



## XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

**Mismo collar con distinto perro: conceptualizaciones sobre la descentralización en los partidos tradicionales de Uruguay**

Matías Ruiz Díaz

# MISMO COLLAR CON DISTINTO PERRO: CONCEPTUALIZACIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS PARTIDOS TRADICIONALES DE URUGUAY <sup>1</sup>

Matías Ruiz Díaz  
Universidad de la República  
[matiasruizd@gmail.com](mailto:matiasruizd@gmail.com)

Resumen: La descentralización es un tema sobre el cual todos los partidos políticos parecen estar de acuerdo. Sin embargo, existen dificultades para llegar a consensos sobre políticas descentralizadoras. ¿Se refieren a lo mismo los actores de los diferentes partidos políticos cuando hablan de descentralizar? El objetivo de este trabajo es dar cuenta de la concepción que tienen los actores de los tres partidos tradicionales en Uruguay (Frente Amplio, Partido Nacional y Partido Colorado) acerca de la descentralización. Para ello se analiza el discurso de los actores partidarios en los medios de prensa escrita (*El País* y *La República*) en el período 1990-2010 y se los clasifica según su orientación. Luego, se triangulan los datos con otros que surgen de entrevistas en profundidad a actores. Los resultados sugieren que mientras que en el Frente Amplio los discursos ponen énfasis en la participación de los vecinos en la gestión, en los partidos fundacionales el discurso se orienta hacia la eficacia y eficiencia en la provisión de servicios.

Palabras clave: descentralización, partidos políticos, paradigmas

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 15-17 de setiembre 2014.

## 1. Introducción<sup>2</sup>

Uruguay es un país de temprana y retrasada descentralización. Ya la Constitución de 1830 establecía un agente del Poder Ejecutivo en cada departamento (art. 118<sup>o</sup>) y la creación de Juntas Económico-Administrativas (art. 122<sup>o</sup>) en cada uno de los nueve departamentos en que se dividía el territorio nacional, con el objeto de hacerse cargo de funciones descentralizadas (art. 126<sup>o</sup>).<sup>3</sup> Sin embargo, pese a este temprano embrión descentralizador, la institucionalidad descentralizadora se ha quedado estancada durante casi todo el siglo XX en el segundo nivel de gobierno. Desde 1990, con la llegada del gobierno de izquierda a Montevideo, se ha iniciado un paulatino proceso de reforma del Estado orientada a profundizar la descentralización. La Reforma Constitucional de 1996 expandió la descentralización al ámbito nacional, pero es recién en el año 2010 que Uruguay tuvo un tercer nivel de gobierno. La ley de Descentralización y Participación Ciudadana N<sup>o</sup>18.567 creó los gobiernos municipales. El proceso que emana de la década del noventa no ha estado exento de conflictos y negociaciones en el sistema político nacional.

Pese a ello, se presenta un hecho paradójico: todos los partidos políticos se autoproclaman descentralizadores. ¿Predomina en todos los partidos el mismo concepto de descentralización? Como veremos, la descentralización es un concepto complejo que involucra múltiples dimensiones. Además, puede inscribirse en paradigmas diferentes que involucran distintas visiones sobre la relación Estado-

---

<sup>2</sup> El presente trabajo constituye un avance de un proceso de investigación que aún no ha culminado. El mismo se ha llevado a cabo durante dos etapas. Una primera etapa tuvo lugar en el año 2013, en la que se realizó el relevamiento mediante una de las técnicas de investigación: el análisis de contenido de prensa. Para su desarrollo, se consiguieron fondos del Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil 2012, de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (UdelaR). Esta primera etapa es de co-autoría con el Lic. Joaquín Paladino. La segunda etapa se encuentra en desarrollo. La misma implica la realización de entrevistas en profundidad. Esta etapa es de autoría personal. En esta oportunidad, se presentan los principales avances de las entrevistas realizadas a actores del Partido Nacional y Frente Amplio.

<sup>3</sup> Artículo 126. Su principal objeto será promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del Departamento en todos sus ramos: velar así sobre la educación primaria, como sobre la conservación de los derechos individuales; y proponer a la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzgaren necesarias o útiles.

Artículo 127. Para atender a los objetos a que se contraen las Juntas Económico-Administrativas, dispondrán de los fondos y arbitrios que señale la Ley, en la forma que ella establecerá.

Sociedad.

El presente trabajo tiene por objetivo dar cuenta de las diferentes conceptualizaciones que los actores de los partidos políticos tradicionales de Uruguay -Frente Amplio (FA), Partido Nacional (PN) y Partido Colorado (PC)- tienen sobre la descentralización. Para lograrlo, se analizó el comportamiento discursivo de los actores partidarios en medios de prensa escrita durante el período que va desde 1990 hasta 2010. Luego, se realizaron entrevistas en profundidad a actores partidarios a nivel legislativo, tanto departamental (Montevideo) como nacional, para observar si estos conceptualizan la descentralización desde diferentes paradigmas.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se presenta el marco teórico y conceptual en el que se inscribe este trabajo. Se exponen las diferentes concepciones que pueden realizarse de la descentralización ubicándola en distintos paradigmas que se definen en función del para qué de la descentralización. En segundo lugar, se presenta una breve descripción del desarrollo de la descentralización en Uruguay desde 1990. En tercer lugar, se expone la metodología utilizada. Luego, se presentan los resultados y se los analiza a la luz de nuestro marco teórico. Por último se plantean las conclusiones parciales que emanan de este estudio.

## 2. Marco conceptual

### 2.1 La descentralización como fenómeno multidimensional

En el presente trabajo se concibe a la descentralización desde una perspectiva instrumental (Furlán, 2004). La descentralización es una herramienta que puede ser utilizada para alcanzar fines diversos. No obstante, tal instrumento puede transformarse en un fin en sí mismo según los objetivos que persiga. A continuación se presentan una serie de definiciones en las que se basa este trabajo. Todas ellas tienen en común la concepción de la descentralización como un

concepto multidimensional que implica distribución de poder (en distintos grados y formas) entre un nivel de gobierno central y niveles de gobierno periféricos. Este fenómeno no es estático sino dinámico, pues como veremos, se trata de un proceso.

Una definición pertinente es la que elabora Veneziano (2009), quien define la descentralización como “*un fenómeno de múltiples dimensiones con una característica común: es una forma de distribución del poder desde un centro de producción y distribución de recursos de diversa índole a instancias periféricas*” (Veneziano, 2009: 123). Para la autora, el avance de la descentralización implica el desarrollo de relaciones intergubernamentales y sociogubernamentales en la gestión de políticas públicas, así como diseños institucionales que articulen las reglas de juego y condicionen o delimiten las posibilidades de acción de los actores. La relevancia del desarrollo de la descentralización radica en que implica mayor democratización en la medida que se desarrollen redes sociogubernamentales mediante mecanismos de participación ciudadana.

Para la autora existen tres formas de transferir facultades: *desconcentración* (se confieren poderes de gestión de un órgano a otro, estos se relacionan mediante vínculos jerárquicos de contralor), *descentralización administrativa* (transferencia de poderes, pero se rompe el vínculo jerárquico de contralor), *descentralización autónoma* (la transferencia se hace hacia un órgano con personería jurídica propia, el vínculo de contralor desaparece). En el último caso es necesario que la fuente de legitimidad del nuevo órgano sea electoral. Cabe destacar que, tal como lo plantea Borja (1987), estos procesos no son excluyentes ni antagónicos.

Por su parte, Melo (1991) afirma que existen diferentes niveles o grados según las acciones de política. El nivel más amplio es el de la *devolución*, que implica la transferencia de poder decisorio sobre las esferas administrativa, financiera y programática. Es diferente a la *desconcentración*, que da cuenta del proceso de transferencias de funciones o tareas. También se distingue de la *delegación*, proceso mínimo de transferencia de algún grado de poder decisorio.

En la misma línea, Furlán (2004) sostiene que descentralizar es cambiar el equilibrio en la organización política redistribuyendo el poder entre el centro y la periferia. Para el autor, la condición más importante es otorgar autonomía al nivel local. El nivel periférico de gobierno debe contemplar objetivos y recursos propios para que se de un verdadero proceso de descentralización. Si ello no ocurre, no podemos hablar de descentralización propiamente dicha. Resulta necesario que se de un proceso de transferencia de responsabilidades y recursos en el marco de una negociación entre niveles de gobierno.

Es importante considerar que la descentralización es un proceso que puede adoptar múltiples formatos según cuál sea el tipo de responsabilidad delegada. En este sentido, Falleti (2006) identifica tres tipos de descentralización. En primer lugar, la *descentralización administrativa*, que refiere a la transferencia de la administración y prestación de servicios sociales hacia niveles de gobierno locales, los cuales afrontan los costos. Otro tipo de descentralización es la *fiscal*. Esta descentralización refiere a políticas destinadas a aumentar ingresos de gobiernos subnacionales sea por transferencia de recursos, reformas tributarias o delegación impositiva. Por último, el autor destaca la *descentralización política* que consiste en la apertura de nuevos espacios de representación. Estas medidas implican delegación de poder. Estos tres tipos no son categorías excluyentes sino que desarrollan a través de un proceso secuencial.

En la misma línea, Arocena (2008), sostiene que existen tres formas básicas de descentralización. La *descentralización funcional* es la forma menos profunda. El autor la define como la descentralización únicamente del modo de gestión. Cuando el proceso descentralizador afecta la toma de decisiones, nos incorporamos en una forma más profunda que la anterior: la *descentralización política*. Por último, la *descentralización territorial* abarca las anteriores y refiere a la reorganización del territorio. Arocena ve un potencial democratizador en el desarrollo de las tres formas de descentralización.

Como vemos, cada uno de estos autores que hemos mencionado distingue entre niveles o tipos de descentralización. En sus definiciones podemos distinguir tres

elementos que se repiten. Primero, la transferencia de funciones entre órganos. En segunda instancia, la transferencia de recursos y las transformaciones institucionales necesarias para llevar a cabo tales transferencias. En tercer lugar, la transferencia del poder de decisión. Es en función de estos elementos que elaboramos tres dimensiones de la descentralización. El objetivo es ver en cuál de ellas ponen el énfasis los actores partidarios en sus discursos.

La primera de ellas es la dimensión *Funcional Administrativa*. La misma implica a la desconcentración de la prestación de servicios y funciones desde un nivel central a uno periférico. En segundo lugar, existe una dimensión *Institucional*. Esta refiere a las reformas institucionales del Estado y a su distribución. En tercer lugar, existe una dimensión *Política participativa* que refiere a la descentralización de la toma de decisiones, no solo entre niveles estatales sino entre Estado y grupos de la sociedad. Implica mecanismos de gobernanza en redes sociogubernamentales a través de participación vecinal en el diseño de políticas públicas.

## 2.2 Los paradigmas de la descentralización

Como hemos mencionado, la descentralización es una herramienta que puede ser utilizada con diferentes fines. Melo (1991) sostiene que hay argumentos de orden político (tales como la participación ciudadana, el fortalecimiento de las identidades territoriales), y argumentos de orden económico (como la eficiencia en la asignación de recursos)<sup>4</sup>. Los gobiernos ponen énfasis en uno de los dos, el que predomine dependerá de la coalición de gobierno. Es necesario dar cuenta de cuáles son los argumentos que priman en los actores que participan del diseño institucional descentralizado. A continuación presentamos distintos énfasis bajo los cuales los actores conceptualizan la descentralización: *el énfasis en la eficiencia en la prestación de servicios y el énfasis en la participación ciudadana en el diseño de*

---

<sup>4</sup> Coraggio (1991) realiza un planteo similar. El autor sostiene que la descentralización es un tema presente dentro de corrientes teóricas adversas. Plantea la hipótesis de que existen dos paradigmas sobre la descentralización con concepciones diferentes sobre sus contenidos: el paradigma neoliberal y el paradigma democratizante. Ambas corrientes parten de un mismo diagnóstico: el exceso de centralización del Estado ante la sociedad como un aspecto negativo, en términos de recursos, funciones y poder social. También comparten la idea de que la centralización es la causa de las ineficiencias sociales y que la solución ante estos problemas es descentralizar.

*políticas.*

### 2.2.1 El énfasis en la eficiencia en la prestación de servicios

Nickson (1998) sostiene que existen varias formas de clasificar los gobiernos locales, la mayoría de ellas utiliza como criterio la naturaleza de las relaciones entre gobierno central y gobierno local. Sin embargo, el autor propone clasificarlos según el propósito del gobierno local, es decir desde el *para qué* del mismo. El autor plantea dos modelos: el *modelo anglosajón* y el *modelo europeo*. En el *modelo anglosajón* (en tanto tipo ideal) el propósito es económico, el gobierno local se orienta al suministro eficiente de servicios. En este ámbito, el gobierno central transfiere la responsabilidad de la provisión de servicios hacia los gobiernos locales para reducir costos. Ambos niveles se relacionan por medio de un vínculo jerárquico, existe una subordinación implícita del gobierno local a los objetivos del central. En última instancia, el gobierno local cumple la función de administración local. En este contexto, Nickson plantea que las transferencias fiscales son fundamentales en la relación gobierno central y gobierno local. Los procesos de participación ciudadana tienen un carácter instrumental para contribuir a la mejora de servicios, no en su expresión sobre los temas de políticas públicas. El gobierno local es concebido como una forma institucional para mejorar la provisión de servicios en términos de eficiencia, eficacia y equidad.

En la misma línea, Veneziano (2012) plantea la necesidad de comprender los paradigmas en los que se inscriben los procesos de descentralización para lograr dar cuenta de las conceptualizaciones subyacentes acerca del rol del Estado, la sociedad y los vínculos que se establecen entre ambas esferas: el *paradigma neoconservador* y el *paradigma democratizante*. El modelo anglosajón de Nickson (1998) comparte varias características con el *paradigma neoconservador* definido por Veneziano. Este paradigma tiene su lugar en América Latina en la década del noventa. El mismo se desarrolla en el marco de procesos de relocalización de las funciones del Estado, las cuales se “municipalizan”. No necesariamente se transfieren recursos o poder de decisión desde el nivel central hacia el local. A

estas transformaciones les subyace la necesidad de asegurar la gobernabilidad, comprendida como estabilidad del sistema político en respuesta a los procesos de pérdida de legitimación de la autoridad política, la sobrecarga del Estado y la desagregación de los intereses (Crozier, Huntington, Watanuki, 1975: 161-168). En este marco, la descentralización se define en tanto reforma institucional del Estado consistente en la transferencia de responsabilidades de niveles centrales hacia niveles locales sin transferir recursos ni capacidades. Se la concibe en términos de eficiencia en la asignación de recursos (Veneziano, 2012)

### 2.2.2 El énfasis en la participación ciudadana

Retomando los modelos de Nickson (1998) que se centran en *para qué* de la descentralización, el *modelo europeo* concibe al gobierno local como portavoz de los intereses integrales de la sociedad que se derivan de la identificación de la sociedad con las comunidades locales. En este modelo, la responsabilidad del suministro de servicios es compartida entre el gobierno local y el central. Ambos niveles comparten recursos fiscales en términos de cooperación, no de conflicto. A diferencia del modelo anglosajón, el gobierno local tiene autonomía política. Bajo este modelo, se dan procesos de *accountability* del gobierno local hacia sus ciudadanos, no hacia el gobierno central. Esto se debe al hecho de que el gobierno local refleja los intereses colectivos de la comunidad. Se activan mecanismos institucionales de participación ciudadana en la toma de decisiones.

El modelo europeo comparte características con el *paradigma democratizante* definido por Veneziano (2012). Este último se desarrolla en el marco del creciente protagonismo de los movimientos sociales y formas de acción colectiva con demandas posmateriales que trascienden lo sectorial. El Estado y lo político, al contrario de lo que sucedía en el *paradigma neoconservador*, se revalorizan. Desde esta perspectiva se instituyen instancias sistemáticas de participación ciudadana mediante las que se van tejiendo espacios de descentralización. A diferencia de la gobernabilidad conservadora que predominaba en el *paradigma neoconservador*, desde el *paradigma democratizante* la gobernabilidad es entendida como aquella

capacidad de diseñar e implementar políticas independientemente de intereses particularistas. La autora sostiene que en este ámbito, las burocracias estatales deben estar vinculadas con intereses sociales. Retoma el planteo de Evans (1996), quien cuestiona la tendencia existente a ver la capacidad estatal como aislamiento de la sociedad civil. Por el contrario, *“se trata de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación de los objetivos de políticas (1996: 547)”* El enraizamiento no solo es condición sino consecuencia en una perspectiva democratizante. Según Veneziano, la relevancia de este enraizamiento con autonomía se debe a que, bajo este paradigma, se revaloriza lo público entendido como *“lo que es de todos y, por ende, nos interesa a todos”* (Cunill Grau, 1999).

Como hemos mencionado, el énfasis en la prestación de servicios o en la participación ciudadana no implica oposición. Los modelos de Nickson o los paradigmas de Veneziano no son oposiciones. Simplemente se trata de orientaciones diferentes. De hecho, mayor participación ciudadana puede dar lugar a mayor eficiencia en la prestación de servicios. Sin embargo, uno u otro énfasis dan lugar a diferentes perspectivas sobre la descentralización.

### 3. El proceso de descentralización en Uruguay

En Uruguay, el proceso de descentralización tuvo su impulso en 1990 con la llegada del Frente Amplio al gobierno de Montevideo. Dicho proceso puede dividirse en cuatro etapas (Veneziano, 2008). En primer lugar, la *génesis del diseño (1989-1990)*, es una etapa de negociaciones intrapartidarias en el Frente Amplio. Implica el diseño previo de la reforma descentralizadora. La segunda etapa es el *voluntarismo político de la izquierda y el bloqueo del sistema político (1990)*. La autora la denomina como “voluntarismo” dado que se desarrolló a través de un diagnóstico que no tomó en cuenta las carencias en cuanto a las lógicas de participación en el sistema político uruguayo. Durante esta etapa se dio además un bloqueo desde el sistema político generado por la cohabitación entre partidos a

nivel nacional (Partido Nacional) y nivel subnacional en Montevideo (Frente Amplio). El proyecto inicial suponía la exclusión del sistema de partidos en la relación con las organizaciones sociales, por lo que recibió vetos desde el gobierno nacional (Moreira y Veneziano, 1990). La tercera etapa es la del *aprendizaje pluralista de la izquierda y la tolerancia de la oposición (1990-1993)*. Se creó una Comisión Mixta de Descentralización con participación de todos los partidos en el ámbito de la Junta Departamental de Montevideo. Se inició un proceso de negociación interpartidaria que culminaría en 1993 con el diseño del sistema descentralizado. La última etapa es la *implementación del sistema descentralizado (1993 en adelante)*.

En 1990 Montevideo se dividió en dieciocho zonas y se crearon los Centros Comunales Zonales (CCZ) en cada una de ellas. Los CCZ constituyen unidades administrativas desconcentradas del gobierno subnacional. Además, se creó en la propia Intendencia de Montevideo el departamento de Actividades Descentralizadas. En 1993 tuvo lugar la creación de las Juntas Locales (órganos de representación política compuestos por cinco miembros en base a la proporción de integrantes de cada partido político en la Junta Departamental). En el mismo año, se crearon los Concejos Vecinales. Estos son órganos de participación vecinal a través de los cuales se participa en comisiones temáticas asesoras, el Presupuesto Participativo y en la elaboración del Plan Estratégico. Lournaga (2001) destaca que el proyecto del FA institucionalizó la gestión participativa y habilitó la convivencia entre política de partidos y política de ciudadanos. Esto generó condiciones para la gestión autónoma del territorio local donde confluyen políticas del gobierno local, el gobierno central, y la sociedad.

Cabe destacar que, según Veneziano (2005), las relaciones partidarias tuvieron influencia importante en el diseño del sistema descentralizado. Como hemos visto, el proceso impulsado por la izquierda no estuvo libre de obstáculos provenientes del sistema político. De hecho, según la autora, la política más bloqueada del primer gobierno del Frente Amplio en Montevideo fue justamente la política de descentralización. El diseño institucional que dio forma al sistema descentralizado emergente en 1993, no fue producto de las políticas del entonces partido de

gobierno departamental, por el contrario fue producto de negociación interpartidaria<sup>5</sup>. Los partidos de centro derecha fueron una resistencia al proceso de descentralización inicialmente. Pero los primeros pasos dados por el Frente Amplio impactaron en ellos, los obligó a movilizarse: crearon organismos políticos para seguir de cerca los CCZ (Charbonnier y De Sierra, 1993).

El sistema descentralizado resultante se estructuró en base a tres polos (Veneziano, 2001): el polo institucional, el polo social y el polo político. Cada uno de ellos tiene su propia fuente de legitimidad e involucra a diferentes actores. El *polo institucional* se legitima por resultados en base a mecanismos de eficiencia e involucra actores político-administrativos. El *polo social* tiene su fuente de legitimidad por procedimiento mediante mecanismos de democracia participativa, en él se ven involucradas organizaciones sociales y vecinos. Por su parte, *el polo político* tiene su fuente de legitimidad por procedimientos en base a mecanismos de democracia representativa involucrando a la ciudadanía y a los partidos políticos.

La autora sostiene que se han priorizado los actores políticos partidarios en detrimento de los socio territoriales, quedando el polo político en el vértice superior del triángulo. Esto se debe al carácter partidocéntrico del sistema político uruguayo. Veneziano (2001) sostiene que los procesos de reforma que priorizan la participación en sistemas partidocéntricos, encuentran dificultades para crear enraizamiento. Con el correr del tiempo se han ido incorporando otras instancias de participación ciudadana, tales como el Presupuesto Participativo de Montevideo (PP) reformulado en 2005 (que incluso se aplica en otros departamentos) en donde los ciudadanos inciden en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Otro hito institucional del proceso es la Reforma Constitucional de 1996. La misma estableció disposiciones referentes al proceso de descentralizador (Veneziano, 1999). En la misma se establece que el Estado tiene la obligación de formular

---

<sup>5</sup> El diseño fue resultado del trabajo de la Comisión Mixta de Descentralización creada en 1991, compuesta por integrantes de todos los partidos, miembros de la Intendencia Municipal de Montevideo y expertos.

políticas de descentralización (art.50). Por otra parte, se reconoce el Congreso de Intendentes, órgano transversal a las distintas unidades subnacionales. En cuanto a los recursos, se destina una alícuota de los tributos nacionales orientada a la creación de un fondo presupuestal para planes y programas de desarrollo. En el plano electoral, la reforma separa las elecciones nacionales de las elecciones departamentales. Además, crea el nivel local de gobierno (art. 262) y distingue la materia departamental de la municipal o local. Veneziano (2005) la ha denominado *descentralización centralizada* dado que se plantean una serie de desafíos a los gobiernos departamentales respecto a su autonomía en el diseño e implementación de políticas públicas, más allá del reconocimiento a la dimensión local del Estado.

El desarrollo de las potencialidades que estableció la Constitución de 1996 se dio más de una década más tarde. En el primer período de gobierno del Frente Amplio a nivel nacional, se desarrolló un proceso de discusión y elaboración de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana N°18.567 (y sus posteriores modificaciones)<sup>6</sup>. La misma creó ochenta y nueve municipios en todo el país, dando lugar a la instalación de un tercer nivel de gobierno de carácter local. Sus autoridades son de carácter electivo a nivel partidario. Cabe destacar que, si bien el comienzo de la descentralización se caracterizó por discrepancias entre los actores, los últimos hitos en materia de descentralización parecen no haber cambiado de rumbo. Cardarello, et al (2010) analizan el proceso de discusión y elaboración de la Ley de Descentralización en el gobierno nacional de Tabaré Vázquez e identifican un intenso debate entre los partidos. La discusión parlamentaria del proyecto de ley comenzó en 2008 y, hasta su aprobación en 2010, sufrió varias modificaciones producto de posturas diferentes por parte de los actores partidarios. Las diferencias no solo se desarrollaron entre los distintos partidos sino también al interior de los mismos. Según afirman los autores, *“...la ley de descentralización tuvo resistencias no sólo de los partidos de la oposición, sino también dentro del partido de gobierno (...) El largo proceso que significó la aprobación de la ley muestra que la discusión sobre la descentralización (pero fundamentalmente sobre cómo se debe enfocar un proceso descentralizador)*

---

<sup>6</sup> Leyes 18.644, 18.653, 18.659

*encuentra entre los actores políticos uruguayos diversas posiciones y opiniones” (Cardarello, et al, 2010: 60). La ley fue votada por todo el FA (por disciplina partidaria) y un sector del PN (Alianza Nacional). Resulta necesario tomar en cuenta las diferencias al interior de los partidos respecto al tema en futuras investigaciones.*

#### 4. Metodología

Las preguntas de investigación que guían el presente trabajo son: ¿conciben de la misma forma la descentralización el FA, el PC y el PN?, ¿qué dimensiones prioriza cada uno? La hipótesis principal es la siguiente:

Los tres partidos tradicionales de Uruguay conciben de forma diferente la descentralización. Mientras que el FA tiene una concepción orientada a la participación ciudadana, los partidos fundacionales priorizan la desconcentración en la prestación de servicios en beneficio de la eficiencia en la asignación de los recursos. El FA prioriza la dimensión político-participativa, mientras que el PC y el PN priorizan la dimensión administrativa-funcional.

Para responder a las preguntas de investigación se han aplicado dos técnicas: el análisis de contenido de prensa escrita en el período 1990-2010; y entrevistas semiestructuradas a actores partidarios a nivel legislativo.

##### *a) Análisis de contenido en prensa escrita:*

Para dar cuenta de la validez de nuestra hipótesis realizamos un relevamiento del discurso de los actores partidarios en medios de prensa escrita en el período 1990-2010. Se procedió a clasificar las declaraciones de los actores de los distintos partidos políticos según la dimensión de la descentralización que prima en el

discurso. En base a lo expuesto en el apartado teórico, a los efectos de esta investigación distinguiremos tres dimensiones hacia las que se orientan los discursos sobre la descentralización:

- Funcional Administrativa: Refiere a las menciones expresas hacia la desconcentración en cuanto a la prestación de servicios y funciones desde un nivel a otro.
- Institucional: Implica menciones expresas a las reformas institucionales del Estado. Involucra la creación de nuevos organismos, institucionalidades y niveles de gobierno, así como la distribución territorial del Estado.
- Política participativa: refiere a menciones expresas a la toma de decisiones entre Estado y grupos de la sociedad. Implica referencias a la participación vecinal en el diseño de políticas públicas.

Los medios de prensa seleccionados son *La República* y *El País*. Ambos medios se caracterizan por tener perfiles diferentes<sup>7</sup>. El recorte empírico temporal durante el cual se aplicó la técnica va desde 1990 -comienzo de la descentralización en Montevideo-, hasta 2010 -año de las elecciones municipales a nivel nacional-. Para ello, fueron seleccionados ciertos momentos que favorecieron al desarrollo de la descentralización y que actuaron como innovaciones en el diseño institucional. Los momentos seleccionados son los siguientes:

- 1-Creación de Centros Comunales Zonales (1990),
- 2-creación de Concejos Vecinales en Montevideo (1993),
- 3- reformulación del Presupuesto Participativo en Montevideo (2005),
- 4-discusión de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (2008-2010),

---

<sup>7</sup> *La República* fue fundado el 3 de mayo de 1988, desde sus comienzos se auto reconoce como un medio independiente y plural que busca exponer una variedad de miradas respecto a los hechos (Álvarez Ferretjans, 2008: 622-623). Por su parte, *El País* fue creado en setiembre de 1918. En sus comienzos fue un órgano de prensa del PN (Álvarez Ferretjans, 2008: 462). La elección de ambos medios se orienta a minimizar el sesgo en los resultados que pueden existir por la selección de fuentes en cada uno de ellos, así como en la relevancia que ambos medios otorgaron al tema.

## 5-evaluación de las elecciones municipales 2010.<sup>8</sup>

### *b) Entrevistas en profundidad:*

Para dar cuenta del paradigma en que se ubican los actores de los partidos, utilizamos la técnica entrevistas en profundidad. Para ello, hemos segmentado a los actores partidarios en dos niveles.

- Nivel departamental legislativo (Montevideo): Se realizan entrevistas a los ediles de la Junta Departamental de Montevideo que integran la Comisión de Desconcentración, Descentralización Política y Participación Vecinal.
- Nivel nacional legislativo: Se entrevistan a los diputados que integran la Comisión Especial con Fines Legislativos de Asuntos Municipales y Descentralización<sup>9</sup>

El objetivo de las entrevistas es evaluar bajo qué paradigma de la descentralización se paran los distintos actores partidarios. En cada entrevista se abordan las siguientes dimensiones:

- a) concepto de descentralización
- b) diseño institucional de la descentralización
- c) rol de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas

En este trabajo presentamos los avances que surgen de entrevistas semiestructuradas realizadas a actores del PN y el FA. Si bien nos encontramos en la etapa de recolección de datos, con lo relevado hasta el momento se puede ofrecer ciertos avances en los resultados.

---

<sup>8</sup> Para ver los meses relevados, ver Anexo

<sup>9</sup> Nótese que si bien el recorte temporal utilizado para evaluar la conceptualización de la descentralización (1990-2010) no coincide con el recorte temporal utilizado para evaluar el paradigma que subyace a las diferentes concepciones (2014), los resultados dan cuenta de que existe cierta coherencia entre los datos que emanan de la aplicación de ambas técnicas.

## 5. Análisis de datos

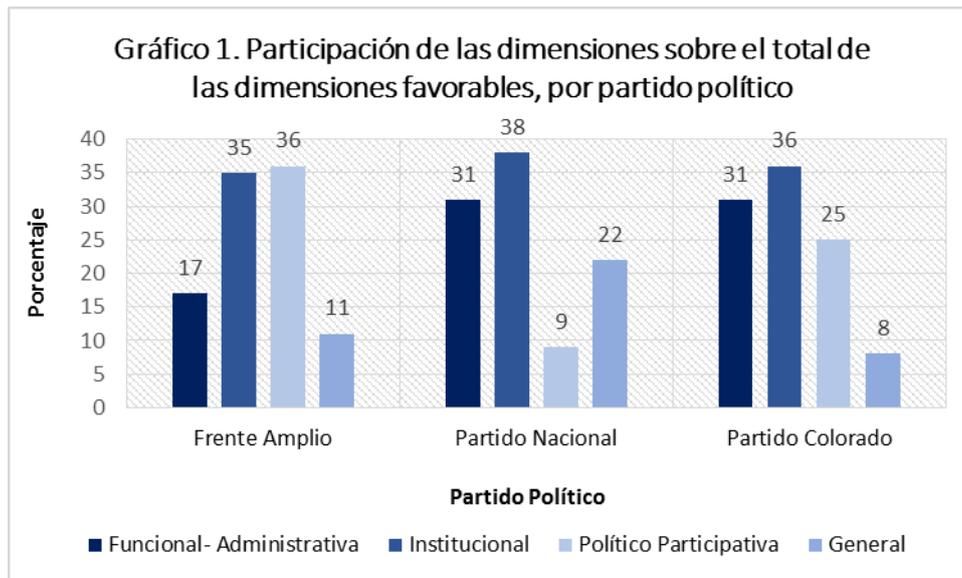
### 5.1 Concepciones de la descentralización<sup>10</sup>

Una forma de identificar la concepción que tienen los actores de cada partido político sobre la descentralización es observar las dimensiones que han enfatizado durante el período relevado. El gráfico 1 ofrece información relevante. Mientras que en el FA se enfatiza la dimensión *Político Participativa*, en el resto de los partidos esta dimensión representa el tercer lugar en importancia. Por otra parte, mientras que en el PN y el PC la dimensión *Funcional- Administrativa* ocupa una participación relevante, en el FA es la dimensión que tiene menor participación en el total de menciones. En otras palabras, en el FA las menciones expresas hacia la desconcentración en la prestación de servicios y funciones desde un nivel a otro ocupan menor relevancia que aquellas menciones expresas a la toma de decisiones a través de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas públicas. Lo inverso ocurre en los partidos fundacionales (PN y PC). Estas diferencias dan cuenta de que en el FA la descentralización se concibe en forma diferente que en los otros partidos.

Por otra parte, las diferencias no solo se presentan al evaluar la distribución de las diferentes dimensiones de la descentralización en cada partido político sino que se ven en la participación de cada partido político en las diferentes dimensiones. El gráfico 2 da cuenta de ello. Como se puede ver, el FA es el partido con mayor participación en las tres dimensiones. Esto se debe a que fue el partido político con mayor cantidad de menciones referentes a la descentralización en el período y los medios de prensa relevados.

---

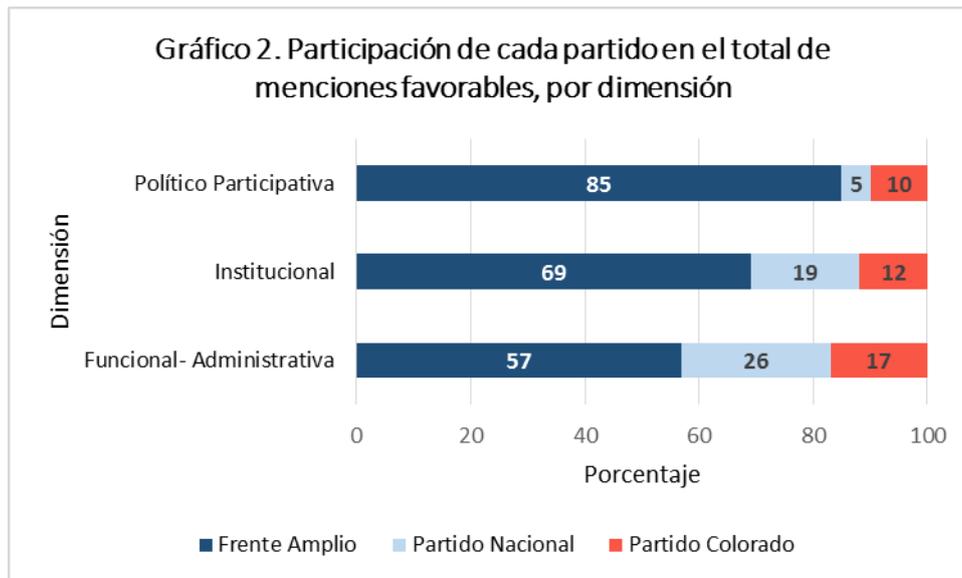
10 Fueron relevadas un total de 350 declaraciones. 103 corresponden al primer hito (creación de los Centros Comunes Zonales en Montevideo), 19 al segundo (creación de los Concejos Vecinales en Montevideo), 11 al tercero (reformulación de los Presupuestos Participativos en Montevideo), 156 al cuarto (discusión y aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana 18.567) y 61 al quinto (elecciones municipales 2010)



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, pese a que es el partido político con mayor participación en cada una de las dimensiones, tiene mayor peso en la dimensión *Político Participativa*. En cambio, los partidos fundacionales tienen una participación claramente inferior en esta dimensión. En las dimensiones *Institucional* y *Funcional Administrativa*, la diferencia entre la participación del FA y los otros partidos es menor.

Estas diferencias dan cuenta de dos cosas. En primer lugar, que la participación ciudadana en la formulación de políticas es una dimensión que diferencia la concepción de los actores del FA de las concepciones de los actores del PN y del PC. Luego, que si bien los partidos fundacionales ponen énfasis en la provisión de servicios a la ciudadanía, la dimensión *Funcional Administrativa* no es exclusiva en estos sino que en el FA también es una dimensión relevante. Por lo pronto, podríamos afirmar que los partidos no parten de concepciones estrictamente diferentes respecto a la descentralización. La diferencia es que, en el FA, la concepción es más amplia dado que incorpora la dimensión de la participación ciudadana en la formulación y gestión de las políticas públicas.

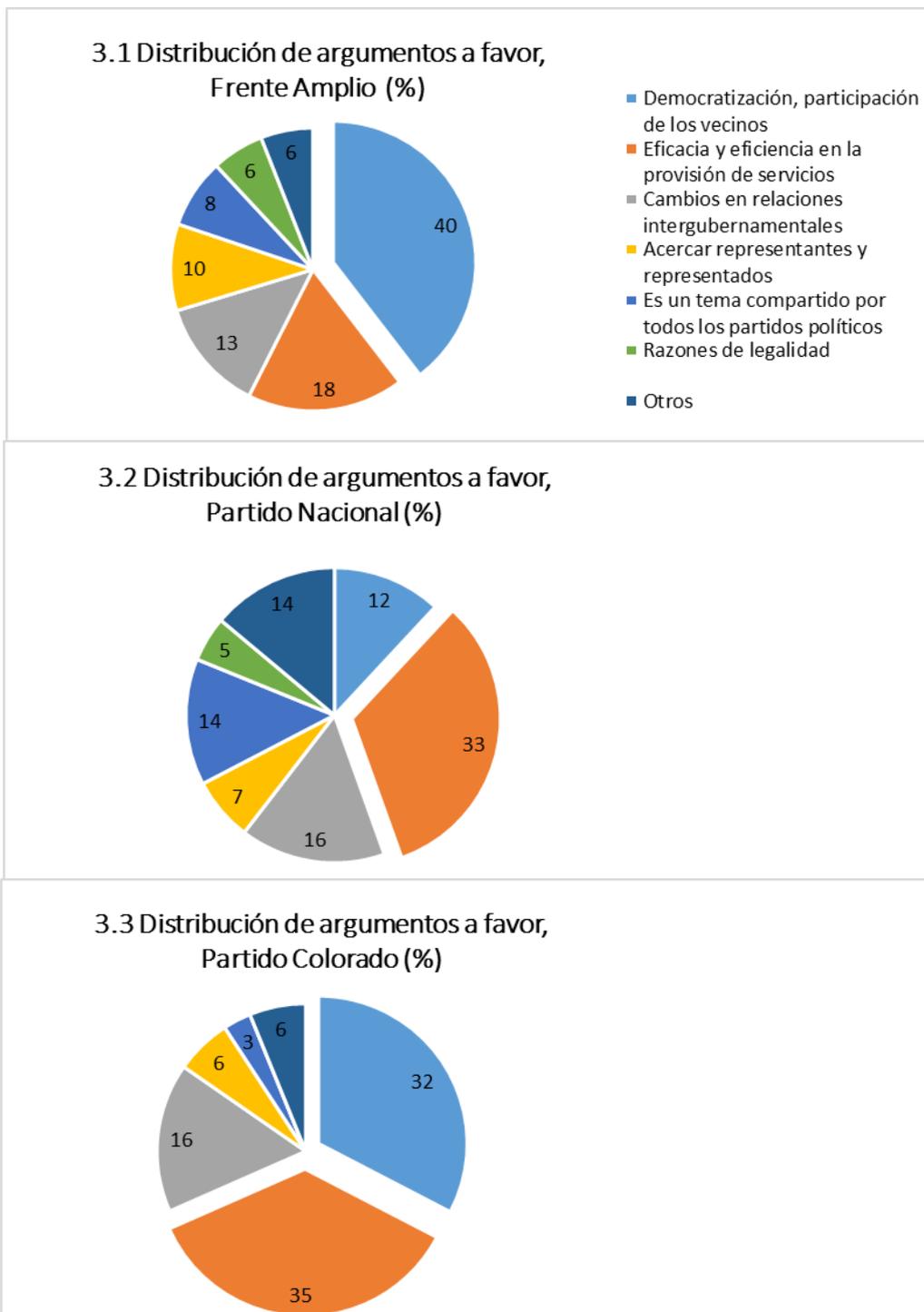


Fuente: Elaboración propia

Una vez identificadas las dimensiones que prioriza cada partido, resulta necesario evaluar los argumentos -tanto a favor como en contra- que han hecho los actores partidarios en el período relevado. El gráfico 3 permite identificar diferencias entre los partidos. En el caso del FA, el principal argumento ha sido la *Democratización y Participación de vecinos en la gestión*. El mismo hace referencia justamente a la dimensión *Político Participativa* definida anteriormente. Este hecho da cuenta de que la cuestión de la participación ciudadana es central en la conceptualización sobre la descentralización en los actores del FA. Sin embargo, la relevancia de este argumento no solo está presente en el FA sino también en el PC. En cambio, en el PN este tipo de argumento aparece en una proporción menor respecto al total de argumentos utilizados a favor de los procesos de descentralización.

El segundo argumento utilizado por actores del FA ha sido *la Eficiencia y Eficacia en la prestación de servicios*. Nótese que este argumento está directamente vinculado a la dimensión *Funcional Administrativa* de la descentralización. El hecho de que la eficiencia y la eficacia sea el segundo tipo de argumentación esgrimido por los actores del FA da cuenta de que la dimensión *Funcional Administrativa* no es dejada de lado por los actores de este partido al conceptualizar la descentralización. Se destaca que tanto en el PC como en el PN la

*Eficiencia y Eficacia en la prestación de servicios* es el principal argumento utilizado por los actores partidarios.



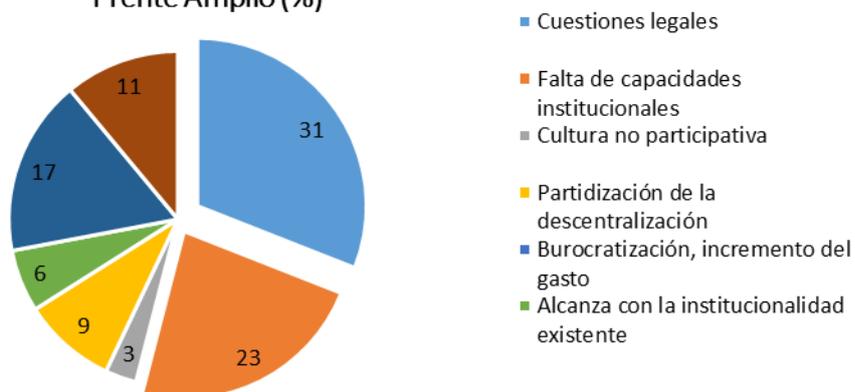
Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, también resulta necesario evaluar los argumentos esgrimidos en contra de la descentralización. Dichos argumentos también dan cuenta de las dimensiones de la descentralización que son priorizadas por los actores partidarios. El gráfico 4 muestra que en los tres partidos políticos el principal argumento contrario a la descentralización refiere a *Cuestiones Legales*. Este hecho da cuenta de que cuando los partidos se mostraron desfavorables a cuestiones descentralizadoras, lo hicieron por cuestiones de forma y no del contenido sustantivo de la descentralización. En el caso del FA, el segundo argumento utilizado en contra de la descentralización ha sido la *Falta de capacidades institucionales para descentralizar*. Este argumento hace referencia a la dimensión *Institucional* de la descentralización. Sin embargo da cuenta de fallas en las instituciones existentes, no constituye una crítica a la descentralización como concepto.

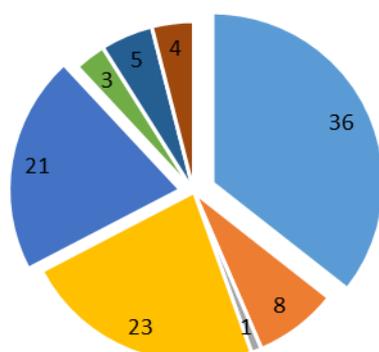
Con los actores del PN y el PC ocurre algo diferente. El segundo argumento utilizado cuando se opusieron a procesos descentralizadores en sus declaraciones a los medios de prensa ha sido la *Burocratización e incremento del gasto*. Este argumento hace referencia tanto a la dimensión *Institucional* como a la dimensión *Funcional Administrativa*. Nótese que en el argumento está presente la cuestión de la eficiencia. Por último, tanto en el PN como en el PC hay una crítica que hace referencia a la dimensión *Político Participativa* de la descentralización. El tercer argumento utilizado por los actores de ambos partidos es la *Partidización de la descentralización*.

En síntesis, la principal diferencia entre el FA y los partidos fundacionales es que, en el primero, se pone énfasis en la toma de decisiones entre Estado y grupos de la sociedad a través de mecanismos de participación ciudadana. Por su parte, en los partidos fundacionales el énfasis se pone en la eficiencia en la prestación de servicios. Sin embargo, tal argumento también tiene relevancia en la conceptualización de los actores del FA. Lo que diferencia la concepción de los partidos es la dimensión *Político Participativa*, pues la dimensión *Funcional*

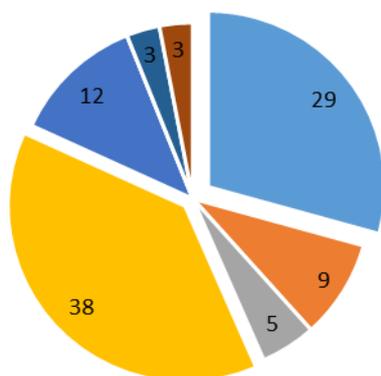
#### 4.1 Distribución de argumentos a en contra, Frente Amplio (%)



#### 4.2 Distribución de argumentos a en contra, Partido Nacional (%)



#### 4.3 Distribución de argumentos a en contra, Partido Colorado (%)



Fuente: Elaboración propia

*Administrativa* no es exclusiva de los partidos fundacionales. Tales diferencias se ven representadas en el tipo de argumentos utilizados tanto a favor como en contra de la descentralización.

Una vez identificadas las dimensiones que priorizan ambos partidos para conceptualizar la descentralización resulta necesario indagar si las diferencias se deben a que los actores de los diferentes partidos se ubican en paradigmas diferentes sobre la descentralización. Esto es lo que haremos a continuación.

## 5.2 Los énfasis de los actores

Para dar cuenta del paradigma en que se ubican los actores partidarios hemos relevado las siguientes dimensiones en la pauta de entrevista:

- ◆ Descentralización como concepto. El objetivo de esta dimensión es identificar la concepción de cada entrevistado sobre la descentralización. Se examinan las potencialidades que los actores adjudican a la descentralización.
- ◆ Diseño institucional de la descentralización. Se pretende identificar la evaluación que hacen sobre el diseño institucional actual, examinando las relaciones entre los niveles de gobierno.
- ◆ Rol de la ciudadanía en el proceso de elaboración de políticas públicas. El objetivo es evaluar qué modelo de democracia subyace a la concepción sobre la descentralización del entrevistado. Se examina qué etapas del proceso de elaboración de políticas públicas prioriza para que tenga lugar la participación ciudadana. Se pretende identificar si prioriza la legitimidad o los resultados de las políticas públicas.

Como hemos mencionado, hasta el momento han sido entrevistados actores del PN y del FA a nivel legislativo nacional y departamental (Montevideo)

### 5.2.1 Concepción sobre la descentralización

En primer lugar, se destaca que tanto los actores del PN como los del FA asocian la descentralización con la idea de “democracia”. Como veremos más adelante son dos ideas diferentes de democracia, pero el vínculo que establecen entre descentralización, participación y democracia no es menor aunque su eje central es distinto. El edil del PN asocia la descentralización con *“mayor democracia”*, el actor del FA la asocia con *“calidad de la democracia”*. Esta diferenciación es importante, no solo porque pone sobre la mesa dos conceptos diferentes sino porque dan lugar a diferentes formas de participación ciudadana que serán examinadas más adelante.

Al momento de definir la descentralización surgen elementos claves que diferencian a los actores de ambos partidos. Todos coinciden en que la descentralización es una transferencia, la diferencia se da en el *qué* se transfiere. El discurso de los actores del FA enfatiza la *“transferencia de la toma de decisiones”* y la cercanía entre el Estado y el ciudadano. Los actores del FA separan de forma analítica la descentralización de la desconcentración de funciones. *“Transfiero, en definitiva, el poder para que decida otro. Después tenemos lo que tiene que ver con la desconcentración de servicios, que NO es descentralizar”* (edil, FA).

Un aspecto relevante refiere a que el legislador del FA a nivel nacional trasciende la noción básica de la transferencia de poder desde un nivel a otro. Para el legislador, la noción de descentralización está asociada con el desarrollo de la “vida comunitaria”. Se vincula la misma a la asunción de responsabilidades en tanto individuo que pertenece a una comunidad. Implica devolver poder a los ciudadanos, *“el objetivo de la descentralización es que el todo se haga cargo y se sienta parte del todo. Hoy el individuo entiende que son otros los que tienen que cuidar el medio ambiente, que son otros los que tienen que ordenar el tránsito. La descentralización debería tener el objetivo de hacerle ver al individuo que es él quien tiene derechos y responsabilidades en tanto vive en la comunidad”* (diputado, FA). La transferencia de poder, en este caso, implica un ciudadano activo en la toma de decisiones en tanto constituye un derecho y un deber.

Por su parte, en el discurso de los actores del PN surgen otras cuestiones. El actor perteneciente al legislativo departamental enfatiza la *“transferencia de poder”*. Ahora bien, la noción subyacente de poder no implica necesariamente decisión. *“Transfiere poder para que se ejerza en servicio de la comunidad en el lugar más cercano a donde se genera la demanda”* (edil, PN). Como vemos, el énfasis discursivo está en la *“cercanía”*, su transferencia del poder se refiere a relaciones entre niveles de gobierno en la esfera estatal. Se trata de transferencias muy diferentes a las que se plantean en el discurso de los actores del FA.

Un emergente importante en el discurso del actor legislativo nacional del PN es la cuestión de la *“eficiencia”*. Este emergente surge de una evaluación espontánea que el actor realiza del sistema institucional actual. *“(Descentralizar) es tratar de desmembrar el poder. Tratar de ejercer mejor las funciones. Es apuntar a una política de cercanía, hacer las funciones más cerca de aquel que las reciba. No en exceso. Cuando burocratizamos demasiado llegamos a la ineficiencia”* (diputado, PN). Esta *“ineficiencia”* se conceptualiza en base a la (in)capacidad de ejercer funciones, nada tiene que ver con los mecanismos de participación ciudadana. De hecho, el actor adjudica la cuestión de la eficiencia a la voluntad de los ciudadanos *“A los ciudadanos lo que les preocupa son las cosas más sencillas, que se hagan bien. La gente quiere que le recojan la basura, tener una ciudad iluminada, las veredas y calles en buen estado. Por ahí empieza la buena función. Al ciudadano le interesa que se sea eficiente. Que no se le inunde la cuneta cuando llueve”* (diputado, PN). Esta cuestión no es menor, la idea de eficiencia (aunque en el autor se refiere a la eficacia propiamente dicha) es externa a la participación ciudadana. Los ciudadanos son, bajo esta perspectiva, receptores de políticas. Su interés radica en que estas políticas sean eficaces, que se lleven a cabo.

El hecho de asociar la descentralización con la participación ciudadana, o asociarla a la transferencia de funciones, implica diferencias en las concepciones acerca de los beneficios que los actores perciben por parte de los ciudadanos bajo un sistema descentralizado. En el FA el beneficio pasa por el involucramiento, el ser parte de la política y el fortalecimiento de valores asociados a la cultura cívica de una

comunidad tales como la solidaridad. Esta última cuestión también apareció en el discurso del edil del PN. En cambio, para el diputado del PN el beneficio se construye en la medida de que al ciudadano se le facilita la identificación de responsabilidades en políticas ineficaces. No es de extrañar esta asociación, si contemplamos que para este actor, la gestión de lo público pasa por la democracia representativa y la función central de los ciudadanos es delegar representación. El hecho de identificar responsables es fundamental al momento de decidir si se delega nuevamente la representación en el mismo actor o no. Desde el FA esta situación se presenta como un problema y se plantea como “ausencia de ciudadanía”. *“En primer lugar porque la ciudadanía está ausente, solo participa en la elección nacional y departamental, pero luego son otros los que deciden” (edil, FA).*

Por último, una cuestión fundamental refiere al significado del “acercamiento” entre el Estado y los ciudadanos. Este elemento marca una clara diferencia entre ambos partidos. En el PN el “acercamiento” se define en función de la ejecución eficaz de políticas y en la identificación del responsable. La cuestión de la eficacia en la ejecución es vista como consecuencia de dicha “cercanía”. A partir de ella, los ciudadanos pueden identificar los responsables, y por ende incentiva al gobierno actúa con eficiencia. *“Por ejemplo, el municipio hoy mediante el ejercicio de sus propias facultades delegadas por la intendencia, poda. ¿La forma de podar es a través del intendente sentado en 18 y Ejido o a través del alcalde ubicado y ejecutando desde su concejo municipal políticas en lo local? La misma poda hecha por el intendente allá o el municipio acá tiene una importante significación. El que está acá sabe si tiene que podar esta calle o la otra, si el vecino de Sayago está más postergado que el de Peñarol. Sabe si logró involucrar la participación ciudadana en la gestión a través de organizaciones para que la gestión sea más barata y eficiente y más justa. ¿Cómo se logra? Estando donde se genera la demanda. Por esto es más democrático, conocés mejor la realidad, siendo más justo a la hora de decidir” (edil, PN).* Además de eficiencia, es cuestión de responsabilidades y acceso. *“No es un tema geográfico, es un tema de estar cerca del aquel que es destinatario de la ejecución. Es el vecino el que se beneficia. El que se beneficia tiene que estar cerca de quien tiene la responsabilidad política, es una cuestión de acceso al responsable” (edil, PN).*

Por su parte, desde el FA la concepción de la “cercanía” se construye desde otra perspectiva. El énfasis está puesto en el espacio de interacción en la que se enmarca la relación entre Estado e individuo. *“Gobierno de cercanía es no solo tener la capacidad de ejecutar en el territorio, sino la capacidad de dialogar y transferir responsabilidades a los ciudadanos” (edil, FA)*. Como vemos, la cuestión de la responsabilidad se invierte. No es que el ciudadano identifica responsables sino que al ciudadano se le atribuyen responsabilidades.

### 5.2.2 Diseño institucional de la descentralización

El hecho de que existan concepciones diferentes sobre la propia descentralización, implica que los actores evalúen de diferente forma el diseño institucional actual, así como que conciban de diferente manera las relaciones intergubernamentales. En el discurso, las evaluaciones de los actores van por distintos carriles. En el FA el eje de la crítica son las fallas respecto a los mecanismos de participación ciudadana, en el PN el eje es el conflicto entre ambos niveles de gobierno al momento ejecutar tareas y alcanzar la eficiencia.

En el PN se enfatiza el conflicto en las relaciones entre el nivel de gobierno departamental y el nivel municipal dado por la superposición de tareas. Se plantea el desarrollo de una relación de dependencia entre el gobierno municipal y el departamental que se genera dada la falta de recursos por parte de los concejos municipales y la necesidad que estos tienen de recibirlos del gobierno departamental, *“el funcionario que depende del alcalde, ¿tiene máquina o depende de la máquina del gobierno departamental? Entonces depende del gobierno departamental y no del alcalde” (diputado, PN)*. Además, las críticas se orientan en torno a la eficacia de las políticas que surgen desde el gobierno municipal. *“(Descentralizar) Es bueno en departamentos en que hay mucha población, pero llevar la descentralización a poblados de 300 personas es ineficiente. Burocratizar es malo por una cuestión de costos y porque sino se demora en ejecutar. No permite ser eficiente. En mi departamento hay localidades de 500 personas, yo no sé si es*

*eficiente. Es dinero gastado en la burocracia. Ese dinero podría ir directamente hacia la población. Con tener una buena desconcentración ya sería suficiente” (diputado, PN).* El centro de la crítica es el tiempo en que se ejecuta y los costos que reducen la eficiencia.

Ahora bien, desde otro actor del propio PN esta situación no es conceptualizada como un problema sino como un hecho que se da en la práctica. Sin embargo, prevalece en su discurso el eje de la eficacia y eficiencia. *“En la medida de que hay mucho campo compartido la eficiencia y la eficacia de la tarea departamental o municipal está dada a partir de una necesaria interacción entre gobierno departamental y municipal. Por ejemplo, los servicios de limpieza de la ciudad son ejecutados por la intendencia, pero algunos de los barridos son ejecutados por el municipio. Si no hay interacción para coordinar políticas que se disponen en lo general pero con impacto en lo local, se fracasa” (edil, PN).* La eficacia y la eficiencia es una constante en los discursos del PN.

Este tipo de argumentos también emerge en el discurso del legislador del FA a nivel nacional. Se sostiene que la falta de autonomía de los gobiernos municipales generó que los mismos terminaran siendo un puente entre el ciudadano y el gobierno departamental, pero no una institucionalidad autónoma como se pretendía inicialmente. *“Hubo una expectativa de lo que podía ser un municipio que no lo fue. -‘Si yo soy alcalde voy a cortar esta calle allá, a la otra la voy a hacer flechada y voy a tener la playa limpia’. Cuando llegó a ser alcalde se dio cuenta de que no tenía presupuesto, no tenía personal a cargo, ni maquinaria para hacer las cosas. El alcalde y los municipios se transformaban en un comunicador desde la gente hacia el nivel central. (...) De hecho los gobiernos departamentales se saltean los municipios” (diputado, FA).* Ya sea por cuestiones de eficiencia (en el PN) o cuestiones de involucramiento de la sociedad (en el FA), la falta de autonomía del gobierno municipal del departamental es visto como una falla del actual sistema descentralizado. Pararse desde un lugar u otro para justificar lo mismo da cuenta de la ubicación en diferentes paradigmas.

A diferencia de lo que ocurre en los discursos de los actores del PN, en los actores

del FA, el discurso sobre el diseño institucional actual se articula en base a la participación ciudadana. Se hace referencia a los problemas del diseño en relación a fallas referentes a la modalidad institucional de participación de los vecinos. El eje del discurso no es la relación intendencia- concejo municipal sino concejo municipal- concejo vecinal. El problema actual en Montevideo es la debilidad que tiene el Concejo Vecinal como órgano de participación de la sociedad civil. *“El concejo vecinal no es el órgano más representativo de la sociedad civil. Ha quedado debilitado. Hoy el municipio se relaciona con organismos del territorio que están en mejores condiciones, desde el punto de vista de la participación, que el propio concejo vecinal. Hay que buscar una alternativa. Un club de fútbol de un barrio que participa en la vida de la zona, que tiene padres, gurises, actividades sociales y culturales, está mejor posicionado ante el gobierno que el propio concejal vecinal”* (edil, FA). Un elemento analítico básico utilizado como argumento es la *“partidización de los concejos vecinales”*. Desde el FA se separa lo que es el interés de la sociedad civil y el rol de los partidos políticos en tanto actores. La mediación partidaria en el ámbito de la sociedad civil se conceptualiza como un problema.

Otra de las cuestiones en las que parece haber acuerdo entre los actores de los distintos partidos es en el financiamiento de los gobiernos municipales. Nuevamente, tal acuerdo es efímero, pues parte desde supuestos diferentes. La coincidencia radica en la necesidad de la transferencia de fondos desde el nivel central hacia el nivel periférico. La diferencia está en el *por qué*. En los discursos del PN se pone nuevamente sobre la mesa el argumento de la eficiencia en la ejecución de los servicios públicos. *“Al gobierno central, aportarle a los municipios le va a salir muchos más barato. Los municipios van a ejecutar más rápido que los gobiernos departamentales”* (diputado, PN). El hecho de que la ejecución de servicios aparezca en las diferentes dimensiones de nuestro abordaje es un indicador del paradigma en el que se ubica el PN. Desde el PN también se plantea un equilibrio entre rentas generales y rentas locales. El argumento vuelve a ser la eficacia y eficiencia de la ejecución de políticas, así como la responsabilidad ante la ciudadanía por parte de los ejecutores de políticas. *“(La renta local) Promueve ejercicios y responsabilidades más equilibradas. Yo también me voy a preocupar en cuidar la renta local. Me voy a preocupar porque lo que me dan se ejecute de mejor*

*manera. No me sirve la excusa de que un vecino me diga ‘¿qué va a pasar con esto?’ ‘Yo no tengo dinero, la intendencia no me manda’ (edil, PN)*

En la cuestión presupuestal, para los actores del FA lo central es minimizar las diferencias económicas entre municipios. De ahí emana la necesidad de centralizar la distribución del presupuesto en el nivel departamental. *“En Montevideo, de los dieciocho Centros Comunes (CCZ), seis recaudaban cerca del 80% de lo que ingresaba a la IM. Si avanzamos en la autonomía presupuestal estaríamos construyendo municipios ricos y municipios pobres. Me acuerdo de una cuestión que tuvimos con el CCZ del Cerro que querían que el Cerro se autonomizara, pero el peso de la recaudación del CCZ 17 en el total de la IM era mínima. Los recursos que ingresaban eran bajos. Si desde el gobierno central no se le transferían recursos esa zona iba a ser mucho más pobre”.* Desde el FA existe una crítica clara a la descentralización fiscal como modelo institucional propiamente dicho. Esta crítica no se ve en el PN, donde los argumentos en contra de la autonomía fiscal van por otra vía.

### *5.2.3 Rol de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas.*

La principal diferencia discursiva que separa a ambos partidos políticos refiere al rol de la ciudadanía en el proceso de formulación de políticas públicas. En los discursos del FA la participación se centra en la posibilidad de tomar decisiones sobre políticas. El discurso de los actores del PN no es homogéneo. Desde un actor, el rol adjudicado a la ciudadanía es la fiscalización y asesoramiento. *“Estoy de acuerdo con la participación, pero la responsabilidad es de aquel que es electo en las urnas. La participación ciudadana te da las pautas por donde caminar. No es bueno que el ciudadano vote y después se olvide” (diputado, PN).* Se lo relaciona explícitamente con la democracia representativa. Notamos que la participación ciudadana se enmarca en un modelo de democracia en la que los ciudadanos no toman la decisión sino que ésta es externa a la ciudadanía. El rol de los ciudadanos es acompañar y fiscalizar que se tomen decisiones, una función complementaria al ejercicio de la elección de autoridades. Se trata de identificar responsables con el

fin de que sean evaluados a través de mecanismos de *accountability* vertical.

Por su parte, desde el FA la participación es concebida a partir de otro modelo de democracia. Los actores hacen referencia explícita a la democracia participativa y se la conceptualiza como un mecanismo que no es complementario a la democracia representativa sino que es un mecanismo que eleva su “*calidad*”. De hecho, el rol de los partidos políticos no cambia respecto al que tienen en democracia representativa. Lo que cambia es la modalidad en la que emerge la decisión. *“El Parlamento sigue intacto (...) Cuando hablamos de la participación ciudadana, los partidos siguen haciendo lo mismo pero tomando decisiones con la ciudadanía”* (edil, FA). La no participación es vista como un problema, *“Si la ciudadanía es solo testimonial o si va solo a recibir informes no se cumple con el cometido”* (edil, FA). Ahora bien, el hecho de que los ciudadanos tomen decisiones no quiere decir que en la concepción del FA no existan roles definidos. La diferencia entre la ciudadanía y el gobierno radica en quien ejerce la responsabilidad de la ejecución. Los ciudadanos, desde esta perspectiva no tienen responsabilidad en la implementación. Su rol central es decidir. *“El rol del gobierno es insustituible. No se puede transferir que el vecino construya la plaza. El gobierno puede transferir la decisión, pero no la responsabilidad”* (edil, FA).

La cuestión de la participación ciudadana tiene relevancia en la medida que la consideramos en su relación con el producto: la política pública en sí. Desde el PN se plantea que la función de otorgar legitimidad a las políticas es un elemento relevante de la participación ciudadana. Esto no es extraño si consideramos que la democracia representativa está en la base de los argumentos de los actores nacionalistas. El voto es el mecanismo de participación por excelencia, cuanto mayor cantidad de votos tenga un representante mayor legitimidad tendrían sus decisiones. El argumento es lineal y claro. *“La legitimidad la dan los votos, yo puedo no estar de acuerdo, pero hay que respetar las mayorías”* (diputado, PN). Nuevamente surge la ciudadanía definida desde su rol de mantener o retirar la función de representación a los gobernantes. *“El juez termina siendo la gente. Vos podrás entender o podrá haber un grupo que cree que es injusto, pero la gente termina definiendo si eso es correcto o no, porque en definitiva los mecanismos de la*

*democracia le terminaron otorgando a la gente la decisión final y la valoración sobre si lo que hiciste es correcto o no” (diputado, PN).* En el PN existe una preferencia por la legitimidad de la política dado que emana de los votos.

Desde los discursos del FA la preferencia no es tan clara, o por lo menos no es tan lineal. Sin embargo, para el actor del FA a nivel legislativo nacional, la legitimidad está por encima de los resultados de políticas. A diferencia de la legitimidad planteada por los actores del PN, el actor del FA la vincula con la posibilidad de participar en la elaboración de la política, no por elegir quienes la elaboran. *“La centralización del poder es algo negativo. No porque se tomen malas decisiones, capaz que son excelentes. Sino porque si las decisiones no son compartidas entendidas, masticadas y asumidas por el todo, por mejores que sean, van muertas” (diputado, FA).* Por otra parte emerge una cuestión que no surge en los discursos del PN: la calidad de la participación. La cuestión de la calidad desde una óptica centrada en la democracia representativa se reduce a la cantidad de ciudadanos que ejercen su derecho al voto. Desde la óptica centrada en la democracia participativa la cuestión de la cantidad es secundaria. *“La cuestión de fondo vinculada a los procesos de participación tiene que ver con la forma y la calidad de la participación, no con un número elevado” (edil, FA).* Esta calidad está asociada con las modalidades de participación y con problemas que el actor identifica a partir de fallas en el actual diseño institucional, como la incapacidad de los concejos vecinales de mantenerse estables en el tiempo.

## 6. Conclusiones

En el presente trabajo hemos pretendido dar cuenta de las concepciones sobre la descentralización en los actores de los tres partidos políticos tradicionales de Uruguay: Frente Amplio, Partido Colorado y Partido Nacional.

En primer lugar, hemos identificado en qué dimensiones han puesto mayor énfasis los actores partidarios en medios de prensa escrita a lo largo del proceso de descentralización que comenzó en Montevideo en 1990 y que tiene su cierre con la

aprobación de la ley 18.567 en 2010. El principal hallazgo ha sido que mientras que el FA incorpora en su conceptualización de la descentralización la redistribución del poder de decidir a través de mecanismos de participación ciudadana, esta dimensión ha sido la menos relevante en los actores de los partidos Nacional y Colorado. En cambio, estos han priorizado la dimensión *Funcional Administrativa*, es decir, la desconcentración de las funciones y de la prestación de servicios entre niveles de gobierno. Cabe destacar que dicha dimensión también ocupa un lugar de relevancia en los actores del FA. Se puede afirmar, en primera instancia, que los distintos partidos no parten de conceptualizaciones totalmente diferentes, sino que en el FA la concepción de descentralización es más amplia que en el PC y el PN

En segundo lugar, nos hemos propuesto indagar si las diferencias identificadas en el primer apartado se deben a que los actores parten desde distintos modelos o paradigmas para conceptualizar la descentralización. El relevamiento nos permite concluir solo para actores del FA y del PN. Los datos que surgen de las entrevistas a los actores partidarios a nivel legislativo -tanto a nivel nacional como departamental (Montevideo)-, muestran diferencias claras que permiten afirmar que la diferencia en las conceptualizaciones tiene su origen en que los actores de ambos partidos parten de diferentes modelos, poniendo el énfasis en cuestiones diferentes (no opuestas).

Existen ciertas coincidencias entre los partidos, como el considerar la descentralización como una transferencia. Sin embargo, la diferencia radica en lo qué se transfiere. Para los actores del FA, la transferencia es del poder de decidir hacia los ciudadanos; para los actores del PN la transferencia es del poder de decidir hacia niveles de gobierno locales. En el discurso de los actores del PN surge la cuestión de la “eficiencia”. Ese es el objetivo de la descentralización. En el FA, el objetivo es la legitimidad de las políticas que emana del involucramiento y del ser parte de la decisión. En el PN se conceptualiza a los ciudadanos como receptores de las políticas, en el FA como los diseñadores de las propias políticas. De hecho, tanto los actores del FA como del PN asocian la descentralización con la cuestión de la “cercanía”. Sin embargo difieren al considerar los beneficios que para el

ciudadano tiene esa “cercanía”. Para los actores del PN, la “cercanía” permite identificar responsables de la ineficacia en la ejecución de políticas. Para los actores del FA, la “cercanía” permite transferir responsabilidades al ciudadano.

Por otro lado, los actores parten de diferentes visiones respecto al rol del ciudadano en el proceso de formulación de políticas. Para los actores del PN, el ciudadano tiene su mayor participación mediante el voto a través del cual elige a quienes toman la decisión por él. En el proceso de elaboración de políticas locales, los decisores pueden consultar al ciudadano, pero este no decide sino que opina. En cambio, en el discurso de los actores del FA, se insiste en que el ciudadano sea quien decida sobre políticas locales. Los gobernantes no son los decisores sino quienes garantizan los espacios para que los ciudadanos decidan. El modelo de democracia que subyace a ambas concepciones es diferente. En el PN subyace un modelo de democracia representativa. En el FA subyace un modelo de democracia participativa. De hecho, uno y otro modelo llevan a diferentes evaluaciones del potencial de legitimar las políticas que tiene la descentralización. Para los actores del PN la legitimidad se determina en función de la cantidad de apoyo. En el FA surge discursivamente la cuestión de la calidad.

Por último, existen algunas similitudes en cuanto a la evaluación del diseño institucional vigente que surge de la Ley 18.567. Actores de uno y otro partido hacen referencia a los conflictos en las relaciones entre niveles de gobierno dada la falta de autonomía del nivel local en tanto carece de recursos y por ende, terminan dependiendo de los niveles departamentales. De hecho, en ambos partidos surge un rechazo a la descentralización fiscal como modelo. Sin embargo, en los actores del FA se presenta un emergente que no aparece en los discursos del PN: los problemas respecto a los mecanismos institucionales de participación ciudadana.

En definitiva, los resultados preliminares sugieren que nuestra hipótesis inicial está bien orientada. Mientras que la conceptualización de los actores del PN pone énfasis en la eficiencia y eficacia de las políticas locales, los actores del FA priorizan la participación ciudadana en las políticas locales. Sin duda se trata de una primera aproximación. Conceptualizar la descentralización de una manera u otra no solo es

una cuestión de pertenecer a un partido político u otro, existe una batería de variables que pueden incidir en cómo se conceptualiza la descentralización (ambiciones de los actores, rol ocupado en el partido, rol ocupado por el actor en el gobierno, nivel de gobierno en el que se desempeña, etc) que se deberían ir incorporando en sucesivas investigaciones. Además, seguramente la conceptualización no sea homogénea a nivel intrapartidario. Resulta necesario también explorar estas diferencias. Por lo pronto, se abre una línea de investigación consistente en explorar la descentralización enfocándonos en los partidos políticos.

## Bibliografía:

ÁLVAREZ FERETJANS, D. (2008) Desde la Estrella del Sur a Internet. Historia de la Prensa en el Uruguay. Fin de Siglo: Montevideo

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

BORJA, J (1987) “Descentralización: una cuestión de método”, en Organización y descentralización municipal. Buenos Aires: Eudeba. (pp 13-22)

CARDARELLO, A (2010) “Mucho ruido...y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)” en Mancebo, M; Narbono, P (coord) Reforma del Estado y políticas públicas en la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: Fin de Siglo (pp-54-74)

CHARBONNIER, B; DE SIERRA, G (1993) “Descentralización y participación: Los partidos políticos y los actores directamente implicados en la experiencia de los Centros Comunales Zonales (1990-1992)”, en Participación ciudadana y relaciones de gobierno. CIEDUR. Montevideo: Trilce. (pp. 13-30)

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

CROZIER, M; HUNTINGTON, S; WATANUKI, J. (1975) The crisis of Democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. New York University Press

CUNILL GRAU, N (1999) “Retos de las reformas de segunda generación. ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?” En *Revista Nueva Sociedad, N°160* (marzo-abril)

EVANS, P. (1996) “El Estado como problema y como solución” en *Desarrollo Económico, N°140, Vol. 35* (enero-marzo). (pp. 529-562)

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

FINOT, I. (1993). “Concepto y significado de descentralización”, en *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Naciones Unidas, CEPAL: Santiago de Chile. (pp. 8-13)

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

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

LAURNAGA (2001) "La compleja tarea de simplificar la ingeniería de la descentralización", en *10 años de descentralización*. Montevideo: IMM. (pp. 102-109)

MOREIRA, C; VENEZIANO, A. (1990). "La cohabitación y los límites del conflicto: las relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991)", en *RUCP, N°04*. ICP, Montevideo. (pp. 47-66)

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

VENEZIANO, A. (1999) "Descentralización en la reforma constitucional: escenarios y desafíos". *Revista Prisma N° 16*, Montevideo: UCUDAL

----- (2001) "Descentralización participativa: el caso de Montevideo", en LAURNAGA, M, *La geografía de un cambio*. ICP, Montevideo: Banda Oriental (pp. 121-154)

----- (2005) *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

----- (2008). "[La participación ciudadana en la Descentralización de Montevideo: Aprendizajes y reflexiones desde 1990](#)", en *RUCP, N°17*. Montevideo: ICP. (pp. 203-227)

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

----- (2012). "Los dos paradigmas de la descentralización" en *Revista Universitaria de Estudios Territoriales Pampa*. AUGM.

Otras fuentes consultadas:

*Constitución de la ROU de 1830.*

Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const830.htm>

*Constitución de la ROU de 1996.*

Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const997.htm>

# **ANEXO**

**Cuadro 1. Marco temporal de relevamiento de prensa**

Hito	Relevamiento	Fundamentación
División territorial de Montevideo, creación de CCZ y figura de Coordinador Zonal	Desde el 01 de febrero de 1990 hasta el 30 de mayo de 1990.	Abarca el primer decreto de descentralización (133bis/1990), la instalación de la Comisión Mixta de Descentralización, y la resolución definitiva 1243/90
Creación de Concejos Vecinales	Desde el 15 de junio hasta el 15 de julio de 1993	Decreto 26019 del 1º de julio de 1993 que crea los Concejos Vecinales
Presupuesto Participativo	Desde el 01 de octubre hasta 31 de octubre 2005	Realización del Foro Ciudadano para reformar reglas de Presupuesto Participativo
Discusión de Ley de Descentralización y Participación Ciudadana 18.567	Desde 01 de diciembre hasta 31 de diciembre de 2008	Aprobación en Cámara de Diputados
	Desde 01 de setiembre hasta 15 de setiembre de 2009	Aprobación de la ley en Cámara de Senadores
	Desde 01 de diciembre hasta 31 de diciembre de 2009	Modificaciones en Cámara de Senadores
	Desde 01 de febrero hasta 15 de mayo de 2010	Modificaciones en ambas cámaras y aprobación definitiva
Elecciones municipales 2010	Desde 01 de mayo hasta 30 de mayo de 2010	Evaluación de las elecciones municipales 2010

**Cuadro 2. Pauta de entrevista semiestructurada**

Dimensión	Lineamientos guía
Conceptualización de la descentralización	¿Qué entiende Ud. por descentralizar?
	¿Cuáles son los objetivos de la descentralización?
	¿Centralizar es algo negativo?, ¿por qué?
Rol de la ciudadanía en las políticas públicas	¿Qué rol debe jugar la ciudadanía en las políticas?
	¿Es deseable la participación ciudadana?
	¿Hay más democracia si hay más participación?
	¿Qué es preferible: la legitimidad o los resultados?
Diseño institucional	¿Qué cambios le haría al diseño actual?, ¿por qué?
	¿Cómo se deben financiar los gobiernos municipales?

**Figura 1. Ficha de relevamiento de noticias**

FICHA DE NOTICIA.										
Nº	FECHA	MEDIO	TIPO	HITO	TÍTULO	FOTO	ESPACIO	PORTADA	PÁGINA	
ACTOR										
PARTIDO/SECTOR										
CARGO, ROL	Ejec. Nac	Ejec. Dptal	Leg. Nac	Leg. Dptal	Otro	Cuál				
IDEA CENTRAL										
ARGUMENTOS										
ADJETIVOS										
VALORACIÓN	Positiva	Neutral	Negativa							
DIMENSIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN				Funcional Administrativa						
				Institucional						
				Político Participativa						



**Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay**