

Serie

DOCUMENTOS DE TRABAJO

La propuesta descentralizadora y los cambios
en la matriz de participación : elementos
para la reflexión

Adela Claramunt Abbate

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 12

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

DTS

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

LA PROPUESTA DESCENTRALIZADORA Y LOS
CAMBIOS EN LA MATRIZ DE PARTICIPACIÓN:
ELEMENTOS PARA LA REFLEXIÓN.

Prof. Adela Claramunt Abbate.

Facultad de Ciencias Sociales.
Departamento de Trabajo Social.
Documento de Trabajo nº 12.

INDICE.

- I. Introducción
- II. Políticas Públicas centralistas - Actores Sociales de tipo Corporativo.
- III. La emergencia de nuevos actores: las Comisiones Vecinales.
- IV. La apuesta Descentralizadora: una nueva forma de Democracia y de Participación.

Los argumentos a favor de la descentralización.

Diferentes concepciones de la descentralización.

La descentralización "democratizante" supone...
- V. Límites y riesgos de la descentralización.
- VI. Reflexiones finales.
- VII. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN.

Este trabajo presenta, en primer lugar, una panorámica de la matriz de participación dominante configurada en nuestro país en su peculiar proceso histórico, así como los cambios fundamentales sufridos por ésta, con el quiebre institucional que significó la dictadura militar y el posterior proceso de redemocratización. Posteriormente, el análisis se introduce en la propuesta descentralizadora y los cambios que ésta coloca en la matriz participativa "tradicional", arribando a algunas interrogantes sustantivas para pensar las "nuevas" propuestas, así como sus impactos en los actores sociales.

La elaboración de este trabajo se enmarca en la intencionalidad de profundizar en el planteamiento de preguntas que sirvan de insumo para la investigación que se propone efectuar quien suscribe, como parte de la tesis de Maestría. Parece necesario indicar que por esto mismo, éste no pretende ser un documento conclusivo, dado que busca abrir nuevas y más precisas preguntas, a partir de la posibilidad de pensar la descentralización en un momento histórico en que ya se ha caminado un trecho significativo para visualizar esta propuesta con un sentido crítico más agudo que en los inicios de su implementación en diferentes países de latinoamérica.

Es necesario especificar que a través de la mencionada tesis se estudiará - en el proceso de descentralización del departamento de Montevideo que se inicia en 1990- algunas experiencias significativas de cogestión de servicios y programas sociales, entre el agente estatal y diferentes actores de la sociedad civil (comisiones vecinales). Se indagará en estos programas descentralizados, los impactos que este tipo de políticas públicas, generaron en la modalidad de participación adoptada y en el perfil de los actores colectivos involucrados, así como el carácter y significado dado a la cogestión. Esto lleva a que este documento tienda a pensar el tema propuesto, sobre todo desde las repercusiones en los actores de la sociedad civil.

El interés por esta temática proviene fundamentalmente de la constatación a nivel académico como político, que la asociación entre programas descentralizados y participación, no ha sido suficientemente problematizada y por lo tanto, son escasos los estudios que abordan en profundidad las características, perfil y transformaciones de los actores comunitarios coparticipantes en estas

políticas. Por otra parte, se entiende que el tema reviste especial significación desde el punto de vista político y urbano en un país como Uruguay, históricamente centralista y donde la participación tradicional, ha estado vinculada a otras esferas, especialmente al ámbito de las relaciones capital-trabajo y no a lo territorial o a lo local urbano.

La experiencia descentralizadora comienza fundamentalmente por el municipio de Montevideo y su trayectoria aparece aún como incipiente; la descentralización en Uruguay no es un tema de agenda política -no se trata de un país federado- aunque se lo ha tomado en cuenta, pero en forma "residual", en la reciente reforma constitucional. Este estudio se introduce en un área temática que resulta polémica y relevante a nivel internacional y que sin duda, tiene sus repercusiones en el sistema democrático. Se ubica en la polémica respecto a la redefinición del papel del Estado y sus relaciones con la sociedad civil, así como en los cambios en el enfoque del desarrollo económico y social. En este marco se instala el dilema de la participación, la autogestión de servicios y el ejercicio democrático territorial, a través de los contralores ciudadanos frente al Estado.

II. POLÍTICAS PÚBLICAS CENTRALISTAS - ACTORES SOCIALES DE TIPO CORPORATIVO.

El Uruguay se ha caracterizado "por una continuidad democrática y estabilidad política, excepcionales en América Latina, hasta 1973¹. Tradicionalmente el sistema político estuvo sustentado en el desempeño de los partidos políticos y organizaciones corporativas o semi-corporativas de la sociedad civil (sindicatos, gremio empresarial, movimiento estudiantil) las cuáles a su vez, mantenían importantes vinculaciones con el sistema de partidos. En este sentido correspondió a los partidos políticos un rol similar al que caracterizó históricamente a los partidos políticos europeos".²

¹ Un antecedente de cambio en la institucionalidad política se verificó en 1933 el que ha sido calificado de Golpe de Estado de carácter cívico-militar y se extendió hasta 1942, no revistiendo las mismas características de "quiebre" de la institucionalidad del Golpe de Estado de 1973. Este significó la suspensión de las reglas de juego democrático y un importante nivel de represión.

² Midaglia, C.: "Las formas de acción colectiva en Uruguay". CIESU. Montevideo. 1992. Pag.11.

Los actores y las formas de relacionamiento corporativas que se han desarrollado en Uruguay, si bien comparten algunos de sus aspectos, no se ajustan estrictamente a la definición de corporativismo planteada por P.C. Schmitter: "El corporativismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos".³

Las diferencias del caso uruguayo, se encuentran vinculadas fundamentalmente, con el sistema político representativo consolidado, el que estuvo mediatizado por los partidos políticos, de tipo "catch all", es decir que actuaron como articuladores de una multiplicidad de fracciones sociales, que daban cuenta de una amplia y contradictoria gama de intereses.

Esta modalidad de representación se vio favorecida por la ausencia de vínculos estrictamente orgánicos entre los partidos y los actores sociales representantes de demandas sectoriales y corporativas. Se produjo así una incorporación efectiva en el ámbito político, de intereses diversos, los que pudieron ser contemplados por la puesta en práctica de mecanismos de negociación. Esto permitió que la actuación política contara con un amplio respaldo y legitimidad ciudadana.

La matriz de participación así configurada, está estrechamente ligada a las formas en que se constituyó nuestro Estado y a las modalidades que adquirió su desarrollo económico. Se trataba de un Estado Benefactor que permitió bajos niveles de desigualdad de la ciudadanía, atendiendo las demandas por redistribución y distribución.

Es en las tres primeras décadas del siglo XX que se constituye el proceso fundacional de la ciudadanía uruguaya en sus dimensiones sociales y políticas. Así los años 30 constituyen un mojón

³ Schmitter, P.C.: "¿Continúa el siglo del corporativismo?" en "Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el Mercado". Schmitter y Lehbruch (coordinadores) Alianza Editorial. México. 1992. Pag. 17.

en la historia uruguaya donde el Uruguay "moderno" ya se ha configurado. La idea de nación era la idea de democracia, de acuerdo republicano, donde el estado era una esfera privilegiada y la sociedad no ambientaba hegemonías, sino la poliarquía. Se trataba del equilibrio, del "más o menos" o del "impulso y freno" planteado por Real de Azúa⁴.

Estos rasgos tienen sus raíces en los procesos desarrollados en años anteriores, así en la década del 20 se habían implementado (...) "una serie de medidas que crearon un estado asistencial, providente y anticipador de demandas."⁵ Y específicamente es en las administraciones de José Batlle y Ordoñez donde se construye un estado interventor en el diseño de las políticas sociales.

Desde 1911 este estado había crecido en forma notoria, con una importante ampliación de sus funciones burocráticas, así como la estructura de servicios y de producción a su cargo. Podría decirse que antes de anticiparse a las demandas de justicia social, el estado trató de formalizar los grupos que pudieran corporizarlas; era una lógica política que procuraba "crear" una sociedad, y a partir de allí crear una necesidad cuya satisfacción consolidara una sociedad alternativa a la tradicional.⁶

En este mismo período se sentaron las bases para la consolidación de un régimen político democrático con pautas de representación ciudadana progresivamente universales. "Estableciéndose una noción de ciudadanía "integral" producto de la simultaneidad en el reconocimiento jurídico y extensión de los Derechos Políticos y Sociales, con un rol protagónico de los partidos políticos, tanto en la toma de decisión como en la canalización de la "cuestión social".⁷

En 1930 estaban claramente consolidados los partidos y el estado como factores centrales de la política uruguaya, manifestando su preeminencia sobre una (...) "sociedad civil débil, sin impulsos

⁴ Real de Azúa, C.: "El impulso y su freno". EBO. Montevideo. 1964.

⁵ Filgueira, F.: "Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista". En "El largo adiós al país modelo". Edit ARCA. Montevideo. 1994. P.11.

⁶ Seguimos aquí los planteos de F. Filgueira en el trabajo citado.

⁷ Castellano, E.: "Uruguay: un caso de "Bienestar de Partidos". En artículo síntesis de Monografía final de la Licenciatura de Ciencia Política". Montevideo. 1995. P.1.

propios demasiado vigorosos, expresión de una economía capitalista insuficientemente desarrollada y tensionada."⁸

Se perfilaba de esta manera, un peculiar "Estado de Bienestar", como hemos dicho: estatista, anticipatorio y paternal, donde el sistema político se irá conformando como un intermediario en el sistema redistribuidor de ingresos. Las políticas públicas de este estado social eran de alcance general, pero su aplicación se tornó parte de prácticas clientelísticas de los partidos políticos, sus fracciones y sus líderes.

Se identifica así en Uruguay, en el ámbito de las políticas públicas, una pauta centralista; esta implica un modelo intervencionista por parte del Estado, y favorece una determinada matriz de participación y de generación de actores sociales de tipo corporativo, donde las arenas de participación tienen un carácter institucional o semi-institucional.

Desde una perspectiva histórica se podría afirmar que tradicionalmente, la democracia uruguaya se ha caracterizado por ser de carácter nacional y plural; asentada sobre ciertos actores que atraviesan el territorio en su globalidad, por lo que sus bases no son de carácter territorial sino funcional, donde lo local no tiene un lugar significativo.

En esta pauta centralista los temas de la agenda política son de carácter nacional y sectorial, reforzando o generando actores y construyendo ciudadanía, que suscribe este tipo de democracia: sindicatos y organizaciones de empresarios. "El país se ha hecho, en efecto, en régimen de pluralidad, sin primacías netas, con fórmulas que pudieron tener la virtualidad hegemónica de las experiencias batllistas, pero que pasaron siempre por el arreglo, los compromisos políticos y una procesalidad participativa y negocial".⁹

Son estas características históricas la que hicieron del Uruguay -fundamentalmente hasta la década del 50- una sociedad "amortiguadora", de acuerdo a como la llamó Real de Azúa, atendiendo al

⁸ Caetano, G. Y Rilla, J.: "Historia contemporánea del Uruguay". Editorial Fin de Siglo. Montevideo. 1994. P.153.

⁹ Lanzaro, J.L.: "Sindicatos y sistema político: Relaciones corporativas en el Uruguay 1940-1985". FCU. Montevideo. 1986. Pag.9.

"régimen de conciliación" y las modalidades "moderadas" que identifican nuestros procesos participativos, y las formas de relacionamiento entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil.

Por otro lado, las figuras corporativas "no sirvieron para lesionar la autonomía de los trabajadores y los controles que se ejercieron por esta vía, tuvieron -al igual que los demás mecanismos vernáculos de dominación- una impronta democrática".¹⁰

Esta clave de moderación se irá modificando paulatinamente en el correr de la década del 60, conjuntamente con los cambios socioeconómicos y políticos que hablan de una situación de crisis que se profundiza. Pero los actores de corte semicorporativo permanecen, los sindicatos empiezan a remontar sus manifestaciones particularistas, fundan una central unitaria y ocupan un lugar en la oposición, redefiniendo su acción corporativa.

En términos generales el caso uruguayo podría incluirse en el género del corporativismo democrático, preponderantemente "societal", "liberal" -donde las organizaciones corporativas son autónomas y de alguna manera "penetran" el Estado-, con una trama de "pluralismo corporativo" o semi-corporativo. No obstante ello, la participación social que caracterizó a nuestro país, al menos hasta el Golpe de Estado de 1973, no fue ajena a la lógica de la acción política, en el sentido de que los sujetos colectivos -sindicatos, organizaciones de empresarios- no aparecen como independientes, tanto del Estado como de los partidos políticos, con los que mantuvieron ciertos nexos; cuestión que pareció ser compartida por la mayoría de los actores protagónicos.

En la década del 70 los diseños de corte keynesiano se resquebrajan y los nudos en el funcionamiento del Estado y sus trabas en la relación con la sociedad, hablan de la ineficiencia del tejido burocrático para la gestión de las necesidades sociales. En este marco de crisis del Estado de Bienestar, es que se inscribe el quiebre institucional de 1973, el que vino a establecer la veda política y la clausura sindical. Las modalidades participativas anteriores se modificaron, emergiendo grupos marcados por la distancia con la esfera estatal.

¹⁰ Lanzaro, J.L.: IBID. Pag. 24.

La dictadura militar posibilitó la efectivización de la reforma presupuestal disminuyendo el gasto público social unido a la búsqueda de una reducción de las demandas populares. Esto resintió la calidad y el nivel de los servicios y prestaciones sociales y deterioró las condiciones de vida de las grandes mayorías. Sin embargo, el gobierno de facto no introdujo cambios sustantivos en los lineamientos económicos y sociales en lo que se refiere a los esfuerzos para liberalizar la economía y establecer nuevos criterios de articulación estado-mercado.¹¹

Una vez transitado el período dictatorial y a pesar de que se restaura en gran medida el modelo socio-político anterior, se visualizan cambios en la esfera participativa. La ciudadanía se muestra proclive -en un esfuerzo por enterrar el modelo político autoritario- a patrones de comportamiento que aseguren un control más directo sobre las élites políticas y el Estado. Se generan nuevos movimientos, nuevos actores, de los que todavía no se conoce su fortaleza.

III. LA EMERGENCIA DE NUEVOS ACTORES: LAS COMISIONES VECINALES

En las fases finales de la dictadura militar en el Uruguay, en los comienzos de la década del 80, aparecen o se reactivan, una serie de prácticas colectivas, de carácter territorial-local (entre las que se encuentran las comisiones vecinales), con la finalidad de enfrentar el deterioro ocasionado en los niveles de vida, por el desarrollo de un modelo económico que insinuaba la instalación de medidas de corte neo-liberal.

Las reivindicaciones de estos "nuevos" actores se ubican en un plano intermedio entre lo considerado estrictamente público y lo privado; entre ellas podemos identificar algunas preocupaciones que aparecen como más significativas: identidad sexual, generacional, cultural; vecindad, la ciudad y su entorno físico y el respeto por los derechos humanos. Estas demandas son consideradas como significativamente diferentes a las tradicionales, especialmente en lo que respecta a sus contenidos, los que encierran valores tales como: igualdad, autonomía, ayuda mutua, que llevan aparentemente a nuevas formas de identidad y de sociabilidad.

¹¹ Se toman aquí aportes de la profesora Carmen Midaglia, consignados en su tesis de doctorado (material inédito).

En lo que respecta a sus modalidades organizativas, estos actores se caracterizaron por no requerir importantes estructuras para manifestarse y concretar sus tareas. Sus formas organizativas de baja institucionalización, dieron lugar a especulaciones en torno a su capacidad de generar modos alternativos al modelo burocrático, así como formas de accionar claramente diferenciadas de las tradicionalmente conocidas.

Así las relaciones con el Estado de buena parte de estos actores de la sociedad civil, especialmente en el periodo dictatorial, se plantearon en términos de fuertes enfrentamientos, enfatizando su carácter "extraestatal". Cuestión que se revertirá paulatinamente con la restauración democrática, dando paso a modalidades que reincorporaron elementos de negociación.

"En el proceso uruguayo de redemocratización, si bien es claro que primó un carácter claramente restaurador, la sociedad civil ha dado también muestras de cambios en varias esferas en la última década. Dichos cambios -que en muchos casos corresponden al debilitamiento que ha sufrido el Estado en tanto prestador de servicios- han afectado diversos niveles que van desde la cultura política, la negociación laboral, las formas participativas que asumen diversas organizaciones de la sociedad civil, a la redefinición de los límites entre la esfera pública y la privada. Entre estas transformaciones, el crecimiento en el número de organizaciones barriales en general, y de comisiones vecinales en particular, que funcionan en la capital, puede analizarse como otro indicador de este proceso." ¹²

A finales de la década de los 80 parece existir una clara predisposición a agruparse para resolver las problemáticas barriales más acuciantes. Este tipo de asociaciones tiene una larga tradición, especialmente en la sociedad montevideana, pero es a partir del período 85-88 que comenzaron a ser objeto de debate en la esfera política y a tener mayor visibilidad pública.

Las Comisiones Vecinales o de Fomento Barrial constituyen en la actualidad "núcleos locales de interés y solidaridad, generados en torno al barrio o bien nucleadas en unidades de tipo residencial territorial más o menos extendidas"[...]" que no están excluidas necesariamente de la cuestión de la

¹² González, M.: "Las redes invisibles de la ciudad". CIESU. Montevideo. 1992. Pag. 52.

ciudadanía. Por lo menos en el sentido de llegar a cumplir, eventualmente, ciertas funciones de representación ciudadana a nivel local o territorial".¹³

Estas formas de representación de intereses de carácter territorial se distinguen de otras de carácter funcional, como las que remiten al área de lo laboral, y de las identidades formadas en torno a la esfera político-partidaria.

En muchos casos, su emergencia o fortalecimiento estuvo vinculada a estímulos provenientes desde el Estado. Se han generado en este sentido, nuevos actores colectivos a partir de la existencia de determinados programas sociales, en la medida en que las políticas públicas establecen reglas de juego y asignan incentivos y recursos específicos que la población tiene interés en aprovechar.¹⁴

La burocracia pública se modifica escasamente y con lentitud en su relación con las crecientes demandas sociales. Pero el Estado actúa en buena medida como propulsor de actores sociales, muchas veces en relación directa con su inoperancia u omisión en la prestación de servicios de carácter colectivo. Así lo enfatiza R. Cardoso (...) "la existencia de planos públicos con fines sociales hace que los Estados contemporáneos, por más antipopulares que puedan ser (y frecuentemente lo son) implementen políticas sociales globales que crean expectativas de demanda".¹⁵

En general podría afirmarse, que los actores locales a los que hacíamos referencia en párrafos anteriores y las políticas públicas que han influido en su difusión, comparten la necesidad de superar las modalidades actuales del desarrollo y la modernización de las sociedades a partir del legado de Estados de Bienestar, con sus aspectos positivos y negativos. Las nuevas apuestas parecen confluir en la búsqueda de ámbitos participativos alternativos, así como, de modificaciones en los espacios socio-políticos, dando lugar a nuevos actores, respecto a los que cabría preguntarse si podrán hacerse cargo de procesos de cogestión de las políticas públicas.

¹³ Filgueira, C.: introducción de "Las redes invisibles de la ciudad". IBID. Pag. 13.

¹⁴ Pierson, P.: "When effect becomes cause. Policy feedback and political change", en revista World Politics, vol.45. No.46. Johns Hopkins University Press.

¹⁵ Cardoso, R.: "Movimentos sociais urbanos: balanço crítico". Sociedad e Política no Brasil pos 64. Editora Brasiliense. 1983. P. 229.

IV. LA APUESTA DESCENTRALIZADORA: UNA NUEVA FORMA DE DEMOCRACIA Y DE PARTICIPACIÓN.

A partir de la década del 80 la descentralización constituyó un principio ordenador de las reformas del sector público, las que tuvieron un impacto internacional sumamente amplio, tanto en los países capitalistas avanzados como en los del mundo subdesarrollado, siendo asumida tanto por gobiernos conservadores como social-demócratas. En el caso particular de los países que salían de experiencias autoritarias -como sucedió en Uruguay y en la mayoría de los países de Latinoamérica- la descentralización ocupó un sitio privilegiado como aspecto esencial para la democratización.

También desde dicha década, se viene dando un debate significativo respecto a la descentralización del Estado, tanto desde ámbitos académicos como políticos, debate que remite al nuevo papel de los gobiernos -especialmente los municipales- en su relación con la ciudadanía. Pero la descentralización como propuesta contiene diversos antecedentes y tiene una larga trayectoria en el pensamiento liberal, así desde Tocqueville -quien sostenía la existencia de una estrecha relación entre las autonomías locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de una sociedad- las virtudes del gobierno local han sido reiteradamente enaltecidas por los liberales.¹⁶

También cuenta con defensores en el pensamiento económico conservador en la medida en que es asimilada a la idea de mercado, así como en la teoría organizacional contemporánea que postula estructuras horizontalizadas y cooperativas de gestión en lugar de estructuras jerarquizadas. En la esfera del pensamiento político, la tradición social-demócrata también dio, en el caso de los países escandinavos, espacio a la descentralización; mientras en las ideologías socialistas, la descentralización y la autogestión comunal y en la unidad de producción, conformaron propuestas de larga trayectoria, sobre todo en el marco de la crítica al modelo soviético.

"La idea de un sector público centralizado e intervencionista está, como se sabe, asociada a la tradición social-demócrata, consubstanciándose en el llamado estado Keynesiano de bienestar social

¹⁶ Se siguen aquí planteos de M.A. Melo en: "Federalismo e Política Social: las vicissitudes da descentralizacáo" en "Desafíos de la Seguridad Social, org. Filgueira C.H., Midaglia C. y Thumser J.P. Editorial Trilce. Montevideo. 1997. P.266.

de postguerra"(...) "En este tipo de intervención se acreditaba que la centralización era un requisito para la superación de problemas como la desigualdad y la pobreza"(...) "La historia de los welfare states hasta por lo menos la década del 70 representó un movimiento brutal de centralización administrativa y política, en el cual los gobiernos locales fueron progresivamente destituidos de su papel -aunque limitado- de proveedores de servicios sociales."¹⁷

Las estructuras y mecanismos nacionales de financiamiento, permitieron el desarrollo de transferencias horizontales y verticales (intergeneracionales) de la renta, lo que obtuvo legitimidad política a través de la producción de identidades y solidaridades sociales.

Este paradigma, así como el modelo de las poliarquías contemporáneas caracterizado por las instituciones representativas (como forma de organización del sector público), comenzó en la década del 70 a mostrar señales de agotamiento.

Es en este marco que se genera el consenso en relación a las propuestas descentralizadoras y la creciente valorización de los espacios de democracia directa y de formas de control y de responsabilidad social más efectivas.

Los argumentos a favor de la descentralización.

Los distintos argumentos empleados para enfatizar la necesidad de la descentralización del Estado, se basan en la identificación de una multiplicidad de factores entrelazados, entre los que podemos destacar los siguientes:

1. Factor económico: la descentralización se presenta como una respuesta a la situación creada por un modelo centralizado, que en su desarrollo es ineficiente para administrar los escasos recursos económicos destinados al gasto público social.¹⁸
2. Factor social: derivado del anterior, el crecimiento de la desigualdad socioeconómica y la obstaculización del acceso a los servicios básicos por parte de amplios sectores de la población.

¹⁷ Melo, M. A.: Op. Cit. P.267.

¹⁸ Se toman aquí elementos de los análisis efectuados por J.Borja, fundamentalmente en su libro: "Estado y Ciudad, Descentralización Política y Participación " PPU. Barcelona .1988.

La descentralización crea condiciones favorables para promover modelos de desarrollo más equilibrados y más adaptados a las necesidades sociales.

3. Factor político-administrativo: la creciente burocratización de la administración pública, así como la descalificación de la política, de los partidos y del sistema político democrático, para un número significativo de ciudadanos. En este sentido, la descentralización significa, al menos teóricamente, la ampliación del ejercicio de los derechos ciudadanos y de la autonomía de la gestión municipal. Por otro lado, se apuntaría a un afianzamiento de la democracia a través de la participación cotidiana de los ciudadanos en la gestión pública, potencializando los mecanismos que habilitan a un uso y redistribución más eficiente de los recursos públicos.
4. Factores socioculturales: en relación a éstos P. Jacobi considera que la descentralización implica un espacio significativo para la consolidación de nuevos sectores económicos y sociales y la formulación de alternativas renovadoras a nivel del relacionamiento del Estado y la sociedad, basadas en un incremento cualitativo de la participación de los ciudadanos.

"Desde una concepción de izquierda, la descentralización político-administrativa es asumida como un medio adecuado para promover la socialización de los sectores populares así como de promover transformaciones socioeconómicas".¹⁹

También desde esta perspectiva aparece la necesidad planteada por diversos sectores de afirmar la identidad local y romper con la irracionalidad que caracteriza la mayor parte de los proyectos globalizadores.

A través de la consideración de estos factores que ponen en el tapete la temática de la descentralización, se constata su relevancia en lo que hace a la democratización del Estado, en especial en el área urbana, fundamentalmente si tenemos en cuenta que en América Latina han ido en aumento las ciudades y metrópolis dirigidas por gobernantes que buscan un cambio cualitativo en la administración municipal y que han centrado su accionar en una propuesta de

¹⁹ Jacobi, P.: "Descentralizacáo Municipal e Participacáo dos cidadanos. Apontamentos para o debate". Revista Lua Nova. No.20. CEDEC. San Pablo. 1990. P. 124.

descentralización. Entre ellas se encuentra la Intendencia Municipal de Montevideo, desde la gestión iniciada en 1990.

Diferentes concepciones de la descentralización.

Diversos analistas señalan que el concepto de descentralización tiene diferentes alcances y encierra ambigüedades de acuerdo al contenido que se adjudica a estos procesos, vinculado a visiones ideológicas o a intereses diferentes. Ha sido desagregado en varias dimensiones o nociones correlativas tales como: desconcentración, delegación y devolución. En su sentido amplio y que incluye las tres dimensiones, la descentralización puede ser definida como la transferencia a nivel intragubernamental de poder decisorio sobre las esferas financiera, administrativa y programática.

"Entendida de esta manera como transferencia de poder decisorio a municipios o entidades y órganos locales, la descentralización expresa, por un lado, tendencias democratizantes, participativas y de responsabilización. Y por otro lado, expresa procesos de modernización general de la gestión pública, - en que apenas la cuestión de la eficiencia es considerada." ²⁰

Estas dos dimensiones complementarias están presentes en los procesos de descentralización, pero la importancia relativa asumida por cada una de ellas depende de la coalición política que da soporte a las reformas. Indica M.A. Melo que en el caso de coaliciones con predominio de fuerzas políticas liberales-conservadoras, se enfatizan los aspectos de eficiencia y de reducción del sector público, donde lo que se daría es una importante disminución de los recursos destinados a políticas sociales, apareciendo las élites locales como administradoras de políticas de carácter central. Por su parte en las coaliciones social-demócratas se privilegian los aspectos relativos al control social y la efectiva democratización de la gestión local.

Esta distinción de contenidos dados a la descentralización coincide en términos generales con la planteada por J.L. Coraggio quien distingue la existencia de dos grandes corrientes a las que

²⁰ Melo.M.A.: Op.Cit. P.269

denomina "proyecto neoliberal" y "proyecto democratizante".²¹ La coincidencia entre ambos proyectos reside en que defienden bajo distintas ópticas, la estrategia de la descentralización de las políticas sociales en el contexto de la crisis y reestructuración del estado de Bienestar.

La descentralización "democratizante" supone, para efectivizar la reestructuración del poder una serie de cambios progresivos a nivel de tres grandes aspectos de diferente naturaleza: financiera, institucional y organizacional.²² Implica fundamentalmente las siguientes propuestas:

- "profundos cambios en las estructuras estatales -como las reformas de cuño fiscal, económico, financiero-administrativo, además de la reordenación territorial;
- la ampliación de la autonomía (o mismo, la plena autonomía) de los municipios en relación a los servicios públicos descentralizados;
- que se establezca la gestión global e integral (por tanto no sectorial de las políticas en el ámbito territorial), manteniendo, en general, al Estado central como la principal fuente de recursos;
- la necesidad de un padrón de intervención descentralizado en varios niveles, con clara definición de competencias y funciones, de forma que las unidades locales puedan intervenir en los procesos de formulación de políticas, a partir de la creación de instituciones representativas locales fuertemente activadas por mecanismos participativos en la toma de decisiones y en la gestión de las políticas;
- nuevas formas de articulación entre los sectores público y lo privado, decurrentes del propio proceso de democratización, que pasa a exigir una mayor integración entre el Estado y la sociedad civil en el plano local;
- la importancia del proceso como fuente de nuevas prácticas participativas; y
- la combinación de mecanismos de representación tradicionales (por ej. partidos, sindicatos) con nuevas formas institucionalizadas de gestión de servicios y de políticas descentralizadas en el ámbito territorial (por ej. consejos, comisiones, etc.)."²³

²¹ Coraggio, J.L.: "Las dos corrientes de la descentralización en América Latina". Cuadernos del CLAEH. No.56. Montevideo. 1991.

²² Alves de Souza, M.T.: "Argumentos en Torno de un "velho" tema: a Descentralizacão". DADOS. Revista de Ciências Sociais, Río de Janeiro. Vol. 40, No.3. 1997. P.398.

²³ Transcribimos aquí lo planteado por M.T. Alves de Souza en el trabajo citado anteriormente.

Para D.L.Mello²⁴ uno de los mayores desafíos para la efectivización de la descentralización consiste en la atribución a los gobiernos locales de recursos financieros que les permitan cumplir un papel efectivo en el proceso de desarrollo, capacitándolos desde el punto de vista financiero para la prestación de los servicios bajo su responsabilidad.

En el plano político-institucional, el debate incluye la importancia de la competencia intergubernamental y la adopción de posturas emprendedoras en la administración de las municipalidades como estrategia de promoción del desarrollo local y nacional, donde el gobierno pasa a asumir un papel norteador en la gestión de la cosa pública.

Otra línea analítica ve en la cooperación intergubernamental una línea más equalizadora en relación a las amplias heterogeneidades estructurales -especialmente en los estados federados- como forma de contribuir al avance de la democracia, mediando en conflictos y contradicciones socio-político-económicas.

Por otra parte, la información y el esclarecimiento de la opinión pública resulta indispensable con vistas a su movilización para la acción colectiva por vía de la sociedad organizada. "Los costos de la referida movilización serían minimizados por el fortalecimiento de la ciudadanía, así como por los beneficios y satisfacciones colectivos e individuales que una acción y un esfuerzo de esa naturaleza efectivamente engendran. Por tanto no se puede perder de vista el papel de los principales segmentos de la sociedad organizada, en cuanto actores/ agentes catalizadores de este proceso, en el sentido de esclarecer la dirección de las políticas públicas y de los valores que estas contienen".²⁵ Todo ello enmarcado en la búsqueda de una sensibilización/movilización de una "voluntad política" que haga compatible las formas de funcionamiento de la sociedad civil con los ideales democráticos.

En la órbita administrativa, las experiencias descentralizadoras tienen que tener en cuenta además, la importancia de la gradualidad y flexibilidad, dado que se trata de proyectos de largo plazo que

²⁴ Citado por Alves de Souza. Op.Cit. P.399.

²⁵ Alves de Souza,M.T.: Op.Cit. p.400.

requieren una capacitación creciente de los poderes locales y regionales, teniendo en cuenta los ritmos y lógicas diferentes de cada región. Esto habla de la importancia del establecimiento de mecanismos de evaluación y supervisión a lo largo de toda la implementación de las políticas descentralizadas.

V. LÍMITES Y RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

En la actualidad los analistas señalan la importancia de avanzar en una evaluación más realista y sistemática de las diferentes experiencias descentralizadoras, teniendo presente las posibilidades y los límites o riesgos a que pueden dar lugar estos procesos, los que varían de acuerdo a las características propias de los diversos países en que se implementaron. En ese sentido es posible enumerar -tomando para ello los aportes de J.Borja (1988) y M.A.Melo (1997) - los siguientes riesgos o perversiones de la descentralización:

- implica en muchos casos la persistencia de costos excesivos;
- se generan nuevos organismos que operan localmente y que se ocupan de llevar adelante servicios, sin que se eliminen los antiguos de dependencia central (incrementalismo);
- indefinición y ambigüedad en cuanto a la demarcación o definición de competencias entre las diferentes esferas de gobierno por la generalización de competencias concurrentes. Tal indefinición tiende a generar inercia y parálisis institucional en la medida en que los mecanismos de responsabilización se tornan inoperantes.
- No se traduce necesariamente en prácticas que signifiquen una mayor eficacia en la gestión, lo que se encuentra frecuentemente vinculado a la escasa transferencia de competencias, funciones y recursos de los niveles centrales a los descentralizados.

- Burocracias locales de baja calificación: la transferencia de funciones y atribuciones significó en muchos casos la pérdida de eficiencia gerencial. Los efectos de la descentralización son perversos en la medida en que las burocracias locales no tienen capacidad institucional para proveer adecuadamente bienes y servicios sociales.
- Pérdida de la capacidad regulatoria y de formulación de políticas por parte del gobierno central por el desmontaje de estructuras sectoriales centralizadas y relativamente aisladas de competencia política. Estas estructuras se constituyeron, por lo común, en espacios donde es posible acumular experiencia, son expertos y preservan la memoria técnica en políticas públicas y es muy difícil encontrar o construir esto a nivel local.
- La transferencia de recursos públicos sin la responsabilidad de recaudación de dichos recursos, hace que se rompa el vínculo entre el beneficio (representado por la disponibilidad de recursos para gasto) y costo (o responsabilidad política y administrativa de generar recursos o ingresos). Esto conduce muchas veces a la disminución del monitoreo local de los recursos generados centralmente y al desestímulo del esfuerzo fiscal local.
- La descentralización fiscal con transferencia de impuestos importantes para el nivel de los estados y provincias, disminuyó la capacidad del gobierno central de llevar a cabo políticas de estabilización y reformas fiscales. Y al mismo tiempo se produce la incapacidad de ajuste fiscal a nivel local debido a que existen incentivos para la indisciplina fiscal.
- Otros riesgos a ser tenidos en cuenta se relacionan con la excesiva fragmentación de los escenarios locales, unida a la dispersión institucional manifestada en una proliferación de municipalidades y entes administrativos, que dificultan la coordinación nacional. Esto se vincula a la fragmentación de demandas e intereses, en oposición al carácter global de la mayoría de los problemas sociales y en oposición también, a la necesidad de que el Estado considere y articule en sus políticas los intereses de la mayoría, además de los particulares y específicos.

- Muy unido a lo anterior se ha generado lo que M.A.Melo denomina "el neolocalismo o neomunicipalismo" que lesiona la ciudadanía social en la medida en que genera una suerte de hobbesianismo municipal. Este se expresa entre otras cosas, en las disputas por recursos o inversiones de diferente naturaleza, deslegitimando las prioridades sociales, así como en estrategias de exclusión o de "apartheid social". Se consagran así ventajas comparativas locales las que se reproducen o potencializan, lo que se observa en estructuras muy descentralizadas que dificultan la implementación de programas redistributivos -cuya vocación es eminentemente nacional- que tienden a la reducción de desigualdades entre regiones y grupos sociales.
- Algunos autores hablan de la existencia de una profunda perversión del poder local ²⁶ la que se relaciona con la frágil participación de muchos ciudadanos; esto los debilita para incidir efectivamente en las decisiones de la vida municipal. Los grupos más activos y consolidados pueden controlar los mecanismos de decisión en detrimento de los sectores tradicionalmente más excluidos, que podrían encontrar en estos espacios de democracia directa una embrionaria forma de expresión de sus intereses. Se reproduce de esta manera lo que se critica al gobierno central y muchas veces acarreado mayor corrupción y clientelismo.

Este listado de límites y riesgos de la descentralización no pretende disminuir la importancia y la legitimidad que han adquirido muchas de estas experiencias, como ya ha sido enfatizado en capítulos anteriores, teniendo en cuenta además que la gestión descentralizada "democratizante", en particular en el área social, se muestra como un mecanismo privilegiado para revertir, entre otros aspectos, la indiferencia ciudadana, para generar una acción pública más eficiente y fundamentalmente, para lograr una nueva articulación responsable entre lo público y lo privado.

La consideración de los aspectos antes desarrollados, permiten un análisis más cauteloso de esta temática, así como indagar respecto a las peculiaridades que la misma adopta en el desarrollo específico de algunos programas y servicios sociales descentralizados.

²⁶ González Meyer, R.: "Espacio Local, sociedad y desarrollo: razones de su valorización". Ediciones Academia. Santiago de Chile. 1996. P. 84-85.

VI. REFLEXIONES FINALES

De acuerdo a lo indicado en la introducción de este trabajo, se llega aquí al planteamiento de un conjunto de preguntas que se originan en la reflexión sistemática en torno a los contenidos desarrollados en los capítulos anteriores y que por la interconexión que los caracteriza, requieren un tratamiento conjunto.

Seguramente se necesitará de un proceso de decantación que dé mayor rigurosidad a su formulación, pero conforman un importante insumo para profundizar en el objeto de estudio propuesto en el proyecto de tesis: las experiencias de cogestión de los centros de educación inicial del Proyecto "Nuestros Niños" del departamento de Montevideo. De acuerdo al objeto seleccionado se ha priorizado para la elaboración de las interrogantes, la consideración de las dimensiones referentes a los actores sociales involucrados en estas experiencias y el significado dado a la cogestión.

- El primer nivel de interrogantes se refiere a si en estas experiencias, aparecen mecanismos o espacios donde efectivamente se genera un afianzamiento de la democracia a través de la participación directa de los ciudadanos involucrados en las mismas (en la gestión de estos servicios públicos). En el mismo sentido, se indagará si aquí se generan nuevas prácticas participativas, en contraste con la matriz "tradicional" de participación, y qué características adopta esta participación; si ha implicado un incremento cualitativo de la participación de los vecinos. Cuáles son las instancias en que efectivamente participan los actores sociales y si éstas dan cuenta de una participación "ampliada" o "restringida", para lo que es necesario tener en cuenta los niveles diferenciados de participación: en el diseño e implementación de la política social, en el diseño y formulación o en la apoyatura para la implementación y contralor. Esto significa indagar también respecto al tipo de competencias y funciones que han asumido los actores sociales.
- Estrechamente relacionado con lo anterior, quiénes participan efectivamente y si existen "élites" locales que controlan los mecanismos de decisión.

- Otra esfera de interrogantes se ubica en torno a si la participación de la sociedad civil en estos programas sociales ha dado lugar a una gestión más eficaz y a un uso más eficiente de los recursos, ajustándolos a las demandas e intereses locales lo que implicaría el respeto a la identidad local.
- Por otro lado es relevante estudiar si a través de estas experiencias de cogestión, las organizaciones o grupos sociales participantes, han sido "sujetos de aprendizaje" y qué tipo de cambios y acumulaciones han realizado en ese sentido. Si han modificado sus objetivos y estrategias debido a estos programas sociales. Si se han fortalecido o debilitado.
- Si se está frente a nuevas formas de articulación entre lo público y lo privado, y si lo novedoso radica en un mayor acercamiento o integración entre estos ámbitos y en el propósito del mismo. Cómo se relacionan los actores de la sociedad civil y los estatales de referencia para estos programas (centrales y descentralizados). Tipos y formas de coordinación. Nivel de autonomía de los actores sociales; cuánto y en qué se autorregulan; en qué reside la dependencia respecto del Estado. Carácter de las iniciativas sociales locales. Por otro lado, aparece la interrogante de si para los actores sociales están claros los referentes estatales tanto a nivel central como local.
- Interesa identificar canales, mecanismos y calidad de la comunicación y de la circulación de la información entre los diferentes actores - sociales y estatales.
- En lo que se refiere a la combinación de mecanismos de representación tradicionales (partidos políticos, sindicatos) con nuevas formas institucionalizadas de gestión de servicios descentralizados, interesa preguntar respecto a la incidencia de lo político partidario en el desempeño de estos actores en lo que hace a la canalización de demandas y propuestas. Se está haciendo referencia aquí a si se tiene en cuenta (desde el Estado) en la asignación de incentivos y recursos, las prioridades sociales, o si éstas se deslegitiman dando paso a mecanismos clientelares en busca de réditos políticos. En este sentido, se visualizará especialmente el comportamiento de los actores sociales respecto a los partidos políticos.

- Vinculado al aspecto anterior otras interrogantes que surgen se ubican en el nivel de conflictividad en la zona (a su interior y con otras zonas); si se manifiesta el "hobbesianismo" típico del "neolocalismo" o si predomina la cooperación y la solidaridad intra e inter-zonas. Si existen espacios o instancias de integración y de articulación entre los actores sociales correspondientes a las diferentes zonas involucradas en el programa social.
- Es relevante preguntarse en relación a las formas y carácter de la capacitación o formación que reciben los actores de la sociedad civil para la gestión de estos servicios y programas descentralizados. Papel que cumplen los órganos públicos (centrales y descentralizados) vinculados al proyecto; el tipo de apoyo -material y humano- que reciben los actores sociales.
- Finalmente cabe indagar si existen mecanismos de seguimiento, evaluación y supervisión, a lo largo de toda la implementación de la política descentralizada; y qué órganos son los responsables de estos procesos de monitoreo; dónde se acumulan los aprendizajes que surgen (a nivel central o local).

VII. BIBLIOGRAFÍA.

- ◆ **Alves de Souza, M.T.:** "Argumentos en torno de un Velho tema: a Descentralizacáo". En DADOS. Revista de Ciencias Sociais. Vol. 40, No.3. Río de Janeiro. 1997.
- ◆ **Borja, J.:** "Estado y Ciudad, Descentralización Política y Participación". PPU. Barcelona. 1988.
- ◆ **Caetano, G. - Rilla, J.:** "Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al Mercosur". Colección CLAEH. Editorial Fin de Siglo. Montevideo. 1994.
- ◆ **Cardoso, R.:** "Movimentos Sociais Urbanos: balance crítico". En "Sociedad e Política no Brasil pos 64. Editora Brasiliense. 1983.
- ◆ **Cardoso, R. et alli:** "Poder Local e Participacáo: Estudo Comparado de Agencias Locais". San Pablo. ANPOCS. 1987.
- ◆ **Castellano, E.:** "Uruguay: un caso de "Bienestar de Partidos". En artículo síntesis de Monografía Final de la Licenciatura de Ciencia Política Montevideo. 1995
- ◆ **Claramunt, A.:** "Las Políticas Públicas y los Actores Sociales en el Uruguay: desde el Terrismo al Golpe de Estado de 1973". Trabajo monográfico en el marco de la Maestría en Servicio Social . UFRJ-FCS.
- ◆ **Coraggio, J.L.:** "Las Dos Corrientes de la Descentralización en América Latina". Cuadernos del CLAEH. No.56. Montevideo. 1991.
- ◆ **Filgueira, C.:** Introducción a "Las Redes Invisibles de la Ciudad". CIESU. Montevideo.1992.
- ◆ **Filgueira, F.:** "Un Estado Social Centenario: el Crecimiento hasta el Límite del Estado Social Batllista". En "El largo adiós al País Modelo. Políticas Sociales y Pobreza en el Uruguay". Editorial ARCA. Montevideo. 1994.
- ◆ **Geddes, B.:** "Challenging the Conventional Wisdom", in Journal of Democracy; vol.5, No.4. Ed. Johns Hopkins University. 1994.
- ◆ **González, M.:** "Las Redes Invisibles de la Ciudad. CIESU. Montevideo. 1992.
- ◆ **González Meyer,R.:** "Espacio Local, Sociedad y Desarrollo: razones de su valorización". Ed. Academia. Santiago de Chile. 1996.M
- ◆ **Jacobi, P.:** "Descentralizacáo Municipal e Participacáo dos Cidadanos. Apontamentos para o Debate". Revista Lua Nova. No.20. CEDEC. San Pablo. 1990.

- ◆ **Jacobi, P.:** "Movimentos Sociais e Políticas Públicas: demandas por saneamento básico e saúde". Cortez Editora. San Pablo. 1989.
- ◆ **Lanzaro, J.L.:** "Sindicatos y Sistema Político. Relaciones corporativas en el Uruguay. 1940-1985". FCU. Montevideo. 1981.
- ◆ **Melo, M.A.:** "Federalismo e Política Social: as Vicissitudes da Descentralizacão". En "Desafíos de la Seguridad Social", org. Filgueira C., Midaglia C. y Thumser J.P. Ed. Trilce. Montevideo. 1997.
- ◆ **Midaglia, C.:** "Las Formas de Acción Colectiva en Uruguay". CIESU. Montevideo. 1992.
- ◆ **Midaglia, C.:** "Reforma del Estado en el Campo Social: Elementos para una Discusión". En Revista Fronteras, No.2. Fundación de Cultura Universitaria. 1997.
- ◆ **Pierson, P.:** "When effect becomes cause. Policy feedback and political change". En revista World Politics, Vol. 45, No. 46. Johns Hopkins University Press. 1993.
- ◆ **Quiroga, A.M.:** "Revivendo Mecanismos Autoritarios: as Organizacoes de Moradores na Gestao de Políticas Públicas". En "Brasil Urbano: Cenarios da Orden e da Desorden". Notrya Editora. Río de Janeiro. 1993.
- ◆ **Real de Azúa, C.:** "El Impulso y su Freno". EBO. Montevideo. 1964.
- ◆ **Schmitter, P.C.:** "¿Continúa el Siglo del Corporativismo?". En "Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado". Alianza Editorial. México. 1992.