación ciudadana es permitir que los ciudadanos identifiquen a los responsables de los aciertos y errores de la gestión (33%).

Cuadro 7. Concepciones sobre el para qué de la participación ciudadana

	Ejecutivo nacional	Legislativo nacional	Ejecutivo departamental	Legislativo departamental	Ejecutivo municipal
Frente Amplio	D	D	MIX	MIX	D
Partido Nacional	L	MIX	MIX	L	MIX
Partido Colorado	MIX	MIX		MIX	MIX

Elaboración propia

El cuadro 7 ofrece una síntesis sobre la manera de concebir el para qué de la participación ciudadana. La visión liberal (L) se corresponde a una orientación instrumental, limitada a la orientación de la toma de decisiones. La visión desarrollista (D) se asocia a una concepción de la participación como la construcción del propio destino de la comunidad y la generación de valores asociados al capital social. En el FA convive una orientación de corte desarrollista con algunas visiones mixtas que se presentan en actores de nivel departamental. En el PN predominan concepciones mixtas con concepciones liberales provenientes del nivel ejecutivo nacional y el nivel legislativo departamental. Por su parte, en el PC predomina una concepción mixta en los actores de todos los niveles.

Síntesis

En este capítulo se analizaron las orientaciones discursivas de los actores de diferentes partidos políticos y diferentes niveles de gobierno, en función de las dimensiones y sub-dimensiones establecidas en el marco teórico. Como se pudo observar, existen diferencias en el tipo de argumentos utilizados por los actores de los distintos partidos, pero también algunas diferencias entre actores pertenecientes al mismo partido y a diferente nivel de gobierno. En los párrafos siguientes se ofrece una síntesis de los resultados.

En el FA la dimensión predominante al momento de conceptualizar la descentralización es la participativa, lo cual coincide con lo que ha sido el discurso histórico a nivel

partidario. No obstante, existen dos grandes orientaciones discursivas en este partido. En los actores del nivel nacional y departamental, hay una concepción mixta sobre la descentralización. Se valora descentralizar la gestión tanto por su contribución a la eficacia como por su potencial generación de redes locales, se concibe al gobierno local como administrador local y como integrador de los intereses a nivel territorial. Además, la visión del rol de la ciudadanía queda a medio camino entre lo instrumental y la co-creación de políticas. En los actores del nivel nacional existe un énfasis más marcado en el potencial de integración comunitaria de la participación ciudadana que en los actores del nivel departamental. Esta visión podría estar dando cuenta de cierto viraje discursivo respecto a lo que ha sido históricamente el discurso sobre la descentralización en el FA.

La otra visión presente en el FA corresponde a los actores del nivel municipal. Esta sí coincide con el discurso histórico. Lejos de presentar una concepción mixta, estos actores ponen el énfasis discursivo en el potencial de integración comunitaria de la descentralización, concibiendo a los gobiernos locales como portavoces de intereses territoriales, rescatando el potencial generador de valores de capital social, y visualizando a los ciudadanos tanto en su rol asesor como en su rol decisor de las políticas locales.

En el PN predominan referencias hacia la dimensión de gestión cuando se conceptualiza la descentralización, salvo el actor del nivel ejecutivo nacional, quien lo hace desde la dimensión participativa. En este partido se observan tres orientaciones. En primer lugar, los actores del nivel nacional y el actor del nivel legislativo departamental tienen una visión del gobierno local como administrador de servicios en el territorio, destacando el potencial de brindar servicios con eficacia y eficiencia, concibiendo a la participación desde una perspectiva instrumental. Esta visión coincide con lo que históricamente ha sido el discurso nacionalista sobre la descentralización.

Por su parte, el actor del nivel ejecutivo departamental ofrece una visión diferente, que se asemeja a la visión que una parte del partido ha presentado desde la década del 80. Este actor destaca el rol de articulación de intereses comunitarios de los gobiernos locales, enfatizando el potencial de la descentralización para promover la definición conjunta entre actores locales respecto a la distribución de los bienes y servicios en territorio. Este actor presenta una visión de la participación ciudadana que se encuentra entre la instrumentalidad y una visión integradora y generadora de capital social.

La tercera visión se presenta en los actores del nivel municipal, en donde es difícil delinear una orientación clara. Por un lado, presentan una visión del gobierno local como portavoz de intereses comunitarios, pero destacan el potencial eficientista de la descentralización y muestran una percepción instrumental de la participación ciudadana, destacando su rol asesor, a la vez que reconocen la generación de valores asociados al capital social.

Finalmente, en el PC se conceptualiza la descentralización desde la gestión. A diferencia de los otros partidos, los discursos en el PC son homogéneos. La descentralización de la gestión es concebida en términos de eficacia y eficiencia, y el gobierno local es considerado como administración a nivel territorial. A pesar de ello, en los actores del nivel municipal hay cierto rescate a la posibilidad de articulación territorial. Se presenta en todos los actores una mirada de la participación con un sesgo instrumental, aunque existe un rescate a la posibilidad que tienen los ciudadanos de construir su propio destino a través de la participación.

Como se ve, existen diferencias entre los actores de los distintos partidos políticos, pero también existen diferencias al interior de cada partido, sobre todo en el FA y el PN. En las páginas que siguen se esbozan las principales reflexiones que emanan de este trabajo. Se intentará relacionar el argumento inicial con los hallazgos empíricos, reflexionando acerca de las ideas que podrían estar por detrás de los discursos de los diferentes actores partidarios. Además, se presentarán los principales desafíos a futuro en la línea de investigación que se abre con este trabajo.

Conclusiones

En Uruguay la descentralización es un proceso en marcha. Si bien ha existido una serie de hitos asociados a su promoción desde la década del noventa, es a partir de 2005 que la descentralización pasó a ser uno de los ejes de la reforma del Estado. El proceso tuvo como epicentro la aprobación de la Ley 18.567 –LDyPC- que instaló un tercer nivel de gobierno en el país de carácter local. Dicha ley fue el puntapié inicial de un proceso de

cambio institucional que, lejos de permanecer estático, se encuentra en constante reformulación[22].

Partiendo desde una perspectiva institucionalista, en su variante discursiva, este trabajo se propuso contribuir a la comprensión del proceso en marcha. Desde este punto de vista para comprender el cambio institucional es necesario conocer las ideas de los actores vinculados al proceso. Por esta razón, se propuso explorar los discursos que tienen los actores del sistema político sobre la descentralización en Uruguay, tratando de asociarlos a ideas sobre el Estado y el desarrollo. No se pretendió explicar el cambio institucional, sino explorar discursos e ideas, buscando identificar algunas diferencias entre actores pertenecientes a distintos partidos políticos y a diferentes niveles de gobierno.

Discusión

El argumento que ha guiado este trabajo ha sido que no existe un consenso entre los diferentes actores involucrados en el proceso de descentralización en Uruguay, sobre el alcance y el para qué de la descentralización. Tal falta de consenso se ve reflejada en los distintos discursos que estos tienen sobre la misma. Existen actores que enfatizan argumentos de corte neoliberal –aquellos centrados en la eficiencia en la provisión de servicios-, y otros que enfatizan argumentos de corte neodesarrollista –aquellos centrados en el empoderamiento ciudadano y la interacción entre Estado y sociedad-.

A lo largo de esta tesis se ha puesto el foco de atención en dos factores fundamentales para intentar comprender las diferencias en los discursos e ideas acerca de la descentralización: partido político y nivel de gobierno al que pertenecen los actores. De esta forma, era hipotéticamente esperable que, en los partidos Colorado y Nacional, los actores del nivel central y departamental expresasen un discurso centrado en la gestión, mientras que los actores del nivel municipal presentasen un discurso mixto. En cambio, se esperaba que en el Frente Amplio los actores del nivel central y departamental tuviesen un discurso mixto, mientras que los actores del nivel municipal mostrasen un discurso centrado en la participación.

[22] En el año 2014 se aprobó una nueva Ley 19.272 de Descentralización en Materia Departamental, Local y de Participación Ciudadana, que intentó corregir insuficiencias de la primera ley.

El relevamiento realizado permite dar cuenta de que la primera parte del argumento inicial es acertada. En Uruguay no existe consenso a nivel discursivo conceptual sobre la descentralización, entre los actores involucrados al proceso. Los resultados de este trabajo indican que existen diferencias entre actores de los distintos partidos políticos, aunque de una forma menos nítida que la esperada al inicio de este estudio. A grandes rasgos, es posible afirmar que los actores del FA –acorde a lo que ha sido su discurso históricamente- ponen un mayor énfasis en la dimensión participativa, mientras que los actores de los partidos fundacionales ponen el acento en la dimensión referente a la gestión.

La literatura ha definido diferentes modelos o paradigmas acerca de la descentralización que se inscriben en ideas muy diferentes acerca del desarrollo. Los hallazgos muestran que en los actores del sistema político los discursos no evidencian diferencias tan claras entre partidos, como se podía esperar. Por el contrario, si bien en el discurso de cada uno predominan argumentos de uno u otro modelo, conviven argumentos propios de una descentralización más funcional a un desarrollo neoliberal con argumentos propios de una descentralización funcional al neodesarrollismo.

En el FA, si bien los discursos sobre la descentralización se construyen enfatizando la dimensión participativa del fenómeno, los discursos sobre la gestión no tienen una orientación discursiva clara. Este es un elemento relevante, que da cuenta de una posible variación discursiva respecto a lo que ha sido el discurso histórico sobre la descentralización en este partido. Incluso los discursos sobre la participación contienen algunos argumentos de corte instrumental. Lo mismo ocurre con los discursos de los actores del PN, que se construyen enfatizando la dimensión de gestión -asociando el concepto con cuestiones como cercanía, acceso y eficiencia-, pero que a su vez incluyen argumentos desarrollistas sobre el para qué de la participación ciudadana, más cercanos a lo que ha sido parte del discurso partidario desde la década del 80. En el PC, la visión es más homogénea y eficientista.

Si los discursos sobre la descentralización están vinculados a ideas sobre el desarrollo, cabe preguntarse si quizá las ideas sobre el desarrollo no son tan diferentes entre los actores de los tres principales partidos políticos del país. En el FA, los discursos dan pistas

acerca una concepción sobre el desarrollo que, si bien se orienta a la generación de capital social a través del enraizamiento entre Estado y sociedad civil, no deja de lado objetivos de eficiencia y eficacia en la provisión de servicios. En otras palabras, los discursos dan cuenta de que en los actores subyace una noción de desarrollo como generación de oportunidades, pero sin desconocer el crecimiento como objetivo. Tanto en el PN como en el PC, desde el punto de vista de la gestión, los discursos dan pistas sobre una concepción del desarrollo que prioriza los objetivos de eficiencia y eficacia a nivel estatal. El crecimiento económico es el objetivo que subyace a la gestión de lo público.

Como se observa, si se considera la variable partidaria pueden constatarse diferencias –no muy marcadas, pero diferencias al fin-. Sin embargo, el estudio incorporó al nivel de gobierno como variable de control. Justamente, otro de los hallazgos de este trabajo es que existen diferencias significativas en la manera de conceptualizar la descentralización al interior de cada partido político, sobre todo en el FA y el PN. Este no es un dato menor. En primer lugar, porque da cuenta de la insuficiencia de la variable partidaria como variable de corte –se volverá sobre ello en párrafos siguientes-, en segunda instancia, porque puede dar lugar a hipótesis sobre diferencias más profundas, vinculadas a la manera de concebir el desarrollo en el interior de cada partido.

En el FA, los actores del nivel local presentan discursos con argumentos más desarrollistas que los actores del nivel departamental y del nivel nacional. De esta forma, los resultados permiten hipotetizar que a nivel local existe una visión de desarrollo como generación de oportunidades y ampliación de la agencia de los individuos en territorio. No es un hecho menor que sean los actores de nivel local aquellos que tienen una visión más desarrollista y que sean los actores de nivel nacional y departamental quienes presenten visiones mixtas. En el territorio, el desarrollo pasa por la ampliación de las libertades de los ciudadanos locales, que permite la generación de redes de actores para gestionar los problemas comunes, factor clave para el éxito de los gobiernos del tercer nivel. La razón de ser de los gobiernos locales en Uruguay es la participación, pues no tienen funciones vinculadas al crecimiento económico. Ello no ocurre con el gobierno nacional y los gobiernos departamentales que sí tienen funciones directamente vinculadas al desarrollo económico. Desde este punto de vista, es razonable que, a nivel nacional y departamental, si bien se conciba al desarrollo como la ampliación de la agencia de las personas, el crecimiento económico sea una preocupación latente.

Algo similar ocurre en los actores del PN. Si bien los actores del nivel nacional presentan visiones sobre la descentralización más vinculadas a la concepción del desarrollo como crecimiento, cabe destacar que en los actores del nivel local esta visión convive con cierta visión de desarrollo como generación de oportunidades. Además, es destacable que el actor de nivel ejecutivo departamental presenta un discurso diferente sobre la descentralización, con un marcado énfasis en la participación. Este actor podría tener ideas distintas sobre el desarrollo que la que tienen sus correligionarios. Su discurso ofrece una visión de desarrollo como generación de oportunidades y ampliación de la agencia de los individuos en territorio, un discurso más cercano a parte del discurso partidario desde la restauración democrática.

Este es quizás el aporte más relevante de este trabajo: existen diferentes formas de concebir la descentralización al interior de los partidos políticos que, definitivamente, esconden distintas ideas sobre el desarrollo. ¿Qué implicancias podría tener este hallazgo?, ¿qué nos dice sobre el proceso uruguayo? La construcción teórica sobre una descentralización neoliberal centrada en la transferencia de responsabilidades de gestión hacia las unidades periféricas y una descentralización neodesarrollista centrada en la generación de redes y capital social a nivel local, es sumamente útil para comprender el rumbo del proceso en Uruguay.

Como se explicó en la descripción sobre la naturaleza del problema de investigación, en Uruguay la descentralización es un proceso de cambio institucional que se encuentra en marcha sin tener un rumbo claro. Desde la perspectiva teórica asumida en este trabajo, el cambio institucional podría llegar a explicarse en función de las ideas de los actores que intervienen del proceso. El haber identificado que existen diferentes discursos sobre la descentralización, -que no se pueden explicar solamente a través de la variable partidaria-, que a su vez esconden diferentes ideas sobre el desarrollo, abre el potencial explicativo que tienen las ideas para dar cuenta del caso uruguayo.

El rumbo que siga el proceso dependerá de las ideas de los actores con capacidad de incidencia real sobre el mismo. Es difícil pensar en un camino planificado a largo plazo. En el caso que predominen actores del FA, es esperable que la descentralización quede a medio camino entre la capacidad de gestión y una orientación participativa. En el caso

que predominen actores del PC, es esperable que la descentralización se centre en la capacidad de gestión de los gobiernos locales. En el caso que predominen actores del PN, la orientación dependerá de cuáles de ellos prevalezcan dentro del partido. De todas formas, es necesario tomar en cuenta que el proceso tendrá sus matices en función de qué tipo de actores partidarios sean los que incidan en los cambios.

Apuntes y desafíos a futuro

Este trabajo se propuso explorar los discursos sobre la descentralización en actores del sistema político uruguayo, para identificar diferencias entre actores pertenecientes a diferentes partidos políticos y niveles de gobierno. Tal como se mencionó en un principio, se trató de un estudio de caso generador de hipótesis. No es posible generalizar los resultados a todos los actores del sistema político. Simplemente son útiles para establecer hipótesis en próximos estudios con objetivos similares. En este sentido, resulta pertinente dejar planteada una serie de cuestiones a tener en cuenta a futuro en esta línea de investigación.

En primer lugar, es necesario reconocer que las variables seleccionadas (partido político y nivel de gobierno) han sido útiles para delinear, muy *grosso modo*, las diferencias discursivas. No obstante, el hallazgo más relevante, -y quizás el único, aunque suficiente dado el carácter exploratorio de este trabajo-, sea que ambas variables no son suficientes para comprender las mediaciones existentes en la construcción de los discursos sobre la descentralización. Las diferencias internas en cada variable alertan sobre dicha insuficiencia y ponen sobre la mesa el desafío de encontrar otras que ayuden a la comprensión.

Respecto a la pertenencia partidaria, se destaca que las visiones no son homogéneas al interior de los partidos. En cada partido político se encuentran diferentes discursos sobre la descentralización. En la línea del marco teórico de referencia, las diferencias discursivas pueden dar cuenta de que incluso existen diferentes ideas sobre el desarrollo y el rol del Estado en cada partido. Este es un aspecto relevante, dado que será necesario encontrar otras variables, más allá de la pertenencia partidaria, para poder entender cómo se construyen tales discursos.

Por su parte, el nivel de gobierno en el que se desempeñan los actores tampoco es suficiente para comprender la construcción discursiva. De todas formas, existe una tendencia a que los actores de nivel nacional y departamental tengan preocupaciones por cuestiones de eficiencia y eficacia, así como que todos los actores del nivel local –en diferentes grados- tengan preocupaciones de involucramiento ciudadano. No obstante, existen matices muy marcados, e incluso visiones muy diferentes entre actores del mismo nivel de gobierno. Prueba de ello es la visión desarrollista que se presenta en el nivel ejecutivo departamental del PN o la visión instrumental que se presenta en los alcaldes del PC.

La insuficiencia en las variables seleccionadas lleva a considerar que, en futuros estudios, sería conveniente –también deseable- incorporar otras variables de corte. Si bien sería necesario realizar una revisión más profunda de la literatura, se puede dejar constancia que variables como sector partidario, rol dentro del partido, trayectoria y expectativas, o incluso sociodemográficas podrían ser útiles para poder comprender cómo se definen los discursos. ¿Se explican las diferencias intrapartidarias por pertenencia a sectores?, ¿es diferente el discurso de los actores con cargos de gobierno?, ¿es igual la visión entre quienes inician su carrera política y quienes tienen una trayectoria consolidada?, ¿de qué manera se condicionan los discursos por las ambiciones a corto y largo plazo?

Más allá de estas preguntas, el desafío más relevante se encuentra en cómo trasladar estas cuestiones a la construcción de un marco cognitivo que presente a las ideas como variable explicativa central para comprender los cambios institucionales que han marcado el proceso de descentralización en nuestro país y explorar opciones futuras. Este trabajo ha mostrado que queda mucho camino por recorrer y mucha fundamentación empírica para acumular. No solo se trata de encontrar variables que permitan dar cuenta de las mediaciones discursivas sino de encontrar una metodología útil para asociar los discursos con las ideas, no solo a nivel político y programático, sino también a nivel filosófico.

Bibliografía

Aibar, J; Cortés, F; Martínez, L; Zaremberg, G. (2013) *El helicoide de la investigación: metodología en tesis de ciencias sociales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Aguirre, M (2005) *Frente Amplio. "La admirable alarma de 1971". Historia y documentos.* Ediciones Cauce. Montevideo.

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

Altman, D (2005) "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", en *Política y Gobierno, vol. XII, núm. 2, 2005, pp. 203-232.* Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México

Arocena, J. (2008) "Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay" en *Los nuevos gobiernos locales: la nueva institucionalidad y su incidencia en el desarrollo local.* Montevideo: Cuadernos para el Desarrollo Local. Programa para el Desarrollo Local ART. Año 1, Nº 1 (pp. 17-35)

Barrán, J (1986) *Batlle, los estancieros y el imperio británico.* Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

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

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

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

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

Caetano, G y Rilla, J (2005) *Historia contemporánea del Uruguay: de la colonia al siglo XXI.* Fin de Siglo. Montevideo.

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

Carrión, F. (2003), "La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada", en *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina.* FLACSO Ecuador – OEA – Parlamento Andino (15 -45)

Charbonnier, B y De Sierra, G (1993) "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.* Trilce, Montevideo.

Charbonnier, B y Pérez, M (1992) "Posicionamiento público de los actores políticos sobre CCZ, participación y descentralización municipal (1990-1992)", en *Serie Investigaciones N°100.* CIEDUR. Montevideo.

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

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

Cunill Grau, N (2000) "Responsabilización por el control social", en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana.* CLAD, BID. Eudeba. (269-328)

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

De Sierra, G (1989) *Los problemas de la democratización: ¿hacia dónde vamos?* CIEDUR. Montevideo.

Durán Martínez, A (2008) "La descentralización administrativa y el Partido Nacional: Martín C. Martínez y el artículo 100 de la Constitución de 1918", en *Estudios de derecho público. Vol. 2.* Mastergraf. Montevideo.

Equipo Consultores (1988) "Opinión de los parlamentarios uruguayos sobre la organización territorial del estado", en *Cuadernos del Claeh Año 13, no.45-46.* Montevideo.

Evans, P (2010) "Construyendo Estados que potencien las capacidades de su población", en *Revista de la Universidad Externado de Colombia.* Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.

Evans, P y Heller, P (2013) "Human development, state transformation and the politics of the developmental state", en Stephan Leibfried (ed) *The Oxford Handbook of Transformations of the State.* Oxford.

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

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

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

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

Freeden, M (2013) *Ideología. Una brevísima introducción.* Ediciones de la Universidad de Cantabria: Santander.

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

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

Frente Amplio (1989) *Bases programáticas para el gobierno departamental. Documentos/6.* Montevideo.

Foucault, M (1999) *El orden del discurso.* Fábula Tusquets, Barcelona.

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

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

Gaitan, F (2014) "Auge, Ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina", en *Colección Documentos de Proyectos CEPAL.* Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Garcé, A (2015) "El Institucionalismo Discursivo como oportunidad. La Ciencia Política latinoamericana y el estado del arte de la literatura sobre el poder político de las ideas", en *Política y gobierno, vol. XXII, num. 1.* (pp. 199-226)

Garcé, A y Yaffé, J (2014) *La era progresista: hacia un nuevo modelo de desarrollo.* Fin de Siglo: Montevideo.

Gerring, J (2007) "Case study", en Boix, C y Stokes, S (eds) *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press. Oxford.

Goldfrank, B (2002) "The Fragile Flower of Local Democracy:A Case Study of Decentralization/Participation in Montevideo", en *Politics & Society. Vol. 30. Núm. 1.*

Guerrero, N; Vega, J (2015) "Reflexiones teóricas sobre discurso político e ideología: un análisis preliminar de las políticas de emprendimiento del gobierno de Piñera (Chile 2010-2014)", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 24, num. 2.* Instituto de Ciencia Política. FCS-UDELAR.

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

Jessop, R (2008) *El futuro del Estado Capitalista.* Madrid: Los libros de la Catarata.

Jiménez de Aréchaga, J (1947) *La Constitución Nacional. Tomo VII.* Medina. Montevideo.

Laclau, E y Mouffe, C (2004). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de laBdemocracia.* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Lombardi, M y Papadoupulos, J (1989) "Los sentidos de la descentralización", en *Ensayos sobre el Uruguay de los 80: actores, situaciones e intereses Montevideo.* CIESU. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

López Burián, C (2005) *Republicanos y liberales. El debate sobre la ciudadanía en el nacimiento de la democracia uruguaya (1916-1917).* Tesis de Maestría en Ciencia Política. Edición 2004/2005. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Magri, A (1991) "Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en materia municipal", en Laumaga, M (coord.) *La geografía de un cambio: política, gobierno y gestión municipal en Uruguay.* ICP-UDELAR. Banda Oriental, Montevideo.

Magri, A (2010) "Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía", en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. Año 1. Núm. 2. Segundo Semestre.* Instituto Chileno de Estudios Municipales. Universidad Autónoma de Chile.

Martins, D (2016) "La descentralización territorial, anhelo del partido nacional consagrado en la Constitución de 1918", en *La Constituyente de 1916. Fundación de la democracia.* Ediciones de la Plaza. Montevideo.

Mayntz, R (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista del CLAD, num 21.*

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

Menkelbaan, J (2015) *Experimentalist sustainability governance: jazzin up environmental blues?* Pubic participation and climate governance working paper series. University of Lapland.

Midaglia, C y Antía, F (2007) "El sistema de bienestar uruguayo :entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social", en *Estado Benefactor y políticas sociales.* Biblos. Buenos Aires (pp. 21-48)

Midaglia, C; Antia, F; Castillo, M; Fuentes, G (2013) "La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol 22, num 2.* Instituto de Ciencia Política. FCS-UDELAR.

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

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

Narbondo, P (2004) "El papel del Estado en las propuestas programáticas de los partidos para la elección nacional de 2004", en *La política en el umbral del cambio.* ICP. FCS-UDELAR. Ediciones de la Banda Oriental: Montevideo (pp. 149-154)

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

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

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

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

OPP (2008) *Memoria Anual 2007.* Disponible en http://www.opp.gub.uy/images/Memoria_2007.pdf

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

Panizza, F (1990) *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay Batllista.* Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Papadopulos, J y Lomardi, M (1989) "Los sentidos de la descentralización en Uruguay", en Mazzei, E (comp) *Ensayos sobre el Uruguay de los 80. Actores, situaciones e intereses.* CIESU. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. (11-38)

Partido Nacional (1985) *Documentos sobre el proyecto de descentralización y acondicionamiento territorial del Partido Nacional.* Directorio del Partido Nacional.

Pendolf, M (2000) "Descentralización y mercado en América Latina", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia, num 16.* Caracas.

Pereira Da Silva, F (2013) "Democracia e refundacao", en Gaitán, F y Del Río, A (orgs) *Institucioes, politica e desenvolvimento. América Latina frente ao século XXI*. Editora CRV. Curitiba.

Pérez Piera, A (1988) "Hacia la transformación del régimen local uruguayo", en *Cuadernos del Claeh Año 13, no.45-46*. Montevideo.

Pirez, P (2002) Descentralización y gobierno local. *VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas*

Pivel Devoto, J (1990) "Los partidos uruguayos y su historia", en Caetano, G y Rilla, J. *Los partidos uruguayos y su historia 1: el siglo XIX*. FCU. Montevideo.

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

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

Ragin, C (1987) *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. University of California Press. Los Ángeles.

Rivas, P (2005) *La descentralización en Uruguay a partir de la Reforma Constitucional de 1997. El rol del Partido Nacional*. Tesis de grado. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Rivoir, A (2000) "Nuevas formas de gestión local: redes y gobernancia. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo", en *Informe Final del Concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, politica y conflictos sociales*. Programa Regional de Becas CLACSO. Buenos Aires.

Rosenfeld, A (1994) *Los gobiernos locales en América Latina*. Biblioteca virtual TOP.

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

Sabel, C y Zeitlin, J (2012) "Experimentalist governance", en David Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*

Schmidt, V (2008) "Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse", en *Annual Review of Political Science, vol 11*. Columbia University.

Sen, A (2000) *Desarrollo y libertad*. Planeta. Barcelona.

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

Vennesson, P (2008) "Case study and process tracing: theories and practices", en Della Porta y Keating, M (eds) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective.* Cambridge University Press, Cambridge (pp. 223-239)

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

Veneziano, A (2009) Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente. Montevideo: Orbe

Veneziano, A (2012) "Los dos paradigmas de la descentralización" en Revista Universitaria de Estudios Territoriales Pampa. AUGM.

Zurbriggen, C (2011) "Gobernanza: una mirada desde América Latina", en *Perfiles Latinoamericanos, num 38* (39-64). Distrito Federal, México.

Zurbriggen, C y Milanesi, A (2009) "La reforma del Estado bajo el gobierno progresista: descentralización y participación ciudadana", en *Encrucijada 2009. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2007-2008.* ICP-UDELAR. Fin de Siglo

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

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

Anexo- Pauta de entrevista

Dimensiones	Indicadores	Preguntas
1. General		1.1 ¿Qué expectativas tenía antes de asumir el cargo de [...]? 1.2 ¿Cuáles han sido los aspectos prioritarios de su gestión al frente de [...]? 1.3 ¿Qué es descentralizar?, ¿es conveniente? 1.4 ¿A qué se refiere con transferencia/delegación/distribución?, ¿qué es lo que se transfiere/delega/distribuye?
2. Gestión	Objetivos de la gestión	2.1 ¿Por qué se debe descentralizar la gestión? 2.2 ¿Cuáles son los beneficios de descentralizar?, ¿quién gana?
	Rol del gobierno local	2.3 ¿Qué rol deben jugar los gobiernos departamentales en un sistema descentralizado?, ¿y los gobiernos locales?
3. Participación	Rol de la ciudadanía	3.1 ¿Cuál es el papel que juegan los ciudadanos en un sistema descentralizado? 3.2 ¿Cuál es el alcance que debe tener la participación?, 3.3 ¿qué pueden aportar los gobiernos locales al respecto?
	Objetivos de la participación	3.4 ¿Para qué debería haber participación ciudadana?, ¿qué le aportaría la participación a las políticas públicas locales? 3.5 ¿Qué es más importante, la legitimidad o los resultados de las políticas? 3.6 ¿Cuáles son los beneficios de la participación ciudadana? 3.7 ¿Cuáles son los mecanismos más apropiados para introducir la participación ciudadana?

Anexo- Formulario de encuesta

***1. Nivel de gobierno en el que desempeña funciones (No preguntar)**

1- Gobierno Departamental
2- Gobierno Municipal

***2. ¿Qué expectativas tenía usted antes de asumir el cargo que desempeña actualmente? (nombre hasta dos expectativas)**

ABIERTA- Expectativa 1
ABIERTA- Expectativa 2

***3. ¿Cuáles han sido los aspectos prioritarios de su gestión? (Nombre hasta tres aspectos)**

ABIERTA- Prioridad 1
ABIERTA- Prioridad 2
ABIERTA- Prioridad 3

***4. ¿Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo?**

1- La descentralización es relevante porque permite que la gestión de los servicios locales sea más eficiente que en un sistema centralizado.
2- La descentralización es relevante porque permite a los ciudadanos estar más cerca del gobierno e incidir en las decisiones.

***5. ¿Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo?**

1- Lo principal en un proceso de descentralización es que el gobierno local tenga funciones bien definidas para cumplir.
2-Lo principal en un proceso de descentralización es que el gobierno local pueda recaudar recursos para cumplir sus funciones
3- Lo principal en un proceso de descentralización es que el gobierno local tenga poder de decisión sobre cómo cumplir sus funciones.

***6. ¿Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo? [Elija hasta dos opciones]**

1- Los gobiernos locales son importantes porque complementan los servicios que ofrece el gobierno departamental
2- Los gobiernos locales son importantes porque crean espacios para que los ciudadanos decidan sobre las políticas
3- Los gobiernos locales son importantes porque los ciudadanos pueden hacer trámites en ellos
4- Los gobiernos locales son importantes porque están en contacto con los vecinos y conocen lo que estos necesitan

***7. Algunos autores señalan que con la descentralización se corre el riesgo de generar más gasto público, dado que crear nuevos niveles de gobierno implica agrandar el Estado. ¿Cuán de acuerdo está con dicha afirmación?**

1- Muy de acuerdo
2- De acuerdo

3- Ni de acuerdo ni en desacuerdo
4- En desacuerdo
5- Muy en desacuerdo

***8. Algunos académicos señalan que crear más niveles de gobierno implica crear más burocracia, dado que se genera un escalón más entre el ciudadano y quienes pueden decidir. ¿Cuán de acuerdo está con dicha afirmación?**

1- Muy de acuerdo
2- De acuerdo
3- Ni de acuerdo ni en desacuerdo
4- En desacuerdo
5- Muy en desacuerdo

***9. ¿Cuál es la actividad más importante de un gobierno local?**

1- Bacheo
2- Facilitar acceso a trámites municipales
3- Crear mecanismos de participación ciudadana
4- Limpieza
5- Poda de árboles
6- Actividades culturales
7- Promover cooperación entre organizaciones de la comunidad
8- Otro (Por favor especifique)

***10. A continuación se presentan algunos beneficios de la descentralización. ¿Cuáles son para Ud. los más importantes? (Elija hasta tres en orden de importancia)**

1- Gracias a la descentralización se promueve la cultura cívica y la comunidad se integra
2- Gracias a la descentralización se toman decisiones más cerca de los ciudadanos
3- Gracias a la descentralización los servicios son provistos de forma eficaz
4- Gracias a la descentralización los ciudadanos inciden en las decisiones
5- Gracias a la descentralización se acercan representantes y representados

***11. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?**

1- Los gobernantes son quienes deben tomar las decisiones, por algo los ciudadanos los votaron
2- Los ciudadanos son quienes deben tomar las decisiones, son ellos quienes se ven afectados por las decisiones.

***12. ¿Cuál es la etapa del proceso de gestión más propicia para que los ciudadanos participen?**

1- Identificar los problemas
2- Diseñar las soluciones
3- Ejecutar las soluciones
4- Evaluar las soluciones una vez ejecutadas

***13. ¿Cuál debe ser el principal rol de los ciudadanos en la gestión?**

1- Informar a los gobernantes sobre los problemas para que estos decidan las soluciones
2- Recibir información sobre qué hace el gobierno y cómo lo hace
3- Decidir las soluciones que debe tomar el gobierno

***14. ¿Cuál de los siguientes ámbitos de participación es el más funcional a la descentralización?**

1- Reuniones informativas
2- Consejos de participación
3- Audiencias públicas
4- Presupuestos participativos
5- Otro (Por favor especifique)

***15. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?**

1- Las mejores políticas son aquellas que se implementan más rápido y con menores costos
2- Las mejores políticas son aquellas que cuentan con el apoyo de la mayoría de los ciudadanos

***16. Algunos autores afirman que con la descentralización se pueden generar diferencias entre ciudadanos, dado que existen ciudadanos que están en mejores condiciones que otros para participar (tienen más tiempo, más interés, más capacidad, etc) ¿Cuán de acuerdo está con dicha afirmación?**

1- Muy de acuerdo
2- De acuerdo
3- Ni de acuerdo ni en desacuerdo
4- En desacuerdo
5- Muy en desacuerdo

***17. Algunas personas sostienen que con la descentralización se corre el riesgo de que los partidos políticos coopten los espacios de participación ciudadana. ¿Cuán de acuerdo está con dicha afirmación?**

1- Muy de acuerdo
2- De acuerdo
3- Ni de acuerdo ni en desacuerdo
4- En desacuerdo
5- Muy en desacuerdo

***18. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?**

1- Gracias a la participación, los ciudadanos pueden identificar a los responsables de los errores y aciertos en la gestión
2- Gracias a la participación, los ciudadanos pueden sentirse responsables de los errores y aciertos en la gestión.

***19. ¿Desea realizar algún comentario o sugerencia acerca de este cuestionario?**

ABIERTA

***20. Partido político al que pertenece (No preguntar)**

1- Partido Colorado
2- Partido Nacional
3- Frente Amplio
4- Partido de la Concertación