

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**Participación ciudadana en el proceso de  
descentralización: logros y limitaciones.**  
Análisis de la participación ciudadana en los Consejos Vecinales  
de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2002)

**Yamhidlla Bica Destéffanis**  
Tutora: María Elena Lournaga

**2002**

## INDICE.

Presentación.

### Capítulo I

#### **Hacia una conceptualización y contextualización de la descentralización.**

- Descentralización desde el punto de vista jurídico
- Descentralización desde el punto de vista político-institucional.
- Descentralización, desconcentración y deslocalización.
- ✓ Descentralización como respuesta a la crisis del Estado centralizado.
- Características y crisis del paradigma del Estado centralizado.
- ✓ Precisión del concepto de descentralización.
- La descentralización en América Latina.

### Capítulo II

#### **Conceptualización de participación ciudadana.**

- Debate teórico sobre los dilemas de la participación ciudadana.
- Racionalidad de la participación.
- Participación según una lógica de pertenencia.
- ✓ Circunstancias sociales y participación ciudadana
- Nivel de enseñanza y participación.
- ✓ Entorno político y participación.
- ✓ Descentralización como medio de participación
- Propuesta neoliberal de descentralización participativa hacia el Mercado.
- ✓ Una propuesta alternativa : la descentralización participativa hacia la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad

### Capítulo III

#### **Descentralización en Uruguay. Lo local como protagonista.**

- ✓ Características del régimen local.
- ✓ Efectos de la Reforma constitucional de 1996 en el ámbito local.
- Innovaciones sobre la descentralización territorial.
- Diseño de la descentralización participativa de Montevideo.
- Institucionalización del proceso participativo.

### Capítulo IV

#### **Estudio de la participación ciudadana en el proceso de descentralización.**

##### **Intendencia Municipal de Montevideo.**

- Introducción al estudio de caso.
- ✓ Una modalidad de participación ciudadana: elecciones a concejos vecinales.
- Comportamiento electoral en las elecciones a concejos vecinales 2001.
- Análisis de asociación entre variables.
- ✓ Percepción de la descentralización participativa en el imaginario montevideano.
- Las distintas visiones de los actores de la descentralización sobre el proceso participativo

### Reflexiones finales

### Bibliografía

### Anexos.

## PRESENTACIÓN

A nivel mundial, en América Latina y específicamente en nuestro país, en el marco de las Reformas de los Estados, la descentralización es una política pública cuyo proceso de aplicación ha generado importantes transformaciones. Se ha convertido en un modelo alternativo de organización político - territorial que cuenta con antecedentes históricos en países europeos y latinoamericanos. La descentralización es una realidad en Europa desde la década del 70 :España, Gran Bretaña, Francia, Holanda, etc.; así como lo es también, a partir de la década del 80 y 90, en países latinoamericanos como Brasil, Bolivia, Colombia, Venezuela, Argentina, Chile, Uruguay, etc.

Esta investigación asume el desafío de profundizar sobre el tema dado que su relevancia se ha puesto de manifiesto, en primer lugar, por el enorme consenso y debate que el discurso descentralizador ha generado tanto en la academia como a nivel de los actores políticos nacionales e internacionales: organismos multilaterales, gobiernos, partidos, etc. Diversas disciplinas científicas han asumido la preocupación del abordaje de la descentralización tanto la economía como la sociología, el trabajo social y la ciencia política.

En segundo lugar, resulta llamativo que detrás del gran consenso, se ha llevado a cabo políticas descentralizadoras con alcances y propósitos distintos; en ciertos casos hasta contrapuestos. En tal sentido, el carácter conflictivo del abordaje de este tema, requiere poner atención en el escenario político donde se implementan las propuestas, en quiénes son los que la llevan adelante y, de igual forma, en los propósitos que se persiguen y en los resultados de la aplicación de dicha política.

En tercer término, desde la mirada de la Ciencia Política el tema resulta relevante a causa de ser un proceso que implica una modificación de las relaciones de poder, una nueva manera de relacionar lo político - institucional y lo social.

En el caso del Uruguay, el proceso de descentralización de Montevideo iniciado en 1990 adquiere particular importancia porque es la primer experiencia de gobierno de la izquierda en la ciudad que concentra la mitad de la población del país.<sup>1</sup> Es de destacar el valor político de la propuesta de descentralización frente el desafío de coexistir con un gobierno nacional de orientación política distinta. En la medida que las autoridades diseñan e impulsan un modelo de organización y gestión territorial innovador que diferencia a la IMM de otras administraciones comunales, resulta de gran interés focalizar la atención en el nivel del logro de uno de los objetivos de este gobierno.

La administración de la izquierda gobernando la Intendencia desde 1990 se ha caracterizado por patrocinar dos grandes objetivos: la promoción de la participación ciudadana y el logro de una mayor eficacia y eficiencia en la gestión municipal. Estos dos propósitos se complementan entre sí y ocupan el mismo lugar de prioridad para la fuerza política que los impulsa.

En la necesaria tarea de delimitar el objeto de esta investigación, se enfoca el estudio desde la perspectiva del modo de gestión participativo en el proceso de descentralización impulsado desde hace más de una década. El objetivo de este estudio consiste en explorar con qué profundidad se logra la relación descentralización y participación ciudadana, bajo el supuesto que la descentralización es un instrumento según el cual se promueve

---

<sup>1</sup> Es importante señalar que la izquierda en Montevideo ha sido electa por la ciudadanía en tres oportunidades: 1989 con el 34,5% de los votos, 1994 con el 44,1% y 2000, logrando el 58,2% de respaldo electoral. En esta perspectiva, donde una fuerza política de izquierda es por primera vez gobierno.

dicha participación. La investigación está dirigida a buscar evidencias acerca de si la descentralización opera, realmente, como instrumento de promoción de participación ciudadana.

Como unidades de análisis se han elegido a los Concejos Vecinales, por considerar que en esos organismos de descentralización es donde, tal vez, se observa con mayor claridad el nuevo modelo de gestión. Sin desconocer que la participación tiene expresiones desde diversos ámbitos<sup>2</sup>.

Se opta por un diseño descriptivo de investigación apelando a una amplia bibliografía teórica sobre el tema, los debates y controversias que despierta en la academia. Se seleccionan dimensiones y variables cuya asociación permite interpretar la forma de institucionalización y grado de participación de la ciudadanía en la descentralización. Se toma en cuenta los datos empíricos a través de fuentes secundarias como balances, informes estadísticos de la comuna y se relevan testimonios llevando a cabo siete entrevistas a informantes calificados seleccionados teniendo en cuenta diversas funciones en la estructura descentralizada: cuadros de dirección política, técnicos y representantes sociales.

En la primera parte, se inicia la clarificación del concepto descentralización desde dos perspectivas: una jurídica y otra político-institucional de acuerdo a lineamientos teóricos que aparecen como contrapuestos o complementarios. Asimismo, se analiza las razones del porqué las políticas de descentralización resurgen con tanto auge en las últimas décadas. A través de este análisis se pretende, por un lado, continuar la delimitación respecto de lo que el término descentralización significa, y por el otro, habilitar el tratamiento formal de los conceptos estudiados. Lo cual supone una consideración de antecedentes, consecuencias, relaciones e implicaciones tanto a nivel mundial y latinoamericano.

En la segunda parte de la exposición se presenta la descentralización en relación a uno de sus objetivos: la participación ciudadana. La intención de esta sección consiste en precisar lo que se entiende por participación ciudadana, y de la misma manera plantear las motivaciones que subyacen al involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos desde la perspectiva del enfoque racional y de la lógica de pertenencia. A su vez, se plantea si las circunstancias políticas, económicas y sociales de la comunidad inciden, estimulando o limitando, en el grado y la forma de participación ciudadana. Se exponen diversos enfoques que pretenden alcanzar, por medio de la descentralización, la participación de la sociedad civil.

En la tercera parte, la atención se centra específicamente en nuestro país: las características de lo local y su creciente protagonismo, las innovaciones y debates en materia de descentralización a partir de la última reforma constitucional.

La cuarta parte trata del objetivo central de la investigación: el análisis descriptivo de la participación ciudadana en el proceso de descentralización impulsada por la Intendencia Municipal de Montevideo. Se prioriza en este análisis los siguientes objetivos específicos: el comportamiento electoral en las últimas elecciones a concejos vecinales; la percepción de la descentralización participativa en el imaginario colectivo; las distintas visiones de los actores de la descentralización sobre el proceso participativo.

Finalmente, en la quinta parte, se presenta a modo de reflexiones finales una interpretación de la forma de relacionamiento logrado en el proceso de descentralización participativa y se hipotetiza sobre los logros y los límites de la propuesta.

---

<sup>2</sup> La participación ciudadana también se expresa desde diversas organizaciones sociales, como ser: las comisiones vecinales, las comisiones de fomento de las escuelas o liceos, las parroquias, los centros deportivos etc.

## **CAPÍTULO I. HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN.**

Se parte de reconocer la polisemia del concepto de descentralización. La propuesta está inserta en diversas estrategias políticas, diferentes proyectos de sociedad y en disímiles cuerpos ideológicos. No todos los que defienden esta propuesta lo hacen fundándose en las mismas razones y buscando los mismos objetivos. Nociones como descentralización y participación son usados por académicos y políticos que responden a diversas ideologías y posturas políticas. Tales temas adquieren una pluralidad de significados según la concepción económica, política y social en la cual se inscriben.

Esos múltiples significados que asume el concepto descentralización obliga a delimitar con rigurosidad las dimensiones que serán tenidas en cuenta en este estudio para presentar una definición precisa, así como realizar los necesarios deslindes. En tal sentido, como punto de partida se pretende distinguir la descentralización de otros conceptos que usualmente se le asimilan, y a veces se usan indistintamente, tales como desconcentración, deslocalización, delegación de atribuciones, entre otros.

Se comparte la afirmación de Pérez Piera acerca de que, en torno a la expresión descentralización, se pueden identificar dos acepciones como las más usualmente utilizadas: la jurídica y la político institucional. (Pérez Piera: 1992)

### **Descentralización desde el punto de vista jurídico**

Dentro del plano jurídico, el autor señala que hay diversidad de definiciones, cada una dependerá del énfasis de contenidos que se quiera privilegiar. Por ejemplo, autores como Sayagués Laso, conceptualizan a la descentralización como "un proceso de transferencia orgánica de cometidos y poderes correlativos que implica una ruptura de un vínculo jerárquico preexistente y se lleva a cabo desde un órgano central a otro periférico". (citado por Perez Piera, 1992)

Otros autores, hacen énfasis en que habría descentralización únicamente si los poderes y cometidos transferidos revisten titularidad, de lo contrario, simplemente se estaría dando una desconcentración de responsabilidades ejecutivas y eso no significaría descentralizar.

Hay quiénes enfatizan que lo fundamental en materia de descentralización es la dualidad de personas jurídicas. En este sentido, descentralizar sería un acto que involucra a personas jurídicas diferentes. La transferencia sería de un órgano a otro, mientras que si el proceso se da dentro de un mismo órgano se estaría frente a un caso de desconcentración. En esta perspectiva, Sergio Boisier, agrega que los organismos descentralizados necesitan tener además de personalidad jurídica propia, un presupuesto y normas de funcionamiento propios. De esa manera la descentralización se convierte en un acto mediante el cual se reconocerían determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Boisier hace énfasis en la dualidad de personas jurídicas, lo cual a su juicio sería el rasgo fundamental y definitorio en materia de descentralización. Desde este punto de vista, la descentralización necesariamente debe involucrar a sujetos con personería jurídica distinta. (Boiser, 1991 ).

A juicio de otros autores, únicamente hay descentralización si el órgano descentralizado es de origen electivo, o sea que sus autoridades sean directamente elegidos por la ciudadanía.

Finalmente, Pérez Piera, establece que algunos consideran elemental la naturaleza de la competencia asignada, la descentralización solamente sería posible si la competencia es exclusiva, atribuida a un solo órgano. Si por el contrario, la competencia llegara a ser compartida, no habría descentralización.

Tras haber señalado los distintos significados que asume el término descentralización en el discurso jurídico, se comparte el criterio de los autores que definen a la descentralización jurídica como un proceso de transferencia orgánica según el cual se trasladan facultades desde un órgano central a otro periférico. Sin embargo, se pretende poner distancia de la tajante afirmación que este traspaso de cometidos, considerado como proceso, implique necesariamente una ruptura del vínculo jerárquico.

### **Descentralización desde el punto de vista político-institucional.**

El análisis de la acepción político-institucional conduce hacia el desarrollo de las dimensiones sobre las cuales se puede proyectar el principio descentralizador. La proyección y el énfasis en cada una de las dimensiones en que opera la descentralización están directamente determinados por las intenciones de quienes diseñan la propuesta de la reforma descentralizadora, dependiendo de los objetivos y de las áreas que se quieran descentralizar. La descentralización puede proyectarse en las siguientes dimensiones:

#### ▪ **Dimensión administrativa**

El sistema descentralizado en el aspecto administrativo apunta a una prestación de servicios de una forma más efectiva, eficiente y rápida. Las crecientes dificultades de los estados centralizados y súper burocratizados han promovido reformas de esta índole.

Uno de los objetivos que persigue la aplicación de la reforma administrativa es acelerar la gestión pública, reduciendo las intermediaciones burocráticas, debido a lo cual instala un proceso de transferencia de funciones, recursos y cometidos. desde la cúspide del Estado hacia las bases del mismo o hacia la sociedad. El traspaso se puede dar desde la instancia nacional a la municipal, desde los municipios a zonas intra municipales o desde los ministerios a empresas descentralizadas (Coraggio, 1988).

Otro de los objetivos de esta reforma es optimizar la relación entre el usuario de los servicios sociales y el Estado. El interés está localizado en suministrar una atención más directa así como también cumplir con las demandas sociales de una manera más eficiente y rápida considerando que esta meta solamente puede cumplirse si se adecua la administración al cumplimiento de sus objetivos.

Según Pérez Piera, la descentralización en este plano opera desagregando el poder público, alcanzando a que "la micro escala administrativa canalice cada demanda de forma más personal y más adaptada a su especificidad". (Pérez Piera: 1992 )

Por último, la descentralización administrativa también se plantea como finalidad, cumplir con la prestación de servicios y emprender las mismas funciones pero a menor costo. A juicio de muchos autores, la organización centralizada se caracteriza por desarrollar una excesiva burocracia que no sólo empobrece la calidad de prestación de servicios sino que también incrementa los costos en el funcionamiento, por lo tanto, mediante la descentralización administrativa, se mejoraría la gestión pública y se reducirían los costos considerablemente.

#### ▪ **Dimensión política**

La dimensión política de la función de descentralización consiste en reformar los mecanismos de decisión política de la sociedad. Por medio de esta dimensión se transforman los canales según los cuales se lleva a cabo la devolución del poder político a la sociedad. Al generar mecanismos de acción y representación, esta reforma promueve la participación de las entidades y de los ciudadanos.

Los individuos, pueden, en este caso, participar como trabajadores, como usuarios, o como ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. El ciudadano consigue bajo esta óptica participar ejecutando su control de una manera permanente en todas las instancias de toma de decisiones. De esta manera el individuo recupera sus medios de representación y acción, no sólo los limita a los momentos de elecciones de representantes.

Descentralizar en la dimensión política supone una redistribución del poder público desde el núcleo central hacia los ámbitos de la periferia, persiguiendo los siguientes propósitos: democratización del poder, ampliación del ámbito de participación popular y mejora en la gestión pública, logrando un encuentro "cara a cara" de representantes y representados.

#### ▪ **Dimensión social.**

La dimensión social está muy ligada a la dimensión política. Se produce un pasaje de cuotas de poder, cometidos o funciones desde la administración pública hacia la sociedad civil con el propósito de fomentar una mayor consonancia de las políticas nacionales o municipales con las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos.

Este tipo de reforma refuerza y actúa conjuntamente con la dimensión política porque impulsa la creación de cauces institucionales por medio de los cuales los ciudadanos puedan interactuar con los representantes haciéndose oír y controlando la prestación de funciones.

#### ▪ **Dimensión económica**

Se considera como descentralización económica la transferencia de decisiones sobre asignación de factores para la producción de bienes públicos a mecanismos de mercado. Descentralizar en esta dimensión refiere al aprovechamiento de los mecanismos de mercado para una provisión más eficiente de bienes públicos. (Finot, 1998)

En síntesis, el concepto descentralización no se reduce a la definición del derecho público. Por el contrario, la gestión administrativa de decisiones políticas adoptadas en un nivel territorial dado, puede ser descentralizada hacia organizaciones correspondientes a un nivel territorial inferior: descentralización administrativa. Esta sería la situación en la que una administración local tiene a su cargo la ejecución de decisiones sobre provisión que han sido adoptadas en un nivel central. Desde un punto de vista jurídico sólo habría descentralización administrativa cuando tales competencias operativas fueran transferidas a organizaciones públicas con personería jurídica.

En oposición a este enfoque, se considera que la situación en ambos casos es similar: se ejecutan decisiones de asignación de funciones adoptadas en un nivel superior.

De acuerdo al análisis, se considera que, en menor o mayor medida, todas las dimensiones, desarrolladas desigualmente, están incluidas en un proceso descentralizador.

No obstante, es en la dimensión social de la descentralización, con mayor énfasis, donde tiene lugar el objeto de estudio de la presente investigación: la participación ciudadana.

### **Descentralización, desconcentración y deslocalización.**

El ejercicio de clarificación conceptual del término descentralización, también implica la necesidad de precisar el significado de algunos términos que se usan como sinónimos de descentralización y no lo son.

Desconcentración y descentralización no son lo mismo. Se está frente a una desconcentración cuando se ejecuta un acto mediante el cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los órganos inferiores; bajo este fenómeno los órganos inferiores quedan con una menor subordinación con respecto a los órganos superiores.

En materia de organización del Estado puede reconocerse desconcentración también a nivel territorial, regional como a nivel de los municipios. La desconcentración provoca un efecto de expansión territorial de las entidades del gobierno central, se establecen oficinas regionales y locales.

Cuando se opta por un modo de organización desconcentrada se busca entre otros objetivos: reducir el peso burocrático de la capital, aumentar la eficiencia, sin perder el control político de lo público.

En este sentido, Boisier señala que además de ese traslado de capacidades que permiten a los órganos desconcentrados tomar decisiones de forma exclusiva y permanente, es necesario resaltar el hecho de que, bajo un acto de esta índole, los órganos desconcentrados no necesitan personalidad jurídica propia, ni requieren de un presupuesto propio. Y agrega el autor, que estos organismos deben operar con los recursos traspasados por los niveles superiores así como también, su actividad debe ser regulada por las mismas normas administrativas y de personal que regulan al organismo al cual pertenecen. (Boisier, 1991)

La deslocalización, también es usualmente utilizado como sinónimo de descentralización. Existe deslocalización cuando se traslada desde un lugar a otro del territorio actividades que pueden ser productivas, de servicio y /o de administración. Desde el punto de vista decisional no cambia nada, solo hay un cambio de lugar.

### **Descentralización como respuesta a la crisis del Estado centralizado.**

La contextualización de la propuesta descentralizadora contribuye en la delimitación de lo que el término significa. Lo cual supone poner en consideración los antecedentes, las relaciones e implicaciones, las consecuencias.

Por lo tanto, concierne indagar: ¿por qué las políticas descentralizadoras resurgen con tanto auge en las últimas décadas?

El análisis de las transformaciones del Estado en las últimas décadas permite responder a este interrogante al constatar la presencia de ciertas tendencias que empujan y hacen propicio la creación de escenarios favorables a los proyectos descentralizadores.

Es compartida, en este sentido, la afirmación del español, especialista en descentralización, Jordi Borja. Para este autor, la descentralización solamente puede ser planteada a través de la comprensión de la centralización, debido a que la misma es producto de un proceso histórico. El conocimiento de las características, ventajas e inconvenientes de la organización centralizada permitirán entender el significado de la descentralización. Plantear la descentralización de este modo significa "concebirla como respuesta a una situación de centralización". (Borja, 1988).

Con relación a este punto, Boisier considera, que la organización centralizada engendró conflictos, cada uno con sus respectivas características, que empujaron – a su manera – el surgimiento de propuestas descentralizadoras. El autor opina que la descentralización es producto del surgimiento de ciertas tendencias que tienen lugar en la organización centralizada. La revolución científica y tecnológica aparece como un fenómeno que produce una nueva geografía industrial, generando efectos que hacen posible la aparición de una "nueva economía de geometría variable que genera un espacio potencial para una mayor descentralización decisional y territorial". (Boisier, 1991 )

En este punto hay una coincidencia con Borja. Para este autor, la evolución de nuevas tecnologías -por ejemplo las culturales y de información - son asumidos como canales de expresión y comunicación de los intereses de las sociedades locales. Las nuevas tecnologías se ponen al servicio y potencian la recuperación de entidades locales, al difundir pautas de comportamiento y productos culturales. (Borja, 1988)

Por su parte, Melo coincide con los investigadores anteriormente citados. Para este autor la descentralización surge a partir del cuestionamiento del estado benefactor. Ese contexto posibilitó el consenso en torno a la idea de descentralización. Agrega que a partir de la década del 80, "la descentralización representa un principio ordenador de reformas del sector público". Destaca, además, que estas reformas tuvieron la particularidad de alcanzar una relevancia internacional difundiéndose desde los países avanzados hacia los países subdesarrollados. (Melo, 1997)

### **Características y crisis del paradigma del Estado centralizado.**

El término centralización hace referencia a un paradigma que sostiene que las funciones decisorias claves están localizadas en el centro. O sea, tal cual lo plantean Lombardi y Papadópulos: se está frente a un proceso de centralización cuando una sola o pocas instancias del aparato estatal tienen la facultad de decidir acerca de la modalidad de ejecución de las múltiples actividades que él debe realizar. (Lombardi, Papadópulos, 1988)

Los Estados de Bienestar que entran en crisis en la década del 70, apuntan a este tipo de organización centralizada de la administración y de la política, generando un Estado centralizador de recursos, fuerzas e iniciativas. La aplicación de ese tipo de organización se fundamenta, por un lado, en la convicción de que la centralización es el único requisito para superar los problemas de desigualdad y pobreza. Por otro lado, en que la integridad del territorio únicamente puede ser concebida si existe un fuerte poder político - administrativo geográficamente concentrado. El poder debe estar concentrado en la capital a partir de la cual se gobierna y administra todo el territorio. En este sentido, la centralización esta asociada a una modalidad de Estado y de gobierno.

Bajo una organización centralizada se considera que solo el aparato central está en condiciones técnicas y materiales de tomar decisiones o ejecutar políticas en todo el ámbito de la administración. En consecuencia, esta forma de organización se caracterizó por haber evolucionado hacia un proceso de toma de decisiones altamente concentrado dejando muy poco margen para las decisiones descentralizadas.

Desde esta perspectiva, la descentralización, por el contrario, produce desintegración, el poder central se debilita y el individuo queda expuesto a la arbitrariedad de las autoridades locales (no tiene a quien apelar si es víctima de injusticias), aumentan las desigualdades regionales y se hace imposible llevar adelante una política racional de ordenamiento territorial.

A partir de los años 70 el modelo de organización centralizado del sector público empieza a verse debilitado. A nivel ideológico se inicia un debate en torno a las instituciones estatales, de tal forma que se cuestiona su eficacia y eficiencia desde el punto de vista teórico y político.

En esos años, muchos investigadores replantean muy preocupados la necesidad de la reorganización del Estado. Por ejemplo, el español Jordi Borja sostiene que la centralización representa una expropiación popular, aleja los centros de decisión de los ciudadanos de un modo físico y funcional. De acuerdo a sus conclusiones, las clases populares son las principales víctimas de la centralización, ya que éstas quedan completamente excluidas del poder económico y con escasa influencia sobre la burocracia estatal. Señala el hecho de que, ante problemas colectivos, la mayoría de los ciudadanos se refugian en lo privado y reaccionan con criterios

gremiales o de grupo pequeño. Enfatiza que el resultado de la aplicación del modelo centralizador se convierte en un desprestigio de la democracia, de los partidos y de la política para una gran parte de la población. Porque el sistema político se vuelve autoritario, los ciudadanos más pasivos, los partidos políticos se profesionalizan y tienden a establecer relaciones de clientela con su base social, perdiendo universalidad y capacidad de promover el cambio social. A partir de este razonamiento, Borja considera que la existencia de un estado centralizado es negativa desde el punto de vista funcional y desde un punto de vista democrático, la participación y el cambio social no encuentran espacio en este tipo de organización. (Borja, 1988)

En América Latina, las críticas hacia el modelo centralizado del estado asumen diversos matices. Desde la óptica del sociólogo Arocena, la centralización es un fenómeno socio-organizativo que ha producido un debilitamiento y una desvalorización de lo "local". Por lo tanto, esto hace necesario que se deba limitar el efecto paralizador de un sistema que monopoliza la iniciativa en el centro. A su juicio, es imprescindible superar las formas centralistas de organización social pues considera que ese es el único camino que permitirá lograr una reconstitución de la dimensión local. (Arocena, 1988)

Para José Luis Coraggio, la centralización estatal ha sido en los países latinoamericanos una condición necesaria para hacer progresar mecanismos de redistribución del ingreso pero que, sin embargo, ha traído en general una situación de mayor injusticia social. (Coraggio, 1988)

Muchos investigadores coinciden en el hecho de que la centralización, como forma de organización del estado, es poco eficiente desde el punto de vista económico global porque multiplica los costos sociales y los desequilibrios territoriales. Desde el punto de vista social, es una organización injusta ya que se incrementan las desigualdades entre los grupos y áreas territoriales. Y, desde el punto de vista político, es inaceptable, conduce a un modelo tecno - burocrático vinculado a las oligarquías económico sociales.

Producto de esta lógica concentradora y excluyente que ha seguido el desarrollo capitalista, sobre el cual se ha desarrollado el proceso de urbanización, se ha producido el deterioro de las condiciones materiales de existencia de grandes sectores de la población latinoamericana, situación que en las últimas décadas se ha ido agravando. Los efectos de la crisis adquieren mayor visibilidad en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, ya que el proceso se fue consolidando de una manera acelerada, dependiente y con tendencia a la concentración de la población en áreas urbanas de mayor desarrollo. Factores tales como la primacía urbana, la acelerada migración rural - urbana, el crecimiento de asentamientos precarios en la periferia, la disparidad de ingresos entre los distintos sectores sociales, se han ido acentuando en las últimas décadas. (Ternavasio, 1989)

### **Precisión del concepto de descentralización.**

De lo expuesto hasta aquí, se puede constatar que a partir de la década del 80 en América Latina, la viabilidad del Estado centralizado es fuertemente cuestionada dado que los presupuestos básicos de intervencionismo económico y el rol asistencial del aparato estatal se ponen en tela de juicio.

Las instituciones estatales son acusadas - desde diversos ámbitos - de engendrar ineficiencia, burocratismo y obstaculización del crecimiento económico. El Estado moderno es criticado de ser cada vez más complejo, más intervencionista y más centralizado.

Se inicia un proceso de debate teórico - político que pretende redefinir el rol estatal. Este debate adquiere varios sentidos. Por una parte, se discute en relación a qué funciones debe cumplir el estado. Y como consecuencia de ello, cuáles deben de ser las instituciones - públicas o privadas - que asuman esas funciones. Al mismo tiempo, el debate gira en torno a la eficacia y eficiencia del estado. Es decir, cuán capaz es la organización estatal para llevar a cabo el diseño e implementación de políticas públicas. Es en esta etapa en que se cuestiona la centralidad del estado cuando se comienza a aplicar la descentralización administrativa para atenuar la creciente ineficiencia de la gestión centralizada.

Asimismo, esta reforma administrativa en algunos países es acompañada de una reforma política. La elección de gobiernos subnacionales implicó la introducción de elementos de descentralización política que dieron otro sentido a la reforma. Por ello, al objetivo del logro de la eficiencia y la eficacia, se añadieron otros, considerados igualmente importantes para la gobernabilidad, tales como: viabilizar la participación ciudadana y contribuir al logro de la equidad. En esta perspectiva, la descentralización política fue el instrumento considerado más factible para viabilizar una participación ciudadana en la gestión pública, lo cual implicaba cambios estructurales decisivos para facilitar dicha participación democrática. También se esperaba de la descentralización que contribuyera decisivamente a recuperar el equilibrio fiscal.

En este contexto de reforma del estado hacia la descentralización, se presenta como un modelo diferente de organización del sector público. La aplicación de este modelo de organización descentralizada altera las condiciones de gestionar la administración pública.

Descentralizar significa dispersar el poder, en consecuencia, el diseño, la implementación y el control de las políticas públicas adopta una lógica distinta. En una organización centralizada el proceso de toma de decisiones se lleva adelante mediante una lógica sectorial-vertical. En cambio, bajo un modelo descentralizado, el diseño e implementación de decisiones políticas asumen una lógica horizontal - territorial. (Veneziano, 2001)

Entonces, se considera que los procesos de descentralización determinan lineamientos nuevos de políticas, prefiguran determinados cursos de acción y fijan un modo de resolución propio. Cabe destacar que la distribución de cuotas de poder producida en una lógica de acción descentralizada cambia los modos de hacer política ya que los modos de relacionar el poder se transforman.

Ahora bien, en esta investigación, la descentralización es concebida - tal cual lo plantea de Matos - como un instrumento que adopta distintos sentidos. (de Mattos, 1989). En el contexto de la Reforma del Estado, se reconoce que hay distintas lógicas en la Descentralización así como diversos tipos de Descentralización

Se concibe de esta forma porque el sentido que asume la descentralización depende de cómo se emplea, de quiénes la llevan adelante, con qué recursos se instrumenta, en qué contexto se aplica y fundamentalmente, con qué propósitos.

La descentralización implica una transferencia de funciones y cometidos desde un órgano central hacia un órgano periférico. Ese traspaso de funciones y cometidos, debe ir acompañado de una definición clara acerca de cómo se institucionaliza y de una real transferencia de recursos (económicos, políticos, sociales). De no ser así, el órgano descentralizado se ve limitado en términos de eficacia y eficiencia. Ese traspaso de cuotas de poder también implica tener que asumir nuevas responsabilidades. En ese sentido, los recursos de formación y capacitación de los actores de la descentralización son relevantes. Por esa razón, el sentido de la descentralización también depende de la disponibilidad de recursos y el modo como éstos se emplean.

A la vez, es relevante poner atención en cuáles son los propósitos de descentralizar. La descentralización puede servir a metas distintas y hasta veces contrapuestas.

El proceso de descentralización es un instrumento que se debe adecuar al contexto, a las realidades de cada lugar donde se aplica. La utilización de un mismo instrumento no causa los mismos efectos en contextos económicos, políticos y sociales distintos. El cumplimiento de los objetivos trazados está condicionado, en gran medida, por el escenario político en que se implementan. Las condiciones políticas algunas veces pueden limitar y otras favorecer el logro de las metas esperadas. En relación a este aspecto, el perfil de los actores políticos es significativo. El poder de negociación de cada uno de ellos, la capacidad de generar apoyos (nivel empresarial, nivel social, corporaciones, organismos internacionales, etc.) son condicionantes claves. Por ejemplo, en situaciones económicas desfavorables donde la disponibilidad de recursos se ve afectada, los actores políticos deben tener voluntad de negociación y decisión. En función de ello, deben tener capacidad de decidir qué servicios públicos son más importantes brindar, qué decisiones se pueden tomar y cuáles no. Y en este sentido, la voluntad política en términos de negociación es esencial. Una falta de disponibilidad o una mala negociación

puede terminar conduciendo al fracaso de una política de igual modo que la existencia de bloqueos y la falta de apoyos del resto de los actores políticos involucrados.

Es importante insistir que el sentido de la descentralización depende del para qué (objetivos), de quién (actores) y de cómo (instituciones) se lleva a adelante, teniendo en cuenta en qué condiciones económicas, políticas y sociales se aplica. A modo de ilustrar estas apreciaciones a continuación se han seleccionado algunas experiencias descentralizadoras de la región.<sup>3</sup>

### **La descentralización en América Latina.**

El inicio de los procesos de descentralización política en la región se puede situar en los años 80, con la recuperación generalizada de las libertades democráticas. Las políticas descentralizadoras pasaron a ser reconocidas en la agenda de muchos programas públicos en la mayoría de los países latinoamericanos logrando, inclusive, un reconocimiento a nivel constitucional. En general, los procesos de descentralización de la gestión pública en América Latina han consistido en transferir a gobiernos subnacionales funciones de provisión de infraestructura básica y de servicios de educación y salud. (Finot, 1998)

En América del Sur a principios de los años 80, se vivía un momento de apertura política hacia regímenes democráticos donde se hacía necesario replantearse el centralismo heredado por los regímenes autoritarios. La descentralización pretendía servir como instrumento de legitimación del estado y, del mismo modo, debía servir para fortalecer a las autoridades recientemente elegidas. Tal es el caso de Brasil.

En Brasil, a comienzos de los años 80 se desarrolla un debate sobre el sentido de la descentralización muy fecundo, logrando su consagración en la Constitución de 1988. El proceso de descentralización en Brasil pone el acento en el papel del municipio en una República Federal. La descentralización se convierte en un instrumento mediante el cual se pretende reconocer y atribuir un papel a la sociedad civil. Experiencias como la descentralización participativa de San Pablo o la de Puerto Alegre son una muestra muy significativa del proceso descentralizador en esa nación.

Mientras que en Brasil el énfasis está puesto en la descentralización hacia los municipios; en Colombia, pese a tratarse de un país unitario, se emprenden reformas políticas que posibilitan la conformación de gobiernos departamentales electo a partir de 1986.

Luego, a partir de la década del 90, se descentralizó políticamente hacia los departamentos y los municipios la provisión de infraestructura de los establecimientos estatales, pero el sistema de remuneraciones se mantuvo políticamente centralizado en lo fundamental (régimen de personal y financiamiento)

En el caso de Bolivia, se ha descentralizado en dirección a los municipios la totalidad del gasto en infraestructura y equipo de los establecimientos estatales, pero se mantiene centralizado el financiamiento y el régimen de remuneraciones de los recursos humanos.

En Argentina, inicialmente, se completó una descentralización política del gasto de los servicios de salud que prestaban los establecimientos estatales. un ejemplo de descentralización a nivel de provincia es Córdoba. En esta provincia la descentralización tiene su fundamento normativo en la Constitución Provincial de 1987. El objetivo central consiste en fortalecer los municipios, dotándolos de autonomía y de recursos. El marco establecido por la Constitución, permitió iniciar un proceso de transferencia de funciones y servicios a los municipios.

---

<sup>3</sup> Las referencias de procesos de descentralización en la región son tomadas de "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina", Finot Ivan. 1998.

En Chile se realizó en los '80 un proceso de descentralización que tuvo como resultado el traspaso de funciones al mercado a través de la privatización tanto del seguro como de la prestación de servicios de salud, y que excluyó del financiamiento de la provisión estatal a los estratos que pueden recurrir a los proveedores privados.

En Perú, la reflexión acerca de la descentralización giraba en torno a nueva organización regional.

Venezuela en 1989 presencia la primera elección popular de gobernadores y alcaldes. Más tarde en 1991 se traspasa desde el nivel central hacia los estados y municipios prestaciones y competencias (Laurinaga, 1999)

Las propuestas descentralizadoras han logrado un reconocimiento a nivel constitucional en algunos países de la región; esta consagración es la mayor evidencia que la propuesta descentralizadora ha ido ganando su propio espacio político, y se ha transformado en una estrategia central para la reforma de algunos estados latinoamericanos.

Sin embargo, como los demuestran los ejemplos de su instrumentación en los diferentes países, no se puede hablar de un solo tipo de descentralización. Si bien se comparten las argumentaciones que vinculan el surgimiento de la descentralización con la crisis del modelo de organización centralizado, se reconoce, no obstante, que cada proceso descentralizador privilegia y enfatiza aspectos distintos. Bajo el común denominador de la descentralización se plantea una diversidad de prácticas en materia de políticas y de gestión local.

## CAPÍTULO II CONCEPTUALIZACIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana en este estudio refiere a la relación del ciudadano con la ciudad, con el espacio público. Por participación ciudadana se entiende la posibilidad del ciudadano - en tanto miembro de un estado - de influir sobre las opciones y decisiones políticas.

Una manera permisible de incidir sobre los asuntos públicos es mediante la participación electoral. El ciudadano al emitir su voto selecciona a sus representantes y de la misma manera al conjunto de políticas que se pueden llevarse a la práctica. Pero la participación ciudadana en las decisiones políticas no se reduce a la que se hace efectiva a través del voto o la consulta ciudadana. Por ello se considera relevante subrayar el hecho que los ciudadanos también consiguen participar de manera directa en la forma como los gobiernos deciden y desarrollan las decisiones públicas.

En este sentido, los niveles de participación están asociados a las distintas etapas de la toma de decisiones. Por ejemplo, un ciudadano puede optar por participar identificando un problema social que demanda algún tipo de resolución política. Además puede elegir involucrarse en el análisis que ese problema social exige; en esta fase evaluativa la participación ciudadana aporta otras miradas a cómo se decide la cuestión social. El ciudadano, de igual forma, puede optar por participar en la etapa del diseño o sea en cómo se toma la decisión. Asimismo, la ciudadanía puede estar habilitada para intervenir en la manera como se ejecutan las decisiones. Finalmente los ciudadanos tiene la posibilidad de controlar y evaluar los resultados de la aplicación de las políticas; en este nivel, el actor social participa fiscalizando la gestión pública con el objetivo de lograr una mejor prestación de servicios públicos

Por tanto, las decisiones políticas con participación ciudadana derivan de un proceso político que refleja distintas intencionalidades, no es una decisión planeada por un solo actor gubernamental, por el contrario, involucra diferentes decisores y operadores. Cada ciudadano, entonces, ya sea por medio de la participación

individual o a través de organizaciones de escala social o barrial, tiene la oportunidad de asumir una actitud participativa en distintos niveles: consulta, decisión, ejecución, evaluación y control de políticas.

Si bien los actores sociales a través de sus representantes o mediante su participación directa inciden en el proceso de toma de decisiones cabe preguntarse por qué razón optan asumir una actitud participativa como expresión de sus posiciones. ¿Qué tipo de motivaciones impulsa a la ciudadanía a participar en esa contraposición de intereses? Así como también conviene preguntarse acerca de los desestímulos a la participación colectiva.

### **Debate teórico sobre los dilemas de la participación ciudadana.**

La opción de los individuos por participar en los asuntos sociales ha sido puesta en cuestión por varios autores en distintas épocas. El fundamento de ese cuestionamiento reside en la supuesta incapacidad por parte de los individuos de cooperar para el provecho mutuo. Por ejemplo, si un vecino pretende mejorar la plaza del barrio puede conseguir ese propósito articulándose con otros vecinos que también se verán beneficiados de sus logros. Sin embargo, esta situación encierra el siguiente inconveniente: no todos los vecinos colaboran e igual resultan beneficiados porque pueden disfrutar de las instalaciones en la medida que éstas son públicas. La plaza es un bien público, común y colectivo. Puede ser disfrutado por todos, inclusive por aquellos que no colaboraron para proveerlo ni tampoco intervinieron en su manutención. Como consecuencia de ello, es posible que aquellos que en primera instancia si participaron decidan no participar más, o sea que la falta de incentivos resulta perjudicial para todos. Es fácil percibir que si todos colaboran en la realización de la plaza todos ganan, pero la falta de compromiso mutuo produce que algunos se involucren y otros opten por convertirse en "oportunistas". ¿A qué se debe este comportamiento? ¿Por qué algunos individuos optan por participar y otros prefieren no involucrarse?

### **Racionalidad de la participación.**

Para los teóricos de la acción racional el dilema de la acción colectiva parte de la siguiente premisa: los individuos no tienden a participar en beneficio del grupo a causa de ser irracionales o ignorantes, sino todo lo contrario. Según esta teoría los individuos son seres racionales. La racionalidad los lleva a proceder según sus propios intereses buscando satisfacer sus objetivos eligiendo para ello los medios más convenientes. De esta manera, el individuo racional y libre orienta su comportamiento político en términos de costos y beneficios. Elige qué políticas gubernamentales le brindan mayores beneficios y evalúa cuáles decisiones políticas son más aptas para satisfacer sus metas.

Por lo tanto, en este enfoque, la motivación de los individuos por participar en provecho mutuo reside en la satisfacción de sus propios intereses. La participación ciudadana es siempre particularista e individualista. Los individuos deciden participar en función del propio beneficio y no según el logro de los intereses del grupo al cual pertenecen.

Ahora bien, para este enfoque ¿existe la posibilidad de que los individuos orienten su conducta voluntariamente en función del beneficio colectivo?

El estudio de Olson responde parcialmente a esta pregunta. Para este autor, la existencia de intereses comunes no garantiza la conformación de grupos para participar en el proceso político. La garantía para que los individuos ayuden a procurar bienes colectivos consiste en la aplicación de incentivos sociales selectivos. El individuo, en tanto ser racional, toma la decisión de actuar en función del grupo porque sabe que su actuación es evaluada positiva o negativamente. Por ejemplo, si adopta una actitud individualista y decide no ayudar a

procurar el bien colectivo es sancionado, aplicándosele un incentivo selectivo negativo. Si en contraste, con esta actitud la persona colabora con el grupo su participación es premiada.

No obstante, se advierte que los problemas de la acción colectiva siguen sin resolverse ya que la asignación de incentivos selectivos es restringida. Olson concibe que los incentivos selectivos son fuertes, mas únicamente valen en grupos pequeños y homogéneos. ¿Por qué razón? A causa de que la gente carece de tiempo para relacionarse con un gran número de personas. Además, la aplicación de incentivos selectivos sociales sobre grupos heterogéneos es menos eficaz puesto que la gente rechaza participar con individuos de status y gustos diferentes. (Olson, 1992 )

En suma, se advierte el hecho que la racionalidad participativa subestima la cooperación voluntaria. Los individuos se integran con otros sin otro motivo que la satisfacción sus propios intereses. La participación colectiva es vista como una obligación y no como una acción voluntaria interesada en el bien común. De acuerdo a esta perspectiva, la única manera que la acción colectiva sea factible es por razón de la aplicación de incentivos sociales, pero si existen factores tales como heterogeneidad social o grupos numerosos el consenso se reduce y los incentivos son improbables. En estas condiciones las posibilidades de convertirse en un oportunista son mayores.

### **Participación según una lógica de pertenencia.**

En oposición a la explicación de la elección racional, se destaca el abordaje de un severo crítico a esta teoría como Pizzorno. Para este autor la acción política no puede explicarse en términos de costos y beneficios. En su opinión, cada individuo decide participar colectivamente porque la acción está cargada de otro sentido. El individuo concibe a la acción como un fin y no como un medio. Por ejemplo la participación electoral es pensada como un modo de reconocimiento: el ciudadano vota porque es un acto de identificación colectiva. Cada individuo no vota según el posible logro de un fin determinado, sino todo lo contrario: vota porque pertenece a un grupo social y adopta una actitud aceptada y practicada por los miembros del grupo al cual pertenece. (Pizzorno, 1985)

Ahora bien, resulta sugestivo preguntarse ¿cómo se llega a desarrollar una lógica de identidad?. Es decir : ¿qué hace que los ciudadanos intenten asegurarse el reconocimiento de una identidad colectiva?

El autor entiende que la acción política es una actividad que se cumple en solidaridad con otros. Todos los individuos forman parte de un sistema de solidaridad, ya sea el estado, las clases sociales, la familia, un grupo de amigos. Esos sistemas de solidaridad se basan en una identidad y tienden a fortalecerla y los individuos, en tanto miembros de esos sistemas, logran un sentimiento de pertenencia al mismo y a su vez, de separación de otros. El individuo asume actitudes que son reconocidas por el grupo asegurando de esta manera la pertenencia colectiva. En este sentido, el individuo, al no pretender distinguirse del resto del grupo, asume una actitud colectiva. De esta manera, si cada miembro del grupo adopta una posición solidaria, se conforma un espacio de igualdad de participación.

Por otra parte Pizzorno reconoce la existencia de sistemas de intereses que se contraponen a los sistemas de solidaridad. En los sistemas de intereses cada individuo realiza su acción según sus intereses. El objetivo de los individuos dentro de este sistema es distinguirse de los demás y su meta es mejorar su posición con respecto a los otros. Como consecuencia de ello cada individuo orienta su acción sabiendo que la misma lo posicionará mejor o peor con respecto a los demás. Sus acciones serán valoradas por los demás como buenas o malas. Lo importante de este sistema refiere a que el individuo se siente reconocido no por igual a los otros sino por ser diferente, por ser mejor. Por lo tanto en el sistemas de intereses los individuos no generan un sentimiento de pertenencia al sistema, formar parte del mismo no implica identidad.

En tal caso, si un individuo a lo largo de su vida social y política es miembro de sistemas de solidaridad y, a su vez, de sistemas de intereses: ¿cómo se fundamenta la participación?

La acción colectiva se basa sobre ciertas áreas de igualdad y, por esa razón, el eje central para Pizzorno es crear sistemas de solidaridad que actúen sobre los sistemas de intereses. De esa manera se conforman espacios de acción donde las desigualdades son rechazadas porque predominan sólo las relaciones de poder y desigualdad que sean funcionales para la acción colectiva. (Pizzorno: 1975)

Tras haber expuesto dos abordajes contrapuestos en relación a los dilemas de la acción colectiva es importante analizar los siguientes aspectos. Tanto Olson como Pizzorno consideran a la igualdad como condición esencial de la acción colectiva. Los individuos al sentirse entre iguales tienden a colaborar para el provecho mutuo. Es decir que lo natural es que las personas se asocien entre iguales, por lo tanto, la identidad del grupo juega un rol muy importante para el comportamiento colectivo.

Sin embargo, la condición de igualdad no es suficiente desde el punto de vista de la teoría de la elección racional representada por la visión de Olson. Si bien la cooperación entre los miembros de un grupo se torna más fácil cuando éstos participan indefinidamente dentro de la misma comunidad, al igual que si el número de miembros es limitado y es posible conocer a cada uno, siempre existe la posibilidad de que algún miembro se convierta en oportunista, conducta ésta reconocida igualmente racional por el autor. Desde esta perspectiva la homogeneidad resulta una condición positiva para la realización de la participación ciudadana sobre la provisión del bien colectivo, pero no suficiente, ya que los individuos siempre van a actuar en función de sus propios intereses persiguiendo sus beneficios.

En oposición a esta perspectiva, Pizzorno considera que, si todos los miembros de una comunidad se sienten iguales entre sí frente a los fines que se plantean, la valoración de la desigualdad se anula si cada uno asocia sus intereses a los del grupo. Como resultado de ello, todos los miembros participan quedando en el mismo nivel y, de esta manera, se sienten parte de una colectividad donde todos son vistos como iguales. De ahí que la acción de cada miembro sea considerada como un acto de identificación colectiva porque al "ser parte de" genera un sentimiento de identificación colectiva que sustituye el sentimiento de utilidad.

### **Circunstancias sociales y participación ciudadana**

En base a las argumentaciones hasta aquí expuestas, en el presente estudio no se comparte la reflexión defendida por Olson acerca de que ser parte de un grupo no asegura la participación colectiva. Para el autor, el individuo se asocia entre iguales, concuerda con aquellos que son semejantes a él pero siempre actúa racionalmente eligiendo los medios y recursos que más lo benefician. De hecho, la única garantía de que actúe en función de los bienes colectivos es a través de la aplicación de incentivos selectivos sociales. Cabe agregar a estas consideraciones que no se considera que el individuo se vincule siempre con otros en pos del beneficio propio.

Por el contrario, se entiende que la discusión sobre la acción colectiva debe incluir una reflexión acerca de las circunstancias sociales en donde tiene lugar la interacción social. La incidencia de la organización social sobre la actitud del individuo acerca de colaborar o no para el provecho mutuo no se debe pasar por alto. La actividad participativa sobre las cuestiones que competen a la comunidad se ve afectada o estimulada según el contexto social en donde se enmarque. A modo de ejemplo: si un ciudadano vive en el mismo barrio durante un período largo tiende a generar relaciones sociales y organizativas. De hecho tiene la oportunidad de recibir mayor información sobre los problemas locales y del mismo modo adquiere mayores contactos con sus vecinos. De esa forma, el interés y compromiso con la comunidad local se acrecientan a medida que la persona habita en la misma comunidad por mucho tiempo. Al generarse lazos comunitarios se refuerza e impulsa la integración e

interacción social, factores ambos que estimulan la participación ciudadana. Como efecto de ello, las oportunidades de que los individuos adopten conductas particularistas se reducen puesto que la presión entre los individuos de esa comunidad influye sobre la actitud de la persona. Si, por contraste, no se generan lazos interpersonales, la participación del ciudadano en los asuntos colectivos requiere un mayor esfuerzo e iniciativa individual.

Resulta aclaratoria, en este sentido, la reflexión de Putnam con respecto a la importancia de los intercambios sociales. Según el autor, es posible superar el oportunismo sólo si la acción se desarrolla en un medio social dotado de un buen "estoque de capital social". Cuando el autor habla de capital social refiere al grado de confianza, al conjunto de normas y a las cadenas de relaciones sociales que cierta comunidad posee. (Putnam, 1996 )

Como anteriormente se ha señalado, los ciudadanos demuestran una incapacidad de cooperación para el provecho mutuo porque los bienes públicos son proporcionados por el gobierno de manera tal que pueden ser disfrutados por todos. En tal situación algunos ciudadanos adoptan una actitud de cooperación y otros optan por no colaborar. En relación a esta realidad, Putnam opina que es posible reducir el número de ciudadanos "oportunistas" - en palabras de Olson "free riders"- si existe confianza entre los actores sociales. Puesto que, a mayor nivel de confianza en una comunidad, es menor la oportunidad de que sus miembros decidan no colaborar en función del beneficio colectivo. Y, a su vez - según el autor- la propia cooperación genera más confianza.

Ahora bien, ¿cómo se genera confianza en comunidades amplias y complejas?. En grupos pequeños la confianza es personal, producto de la convivencia íntima entre sus miembros pero, cuando se trata de comunidades más complejas, la confianza personal se transforma en confianza social. El autor explica que ese proceso es posible gracias a la existencia de reglas de reciprocidad. Éstas fortalecen la confianza social, reducen los costos de transacción y facilitan la cooperación. Las reglas de reciprocidad suponen expectativas continuas en la medida que, un favor concedido hoy, es retribuido mañana. Según el autor, retribuir un favor es un deber indispensable a causa de que todos desconfían de aquel que desprecia un beneficio prestado. En la medida que, en las comunidades las reglas de reciprocidad se convierten en una costumbre, se construye un sistema de intercambio social que facilita la solución de los dilemas de la acción colectiva. De esta manera, si el medio social estimula las relaciones continuadas, los ciudadanos pueden orientar su conducta en función de fuertes expectativas de confiabilidad absteniéndose del oportunismo. Cuanto mayor es la comunicación entre los ciudadanos, mayor es la confianza mutua y por ende se fomentan las facilidades para cooperar. Es decir que los dilemas de la acción colectiva podrían ser neutralizados por la fuerza de las relaciones personales.

Pues, si bien el entorno social es concebido como un factor explicativo del nivel de involucramiento de los ciudadanos en las cuestiones públicas, no puede considerársele como el único factor, ni siquiera el más importante. Simplemente es importante tomarlo en consideración cuando se discute en relación a la participación ciudadana que es el objeto de preocupación de esta investigación. El medio social que rodea al individuo afecta o estimula en cierta medida el desarrollo de las creencias y actitudes que subyacen al tipo de participación adoptada por el mismo.

### **Nivel de enseñanza y participación.**

Dentro del contexto social es importante puntualizar la atención en los grados y tipos de formación de la comunidad. Varias investigaciones sostienen que cuanto mayor sea el grado de instrucción de una sociedad, mayor será su nivel de participación política. Se considera que la formación otorga a los individuos mayores conocimientos sobre el funcionamiento del sistema político. En la medida que la persona disponga de un grado de instrucción elevado, podrá entender el efecto de las decisiones políticas sobre su vida. Como consecuencia de

ello opta por participar sobre el proceso de toma de decisiones con el fin de cambiar aquellos elementos que no le satisfacen o aportar nuevas opciones.

En la medida en que la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, ya sea en forma directa o por interpósitas personas, es una relación de comunicación, los grados de información y niveles de expresión deben ser tomados en cuenta. De lo contrario, se genera una situación donde no se logra la comunicación debido a una distancia cultural difícil de superar.

La participación ciudadana necesita espacios y medios, pero también requiere un cambio de actitud y de conductas, para lograr el cual juega un papel muy importante la satisfacción de la necesidad educativa.

### **Entorno político y participación.**

Por otra parte, el comportamiento de la ciudadanía con respecto a las cuestiones públicas también es severamente afectado por el contexto político en que se inscribe la participación ciudadana. Si el medio político se conforma de instituciones gubernamentales eficaces, es decir que presentan soluciones a las cuestiones sociales, probablemente los ciudadanos adopten una actitud de compromiso político. En la medida en que el gobierno responde a los intereses de los ciudadanos, ello contribuye a que los mismos desarrollen una actitud de compromiso hacia las cuestiones que competen a toda la comunidad.

Asimismo, la identificación política con un partido, de igual forma, constituye una variable que incide en el grado de participación ciudadana pues la motivación del ciudadano en participar se encuentra en el objetivo de apoyar la propuesta del partido que gobierna. Si el partido del ciudadano promueve una política de involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, tal vez los individuos que se sienten identificados con él opten por participar sobre las decisiones públicas.

Finalmente, cabe destacar el hecho de que las condiciones políticas y económicas también refieren al mayor o menor grado de participación ciudadana. Por ejemplo, los ciudadanos se pueden sentir más motivados a participar si su colaboración tiene un impacto fuerte en los resultados. De hecho a medida que ceden los conflictos y las tensiones, la participación se contrae. (Conway).

### **Descentralización como medio de participación**

Como se ha señalado, los ciudadanos pueden preferir no asumir la responsabilidad de vincularse directamente en las decisiones políticas y limitar su participación disponiendo cuáles son los actores institucionales responsables de formular, implementar, controlar y evaluar las políticas públicas. Para muchos esa actitud es una solución puesto que el involucramiento ciudadano en las cuestiones públicas incorpora una complicación, más que una solución.

Desde esta perspectiva, la participación de los ciudadanos constituiría un problema al retardar y complicar el proceso de toma de decisiones. El incremento del número de actores produciría un aumento en la cantidad de consultas y puntos de vista ha tomar en cuenta a lo largo del proceso decisorio. Además, la participación ciudadana sobre este proceso significaría un incremento de costos tales como tiempo y recursos.

Del mismo modo, la participación impactaría negativamente a causa de no incorporar progresos a la medida asumidas. Este argumento encuentra fundamento en que los ciudadanos no estarían lo suficientemente capacitados para decidir sobre temas tan complejos.

Por otro lado, se sostiene la idea que las políticas públicas defienden intereses generales y los ciudadanos, al pretender hacer valer sus intereses particulares, distorsionan el transcurso decisorio.

A su vez, se cree que la participación ciudadana deteriora instituciones y partidos. Desde este abordaje, se considera que si los ciudadanos se involucran en las decisiones sobre políticas públicas, la capacidad de representación del interés general de los partidos y las instituciones públicas se ve deslegitimada.

Tales argumentaciones no parecen plausibles pues la participación ciudadana no tiene por qué sustituir a las representaciones políticas ni restarle legitimidad a las instituciones públicas.

Indistintamente de la instancias de participación que existan el tipo de participación ciudadana permite la expresión de intereses de un determinado sector o grupo de ciudadanos.

En este sentido, Pérez Piera argumenta, que la representación civil es siempre voluntaria y no refiere a la globalidad de los problemas, por el contrario, la representación política surge del voto universal y alude a la integridad de una gestión. Mientras que la representación ciudadana es particularista, la representación política es general ya que trasciende a todos los sectores sociales. En suma, una representación no excluye a la otra, cada una asume una naturaleza distinta. (Pérez Piera, 1992)

Los mecanismos de participación directa de la ciudadanía son también cuestionados por las propias características de los ciudadanos que participan en la gestión del bien común. Se argumenta que los ciudadanos no están interesados en participar debido a lo complicado y desgastador que resulta tomar decisiones públicas. Y en caso de que los ciudadanos decidan participar no lo hacen con constancia. Como consecuencia de ello las instancias participativas no presentan un ejercicio regular.

La participación también es descrita como reactiva, los ciudadanos solo se involucran cuando no están de acuerdo en algo. De este modo su participación responde a un asunto particular, no representa al conjunto de la ciudadanía. (Subirats)<sup>4</sup>.

En oposición a esta serie de dudas respecto a los mecanismos de participación directa de la ciudadanía desde distintas fuerzas político-ideológicas se percibe a la participación ciudadana como una solución y no como un problema. En tal sentido, uno de los fundamentos teóricos de los procesos de descentralización se encuentra en el logro de una asignación eficiente de los recursos públicos a través de la participación de los ciudadanos en las decisiones del Estado. No obstante, como se ha señalado, la descentralización es un instrumento adoptado por distintas fuerzas políticas ideológicas, por ende, el propósito respecto de combinar la participación ciudadana y la eficiencia de la gestión pública no es uno solo. Por el contrario asume distintos sentidos y produce diversos impactos según desde el enfoque que se impulse.

La descentralización como medio de participación ciudadana implica una transferencia de responsabilidades desde el centro del aparato estatal hacia la sociedad civil, no obstante el sentido que asume el término sociedad civil depende del discurso político ideológico que promueve su fortalecimiento.

### **Propuesta neoliberal de descentralización participativa hacia el Mercado.**

Para la postura neoliberal el acelerado desarrollo del sector público es el responsable de forjar un estado omnipresente, agobiante, burocrático, inflacionista y empobrecedor. Según esta visión el Estado es "un serio limitante de la dinámica de los procesos de valorización y reproducción del capital, tanto en términos internacionales como nacionales, como un factor perturbador en los procesos de acumulación y crecimiento". (De Mattos, 1989).

---

<sup>4</sup> El autor cita a Schumpeter (1942), Plamenatz (1973), Sartori (1987) como algunas de las expresiones de resistencia ante el aumento de participación ciudadana en este ámbito.

Desde esta perspectiva, el estado atraviesa una crisis producto de su ineficacia frente a las cuestiones sociales. El aparato estatal no está capacitado para absorber la sobrecarga de demandas sociales y como consecuencia de ello se deriva una situación de ingobernabilidad. En tal caso, la postura neoliberal propone apuntar hacia la consecución de un estado eficaz y eficiente, mediante la disminución de las demandas de la sociedad hacia el estado. De hecho, la postura neoliberal propone eliminar los males que agobian al sector público a través de la reducción de funciones estatales, priorizando la iniciativa privada y estimulando la modernización de los aparatos institucionales nacionales. Algunos de los medios conforme a los cuales se procura efectuar dichos propósitos son la desburocratización, privatización y descentralización.

En esta lógica de interpretación, la organización descentralizada del estado es una solución, puesto que permite reducir el rol del estado mediante la transferencia de responsabilidades de carácter estatal hacia la sociedad civil y es importante insistir que en esta propuesta, la sociedad civil es concebida en términos de mercado. Es decir que su funcionamiento se rige bajo la lógica del mercado. Por lo tanto está integrada de individuos libres que toman decisiones económicas de forma espontánea y natural. El concepto de ciudadanía refiere a individuos responsables, con confianza en sí mismos, capaces de mantenerse por sus propios medios prescindiendo de los beneficios sociales que anteriormente debía brindar el estado. En la medida en que los ciudadanos sean responsables de desarrollar su propia iniciativa, se podrá alcanzar la autosuficiencia. En este contexto, los políticos y los burócratas son vistos como depredadores del bien común, lo político y lo estatal aparece asociado a lo perverso. Por ello, cuanto menor sea el espacio ocupado por la política y la burocracia, mejor será el funcionamiento del mercado. Un ejemplo importante en este sentido son los gobiernos conservadores de los años 80. Dichos gobiernos se especializaron sobre reformas destinadas a reafirmar el rol del mercado y del mismo modo extendieron la idea de mercado libre a los ciudadanos. (Kimlicka y Norman, 1996)

En síntesis, la propuesta neoliberal hace énfasis en la libertad del mercado con el objetivo de fomentar la iniciativa privada en todas las áreas; productiva, salud, educación, seguridad social. Estas metas se fundamentan en que la privatización de las áreas ocupadas por el Estado permite culminar la situación de crisis del estado benefactor. La descentralización por medio de la autogestión, la autoconstrucción, el autogobierno, o sea prescindiendo del Estado es la herramienta según la cual es posible llegar a un equilibrio del sistema político.

No obstante, esta línea de pensamiento despierta objeciones. A juicio de muchos las reformas neoliberales tales como el comercio libre, desregulación, reducción de impuestos, debilitamiento de los sindicatos y el recorte de los seguros de desempleo, forjaron irresponsabilidad económica, ejemplo de ello fueron: "los escándalos vinculados al ahorro, al préstamo y la comercialización de títulos en Estados Unidos". (Kimlicka y Norman, 1996).

Por otro lado, el recorte de los programas sociales incrementó las desigualdades sociales. Los más desfavorecidos, al no poder participar en la economía libre de mercado, se vieron marginados del sistema.

Economistas regionalistas como Boisier y De Mattos, procesaron debates sobre la propuesta descentralizadora neoliberal cuestionándose con respecto a si los tecnócratas son distintos a los políticos y a los burócratas, ¿están exentos de la lógica depredadora?. De Mattos, centra su análisis en torno a los efectos de las propuestas descentralizadoras y concibe a la aplicación del proyecto neoliberal como una centralización del capital. Según el autor, la implementación de estas reformas produciría una mayor penetración del gran capital multinacional. Con relación a lo cual las sociedades no están en condiciones de preservar el interés local al no poseer mecanismos de defensa. (De Mattos, 1989)

Coraggio, por su parte, critica la propuesta de descentralización neoliberal haciendo énfasis en los objetivos de la misma. El autor afirma que tras los conceptos desestatización, descentralización, se "esconde un proyecto

de gigantesca centralización capitalista del poder económico a escala mundial". A su vez, señala al Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial como los agentes más visibles de la propuesta. A juicio de Coraggio, la descentralización en este modelo es una herramienta por medio de la cual se procura emprender un traspaso de la gestión de los servicios estatales a los usuarios locales. Y este tipo de transferencia del estado al sector público no estatal tiene como objetivo la desestatización y privatización. Este conjunto de objetivos es lo que el modelo liberal llama – según Coraggio- la liberalización del estado. Mediante este tipo de reformas, opina que el poder estatal es usado arbitrariamente, o sea sin consulta, sin participación. Recursos de consulta de la ciudadanía como lo son las elecciones, los plebiscitos – en palabras de Coraggio – “han perdido toda posibilidad de ser considerados democráticos en el contexto de un sistema de manipulación de la opinión pública”. Al centrar el análisis de la propuesta neoliberal en los objetivos, el autor previene que lo que está en juego son las funciones del estado y no su tamaño. Las propuestas descentralizadoras en este proyecto, apuntan a “una reducción de las funciones sociales que pretendían garantizar la satisfacción elemental de las necesidades de las mayorías y la defensa de sus derechos humanos”. En suma, Coraggio afirma que bajo la propuesta neoliberal de descentralización, se busca implementar una concentración del poder económico, emprender un proceso de privatización y de redefinición de estructuras sociales, políticas, culturales. (Coraggio, 1987)

### **Una propuesta alternativa : la descentralización participativa hacia la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad .**

Ante la crisis del Estado de Bienestar, la ciudadanía social es retomada y ocupa un lugar destacado en el pensamiento de izquierda. La visión de la izquierda en relación al concepto de ciudadanía, acepta la idea de que la ciudadanía implica derechos pero también responsabilidades. Los ciudadanos tienen derechos de participación, sólo si se respeta esta condición, se puede exigir el cumplimiento de responsabilidades.

La concepción contemporánea de la izquierda en relación a la ciudadanía social, propone que el equilibrio entre derechos y responsabilidades se logre con la implementación de propuestas descentralizadoras y mediante la democratización del Estado de Bienestar.

Por contraste con el modelo neoliberal y neoconservador en el cual el equilibrio entre derechos y responsabilidades de la ciudadanía debe funcionar con la lógica del mercado en la medida que el equilibrio se logra mediante el libre juego de oferta y demanda, el pensamiento de izquierda propone generar una democracia participativa.

Por lo tanto, la solución al problema de ingobernabilidad estatal consiste en otorgar más poder a los ciudadanos. ¿Cómo? Mediante la democratización del Estado y a partir de la desagregación del poder estatal hacia instituciones locales de carácter democrático. En tal sentido, la descentralización es la herramienta adecuada para democratizar los procesos sociales, aumentar la participación popular, reducir la injusticia social, combatir los problemas del subdesarrollo.

La descentralización participativa en esta perspectiva apuesta a convertirse en un instrumento capaz de actuar como mecanismo de participación y de control del poder estatal. Teniendo como principal objetivo la redefinición del Estado y sus funciones, lo cual se puede llevar a cabo desde una reforma profunda del estado y de la sociedad involucrada en los procesos de decisión convirtiéndose, de esa forma en una “sociedad política”.

Coraggio denomina a esta propuesta “democratizante” (Coraggio, 1990-4 ) mientras que para De Mattos es “el proyecto de los teóricos del desarrollo y la planificación regional. (De Mattos, 1989 )

Según Coraggio, la diferencia entre la propuesta democratizante y la propuesta de corte neoliberal es que la primera, pone principalmente su atención en el aspecto político que implica una reforma del estado; por el contrario, en la propuesta democratizante uno de los objetivos fundamentales reside en reducir la separación entre los representantes y los representados. Se apunta a una transformación del sentido de la organización desde la sociedad, busca que exista un compromiso de auto gobierno, que los ciudadanos se hagan responsables sin prescindir del estado. Se hace hincapié en la descentralización en el sentido político; se pone un énfasis muy importante en la reorganización del Estado y de la descentralización estatal porque se reconoce el excesivo peso adquirido por el Estado en nuestras sociedades. Si bien se apunta a la resolución de necesidades, no se excluye la privatización, lo que pasa es que este proyecto le pondría límites al lucro, le pondría condiciones a la gestión del capital privado, se estarían enfatizando las funciones de tipo social. Se piensa a la descentralización como instrumento para la democratización de la sociedad en el ámbito local, desde la perspectiva de su instrumentación.

Para De Mattos es importante resaltar el contexto histórico dentro del cual se diseña el proyecto y que incide directamente en el mismo. Plantea que el contexto económico y social ayudó a la aparición de esta propuesta, convirtiéndola en la nueva fórmula sustitutiva de otras que no han podido poner fin a los problemas estatales.

Sin embargo, para Coraggio, el proyecto de descentralización democratizador nace como alternativa a las propuestas neoliberales, la coyuntura de crisis económica, empuja a este tipo de reforma. Si bien es un momento sumamente desfavorable, con este proyecto se busca poner en marcha una nueva articulación entre "el sentido común y el conocimiento científico".

De lo expuesto hasta aquí se verifica, en el marco de la crisis del Estado Benefactor, la emergencia de dos críticas al Estado desde posturas político-ideológicas bien diferenciadas.

En este caso es importante enfatizar cómo el discurso de ambas posturas propone el regreso a la sociedad civil como ámbito alternativo, como un espacio de participación. No obstante, el ciudadano como miembro de la sociedad no asume el mismo significado en las dos propuestas.

En la propuesta de izquierda, la sociedad civil está integrada por diferentes tipos de actores sociales, como por ejemplo: las asociaciones vecinales, las cooperativas etc.

A diferencia de este paradigma, en la visión neoliberal la sociedad civil es concebida en términos de mercado. Descentralización significa un fortalecimiento de la sociedad civil y de la empresa privada, reduciendo al mínimo el tamaño y la injerencia del Estado

### CAPÍTULO III DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY. LO LOCAL COMO PROTAGONISTA.

En las últimas décadas, el rol tradicional de los municipios que incluía los servicios clásicos, sufre una considerable modificación. Las consecuencias de la crisis del estado benefactor generaron fuertes impactos a nivel nacional y local. La administración central frente a la crisis del estado asistencial no puede seguir cumpliendo integralmente sus cometidos en terrenos tan importantes como el de las políticas sociales y desarrollo económico, situación que obliga a las intendencias municipales a ocupar un lugar que hasta ese momento estaba reservado al Estado. Dentro de esta situación los municipios se comprometen a ampliar sus áreas de gestión, intentando de esa forma dar respuesta a las múltiples demandas de la sociedad en materia educativa, de salud, vivienda alimentación ,etc.

Sin embargo, estas nuevas funciones asumidas por los municipios no son acompañadas de transferencias financieras correspondientes. La institución municipal no está en condiciones de responder a las necesidades de la nueva realidad en la medida que no cuentan con los recursos materiales suficientes ni poseen recursos humanos calificados. En consecuencia, el cambio de roles de los gobiernos locales, en estas condiciones, muchas veces impacta negativamente en el funcionamiento municipal.

#### **Características del régimen local.**

La organización política y administrativa del estado uruguayo, fuertemente centralizada, marcó el perfil de las instituciones locales desde sus orígenes.<sup>5</sup> La división regional del país respondió a intereses - generalmente electorales- de los partidos políticos. Es decir que la unidad territorial departamental se constituye de acuerdo al área de dominio de los partidos políticos.<sup>6</sup> (Moreira y Veneziano, 1991). De esta manera lo local no necesariamente se asocia a un espacio homogéneo con características propias que permitan establecer una diferenciación con el resto de las regiones.

El potente centralismo del estado nacional también impacta negativamente en materia funcional y presupuestal limitando el margen de acción de los gobiernos subnacionales.

A nivel de la administración central se diseñan, ejecutan decisiones de alcance nacional. Como consecuencia de ello en un mismo departamento se brindan funciones que emanan directamente desde el gobierno nacional (provisión de luz, agua, comunicaciones, salud, vivienda). Pero también se prestan tareas de exclusiva competencia local como, por ejemplo, la limpieza y alumbrado público, la conservación de calles. (Laurnaga, 1999) De esta manera existe una yuxtaposición de responsabilidades gubernamentales de orden nacional con competencias departamentales.

Como resultado de esta situación de dependencia los gobiernos departamentales son condicionados como agentes generadores de decisiones políticas.

Referente al ordenamiento territorial, los departamentos como unidades jurídico-administrativas no experimentan "la relación Biunívoca: una localidad = un municipio". En Uruguay existen dos niveles territoriales de gobierno: el nacional (el estado) y el departamental (los departamentos). (Berverejillo, 1990)

---

<sup>5</sup> El fuerte centralismo que caracterizó a la historia uruguaya se puede apreciar desde la primer Constitución (1830), la cual fundó un Estado unitario y centralizador, dejando de lado toda autonomía municipal

<sup>6</sup> Con relación a este punto es muy interesante destacar que aunque la Constitución de 1830 no preveía la existencia de Intendentes Municipales ni aceptaba la partición de competencias en ejecutivas y deliberantes, la propia evolución del país obligó a organizar sobre otras bases al gobierno departamental. Es así que por medio de la ley de 18 de diciembre de 1908 se crea el Departamento Ejecutivo en el gobierno departamental, encargándolo a un intendente designado por el presidente de la República

En contraste con esta realidad nacional, en los países de la región coexisten un gobierno nacional, un gobierno subnacional de nivel intermedio: la provincia que, a su vez, se divide en municipios. Cada municipio representa una localidad. En Uruguay el tipo de gobierno local hacia donde se desconcentran responsabilidades políticas departamentales son las Juntas locales. Existen tres tipos de Juntas: las Juntas Locales Centralizadas, las Juntas Locales Autónomas y las Juntas Locales Electivas.<sup>78</sup>

Esta particularidad de la administración territorial uruguaya que de los tres niveles posibles – regional, provincial y municipal- sólo verifica un híbrido de los dos últimos, provoca que los gobiernos departamentales absorban funciones y responsabilidades inherentes a órganos de gobierno de nivel intermedio sumadas a tareas de competencia municipal.

Respecto de la organización política-territorial, Uruguay es un Estado unitario dividido en 19 departamentos. El modelo de organización política aplicado a nivel departamental estipula la separación de poderes ejecutivo y legislativo ambos electivos en forma directa y simultánea en todo el país. El órgano ejecutivo de carácter uninominal está a cargo de un Intendente electo por el sistema de mayoría simple. El legislativo, la Junta Departamental, es de carácter colegiado integrada por 31 ediles elegido con sistema mayoritario y subsidiariamente proporcional.

La relación ejecutivo-legislativo adopta rasgos de un sistema presidencialista. El Intendente en calidad de Jefe de gobierno es una figura fuerte. La Constitución le otorga competencias específicas como ser la promulgación y publicación de los decretos sancionados por la Junta departamental. La capacidad de preparar el presupuesto departamental, proponer impuestos, tasas y contribuciones, fijar los precios de los bienes y servicios departamentales. Así como también le compete nombrar los empleados de su dependencia y suspenderlos. (Cassinelli, 1977) Cabe destacar las competencias anteriormente mencionadas requieren, para su aprobación, el respaldo de la Junta Departamental. El partido político del intendente representa la mayoría de la Junta Departamental. En tal sentido, la preeminencia del Intendente sobre el órgano legislativo es importante. La poca capacidad de iniciativa y de injerencia de la Junta Departamental y la debilidad de los ediles para cambiar la orientación de la gestión pública son rasgos que, por un lado, fortalecen la figura del Jefe de gobierno y, por el otro, debilita el debate político a nivel departamental.

### **Efectos de la Reforma constitucional de 1996 en el ámbito local.**

Para los objetivos de esta investigación, el interés acerca del nuevo diseño institucional consiste en subrayar las innovaciones acerca del nivel de gobierno departamental. Con respecto a este tema la reforma constitucional de 1996 introduce cambios significativos en el régimen electoral local y en materia de descentralización territorial. Antes de la reforma de 1996 cada partido político podía presentar más de un candidato a la presidencia, el mismo mecanismo operaba en las candidaturas departamentales. A partir de la reforma de 1996 se alteran los mecanismos de elección de las candidaturas tanto a nivel presidencial como a nivel departamental. Se prevé elecciones internas obligatorias de los partidos políticos (en abril del mismo año de las elecciones nacionales) para elegir un único candidato presidencial. Asimismo en esa elección interna se integran las convencionales departamentales de las cuales emana el candidato único o los dos candidatos a Intendente de cada partido en cada departamento. Además, la antigua legislación electoral establecía la simultaneidad en las elecciones nacionales y departamentales con la última reforma constitucional de 1996 deja de existir la subordinación del escalón departamental al escalón nacional. las elecciones departamentales pasan a celebrarse en el mes de mayo del años siguiente a los comicios nacionales.

<sup>7</sup> Juntas Locales Centralizadas y Juntas Locales Autónomas son creadas por decisión del Intendente en acuerdo con la Junta Departamental. En el caso de las Juntas electivas su creación emana una ley especial emitida por el senado de la República (Cassinelli, 1977)

Los efectos políticos a nivel local producidos por las innovaciones constitucionales en materia electoral son importantes.

Por un lado, es interesante señalar un efecto reconocido como positivo por el espectro político. Antes de la reforma de 1996 además de la coincidencia en el tiempo, los ciudadanos no podían separar su voto. Se debía votar al mismo partido tanto a nivel nacional como departamental por medio de listas cerradas. Este tipo de régimen electoral fue fuertemente cuestionado por generar un tipo de expresión departamental con una fuerte dependencia del nivel nacional pues, al coincidir las elecciones locales con las elecciones nacionales, las opciones locales quedaban subordinadas a las decisiones nacionales. Los dirigentes locales tenían el rol de sumar votos para las candidaturas a nivel nacional. A partir de la reforma constitucional de 1996 los ciudadanos comienzan a decidir su voto por consideraciones locales.

Por otro lado, se considera que existe un impacto negativo en la política departamental con respecto a los mecanismos de elección de las candidaturas locales. Los ciudadanos deben elegir en abril dentro de su partido político el futuro dirigente a nivel nacional, y simultáneamente - al elegir las convencionales departamentales - están definiendo las candidaturas locales. De este modo las candidaturas departamentales siguen siendo condicionadas por las candidaturas a nivel nacional. Si bien la política local logra autonomía y especificidad a partir de la separación de elecciones presidenciales y municipales, aún persisten condicionamientos electorales - elecciones internas - que limitan el margen de elección ciudadana a nivel departamental. En menor grado la dependencia entre la política local y la política nacional continúa existiendo.

### **Innovaciones sobre la descentralización territorial.**

De acuerdo a la Constitución de 1830 durante casi todo el siglo XIX, la administración pública del país fue eminentemente centralizada, a través de los departamentos ministeriales. Recién a fines del siglo se comienza a formar un movimiento tendiente a descentralizar algunos servicios. En 1918, con la reforma de la Constitución se constitucionaliza la existencia de esa descentralización de servicios. Se crea el régimen local más descentralizador cuya intención era establecer un régimen local autónomo, creando una verdadera autonomía departamental. La descentralización territorial buscaba sustraer competencias y poderes del gobierno central. La nueva Constitución establecía una Asamblea Representativa y uno o varios Consejos de Administración como órganos del Gobierno local. Estas resoluciones desvincularon el Poder Central de las autoridades departamentales, hasta se les entregó la facultad impositiva.<sup>9</sup>

Con la aprobación de la Constitución de 1934, la estructura municipal vuelve a una concepción centralista con respecto a la organización político-administrativa del territorio, se constituyeron el Poder Ejecutivo a cargo de un intendente y otro encargado de los cometidos legislativos integrado por la Junta Departamental.

En 1952, se efectuaron reformas referentes al gobierno y administración de los Departamentos, el régimen vigente desde 1934 estructurado sobre la base de un Intendente y la Junta Departamental es sustituido por el Concejo y Juntas Departamentales. El ejecutivo departamental pasa a ser pluripersonal, al igual que el Poder Ejecutivo Central. Con la modificación del sistema de autoridades también se ampliaron las facultades de los Gobiernos Departamentales, designándoles competencia para establecer por sí determinados impuestos.<sup>10</sup>

En relación a esta evolución constitucional, Arocena y Pérez Piera opinan, que la estructura institucional uruguaya transitó una tímida descentralización que no alcanzó para modificar el carácter centralista del sistema institucional uruguayo. (Arocena, 1992, Pérez Piera, 1990)

A partir de la reforma de 1996, la organización político-territorial del estado es nuevamente puesta a consideración. Hasta la reforma de 1996 las características de la administración departamental se basaba en la Ley

<sup>9</sup> Demicheli, Alberto, el Gobierno local autónomo, Montevideo, 1929

<sup>10</sup> Ver: Gross Espiell Héctor -Arteaga Juan José, Esquema de la evolución constitucional del Uruguay.

Orgánica de Gobiernos Departamentales de 1936. El nuevo diseño institucional aporta elementos relevantes en materia de descentralización.

El gobierno departamental adquiere la calidad de gobierno regional al separarse la materia departamental de la materia municipal. (Lauraga, 1999) La reforma constitucional dispone la posibilidad de que los Intendentes municipales desconcentren sus responsabilidades administrativas a órganos locales. Hasta la reforma de 1996 lo más parecido a un gobierno local en Uruguay -como se ha mencionado anteriormente- lo constituían las Juntas Locales. Pero las mismas no podían formarse en zonas urbanas. Con la reforma, los órganos locales pueden estar en zonas urbanas asumen la forma de municipios como en el resto de la región. De esta manera las intendencias municipales conforman gobiernos subnacionales de nivel intermedio: provincias y pueden desconcentrar su poder político hacia niveles de gobierno inferior: municipios.

Si bien la Constitución, le da la potestad al Intendente, no lo obliga a operar dentro de esa lógica de organización política descentralizada. Al no estar obligado por la ley, el jefe político departamental puede seguir administrando el departamento como si no existiera la reforma. O sea, el nivel de gobierno intermedio depende de la voluntad política del intendente de turno. Por lo tanto no se establece un modelo de organización político-administrativa a largo plazo, por lo que la estructura departamental puede seguir siendo la misma que existía hasta la última reforma constitucional.

Otro elemento innovador en materia de descentralización a nivel local, es la institucionalización del Congreso de Intendentes. Si bien este órgano ya existía antes de la reforma, a partir de 1996 es reconocido constitucionalmente. A través de este órgano los Intendentes pueden diseñar políticas departamentales en forma coordinada. A la vez, se fortalece el poder político departamental al crearse la Comisión Sectorial -dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto- integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes. A través de esta comisión los gobiernos departamentales acceden a recursos nacionales que les permite proponer políticas de desarrollo departamental. (Lanzaro, 1998)

El desarrollo de las políticas departamentales también se ve reforzado en la medida que la Constitución prevé la posibilidad de que los departamentos puedan realizar acuerdos entre sí, con el Poder ejecutivo y los Servicios Descentralizados.

Este tipo de cambios novedosos permite dibujar un nuevo mapa regional. Los acuerdos intermunicipales posibilitan la unión de gobiernos departamentales con necesidades en común. La unión de los departamentos con problemáticas comunes plantea la posibilidad de tener más peso político para presionar, a través del Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial, para lograr reivindicaciones locales. Por lo tanto algunos departamentos se verán beneficiados y otros saldrán perdiendo bajo esta lógica de acuerdos. (Lauraga, 1999)

Cabe destacar el hecho de que esta innovación en la organización político-territorial propuesta en la nueva reforma constitucional no ha conformado totalmente. Para algunos investigadores los gobiernos locales refuerzan su poder político al aumentar sus potestades en materia presupuestal y al poder emprender proyectos a nivel regional con el apoyo de otros gobiernos locales. Sin embargo, el desarrollo de los gobiernos locales sigue estando atado a las decisiones del gobierno nacional.

Si bien los gobiernos departamentales alcanzan una mayor autonomía al separarse la materia departamental de la municipal, el sentido político de la descentralización propuesta en la reforma constitucional parecería no buscar un efectivo fortalecimiento de los gobiernos de nivel intermedio. Por un lado, se fortalece el poder político de los gobiernos locales, pero, por el otro, se les asigna un papel de meros ejecutantes de decisiones tomadas a nivel central. Un factor importante en este sentido por ejemplo es, el rol que asume la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, organismo dependiente de la Presidencia de la República.

La reforma constitucional establece que los gobiernos departamentales pueden implementar políticas de descentralización e impulsar políticas de desarrollo. Sin embargo, el organismo encargado del diseño y planificación de tales emprendimientos debe ser la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Asimismo éste

organismo es también responsable junto con el Poder Ejecutivo de diseñar el Proyecto Nacional del Presupuesto y de decidir que porcentaje le corresponde a los gobiernos departamentales. En tal sentido, se constata que los gobiernos departamentales actúan sobre lo ya decidido a nivel de la Administración central. A pesar de que la reforma prevé la creación de una Comisión Sectorial integrada por representantes del congreso de Intendentes, ésta asume un rol consultivo. Por ello este proceso de descentralización territorial sigue siendo en cierto sentido centralizado. (Veneziano, 1999)

En suma, se puede confirmar que “la consolidación de los procesos de descentralización y reforma a nivel de los municipios está más vinculada a los impactos de la reforma política que a requerimientos de la reforma administrativa...” “la descentralización operó más como discurso legitimador de la reforma por sus aspectos electorales que por los contenidos mismos de la descentralización”. (Lauraga, 1999)

### **Diseño de la descentralización participativa de Montevideo.**

En 1990, por primera vez una fuerza política de izquierda accede al gobierno municipal de Montevideo con un programa expreso respecto a la descentralización municipal.<sup>11</sup>

Desde su inicio, la administración municipal de Montevideo define a la descentralización como un instrumento y no un fin en sí mismo. La reconoce como la herramienta más eficaz para cumplir de manera efectiva sus objetivos fundacionales: incrementar la participación ciudadana e impulsar una gestión municipal más eficaz y eficiente. En esta concepción, la descentralización es encarada como posibilidad de generar espacios de desarrollo local a la vez que supondría una real transferencia de poder o parte de él a otros órganos.

Es aclaratoria en este sentido la argumentación de María del Rosario Revello<sup>12</sup>, quien opina que, incrementar la participación ciudadana y lograr una gestión comunal eficiente son objetivos que “se hallan unidos en una relación estrecha de necesaria complementariedad”. Agrega que ambas metas son importantes, la participación de los ciudadanos es primordial porque “introduce potestades de iniciativa, propuesta y asesoramiento por parte de los vecinos, y habilita el control social sobre la gestión”, sin embargo, añade que dicho control no es efectivo, si no se exige “la transformación interna y radical de la gestión municipal en sí misma”.

En la misma perspectiva, la directora de la división Oeste del Departamento de descentralización de la IMM, Ana María Olivera, opina que el eje del proceso de descentralización de Montevideo es “la participación organizada de los vecinos como protagonistas, participación que se debe construir y reconstruir cotidianamente”. Reconoce que descentralizar implica desconcentración de servicios, que se debe trabajar desde el municipio para satisfacer las necesidades de la población, pero el proceso de descentralización no se agota en acercar los servicios a la población, es uno de los objetivos fundamentales, pero no el único.

Por lo tanto, el proceso de descentralización de la IMM diferencia dos metas que ocuparían el mismo grado de importancia y, de acuerdo a las autoridades, las mismas no se contraponen, sino por el contrario, se complementan: mejorar la gestión comunal desde la prestación de los servicios locales y estimular la democratización de la sociedad a partir de la promoción de la intervención de los ciudadanos en los asuntos de interés local.

A partir de la descentralización el gobierno municipal intenta mejorar la gestión pública trasladando algunas actuaciones del centro a la periferia. Mediante la implementación de este modelo el gobierno departamental busca la democratización del poder, o sea que la sociedad civil pueda decidir sobre las acciones que se van a realizar con recursos públicos. El objetivo es que estos últimos no se desperdicien en trámites innecesarios, por

<sup>11</sup> Bases programáticas para el gobierno departamental. Doc. 6 Pág. 10. 18/06/89.

<sup>12</sup> Asesora de la IMM en descentralización desde 1990. Bitácora, 21 de enero 2001.

ello, según sus diseñadores, la descentralización político – administrativa del municipio permitiría que el destino de los recursos públicos sea determinado de una manera más efectiva.

Una vez definido el significado y el lugar que ocupa el concepto descentralización en el programa de gobierno de la IMM, es de utilidad para los objetivos de esta investigación, cuestionarse respecto del significado que asume el concepto de participación ciudadana, en el marco de la descentralización municipal de Montevideo.

En este proyecto, la participación ciudadana es “el camino irremplazable para impulsar el proceso de profundización de la democracia y constituye un ingrediente esencial para dotar de sentido democrático a la descentralización que el Frente Amplio propone. Si la participación ciudadana es un componente ineludible para dar un profundo contenido democrático a la descentralización, ésta a su vez es el camino privilegiado para instrumentar la participación”.<sup>13</sup>

Como antecedentes de la descentralización participativa instaurada en 1990, es importante señalar que había existido, por parte de las anteriores autoridades municipales de Montevideo (1985-1989), un intento de reformular las relaciones de los actores sociales con las autoridades. Tomando en cuenta esa preocupación, se crea en ese entonces la Unidad Asesora de Proyectos Especiales (UAPE), cuya meta era la búsqueda de la “autogestión de la comunidad y la cogestión entre el Ejecutivo Departamental y los ciudadanos adecuadamente organizados”. (Vera: 1991). Incluso, durante los años 1980 y 1984 algunos mecanismos de control del régimen autoritario muestran un cierto decaimiento, fenómeno este que facilitó un proceso de reconstrucción de nuevas vías de mediación y expresión de las demandas sociales donde tuvieron mayor auge las comisiones vecinales.

Vera agrega que, en los hechos, la UAPE “instrumentó un mecanismo de comunicación con las comisiones”. El propósito de la política municipal era conocer las demandas de los barrios expresadas desde las comisiones vecinales, y priorizar cada una de ellas. Según el autor, la experiencia se evaluó positivamente como respuesta desde la sociedad civil. Pero, a los efectos de esta investigación interesa resaltar la naturaleza de la relación entre las comisiones vecinales y el sistema político-administrativo comunal, con respecto a lo cual, Vera señala que “los mecanismos administrativos de ejercicio del poder de decisión no sufrieron modificaciones de ningún tipo”. El modelo “participativo” estimulado por esa administración, se caracterizó por promover actores sociales que se reunían en base a demandas específicas, por ello su acción asumió un carácter frágil y discontinuo. Los factores explicativos son varios, sin embargo, para Vera, lo relevante es la constatación de una “nueva evidencia: la dificultad de crear a partir de estos actores sociales, una identidad colectiva que los haga perdurar y jugar como agentes de peso en la toma de decisiones”. Las demandas sociales se hacían de maneras diversas no logrando imprimir cambios significativos en la sociedad civil. (Vera, 1991)

En comparación a este modelo de organización municipal, la administración descentralizada altera la organización político – administrativa del territorio en cuestión, configurándose relevantes transformaciones en la organización del Municipio tanto en planos jurisdiccionales, decisorios y ejecutivos.

En materia de participación ciudadana el objetivo es “construir una participación real” buscando generar instancias de participación sin “parcelamientos de espacios de poder que imposibilitan la incorporación de nuevas organizaciones y vecinos”<sup>14</sup>.

En este sentido, la descentralización instauraría un sistema horizontal de participación donde todos los ciudadanos estarían en igualdad de condiciones. Es decir que todos los miembros de la comunidad tendrían la oportunidad de acceder a la mismas cuotas de poder. En cambio en un sistema vertical las relaciones sociales serían claramente desiguales en jerarquía y dependencia. En este caso, existe un grupo de individuos que

<sup>13</sup> Bases programáticas para el gobierno departamental. Doc. 6 Pág. 10. 18/06/89.

<sup>14</sup> Ana Olivera. Directora región Oeste, I.M.M. Bitácora 21 de enero de 2001.

controla la información por lo tanto los flujos de comunicación son menos confiables. Por contraste, los sistemas horizontales permitirían que el intercambio y la comunicación se viera reforzada gracias a la información. Se parte de la base de que, en la medida que todos los miembros de una comunidad tienen acceso a la misma información, la comunicación y la confianza social se incrementaría. Como consecuencia de ello, las expectativas de cada uno acerca de cooperar en beneficio mutuo son mayores (Putnam, 1996).

En este contexto, donde la descentralización es asumida como el instrumento más idóneo a la hora de promocionar la participación desde la sociedad civil en los asuntos de interés local y se concibe como la posibilidad de poder intervenir en el gobierno de la "cosa pública", surge la siguiente interrogante: ¿Cómo opera el modelo de descentralización participativa promovido por la IMM para estimular la intervención y los aportes de las organizaciones de la sociedad civil?

### **Institucionalización del proceso participativo.**

En 1990, se dan los primeros pasos en la descentralización, Montevideo se divide territorialmente en 18 Centros Comunes Zonales (CCZ).<sup>15</sup> El Intendente Tabaré Vázquez designa para cada CCZ, un funcionario de su confianza como coordinador zonal. En el transcurso de este año tiene lugar la elaboración del primer plan quinquenal con intervención de los ciudadanos.

En 1991, el proceso descentralizador es fuertemente cuestionado desde la oposición.<sup>16</sup> Si bien la idea central del proceso descentralizador era que los vecinos fueran apropiándose de la gestión de su ciudad, ésta tuvo que consensuarse con los partidos tradicionales, ya que la Constitución no habilitaba que las instancias de participación popular tuvieran un carácter resolutivo. En este marco, el Intendente en busca de respaldo, convoca una Comisión Mixta, integrada por ediles de todos los sectores representados en la Junta departamental y delegados de la Intendencia.

En 1992, se inicia una ronda de consultas con los vecinos y las organizaciones vecinales "Montevideo en foro", donde se discuten las modalidades de participación ciudadana. El tema clave consistió en cómo y quiénes deben integrar las instancias de participación. El debate también se extendió al ámbito académico.

El resultado de estas negociaciones políticas y sociales fueron los decretos municipales 26.018 y 26.019, del 12 de julio de 1993, por los cuales se crearon las Juntas Locales y los Concejos Vecinales. Por lo tanto, en este año tiene lugar la institucionalización del proceso descentralizador, producto de un arduo debate en la Comisión Mixta.

En 1995, Mariano Arana asume la dirección del gobierno municipal y tiene lugar la segunda elección de concejos vecinales. Asimismo, los ciudadanos a partir de los concejos participan de la elaboración del segundo plan quinquenal.

1996, se caracteriza por ser un año de intenso debate en relación a la descentralización participativa. Se lleva a cabo "Montevideo en Foro II" cuyo eje principal de discusión es la concentración de poder en algunos concejales vecinales, fenómeno que representa un freno sobre el proceso de integración ciudadana.

En 1998, se realiza la tercer renovación de los concejos vecinales.

<sup>15</sup> Ver: Esquema Montevideo dividido en sub zonas. Anexos.

<sup>16</sup> Los Partidos tradicionales cuestionaban la partidización de las instancias de la descentralización.

En Julio de 2000 asume el nuevo equipo de gobierno municipal y durante el año 2001 se discute por las 18 zonas el nuevo presupuesto municipal con intervención de los ciudadanos a través de los concejos vecinales. A su vez, en el transcurso del año se regionaliza el territorio en tres zonas abarcando cada una de ellas seis zonales. Se crea una autoridad política nueva al tener cada región un responsable a cargo: Director de región (Este, Oeste, Centro).

De modo sumario se presenta aquí los organismos políticos- sociales - administrativos constitutivos y en funcionamiento en el proceso de descentralización en Montevideo, haciendo hincapié en la unidad de análisis de este estudio: el concejo vecinal.

**Junta Local:** Es el órgano de poder local que programa obras y servicios municipales en cada zona, asesorada por el Concejo Vecinal, ejerce el gobierno sobre el Centro Comunal Zonal. Su representación es de tipo político partidaria, compuesta por cinco ediles designados por el Intendente a propuesta de los partidos políticos. Tiene la facultad de decidir, dirigir y controlar los planes zonales, sus funciones son asistidas por un secretario designado por el Ejecutivo comunal.

**Centro Comunal Zonal:** Este órgano es la oficina municipal que tiene a su cargo la gestión de servicios y obras en los barrios, es el servicio municipal de desconcentración administrativa y de servicios; funciona como instrumento de gestión de actividades desconcentradas. Es también un lugar de decisión, integrado por funcionarios municipales administrativos, técnicos y obreros. Funciona bajo las órdenes de la Junta Local.

**Concejo Vecinal:** Es el órgano social de la descentralización municipal de Montevideo, así como la Junta Local es el órgano político donde tiene lugar la representación partidaria. En este caso, de acuerdo a los objetivos del diseño, el Concejo Vecinal es el organismo donde se verían representados los intereses sociales. Este tipo de poder local cumple las funciones de asesoramiento y control de la gestión municipal. Como órgano de participación ciudadana está integrado por ciudadanos electos directamente por los vecinos de la zona mediante elecciones vecinales. El número de integrantes lo decide cada zona, oscila entre 25 y 40 miembros.

El conocimiento de las características del modelo de descentralización participativa de la IMM, deja entrever que lo novedoso de la propuesta está en la instauración de los concejos vecinales, organismo definido por el Gobierno departamental de Montevideo, como "el objetivo estratégico del proceso de descentralización municipal". Si bien las autoridades comunales reconocen que la participación no se agota en los concejos vecinales, éstos se definen como los órganos de poder local donde los vecinos encuentran representados sus intereses, en él los ciudadanos tienen la oportunidad de actuar controlando la gestión pública, participar como asesores en la elaboración de los presupuestos vecinales.

Para conocer la composición y funcionamiento de la unidad de análisis se trae a colación algunos datos útiles de la encuesta a concejales, efectuada por Chávez y Goldfrank <sup>17</sup>. La misma obtuvo un nivel de respuestas que alcanzó a la mitad de los concejales electos.

De acuerdo a los datos relevados, las características de las personas que se involucran en este tipo de actividad local, se puede señalar que hay una mayor representación de hombres (el 54 %) frente a una significativa presencia femenina (44 %). El 2% restante no presenta información.

En materia de edad, el 59 % de los concejales se concentra en el grupo etario de 30 - 55 años, sólo el 35 % se ubica en el tramo de más de 56 años, existe un contraste en el tramo de edad 18 - 29, donde la presencia aparece en grados mucho menores (3%). Se registra un 3% sin información.

<sup>17</sup> Estudio realizado en 1999, para el Instituto de Estudios Sociales de La Haya

Es interesante destacar, en lo que respecta a la ocupación de los concejales vecinales, un 25 % son pasivos o retirados y el mismo porcentaje son trabajadores activos obreros y empleados, seguido por un 9 % de trabajadores por cuenta propia. Un 7 % de los concejales entrevistados son profesionales y con el mismo porcentaje se encuentran los desempleados. El resto de los entrevistados se distribuyen en otras ocupaciones como comerciante(7%), artesano (2%), estudiante (2%), docente(4%), ama de casa (6%) otro (1%). Existe un 6% sin información.

En relación a los niveles educativos, los concejos vecinales tienen un marcado perfil de integrantes con enseñanza media que alcanza un 43%, mientras que un 23% de los mismos cursó o cursa estudios universitarios, hay un 14% de concejales que tiene sólo estudios primarios seguidos por un 11 % que no finalizó la secundaria. El resto se distribuye de la siguiente forma: 5% son docentes, 1% recibieron educación militar y un 2% no contesta.

En cuanto al nivel de ingresos la mayoría se concentra en el nivel medio – bajo y medio – alto con un 42%, seguido por un 11% de nivel muy alto, el mismo porcentaje para un nivel alto de ingresos, en oposición a un 8% de nivel muy bajo y un 9% bajo. El 19% restante no contesta.

En lo que respecta a la composición de este órgano local según la filiación política, se observa que el 74% total es atribuible a los concejales de adhesión al EP/FA, mientras que un 12% se distribuye entre las demás opciones políticas. 6 % Partido Colorado, 4% Partido Nacional, 2% Nuevo Espacio, 2% no se identifica con ningún partido político y un 11% no contesta.

## **CAPÍTULO IV**

### **ESTUDIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE MONTEVIDEO.**

#### **Introducción al estudio de caso.**

En el presente capítulo se plantea como objetivo general un análisis descriptivo sobre la participación ciudadana en los organismos de gobierno local tomando en cuenta el proceso de descentralización en el que está enmarcada.

Se lleva adelante el análisis a partir del estudio de los siguientes objetivos específicos:

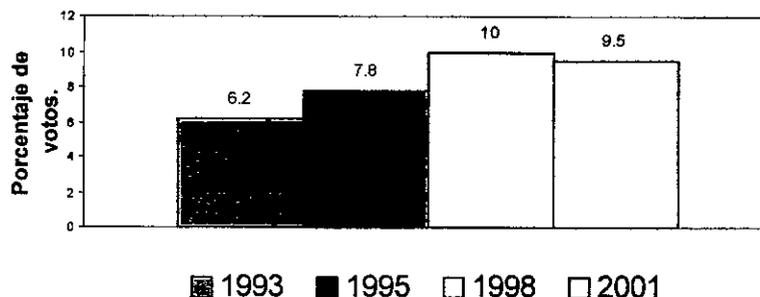
- El comportamiento electoral en las elecciones a concejos vecinales 2001.
- La percepción de la descentralización participativa en el imaginario montevideano.
- Las distintas visiones de los actores de la descentralización sobre el proceso participativo.

El primer objetivo plantea el análisis de asociación entre la participación electoral en la última elección a concejos vecinales y tres variables seleccionadas : *votación al Encuentro Progresista 99, nivel educativo y condiciones de vida.*

El segundo objetivo centra la atención sobre los siguientes indicadores de percepción ciudadana: - Representatividad de Concejo Vecinal.- Conocimiento sobre las funciones del concejo vecinal. - Importancia personal de la participación. -Causa de no participación.- Sensación de que participa en decisiones.- - Representatividad de las organizaciones de vecinos.- Autoridad más eficaz de la descentralización - Percepción

Antes de exponer las observaciones sobre las votaciones del año 2001, a modo de registro es importante resumir la evolución de esta modalidad de participación a través de la revisión de las cuatro elecciones a concejales vecinales. El objetivo se centra en describir la variación de las conductas de los ciudadanos, actores gubernamentales y de la oposición con respecto a la propuesta electiva.

**Evolución de la participación electoral en elecciones a Concejos Vecinales (sobre el total de habilitados en Montevideo).**



Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la I.M.M y la Corte Electoral. Para cada elección de Concejos Vecinales se toma el total de habilitados de la elección o referéndum anterior más próxima.

Las elecciones a concejos vecinales son abiertas, se realizan con el sistema de voto secreto y universal, estando habilitados para sufragar todos los mayores de 18 años presentando la Cédula de Identidad en la mesa electoral. Los ciudadanos que participan en estos comicios no obligatorios deben marcar los candidatos en una papeleta impresa. La mecánica de la votación es muy similar a la seguida en el caso de las elecciones nacionales pero, en este caso, el único documento habilitatorio es la Cédula de Identidad. En el resto de los pasos las reglas seguidas por cada comisión receptora de votos son las mismas que en elecciones nacionales. Aunque la normativa prevé que la elección de concejales se realice cada treinta meses, algunos comicios han sido diferidos en el tiempo.

A partir de la elección de 1993, se inicia un largo camino en busca de la consolidación de la participación de la sociedad civil en aportar sus puntos de vista acerca de la definición de las prioridades de inversiones para sus zonas. La creación de estos órganos locales, brindaron por primera vez a los montevideanos la oportunidad de elegir a sus representantes a nivel local así como la de aportar, a través de ellos, las sugerencias en cuanto a las prioridades de la zona.

Finalizada la elección de los 18 Concejos Vecinales, éstos adoptaron una modalidad de trabajo predeterminada por la IMM, la comuna propone el monto de las inversiones para cada rubro y zona y los concejos deciden las prioridades, dónde se invertirá el monto asignado y, en ocasiones, consiguen modificar las propuestas de los técnicos comunales, en base al mejor conocimiento de las necesidades barriales que tienen los vecinos elegidos que, en general, representan a organizaciones sociales. Este tipo de trabajo consta de un largo proceso de análisis, debate y negociación de prioridades que llevan a cabo las diferentes sub. zonas de cada comunal que, para afinar sus propuestas, se apoyan en las comisiones temáticas (de obras, áreas verdes, alumbrado, limpieza, vivienda, etcétera).

Luego de fijadas las prioridades en los Concejos, la Junta Local debe aprobarlas y la Junta Departamental sancionarlas legalmente para que sean ejecutadas por la Intendencia

El cuadro 1 muestra la evolución del voto en las elecciones a concejos vecinales según las 18 zonas definidas por el gobierno comunal de Montevideo. En 1993, cuando se efectuó la primera elección de este tipo en Montevideo 68.558 personas concurrieron a las urnas. Dos años después, en 1995 lo hicieron 82.496, en 1998 la cantidad de votantes llegó a 106.909, registrando un crecimiento del 29,59% respecto a la anterior

técnicos comunales, en base al mejor conocimiento de las necesidades barriales que tienen los vecinos elegidos que, en general, representan a organizaciones sociales. Este tipo de trabajo consta de un largo proceso de análisis, debate y negociación de prioridades que llevan a cabo las diferentes sub. zonas de cada comunal que, para afinar sus propuestas, se apoyan en las comisiones temáticas (de obras, áreas verdes, alumbrado, limpieza, vivienda, etcétera).

Luego de fijadas las prioridades en los Concejos, la Junta Local debe aprobarlas y la Junta Departamental sancionarlas legalmente para que sean ejecutadas por la Intendencia

El cuadro 1 muestra la evolución del voto en las elecciones a concejos vecinales según las 18 zonas definidas por el gobierno comunal de Montevideo. En 1993, cuando se efectuó la primera elección de este tipo en Montevideo 68.558 personas concurren a las urnas. Dos años después, en 1995 lo hicieron 82.496, en 1998 la cantidad de votantes llegó a 106.909, registrando un crecimiento del 29,59% respecto a la anterior votación. En la última votación – noviembre 2001- la caída fue del 6,22% con respecto al año 1998. También la cantidad de candidatos presentó variaciones, siendo 2.001 en 1995 para bajar a 1.962 en 1998 y ascender a 2.123 en el último período.

**Cuadro 1**  
**Evolución del voto a concejos vecinales, nivel educativo, condiciones de vida y votación al Encuentro Progresista en Montevideo octubre 1999. según los 18 zonales**  
**(en porcentajes)**

Zonal	1993 (1)	1995 (1)	1998 (1)	2001 (1)	2001(2)	Votación Encuentro Progresista 99 (3)	Nivel Educativo (4)	Condiciones de vida (5)	
REGION CENTRO	1	2.16	2.85	5.28	5.00	8.37	38.20	19.4	4
	2	3.41	3.81	3.59	4.44	4.32	40.96	22.4	4
	3	5.03	5.21	4.82	4.94	6.40	45.13	11.4	4
	4	2.26	3.20	2.70	4.06	6.06	43.00	17.5	4
	5	4.59	6.30	5.49	7.81	7.90	34.73	28.1	5
	16	2.65	2.52	2.51	2.67	6.60	45.72	14.3	4
REGION ESTE	6	5.56	6.59	7.50	5.74	8.34	45.95	8.8	4
	7	3.66	2.74	2.80	2.90	5.19	40.60	21.9	4
	8	4.27	2.89	4.52	4.40	14.82	42.25	16.1	4
	9	9.30	10.67	11.67	8.33	10.84	47.97	2.8	2
	10	4.06	7.93	6.57	5.80	16.08	44.98	1.5	2
REGION OESTE	11	7.55	7.03	7.29	7.50	12.20	47.92	2.7	3
	12	8.20	6.38	5.89	4.94	14.31	49.41	4.4	3
	13	7.97	7.26	6.28	7.17	11.05	51.94	5.4	3
	14	8.23	7.37	6.07	6.95	10.21	57.47	4.5	3
	15	8.27	4.06	5.74	4.60	13.33	47.35	10.2	4
	17	11.67	8.07	7.09	8.12	15.76	58.67	2.3	2
	18	5.62	5.11	4.18	4.62	23.77	53.15	2.0	2

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Intendencia Municipal de Montevideo y Frente Amplio.

(1) porcentaje de votos en cada zonal sobre el total de votos válidos de Montevideo en esa elección.

(2) en esta columna se presenta el porcentaje de participación en las elecciones de Concejo Vecinales, por Zonales. Este porcentaje se calcula dividiendo el número de votantes de cada zona entre el número de habilitados de la misma

(3) porcentaje de votos al Encuentro Progresista Frente Amplio elección nacional octubre 1999, en cada zonal sobre el total de habilitados de la misma.

(4) La variable "nivel educativo" es planteada por Constanza Moreira en el artículo "Las paradójicas elecciones del fin de siglo uruguayo: comportamiento electoral y cultura política" en "Elecciones 1999-2000"

(5) Informe estadístico sobre la pobreza Encuesta Continua de Hogares -1991-2000 y Censo de 1996.

➤ **Elección de 1993.** La primer elección vecinal, significó un paso importante en la consolidación de la estructura de la descentralización, donde la cara más visible son los centros comunales zonales (CCZ). A partir de esta primer consulta en las urnas, se formó una de las dos estructuras paralelas al CCZ. Por un lado se encuentra la estructura "social", de carácter consultivo formada por los 18 Concejos Vecinales, elegidos por todos los montevideanos que desean hacerlo, cuyos integrantes oscilan entre 25 y 40 concejales. A su vez se apoyan en comisiones temáticas abierta. Por el otro lado, está una representación "política" conformada por las juntas locales -integradas por cinco ediles y un secretario nombrado por el intendente-. La primer elección de los concejos vecinales, a diferencia de las demás, se caracterizó por haberse llevado a cabo en varias instancias electorales. Cada zona eligió a sus representantes sociales en diversas fechas a lo largo del año 1993. En esta oportunidad 68.558 montevideanos acudieron a las urnas, cifra de referencia que indicó el lento proceso de consolidación de uno de los ejes de la descentralización municipal: la elección de unos concejos que no tienen poder de decisión pero sí capacidad para asesorar, proponer y dar seguimiento a las obras y planes municipales.

➤ **Elección de 1995.** La segunda elección de los concejales vecinales en Montevideo efectuada el 26 de noviembre de 1995, contó con 761 circuitos de votación para que los vecinos eligieran sus autoridades barriales entre 1.900 candidatos por intermedio del voto secreto y directo. Más tarde, con el posterior nombramiento de las Juntas Locales, se completó el panorama institucional de la descentralización.

En esta oportunidad, el acto electoral fue motivo de fuertes polémicas entre el oficialismo y los ediles de la oposición, creándose cuestionamientos políticos partidarios. Todo el proceso fue criticado por los partidos tradicionales que -aunque participan en los órganos descentralizados de carácter político- mostraron una seria desconfianza hacia la representación social. Para la oposición municipal el proceso es más que discutible ya que no cuenta con el aval de la Corte Electoral y los concejos vecinales no son figuras consagradas en la Constitución.

Un mes antes de las votaciones a concejales, el Comité Ejecutivo Departamental del Partido Colorado emitió una declaración en la que -además de recordar que los Concejos Vecinales no están previstos en el ordenamiento constitucional y legal- afirmaba que no existen garantías sobre el proceso electoral, ya que la Corte no lo avala por no existir un padrón por cada una de las 18 circunscripciones en que se divide la ciudad. Representantes de ese partido aspiraban modificar el decreto que estableció el marco jurídico de los concejos vecinales, ya que les proporcionó potestades para autorregularse en sus elecciones. Desde esta posición política partidaria, el proceso debe estar revestido de las suficientes formalidades, para lo cual es necesario clarificar las reglas del juego, sólo así se puede garantizar la transparencia de las elecciones vecinales.

En relación a éstas "informalidades" que critica la oposición, la Junta Departamental en noviembre de 1993, promulgó un decreto que modificó algunos aspectos del proceso electoral, en el cual se estableció la edad mínima para elegir y ser electo en 18 años, se decidió que la elección de concejales se debe realizar el mismo día y en el mismo horario en todo el departamento y se estableció que la Comisión de Descentralización -integrada por ediles de todas las bancadas- es el órgano encargado de supervisar y avalar las elecciones, operando como órgano de alzada en caso de desinteligencias entre las comisiones electorales de los Concejos Vecinales. En cuanto a la credibilidad en la composición de los órganos locales, el entonces director del Departamento de Descentralización, Alberto Rosselli manifestó que "la formalización efectiva de estos nuevos órganos de gobierno favorecerá que se fortalezca su imagen en la opinión pública y tengan mayor credibilidad" (La República, 27/11/1995).

➤ **Elección 1998.** Esta vez los comicios fueron controlados por funcionarios de la Intendencia Municipal de Montevideo y la Junta departamental, 780 circuitos recibieron a ciudadanos de toda la capital que eligieron entre 1.972 candidatos para ocupar los 623 Concejos Vecinales. En estos comicios hubo un cambio notorio, con respecto a las elecciones pasadas en el perfil de los candidatos a los concejos. Entre los 1.972 postulantes figuraban tres ex - candidatos a la presidencia de la República por partidos que no lograron representación

parlamentaria en las elecciones nacionales de 1994 (Roberto Canessa del Partido Azul, Homero Mieres del Partido del Sol y Vital Andrade del Partido de los Trabajadores). También se postuló el diputado por la Cruzada 94, Rubén Díaz.

Interrogados respecto a si no se corría el riesgo de que los Concejos se partidicen al contar con candidatos que representan a los partidos políticos, algunos jefes municipales sostuvieron que si bien ese es uno de los peligros, la gente vota al vecino que va a defender mejor los intereses de su barrio y no al partido al que pertenece el candidato.

Según lo registrado en la prensa de la época la clara superación de la votación de 1995 fue festejada por los representantes del gobierno comunal. El Intendente Mariano Arana, expresó que el incremento en la votación con relación a los años anteriores probaría que la descentralización participativa impulsada por la comuna capitalina "está generando una credibilidad creciente". Por su parte, el entonces Director de Descentralización Alberto Roselli, opinó que el resultado de la votación a concejales vecinales, "marca la consolidación de un proceso en el que demostramos que ganamos y construimos credibilidad". (El Observador 26/10/98).

El proceso de instrumentación de estos comicios trajo aparejadas opiniones encontradas desde la oposición.

Por un lado, la Agrupación de Gobierno de Propuesta Nacional emitió una declaración en la que cuestionó la falta de garantías de los comicios vecinales por la ausencia de controles de la Corte Electoral y convocó a los blancos a votar en las elecciones. Para la oposición, si bien hubo un aumento de concurrencia a las urnas, "era de esperar una mayor participación" debido a la campaña publicitaria realizada por la IMM, declaró el senador Jorge Gandini, miembro de Propuesta Nacional. (El Observador 26/10/98).

Por otro lado, la perspectiva de los jefes de la comuna fue compartida por el edil forista Gerardo Tovagliari, quien destacó la cristalinidad de la elección y señaló que el Partido Colorado "tuvo una intensa participación en esta instancia, aspecto importante para el fortalecimiento de la democracia". Para el representante colorado, "la gente respondió positivamente al llamado de la IMM y la Junta Departamental y no hubo ningún indicio de la supuesta falta de transparencia que previeron algunos" (G.Tovagliari. La República 26/10/98).

➤ **Elección 2001.** Esta fue la cuarta elección de Concejos Vecinales desde el inicio del sistema, en las cuales trabajaron cerca de un millar de funcionarios municipales, integrando las 786 mesas de votación distribuidas en toda la capital. Los comicios contaron con un total de 2.123 vecinos inscriptos como candidatos para competir por los 639 cargos de concejales.<sup>18</sup>

La cantidad de votantes cayó en 6.357 desde los 106.909 que acompañaron la iniciativa en 1998, registrando la primera baja desde el inicio del proceso descentralizador en Montevideo. Sin embargo, la cifra total fue calificada como "positiva" por la comuna capitalina. Según el coordinador de la Unidad de Participación y Coordinación de la Intendencia de Montevideo (IMM), William Masdeu, la caída en las votaciones se debió a "las circunstancias que rodearon la elección". Masdeu reconoció que la afluencia de votantes cayó durante la hora del partido ( partido de fútbol Uruguay – Australia ) pero indicó que a pesar de los festejos "muchos gente volvió a las urnas a última hora". Para William Masdeu, la " diferencia de seis mil votantes no puede ser interpretada como una caída cuando en algunas zonas se aumentó en forma notable". A su entender, el resultado electoral más bajo en algunas partes de Montevideo "puede deberse a fenómenos locales que no pueden interpretarse con conceptos generales". Desde su punto de vista, "la población mantiene una adhesión muy importante a los concejos vecinales"(W. Masdeu. La república 25/11/01).

Esta última elección se caracterizó por contar con una participación multipartidaria: vecinos de afiliación nacionalista y colorada participaron en forma activa en estos comicios.

Si bien los concejos vecinales no estaban concebidos como una instancia de representación partidaria y que los partidos tradicionales siempre marcaron sus discrepancias con el sistema de elección, los concejos solían

estar identificados con la izquierda. Sin embargo en la elección del 2001 los partidos tradicionales decidieron impulsar a los vecinos de su colectividad política, más allá de mantener fuertes discrepancias con el sistema de elección y el funcionamiento de la estructura descentralizada

De los 2123 candidatos que se presentaron a las elecciones de los concejos vecinales de 2001, alrededor de 400 estaban respaldados por los partidos tradicionales, según lo expresado por ediles blancos y colorados. En este caso el apoyo llegó al punto que varios dirigentes de la Lista 903 del Partido Nacional anunciaron su participación en la votación. Entre ellos estuvieron incluidos el líder del sector, Juan Andrés Ramírez, el ministro de Trabajo Álvaro Alonso, el diputado Sebastián da Silva.<sup>19</sup>

Las críticas tuvieron lugar desde distintos ámbitos, el último viernes antes de las elecciones el semanario nacionalista Patria, refiriéndose a los comicios tituló un artículo de la siguiente manera: "Votaremos como antes de 1904, los blancos ante una elección sin garantías democráticas". En el artículo se señala que el fraude está "al alcance de la mano".

Con respecto a este asunto, el Intendente Mariano Arana, expresó su rechazo hacia las acusaciones de blancos y colorados, quienes pusieron en duda la legitimidad de las elecciones de los concejos vecinales y hablaron de un posible fraude electoral. "Estos comicios tienen absolutamente todas las garantías. Contamos con un sistema informático que permite que mediante los documentos se pueda percibir si alguien votó más de una vez. Ojalá este sistema y estas elecciones se aplicarán a lo ancho y largo de todo el país", dijo el día de los comicios el Arq. Mariano Arana

### **Comportamiento electoral en las elecciones a concejos vecinales 2001.**

Como se ha señalado, uno de los objetivos específicos de este estudio consiste en analizar la posible asociación entre el comportamiento electoral en la elección de concejales vecinales 2001 y las siguientes variables seleccionadas: *condiciones de vida, votación al Encuentro Progresista 99 y nivel educativo.*

La variable dependiente "*votación a concejos vecinales 2001*" refiere al porcentaje de votos en la elección a concejales vecinales 2001, sobre el total de habilitados según las zonas definidas por la Intendencia Municipal de Montevideo.

La variable "*condiciones de vida*" refiere a la variable confeccionada por la Unidad de Estadística de la Intendencia de Montevideo con datos del censo de Población, Hogares y Viviendas, 1996.

Dicha variable fue construida (tomando como unidad de observación el segmento censal) a partir de indicadores que pudieran medir dimensiones de las condiciones de vida, en lo que respecta a la vivienda (categoría de la vivienda, acceso al agua potable), al hogar (hacinamiento en los hogares, confort en los hogares, servicio de saneamiento) y a la situación de las personas (hacinamiento de los menores, condición de actividad de los jóvenes, condición de madre adolescente, cobertura de salud, ocupación, nivel de enseñanza). En base a estos indicadores de referencia se construye un "score único" que constituye la medida de las condiciones de vida en el espacio. Cada unidad espacial se ordena en una escala que va desde el nivel 1, aquellas con peores condiciones de vida, al nivel 5 que son las mejor posicionadas.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> A modo de ilustración de los tipos de opiniones de la oposición, se exponen algunas declaraciones realizadas. El edil nacionalista Martín Fernández también votó "más allá de las discrepancias con el sistema de descentralización" señalando que "Hay que tratar de participar en todos los ámbitos que estén abiertos y por eso alentamos a 250 ciudadanos blancos para que se postulen como candidatos"(M. Fernández. El Observador 25/11/01).

El edil colorado Alberto Jar Sánchez dijo que participó de los comicios porque los concejos vecinales son "la pata social de la descentralización y deben funcionar". El edil quincista señaló que alentó "a mucha gente" a que vote porque hasta el momento los concejos vecinales han tenido "muy poca participación de la gente". "Si después de esta elección comprobamos que los ciudadanos demostraron desinterés, analizaremos por qué hay falta de credibilidad en el sistema de descentralización", manifestó A. Sánchez. (El Observador, 25/11/01).

<sup>20</sup> Ver mapa de Montevideo según condiciones de vida en anexos.

La variable "*votación al Encuentro Progresista 99*", refiere el porcentaje de votos al Encuentro Progresista Frente Amplio en las elecciones nacionales de 1999 en Montevideo, sobre el total de habilitados en cada zona.

La variable "*nivel educativo*" refiere al porcentaje de la población con estudios terciarios (más de 17 años de educación) según cada zona<sup>21</sup>.

Se ha escogido como instrumento para observar la posible asociación entre la variable *votación a concejos vecinales 2001* y las variables elegidas cuadros de doble entrada, construidos de acuerdo a una lectura que permita observar como se comporta la variable *votación a concejos vecinales 2001* según *nivel educativo*, *votación Encuentro Progresista 99* y *condiciones de vida*. En este caso, debido a que las variables *votación a concejos vecinales 2001*, *votación Encuentro Progresista 99* y *nivel educativo* están medidas en forma interval, es necesario transformarlas a variables de medición ordinal para una mejor observación de los datos.

Para ello se emplea un criterio de clasificación equitativo de las zonas. En ese sentido, la variable *votación a concejos vecinales 2001* adopta tres valores baja (desde 4.32 a 7.9 %), media (desde 8.34 a 12.2%) y alta (desde el 13.33 al 23.77%). Por su parte, *nivel educativo* asume los siguientes valores: bajo (desde 1.5 a 4.4 %), medio (desde 4.5 a 14.3%) y alto (desde 16.1 al 28.1%). La variable *votación Encuentro Progresista 99* se subdivide en tres valores: baja desde 34.73 al 43%, media desde 44.98 al 47.92% y alta desde el 47.97 al 58.67 %.

Se ha elegido examinar si existe asociación entre la participación electoral y las condiciones de vida, puesto que surge el interrogante con respecto a si las circunstancias cómo vive una persona, el tipo de barrio que habita, el tipo de ocupación que posee influyen sobre la decisión por participar.

El abordaje teórico de Olson sobre participación basado en la elección racional, motiva a reflexionar con respecto a si las evidencias empíricas confirman el hecho de que una persona que debe dedicar un mayor tiempo a satisfacer las necesidades básicas de su vida, disminuiría su interés por lo colectivo, ante las demandas de tiempo e insatisfacciones que ya tiene. Para esa persona, la actividad participativa podría considerarse una pérdida de tiempo. Por ejemplo, el simple hecho de concurrir a votar para algunos vecinos tal vez insuma costos -tiempo y dinero- que no están en condiciones de asumir. Complementariamente, se debería tomar en cuenta las dificultades que tiene para informarse previamente sobre quiénes son los candidatos que puede votar. Tal actividad significaría una militancia que bajo situaciones sociales difíciles, sería un lujo dárseles.

En la misma perspectiva sería posible suponer que cuanto peores son las condiciones de vida de determinada persona, el acceso a la información acerca de cómo las políticas del gobierno local afectan los diferentes aspectos de su vida, sería limitada. De acuerdo a este abordaje aquellas personas que se hallan bajo malas condiciones de vida tenderían a enfocar su atención a sus propios problemas y a no interesarse por una propuesta a nivel local colectiva y no obligatoria. Por el contrario, también se abriría la posibilidad de comprobar el supuesto de que a mejores condiciones de vida, mayor participación electoral.

Se cree relevante analizar la posible asociación entre la *votación a concejos vecinales 2001* y *votación Encuentro Progresista 99*, porque el abordaje teórico elaborado por Pizzorno, donde los individuos votarían según una lógica de identidad, sugiere explorar si la identificación política partidaria dominante de cada zona se asocia a la decisión de participar electoralmente en los comicios en cuestión.

### **Análisis de asociación entre variables.**

Según la propuesta planteada se pretende visualizar la posible asociación entre la variable *votación a concejos vecinales 2001* y *condiciones de vida*.

De esta forma la lectura del cuadro 2 permite observar que el 50% de las zonas que registran un nivel de votación a concejos vecinales alto, corresponde a las zonas con peores condiciones de vida.

Por otro lado, el 83.3% de las zonas donde se registra un nivel de votación bajo presenta condiciones de vida de nivel bueno.

**Cuadro 2. Votación a concejos vecinales 2001 según condiciones de vida**

		Condiciones de vida				Total
		Malas	Medianas	Buenas	Muy Buenas	
<b>Votación a Concejos vecinales 2001</b>	<b>Baja</b> count			5	1	6
	% within votación a concejos vecinale2001			83.3%	16.7%	100.0%
	<b>Media</b> count	1	3	2		6
	% within votación a concejos vecinale2001	16.7%	50.0%	33.3%		100.0%
<b>Alta</b> count		3	1	2		6
	% within votación a concejos vecinale2001	50.0%	16.7%	33.3%		100.0%
<b>Total</b>	count	4	4	9	1	18
	% within votación a concejos vecinale2001	22.2%	22.2%	50.0%	5.6%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Unidad de estadística, Intendencia Municipal de Montevideo

En lo que respecta al cruce de la variable *votación a concejos vecinales 2001* y *nivel educativo*, es posible visualizar que las zonas donde se registra el nivel de votación más alto (83%) tienen un nivel educativo bajo. Por su parte, las zonas donde se registra la votación más baja (66.7%) presentan un porcentaje de población con estudios terciarios alto. Como consecuencia de ello se desprende que a mayor nivel educativo, menor es la participación electoral a nivel de concejos vecinales. (ver cuadro 3)

**Cuadro 3 Votación a concejos vecinales 2001 según nivel educativo**

		Nivel educativo			
		Bajo	Medio	Alto	Total
<b>Votación a Concejos vecinales 2001</b>	<b>Bajo</b> count		2	4	6
	% within votación a concejos vecinale2001		33.3%	66.7%	100.0%
	<b>Medio</b> count	2	3	1	6
	% within votación a concejos vecinale2001	33.3%	50.0%	16.7%	100.0%
<b>Alto</b> count		5	1		6
	% within votación a concejos vecinale2001	83.3%	16.7%		100.0%
<b>Total</b>	count	7	6	5	18
	% within votación a concejos vecinale2001	38.9%	33.3%	27.8%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Intendencia Municipal de Montevideo.

A partir del análisis del cuadro 4 se observa que 1 zona (16%) de las 18 que registran un tipo de votación alto presenta una baja votación al Encuentro Progresista Frente Amplio. En contraste, el 50 % de las zonas donde se

<sup>21</sup> La variable "nivel educativo" es planteada por Constanza Moreira en el artículo "Las paradojales elecciones del fin de siglo uruguayo: comportamiento electoral y cultura política" en "Elecciones 1999-2000" varios autores, ediciones de la Banda Oriental, 2000, Montevideo.

concentra un alto nivel de votación en las elecciones a concejos vecinales 2001, el Encuentro Progresista registra un nivel de adhesión electoral alto. Por otro lado, es posible observar que el 66.7% de las zonas que presentan un nivel de votación bajo en las elecciones a concejos, registran un nivel bajo de votación al Encuentro Progresista.

En tal sentido, es posible destacar que las zonas con nivel de convocatoria alto en las elecciones a concejos son aquellas donde el Encuentro Progresista Frente Amplio recibe una mayor adhesión electoral a nivel nacional en 1999.

**Cuadro 4. votación a concejos vecinales 2001 según votación Encuentro Progresista 99**

		Votación Encuentro Progresista 99			
		Bajo	Medio	Alto	Total
<b>Votación a Concejos vecinales 2001</b>	<b>Bajo</b> count	4	2		6
	% within votación a concejos vecinale2001	66.7%	33.3%		100.0%
	<b>Medio</b> count	1	2	3	6
	% within votación a concejos vecinale2001	16.7%	33.3%	50.0%	100.0%
	<b>Alto</b> count	1	2	3	6
	% within votación a concejos vecinale2001	16.7%	33.3%	50.0%	100.0%
<b>Total</b>	count	6	6	6	18
	% within votación a concejos vecinale2001	33.3%	33.3%	33.3%	100.0%

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Intendencia Municipal de Montevideo y Frente Amplio

### **Percepción de la descentralización participativa en el imaginario montevideano.**

Por medio del análisis de este objetivo específico se aspira abordar la descripción del sistema institucional de la descentralización participativa desde la percepción de los ciudadanos, procurando formar una opinión lo más precisa posible acerca de cómo los concibe el montevideano, concentrando el estudio en la unidad de análisis, concejo vecinal.

Con ese fin se describen los siguientes indicadores de percepción ciudadana recabados por la encuestadora IDES<sup>22</sup>:

- con respecto a la representatividad del concejo vecinal
- sobre eficacia del concejo vecinal
- acerca de conocimiento de las funciones del concejo vecinal
- sobre el fortalecimiento del concejo vecinal
- importancia del concejo vecinal como órgano de la descentralización
- en relación a la importancia de participar en organizaciones sociales
- acerca de la participación en órganos de gobierno local
- referente a las causas de no participar
- con respecto a la descentralización
- acerca de la autoridad más eficaz de la descentralización

<sup>22</sup> Tales indicadores son extraídos de la encuesta realizada por IDES, sobre la base de 500 entrevistas, aplicada en la última semana de marzo y primera de abril de 2001.

En cuanto a la evaluación de la receptividad de los vecinos respecto a la labor desempeñada por los concejos vecinales se ve una certera percepción en cuanto a promotor de la participación, un 36% de la población lo considera representativo, un 25 % más o menos representativo y un 21% no lo considera. Hay un 18% que no sabe no contesta.

Un dato a resaltar, es que los encuestados opinaron acerca de las acciones - que a su parecer - mejorarían la representatividad del Concejo, en base a lo cual se puede rescatar que una mejora de este órgano de poder local estaría en función de los siguientes aspectos : más información a la población 19%, que lo integren vecinos más informados 9% y una mayor integración de otros actores sociales en su seno 8%. Un 7% considera que debe estar el concejo despolitizado totalmente. Mientras que hay un 52% de los entrevistados que se concentra en la categoría no corresponde. Hay un 5% no sabe / no contesta.

Respecto a la eficacia del Concejo Vecinal de su zona, la mayoría considera que ha favorecido la solución de los problemas (32%) y un 13% lo percibe como promotor de la participación; un 41% de los entrevistados entiende que el concejo vecinal sirve para lograr los dos objetivos contra un 10 % que considera que no es demasiado útil para ambos. 4% que no sabe / no contesta.

Un 20% de los encuestados está muy de acuerdo con fortalecer el concejo vecinal, un 52% de acuerdo, sólo un 5 % se muestra en desacuerdo respecto a este punto y un 1% muy en desacuerdo. El 9 % se concentra en ni acuerdo, ni desacuerdo. Existe un 13 % que no sabe o no contesta.

Sin embargo estos resultados resultan paradójicos ya que tan solo el 24% de los encuestados conoce las funciones del Concejo Vecinal y un 61% las ignora. (15% no sabe / no contesta)

Por otro lado, como órgano de la descentralización, el Concejo Vecinal aparece en segundo lugar de importancia (25%) . En cambio, un 37 % opina que el Centro Comunal Zonal debería ser el órgano más importante de la descentralización. El 10% opina que es la Junta Local. Y un 28 % de los encuestados no sabe / no contesta.

Las preguntas referidas a la percepción de cuánto incide la participación de los vecinos en la toma de decisiones a nivel comunal, las respuestas revelan que un 39% considera que no se influye en nada seguida por un 32% que opina que es poco, un 21% piensa que se incide algo. Por contraste con esto el 6% opina que la influencia es mucha y un 2% no sabe / no contesta..

Si se comparan estos datos con la percepción de los vecinos en torno a las organizaciones barriales, en este caso, un 19% cree que la influencia en el proceso de toma de decisiones es mucha, un 32% opina que se influye algo contra un 18% que opina que es poco y un 20% que considera que no se influye en nada. (11% no sabe / no contesta)

En relación a la participación de los vecinos en los órganos de gobierno local el 31% de los entrevistados entiende que la participación es muy positiva, el 60% positivo. Por otro lado, un 5% opina que no es ni positivo ni negativo, un 2% negativo y la misma cantidad se concentra en la categoría no sabe no contesta.

A nivel personal el 59% de los encuestados encuentra que participar es muy importante, un 22% poco importante, 15% nada importante y un 4% no sabe / no contesta.

Como causas de no participación el 32% opina que no interviene por falta de tiempo, 13% lo ve como una pérdida de tiempo, el 12% considera que puede prestarse a manejos políticos, el 9% no tiene interés en participar, el 7% considera que participar puede crear problemas con los vecinos, el 5% ve a la I.M.M como la responsable para solucionar los problemas. El 5% alega que es por falta de información, un 3% falta de tiempo, el 1% de los encuestados opina que no se resuelven los problemas, mientras que la misma cantidad opina que no

participa por comodidad. Por otro lado un 1% no se involucra por desconfianza, el 5% debido a intereses personales, en la categoría otros se concentra el 5% de los encuestados y el 3% no sabe no contesta.

En cuanto a la percepción global de la descentralización municipal de la IMM se resaltan los siguientes elementos que fundamentan la opinión de la misma.

En lo que refiere a la percepción del ciudadano en términos de la descentralización el 64% de la población encuestada esta en desacuerdo acerca de volver a la situación anterior a la descentralización, contra un 5% muy de acuerdo y un 7% acuerdo en volver atrás. 16% ni acuerdo, ni desacuerdo, y un 8% no sabe / no contesta. Asimismo, el 52% de los encuestados considera positivo el estado de la descentralización, un 6% opina que es muy positivo, contra un 31% que no lo considera ni positivo ni negativo, un 6% que entiende que es negativo, un 2% que es muy negativo. Hay un 3% que se concentra en la categoría no sabe no contesta.

En relación a si "la descentralización da poder a los vecinos", el 4% esta muy de acuerdo seguido por 9% que esta muy en desacuerdo. El 32% esta de acuerdo contra el mismo porcentaje que no esta de acuerdo. Un 16% corresponde a la categoría ni acuerdo, ni desacuerdo. El 7% no sabe / no contesta.

Respecto de quién es la autoridad más eficaz el 26% opina que es el director del CCZ, 17% el Concejo Vecinal, 13% la Junta Departamental, 10% la Junta Local, 4% el director del departamento de descentralización, el mismo porcentaje opina que ninguno y un 26% no sabe / no contesta..

Entre las evaluaciones negativas se encuentran la considerable falta de información o de difusión de la propuesta política social de la IMM. Debido a la escasa visibilidad, la propuesta no ha podido ser apreciada en su totalidad siendo este un factor decisivo a la hora de querer potenciar y expandir sus objetivos. El 41% de la población de Montevideo según la encuesta IDES no conoce los programas sociales de la IMM, el 13% conoce los programas culturales recreativos, el 10% los de salud, infancia 6%, jóvenes y culturales educativos 5% cada uno. El 4% conoce los programas de deportes. Un 3% conoce los programas sobre la tercera edad, un 3% acerca de programas de la mujer un 9% no sabe no contesta.

### **Las distintas visiones de los actores de la descentralización sobre el proceso participativo**

Los logros y dificultades con que se enfrenta la propuesta de descentralización participativa son visualizados de diferente manera por los actores involucrados. Por ese motivo se efectuaron siete entrevistas semi-estructuradas a distintos actores del proceso a fin de abordar el estudio de caso con pauta adjunta en Anexos. Se seleccionaron informantes calificados a nivel de gobierno municipal teniendo en cuenta diferentes roles asumidos en la estructura descentralizada: personal político -directores de regiones-; personal técnico -trabajadoras sociales - y representantes sociales - presidentes de concejos vecinales.

Los informantes calificados de las zonas se seleccionan además, considerando determinadas características del lugar donde interactúan en que se registran la diversidad de los siguientes rasgos: el nivel de enseñanza, las condiciones de vida, la identificación político-partidaria dominante (de acuerdo a la última elección nacional) y el grado de heterogeneidad social y económico de las zonas. Por esa razón, se entrevistó a informantes de la Zona 5, por destacarse esta zona en cuanto a las mejores condiciones de vida con homogeneidad social y económica, por tener el nivel educativo más alto de las 18 existentes con un porcentaje de 28.1 y porque en ella se registró la peor votación del Encuentro Progresista que apenas sacó el 34% de los votos sobre el total de habilitados de esa zona.

A la vez, se realizaron entrevistas en la Zona 14 y 17 porque en ellas, por el contrario, se destaca un grado de heterogeneidad en cuanto a las condiciones de vida de su población y por ser las zonas donde mejor votó el Encuentro Progresista. (Zona 14: 57.47% y Zona 17: 58.67%). En cuanto al nivel educativo en la zona 17 sólo el 2.3% de su población presenta estudios de nivel terciario y por su parte el 4.5 % de la población del zonal 14 tiene estudios a ese nivel.

Por otro lado, se realizan entrevistas en la Zona 9 y 13 fundamentalmente porque en ellas se encuentran un soporte de personal que acompañó la experiencia descentralizadora desde el inicio.

Cabe destacar la imprecisión de la respuesta de la mayoría de los entrevistados en cuanto al grado de participación cotidiana de los vecinos y concejales que concurren a los organismos de gobierno zonal. Sin duda, dicha imprecisión refleja la carencia de datos comparativos y la heterogeneidad de las zonas. Sin embargo señalan la calidad de la participación de quienes lo hacen en los momentos de debatir y proponer demandas en las instancias del presupuesto municipal porque en esa oportunidad las máximas autoridades de la IMM recorren la zonas.

“La participación en este período es alta, en el Concejo anterior no fue tanta. Por parte del barrio se esta tomando más conciencia, y además en este período llega el plan quinquenal. El otro día estuvo el Intendente Arana y la convocatoria fue muy buena principalmente por parte de las organizaciones sociales”.(entrevista informante calificado: representante social, Junio 2002)

“Pienso que es bueno, no es excelente, pero es termino medio, porque hay muchas organizaciones sociales en la zona”. (entrevista informante calificado: representante social, Junio 2002)

“El trabajo vecinal o la descentralización misma tienen determinados hitos como pudo ser la elección de los concejos o ahora con el tema de los compromisos de gestión, nosotros tuvimos la asamblea con el Intendente la semana pasada y superó las 200 personas, nunca habíamos tenido tanta gente, y nos hace pensar que cuanto más problemas hay, las carencias son mayores, la gente aparece...No es una participación continúa, aparece en hechos puntuales, depende los temas es que se da una mayor participación, es difícil que se de una continuidad”. (entrevista informante calificado: personal técnico, Julio 2002).

“En el nivel de la percepción es media, quizás el problema que nosotros tenemos desde acá es que nos movemos en el universo de la gente que participa en descentralización, entonces nos resulta difícil estimar si una asamblea de por ejemplo 150 o 200 vecinos es pequeña porque en realidad cuándo ves el número y la cantidad de gente te parece que es buena la participación. Ahora si tú comparas eso en porcentajes a la población que vive en la zona ahí ya empezás a dudar a cuanta gente efectivamente le estás llegando. De todas maneras cuando en una asamblea de vecinos, por ejemplo ahora estamos haciendo las recorridas por las zonas con el Intendente, la media de participación ha sido de 150 personas por asamblea. Cuando tú ves esa cantidad de personas no te parece escaso el nivel de participación, pero claro es en el espacio de un universo reducido, si lo comparas con el conjunto de la sociedad la participación es media”. (entrevista informante calificado: personal político, Junio 2002)

La opinión de los entrevistados sobre el contexto recesivo de la economía nacional adopta una doble lectura. Por un lado la mayoría de los entrevistados coincide en relación a que desde 1998 el gobierno municipal transita un período plagado de dificultades financieras y padece una falta de recursos que incide negativamente sobre los programas de participación ciudadana y del mismo modo respecto de las posibilidades de los ciudadanos de participar asiduamente en las actividades del gobierno local.

“en el comunal 9 que se estructura sobre Camino Maldonado, son 13 Km. de extensión las dificultades económicas les impide a los vecinos participar porque no tienen dinero para el boleto” ( entrevista: informante calificado, personal político, Junio 2002.)

“podríamos caracterizar la participación del zonal 9 en función de las características socioeconómicas, creo que eso es la parte determinante de la alta participación y a veces de la baja”. (entrevista informante calificado, personal técnico, Junio 2002.)

“La situación económica incide en la participación diaria, porque la gente cada vez vive peor, entonces la situación de tener una mala vivienda, de vivir muchas veces en asentamientos. De no acceder ni siquiera a pagar un boleto local, como nosotros tenemos acá que solo pagamos \$5.50 el boleto, hace que la gente se retraiga, o que se maneje en su entorno inmediato. Entonces eso retrae muchísimo la participación”. (entrevista informante calificado, representante social, Julio 2002)

Por otro lado, los entrevistados vinculados a las zonas con mayores problemas de carácter económico y social acuerdan acerca de que a medida que la situación se agrava la participación ciudadana se incrementa. La misma no solamente se traduce en un incremento de demandas, sino también en diversas propuestas de la sociedad civil para superar la difícil situación económica y social.

“Nosotros ya desde el año pasado le presentamos a Arana un proyecto de cooperativa de trabajo a nivel zonal, le planteamos que a pesar que mucha gente es pobre se le diera la oportunidad de hacer una cooperativa de trabajo, por ejemplo para la poda de árboles, pintado de cebras, boca tormenta, cuidado de vereda, trabajar en la limpieza del CCZ, y que no lo haga una empresa privada”. (entrevista informante calificado, representante social, Junio 2002)

“esta el caso de personas que se encuentran en una situación de desempleo y suponen que a través de una participación activa en las organizaciones de base, en las organizaciones vecinales puedan actuar para cambiar esta realidad”.(entrevista, informante calificado, personal político, Junio 2002)

La evaluación de los entrevistados con respecto al perfil de las demandas ciudadanas que mayoritariamente recibe y canaliza el concejo vecinal es altamente heterogénea. Este fenómeno permite apreciar de cierto modo como cada concejo intenta construir el espacio de participación tomando en cuenta el lugar que le corresponde la nueva realidad de su zona y de Montevideo.

“Las demandas más puntuales yo las noté en zonas con menores dificultades económicas, como por ejemplo, me ocurrió en el comunal 7 que es bien costero comprende la zona de Buceo, Malvin, Punta Gorda, las demandas puntuales y yo quiero la solución hoy, las sentí mucho más expresado en las zonas de la costa que en las zonas de la periferia. Mientras que los barrios periféricos me pasó que la gente trata como de encontrar unas estrategias, son quienes se organizan, la expresión es mucho más colectiva, entonces no te plantean las demandas puntuales típicas de lo municipal, que podría ser el foco de luz, el pozo, la canaleta, no, lo que te plantean es de esta situación salimos si resolvemos los problemas centrales, entonces te dicen que los problemas centrales son los económicos, los problemas del trabajo, que bueno, que a la IMM es difícil que los reclame porque nosotros no tenemos fuentes en ese sentido. Y lo otro que te plantean apoyo es en las políticas sociales, y entonces te piden apoyo a la policlínica, al merendero, te piden políticas de atención y contención en general a las familias”.(Entrevista: informante calificado, personal político, Junio 2002)

“Las demandas son muy heterogéneas, pero la principal es el tema de la viabilidad, es la más urgente. Porque no nos tenemos que olvidar que en este zonal hay 53 asentamientos, eso quiere decir que la mayor parte de la gente vive donde no hay calles, por donde no ha llegado las obras y servicios entonces el primer lío de todos los días es salir de su casa sin embarrarse y ese problema es seguramente para la Intendencia el más caro, porque una calle común de balastro sale U\$S 30.000. entre la demanda que es la

más urgente que es la viabilidad y que no hay plata, a nosotros los concejales es lo que más nos afecta, porque no podemos dar respuesta”. (entrevista informante calificado, representante social, Julio 2002)

En cuanto a si se identifica en los concejos vecinales una participación ciudadana de signo político-partidaria tanto de los concejales como de los vecinos, la mayoría de las opiniones recogidas revelan la existencia de ese tipo de participación. Es importante destacar que para algunos de los entrevistados esa participación genera problemas en dos sentidos, por un lado dificulta el trabajo entre los concejales y por otro limita la intervención de más vecinos.

“Se dan cosas como por ejemplo, viene gente que en su coordinadora del Frente Amplio, se ha trazado una línea de trabajo para esa zona y quieren trasladarlo al concejo” ( entrevista: informante calificado, personal técnico, Junio 2002).

“Cuando hay puntos claves siempre hay discordia, porque de repente pesa lo político partidario”. ( entrevista: informante calificado, representante social, Junio 2002).

“Para mi, que es el tercer período que soy concejal, he aprendido a trabajar con todo el mundo, ese es un proceso que todos tenemos que hacer. En este Concejo yo me doy cuenta que pertenece mucho a un mismo sector y que no lo veo mal. Lo que sucede que para afuera la imagen que tenemos que dar y para quien nos debemos somos elegidos por los vecinos, no por un sector político es que tenemos que trabajar para todo el mundo sin mirar de que color político es el vecino. Hay que dividir la idea partidaria y eso es muy difícil que entres a un organismo social y digas ahora yo soy híbrido, no vas a ser nunca híbrido.” ( entrevista: informante calificado, representante social, Julio 2002)

“Para mi la participación política desde el partido influye, lo que yo noto por el momento es que en realidad ésta influye cuando es de izquierda porque traslada al seno de las organizaciones barriales discusiones que no son propias, trasladan discusiones de la estructura política. Cuando la partidización es desde los partidos tradicionales, que eso no lo estamos viendo ahora, yo todavía no me atrevería a decir eso, no veo las internas tradicionales metidas en las discusiones del Concejo. Mientras que en los casos en que la partidización viene desde los sectores de izquierda, ahí se generan luchas de poder fuerte en la propia interna del Concejo y también se generan una lucha de poder entre el Concejo y la Junta, y no lo que era pensado que iba a promover también un militante de izquierda tanto desde su militancia política en la Junta Local como de su militancia social en el Concejo Vecinal, que iba a ser la confluencia de intereses para desarrollar un proyecto, yo lo que veo es de que cada cual se catapulte desde su propio espacio”. ( entrevista: informante calificado, personal político, Junio 2002)

“ está muy presente en el proceso de participación de los vecinos, está muy presente la política partidaria ya sea dentro de los que son frenteamplistas, ahí están presentes los sectores y también incidencia de otros partidos, el concejo en sí cuando hace sus plenarios, alguien hace una intervención o plantea algo, salta el otro que es de otro sector del frente o es del partido colorado o del partido nacional y cuestiona lo que planteó el otro. Lamentablemente el tema de la política partidaria incide mucho en la participación, inclusive tuvimos serios problemas en este trabajo previo, la incidencia de la Junta Local que es el órgano local político que incidía en los vecinos en una forma muy sutil, no era explícita, y en la zona nuestra la Junta no tuvo una participación directa, activa pero si tuvo una incidencia indirecta, a través de sus representantes y delegados. Vos estás trabajando con los vecinos tratando de seguir una línea de participación lo mas amplia posible y de repente te encontrás con trabas y además conocemos a los vecinos, y ves que de noche tuviste una reunión donde acordaste determinadas cosas y al otro día ese

mismo vecino te cambio, y ves que lo discutió en otro ámbito y está la orden de otra cosa, es una de las dificultades, en la realidad se da". (entrevista: informante calificado, personal técnico, Junio 2002)

En lo que respecta a la eficacia del proyecto descentralizador en materia de participación, a nivel de gobierno se concibe a la descentralización como el instrumento más idóneo para escuchar y atender todas las voces de la ciudadanía. De acuerdo a ello, se indaga acerca de cuán eficaz es la estructura descentraliza para alcanzar ese propósito. Frente a este asunto las respuestas de los informantes son encontradas, para algunos la institucionalización de la participación brinda respuestas eficaces y efectivas.

"Yo creo que sí porque el municipal se siente más controlado, el tema de la eficiencia y la eficacia hay un componente fuerte en el que tiene que ver la Institución, y yo creo que hemos empezado a trabajar esto en los últimos años, en los primeros años del proceso de descentralización los esfuerzos mayores estuvieron dados a la promoción de la participación y no se le dio un rol que para mí es muy importante del servicio como ejecutor de servicios, entonces el control que podía tener el Concejo en ese momento era un control de tipo demandante, decir las cosas que no funcionaban, en esta última etapa yo creo que el Concejo empieza a tener algunos mecanismos por los cuales controlar, pero por el propio Concejo no, porque la Institución Intendencia empezó a darse cuenta que era importante para que el proceso de descentralización siguiera avanzando, también el proceso de la gestión tenía que ser de mayor calidad"(entrevista: informante calificado, personal político, Junio 2002)

"Sí, no tengo dudas que sí, la participación de los vecinos que tuvimos, elaboramos un informe, se tematizó cada uno, se elaboraron las distintas temáticas y cada una de ellas fue elevada a la comisión respectiva del concejo vecinal, y en el concejo de esas necesidades elaboró las prioridades que se van a tener en cuenta para la gestión del 2003. Realmente lo que yo veo muy bien es el tema de la participación, está muy bien instrumentada y la palabra de los vecinos tiene mucho valor, cuando el vecino algo no lo quiere en el barrio, va a ser muy difícil que algo que no quiera el vecino se instale, como también es muy difícil que una reivindicación de un vecino no se cumpla estando dentro de las prioridades". ( entrevista: informante calificado, representante social, Junio 2002)

En contraste con estas opiniones, para otros el proceso aún no satisface eficientemente las necesidades de las zonas y coinciden acerca de que es necesario revisar las funciones y potestades del concejo vecinal a fin de mejorar en términos de eficacia, eficiencia y control social sobre la gestión comunal.

"La descentralización propone el traspaso de poder a los vecinos, cosa que hay que hablar mucho porque todavía no se ha llegado a una distribución que sea equitativa, entre nosotros ya la hemos hablado mucho, entre las 3 sub zonas, a veces se ha llamado a personas que no están empapadas en la descentralización. Nosotros queremos que cuando se hable de descentralización, nos den la participación pero no solo cuando uno este de acuerdo sino también cuando esté en desacuerdo y pueda con argumentos debatir la resolución" (entrevista: informante calificado, representante social, Junio 2002)

"Si bien yo considero que la descentralización es un proceso nuevo, yo veo que hoy esta estancado. Yo considero que la descentralización con participación hoy esta estancada porque el concejo vecinal tendría que tener mayores potestades que las que tiene porque es solo un órgano asesor de la Junta local. Por ejemplo yo creo que para este tercer período tendría que haber desaparecido la figura del secretario, que lo elige el Intendente. Yo creo que ese proceso descentralizador tendría que empezar a cambiar cosas y el secretario tendría que ya no estar. Pero creo que el control de los vecinos que ejerce a través de la descentralización ha hecho mejorar la gestión pero no es óptimo el trabajo aún" (entrevista: informante calificado, representante social, Julio 2002)

“hay que darle mucha más confianza al concejo y esa confianza se dará cuando los órganos políticos y los administrativos no sean tan importantes y el concejo vecinal pase a ser igual que esos dos, que el concejo pase a ser realmente el órgano que decida y ejecute, para mí debería ser así”. (entrevista: informante calificado, representante social, Junio 2002)

“Precisamente el otro día en el concejo discutían eso, en que medida estaban siendo eficaces, en que medida estaban siendo útiles. Y hay momentos en que ellos plantean se sienten muy inútiles, porque en realidad el concejo no tiene posibilidad de decidir sobre los asuntos municipales, solo es un órgano asesor de la Junta Local, propone, de alguna manera tiene iniciativa. Y cada vez que se instala un concejo nuevo se dan estas discusiones, ellos quisieran tomar decisiones”. (entrevista: informante calificado, personal técnico, Junio 2002)

“Yo aspiro a mucho más, cuando trabajamos con los vecinos asesorando el proceso de participación, creo que le falta mucho todavía, es una participación desde la postura de la IMM, si bien promueve la participación luego las respuestas no son acordes a ese trabajo, yo hablo por la zona 9 que es gente que participa con las dificultades enormes, haciendo unos esfuerzos, para venir a una reunión, no sólo debe pagarse el boleto, sino que debe caminar quien sabe cuanto, y que ganas puede de tener estar hasta las 11 de la noche y con todo ese esfuerzo vos esperas que obtengan respuestas más rápidas por más que se comprendan toda la parte económica y la parte del presupuesto de la IMM, se han logrado cosas de la gestión, pero hay muchas cosas que se puede hacer”.(entrevista: informante calificado, personal técnico, Junio 2002)

En cuanto a las motivaciones que subyacen a la participación del concejal las opiniones son muy variadas. Para algunos las expectativas de los concejales se hallan en un reconocimiento personal por parte de sus pares.

“yo me pregunto por qué los concejales sin cobrar nada, sigan participando, hay muchas cosas, hay gente que realmente cree en la propuesta, tiene una utopía que los orienta, pero hay muchos que van sintiendo gratificaciones personales, la gente está muy sola, es un ámbito de reunión, de reconocimiento de participación, hay una cantidad de necesidades humanas que de alguna manera son atendidas ahí, alguien que es un concejal es reconocido por sus vecinos, tiene un espacio donde encontrarse con otros, sus opiniones son tenidas en cuenta, ve a larga y después de haberse discutido mucho ve logros, gratificación por estar participando”.(entrevista: informante calificado, personal técnico, Junio 2002)

“Por un lado yo veo reconocimientos barriales importantes, por otro lado, otra motivación que lo vi más en las mujeres que en los hombres, es la promoción de la persona, es poder a partir de su participación en el Concejo es conocer otros mundos que no conocía, y como empezar a ser un actor social en su zona, y empezar a darse cuenta que el territorio no solo está cruzado por el barrio en el que vivo, el partido al cual pertenezco, si no que empezas a tener la posibilidad y capacidad de tender nuevas líneas de trabajo y de relacionarte con la gente por su condición de persona” (entrevista: informante calificado, personal político, Junio 2002)

Por el contrario otros entrevistados consideran que el concejo para algunos es un escalón de la carrera política.

“hoy en día quienes integran la Junta Local fueron concejales o la mayoría. Los concejales más activos pasaron a ser ediles y entonces quienes quedaron integrando el concejo eran 15, máximo. Es un sector importante no vamos a generalizar son los menos, pero es una tendencia general y no es que todos se

planteen una carrera política pero en los hechos se da”.(entrevista: informante calificado, representante social, Junio 2002)

“En la última elección de las Juntas Locales, viejos concejales pasaron a ser ediles locales. Desde los sectores partidarios los eligieron como ediles y entonces cambiaron el rol, cualitativamente diferente, como si fuera un ascender a la carrera política y esto distorsionó muchísimo porque eran personajes que de alguna manera habían aprendido muchísimo en la vinculación con su gente el rol político mucho más amplio que el partidario, y pasan a desempeñar un rol de gobierno local pero partidario, y es impresionante como se restringe muchísimo la posibilidad al integrar un órgano de gobierno partidario y directamente vinculado a la IMM”.( entrevista informante calificado, personal técnico, Junio 2002)

“Hay una creencia que la carrera política te lleva a dar saltos desde el concejo vecinal hacia la Junta Local y de ahí algún cargo de edil departamental. Esas carreras se han hecho en la práctica y de verdad son absolutamente diferente y se dan distorsiones, porque viejos concejales que tenían toda una relación con el barrio y hoy en el cargo de ediles locales, vos los ves que prácticamente ya no se relacionan de la misma manera con sus vecinos con los demás concejales, hay una distorsión. Se alejan y asumen un rol del que tiene un cargo superior.” (entrevista: informante calificado personal político, Junio 2002)

“Como escalón, para acceder a otros cargos, si uno mira los nombres del que fue concejal donde está ahora, si esta en el Concejo o si está en la Junta, empieza a ver que efectivamente, hubieron muchos vecinos que optaron, después de haber sido concejales por dos o tres períodos a integrarse como edil local, en algunos puede estar planteado el que de ahí surja una carrera política, pero también ya había mucho concejal que ya tenía vínculo político y que simplemente lo que vio es que desde la Junta podría tomar algunas decisiones más, y por eso se fue a la Junta, no porque quiera hacer una carrera política, hay otros que sin duda lo ven como el escalón, como el trampolín.”(entrevista: informante calificado, representante social, Junio 2002)

Referente a si el proyecto descentralizador incentiva la comunicación entre los organismos del gobierno local por medio de la dispersión horizontal del poder, generando una prestación de servicios más eficaz y eficiente, las entrevistas revelaron serias limitaciones al respecto.

“La descentralización tiene mucho por hacer, el aparato central sigue centralizando mucha cosa. La información se centraliza, hay muchos aspectos, es muy común que de repente la Junta Local se entera que están arreglando una calle por un vecino y por la institución no lo sabe la Junta, la estructura central no ha utilizado los mejores canales para transmitir la información. Si la junta no tienen la información menos la va a tener los vecinos. El tema de la comunicación juega el tema del poder, si yo tengo la información, el comunicarla, el transmitirla, ahí esta atravesado por las relaciones de poder, la correlación de fuerzas, los protagonismos personales, esto se da en las Juntas Locales, en los concejos. La comunicación y la información es uno de los temas claves, eso incide muchísimo y va en cadena, la información que se le brinda al vecino desde la Institución no es la mejor”. (entrevista: informante calificado, personal técnico, Junio 2002)

“De golpe alguien que tendría que considerar los ámbitos de participación que son los concejos, la junta local, CCZ, pasa por arriba de todo eso y toma decisiones de qué hacer en una zona cuando la zona ya hizo con muchísimo trabajo un relevamiento de cuales son las propuestas de los vecinos, los jerarquizó, se los planteó al Intendente y de golpe aparece un director que en la zona decide que se haga una calle, con las mejores razones y la mejor voluntad y honradez, pero pasa por encima de todos los ámbitos de

participación, de todas las discusiones de los vecinos. La gente se siente inútil y despreciada, hoy en día participar tiene un costo altísimo”.(entrevista. Informante calificado, personal técnico, Junio 2002)

“En los dos bloques de poder, el Concejo y la Junta tenemos dificultades de circulación de información entre uno y el otro, porque en definitiva el tener la información les da más poder, todavía esa situación no la logramos resolver. Finalmente la solucionas pero no la solucionas por las vías habituales porque naturalmente si llega información a la Junta Local que es para la implementación de políticas con naturalidad esa información debería de llegar al Concejo, debería estar establecido el canal, porque el Concejo a veces implementa y otras simplemente controla. Muchas veces el concejo plantea que esa información no le llega y viceversa muchas decisiones que el Concejo toma no le llegan a la Junta, o sea que tenemos una dificultad de circulación de la información entre el Concejo y la Junta. La comunicación es una falla que tenemos todavía”. (entrevista: informante calificado, personal político, Junio 2002)

### **Reflexiones finales**

La revisión de los distintos enfoques- académico, teórico, institucional, político-, así como las evidencias empíricas surgidas de los datos recabados en el documento del IDES, el estudio del comportamiento ciudadano en las sucesivas votaciones vecinales y los testimonios de algunos de los protagonistas en las entrevistas a informantes calificados, permiten presentar algunas reflexiones finales.

#### *1.- Acerca de la valoración de los organismos de descentralización y representación social.-*

Los informes respectivos sobre las encuestas de vecinos revelan una serie de indicadores que exponen una actitud predominante de aceptación básica de varios de los rasgos centrales de la experiencia descentralizadora en curso: un 52% ve a la descentralización como una experiencia muy positiva y con un avance moderado. En este sentido, la percepción de los ciudadanos acerca de la experiencia descentralizadora es muy positiva. También es muy significativo que el 64% de los entrevistados no estén de acuerdo con volver atrás, esta cifra indica que el proceso posee un cierto grado de legitimidad, manifestado en el fuerte respaldo hacia el programa de descentralización por parte de la ciudadanía.

En lo que respecta al lugar asignado al Concejo Vecinal como órgano de representación social en el imaginario ciudadano, por un lado se verifica que dicho órgano cuenta con el respaldo de la mayoría de la opinión pública, y por el otro, que los órganos de representación local aún no han desarrollado al máximo su rol de interlocutores. Esta apreciación encuentra fundamento en que el mayor porcentaje de los encuestados (34%) identifica al Director del CCZ como la autoridad a quien dirigir sus demandas, mientras que el 24% considera que esa labor es desempeñada por el Concejo Vecinal y sólo el 12% por la Junta Local.

El Concejo Vecinal tampoco aparece como la autoridad más eficaz a la hora de resolver los problemas de los vecinos. En este sentido, un indicador llamativo sobre la insuficiencia del Concejo Vecinal en su labor de interlocutor, se halla en que mientras el 26% de los entrevistados no sabe contestar quién es la autoridad capacitada para solucionar sus problemas y el 26% se inclina por el Director del CCZ, sólo un 17% reconoce al Concejo Vecinal en ese rol.

En base a estos datos, desde la percepción de los vecinos se evidenciaría al Concejo Vecinal y la Junta Local como instancias de participación social que aún no expresan las ventajas de la descentralización. Estos órganos locales todavía no llegarían a representar las ventajas de la transferencia de atribuciones a la ciudadanía.

No obstante, anteriormente se ha señalado que la percepción de los encuestados en relación a la utilidad del Concejo Vecinal coincide con la esencia del órgano. En este sentido, es interesante destacar que el 72% de los

entrevistados considera que se debe fortalecer al Concejo Vecinal. Esta puntualización aparece reforzada a partir de la observación de la participación de los vecinos en las tres primeras elecciones vecinales. El resultado obtenido en estas consultas populares demuestra el apoyo y reconocimiento de los vecinos hacia la labor del órgano de representación de intereses sociales.

## 2.- *Acerca de la dinámica de la participación y sus contradicciones.*

Aunque el 31% de los encuestados opina que es muy positivo, el 60% considera positivo que los vecinos participen y, en términos personales, el 59% coincide en que participar es muy importante, en la realidad no se vislumbra una participación continua. Esta apreciación encuentra fundamento en la primer baja en las votaciones a concejos vecinales y a partir de las entrevistas a informantes calificados que coinciden en afirmar que el nivel de participación cotidiana es fluctuante y desde hace un tiempo es baja.

Sobre este punto surge una posible contradicción que problematiza aún más el estudio. Desde el enfoque de Putnam a mayor nivel de confianza en una comunidad, es menor la oportunidad de que sus miembros decidan no colaborar en función del beneficio colectivo. Según el autor la propia cooperación genera más confianza.

En el caso de la experiencia en Montevideo los datos demostrarían que la descentralización y los órganos de representación social cuentan con el respaldo de la mayoría de la opinión pública, con legitimidad, con la confianza de la comunidad. En la modalidad de participación estudiada en esta investigación se confirmaría la visión de Putman porque existió en las primeras tres elecciones un incremento en el número de votantes. Sin embargo decreció en la última. ¿Por qué se presenta esta contradicción?

*Una interpretaciones racional.-* En un esfuerzo de interpretación sobre la evolución de la participación electoral así como de la discontinua participación cotidiana se podría vincular a los cambios en las demandas ciudadanas. El proceso de descentralización participativa actualmente se enfrenta a un nuevo desafío. Si bien, tanto los gobiernos nacionales como los gobiernos municipales tienen entre sus desafíos aquellos relacionados con la atención de las demandas sectoriales de la población, en los últimos años este tipo de reclamos han variado.

Actualmente, el gobierno municipal se encuentra en un escenario compuesto por una diversidad y especificidad en las demandas. Los ciudadanos reclaman soluciones cada vez más específicas y más individualizadas. Los diversos actores visualizan la realidad desde su propia perspectiva, presionando al concejal vecinal a actuar en función de la respuesta rápida. Esta situación genera un escenario conflictivo en la medida que el concejal vecinal debe atender a una sobrecarga de demandas procurando canalizar todas las solicitudes y propuestas de los vecinos. El problema surge cuando el interlocutor social no puede absorber todos los reclamos heterogéneos y puntuales, se activa una falta de logros o de respuestas rápidas por parte de la I.M.M hacia este tipo de planteos formulados, provocándose un sentimiento de descreimiento y desmotivación en la ciudadanía.

Por lo tanto, se genera un escenario compuesto por un lado, por los representantes –concejales vecinales- quienes tienen una visión de índole global de los problemas, en función de la cual deben priorizar las demandas de los vecinos. Por otra parte, existe el planteo de los representados- los vecinos- que piden solución a sus demandas cada vez más fragmentadas articuladas en torno a reclamos puntuales.

Estos elementos del análisis remite al enfoque racional de Olson que en la medida que los individuos no reciben beneficio alguno y al no existir incentivos selectivos se abstendrían de participar. Tal como fue señalado la motivación de los individuos por participar reside en la satisfacción de sus propios intereses. La participación ciudadana es siempre particularista e individualista. Los individuos deciden participar en función del propio beneficio y no según el logro de los intereses del grupo al cual pertenecen.

En ese contexto, el concejal vecinal pierde su razón de ser si se convierte en un operador administrativo encargado de brindar una respuesta rápida a reclamos puntuales. A causa de que la función del concejal vecinal, prevista en el modo de gestión participativo de la I.M.M, es asesorar no asumir una conducta ejecutiva. Su

función de interlocutor social no lo puede llevar a prometer lo que no puede cumplir. Por esa razón, el concejal debe restringir el abanico de problemas y situaciones que puede atender, procurando viabilizar las demandas y propuestas de vecinos organizados y no organizados.

A partir de este comportamiento el Concejo Vecinal pasa a ocupar espacios antes transitados únicamente por las organizaciones barriales, por lo que es necesario que las organizaciones barriales y los vecinos en general apoyen y sustenten la representatividad de los concejales sin perder su autonomía de propuesta y de gestión. El Concejo Vecinal, debería esforzarse en mantener una comunicación fluida con los vecinos en general y las organizaciones barriales, generando nuevos espacios de participación. A la misma vez convendría elaborar líneas político - programáticas a partir de una visión global del problema, fomentando el desarrollo de instancias de negociación con los actores involucrados para obtener los consensos necesarios.

Mediante el logro de los consensos con los diferentes grupos políticos y sociales se acortaría la distancia entre la diversidad de demandas y las soluciones posibles, reforzándose, en el sentido de Putnam, las expectativas de los ciudadanos para involucrarse en los asuntos públicos.

*Una interpretación de acuerdo a la circunstancia económica.* - La segunda posible línea de interpretación de la baja en la participación de los vecinos, se relaciona a la grave coyuntura de crisis que el país atraviesa desde hace varios años, a la cual el municipio de Montevideo no es ajeno. Por un lado, desde el enfoque racional al aumentar los costos económicos, familiares y laborales de la participación social el involucramiento de la ciudadanía se ve directamente afectado. Por otro lado, y de acuerdo a la asociación de las variables *votación a concejos vecinales 2001 y condiciones de vida* tanto como las opiniones vertidas por los informantes calificados, demostrarían que en las zonas de peores condiciones de existencia de la población éstas se convierten en incentivos para la participación. En este sentido las afirmaciones del Director del Departamento de Descentralización Ernesto de Los Campos confirmarían que el modelo descentralizador puede convertirse, en condiciones económicas adversas, en un instrumento de promoción ciudadana:

"...la crisis económica es una prueba de fuego para el proceso de descentralización, en circunstancias adversas la descentralización debe actuar como la herramienta idónea para una óptima detección de necesidades y aspiraciones vecinales, relevando demandas y registrando la diversa intensidad de su urgencia e importancia"<sup>23</sup>

Reafirmando estas potencialidades de la descentralización participativa la opinión de informantes calificados se inclina a ver en ella un camino para mejorar la situación actual del vecino planteándole la posibilidad de actuar presentando salidas.

"La participación es una manera de estimular y la base de la descentralización es justamente la participación, y acá lo que se trata es que los que tenemos la posibilidad de poder lograr una mejor calidad de vida de los vecinos que nos rodean, tratemos justamente de sacarlos de la casa para que ellos mismos hagan su propia propuesta". (entrevista informante calificado, representante social, Julio 2002)

"en Montevideo, hay ya un tránsito de organización civil que hace advertir que en este aspecto frente a una crisis como la que estamos viviendo la expectativa de esa organización ciudadana pueda hacerse escuchar por parte de los órganos de decisión en una forma más orgánica. Y esto a nosotros nos conmueve, porque cuando iniciamos la experiencia de la descentralización y la experiencia de gobierno participativo, no podíamos tener la certeza que en el 2002 estuviéramos en esta crisis tan aguda, y sin embargo el hecho de que nos agarra en un momento mejor organizada con la sociedad civil participando, al menos nos posiciona desde el punto de vista de lo que puede ser una convulsión social en un punto mejor dotados" (entrevista informante calificado, personal político, Junio 2002).

---

<sup>23</sup> Ernesto de Los Campos, Director del Departamento de descentralización, Bitácora, 21/01/01

En tal sentido, es importante reconocer que si bien la valorización social del rol atribuido al Concejo Vecinal es muy positiva, la crisis económica que obliga a largas jornadas de trabajo y al multiempleo reduce el tiempo que muchos vecinos pueden dedicar a la actividad social. La mayoría de los entrevistados coincidieron en que la manera más efectiva de enfrentar un período de emergencia social, reside en la aplicación de la descentralización participativa, la cual permite a los vecinos conocer cuales son las prioridades. Hay que reconocer, a su vez, de acuerdo a la asociación de variables realizada en el estudio, que el 50% de las zonas que registra una votación alta a concejos vecinales, sus condiciones de vida son malas. Esta asociación estaría demostrando que a pesar de las limitaciones señaladas, la descentralización participativa ha provocado un proceso de acumulación de capital social, al decir de Putnam, los individuos movilizan ese recurso que descansa en relaciones de reciprocidad, en normas y obligaciones que generan ventajas y compromisos. En tal sentido, el modelo de descentralización ha sido capaz de generar una cultura política que posibilita futuras colaboraciones. Este modelo cultural establece una continuidad en la participación, el éxito alcanzado en el pasado para solucionar problemas sociales, incentiva a los ciudadanos a dirigir sus demandas hacia los órganos de gobierno local. (Putnam, 1996)

*Una interpretación en los intereses político - partidarios.* - Una tercera posible interpretación del descenso en la intervención ciudadana - que sería positivo revisar - puede obedecer a que la instancia de participación social como son los Concejos Vecinales, presenten una relativa partidización. La encuesta de Chávez y Goldfrank revela que el 74 % de los concejales vecinales expresa su adhesión al EP/FA, y un 12 % se distribuye en las demás alternativas políticas. De hecho, como ya se ha mencionado, las zonas donde se registran mayor nivel de votación a los concejos, son donde el Encuentro Progresista recibe mayor votación. En este sentido se confirmaría los análisis de Pizzorno en cuanto a que la acción de cada miembro es considerada como un acto de identificación colectiva porque "ser parte de" genera un sentimiento de identificación colectiva que sustituye el sentimiento de utilidad. "votar es un acto de identificación colectiva, no es medio para obtener un fin determinado, el individuo vota porque pertenece a una colectividad" (Pizzorno, 1985)

Los Concejales Vecinales, tienen un relacionamiento con el mundo político, es algo natural por la actividad que desarrollan. El 74 % de adhesión a la misma fuerza partidaria puede indicar que ese vínculo sea más concreto y referirse al ámbito político partidario en función.

Este aspecto se reafirmaría lo que considera Pizzorno en cuanto a que si todos los miembros de una comunidad se sienten iguales entre sí frente a los fines que se plantean, la valoración de la desigualdad se anula porque cada uno asocia sus intereses a los del grupo. Como resultado de ello, los miembros participan quedando en el mismo nivel y, de esta manera, se sienten parte de una colectividad donde todos son vistos como iguales.

Sin embargo, puede considerarse que esta condición de los Concejales Vecinales son una expresión social de los vecinos de algunas zonas de Montevideo. En cambio, pone de manifiesto la necesidad de una mayor búsqueda de representatividad zonal, independientemente de la adhesión a los partidos políticos, pues su logro reflejaría una expansión democrática y renovarían las prácticas de participación ciudadana a partir de la integración de nuevos vecinos.

La existencia de grados de afinidad política entre los miembros de estos órganos sociales conlleva a compartir criterios políticos, sociales y hasta culturales que pueden delimitar las discusiones y la toma de decisiones, la forma de trabajo de los Concejos Vecinales. La idea que surge de la relativa partidización de los Concejos Vecinales, es que quizás la integración de nuevos vecinos, en parte, puede estar siendo afectada por esa realidad, siendo un indicador de la necesidad de su revisión y consecuente transformación.

Sería importante el abordaje de este problema en tanto que los Concejales se presentan como los representantes de todos los vecinos, como gestores de los reclamos barriales y tienen entre sus manos el poder de impulsar y concretar las iniciativas de los vecinos. Captan e interpretan las necesidades barriales y estas

facultades pasan por la representación democrática, que implica reconocer e impulsar la representación de las minorías.

Si lo político partidario tiene un peso muy grande, puede suceder que todo pase por el partido y en materia de representación barrial el partido político debería jugar un rol distinto, porque el Concejo debe actuar a nivel vecinal y no político. El Concejal no puede sustituir sus funciones por sus intereses políticos partidarios. Si el órgano se politiza en un sentido partidario pasa a operar alejando a muchos vecinos de la participación de la gestión pública, subordinando a la gente a una determinada postura política. Sin dudas esta representación política- partidaria es comprensible que suceda en el país dada la primacía de los partidos políticos como interlocutores de las demandas sociales y cobra mayor importancia su tratamiento y revisión entre todos los actores de la descentralización.

### *3.- Acerca de la eficacia de la participación ciudadana y la distribución de poder.-*

El principal objetivo de la implementación de la estructura de descentralización participativa es satisfacer las demandas de los ciudadanos. ¿Cómo? Diseñando una organización más cerca de la gente, que promueva una gestión orientada hacia los vecinos. De esa manera la Administración comunal entiende que se pueden escuchar todas las voces, ya que la estructura descentralizada permite recibir y canalizar todas las demandas. La eficacia en la participación hacer referencia, por lo tanto, a la capacidad del gobierno local de generar e implementar programas que impacten y atiendan de manera positiva sus objetivos: brindar una respuesta rápida y precisa.

Ahora bien, para que este modelo sea eficaz, se espera formar una participación ciudadana activa y responsable. El vecino debe participar en la gestión pública es decir, se apuesta a que por medio del control social en la gestión de las políticas se favorezca la eficiencia. En este sentido, se plantea si el modelo de descentralización participativo, aquí estudiado, ha logrado que la participación ciudadana sirva a sus cometidos. O sea ¿la participación ciudadana contribuye a la eficacia? ¿Se atienden las demandas de la población?

Los factores anteriormente mencionados sobre las limitaciones de la participación ciudadana podrían estar explicando actualmente la existencia de problemas relacionados a la eficacia y eficiencia del modelo participativo. Sin embargo, aparecen otros problemas que no puede perderse de vista.

En primer lugar, en las elecciones de concejos vecinales y formación de las Juntas Locales, se han producido cambios sustanciales en relación a los beneficios de participar. El Concejo Vecinal, es un lugar de poder y prestigio para el concejal vecinal en su rol de representante social porque tiene la facultad de iniciativa, asesoramiento y proposición. En este sentido, son interesantes las reflexiones anteriormente citadas de algunos entrevistados que explican que la participación de algunos concejales se tradujeron en beneficios políticos en la medida que su integración en el Concejo Vecinal fue la oportunidad para ascender en su responsabilidad política tanto a nivel de la Junta Local como Departamental. De acuerdo a la lógica de Olson esta actitud sería esperable pues los individuos siempre van a actuar racionalmente en función de sus propios intereses persiguiendo sus beneficios.

En segundo lugar, la eficacia de la participación ciudadana, también involucra los recursos con que cuenta y la manera como los utiliza. Este aspecto fue motivo de gran interés para los informantes calificados que hicieron hincapié en la educación, la información y la comunicación como factores claves para contribuir a la mayor eficacia y eficiencia del logro de los objetivos a través de la participación social. La capacitación es un recurso disponible de especial valor, en el proceso de diseño e implementación de toda política pública. La educación de todos los actores involucrados en el proceso de descentralización participativa, no es un tema menor. Muy por el contrario, todos los entrevistados coincidieron en que la formación de los funcionarios no sólo de los que trabajan en los CCZ, también los que se desempeñan dentro de la IMM, es un tema pendiente acerca del cual el gobierno municipal debe dedicar mayores esfuerzos.

“los funcionarios de carreras son los que tienen a su cargo la atención al público, que lo que nosotros queremos que se mejore, que haya un mejor relacionamiento del funcionario en sí, que es un funcionario

mal visto, el administrativo como el de servicio, el recolector de residuos no es tampoco bien visto, eso tenemos que tratar de cambiar, de estimular a la IMM para que lo haga” (entrevista informante calificado representante social).

Un esfuerzo político de la envergadura de la descentralización participativa puede no conseguir sus metas si, a la hora de implementar los programas, no cuenta con el personal debidamente capacitado para llevar adelante tal proyecto. La formación también incide directamente sobre el rol del concejal, la evidencia empírica demuestra que muchos de los concejales no sabe ciertamente cual es su tarea y eso acarrea problemas directamente relacionados con la eficacia de la participación<sup>24</sup>. En la medida que el concejal reciba una adecuada formación, éste actuará en forma más eficiente y contribuirá a la eficacia de la participación. El desconocimiento de sus funciones como concejal puede provocar frustración, algunos entrevistados manifestaron el hecho de que muchos concejales prometen cosas que no pueden cumplir, porque no están dentro de sus posibilidades, y en algunos casos, abandonan el cargo al sentirse inútiles, que no sirven para cumplir con la tarea que se les ha encomendado

El programa de descentralización participativa propone cambiar la concepción de que el poder está concentrado exclusivamente en el municipio, reconociendo el poder existente en el seno de la sociedad civil distribuido en sus diversas organizaciones, aceptando e integrando la multiplicidad de grupos y movimientos que realizan aportes en defensa de sus metas e intereses. Sobre este tema, algunos entrevistados, expresaron una gran preocupación acerca de la concentración de información y el problema de la comunicación entre las distintas partes que integran la estructura participativa. De acuerdo a Putnam, la distribución horizontal de la información garantiza una mayor y efectiva participación en la medida que todos los actores involucrados estarían en igualdad de condiciones. En esta perspectiva, parecería que la IMM tendría mucho por hacer acerca de la comunicación y la información. El gobierno central sigue monopolizando muchos aspectos.

A modo de síntesis y tomando en cuenta estas reflexiones finales, dentro de los marcos del estudio de caso de esta investigación, se podría inferir:

*La descentralización social que implica una distribución territorial del poder estaría siendo distorsionada por la concentración de información y comunicación en determinados órganos de gobierno y su ausencia en los Concejos. En tal sentido, no se estaría cumpliendo con una premisa básica propuesta en el modelo participativo.*

*La participación ciudadana – aspecto clave de la descentralización social- estaría siendo mediada por el factor político – partidario limitando las potencialidades de la propuesta. La supuesta partidización del concejo vecinal restaría autonomía a dicho órgano de gobierno local.*

*Sería necesario revisar las funciones y potestades del concejo vecinal en relación a los otros órganos, a fin de mejorar en términos de eficacia, eficiencia y control social sobre la gestión comunal. Las competencias y atribuciones formales del concejo, estarían conviviendo con aptitudes y facultades que la realidad les confiere.*

La presente investigación hace hincapié en algunos de los aspectos de la participación y plantea el desafío de profundizar el estudio dirigido a otras modalidades de involucramiento ciudadano que permita contrastar empíricamente las hipótesis finales aquí formuladas.

---

<sup>24</sup> sobre este punto en la IMM, se dictaron cursos de capacitación para los concejales electos en 2001, sin embargo en los hechos no se vieron muchos cambios cualitativos, ya que no todos concurren y no es suficiente transmitir el contenido de un proyecto tan amplio y complejo en tres días.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Villanueva, Luis, "La hechura de las políticas", Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México, 1992.

Arocena, José, "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria", Cuadernos del CLAEH N 51 Montevideo, 1989-3

- "Discutiendo la dimensión local" Cuadernos del CLAEH N 45-46, Montevideo, 1988.

- "Las municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo" Cuadernos del CLAEH N 62, Montevideo, 1992.

Bervejillo, Federico, "Gobierno local en América Latina" en Descentralización, política y consolidación democrática, Dieter Nohlen (editor), Síntesis Editorial Nueva Sociedad, 1991

Boisier, Sergio, "La construcción social de las regiones: una tarea para todos", Cuadernos del CLAEH N 51, Montevideo, 1989-3

- "La descentralización: un tema difuso y confuso", en Descentralización, política y consolidación democrática, Dieter Nohlen (editor), Síntesis Editorial Nueva Sociedad, 1991

Borja, Jordi, "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en descentralización del Estado, Movimientos Sociales y Gestión Local, ICI/FLACSO/CLACSO, Buenos Aires, 1988.

Centro de Estudios Estratégicos, "Gobernabilidad, Coalición y Cambio Institucional, Ed, Banda Oriental, Montevideo, 1998.

Conway, Margaret, "La participación política en Estados Unidos"

Coraggio, José Luis, "Poder local y poder popular", Cuadernos del CLAEH N 45-46, Montevideo, 1988.

- "Las dos corrientes de descentralización en América Latina", Cuadernos del CLAEH N 56, Montevideo, 1990-4.

de Mattos, Carlos, "La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? , Cuadernos del CLAEH N 51, Montevideo, 1989-3

Kymlicka, Will y Norman, Wayne, "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", Cuadernos del CLAEH N 75, Montevideo, 1996.

Lauraga, María, Elena, "Descentralización sin municipalización: reforma del estado y gobiernos subnacionales en Uruguay", Montevideo, 1999.

- La geografía de un cambio. Política, Gobierno y Gestión Municipal en Uruguay. Varios autores, Launaga, María Elena compiladora, EBO, Montevideo, 2001
- Lombardi, Mario y Papadópulos, Jorge, "Los sentidos de la descentralización", Ensayos sobre el Uruguay de los 80, CIESU/EBO, Montevideo, 1989
- Melo, Marcus, André, "Federalismo e política social: as vicissitudes da descentralizacáo", desafios de la seguridad social, CIESU, Ediciones TRILCE, Montevideo, 1997.
- Moderna". Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1996.
- Montevideo en cifras, Unidad de Estadística Municipal, Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, 2001.
- Moreira, Constanza y Veneziano, Alicia, "Cohabitación y conflicto: relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991)" Revista Uruguaya de Ciencia Política, Fundación de Cultura Universitaria, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1991.
- Olson, Marcur, "La lógica de la acción colectiva", Limusa Noriega, México, 1992.
- Participación ciudadana y relaciones de gobierno, CIEDUR/CIESU/ICP, Ediciones Trilce, Montevideo, 1992.
- Peñalva, Susana, "Crisis urbana, descentralización y municipalidades en América Latina: ¿nuevos actores locales del desarrollo urbano?, Cuadernos del CLAEH N 51, Montevideo, 1989-3.
- Pérez Piera, Adolfo, "La descentralización de Montevideo: un itinerario innovador", Cuadernos del CLAEH N 62, Montevideo, 1992.
- "Reforma de Estado: otra vuelta de tuerca", Cuadernos del CLAEH N 65-66. Montevideo, 1993.
- "La reforma municipal en busca de rumbos", Cuadernos del CLAEH N 55, Montevideo, 1990-3
- Pizzorno, Alessandro, "Introducción al estudio de la participación política" en Pizzorno, Kapal y Castells, Participación y cambio social en la problemática contemporánea, Ediciones Siap, Buenos Aires, 1975.
- "Los límites de la democracia", CLACSO, Buenos Aires, 1985.
- Putnam, Robert, "Comunidade e democracia: Experiencia da Italia" Comunidade e democracia: experiencia da Italia moderna. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 1996.
- Rabotnikof, Nora, "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM", Perfiles latinoamericanos 15, 1999.
- Ternavasio, Marcela, "Reflexión para una reconstrucción histórica del espacio local", Cuadernos del CLAEH N 51, Montevideo, 1989-3.

- La geografía de un cambio. Política, Gobierno y Gestión Municipal en Uruguay. Varios autores, Laurnaga, María Elena compiladora, EBO, Montevideo, 2001
- Lombardi, Mario y Papadópulos, Jorge, "Los sentidos de la descentralización", Ensayos sobre el Uruguay de los 80, CIESU/EBO, Montevideo, 1989
- Melo, Marcus, André, "Federalismo e política social: as vicisitudes da descentralizacáo", desafios de la seguridad social, CIESU, Ediciones TRILCE, Montevideo, 1997.
- Moderna". Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1996.
- Montevideo en cifras, Unidad de Estadística Municipal, Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, 2001.
- Moreira, Constanza y Veneziano, Alicia, "Cohabitación y conflicto: relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991)" Revista Uruguaya de Ciencia Política, Fundación de Cultura Universitaria, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 1991.
- Olson, Marcur, "La lógica de la acción colectiva", Limusa Noriega, México, 1992.
- Participación ciudadana y relaciones de gobierno, CIEDUR/CIESU/ICP, Ediciones Trilce, Montevideo, 1992.
- Peñalva, Susana, "Crisis urbana, descentralización y municipalidades en América Latina: ¿nuevos actores locales del desarrollo urbano?, Cuadernos del CLAEH N 51, Montevideo, 1989-3.
- Pérez Piera, Adolfo, "La descentralización de Montevideo: un itinerario innovador", Cuadernos del CLAEH N 62, Montevideo, 1992.
- "Reforma de Estado: otra vuelta de tuerca", Cuadernos del CLAEH N 65-66. Montevideo, 1993.
- "La reforma municipal en busca de rumbos", Cuadernos del CLAEH N 55, Montevideo, 1990-3
- Pizzorno, Alessandro, "Introducción al estudio de la participación política" en Pizzorno, Kapal y Castells, Participación y cambio social en la problemática contemporánea, Ediciones Siap, Buenos Aires, 1975.
- "Los límites de la democracia", CLACSO, Buenos Aires, 1985.
- Putnam, Robert, "Comunidade e democracia: Experiencia da Italia" Comunidade e democracia: experiencia da Italia moderna. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 1996.
- Rabotnikof, Nora, "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM", Perfiles latinoamericanos 15, 1999.
- Ternavasio, Marcela, "Reflexión para una reconstrucción histórica del espacio local", Cuadernos del CLAEH N 51, Montevideo, 1989-3.