

# Instituto de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Relaciones entre gobierno departamental y gobierno  
nacional: el caso de Montevideo (1990-1991)

Constanza Moreira y Alicia Veneziano

Documento de Trabajo N° 7  
1996



## INDICE ANALITICO

### I. INTRODUCCION

1. las relaciones intergubernamentales como marco de análisis
2. la dimensión territorial de lo municipal

### II. DISCUSION DE LOS MODELOS DE ANALISIS

1. el modelo de la administracion publica
2. el modelo centralizacion/descentralizacion
3. el modelo de la autonomia local
4. el modelo de relaciones intergubernamentales
5. el modelo de redes politicas

### III. LO NACIONAL Y LO LOCAL EN URUGUAY

1. el problema de la territorialidad en Uruguay
2. las relaciones de los gobiernos departamentales con el gobierno nacional
3. Caracterización de Montevideo

### IV. EJES DE LA RELACION GOBIERNO NACIONAL Y DEPARTAMENTAL EN MONTEVIDEO

1. la racionalidad estatal
2. la racionalidad politico institucional
3. la racionalidad interpartidaria
  - A. los bloqueos a las políticas municipales desde el gobierno central
    - a. la confrontación en términos electorales
    - b. lógicas políticas: las estrategias de los actores.
  - B. las relaciones entre los actores políticos gubernamentales
    - a. estrategias de los actores
    - b. la lógica del gobierno departamental
4. la logica intrapartidaria del gobierno departamental

### V. CONCLUSIONES

## I. INTRODUCCION<sup>1</sup>

Con la consolidación del nuevo orden democrático, comienzan a producirse cambios en varios "lugares" del sistema político: en el equilibrio de fuerzas al interior del sistema de partidos, en la forma que asume el conflicto de poderes, y en las nuevas configuraciones que asume la "política local". Algunos cambios son anteriores - más lógicos que cronológicamente- a la restauración democrática y tienen que ver fundamentalmente con la estructura del Estado. Otros, refieren de modo más claro a formas de dinámica política y se verifican en relación con las migraciones que experimentan los partidos, en relación con sus bases históricas y electorales en la etapa de "aprendizaje democrático".

Con la apertura democrática se procesan también algunos cambios tanto sobre las reflexiones y proyecciones que se realizan sobre la cuestión municipal, como sobre las estructuras mismas de la administración, las modalidades de gestión, etc. El tema de la reforma municipal involucra espacios socio-políticos de muy distinto nivel de agregación que van desde el aparato administrativo municipal, Estado central, hasta la sociedad en su conjunto.

En este contexto, nos orientamos a analizar las formas en la que se procesan los conflictos entre el gobierno nacional y el departamental de Montevideo, signados por la incorporación plena de la izquierda al sistema político, y la prueba de eficacia de este sistema relativa a su capacidad de acomodación e integración.

Creemos que los costos de tolerancia que fija un sistema con respecto al tipo y magnitud de los conflictos, constituyen una buena "sintomática" de la salud del régimen democrático. Si bien esta noción ha sido mucho más usada para establecer el ritmo y profundidad de los cambios que se producen en una secuencia de transición democrática, es un concepto "llave" para aplicar en este caso a un sistema político que se ve enfrentado a una cuestión básica de cohabitación entre la izquierda (con el gobierno de la capital del país) y los partidos tradicionales (el Partido Nacional a cargo del gobierno nacional).

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue realizado en el marco de una investigación desarrollada en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay por Constanza Moreira y Alicia Veneziano que tiene por objeto el estudio de las relaciones entre el gobierno nacional y el gobierno departamental de Montevideo. En el marco de esta investigación se tiende a sistematizar y analizar los conflictos que la Intendencia de Montevideo ha mantenido con el gobierno central y los actores políticos a lo largo del primer año de gobierno. Estableciendo que el tipo de relaciones de confrontación son relaciones "típicas" en el conjunto de estrategias de las redes políticas, se intenta determinar las áreas de conflicto relevantes en las cuales se ha llegado a la interposición de vetos recíprocos entre actores gubernamentales.

## 1. las relaciones intergubernamentales como marco de análisis

El término "relaciones intergubernamentales", en general, ha sido utilizado para referirse a las formas de intervención del gobierno y sus consecuencias en términos de las reacciones de las autoridades locales. Estas intervenciones así como las reacciones suponen una complicada trama de intercambios que ocurren dentro de una red.<sup>2</sup>

Las redes intergubernamentales son redes basadas en las organizaciones representativas de autoridades locales y se caracterizan por una modalidad de acción política definida como un intercambio en el cual los participantes centrales y locales manejan sus recursos constitucional-legales, organizacionales, políticos e informacionales, en vistas a maximizar su influencia sobre otros. (Rhodes, 1990)<sup>3</sup>

## 2. la dimensión territorial de lo municipal

Entre las contribuciones críticas que se han hecho a estos abordajes teóricos para el análisis de las relaciones centro-locales, algunas<sup>4</sup> señalan que la forma en que los gobiernos centrales y sus subunidades territoriales están relacionados políticamente, no es sólo un problema de relaciones intergubernamentales sino también de manejo de conflictos de clase e interés. A pesar de que los gobiernos centrales y sus subunidades están definidas territorialmente, últimamente estas están relacionadas con conflictos de interés e ideología que emergen de los clivajes funcionales de la sociedad moderna.

Por su parte Bulpitt<sup>5</sup> define la política territorial como "el área de actividad política concerniente a las relaciones entre instituciones políticas centrales en la capital y aquéllos intereses, comunidades, organizaciones políticas y cuerpos gubernamentales fuera del complejo de instituciones centrales pero dentro de los límites aceptados del Estado, que poseen un significativo carácter geográfico o local/regional"

---

<sup>2</sup>. Una policy network es "a cluster or complex of organizations connected to each other by resource dependencies and distinguished from other clusters or complexes by breaks in the structure of resources dependencies" (Benson, 1982, p.148)

<sup>3</sup>. "it is a game in which both central and local participants manoeuvre for advantage deploying their constitutional/legal, organisational, financial, political and informational resources to maximise their influence over outcomes" en "Policy Communities, Policy Networks and Issue Networks: beyond a new typology" David Marsh and R.A.W.Rhodes, 1990, paper.

<sup>4</sup>Tarrow (1978) "Introduction", in S.Tarrow, P.J.Katzenstein and L.Graziano (eds), Territorial Politics in Industrial Nations (London Praeger), pp.1-27, en Rhodes, op.cit

<sup>5</sup> Bulpitt (1982) "Territory and Power in the United Kingdom, Manchester, Manchester University Press" citado por Rhodes, op.cit.

Tarrow distingue entre la influencia territorial basada en la representación política y las organizaciones de partido y la basada en los poderes funcionales del gobierno central y las relaciones funcionales cambiantes entre el centro y sus sub-unidades. Focaliza en las unidades territoriales de organización y representación políticas, enfatizando los lazos entre élites nacionales y locales.

Las autoridades locales son unidades territoriales con organizaciones políticas representativas activas en el centro

## II. DISCUSION DE LOS MODELOS DE ANALISIS

Nuestra investigación sobre las relaciones entre gobierno nacional y departamental se apoya sobre un conjunto de variables y modelos de análisis que han sido adaptados, de modo "sui generis", porque así parecimos entenderlo a la luz de los requisitos que planteaba un proyecto de este tipo, a la situación que nos ocupa. En este sentido, debe entenderse que más que la elección de un modelo teórico para el estudio de las relaciones entre gobierno nacional y gobierno departamental, lo que nos preocupó fue en principio conseguir un modelo analítico que nos proporcionara un instrumento útil de recolección y sistematización de datos.

Hay muchos modelos de análisis de relaciones entre unidades de gobierno, sean éstas centro-locales en carácter o no, y muchos tipos de abordaje. Nuestra intención al presentar en forma muy resumida estos modelos, es simplemente la de despejar el terreno a los fines de que, en una visión ecléctica como la que se nos impone, poder tomar de los modelos las variables que sean más aplicables a nuestro análisis <sup>6</sup>.

A continuación presentaremos algunos de estos modelos que son pertinentes para nuestro tema, y los analizaremos en términos de sus ventajas y desventajas como matrices teóricas.

### 1. el modelo de la administracion publica

Un primer modelo que trabaja con relaciones intergubernamentales es el modelo de la administración pública. Nos parece insoslayable mencionarlo, pero dada su distancia con respecto a las necesidades de nuestro análisis, apenas subrayaremos algunas cosas. Dunleavy en su presentación de este modelo señala que este modelo focaliza en las instituciones y estructuras organizacionales y los procesos de decisión/implementación desde el gobierno.

Es una matriz muy formalizada que focaliza en los arreglos y procedimientos de toma de decisiones más que en su impacto.

---

<sup>6</sup> DUNLEAVY (1984) distingue varios modelos de gobierno sub-central: a) el modelo de la administración pública; b) la teoría intergubernamental; c) el public choice; d) la teoría del estado local. Por su parte, BULPITT (1982) por su parte distingue entre: e) el análisis de sistemas territoriales; f) la centralización/des-centralización; g) la teoría centro/periferia.

En Dunleavy, P. (1984) "The limits of local government", in M.Body and C.Fudge (eds.), Local Socialism (London: Macmillan) pp.49-81  
Bulpitt (1982), op.cit. Ambos en Rhodes, op.cit.

Su objeto teórico es más bien de nivel micro, y descriptivo.  
Claramente es un área "aplicada"

## **2. el modelo centralización/descentralización**

El hecho más distintivo de este modelo es el "paradigma de la centralización" que supone como asunciones básicas que las funciones decisorias claves están localizadas en el centro; que es posible identificar y medir el grado de centralización, así como las bondades de la descentralización y los vicios de la centralización.

Entre las críticas más frecuentes que se han hecho al modelo (Bulpitt) se cuenta el hecho de que las relaciones centro-locales no son un juego de suma cero, lo cual va de la mano con la idea de que las funciones no son intrínsecamente "locales" o "nacionales" en carácter, idea que veremos referida también en la crítica a los modelos de "autonomía local". Así se sostiene que el término "centro-locales" en este modelo parece suponer, por un lado, la homogeneidad del centro, y por otro, omitir todo tipo de unidades sub-centrales de gobierno que no sean las limitadas a los departamentos centrales y las autoridades locales. Finalmente, se señala que no siempre el centro quiere asumir las funciones locales, así como que los méritos de la descentralización no deben ser afirmados sino demostrados.

## **3. el modelo de la autonomía local**

En este modelo, la autonomía local es vista como un elemento esencial en conseguir un gobierno más responsable y más responsabilizable. Los méritos del gobierno local se relacionan con su capacidad potencial para dispersar el poder, así como para diversificar las respuestas a las variaciones en las necesidades locales y los deseos y objetivos de sus habitantes. Por otra parte, se señala que existe un aprendizaje social importante a través de las variaciones en proveer y experimentar diferentes autoridades locales así como un mayor acceso de los ciudadanos a la toma de decisiones.

Cabe anotar que a los efectos de lograr un gobierno "responsable, responsable, and accountable" es preciso hacer reformas en el Parlamento, separación de gastos entre gobierno central y gobierno local, y representación proporcional. Así, la autonomía local en este esquema es usada tanto como criterio evaluativo como marco prescriptivo.

Entre las críticas más sustantivas que se han hecho a este modelo debe contarse las que subrayan que el cambio en los intereses y las formas de participación no siempre es obtenible aumentando la autonomía local: hay problemas de cultura política y del propio sistema político nacional cuyas transformaciones pasan por debajo o por atrás de los límites de la política local.

Por otra parte se subraya que los constreñimientos extra-locales que sufren las autonomías locales y que no emanan del gobierno central no hacen parte del análisis. Finalmente, cabe anotar que el rango de valores relevante para una revitalización del gobierno local es potencialmente enorme, pero lo que debe ser considerado es la enorme

variedad de valores de diversidad y la uniformidad con que deben ser tenidos en cuenta en la provisión de servicios. Esto es, ¿cuánta diversidad en la provisión de servicios debe ser asegurada?, ¿cuándo el gobierno nacional interviene para asegurar un marco de referencia nacional? En el marco de esta crítica se sostiene que es imposible, en los campos prioritarios, distinguir entre funciones nacionales y locales.

#### **4. el modelo de relaciones intergubernamentales**

Este modelo enfatiza la naturaleza política de las relaciones y focaliza en las políticas sustantivas, especialmente en los temas financieros, esto es: quién levanta qué cantidad y quién la gastará para qué beneficios y con qué resultados. Más que una teoría debe concebirse como un instrumento de recolección y chequeo de datos. Entre sus características distintivas deben contarse el reconocer la multiplicidad de relaciones entre todos los tipos de gobierno, y la naturaleza continua, "día a día" de las mismas. Su énfasis está colocado más bien en las interacciones entre individuos y en el rol del funcionariado público, sean éstos políticos o administradores.

Estas relaciones son continuas, día a día, e informales.

Enfatiza los límites del policy-making nacional, la factorialización y profesionalización de los sistemas políticos, la interdependencia de organizaciones gubernamentales y la emergencia de las políticas de redes de interacciones.

Entre las críticas más importante que se han hecho a este modelo (Tarrow) debe contarse la que apunta a la escasa relación que este modelo establece entre redes y resultados políticos con conflictos de interés e ideología. En suma, la cuestión de "quién se beneficia" es ignorada. Por otra parte, se subraya que la focalización en imperativos tecnológicos y organizacionales provee una descripción incompleta del rol de gobierno, ya que no está referido a los conflictos entre grupos, ni a sus relaciones con intereses particulares.

#### **5. el modelo de redes políticas (RHODES)**

RHODES sostiene que la teoría de las relaciones intergubernamentales aplicada a las relaciones centro-locales genera ciertas especificidades:

a. Toda organización es **DEPENDIENTE** de otras organizaciones a los efectos de disponer de **RECURSOS**

b. Para alcanzar sus **METAS**, las organizaciones intercambian recursos

c. Aunque el proceso de toma de decisiones de una organización es constreñido por otras organizaciones, siempre existe un núcleo de decisión que a través de un sistema que asigna valores y evalúa decide qué relaciones son vistas como problema y qué recursos deben ser empleados

d. Este núcleo decisor selecciona **ESTRATEGIAS** dentro de **REGLAS DE JUEGO** conocidas para regular sus **PROCESOS DE INTERCAMBIO**.



e. Variaciones en las estrategias definidas son resultado de la combinación de los OBJETIVOS de la organización y de los RECURSOS que tenga.

Entre los recursos de que disponen el centro y los gobiernos locales deben contarse como recursos del gobierno central: control sobre legislación y poderes delegados, control de los gastos de capital, provisión de una gran parte del financiamiento de los servicios locales, conjunto de estándares para inspeccionar servicios y mandato electoral nacional; y como recursos del gobierno local pueden contarse: el emplear todo su personal en servicios locales, conocimiento y habilidades locales, proveer una gran parte del financiamiento de los servicios locales, control e implementación de políticas y conocimiento clave sobre cómo administrar políticas, poder independiente para cobrar tasas e impuestos para financiar servicios, mandato electoral local

Cómo se usan los recursos es el otro tema. Se dice que el potencial de poder de una organización depende de : el efectivo empleo de recursos, las reglas de juego y la elección de estrategias

1. Maximizar su manejo decisorio y poder elegir entre varios cursos o alternativas de acción o inacción
2. Necesidad de secreto en las negociaciones, derecho a gobernar y no-intervención en otras áreas políticas
3. Negociación, incorporación, confrontación, persuasión, uso de incentivos

Desde el punto de vista de las relaciones con el centro, los recursos de que dispondría el gobierno local, (departamental en nuestro caso) serían:

1. AUTORIDAD : refiere al derecho de mandar en funciones y servicios ligados con las organizaciones del sector público por convención constitucional
2. FINANCIEROS : refiere a los fondos levantados por las organizaciones del sector público por impuestos, cargas de servicios, etc.
3. LEGITIMIDAD : refiere al acceso a las estructuras de decisión públicas y el derecho a construir apoyo público a través de la legitimidad derivada de las elecciones.
4. INFORMACIONALES : refiere a la posesión y control de datos para su difusión o colección.
5. ORGANIZACIONALES: refiere a la posesión de personas, habilidades, material y equipamiento y a la habilidad para actuar directamente más que con intermediaciones.

En cuanto a los instrumentos de control en términos de sus relaciones con el centro, básicamente podrían dividirse en: controles financieros y no financieros. Entre estos últimos deben contarse los controles legislativos, los controles vía ejecutivo, el monitoreo: inspección y sistemas de planeamiento de políticas, los controles políticos y los controles judiciales

### III. LO NACIONAL Y LO LOCAL EN URUGUAY

#### 1. el problema de la territorialidad en Uruguay

El sistema político uruguayo ha adolecido desde su origen de una fuerte dosis de centralización y, en consecuencia, una altísima "desconfianza hacia los localismos y regionalismos" (BONILLA, 1989). Esto sugiere que no puede entenderse el caso uruguayo a partir de una matriz teórica que supone la existencia de comunidades vecinales y locales previas a la formación del Estado nacional. Por el contrario, puede afirmarse que el proceso histórico de consolidación de la nación uruguaya establece un paralelismo y complementariedad entre lo nacional y lo local.

El orden de diferenciación que hace a toda constitución nacional no está dado, en el caso uruguayo, por lo regional. "Esto está en relación con la escasas posibilidades de consolidación de localismos o regionalismos en un territorio vacío, homogéneo desde el punto de vista geográfico, con una apropiación extensiva de la tierra que impide la formación de un campesinado y con una capital central omnipresente." (FORTUNA, 1989)

En esta dimensión territorial de lo municipal, cabe anotar que los departamentos del Uruguay son unidades jurídico-administrativas pero sin la necesaria homogeneidad interna ni heterogeneidad externa para que se establezca una verdadera diferenciación regional entre ellos. La división jurídica que enmarca la actividad de la administración pública, no va de la mano con la división regional del país. Mas bien debe entenderse en el contexto de los procesos histórico-políticos con los que ha estado asociada.

Así, los municipios surgen como una realidad determinada fundamentalmente por los conflictos políticos entre partidos que definen territorialmente el área de su poder. Como consecuencia, las administraciones departamentales, son jurídicamente un "gobierno municipal", pero están a "medio camino" (RIAL, 1989) entre ser una región y un gobierno local. Por lo pronto, la idea de gobierno local parece estar asociada a áreas relativamente homogéneas marcadas por un sentido de pertenencia a una comunidad consolidada históricamente.

La idea de gobierno local que está además dominando la teoría de redes y su aplicación a relaciones centro-locales, debe relativizarse en mucho.

#### 2. las relaciones de los gobiernos departamentales con el gobierno nacional

En el modelo de relaciones intergubernamentales, se procesa una discusión interesante sobre cómo se contextualizan los patrones de interacción. En términos muy generales, para entender la relación entre autoridades locales y centrales, podría suponerse que éstas van desde patrones más cercanos a lo que podríamos llamar una "lógica pluralista" hasta patrones más cercanos a lo que podríamos llamar una lógica "corporativa", que define grados de libertad y jerarquización de los interlocutores muy diversos.

Las políticas públicas que se producen en el marco de estos patrones de interacción, deben entenderse además, en términos de este concepto de municipio, es decir, organizaciones jurídico-administrativas que atienden a áreas escasamente homogéneas

Dadas estas características asociadas a la formación de los municipios, y como consecuencia de ellas, contamos con una amplia autonomía y dependencia entre gobiernos departamentales y gobierno nacional. De una parte podría entenderse que los municipios son una correa de transmisión del aparato central del Estado para efectos administrativos, de otra la autonomía y la yuxtaposición de competencias entre municipios y gobierno nacional podría estar indicando márgenes de autonomía muy grandes. Así, como señala Rial, "el modelo puede tender a un férreo unitarismo de gestión administrativa, sin autonomía, o adquirir grados de autonomía relativa cuando estos lazos se aflojan"<sup>7</sup>

### 3. Caracterización de Montevideo

Montevideo puede considerarse como un caso atípico de gobierno municipal dada la especial característica de que en él coinciden capital departamental y capital nacional ( aunque buena parte del área metropolitana está especialmente fuera de los límites de Montevideo).

Montevideo tiene una concentración demográfica asociada a los procesos de macrocefalia capitalina en estos países y con los procesos de emigración permanente del campo a la ciudad, y del interior hacia la capital. El <sup>8</sup>44.5% de la población total del país está radicado en Montevideo. En relación con esto, el porcentaje de la población económicamente activa que concentra la capital supera el 46% de la población económicamente activa total del país.

Los porcentajes aumentan cuando se trata de niveles de concentración de los valores generados en el sector secundario y terciario. Montevideo concentra el 63% del valor bruto de producción industrial y el 75% de los servicios.

En síntesis, una sola Intendencia es responsable de la mitad del país.

Dada la concentración demográfica, política y económica de Montevideo, es dable entender por qué el conflicto entre gobierno nacional y gobierno departamental adquiere dimensiones que afectan la gobernabilidad del sistema en su conjunto.

La importancia política de Montevideo hace que el clivaje Montevideo/Interior se constituya en uno de los electoralmente más significativos. Esto está también referido a la constitución de los partidos e identidades políticas. Parece al menos ser uno de los clivajes de relevancia en la constitución de nuestro sistema político y últimamente reviste caracteres de gravedad en relación con una fragmentación importante del electorado. El

---

<sup>7</sup> En Rial, op.cit, pág.21

<sup>8</sup> Los datos son extraídos del artículo de FORTUNA, op.cit.

resultado electoral que diera la Intendencia al Frente Amplio así como la ruptura con la tradición de escasa representatividad y popularidad del Intendente parecen apoyarse justamente sobre este clivaje que ya se ha revelado como tan importante para la política uruguaya. Los bloqueos entre la izquierda y los partidos tradicionales (y las tantas otras contraposiciones: moderno/atrasado, activo/pasivo, liberal/autoritario que se expresan a través de ellos) parecen también poder expresarse con mucha claridad aquí.

Por otra parte, la capacidad organizativa de la sociedad montevideana en comparación con el resto del país, el movimiento sindical unido al peso de la Universidad y sus sectores movilizados, hace de Montevideo un espacio político de gigantescas dimensiones en el total del país. Esta importancia de Montevideo entonces la hace crucial a los efectos de una mayor ingerencia del gobierno y la administración central en su espacio político. Es aquí donde el problema de la cohabitación expresa algunos de los ejes del problema de la gobernabilidad.

La situación de Montevideo, dadas las características que hacen a la especificidad de su gobierno departamental, que fueran enunciadas más arriba, hacen que éste aparezca como un gobierno cuasi-paralelo. Así, se hace más evidente el problema de la duplicación porque coexisten en el mismo espacio gobierno departamental y gobierno nacional. Las competencias y servicios previstos por la administración municipal que se solapan con los de la administración central. Y sin duda, es en el área de las políticas sociales donde se manifiesta con más intensidad la duplicación de competencias y de actividades estatales.<sup>9</sup>

"El Estado en los municipios está representado por las Intendencias. En Montevideo, los ámbitos de presión política parecen más compartidos."<sup>10</sup>

Estas competencias pueden darse en forma coordinada o competitiva. Este paralelismo puede darse en situación de férreo control o eliminando la competitividad. Nuestro objetivo es analizar cómo opera el sistema político uruguayo su selección de alternativas de cooperación-complementariedad y competencia en esta instancia de relaciones gobierno departamental-gobierno nacional en que la presencia de dos actores de pelajes políticos opuestos parece anticipar conflictos entre dos lógicas políticas distintas.

---

<sup>9</sup> Entre las causas de este proceso pueden citarse: los procesos histórico-políticos de constitución de los departamentos, las ineficiencias del gobierno central para llegar a todas las poblaciones objetivo del país así como la mejor ubicación de las instancias locales para proveer servicios.

<sup>10</sup> Ver en Fortuna, op.cit.

#### IV. EJES DE LA RELACION GOBIERNO NACIONAL Y DEPARTAMENTAL EN MONTEVIDEO

Existen diversos ejes de interpretación sobre las características que asumen las relaciones gobierno nacional, ejercido por el Partido Nacional, y el gobierno departamental, ejercido por el FA. Estos ejes suponen un conjunto de variables que son las que suponemos intervienen en el proceso de toma de decisiones y las prácticas políticas concretas de la IMM y los conflictos que se procesan entre ella, el gobierno nacional y el sistema político.

Estos ejes de relación no solamente son fuente de conflicto o bloqueos entre el gobierno central y el departamental de Montevideo, sino que pueden darse en ellos relaciones de complementariedad y colaboración en políticas concretas (por ejemplo con el Ministerio de Salud Pública o el Ministerio de Obras Públicas)

##### 1) la racionalidad estatal

Existen aspectos de la confrontación gobierno nacional, gobierno departamental que no se corresponden con confrontaciones relativas a la índole de los actores políticos en cuestión y sus proyectos en juego, sino que sólo pueden ser explicados "estructuralmente" como una confrontación que tiene que ver con la racionalidad estatal. Asumimos que ésta opera como determinando, e independiendo relativamente de la posición de los actores, de las demandas de la sociedad civil, y de las "exigencias democráticas" en general (más allá de que la dinámica política las posibilite)

Estas confrontaciones responden a una "lógica institucional" que requiere un nivel de análisis específico, entre los cuales parece ineludible referirse al tema de las transformaciones en la estructura del Estado que para nosotros opera apenas en el límite teórico de lo que "debe ser tomado en cuenta".

El sistema de gobierno (que define las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo) se desarrolló, en el primer año de gobierno, en sentidos coincidentes en el ámbito nacional y departamental. Mientras en el gobierno nacional se detecta una tendencia desde los años 60 hacia la concentración de poderes en el Ejecutivo, coherente con las transformaciones operadas en América Latina, en el gobierno departamental sigue existiendo un sistema de tipo presidencialista con un legislativo unicameral que, en los hechos (dados que los requerimientos constitucionales establecen condiciones imposibles de alcanzar con un sistema multipartidista como el que existe hoy), tiene un sistema de distribución de bancas mayoritario, acentuándose así la concentración en el ejecutivo departamental y, a su vez, dentro de este en el intendente, por la estructura de la administración municipal que es una pirámida jerarquizada.

Esta modalidad de relación entre poderes en lo departamental forma parte de una institucionalidad más permanente y se puede agudizar -igual que a nivel nacional- según las prácticas políticas del actor que ocupe el ejecutivo municipal.

Lo que es dable observar, en los primeros meses de la administración municipal frenteamplista, no se ha otorgado un papel de relieve a la Junta Departamental ni en lo

estrictamente formal, ni como ámbito de negociación con los actores políticos, tendencia que parece atenuarse en los últimos meses del 90 y los primeros del 91, cuando el intendente consulta en nuevo decreto de descentralización con los ediles de todos los partidos. Esto significa un cambio en la relación con el sistema político y, específicamente, con la Junta Departamental. Porque, recordemos que el proyecto ( y del decreto) original de descentralización no había buscado ningún tipo de consenso entre los actores políticos , o, por ejemplo, cuando se discute en la Junta la reforma administrativa o el presupuesto, los ediles frenteamplistas llevaron adelante un proceso de negociación para lograr el apoyo de algunos sectores (sobre todo el Nuevo Espacio) para crear el Area Descentralizada el intendente luego no respondió a lo que los ediles del FA habían tratado.

En cambio es constatable la intención de desconcentrar el aparato administrativo interno del ejecutivo departamental (reestructura administrativa, desconcentracíon, etc.) Gracias a este sistema de distribución de bancas, el ejecutivo departamental cuenta con la ventaja, sobre el nacional, de tener un legislativo mayoritario. Pero ambos, por las mayorías requeridas para decisiones fundamentales se ven forzados a negociar fuera del ámbito legislativo, en el sistema de partidos.

La invasión de lo nacional en lo departamental es otra de las tendencias que se pueden visualizar, que responde a la tradición centralista en nuestro país, y que se relaciona con la superposición de competencias y materias entre los dos ámbitos estatales. Esta característica se agudiza en el caso de Montevideo, por ser capital del país, sede del gobierno nacional.

Este proceso se dió fundamentalmente en las últimas décadas en las que el municipio sufrió un proceso de "vaciamiento" frente al gobierno central, en forma acentuada en Montevideo, pero como parte de un proceso que afectó a todos los gobiernos departamentales y que se da concomitantemente con la tendencia a la planificación central que se desarrolla a partir de la década de los 60 y a la limitación de las fuentes de recursos municipales que se da en la reforma constitucional del 66. Todo lo que se constituye en un verdadero fenómeno de "expopiación" de lo municipal por lo departamental.

Como contraposición a esto, puede detectarse en los últimos años, una tendencia contradictoria, según la cual los gobiernos departamentales van expandiendo el ejercicio de sus competencias superponiendose a las nacionales. Esto responde a lo que Panizza define como la "extensión de la ciudadanía". Así, por ejemplo, la acción municipal en áreas como la de las políticas sociales (la salud fundamentalmente), la productiva, y la cultural, por parte de la administración frenteamplista pueden entenderse como una "expansión" de lo municipal en el ámbito de las competencias funcionales del Estado central, o como "operaciones de rescate" de un espacio ciudadano saturado por referencias al aparato de la Administración Pública centralizada. Dicho en otras palabras significa, en cuanto constitución de identidades, un intento de construir la ciudadanía como " ser de la ciudad" antes de como "ser de la nación" (Panizza 1989). Tendencia que se viene dando en otros países y que podemos detectar hoy en nuestra realidad.

Sin embargo, corresponde aclarar que esta expansión de las competencias municipales efectivamente ejercidas por la IMM , la vemos como tal en comparación con

la administración anterior, luego de la restauración democrática siendo conscientes de que, si viésemos este fenómeno desde una perspectiva histórica, en realidad viene a recuperar algunos "espacios" y una visión de lo municipal que existió con anterioridad a la ola centralista a la que hacíamos referencia y que, en el caso de Montevideo, solo se ha intentado revertir en la breve y trunca experiencia de la administración del intendente Lanza.

En este sentido, las relaciones entre la IMM y el gobierno central se enmarcan dentro de las relaciones entre las intendencias de todo el país y el gobierno central. En estas relaciones, independientemente de los actores políticos involucrados, podemos observar algunos cambios de pautas, donde las intendencias tienen -o reclaman-, cada vez mayor peso en las decisiones y más capacidad de presión sobre el gobierno central a través de organismos no institucionalizados como el Congreso de Intendentes, o de la oposición frontal a determinadas decisiones que las afectan como, por ejemplo, la ley de Funcionarios Públicos, los temas presupuestales, o en el protagonismo hasta ahora desconocido por parte de intendentes del interior del país, no solo a lo interno de sus estructuras partidarias, sino a nivel nacional. En definitiva se está dando un proceso de mayor reclamo por ampliación de las autonomías departamentales y una mayor "visibilidad" de los departamentos como entidades políticas.

## 2. la racionalidad político institucional

Nos referimos aquí, más que a las relaciones jurídico-institucionales que prevee la constitución, al uso o abuso de tales mecanismos por parte del gobierno nacional o el departamental de Montevideo.

Deben contarse también, los sistemas de mayorías necesarias, tanto en la Junta Departamental como en el Parlamento en lo que se refiere a decisiones que tengan que ver con lo departamental y la relación con el gobierno central, así como la correlación de fuerzas que se da en ambos poderes para explicitar lo bloqueos institucionales posibles o que ya se han dado.

Por otro lado, dentro de estas relaciones, debemos incluir lo que tiene que ver con determinadas políticas conjuntas o compromisos del gobierno central con el departamental (por ejemplo, préstamos del BID para Saneamiento).

Esta relación se da en otro sentido, ya que desde el gobierno nacional el Partido Nacional hace uso de los recursos constitucionales para obstruir las políticas departamentales, que corresponden a una lógica más política (que corresponde a las grandes políticas o a intereses electorales) que institucional o en función de los intereses del departamento o del país. Ejemplo de esto puede ser la oposición al proceso descentralización o el conflicto en torno al presupuesto departamental o la Ley de Funcionarios Públicos.

A su vez, desde el gobierno departamental, se trata de bloquear, en el ámbito de su jurisdicción, políticas que el gobierno central pretende implementar en a nivel nacional. Ejemplo de esto lo constituye la política salarial de la IMM, la expansión de las competencias privadas (que implican el rol empresarial del Estado, a nivel departamental),

o la impugnación de la Ley de Funcionarios Públicos.

El gobierno nacional tiene una serie de mecanismos de contralor sobre el gobierno departamental según lo establece la constitución. Pero creemos que nos entramparíamos si sólo lo vemos desde una perspectiva jurídica, porque -como sostiene Lanzaro- "uno usa las competencias de determinada manera y los márgenes, los umbrales de las

competencias se pueden llevar a los límites del "rechinamiento", o se pueden usar con moderación. Esto supone una autocontención de las dos partes ...."<sup>11</sup>

### **3. la racionalidad interpartidaria**

#### **A. los bloqueos a las políticas municipales desde el gobierno central**

Algunos bloqueos a las políticas que se implementan desde la IMM provienen del sistema político en su conjunto, el cual incluye a actores que no están en el gobierno departamental. Este tipo de bloqueos se pueden explicar desde distintas perspectivas.

##### **a. la confrontación en términos electorales**

Las relaciones entre el gobierno departamental y el sistema político puede verse como un enfrentamiento que no tiene que ver con la evaluación que hagan los distintos actores políticos de la gestión de ambas administraciones, o del modelo de Estado que intentan desarrollar los actores políticos, sino como una lucha en que el objetivo está fuera de estos actores o gestiones y lo constituyen las elecciones de 1994.

Desde esta perspectiva, que prioriza lo electoral, el conflicto podría definirse como un juego suma variable ya que el objetivo está fuera de cada uno de los gobiernos, y de los actores en cuanto tales, y lo constituyen las próximas elecciones. Así, la administración actual -tanto nacional como departamental- no constituiría un fin en sí mismo sino un medio para ese objetivo. Decimos que es un juego suma variable porque los dos apuestan a la estabilidad para reproducir su propia existencia como actores y la del sistema en su conjunto, ya que los actores políticos, post-experiencia dictatorial, son básicamente consociativos. Sin embargo, los diagnósticos sobre la estabilidad democrática pueden ser distintos y poner en peligro la gobernabilidad. Esto está en directa relación con un hábito del sistema político de una lógica en que se forma un bloque de dos (los partidos tradicionales) contra un tercero (la izquierda). A nivel departamental esta relación se complica por la existencia de un cuarto actor (el Nuevo

---

<sup>11</sup>. "Con Jorge Lanzaro, Director del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, 100 días de cohabitación: el gobierno nacional como oposición municipal, y el municipio como oposición nacional", Diario La República, 6 de junio de 1990.



Espacio, constituido de una escisión del FA) que tiene una actitud ambigua (el PDC dijo que no se integraba al gabinete pero que daría un "apoyo activo") con respecto al FA, pero que puede hacer oposición para ganar identidad.

b. lógicas políticas: las estrategias de los actores.

Este eje refiere a la forma de relación que se establece desde la IMM con respecto al sistema político (papel de los ediles, apelación a la ciudadanía, descentralización desde la IMM sin negociaciones previas, etc), que tocan temas claves del sistema como la centralidad de los partidos políticos. Dentro de esta forma de relación podemos observar, primariamente, un estilo de liderazgo particular por parte de la figura del nuevo intendente, en el sentido de que, ante cualquier bloqueo por parte del sistema político o del gobierno nacional, apela al apoyo de la ciudadanía eludiendo al sistema de partidos, que es un fenómeno nuevo, tanto desde el gobierno como en la propia izquierda. Ejemplos de esta forma de relación del intendente con la ciudadanía lo constituyen, entre otros, su discurso inaugural en la plaza Lafone cuando consultó a los concurrentes con respecto a una decisión que se relacionaba con los funcionarios de una dependencia municipal (UAPE), la intención de llamar a un plebiscito por el tema del precio del boleto o, más recientemente, de no informar al Tribunal de Cuentas sino directamente a los "vecinos de Montevideo" sobre los gastos municipales, así como el diseño del proyecto de descentralización tal como fue planteado en sus inicios.

En el sentido inverso desde el sistema político hacia el nuevo actor político gubernamental, se produce un pasaje semejante vía creación de disensos que parecen, hasta cierto punto "provocados", y cuya intencionalidad puede concebirse como una finalidad de marcar oposición y bloquear al gobierno departamental (descentralización, presupuesto, préstamo del BID, transporte, etc).

También se da una lógica por parte de los actores del sistema político que tienden a generar resultados "perversos" en la forma en que por ejemplo los mismos actores obtruyen determinadas políticas en contradicción con las mismas propuestas que ellos pensaban llevar adelante desde el gobierno. Decimos "perversos" no sólo porque no permite el diseño de políticas más racionales sino también para sus propios objetivos políticos porque coloca a Tavaré Vázquez como "víctima de los políticos" Para constatar esto no hace falta más que rastrear las propuestas electorales de los candidatos a intendente de los distintos partidos con respecto, por ejemplo, al funcionariado municipal o a la descentralización.

B. las relaciones entre los actores políticos gubernamentales

Dentro de esta lógica interpartidaria podemos ubicar también las relaciones entre los dos actores políticos que ocupan los dos niveles de gobierno: Frente Amplio y Partido Nacional, no ya como gobierno sino como partidos actuando en ellos.

a. estrategias de los actores

La lógica política que se establece entre los actores políticos gubernamentales en cuestión puede entenderse como una lógica de competencias guiada por la necesidad de **distinguir las gestiones de ambos gobiernos para reafirmar su perfil político** (confrontación en términos de ideología y valores) apelando a distintas fuentes de legitimidad e interpelando a distintos actores dentro de la sociedad así como a la ciudadanía en su conjunto. (Gonzalo Aguirre-Vice-presidente de la República- lo sostiene directamente cuando dice: "la ciudadanía juzgará")

Así, en el contexto de este juego interpartidario entendido desde la arena electoral o desde la confrontación en términos de modelos de gestión, hay bloqueos que se explican por la necesidad del FA de ejercer la oposición al gobierno nacional, no solo desde los ámbitos usuales de un actor integrado al sistema político, sino desde el propio gobierno departamental. Puede decirse que el actor político FA, muchas veces, actúa más como oposición (a nivel nacional) que como gobierno (a nivel departamental). Por ende puede visualizarse el gobierno departamental en términos de unos objetivos que trascienden lo propiamente municipal y se inscriben en una política de contestación a las políticas del gobierno nacional. En este sentido nos remitimos a las declaraciones de un jerarca municipal que dijo que se hace más oposición al gobierno nacional con una medida de la IMM que en una interperlación parlamentaria. (declaraciones de Pedro Apesteguía, Búsqueda)

Tanto desde el gobierno departamental como del nacional lo que ha faltado es la tolerancia ante el disenso, el establecimiento de reglas para la cohabitación, que son básicas para la convivencia democrática. Lanzaro sostiene que "hay que organizar la posibilidad del disenso y hay que verlo de los dos lados: del lado del gobierno nacional, que tiene un gobierno nacional con el que disiente, y del lado un gobierno (municipal) que no sólo tiene un gobierno nacional sino a un sistema de partidos con el que mayoritariamente disiente."<sup>12</sup>

Se ha tratado de hacer ver como fuente fundamental de conflicto el hecho de que los dos gobiernos representan dos modelos puros y opuestos de Estado. Creemos que esto no es tan así, aunque se pueden detectar tendencias hacia dos modelos distintos, ambos actores políticos gubernamentales deben atender a las limitaciones que les imponen sus aliados (la Coincidencia Nacional para el caso del Herrerismo en el gobierno nacional) o a la diversidad de posiciones dentro de la propia coalición o partido gobernante (Frente Amplio y Partido Nacional).

Si se puede detectar que, desde el municipio de Montevideo se pretende instaurar un modelo de gestión distinto al que tradicionalmente se ha aplicado desde esa instancia estatal (prestador de servicios básicos, constructor de obras de infraestructura, etc) y al modelo asistencialista que ha tenido muchas veces, para dotarlo de un importante papel en la producción - en forma indirecta (apoyo a la pequeña o mediana empresa) o en forma directa (proyectos de la más diversa índole que van desde una planta de biogas a una panadería municipal)-, así como de una representatividad y de una capacidad de absorber la participación de organizaciones sociales que la transforma en un un gran proyecto

---

<sup>12</sup>. Idem anterior.

político, en un gran proyecto de Estado. Un modelo que interpela, en el discurso, al habitante de Montevideo como "vecino" o "trabajador" y no como "usuario-contribuyente". Sólo este "hecho discursivo"- antes de poner en marcha ningún mecanismo concreto- despertó una intensa resistencias en todos los actores políticos (exceptuando al Nuevo Espacio, por supuesto). Como es obvio esto es opuesto a los modelos de gestión que pretende instaurar el sector político que comanda el gobierno nacional con su proyecto de Reforma del Estado, basado en el ajuste fiscal y la privatización de muchas de las empresas del Estado) y sobre el cual no es de nuestro interés explayarnos.

Sin embargo insistimos en que los enfoques que reducen todos los conflictos a este enfrentamiento entre dos modelos de gestión descuidan muchas dimensiones de la relación entre los dos gobiernos y no toman en cuenta que dichos modelos no pueden ser aplicados en su cabalidad por los actores políticos gubernamentales por las limitaciones a las que aludíamos.

#### b. la lógica del gobierno departamental

Es importante, cuando se habla de "las formas de hacer política", tomar en cuenta que al FA le falta un modelo referencial. Aunque su programa departamental era de los más explícitos y exhaustivos, dejaba grandes problemas sin definir, como es esperable en un documento de este tipo. Pero no ha habido, internamente, un desarrollo programático posterior, lo que aparecía como fundamental en vistas a las características que supone un actor político constituido a base de una amplia gama de partidos en su seno y sin experiencia de gobierno alguna. Así, el FA se ve sometido a un doble aprendizaje:

- actuar en el sistema político desde una posición de gobierno
- actuar desde el Estado dirigiendo una estructura administrativa.

Esto aparece enmarcado en un contexto en el que la nueva administración municipal ha instaurado una nueva forma de hacer política desde el gobierno que tiende, en algunos casos, a darle más relevancia a los actores sociales que a los políticos. Esto tiene que ver con las formas de legitimidad en que se pretende fundar. (ambulanzismo, transporte, proyecto inicial de descentralización entre otros)

Por otra parte, podemos observar que al principio, la gestión de la nueva administración municipal tendió a coincidir con la práctica ya común de darle poca relevancia a la Junta Departamental más allá de las disposiciones constitucionales <sup>13</sup>. Esta misma tendencia se puede observar en los actores del sistema político, por un lado porque el sistema mayoritario de distribución de bancas de la Junta Departamental no

---

<sup>13</sup>Ejemplo:el primer decreto de descentralización no fue consultado a la bancada del FA ni negociado en ese ámbito; los ediles negocian el tema de la creación del departamento de descentralización pero el ejecutivo no actúa en concordancia con ello;etc)

permite ejercer una oposición que sea capaz de bloquear al gobierno departamental y, por otro, por la importancia política que le otorgan al hecho de que el FA haya accedido al gobierno departamental de Montevideo.

Por otro lado, el tipo de liderazgo que ejerce el nuevo intendente es novedoso, tanto dentro del sistema político como desde una instancia de gobierno. Este, ante cualquier bloqueo del gobierno o del sistema político, apela directamente a la ciudadanía <sup>14</sup>, que tiende a desconocer el papel de los partidos políticos. Esto tiene que ver con las formas de legitimidad en que se pretende sustentar (representatividad, eficiencia, participación social, clientelismo, etc). Mientras, el gobierno central tiene formas de hacer política basadas en la "eficiencia", y en la negociación con actores políticos y sociales diferentes a los actores con los que privilegia su relación el gobierno departamental <sup>15</sup>.

Por otra parte, parece existir la política deliberada por parte del equipo de gobierno frenteamplista, de diferenciar la imagen del intendente de la de su gestión. Esta es una tendencia que se ha visto hasta ahora en las encuestas de opinión pública (noviembre de 1990) y que este equipo parece querer mantener con el objetivo de proyectar la imagen del intendente Vazquez para una posible candidatura presidencial para las elecciones del 94.

Si a estos factores agregamos el peso y la relevancia que se le otorga al gabinete municipal podemos decir que se trata de que se asemeje a la de un Jefe de Estado más que a la de un Jefe de Gobierno, por encima de los problemas desgastantes de la gestión cotidiana e inmediata del poder.

#### 4. la lógica intrapartidaria del gobierno departamental

Las estrategias frente al gobierno central o al sistema político, por parte del gobierno departamental como actor político, no corresponden a una sola lógica sino que más bien son la resultante de una serie de decisiones, valores, visiones diferentes dentro del equipo de gobierno que actúan como variables a tener en cuenta en un sistema donde existen parámetros dados por la estructura burocrática y el marco legal-constitucional.

En cuanto a los conflictos generados dentro del propio actor gubernamental municipal y que provienen de los distintos sectores que integran la coalición Frente

---

<sup>14</sup>(trabajadores de la Uape, obstrucción de la descentralización, plebiscito por el boleto, informará a la ciudadanía sobre el balance 90-91 pero no al Tribunal de Cuentas, etc)

<sup>15</sup> En el caso específico de la descentralización, objetivamente los mecanismos representativos están muy limitados constitucionalmente y la oposición no ha dejado ensayar mecanismos participativos (Asambleas Deliberantes) lo cual ha inducido al gobierno departamental promoviendo más una "movilización que una participación" (diseño del Plan Quinquenal en el que el Intendente se reunía con los representantes de organizaciones sociales de 3 centros comunales zonales).

Amplio, es dable pensar que una mayor fragmentariedad interna podría dar lugar a un mayor nivel de bloqueo externo. Pero, conjuntamente con esta tendencia a la fragmentariedad parece darse una de sentido contrapuesto, a la cohesión, dado que debe reducir el nivel de disenso tolerado pues el nivel de amenaza percibido (que supone una lectura del nivel de amenaza real) es alto.

Los distintos grupos políticos que integran la coalición gobernante pueden tener, básicamente, dos tipos de relación con el gobierno departamental: una influencia directa (grupos políticos actuando en el gobierno) o indirecta (vía cuadros políticos con altas responsabilidades en la estructura departamental).

Creemos que en el caso estudiado, la relación ha sido del segundo tipo claramente hasta, por lo menos, mediados de diciembre del 90 cuando el intendente pide al FA que asuma una responsabilidad más activa en el gobierno departamental. Hasta ese momento, los jefes, en la mayoría de los casos, actuaban según sus propios criterios, no representando ni orientados por direcciones partidarias. Esto lo podemos observar en el hecho de que los equipos de apoyo a los jefes municipales se organizaron tardíamente y lo hicieron a nivel de la coalición, que había una escasa relación entre las estructuras departamentales de los partidos y la organización de la IMM, en la cantidad de jefes con cargos de confianza que son independientes (ligados a la estructura del FA pero no a un partido) o que representan sectores políticos con poco peso electoral o dentro de la estructura de la coalición. En los últimos meses Tabaré Vázquez y Astori (senador del FA y posible candidato presidencial) se integraron a la Mesa Política del Frente Amplio para tratar temas puntuales.

Todos estos factores hacen que prevalezca una "lógica de gobierno" más que una "lógica político-partidaria" donde incluso intervienen otro tipo de factores como las luchas por el poder dentro de aparato administrativo, las competencias personales o profesionales, que escapan a lo partidario. Sin embargo, decimos que de todas maneras se da una influencia indirecta de los partidos o sectores a través de las distintas concepciones de estos jefes, que responden a racionalidades diferentes según su identidad política. En esta pesan el perfil y la naturaleza de los actores partidarios, su historia, su ideología, su cultura. Un claro ejemplo de esto lo podemos encontrar en la discusión que se dió poco tiempo antes de asumir el gobierno en torno a la implementación del sistema descentralizado donde había no solo diferencias en cuanto a los plazos para lanzar este proceso sino sobre cuales deberían ser los actores que lo llevarían adelante, o en el hecho de que el MPP (Movimiento de Participación Popular) discrepó públicamente con la decisión de Tabaré Vazquez de retirar el primer decreto de descentralización.

Esta fue, durante los primeros meses de gobierno una política deliberada de parte del equipo gobernante, además de ser el producto de la lenta adaptación de las estructuras partidarias y de la coalición a la estructura necesaria para ser un partido (o coalición) de gobierno.

Se pudo observar, también el hecho de que los cuadros de los distintos partidos comprometidos con la gestión municipal, no participaron en las discusiones político ideológicas que sacudieron toda su estructura en las preparaciones de sus congresos durante 1990, así como tampoco en los problemas internos del FA.

Esto se puede deber a la intención de crear un equipo avocado a las tareas de gobierno, independientemente de los problemas del actor político en su relación con la sociedad. Ante la crisis de identidad y de participación que vive la izquierda, que ve reducido significativamente su poder de convocatoria y movilización, se apela a otras formas de participación que incluso trasciendan a la coalición y apelen a otras identidades diferentes a las del militante de izquierda, se apela al "vecino".

Así se produce un acelerado proceso en el que este equipo adquiere una "mentalidad de gobierno", se vuelve mucho más ejecutivo, más pragmático, más desprejuiciado y se aleja de un Frente Amplio que no lo puede seguir en este proceso.

Sin embargo esto lleva a los primeros conflictos con algunos sectores de la coalición en los que prima una visión "principista", que se inclinan más hacia el papel tradicional de la izquierda en el sentido de una izquierda testimonial, sin responsabilidades y apegada a los principios fundacionales. Episodios como la visita de Bush, como el reglamento para los vendedores ambulantes, o la política con respecto al sindicato de municipales hace necesario un cambio en la estrategia del equipo dirigente que exige responsabilidad en el gobierno a todos los sectores de la coalición y se vincula orgánicamente con la Mesa Política del FA.

## V. CONCLUSIONES

1. Nuestro análisis supone una distinción fundamental, que tiene una correspondencia real en términos de la conducta de los actores, y es la que se procesa entre<sup>16</sup> la influencia basada en la representación política y las organizaciones de partido y la basada en los poderes funcionales gubernamentales. En otras palabras, hay un modo de entender los conflictos entre gobierno nacional y gobierno municipal que gobiernos o que representantes políticos. En este sentido, hay un modo de procesar los conflictos que responden más al predominio de una lógica partidaria o a una lógica gubernamental, así como hay tipos de conflicto que están más bien en relación con una u otra.

La lógica político-partidaria debe ser referida a problemas de legitimación de modelos, prácticas y actores. Puede provisoriamente afirmarse que los casos en los cuales predomina una lógica político partidaria como criterio de resolución de un conflicto, cuya forma es predominantemente institucional, han constituido en general situaciones de riesgo para la estabilidad y reproducción del sistema<sup>17</sup>. En este sentido, la cohabitación aparece como un problema de gobernabilidad del sistema en su conjunto.

La lógica gubernamental debe ser referida a problemas de delimitación de lo nacional y lo departamental, en primera instancia, y, como consecuencia de ello, a problemas de competencias concurrentes entre ambas instancias.

Lo que se pone en juego aquí es la concepción del Estado, en su doble rol de empresario y gestor de políticas sociales. La confrontación referida al rol del Estado como empresario parece visualizarse en términos de una tendencia del Estado central a reducir ese papel (dado que el proyecto de Reforma del Estado que se propone desde el ejecutivo se basa en la privatización de las empresas públicas) y del municipio a asumirlo en forma creciente (ya que desde el Área de Servicios Productivos y Comerciales de la IMM se han propuesto una serie de iniciativas que se pueden clasificar como "competencias privadas" de los gobiernos departamentales)

De otra parte, en términos de algunas políticas municipales, algunas prácticas parecen orientarse a generar un tipo de vinculación directa entre gobierno y actores sociales enfrentadas a una voluntad del sistema político, y del partido gobernante a nivel nacional, de exigir el espesor de los partidos políticos como mediadores de esta relación. El caso más paradigmático es, aquí también, el de la descentralización. Las relaciones entre el gobierno nacional y el de Montevideo se realizan por medio de lo que llamábamos "unidades subcentrales", o sea que determinada división o departamento se relacionan

---

<sup>16</sup> Véase pág. 4 la distinción efectuada por Tarrow

<sup>17</sup> Por ejemplo, políticas conjuntas de gobierno frente a actores externos que son bloqueadas por el predominio de una lógica más político-partidaria que institucional. Un ejemplo concreto de esto lo constituyó el conflicto en torno al préstamo del BID para el plan de saneamiento.

directamente con algún ministerio y, por tanto, el carácter conflictivo o de colaboración dependen de los ministros a cargo de estos.

2. Entre los distintos modelos que hemos expuesto y criticado aquí de relaciones entre unidades de gobierno, (más allá de que nuestra elección en términos de las variables más aplicables a nuestro análisis esté dada por el modelo de relaciones intergubernamentales de Rhodes para el análisis de una política concreta) la matriz teórica que corresponde al modelo centralización/descentralización debe ser tratada con cuidado, lo mismo que los modelos de autonomía local.

Entre las críticas relevadas debemos contar:

\* las relaciones centro-locales no son un juego de suma cero, lo cual va de la mano con la idea de que las funciones no son intrínsecamente "locales" o "nacionales" en carácter. En efecto, puede comprobarse que en competencias concurrentes hay situaciones que obedecen a una lógica de juegos de suma variable, sobre la base de la complementariedad entre ambas instancias de gobierno (ej.: políticas de salud, vivienda, etc)

\* el término "centro-locales" en este modelo parece suponer, por un lado, la homogeneidad del centro, y por otro, omitir todo tipo de unidades sub-centrales de gobierno que no sean las limitadas a los departamentos centrales y las autoridades locales.

Hay homogeneidad diferencial en términos de gobierno municipal y gobierno central. El gobierno municipal tiende a ser más homogéneo que el gobierno central (al interior del cual hay distintos ministerios, con distintos titulares y de distintos partidos o fracciones intrapartidarias como efecto del carácter fraccionalizado de nuestros partidos y por la "coincidencia nacional"). Ello permitiría un amplio juego de adhesiones parciales tomando en cuenta el carácter del ministerio con que el municipio negocie y su particular "filosofía" política frente al caso.

\* no siempre el centro quiere asumir las funciones locales. Muchas veces los gobiernos centrales favorecen la descentralización a los efectos de no asumir más competencias, pero en el caso de las intendencias en Uruguay, dada la autonomía política de los gobiernos departamentales -por la cual sus autoridades son electas directamente y, por tanto el partido gobernante a estos niveles puede no coincidir con el que lo hace a nivel nacional-, al gobierno central no le interesa transmitir competencias porque se le escapa el control de la gestión de estas políticas que van a estar sometidas a una racionalidad política diferentes.

3. La descentralización a nivel nacional está directamente relacionada con la autonomía de los gobiernos departamentales. Nuestros gobiernos departamentales tienen autonomía política si definimos como tal a los gobiernos electivos, con recursos, facultades y competencias propias. Sin embargo, existen límites a esa autonomía que



tienen que ver con las elecciones simultáneas<sup>18</sup> y, en general, con una desvalorización del gobierno departamental de Montevideo por su carácter de "sede" del gobierno nacional (incluida la debilidad de la figura del Intendente, hasta la asunción de Tabaré Vázquez). Además estos límites están dados por el uniformismo legal, ya que los municipios no pueden dictar sus propias cartas orgánicas (como pueden, en algunos países federales, los estados o provincias). A nivel departamental se puede legislar sobre muy pocos y menores aspectos de la política y la organización departamental ya que la Constitución y la Ley Orgánica deja muy poco margen al ser muy exhaustiva.

Entre las críticas más sustantivas que se han hecho a los modelos de autonomía local son pertinentes a nuestro caso las que subrayan que no siempre es posible mudar los intereses y las formas de participación aumentando la autonomía local. Hay problemas de cultura política y del propio sistema político nacional cuyas transformaciones exceden los límites de la política local.

Aquí referiremos las críticas a dos niveles: A) problemas de cultura política que obstaculizan la descentralización a nivel nacional, en otras palabras, la mayor autonomía de los gobiernos departamentales y B) la descentralización entre gobierno departamental a instancias locales.

**A)** En el primer nivel, entre los datos de nuestra cultura política que imponen límites a transformaciones destinadas a un aumento significativo de la autonomía local deben contarse:

\* una concepción centralista del Estado que supone una noción de democracia basada en la igualdad (uniformidad). Frente a esto, se encuentra la concepción descentralizadora basada en una noción de democracia como expresión de la diversidad de preferencias y situaciones (heterogeneidad) que es de muy débil arraigo en nuestro país tanto a nivel del Estado como de la propia sociedad civil.

\* El proceso histórico de consolidación de la nación uruguaya establece un paralelismo y complementariedad entre lo nacional y lo local. En consecuencia, el orden de diferenciación que hace a toda constitución nacional no está dado, en el caso uruguayo, por lo regional. Los departamentos del Uruguay son unidades jurídico-administrativas pero sin la necesaria homogeneidad interna ni heterogeneidad externa para que se establezca una verdadera diferenciación regional entre ellos. La división jurídica que enmarca la actividad de la administración pública debe entenderse en el contexto de los procesos histórico-políticos con los que ha estado asociada. La idea de gobierno local parece estar asociada a áreas relativamente homogéneas marcadas por un sentido de

---

<sup>18</sup> El llamado "voto arrastre" que está dado por la imposibilidad de votar en listas diferentes el gobierno municipal y el nacional. Sin embargo, ello ha sido muy relativizado en la última elección ya que muchos electores se abstuvieron de colocar lista departamental con lo cual, evitando votar la lista municipal de su partido, redujeron la competencia para la que se sabía iba a ser la lista municipal más votada.

pertenencia a una comunidad consolidada históricamente y que en general no se da en nuestro país.

B) Entre los límites impuestos a la descentralización entre gobierno departamental a instancias locales, que tiene como uno de los principales objetivos la participación de los vecinos, cabe anotar el problema del fuerte "estatalismo" como atributo permanente de nuestra cultura política nacional<sup>19</sup>. Por otra parte, hay problemas que están directamente relacionados con la crisis de identidad o adhesión a los partidos políticos, y concomitantemente con ésto, la reducción de su poder de convocatoria. De otra parte, la cultura política de izquierda en el Uruguay ha estado intrínsecamente ligada al papel del movimiento sindical como monopolizador de los conflictos de interés de las clases subalternas. Esto ha implicado que otros movimientos sociales hayan adolecido de una debilidad intrínseca desde su origen en vistas a la incapacidad relativa del tejido social uruguayo para darse formas organizativas provenientes de otros clivajes, por ejemplo, el territorial. En vistas a ésto las organizaciones de base territorial tienen escaso peso en la definición de los conflictos, y sin el dato de una sociedad capaz de organizarse en torno a estas demandas, toda intención de descentralización a este nivel corre los riesgos propios del "voluntarismo". Cabe suponer que en el planteo inicial de descentralización que lleva la izquierda adelante se cuenta con un diagnóstico que, o bien afirma la existencia de movimientos vecinales, o bien afirma la incapacidad de los partidos de izquierda de conseguir un cambio sustancial (de la militancia a la participación) en su capacidad de movilización a nivel territorial. Este problema por otra parte, interpela a los distintos partidos que componen la coalición de izquierda y que se posicionan de manera distinta frente al tema.

En este sentido la descentralización local ensayada en Montevideo interpela a la estructura administrativa del Estado (la IMM en nuestro caso) que estaba organizada, fundamentalmente, para atender demandas sectoriales y excesivamente compartimentada por servicios que, muchas veces superponían sus áreas de competencia. Con la reforma administrativa, la nueva administración municipal, intentó resolver esto y se planteó, ante la Junta Departamental, crear un aparato descentralizado paralelo al centralizado, que atendiese demandas de tipo territorial. Resulta significativo que este segundo aspecto de la reforma administrativa, que le daba un peso relevante a la descentralización y a lo territorial, no fuese votada por la Junta.

4) Los conflictos que más han afectado los "límites de tolerancia" del sistema en este primer año han sido levantados por el tema de presupuesto (vinculado directamente a las medidas relativas a los impuestos municipales) y por el proyecto de

---

<sup>19</sup> Resulta llamativo que ante la pregunta sobre los servicios que se deberían suprimir, el 39% declara que ninguno, y el no sabe/no contesta alcanza también al 39%. Según el informe de PEITHO esto manifiesta el fuerte estatalismo imbricado en la cultura política uruguaya.

descentralización. En ambos casos funcionaron las amenazas o el veto por parte del gobierno central o del sistema político en su conjunto.

Tal vez una forma de aproximarnos a una respuesta a por qué estos conflictos se constituyen en una buena "sintomática" de los límites de tolerancia del sistema sea intentar una decodificación de las voluntades políticas que se expresan en ellos.

El tema presupuesto pone en juego por la vía de los impuestos municipales ("pagan los costos los que más tienen y se ven eximidos de ellos los que menos poseen") una problema básico de justicia distributiva. En este sentido es dable pensar que se pone en juego una concepción democrática de izquierda que se orienta por valores de justicia social (o, en un extremo, de igualdad) contra una concepción de democracia en términos de la cual se deben reducir los impedimentos al libre juego de intereses, concomitante con una concepción del Estado no-protectivo que funciona apenas como garante de reglas al juego de intermediación de intereses "naturales" a una sociedad determinada.

El tema de la descentralización fue uno de los principales temas de la campaña electoral de todos los sectores políticos, aunque la izquierda la colocó prácticamente en el contexto de la participación y de los instrumentos privilegiados para una "democratización" del sistema<sup>20</sup>. Ya en las formulaciones iniciales se discute si esta propuesta debía privilegiar o no el papel de los partidos políticos o si era el gobierno municipal el que directamente se relacionara con las organizaciones sociales (discusión sobre el cual existen distintas opiniones a lo interno del equipo gobernante). Esto es particularmente importante, ya que más allá de los resultados parciales obtenidos en cada instancia del proceso, el proyecto inicial de la descentralización suponía una exclusión explícita o implícita del sistema político. En este sentido, la propuesta interpela la constitución, en tanto orden fundado en los partidos, desde un orden fundado en una relación directa con los actores de la sociedad civil, fundamentalmente, desde la territorialidad.

---

<sup>20</sup> La idea central era que hubiese una figura nueva, los delegados zonales que fueran los detentores de un poder político descentralizado dotándoles de una gran capacidad de relacionamiento con las organizaciones sociales. Problemas técnico-jurídicos en la redacción del decreto dieron pie a que la oposición hiciese una campaña de impugnación del decreto municipal. Se realizó una gran campaña de opinión pública por parte de todos los partidos que apuntaba a atacar al mecanismo de la delegación y, detrás de esto, a la propia descentralización. Finalmente el gobierno de Tabaré Vázquez decidió retirar el proyecto de decreto inicial sustituyéndolo por uno en el cual la figura del delegado que es sustituida por un "coordinador" de los centros descentralizados (Centros Comunales Zonales) y que, por tanto, limita mucho sus facultades reduciendo la descentralización planteada inicialmente a una desconcentración de servicios. Estos coordinadores privilegiaron la relación con las organizaciones sociales de modo a -como dicen los responsables de esta política- fortalecer el "polo social" para "transformarlo en una realidad".

5) Otro aspecto relevante de las relaciones entre el gobierno nacional y el departamental de Montevideo tiene que ver con la lógica política electoral que mencionábamos.

Todas las encuestas de opinión pública realizadas hasta el momento -en Montevideo- señalan que el Frente Amplio tiene un porcentaje de simpatía superior al de su electorado en 1989. Creemos que esto se debe al hecho de que está a cargo del gobierno departamental, pero cabe preguntarse: hasta que punto se debe a la gestión de gobierno y hasta que punto al nuevo estilo de hacer política del intendente Vázquez y su equipo. Sería prematuro responder a esta interrogante en el presente, pero de todas maneras, la queremos dejar planteada.

Este éxito a nivel de opinión pública resulta sorprendente si se analizan los desafíos a que se ve enfrentada la coalición y que implican un aprendizaje a distintos niveles. Al principio de este trabajo plantéabamos dos dimensiones de este proceso, pero creemos que el "aprendizaje" no se agota en ellos.

Por un lado tiene que actuar en el sistema político por primera vez desde una posición de gobierno lo que lo obliga a hacerlo con una lógica y un discurso diferente al que tradicionalmente tuvo la izquierda. Se necesita, por tanto, abandonar toda una postura que se dió en la izquierda- junto a otras- que tenía mucho de jacobino, de fuerza política que se planteaba metas y las quería llevar adelante en forma unilateral, totalizadora, mesiánica; y revalorizar la otra postura - que también se dió en la cultura de izquierda- que queriendo llevar un proyecto adelante lo hace en función de la consideración concreta del país tal cual es y no de acuerdo a un modelo ideal. En definitiva el aprendizaje de las reglas del pluralismo cuando tiene que poner en práctica un programa de gobierno en un sistema político que tiene -como sostiene Lanzaro-" dos pautas muy fuertes: la pluralidad de fuerzas y las pautas de negociación"- y nosotros agregaríamos- fundamentalmente entre actores partidarios o corporativos -pero nunca organizaciones de base territorial-, la "cultura del arreglo" como decía Real de Azua. Por otra parte se ve -también por primera vez- al frente de un aparato administrativo del Estado, que tiene sus propias lógicas, ritmos, inercias y vicios; y, por otra tiene planteado un aprendizaje en sus formas de hacer política frente a su electorado y a la opinión pública, así como el "reciclaje" necesario que debe hacer su estructura -la del FA- y sus militantes . Por esto y por lo anteriormente dicho sobre la necesidad de adecuarse a las pautas de funcionamiento del sistema político nacional es que el Frente Amplio y el equipo municipal deben realizar un aprendizaje que está íntimamente ligado a un proceso más general de la transformación de la izquierda.

Con respecto al electorado y a la opinión pública se ve enfrentado a bases de legitimación que dependen de su capacidad para satisfacer demandas. Sabemos que el tema de la satisfacción de demandas es complejo, ya que muchas veces, las soluciones que se ofertan crean opinión pública y no necesariamente guardan relación con las soluciones demandadas. Y que la satisfacción simbólica de las expectativas puede suplir a la "real"-. Esto podría explicar el éxito de popularidad del FA en este primer año de gobierno ?

Sin embargo pensamos que el discurso oficial, desde la IMM y el FA, que hizo énfasis en la participación, en el "gobierno de los vecinos": la relevancia dada a la figura

de Tabaré Vázquez: el solo hecho de ser la primera experiencia de gobierno frenteamplista: así como la instauración de los Centros Comunales Zonales hicieron que las demandas se multiplicaran. Mientras, antes, cualquier gobierno municipal - o más propiamente dicho cualquier administración municipal- pasaba desapercibida, hoy este se ve ante un cúmulo de demandas y expectativas generadas en la población y ante el seguimiento de todas sus decisiones y compromisos políticos por parte de la oposición que nos hace plantearnos esta interrogante: podrá la intendencia frenteamplista satisfacer esas demandas y expectativas?

El último nivel de aprendizaje que el FA tiene todavía que hacer se refiere a una característica de la cultura política de la izquierda que siempre privilegió las organizaciones de tipo corporativo, las identidades de clase y, a nivel territorial el trabajo partidario, pero no el de las organizaciones vecinales o de fomento que son de tipo territorial. Esto es importante porque el FA se ha planteado como fundamental la organización del aparato del Estado descentralizado y donde los actores sociales tengan un peso relevante. Esto es parte de su proyecto político y tendrá también manifestación en lo electoral.

Estos niveles en que el Frente Amplio debe procesar su "aprendizaje", además de otros que dependen de la gestión del gobierno nacional pero que no son objeto de nuestra investigación, serán fundamentales para la resolución del conflicto entre los dos actores políticos gubernamentales en términos electorales.

6) Finalmente, cabe anotar que en una perspectiva tan limitada cuanto breve el período analizado, las estrategias que se han puesto en juego incluyen, por una parte, una apuesta muy fuerte a la estabilidad para reproducir su propia existencia como actores y la del sistema en su conjunto. En este sentido los actores políticos han intentado ser capaces de acomodarse e integrarse. No olvidemos que la estabilidad se constituye - posteriormente a una década de gobierno dictatorial-, en un bien políticamente relevante y al que se someten todos los demás, a considerar especialmente en una sociedad que dispone de escaso control de las variables básicas para controlar la incertidumbre.

Sin embargo, en el primer año de gobierno de ambos partidos, se puede decir que aún no han encontrado una convención sobre las "reglas de juegos", elementos de autoregulación en cada una de las fuerzas -incluyendo a todo el sistema político- que permitan la coexistencia de espacios, competencias y políticas que no son del mismo signo y que ya no refieren al bipartidismo tradicional sino que incluye a un nuevo actor.

## VI. BIBLIOGRAFIA

- Rial, Juan "El municipio: instancia de gobierno paralelo de participación", PEITHO-IDRC, 1990, Montevideo.
- Fortuna, Juan Carlos. "El desafío de la IMM: una gestión más cercana a la base social" , PEITHO-IDRC, 1990, Montevideo
- Bonilla, Javier. "Intendencias, Gobiernos Departamentales, Uruguay", PEITHO-IDRC, Montevideo.
- Panizza, Francisco "Hacia una ciudad, una obra inconclusa en la voz de sus "auctores" (paper) PEITHO, 1989. Montevideo
- Panizza, Francisco "La intendencia municipal de Montevideo: caracterización preliminar de los problemas que enfrenta para definir sus políticas"(paper) PEITHO, 1989. Montevideo.
- Elcock, Howard "Local Government", Methuen & Co. 1982. Londres
- Guy, Peters "The politics of bureaucracy", Universidad Pittsburgh, 1984, Estados Unidos
- Rhodes, R.A.W. "Beyond westminster and whitehall", London Sindney Wellington, 1988. London
- Perelli, Carina y otros "Gobierno y política en Montevideo. La IMM y la formación de un nuevo liderazgo a comienzos de los años 90", PEITHO, 1990, Montevideo.