



VI Jornadas de Investigación Científica
"15 años de la Facultad de Ciencias Sociales"

11 y 12 de setiembre de 2007
URUGUAY

El paradigma democratizante en las reformas de la administración y las políticas públicas. El caso del programa adolescente de la Intendencia Municipal de Montevideo

Juan Alfredo Aldaba

**El paradigma democratizante en las reformas de la administración y las políticas públicas.
El caso del programa adolescente de la Intendencia Municipal de Montevideo.**

Resumen

En el marco de los procesos de reforma que han venido sufriendo las administraciones públicas en América Latina, el gobierno departamental de Montevideo ha venido incorporando diferentes elementos del paradigma democratizante de las reformas administrativas. En efecto, la Intendencia Municipal de Montevideo ha venido incorporando nuevas visiones de las políticas públicas enfocadas a los ciudadanos, que han generado nuevas dinámicas sociales. Particularmente, en la temática adolescente, se ha venido desarrollando un el Programa Adolescente, que incorpora elementos de gestión administrativa descentralizada, territorial y basada en redes sociales, por lo que podemos verlo como un caso de aplicación de estos principios rectores. La pregunta que guía la investigación refiere la manera en que se plasman los fundamentos teóricos sobre gestión del territorio y modelo administrativo desarrollados en este Programa. Los objetivos de la investigación son conocer el desarrollo del Programa, explicitar los fundamentos de la gestión territorial y evidenciar el modelo de gestión de política pública del mismo. Por lo tanto, las dimensiones de análisis utilizadas son la participación social, la lógica entre “lo central” y “lo local”, y la gestión territorial del mismo.

1. INTRODUCCION

El tema del presente trabajo se enmarca en el proceso que han venido transitando los gobiernos departamentales de Uruguay, a través del cual han pasado de ser meros administradores a consolidarse como verdaderos agentes de promoción para el desarrollo municipal y departamental.

En este sentido, se observa una mayor relevancia de los gobiernos departamentales como usinas de generación e implementación de políticas públicas, que tiene consecuencias sustanciales en el proceso político del país. En efecto, las nuevas demandas de la sociedad hacia los gobiernos departamentales, han impulsado hacia la consolidación de nuevos modelos de gestión pública.

En este contexto, asistimos a un proceso de transformación desde un modelo donde los gobiernos departamentales se ocupaban principalmente de los cometidos básicos de “mantenimiento” de los servicios de la ciudad, hacia nuevos ámbitos de actividad donde cobra especial relevancia el problema de la gestión –del territorio, de políticas públicas- como así también de nuevos modelos de administración.

El gobierno departamental que ha tenido un mayor despliegue en la asunción de nuevos paradigmas de gestión pública, ha sido la Intendencia Municipal de Montevideo. En este sentido, el primer gobierno de izquierda del país ha venido realizando una reforma de la administración pública orientada al ciudadano, con claros componentes hacia el desarrollo de gobernabilidad local. A estos efectos, seleccionamos a modo de ejemplo de lo anterior al Programa Adolescente que comenzó a desarrollarse en 1992 “(...) siendo desde 1995 sustentado en su totalidad con fondos propios de la IMM. Actualmente se implementa en los zonales 1, 9, 14, 15, 16 y 17. Las actividades se desarrollan en tres escenarios: Policlínicas, Centros Juveniles y Escuelas y Liceos de la zona (...)”.¹ En consecuencia, la pregunta que guía este trabajo refiere la manera en que se plasman los fundamentos teóricos sobre gestión del territorio y modelo administrativo desarrollados en este Programa.

2. MARCO CONCEPTUAL

La consolidación del Estado nacional en Uruguay se basó sustancialmente en la estructuración de mecanismos de centralización del mismo, en detrimento de los gobiernos político-administrativos subnacionales. Esta característica pasó a ser un factor fundamental en los procesos de intercambio de recursos de poder, que fue complementada por un sistema partidario que cimentó una estructura política atípica en América Latina². Así, se articuló un entramado político que se vio plasmado a través de la construcción del *Welfare State*, que combinó un complejo sistema de relaciones clientelares y vínculos corporativos. Complementariamente, el temprano desarrollo del Estado ampliado en sus funciones, estructuró la forma de relacionamiento con una esfera social débil y heterogénea, que fue permeable al continuo proceso de crecimiento e influencia en la vida del país (Caetano, 1992).

Esta matriz que caracterizó la vida política y social del país, fue puesta en jaque a partir de mediados de la década del cincuenta; el exceso de demandas insatisfechas, las características de la formación social,³ y la creciente incapacidad del Estado para “administrar” la crisis, tuvieron como consecuencia –además de un gobierno dictatorial- un proceso de desmantelamiento del Estado con una impronta neoliberal durante la década del noventa.

De manera paralela a estos procesos de contracción del papel del Estado como garante del sistema social, es que cobra especial relevancia el papel de los gobiernos departamentales en el país. Asistimos así a un cambio en el rol que cumplen los gobiernos departamentales, que no solamente varían sustancialmente sus cometidos y áreas de acción, sino que también se consolidan como actores con iniciativa y capacidad de gestión administrativa. Además, la figura del Intendente pasa de

¹ Programa Adolescente. Disponible en www.imm.gub.uy

² Sobre la teoría de la *partidocracia* uruguaya, ver Caetano, Rilla y Pérez (1987)

³ La sociedad *hiperintegrada*, ver Rama (1989).

ser meras “alcancías”, volcados a satisfacer las demandas particularistas y clientelares o las asistencias puntuales y directas, a constituirse como verdaderas figuras políticas ejecutivas, que tienen su base y caudal electoral en el departamento, y que son capaces de cimentar procesos de innovación y desarrollo local a través de una acción gubernamental planificada (Laurinaga y Guerrini, 1994).

En este contexto de reforma de los paradigmas tradicionales de intercambio de recursos de poder, es que se consolidan las bases de la nueva forma de administración y gestión de los gobiernos departamentales. En efecto, a través de estas novedosas formas de articulación de intereses políticos, es que se conforma una constelación de nuevos actores políticos relevantes dentro del conjunto del sistema político. En relación a este proceso, desde la academia se han conceptualizado dos construcciones teóricas considerados como paradigmas de reformas de la Administración Pública.

En este sentido, encontramos el primer paradigma basado en la idea de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Desde la década del 80 y 90, este paradigma aparece como un planteamiento éticamente neutro, de carácter eminentemente eficientista (Subirats, 2003) Los principales elementos que establecen los fundamentos para la reforma del Estado, están básicamente asociadas a la adopción por la Administración Pública de mecanismos gerenciales propios del mercado (Fleury, 2000). Esta autora presenta los principales lineamientos que considera sustanciales para caracterizar el proceso de reforma del Estado desde la óptica del NGP basada principalmente en la mayor transparencia en la asignación de recursos públicos, la transformación de organizaciones burocráticas en agencias separadas, introducción de mecanismos de mercados o cuasi-mercados, contratación de personal en contratos a plazo, entre otros. En efecto, la incorporación de mecanismos de mercado a la actividad de la Administración Pública a través de la reforma gerencialista, incorpora los elementos de flexibilidad, discrecionalidad y autonomía (Veneziano, 2001), que son demandados como atributos para la eficiente asignación de recursos y la generación de políticas públicas.

El segundo paradigma de reforma del Estado, llamado “paradigma democratizante”, tiene es su fundamento algunos de los principios asociados a la mejora en la eficiencia de gestión pública, pero en la que prima la toma de decisiones de manera participativa y la consolidación de un Estado-red (Fleury, 2000). Siguiendo a esta autora, los principios de este paradigma se basan en una nueva dinámica de relación entre el Estado y la sociedad, que incorpore “(...) *la participación ciudadana, plural, igualitaria y deliberativa (...)*” (Fleury, 2000:14). En este sentido, se busca establecer un conjunto de mecanismos de toma de decisiones y de rendición de cuentas horizontal que hagan posible un mayor control social de la actividad de la Administración Pública; para ello se consolidan un conjunto de dispositivos, posibilitando la incorporación de los actores sociales involucrados al proceso del diseño y la implementación de las políticas públicas (Veneziano, 2001) En esta visión, la idea de

un Estado-red, tiene ciertos principios de *funcionamiento administrativo*⁴, entre los que se destaca la subsidiariedad de los servicios entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales. Entonces, se destaca la importancia de la descentralización de poder en favor de los Gobiernos Departamentales, que facilite la respuesta gubernamental más eficaz y eficiente en relación a las demandas que plantean los grupos sociales⁵. Sin embargo, como señala Lournaga, la descentralización es sólo una estrategia, un tipo de reforma que puede ser articulada a diferentes objetivos (Lournaga, 1999); en efecto, los fundamentos del proceso de descentralización no tienen una dirección *per se*.

Sin embargo, como señala Magri (2001), las diferencias que existen entre ambos paradigmas están lejos de ser antitéticas. Por el contrario, ambos paradigmas coinciden en la preponderancia de los procesos de descentralización, aunque le imprimen diferentes sentidos y profundidad. De acuerdo a la autora, tienen en común la desconcentración administrativa, la descentralización política, y la tercerización y desregulación de los servicios públicos. En contrapartida, en el enfoque neoliberal, el principal objeto de las políticas públicas son los clientes, al tiempo que para el enfoque democratizante, son los ciudadanos.

Como señalan algunos autores, la descentralización por sí misma no es garantía para consolidar la democracia (Molina, 1997); sin embargo, este mecanismo puede concebirse como una “(...) *forma institucional que se da el Estado para la producción de políticas públicas; y, por tanto, como una transformación institucional más dentro de las reformas del Estado*(...)” (Veneziano, 2001: 6) Siguiendo a esta autora, el mecanismo de descentralización incorpora un componente sustancial como forma de organización, que es el aspecto político-territorial y económico-territorial. En este sentido, el proceso de municipalización cobra especial relevancia porque “(...) *municipio y descentralización son las caras de una misma moneda* (...)” (Martín, 1999: 25) De esta manera, es sustancial incorporar al marco conceptual la dimensión territorial de la gestión local.

En términos generales, los conceptos de espacio y territorio cobran especial relevancia con la crítica de los postulados intelectuales del modernismo (Achkar, 2003) Así, se transita desde una categoría central del pensamiento y la ciencia modernista -positivista- como es el *tiempo*, hacia un tipo de pensamiento y ciencia más integral y una nueva categoría central del mismo, como es el *espacio*. Cuando “(...) *se complejiza el contenido del espacio, con sus valores económicos, sociales, políticos, ambientales y ecológicos se avanza hacia el concepto del territorio* (...)” (Achkar, 2003:46). Desde otro punto de vista, la construcción de la identidad del ser humano tiene como elemento sustancial la

⁴ Ver Fleury, S (2000) o Magri (2001)

⁵ Descentralización y gobernabilidad local. Ver Veneziano (2001), Magri (2001).

vinculación a un territorio; a través de la misma, se consolida una manera de interactuar con el resto de los individuos en un marco territorial específico (Boisier, 2002)

En consecuencia, se puede empezar a pensar en términos de gestión y ordenamiento territorial, en el momento en que se considera un territorio y sus manifestaciones: en este sentido, el territorio se constituye como la “objetivación” de la constelación de relaciones entre los diferentes subsistemas de la sociedad –biológica, política, institucional, socio-cultural, económica- (Domínguez, 2003) De acuerdo a esta autora, lo local se consolida como la diferencia, la especificidad que define a un grupo humano particular, al tiempo que el desarrollo local y la descentralización se presenta como un conjunto de procesos necesarios para contrarrestar el poder de las decisiones centrales y las instancias que plantea la globalización. En este sentido, es sustancial la idea del “*territorio integrado, (...) que refiere a afirmar la vocación de desarrollo de cada subespacio territorial en base a sus potencialidades naturales, construidas y sociales*”. (Marsiglia, 1999: 107)

3. MONTEVIDEO: UN CASO DE DESCENTRALIZACION PARTICIPATIVA

Como se mencionó anteriormente, el proceso que han transitado los gobiernos departamentales en Uruguay, ha sido potenciado desde la última reforma constitucional de 1996 –aunque este proceso tiene sus raíces en los primeros períodos luego de la dictadura-. Este continuo traspaso de actividades desde el Gobierno Central hacia los gobiernos departamentales, responde en gran medida a un déficit de las tareas cumplidas por un Estado benefactor que sitúa las demandas sociales en el entorno más próximo a los ciudadanos, y así posibilitar la gobernabilidad (Lauraga y Guerrini, 1994: 83)

Si bien estos procesos son comunes a lo largo de todos los gobiernos departamentales, no están amparados bajo un marco institucional y legal. En efecto, la principal legislación que rige a los gobiernos departamentales, es la Ley Orgánica Municipal, donde se establecen los principales cometidos básicos que deben realizar las Intendencias. Ahora bien, con la reforma constitucional de 1996 se introdujeron diversos elementos que irían en la dirección de potenciar la actividad política departamental. Como señalan algunos autores, a través del proceso constitucional se plasma una corriente favorable a una “resignificación” de los gobiernos departamentales en el ámbito político –a través de la separación de la materia departamental de la municipal, descentralización a través de Juntas, institucionalización del Congreso de Intendentes, entre otras-, aunque al mismo tiempo se introducen los principales frenos a su desarrollo (Magri, 2001)

En el caso del gobierno departamental de Montevideo asistimos a un proceso de descentralización, cuyo fundamento tiene una clara impronta democratizadora y participativa (Veneziano, 2001). Este

proceso data de 1990, “(...) donde se comenzó a dividir en 18 zonas la ciudad de Montevideo y se instalaron Centros Comunes Zonales (CCZ) como unidades político-administrativas, que junto al Departamento de Descentralización de la IMM, conforman el sistema descentralizado (...)” (Veneziano, 2001:129). Siguiendo a Olivera, cada zona se constituyó como una unidad local, con un componente institucional (el CCZ, con capacidad de gestión local y puerta de entrada de casi todos los trámites a la Intendencia), y un órgano político zonal (la Junta Local, que ejerce la superintendencia del servicio) (Olivera, 2001). Esta autora señala también la importancia de la participación ciudadana en cada uno de las etapas del proceso, a través de las propuestas acerca de los servicios que deberían ser descentralizados; pero principalmente, la participación en el diseño de un plan quinquenal que direccionaría el proceso descentralizador, y también la institucionalización de la participación de los vecinos en la gestión del gobierno –a través de un decreto marco en la Junta Departamental-.

En este contexto, el Programa Adolescente que desarrolla la IMM hace uso del marco institucional que brinda la descentralización para la implementación del Programa en su conjunto. Como se señaló arriba, un elemento constitutivo de la política es la división territorial, ya que se implementa en los zonales 1, 9, 14, 15, 16 y 17 específicamente. Las actividades se desarrollan en tres escenarios: Policlínicas, Centros Juveniles y Escuelas y Liceos de la zona. De esta manera, se entrelazan la atención integral a la salud con propuestas de recreación, actividades culturales y de capacitación laboral, y talleres educativos que promueven en los centros educativos tanto el autocuidado de la salud, como la igualdad de derechos y oportunidades entre niñas, niños y adolescentes de ambos sexos.

4. MARCO METODOLÓGICO: OBJETIVOS, DIMENSIONES Y TECNICAS

El objetivo general del presente trabajo, es evidenciar los principales fundamentos teórico-conceptuales sobre gestión territorial y modelo administrativo del Programa Adolescente de la IMM, y los objetivos específicos son esencialmente tres, como conocer el desarrollo del Programa Adolescente de la IMM, explicitar los fundamentos de la gestión territorial del Programa y evidenciar el modelo de gestión de política pública en el Programa.

En el presente trabajo, se utilizará el método inductivo, porque partiremos del análisis de un caso particular que es estudiado en profundidad, para generar algunas generalizaciones que nos permita aproximarnos a otros casos similares con un cuerpo teórico mejor articulado.

Para ello, se utilizará un marco metodológico cualitativo, porque permite la captación y la reconstrucción del significado que los actores dan a sus actos, utilizando técnicas de relevamiento

más bien flexibles y desestructuradas, dirigidas más bien a profundizar en el caso concreto para explorar las diferentes dimensiones del objeto de estudio.

Por otra parte, se realizará un análisis de tipo longitudinal, ya que estudiaremos el mismo objeto durante un período extenso de tiempo. Mediante un análisis de este tipo, lo que buscamos es analizar la evolución del mismo durante el tiempo, porque consideramos que éste es sustancial para comprender los procesos que tienen lugar en la sociedad. En adición, observaremos el objeto de estudio a través de la influencia de diferentes “vaivenes” de las visiones políticas de los actores gobernantes.

Por último, el objeto de estudio de este trabajo, es el Programa Adolescente de la Intendencia Municipal de Montevideo, y la unidad de análisis son los diferentes actores que han estado al frente del mismo.

Para alcanzar los objetivos propuestos, la investigación tendrá tres dimensiones de análisis:

- La *participación social*, entendida como la capacidad de influencia de los actores sociales en el proceso de la política pública; en este aspecto conjugamos la relación entre la voluntad ciudadana y el conocimiento técnico, y la institucionalización de instancias de participación de los actores sociales (Rivoir, 2001)
- La lógica entre “*lo central*” y “*lo local*”, referido básicamente a manera en que se relaciona el ámbito central –de definición de políticas y asignación de presupuestos- y el ámbito local – donde se desarrolla la participación ciudadana-. Con este aspecto, nos referimos a los tipos de canales de comunicación entre ambos niveles, y la manera en que se procesan las demandas de los niveles locales. (Rivoir, 2001)
- *Gestión territorial*, en relación a la idea del territorio como ámbito donde tienen lugar relaciones de poder, en el que los actores locales tienen diferentes grados de influencia en la forma en que se procesa la política pública. En este aspecto, cobra especial relevancia las diferentes interacciones entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil como agentes de “desarrollo endógeno”.(Rückert, 2004)

En referencia al nivel de la participación social, se buscará alcanzar el objetivo específico a través de la aplicación de entrevistas a informantes calificados del Programa. Con la aplicación de esta técnica, se buscará relevar la forma en que se procesan las decisiones dentro del Programa, y la relación entre el conocimiento técnico y el “social”, como así también, explicitar cuáles son los mecanismos institucionalizados de participación de la sociedad civil en el mismo.

En el segundo nivel, de lo “central y lo local”, indagaremos esencialmente a través de la misma técnica los principales elementos de la forma en que se procesan las demandas de la sociedad civil que es destinataria del Programa.

En referencia al nivel de la gestión territorial, se alcanzarán los objetivos a través de entrevistas a informantes calificados, que indagarán acerca de los fundamentos por los que se implementa la política en el territorio. Se buscará explicitar la forma de relacionamiento con la sociedad civil local, y conocer si la forma de interacción y las demandas son las mismas para cada subsistema local.

Con respecto a las técnicas de investigación, se utilizarán técnicas de carácter cualitativo, como las entrevistas a informantes calificados, que permitirán aproximarse a las visiones que tienen los propios actores sobre el objeto de estudio, pero que además pueden dar apreciaciones desde la propia experiencia personal que haga posible la reconstrucción de sentidos. Para ello se utilizarán entrevistas semiestructuradas, estableciendo una pauta de entrevista que se ajusta de acuerdo a los individuos que serán aplicadas. La pauta de entrevista es la siguiente:

- ¿Cuáles son las principales actividades que se vienen desarrollando en el Programa Adolescente?
- ¿Quiénes desempeñan funciones dentro del Programa?; ¿Son profesionales?; ¿Cómo se seleccionan?
- ¿Cómo seleccionan los CCZ donde se implementa el Programa?
- ¿Hay instancias de coordinación entre el Programa y el conjunto de las organizaciones sociales locales?; ¿Cómo se llevan a cabo?
- ¿Cuáles son los canales de comunicación entre la IMM y los usuarios del Programa?
- ¿Existen espacios de “puesta al día” de los objetivos y las demandas hacia el Programa?
- ¿Hay posibilidades de extenderlo a más CCZs?; ¿Cuál es el criterio para seleccionarlos?

En la entrevista con una de las organizaciones de la sociedad civil que trabaja en el Programa Adolescente de la IMM, que es el Programa Puertas, la pauta de entrevista es la siguiente:

- ¿Cuáles son las principales actividades que se vienen desarrollando en el Programa Puertas?
¿Cuál es el vínculo con el Programa Adolescente de la IMM?
- ¿Quiénes desempeñan funciones dentro del Programa Puertas?; ¿Son profesionales?;
¿Cómo se seleccionan?
- ¿Hay instancias de coordinación con el conjunto de las organizaciones sociales locales?;
¿Cómo se llevan a cabo?; ¿Cómo se relacionan con la IMM?

- ¿Cuáles son los canales de comunicación entre la IMM y el conjunto de las redes locales?; ¿Los espacios son formales o informales?; ¿cómo procesa la IMM las demandas de las organizaciones?
- ¿Existen espacios de “puesta al día” de los objetivos del Programa Adolescente y las demandas hacia el Programa Puertas?; ¿Cómo es la articulación entre ambos?
- ¿Cuáles son los principales mecanismos de contralor que tiene la IMM para con las organizaciones de la sociedad civil?

5. ANALISIS Y CONCLUSIONES

Luego de la aplicación de las técnicas de investigación, podemos comenzar a esbozar las primeras líneas de análisis que nos permitan responder la pregunta de investigación.

Primeramente, tomando como marco de análisis la dimensión de participación social, podemos decir que la visión de los entrevistados otorga un papel sustancial para el desarrollo del Programa Adolescente y las políticas públicas; la participación es considerada como un medio muy importante y un objetivo a alcanzar, para los programas sociales. Así, los actores consideran que el valor de la participación ciudadana es un fundamento sustancial a la hora de desarrollar la actividad del Programa. Como puede verse, la relación entre el conocimiento técnico y la voluntad ciudadana se expresa que los recursos humanos que trabajan en las ONGs y el Programa, buscan un importante componente de trabajo con la comunidad. La integración de los perfiles de los técnicos de las ONGs con las demandas de los destinatarios, parece ser sustancial para el desarrollo de la actividad. A través del trabajo con la comunidad se busca actualizar de manera continua la forma en que se interrelaciona la “propuesta” de la política con las demandas de la comunidad. Así, la importancia que se le otorga a los perfiles técnicos de cara a la sociedad, da cuenta del compromiso que se expresa con la calidad de las prestaciones y la participación comunitaria. En este sentido, si bien se manifiesta que no existen instancias institucionalizadas, se incorporan procesos continuos de seguimiento de la actividad que se desarrolla, como así también los niveles de participación de los usuarios de la política.

Con respecto a la relación entre “lo central” y “lo local”, entendido básicamente en la manera de la comunicación entre ambos niveles y la forma en que se procesan las demandas de los niveles locales, pueden verse elementos muy importantes. A este respecto, lo más importante que se señaló, es que en la actualidad no hay mecanismos institucionalizados para la coordinación de las actividades entre los diferentes niveles. Esto puede verse porque los entrevistados señalaron que existe un importante déficit a este respecto, que es evidente en los mecanismos de contralor que se llevan a cabo. Es

sustancial la diferencia de opinión que tiene el representante del Programa Adolescente con la visión que tiene el representante de la ONG. En efecto, la falta de una visión común de la situación del sistema de contralor, evidencia que hay diferentes demandas de ambos niveles. La actividad de la Comisión de seguimiento -que es el órgano de contralor- es muy controvertida acerca de la pertinencia y de la efectividad. La escasez de instancias de seguimiento se considera como un déficit de la gestión, pero que se pretende fortalecer.

Por otra parte, se ha señalado que las instancias de coordinación son muy limitadas –alrededor de dos reuniones al año-. La debilidad de este aspecto es un proceso de larga data, pero que desde el año 2000 –en el que no hubo instancias de coordinación- hasta la actualidad, se ha venido trabajando a este respecto –basado en las relaciones interpersonales de los actores-. Por tanto, existe una divergencia acerca del papel que tienen las instancias de contralor del Programa, ya que desde la dirección del mismo se considera que la tarea es importante, mientras que desde la ONG no sería de tal magnitud –y se consideran necesarias-. La significación del proceso de democratización de las políticas públicas se ve claramente en la determinación de los objetivos del Programa y de la consolidación de la actividad de las ONGs. Puede verse una especial preocupación sobre temas convergentes, como puede ser la visión de género, la especificidad de la edad adolescente y la participación, como ejes que vertebran todo el Programa. Entonces, podemos ver que los actores otorgan una visión diferenciada en relación a este asunto, deja en manifiesto la visión subjetiva en la entrevista. Empero, en términos generales podemos decir que el relacionamiento entre ambos niveles no parece ser muy articulado.

En la actualidad, el Programa está en proceso de reestructuración, en el que tienen especial importancia las instancias de coordinación y relacionamiento interorganizacional. De esta manera, se busca fortalecer los ámbitos de intercambio entre los niveles centrales y locales, con la finalidad de articular nuevos mecanismos de comunicación organizacional y mecanismos de control más efectivos. La visión que guía el proceso de reestructuración está fuertemente basada en la resignificación de los vínculos con las ONGs, los CCZ y las redes locales.

Con respecto a la dimensión de la gestión territorial, podemos decir que la perspectiva que tienen los actores es sustancial para entender el proceso de la política pública. En este sentido, el fundamento del desarrollo del Programa ha estado enfocado hacia el “aprovechamiento” de las redes sociales que hay en el territorio. En efecto, se señala que la profundización y la extensión del Programa están sustancialmente determinadas por la importancia de los vínculos entre las organizaciones sociales a nivel local. Por ello, puede decirse que tanto desde la historia y la generalización del Programa, ha estado signado por la integración entre los actores locales y la política pública. Como se señala desde el Programa, la importancia que han tenido las demandas desde las organizaciones sociales, han fortalecido los procesos del mismo. En efecto, la creación de nuevos Centros Juveniles es un proceso

que responde fuertemente a las demandas de las redes locales, lo que ha generado un desarrollo desigual de los mismos; en algunas zonas de Montevideo, donde la población adolescente está en situación de vulnerabilidad, no se han podido insertar Centros Juveniles por los déficits tanto de las redes sociales para gestionarlos como de la institucionalidad municipal. Así, el componente de gestión territorial de las políticas públicas, parece ser un eje que vertebra el desarrollo del Programa.

6. REFLEXIONES FINALES

En relación a los objetivos planteados para esta investigación, podemos decir que fueron alcanzados en su mayoría. Primeramente, profundizamos en el funcionamiento del Programa Adolescente, en las perspectivas futuras y en las principales líneas de larga duración del mismo. En adición, indagamos acerca de la importancia de la gestión territorial que ha guiado el desarrollo del Programa, además de ser una dimensión que será analizada para la extensión del mismo. En último lugar, relevamos en gran medida la visión de los actores acerca de la gestión de las políticas públicas, específicamente en el Programa analizado.

A modo de conclusión, podemos mencionar que el Programa Adolescente de la IMM tiene un importante contenido que caracteriza las reformas de la Administración Pública que han tenido lugar en América Latina. Así, el paradigma democratizante y participativo que ha sido extendido a lo largo de toda la estructura departamental en Montevideo, también se ha incorporado de manera eficaz en la política analizada. Entonces, se evidencia una resignificación de la figura del ciudadano donde el papel de la educación en clave de género y de participación de los adolescentes, se convierte en un instrumento esencial para la vida democrática.

Particularmente, la temática adolescente se ha consolidado como un área en la que se han venido incorporando nuevas formas de articulación entre el Estado, la sociedad civil y la comunidad. La importancia que tiene este Programa para el desarrollo de la comunidad, radica en la resignificación de la especificidad de la edad adolescente, que puede ser incorporada como un área de política pública. En este sentido, ambos actores señalan la importancia intrínseca que tiene la integración de la cultura adolescente a la actividad del gobierno comunal, que facilita el pasaje entre los programas específicos de la infancia y aquellos enfocados hacia la juventud. Se consolida así como una oportunidad irrenunciable para “sostener” a una población particularmente vulnerable, y sentar las bases que permitan direccionar los procesos de desarrollo en la ciudad de Montevideo.

7. BIBLIOGRAFÍA

ACHKAR, M. (2003). "Espacio y territorio en el contexto del debate Modernidad / Posmodernidad", en Linck, T. y Schiavo, C. (comp) *Globalización y territorio*. Nordan, Montevideo.

BOISIER, S. (2002) *Globalización, geografía política y fronteras*. Revista Aldea Mundo, Año 7, Nº13. Disponible en versión digital en http://www.saber.ula.ve/db/ssaber/Edocs/pubelectronicas/aldeamundo/ano7num13/art1_am_n13.pdf. Visita 20/03/2007

CAETANO, G. (1992) "Partidos, Estado y cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo (1900 - 1991)" en *Organizaciones empresariales y políticas públicas*. TRILCE, Montevideo.

DOMÍNGUEZ, A. (2003). "El desarrollo local en el marco del proceso de globalización", en Linck, T. y Schiavo, C. (comp) *Globalización y territorio*, Nordan. Montevideo.

FLEURY, S. (2000) *Reforma del Estado*. Versión digital en <http://www.top.org.ar/Documentos>. Visita 20/03/2007

LAURNAGA, M. y GUERRINI, A. (1994). "Del "buen vecino" al "intendente emprendedor", en *Revista de Ciencia Política*, Nº 7. Montevideo.

LAURNAGA, M.; MARTIN, P.; PERCOVICH, M. (1999). "La descentralización como estrategia de profundización democrática: un debate necesario" en *Descentralización y democracia*. IMM/AECI. Pp. 58-68.

MAGRI, A. (2001) "Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en materia municipal" en Laurnaga, M (coord.) *La geografía de un cambio. Política, gobierno y elecciones municipales en Uruguay*. Banda Oriental/ICP. Montevideo

MARSIGLIA, J. (1999) "Participación social y gestión de políticas sociales" en *Descentralización y democracia*. IMM/AECI. Pp. 106-112

MOLINA SAUCEDO, C. (1997) *La participación y la descentralización, instrumentos para el desarrollo. De la teoría a la práctica*.

OLIVERA, A. (2001) "La descentralización de Montevideo" en Laurnaga, M (coord.) *La geografía de un cambio. Política, gobierno y elecciones municipales en Uruguay*. Banda Oriental/ICP. Montevideo

RIVOIR, A. (2001) Nuevas formas de gestión local: redes y gobernanca. Documento de Trabajo Nº 62. Noviembre 2001. FCS.

RÜCKERT, A. (2004) “Políticas territoriais, ciência & tecnologia e a ação de atores locais e regionais. O Pólo de Modernização Tecnológica da Serra – Rio Grande do Sul – Brasil” en *Sociologías*, ano 6, nº 11, Porto Alegre. Pp. 148-183. Versión web disponible en <http://www.scielo.br/pdf/soc/n11/n11a08.pdf> Visita 20/03/2007

SUBIRATS, J. (2003) ¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales.

VENEZIANO, A. (2001). “Reflexiones sobre reformas orientadas al ciudadano: la descentralización de Montevideo”, en Lournaga, M (coord.) *La geografía de un cambio. Política, gobierno y elecciones municipales en Uruguay*. Banda Oriental/ICP. Montevideo