

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

**Descentralización y capital social en las instituciones:
una aproximación a la participación ciudadana.**
Análisis de la descentralización de Montevideo: el caso del
CCZ 5 y CCZ 17 (1990-2005)

María Soledad Guerrero Viñoly
Tutora: María Elena Lournaga

2006

PRESENTACIÓN

Durante la segunda mitad del siglo XIX y gran parte del XX el Estado ha seguido pautas de organización centralizada. Hacia finales de siglo y ante la redemocratización de los Estados europeos, la centralización comienza a ser bastante cuestionada y los modelos descentralizados se ponen en boga.

Los 70's en Europa se caracterizan por el comienzo de la implementación de distintas políticas tendientes a reformar el Estado que había predominado durante gran parte del siglo XX. América Latina no se mantuvo al margen y las reformas del Estado, comenzaron en la década del 80 y sobre todo en la del 90.

En ambos continentes la reforma del Estado se concibió como una consecuencia lógica del agotamiento del Estado Benefactor, sobrepasado de demandas sociales y con algunos problemas de gobernabilidad, propios de las salidas democráticas, que hicieron necesario buscar la manera de quitarles presión mediante el traspaso de funciones a otros actores de la sociedad.

En los 80's las denominadas reformas de primera generación eran impulsadas por los organismos internacionales, cuya preocupación principal era el problema de la "propiedad" de las empresas públicas. Por ello se impulsaron políticas de privatización, desregulación, liberalización de mercados, ajuste fiscal y descentralización, entre otras. En general, este tipo de reformas han estado vinculadas al paradigma neoconservador, de reformas orientadas al mercado, en busca de configurar un Estado cuyas únicas funciones fueran las de ser "juez y gendarme".

A principios de los 90's, los problemas de desigualdad persistían y a pesar de las recetas primarias, las economías seguían siendo vulnerables a las variaciones del mercado internacional. Es en este contexto que emergen las denominadas "segunda generación de reformas del Estado", las cuales se avocaron a cambios en la Administración Pública (nuevas formas de gestión -- *New Public Management*), reformas tributarias, cambios en la implementación de políticas sociales (nuevas modalidades de bienestar¹), descentralización administrativa, etc. Estas reformas, pertenecientes también al denominado paradigma neoconservador, apuntaban a la sustentabilidad de un Estado, en el cual el ciudadano sería tratado como "cliente".

Pero las políticas de descentralización también han sido planteadas por quienes desde otra perspectiva se han preocupado por las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Es así, que en el marco de la consolidación democrática, el énfasis se pone en la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública, como forma de democratizar y hacer más eficiente la provisión de servicios.

En sintonía, emergen en algunos países de América Latina las reformas dirigidas desde un paradigma alternativo o "democratizante" – orientadas al ciudadano.

¹ Véase Midaglia y Robert (1999).

Este trabajo se va a preocupar por el tema de la descentralización municipal que es producto de este último paradigma. Dichas políticas comenzaron a desarrollarse en Europa primero y luego se expandieron por América Latina – con más énfasis en la década del 90.

Este tipo de políticas, según algunos analistas ya habían tenido antecedentes históricos, pero es en este momento cuando empiezan a adaptarse a las nuevas exigencias tanto sociales, como políticas y económicas. Las sociales tienen que ver con las diversidades culturales, de identidad, étnicas, religiosas, regionales, lingüísticas, etc., que hace que el Estado centralizado ya no pueda dar cuenta de esta diversidad. En cuanto a las exigencias políticas la descentralización en todas partes apuntó a una mayor democratización de la gestión a través de la participación ciudadana. Las nuevas exigencias económicas son muy importantes si se tiene en cuenta que se trata de sociedades con fuertes niveles de desigualdad social y altos niveles de pobreza, así como también fuertes problemas de inserción en el mercado internacional.

En este sentido, en Uruguay se comienza en 1990 a dar los primeros pasos en esta política pública, en el departamento que es la capital del país, Montevideo. Con el adicional de que dicha experiencia es planteada en el marco del primer gobierno municipal de izquierda (Tabaré Vázquez – Frente Amplio) en Montevideo y en el país, él cual se enfrentó con la difícil tarea de coexistir con un gobierno nacional de otro “signo”². Esto significó que el gobierno central se resistió a que se concretara un proyecto de estas características.

No obstante y contra todas las oposiciones que se hicieron sentir las autoridades municipales de Montevideo pusieron en marcha el proyecto. Éste, había sido el pilar más importante del discurso de la campaña electoral de 1989 y perseguía dos objetivos principales: por un lado, promover la participación ciudadana en la cuestión local, y por otro, mejorar la gestión administrativa haciéndola más eficiente y eficaz.

Desde nuestra perspectiva, en el discurso pre - electoral se puso más énfasis al primero de los objetivos mencionados, pues la descentralización era “promocionada” como la ampliación de la democracia, como una política con capacidad de contemplar los requerimientos de “todos los ciudadanos montevideanos”. Tanto, que De Sierra y Charbonnier (1992) expresan que a menudo se confundió discursivamente o se usó como sinónimos, los términos “descentralización”, “participación”, “democratización”.³

Es por eso que esta investigación se va a centrar en la problemática de la descentralización y la participación y dejará de lado la cuestión de la eficiencia administrativa.

El tema de la participación ciudadana en los asuntos públicos ha sido discutido por las ciencias sociales desde diferentes puntos de vista como el diseño institucional, el sistema político, el sistema de partidos, las características socio económicas, las relaciones intergubernamentales, o considerando la base

² La elección nacional la había ganado L. A. Lacalle candidato del partido Nacional, perteneciente al ala conservadora del partido (Herrerismo).

³ Véase De Sierra, G y Charbonnier, B. (1992). ✓

asociativa sobre la cual se afirman este tipo de proyectos. Este trabajo pretende ser un aporte a las visiones que se preocupan por la incidencia del capital social en el problema de la participación, entendiendo que éste es fundamental para la implementación de proyectos de gobierno participativos.

Consecuentemente el problema sobre el cual va a estar centrada la discusión será, de que forma influye el stock de capital social en las instituciones, en los niveles de participación de los ciudadanos en la descentralización montevideana, teniendo en cuenta que el objetivo de la izquierda era sentar las bases para la generación de una democracia participativa local.

El objetivo principal de la investigación será, por un lado, contribuir a la discusión de la participación ciudadana y la descentralización municipal montevideana, partiendo del planteamiento de pretensiones de los impulsores. Y por otro lado, abordar el tema de la descentralización participativa, atendiendo a variables de “cultura asociativa” como “stock de capital social”, como lo han denominado algunos autores⁴. Dicho en otros términos, esta investigación se plantea analizar a través de la experiencia de descentralización en la capital del país, como interviene en la respuesta de los ciudadanos (participación local), la acumulación de capital social.

En este sentido, la hipótesis sobre la cual se asentará este trabajo supone la existencia de una asociación positiva entre stock de capital social – entendido como asociatividad – y participación local. Es decir, a mayor cúmulo de capital social, mayor involucramiento de los ciudadanos en los asuntos locales.

CAPITULO I – LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA REFORMA DEL ESTADO

1.1) LA DESCENTRALIZACIÓN EN LAS REFORMAS NEOLIBERALES

En el principio se señalaba que durante las últimas décadas del siglo XX, a consecuencia de la crisis del Estado Social de Bienestar, se efectuaron dos grandes movimientos reformadores del Estado. Así, se puso el tema en un lugar central en la agenda pública, en gran parte de los países de Europa y América Latina, y de igual forma proliferaron las posiciones ideológicas y políticas al respecto.

En un primer momento aparecieron las denominadas reformas de primera generación. Las mismas procesaron cambios tendientes a la privatización, desregulación, liberalización de mercados, ajuste fiscal, descentralización entre las más resaltantes.

“En el recetario para las reformas estructurales se refleja (...) el cambio de paradigma del pensamiento económico en el mundo industrializado, donde a partir de los años 70's ciertas ideas extremadamente conservadoras habían desplazado los esquemas keynesianos. (...) nuevos magos neoliberales (...) con programas de ajuste estructural a aplicar luego de la fase de control inflacionario y estabilización macro económica” (Dirmoser, 1999. Pág. 2).

⁴ Véase Putnam, (2001). Lechner, (1998)

En su reflexión acerca de las reformas de primera generación en América Latina, Oszlak (1999) plantea, que estas políticas tuvieron como principal cometido “*encoger el Estado, no necesariamente mejorarlo*”, según el autor el objetivo era desprenderse de segmentos institucionales completos a través de su eliminación o transferencia a otros actores e instancias jurisdiccionales. El autor maneja, que la solución a la crisis económica afirmada por los defensores de las políticas de ajuste “*no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo Estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica*” (Oszlak, 1999. Pág. 85).

Desde la óptica neoliberal⁵, la descentralización era vista como una buena forma de quitarle la presión al Estado, generada por la sobrecarga de demandas sociales. En el caso de América Latina se habían disparado a raíz de los procesos de redemocratización, lo cual en última instancia había originado problemas de gobernabilidad y crisis económica.

Las políticas descentralizadas permitían trasladar responsabilidades a gobiernos municipales y a la sociedad civil concebida en términos de mercado. De acuerdo con esta concepción si el Estado, se reducía al mínimo, reduciría sus ineficiencias y rompería con las barreras que lo hace un limitante para la reproducción del capital, saneando así sus problemas más importantes. Así la política es dejada de lado en pos de las soluciones que aportaría el libre juego del mercado.

El planteamiento de la segunda generación de reformas del Estado, es consecuencia de que los mismos organismos internacionales que habían impulsado la primera generación para Latinoamérica, constatan que no fueron redituables en los términos previstos. A principios de los 90's, los problemas de gobernabilidad y desigualdad persistían y las economías no dejaban de ser vulnerables a las variaciones del mercado internacional.

Sonia Fleury (1999) analiza los factores que hacen necesaria la revisión de la receta primaria para América Latina, dentro de ellos determina dos categorías: los factores generales, que responden a problemas económicos, técnicos y políticos; y los regionalmente específicos que son: crisis de gobernabilidad, cambios en los actores, cambios en la arena política, como los más significativos.

Desde su perspectiva, esta segunda generación se avocó al fortalecimiento institucional, lo cual demandó reformas de la administración pública (nuevos modelos de gestión con parámetros de mercado), nueva legislación laboral, reformas tributarias; por otro lado constató la fuerte correspondencia entre el crecimiento económico y la inversión en capital humano, lo cual implicó cambios en la implementación de las políticas sociales (nuevas modalidades de bienestar signadas por tercerizaciones de servicios, etc.). Pero también este proceso demandó una redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, en un contexto de consolidación democrática (Fleury, 1999).

En algunos países la consolidación de las democracias estuvo acompañada de descentralización municipal a instancias de “poder local”. Según Fleury (1999) en pos de la ola descentralizadora se conjugaron dos fenómenos contradictorios, por un lado las expectativas generadas por el proceso de

⁵ Véase Veneziano (2005a)

democratización al desplazar el poder político y el proceso de decisiones hacia el nivel local, y por otro lado, *“la necesidad de reducir los cargos dependientes del nivel central, (...) resultó una estrategia de descentralización a través de la cual se buscó diluir los conflictos distributivos agudizados en el período de crisis, evitando así que fueran canalizados hacia el estado central por parte de los actores organizados a nivel nacional”* (Pág. 63).

La descentralización en la visión conservadora, era vista como una forma de modernización del Estado vía reducción de las *“funciones productivas y redistributivas del Estado y transfiriendo responsabilidades para esas funciones hacia la sociedad civil y el mercado”* (Canel, 2001. Pág. 2).

1.2) LA DESCENTRALIZACIÓN DESDE LA OPTICA DEL PARADIGMA ALTERNATIVO

Fleury (1999), también señala que entrada la década del 90 la discusión acerca de la descentralización cambió, se comenzó a poner más énfasis en la creación de mecanismos, instituciones y relaciones que aseguren el gobierno local. Esto indicaba la trascendencia que este nivel tenía en la configuración de la nueva organización gubernamental, así como también, el cambio que estaba teniendo lugar en la relación Estado – sociedad, gobierno – sociedad local.

Este nuevo paradigma procedió en América Latina, desde partidos de izquierda, que ante la crisis del Estado Social Benefactor, empiezan a poner énfasis en las propuestas que incentivarán la participación ciudadana como mecanismo democratizante. En este sentido la descentralización significó un instrumento capaz de cumplir tal finalidad.

Se estimó que la descentralización sería capaz de generar una “democracia participativa” que pusiera fin a los problemas de gobernabilidad y que además contribuyera a solucionar los problemas de sub – desarrollo que aquejan a la mayoría de las sociedades latinoamericanas. El supuesto básico era que la descentralización participativa cumpliría un doble cometido, por un lado, generaría mayor eficiencia en la asignación de recursos y en la administración de los mismos y a la misma vez, se tomarían las decisiones en base a la participación ciudadana.

Según Coraggio (1988) los argumentos del paradigma alternativo, apuntaban a achicar las distancias entre representante y representado, y que las distintas problemáticas sociales fueran tratadas con el aporte de quienes vivían con ellas.

De acuerdo con Veneziano (2001a) los enfoques alternativos de “democracia de base” o de “autogobierno” local se desarrollan paralelamente a los planteos neoconservadores de pro mercado, aunque respondan a paradigmas opuestos. Estos planteos tienden a coincidir, en su afán de prescindir del Estado y de la política. *“En esta etapa, el péndulo Estado/sociedad se inclina hacia esta última pero con visiones contradictorias ya que un paradigma la entiende como “fuerzas vivas” del mercado y otro como “sectores populares”* (Veneziano, 2001a. Pág. 2).

En la visión de Canel (2001), en el paradigma alternativo la descentralización une ciudadanía con participación democrática y a la vez enfatiza en las responsabilidades sociales de los ciudadanos. Según su

visión para la izquierda los ciudadanos ejercitan su ciudadanía haciendo política en vez de decidir sobre el mercado, y es en este sentido que la descentralización se vuelve un vínculo para fortalecer la democracia.

En síntesis a partir del cuestionamiento acerca del funcionamiento del estado Benefactor en Europa y América Latina surgen reflexiones en la búsqueda de caminos de reformas que eviten el déficit fiscal, generen políticas más eficientes y democraticen la gestión. En esta reflexión se revisan también las formas de relación entre el Estado y la Sociedad Civil (Rivoir, 2000).

La descentralización es considerada un factor clave para favorecer los procesos de desarrollo y democratización. *“En América Latina esto se presenta tanto en el ámbito de los discursos políticos, en los procesos de reforma constitucional y en la reflexión académica”* (Rivoir, 2000, Págs. 2 y 3).

La descentralización, como marcábamos anteriormente, es planteada desde diferentes paradigmas y posiciones ideológicas convergiendo en su defensa, muchas veces desde lugares opuestos, “las derechas y las izquierdas”. Por eso el debate se ha centrado en la conveniencia del achicamiento del Estado por un lado y las ventajas de la eficiencia administrativa y el acercamiento del Estado al ciudadano, por otro. Según Rivoir producto de esto es que se descubre que en América Latina estos procesos han tenido en algunos casos efectos contrarios a los postulados inicialmente. *“En muchos de ellos el proceso se ha reducido a la privatización del patrimonio del Estado. En otros casos, se han desconcentrado funciones sin el respaldo presupuestal y técnico necesario para permitir la autonomía de las instancias descentralizadas, produciéndose de esta forma una profundización de las desigualdades territoriales ya existentes. Esto alerta acerca de la necesidad de analizar cada una de las experiencias en términos de sus cometidos y de la implementación de las políticas concretas y de sus resultados”* (Rivoir, 2000. Pág. 3).

CAPITULO II – DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL: CONCEPTUALIZACIÓN Y PROBLEMÁTICAS

2.1) CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

A los efectos de esta investigación y en el entendido de que descentralización es un concepto multidimensional, se lo entenderá genéricamente como una forma de distribución de poder del centro hacia la periferia. *“La descentralización se refiere a la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial”* (Jordana, 2001. Pág. 13).

Veneziano (2002) señala que el concepto de descentralización puede abordarse desde distintas dimensiones:

- 1) **“Dimensión económico – social”** – refiere a la distribución territorial de recursos productivos. Según la autora en esta distribución intervienen actores tales como el mercado y el Estado, con sus políticas económicas y de desarrollo, así como también con su división político – territorial.

La dimensión económico – social implica transferencia de decisiones sobre la asignación de factores para la producción de bienes públicos (Bica Desteffanis, 2002), implica transferencia de recursos económicos de un centro a la periferia, e involucra a actores económicos, sociales y políticos.

- 2) **“Dimensión política”** – refiere a la distribución territorial de los mecanismos de toma de decisión. Según Veneziano, dentro de esta dimensión encontramos la político–institucional, que se relaciona con la organización político territorial del Estado, estableciendo distintos niveles de gobierno. En este sentido la descentralización implica distribución territorial de cuotas de poder político que pasan a manos de actores locales (políticos y sociales).
- 3) **“Dimensión socio – cultural”** *“se relaciona con la distribución territorial de la población y de sus características socio – culturales: estratos o clases sociales, urbano – rural, nacionalidades, etnias, religiones, etc. Pero hace mención fundamentalmente, a las identidades locales, al sentimiento de pertenencia de la población a un territorio. Esta dimensión se relaciona con la historia y las identidades del país en cuestión”* (Veneziano, 2002. Págs. 1 y 2). En nuestra opinión está fuertemente vinculada a la político – institucional (ya que implica el pasaje de cuotas de poder, cometidos y funciones a las sociedades locales) para poder lograr una mayor coincidencia entre las políticas públicas y las realidades específicas.

La participación en la descentralización, implicaría por un lado, control de los ciudadanos sobre la gestión local y a través de ella sobre la municipal, y como contrapartida generaría en los mismos, responsabilidades, lo cual, según Veneziano, *“implica una cultura cívica⁶ acumulada a lo largo de la historia, como capital social. Este capital nos habla de las redes que se tejen en la sociedad y se corporizan en situaciones horizontales de participación cívica que favorecen el desempeño del gobierno”* (Veneziano, 2001c. Pág. 3), y es en este sentido que el concepto adquiere especial importancia para la acumulación en ciencia política.

De manera que la participación se la entenderá como aquel conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político (o en cada una de las organizaciones políticas), así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura y por lo tanto los valores del sistema de intereses dominantes (Pasquino, 1993).

Esto implica por un lado concebir la participación, como representación político – ciudadana a través de la participación electoral, con instituciones mediadoras como los partidos, con el fin de la conformación del gobierno y, por otro, como representatividad de intereses sociales a través de la participación de los actores sociopolíticos (grupos, organizaciones e individuos) en el diseño e implementación de las políticas públicas e, incluso en el propio proceso de reforma o diseño institucional (Veneziano, 2001b).

⁶ Según Putnam (1996) *“refiere a un patrón de participación y solidaridad social”* (Pág. 97)

2.2) DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN: ¿CUÁL ES SU RELACIÓN?

La construcción del Estado independiente en el siglo XVIII en América del Norte, y el carácter que irá adquiriendo a lo largo del siglo XIX condicionarán tanto a los Estados europeos como a los latinoamericanos. En este contexto uno de los temas más debatidos por los norteamericanos fue como crear una democracia estatal que reuniera los distintos estados de la unión. *“El tema de la centralización o la descentralización del poder político se instala como tema principal de discusión (...)”* (Ternavasio, 1989. Pág. 88).

La discusión acerca de si lo más conveniente era una “república de repúblicas” o una república de Estados confederados se instala en América Latina en el Siglo XIX.

Como plantea Ternavasio (1989), vinculado a este problema emerge en el centro de este proceso el tema de la descentralización asociado a las instituciones locales y municipales. En este sentido, Tocqueville se va a preocupar por el tema de la descentralización municipal y va a plantear que sólo es posible un régimen político democrático basado en el “espíritu de la libertad”, si su fuerza radica en las libertades municipales. Sin instituciones municipales una Nación puede darse un gobierno libre pero carecerá del espíritu de la libertad. Para él, el municipio es la legitimidad del origen de donde nace la virtud democrática y es una lenta asociación de legitimidades semejantes de donde va tomando cuerpo la República Moderna (Ternavasio, 1989).

La argumentación de que los procesos de descentralización a nivel municipal contribuyen a fortalecer la democracia a través del impulso de la participación ciudadana en los asuntos locales, no es nueva y sigue vigente aún hoy. De hecho son argumentos recurrentes de todos los defensores de la descentralización municipal en América Latina, y estuvo muy presente en el discurso electoral del Frente Amplio en 1989.

Tecco (2002) reflexiona que uno de los supuestos principales de este tipo de planteamiento es que la proximidad física contribuye a la formación de identidad comunitaria y al afianzamiento del sistema democrático.

En la misma línea, Coraggio (1988) sostiene que la descentralización tal cual fue pensada, generaría sujetos colectivos, más locales o menos universales y en lo interno más heterogéneos y participativos. Habría menor espacio para movimientos sectoriales y de clase y mayor espacio para los movimientos comunitarios, para movimientos pluriclasistas que abarcarían sectores de distinta posición social, pero que compartiendo condiciones colectivas de vida local, advertirían la necesidad de una acción independiente y de aportar recursos para avanzar en la solución de problemas comunes. Esto no solo generaría nuevos recursos sino que reduciría el espacio y las posibilidades de confrontacionismo, habría más tendencia a la cooperación, a la negociación, a la transacción, al diálogo, al reconocimiento del otro, de sus perspectivas e intereses. Con la descentralización habría, en suma, mejores condiciones para la democracia y por lo tanto la propuesta sería instrumentada en función de la democratización social y política.

Por su parte Jordana (2001) señala que *“los beneficios políticos de la descentralización pueden dar una mayor estabilidad a las estructuras políticas en las nuevas democracias, ya que facilitan por una parte, la responsabilidad de los gobiernos locales y regionales – al dar una mayor visibilidad y responsabilidad a los políticos locales – junto a un mayor control de los ciudadanos sobre éstos; y por otra parte, ayudan a una mejor acomodación política de sociedades con profundas líneas de división geográficas, étnicas o de otro tipo”* (Pág. 5).

Sin lugar a dudas toda la literatura defensora de la descentralización, hace énfasis en que la misma como “ideal” es un mecanismo para la democratización de la gestión municipal, sin embargo también se reconoce que en la práctica muchas veces se han generado, desviaciones y desigualdades en la distribución de recursos, o en las políticas implementadas de acuerdo a la capacidad de gestión de las “localidades”.

Referido a esta cuestión, será muy importante el diseño institucional, en el cual esté enmarcado el proceso de descentralización, ya que eso determinará en muchos sentidos el margen de acción de todos los actores.

2.3) IMPORTANCIA DE LA INGENIERÍA INSTITUCIONAL

La descentralización como acción política hace necesario el montaje de un aparato institucional que le permita funcionar. Las acciones locales pueden reducirse a su fase experimental y no conocer nunca la fase de institucionalización, para consolidar una experiencia avanzada será necesario optar a una altura determinada por la adopción de formas institucionales existentes o inventadas (Arocena, 1988). Decíamos anteriormente, en función de la definición de descentralización que implica transferencia de poder desde el centro a organismos locales, lo cual obliga a una clara definición institucional y un efectivo traspaso de recursos, tanto económicos, como sociales y políticos.

Borja (1987a) plantea, que uno de los principales objetivos de las políticas de descentralización es facilitar la participación ciudadana en los temas cotidianos de la gestión pública generando nuevos espacios para la iniciativa y la organización de la sociedad civil. Para eso propone como una de las fases de la descentralización la elaboración de un modelo político distrital, basado en la elección directa y la potenciación de los mecanismos de participación ciudadana en la medida en que se considera clave la cuestión electiva para el progreso de la descentralización. El avance del proceso de descentralización política y social será un factor de carácter general, en tanto la atribución de funciones decisorias a los distritos como recursos para ejercerlas, es decir la elaboración, reglamentación, toma de decisiones, ejecución y gestión de las políticas más generales, serían el factor específico.

En su concepción, la descentralización como factor democratizante de la sociedad necesita instituciones conformadas por los ciudadanos, que tengan cierta autonomía, cierta capacidad de decisión, pero que sin embargo estén conectadas y coordinando políticas con el centro (Borja citado por Aguirre e Iens, en De Sierra (comp.), 1992. Pág. 32 y 33).

Para Arocena (1988), en todo caso ésta búsqueda de formas institucionales pertinentes debe de ser capaz de responder a ciertas exigencias que parecen evidentes. En primer lugar, estas instituciones deben de favorecer al encuentro horizontal entre una pluralidad de actores locales. En segundo lugar, deben enraizarse en los contenidos específicos de cada experiencia local colectiva; en otras palabras la naturaleza compleja de las instituciones debería permitir la expresión de particularismos y diferencias. En tercer lugar, deben de impulsar la movilización del conjunto de los actores locales, fomentando la multiplicación de la iniciativa en todos los terrenos de la sociedad local. En cuarto lugar, deben ser el instrumento que permita la recuperación del sistema de decisión para los actores locales en todas aquellas áreas que tienen que ver con el desarrollo de la comunidad.

Su reflexión acerca de lo que sería saludable que tuvieran los procesos de descentralización en materia institucional es la siguiente: *“las políticas descentralizadoras tendrán efectos reales sobre el modo de ordenamiento del territorio si logran articularse con iniciativas locales de carácter inter – institucional. La descentralización vertical realizada desde el centro del sistema, necesita de los procesos localmente generados de reconstrucción de la dimensión local. A su vez las iniciativas horizontales tienen más posibilidades de desarrollo si se modifica el marco general del sistema político – administrativo territorial. También en este caso la interacción entre ambas dinámicas es la única garantía del éxito de un proceso descentralizador que pretenda efectivamente aumentar las autonomías regionales y locales* (Arocena, 1989. Pág. 55). Vemos en esta cita la importancia del capital social en los proceso de descentralización.

Acerca del efectivo funcionamiento de las instituciones de la descentralización municipal Nuria Cunill (1995) sostiene que en el ámbito local, los órganos de gobierno tienden a replicar las mismas relaciones patrimoniales o clientelares que se tienden a suscitar en el ámbito central, y además habitualmente las principales decisiones que afectan a la vida local no se circunscriben a su ámbito.

Por tanto, *“aún existiendo materias sobre las que decidir – condición no siempre satisfecha, dada la debilidad de muchos procesos de transferencia de competencias y sobre todo, de movilización de recursos para ejercerlas – lo que evidencia la experiencia ya acumulada es que pueden producirse serios sesgos si no se problematiza sobre la propia conformación de los aparatos gubernamentales a nivel local”* (Cunill, 1995. Pág. 8). Pero también, si no se tienen en cuenta las interrelaciones entre los distintos niveles de gobierno, tanto como la necesaria intersectorialidad en el abordaje de los fenómenos, al establecer mecanismos de participación ciudadana asociados a los procesos de descentralización (Cunill, 1995).

3.1) LA CIUDAD COMO ESCENARIO PROPICIO PARA LA PARTICIPACIÓN

Desde los tiempos de Aristóteles, la ciudad (polis) era el lugar idóneo para el ejercicio de la ciudadanía, la democracia sólo tenía sentido y funcionaba en ella. Todavía hoy convivimos con visiones similares, que le atribuyen a la ciudad (y a lo local), el ser el lugar más adecuado para el efectivo ejercicio de la ciudadanía y la participación activa en el gobierno.

Una de esas visiones es la de Jordi Borja (2002), que concuerda con Lechner (1998) en que el ámbito local puede ser un espacio propicio para la construcción de ciudadanía, pero que esta cuestión hace necesario repensar la relación de la sociedad con el Estado y como eso se traducirá en instituciones y estilos políticos.

En opinión del primero de los autores mencionado, la calidad del espacio público es hoy una condición principal para la adquisición de prácticas participativas, ya que cumple funciones urbanísticas, socio – culturales y políticas. En el ámbito del barrio el espacio público es a la vez el lugar de la vida social y de relación entre elementos construidos, con sus poblaciones y actividades. La ciudad cumple la función de dar continuidad urbanística y de proporcionar una imagen de identidad.

El espacio público es el espacio de la convivencia y la tolerancia, pero también de la diferencia y del conflicto. Es en el espacio local que los valores, las lenguas, las culturas se encuentran, pueden convivir y relacionarse. Los derechos culturales de los ciudadanos tienen que garantizar tanto la preservación y el desarrollo de las identidades originarias, como las relaciones entre ellas (Borja, 2002).

De manera que a grandes rasgos éste es un planteamiento que la ciudadanía, y más que la ciudadanía la participación de los ciudadanos en los ámbitos dedicados a ello, está fuertemente condicionada por la ciudad, por el barrio, por lo local. La identificación de las personas con el espacio local, supone la construcción colectiva de la ciudad y la convivencia e integración en la diversidad. Esto en nuestra opinión va a depender fuertemente de la acumulación histórica de capital social, que dicha sociedad tenga. Porque la participación, como señalábamos anteriormente tiene que basarse en una ciudadanía activa y en la existencia de una red densa de organizaciones corporativas (sectoriales), así como también de locales o socio – territoriales.

En general, en los últimos años el nuevo tejido social ha perdido fuerza en la organización de base territorial, dando lugar a la aparición de nuevas modalidades entre las que se destacan instancias de tipo de redes cuyos hilos conductores radican en determinados temas de interés más allá de la proximidad física o no de los colectivos (IMM, 2001).

Sin embargo por otro lado, el contradictorio proceso cultural ha debilitado la dimensión nacional, permitiendo el fortalecimiento de otras escalas culturales, como son las temáticas pero también en alguna medida las identidades locales y la comunidad lingüística como ámbito más amplio de comunicación y entendimiento entre las sociedades.

Pero ante todo el problema mayor es que hoy frecuentemente coexisten en el mismo territorio, excluidos e incluidos con el agravante de que los primeros nunca podrán incorporarse a la realidad de los otros (IMM, 2001). Las ciudades son hoy escenarios donde conviven, muchas veces bajo la proximidad física, la indigencia y los máximos niveles de riqueza.

Lo característico de las sociedades posmodernas es la reconstrucción del imaginario social; la subjetividad ha pasado a expresarse a través de una nueva sensibilidad lo cual significa un gran cambio en la comunicación, se interpreta socialmente lo que se percibe de manera diferente (Lechner, 1998). La promoción y el aliento de la participación no pueden soslayar estas nuevas circunstancias. Cualquier propuesta de participación que intente ser exitosa tendrá que adecuar la comunicación en los términos en como hoy se despliegan los nuevos códigos culturales.

De lo contrario los objetivos de las políticas no serán comprendidos ni menos aún conocidos. La realidad de la participación en el presente y en especial las posibilidades de su desarrollo en sentidos alternativos debe de tener en cuenta las transformaciones en curso que se expresan en las relaciones laborales, las estructuras familiares y los nuevos referentes comunitarios, los cuales se han estructurado por formas nuevas de construir la subjetividad desde dispositivos de la cultura “mass – mediática”, constituyendo todo ello un nuevo cuadro de situación insoslayable para cualquier tipo de implementación de política o análisis que se quiera emprender (IMM, 2001).

Según Lechner (1998) vivimos en tiempos en los cuales los ciudadanos valoran la libertad y postulan la democracia, pero simultáneamente tienden a delegar en las autoridades constituidas la resolución de los asuntos que hacen a sus necesidades.

Con lo cual la participación ciudadana parece hacerse cada vez más tenue y los Estados que pretendan gestionar una parte suya a través de la participación ciudadana, tendrán que tener en cuenta el tejido asociativo del territorio en que se encuentre. Y por otro lado, idear un sistema institucional que realmente tenga peso en la toma de decisiones, de forma de generar estímulos para el involucramiento en temas públicos.

CAPITULO IV – DESCENTRALIZACIÓN Y CAPITAL SOCIAL: UNA APROXIMACIÓN A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

4.1) LA PARTICIPACIÓN EN LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización, depende en buena medida del diseño institucional en el cual se encuentra enmarcado el proceso, pero también se encuentra en una relación de dependencia con la participación ciudadana. Partiendo de la base de que por definición la descentralización es traspaso de poder desde el centro a la periferia, se puede afirmar que sin participación ciudadana la descentralización tiene pocas o ninguna posibilidad de tener éxito democratizante.

La participación tiene un vínculo directo con el binomio ciudadano – ciudad, y como se señalaba anteriormente es la posibilidad que tienen los ciudadanos de influir en la toma de decisiones políticas. Las decisiones políticas con participación ciudadana derivan de un proceso político que refleja distintas intencionalidades, involucra distintas decisiones y operadores⁷.

Para Tocqueville la participación en el espacio municipal era fundamental para el fortalecimiento de la democracia. A nivel municipal el ciudadano podía efectivamente participar, ejercer la democracia y ser verdaderamente libre. En la misma línea se pronunció Shumpeter (1984) a principios del siglo XX planteando que efectivamente el espacio local es el idóneo para el ejercicio de la ciudadanía, pero no obstante eso, creía que la mayoría de los miembros de la sociedad “preferiría morir” a participar de tales problemáticas. Admite, sin embargo, que la participación ciudadana en los asuntos locales sería muy importante para el funcionamiento de la democracia (Pág. 333).

Esto nos ubica en la pregunta central de la discusión, ¿Qué factores explican la participación ciudadana en los asuntos públicos?

Una de las teorías que ha tomado postura acerca del tema es la de la elección racional (*rational choice*), la cual esboza que los ciudadanos participan en función de intereses particulares. Se afirma que el ciudadano busca los medios que le permitan satisfacer sus intereses individuales de modo que el colectivo sería un medio para lograr un fin particular. La participación es, en esta concepción, meramente instrumental.

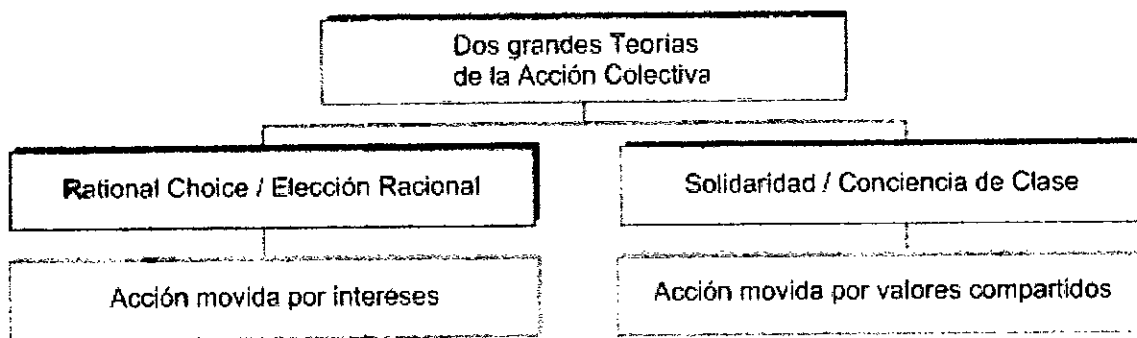
Para Olson, “*el individuo racional en el grupo numeroso, en un contexto socio – político no estará dispuesto a realizar ningún sacrificio para conseguir los objetivos que comparte con otros. No se puede, pues, asumir que los grupos numerosos se organizaran con el objetivo de lograr el bien común. Sólo cuando los grupos son pequeños o cuando son tan afortunados que disponen de una fuente independiente de beneficios selectivos, se organizaran para conseguir sus objetivos*” (Olson 1965, citado por Pasquino, 1993, Pág. 192).

Según Pasquino, Olson, toca tres aspectos muy significativos como son las motivaciones, la relación entre acción individual y acción de grupo y la naturaleza y la importancia de los beneficios y los incentivos individuales o colectivos. Sin embargo parece difícil pensar que las acciones de grupo están movidas meramente por sumatoria de intereses individuales.

Otra teoría es la de la lógica de pertenencia o de solidaridad identitaria, esbozada por Pizzorno (1988), el cual sostiene que es la conciencia de clase promueve la participación socio – política y la participación acrecienta la conciencia de clase. “*La conciencia de clase como variable explicativa del grado de participación se define e interpreta mejor como la capacidad de las organizaciones de infundir solidaridad y de crear identidad en sectores sociales que participen de experiencias socio – económicas y culturales similares*” (Pizzorno, 1966 citado por Pasquino, 1993. Pág. 188).

⁷ Véase Tesis Final de Grado, de Bica Desteffanis, 2002.

ESQUEMA 1



En este trabajo se pretende sostener que la acción colectiva es influida por una combinación de ambas. La participación de los individuos en la toma de decisiones públicas responde, por un lado a sus intereses, según postula Olson (1992), pero también, ejercerá influencia la solidaridad, la confianza en las normas compartidas, los sentimientos identitarios.

Putnam (1996) afirma que la participación es la consecuencia de que *“los ciudadanos buscan lo que Tocqueville llamaba interés propio correctamente entendido, esto es los intereses propios definidos en el contexto de las necesidades públicas generales, los intereses propios sensibles a los intereses de los otros”* (Pág. 102). En este sentido, es el capital social un buen concepto para dar cuenta de esta realidad. El capital social se ha definido de diferentes maneras sin embargo todas las visiones coinciden en entenderlo como *“el conjunto de relaciones sociales, como un recurso de las personas, los grupos y las colectividades en sus relaciones sociales, con un acento puesto, en las redes de asociatividad de las personas y de los grupos”* (CEPAL, 2002. Pág. 14). Todas las definiciones también concuerdan en que el capital social es la capacidad de movilizar recursos, por parte de un colectivo en pos de un objetivo en común.

Un referente ineludible en cualquier discusión acerca del concepto de capital social es el, ya citado, politólogo norteamericano Robert Putnam, quien lo considera desde una perspectiva socio – cultural. El mismo, es definido por el autor como: *“las características de la organización social, como por ejemplo redes, normas y confianza, que facilitan la cooperación y la coordinación en beneficio mutuo (...) Trabajar juntos es más sencillo en una comunidad bendecida con una reserva sustancial de capital social”* (Putnam, 2001. Pág. 90).

Según el autor la existencia de éste, facilita la cooperación colectiva en pos de un propósito común. Es por eso que las organizaciones y la confianza interpersonal, cuando prevalecen normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico, generan eficiencia y eficacia en la acción colectiva.

Este capital se basa en las redes voluntarias y en las normas que existen dentro de estas redes cívicas. Estas son las redes organizadas horizontalmente y que cuentan con la participación de diferentes grupos sociales que constituyen las formas de asociacionismo fundamental para la facilitación y fortalecimiento del capital social (Putnam 1995, citado por Lundwall, 2003).

Como señaláramos anteriormente su conceptualización del capital social, parte de una visión socio – cultural del mismo, basado en un estudio comparado entre el norte y sur de Italia, que se centró en las instituciones públicas y el grado de participación ciudadana (votaciones, lectura de diarios, pertenencia a instituciones y clubes). En dicho estudio constata que en el Norte donde la sociedad tenía una larga tradición de participación ciudadana y un buen stock de capital social, había mayor desarrollo de actividades cooperativas para el bien común y mayor desarrollo democrático. Una cuestión muy importante que muestra, es como en estas sociedades los líderes son más o menos honestos y están comprometidos con la igualdad. Las redes sociales y políticas están organizadas horizontalmente, de manera que estas comunidades cívicas valoran la solidaridad, la participación cívica y la integridad (Putnam, 2001).

Señala la existencia de capital social como una condición del “*buen gobierno*”, porque además de fomentar “*robustas normas de reciprocidad generalizada*”, facilitan la “*coordinación y la comunicación (...) amplifican la información*” entre los individuos pasibles de confianza e “*incorporan éxitos de colaboración, que pueden servir como modelos culturales para una colaboración futura*” (Putnam, 2001. Págs. 93 y 94). Y allí, según el autor, la democracia funciona.

Otro referente inevitable es James Coleman (CEPAL, 2002), quien tiene una visión del capital social, más amplia que la de Putnam, ya que en su concepción incluye a las organizaciones verticales (incluso empresas privadas). Define el capital social por su función, es “*una variedad de entidades distintas con dos elementos en común: todas ellas contienen alguna dimensión de las estructuras sociales y todas ellas facilitan ciertas acciones de los actores – bien personas, bien actores corporativos – dentro de la estructura. Al igual que otras formas de capital, el capital social es productivo, haciendo posible la consecución de determinados fines inalcanzables sin él. Al igual que el capital físico y capital humano, el capital social no es completamente fungible pero puede ser específico de ciertas actividades. Una forma dada de capital social que resulta valiosa para facilitar determinadas acciones puede ser inservible o incluso perjudicial para otras*” (Coleman, 2001. Pág. 51).

Kliksberg, por su parte, define el capital social como las normas y redes que facilitan la acción colectiva y contribuyen al beneficio común (CEPAL, 2002. Pág. 16). El autor señala que si bien el debate epistemológico, aun no ha llegado a establecer un acuerdo que lo legitimen metodológicamente, la importancia en el establecimiento de redes de confianza y cooperación social, es un elemento común a todas las consideraciones de capital social.

Para Lechner, capital social, es el conjunto de relaciones informales de confianza y cooperación (familia vecindario, colegas), asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo, y marco institucional normativo y valórico, de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico. “*Por asociatividad se entiende la organización voluntaria y no remunerada de individuos o grupos que establecen un vínculo explícito con el fin de conseguir un objetivo común*” (CEPAL, 2002. Pág. 15).

Con todo esto, se puede señalar que el concepto de capital social es abordable desde dos ejes principales, por un lado *“como la capacidad específica de movilizar recursos por parte de un grupo”*, y por otro lado, *“como la disponibilidad de redes de relaciones sociales”*. Entonces *“el capital social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociados que radican en las redes sociales a las que tiene acceso los miembros del grupo”* (CEPAL, 2002. Págs. 16 y 17).

En síntesis el capital social, es un concepto que hace referencia a la participación en las organizaciones sociales y a través de ellas en las instituciones públicas, refiere también a la confianza en las normas y a la confianza interpersonal que un colectivo tiene, así como también la pertenencia al conjunto de redes formales e informales que facilitan la cooperación para consecución de objetivos comunes, por parte de un colectivo. Es por eso que un eje central de la descentralización para que sea participativa es la voluntad política de compartir el poder, y la creación de mecanismos genuinos de participación que generen las condiciones necesarias para acumular capital social.

Como fue mencionado en páginas anteriores, la participación en la descentralización implicaría por un lado, control de los ciudadanos sobre la gestión municipal y como contrapartida generaría en los mismos, responsabilidades, esto último, según Veneziano, *“implica una cultura cívica acumulada a lo largo de la historia, como capital social. Este capital nos habla de las redes que se tejen en la sociedad y se corporizan en situaciones horizontales de participación cívica que favorecen el desempeño del gobierno”* (Veneziano, 2001c, Pág. 3).

4.2) ¿CUÁL ES EL VÍNCULO DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL Y EL CAPITAL SOCIAL?

Al plantearnos cual es el vínculo entre capital social y descentralización, en principio tenemos que decir que parecen tener alguna asociación importante, ya que es en el contexto del ámbito local donde el capital social se genera con mayor frecuencia.

Muchos autores sostienen que el capital social tiene como uno de sus requisitos básicos, la proximidad física, ya que implica interacción social de los distintos actores individuales o colectivos. Funciona esencialmente con una lógica de abajo hacia arriba, por lo tanto, en el ámbito local tiene la potencialidad de mejorar la democracia local y los procesos de descentralización.

El capital social puede ser bien aprovechado en las comunidades barriales, o zonales, que son los lugares donde los vecinos pueden tener una cultura cívica compartida, compromiso con una causa cercana cuyos resultados son “palpables”. Los vecinos suelen acercarse a organizaciones sociales próximas a su barrio y así comienza la interacción que da lugar a redes más complejas.

Anteriormente señalábamos que la descentralización consiste en transferencia de funciones, responsabilidades y recursos de poder de un centro a la periferia. Es por esto que la descentralización municipal cuando es participativa – que implica transferencia hacia organismos locales de

responsabilidades y recursos para la propuesta e implementación de políticas – se encuentra fuertemente vinculada a la disposición de los ciudadanos a participar.

Para ello que es necesario un efectivo traspaso de poder para la toma de decisiones, es por eso que el **diseño institucional** que adopta la descentralización cobrará una importancia central. Es preciso crear mecanismos genuinos de participación que generen las condiciones necesarias para acumular capital social.

En este sentido el Estado conserva su protagonismo en la constitución y articulación de sujetos colectivos, por medio de la formulación participativa de proyectos de inversión social financiados con recursos públicos, que han servido para establecer un vínculo entre el Estado y las organizaciones sociales tanto en la definición de algunas prioridades de inversión local, como en el modo de intervención de los poderes públicos (Díaz-Albertini Figueras, 2003).

Pero también como uno de los fundamentos teóricos del proceso de descentralización se encuentra en el logro de la asignación eficiente de los recursos públicos a través de la participación de los ciudadanos en las decisiones del Estado, Arocena (1989) señala que entonces se hace necesario una **reforma político – administrativa**, que modifique realmente el sistema centralizado de poder. Y para que ello sea redituable debe de existir un **tejido social denso a nivel local**. Una sociedad con buen stock de capital social acumulado. De manera que entre descentralización y capital social es preciso que el propio proceso vaya generando una retroalimentación continua.

Otros elementos facilitadores de la participación en la descentralización, que se vinculan con el concepto de capital social, son las normas y las redes de compromiso cívico, igualmente la confianza interpersonal y en las instituciones (todos componentes del capital social).

La **confianza** (tanto institucional, como interpersonal) permitirá en el ámbito local la optimización de las discusiones para la toma de decisiones, así como también la capacidad de control y de rendiciones de cuentas de unos vecinos a otros. Por otra parte, logra un mejoramiento en la circulación de información dentro de un colectivo, este último elemento en nuestra opinión es central para el buen funcionamiento de cualquier política y refuerza la democracia.

Según el informe del PNUD 2004, donde las instituciones políticas y la política pública se basen en **normas comunes** y haya mucha confianza institucional e interpersonal y una amplia gama de redes, las instituciones se reforzarán y el capital social contribuirá al aumento de la legitimidad y la credibilidad. En una sociedad en donde el nivel de capital social es alto existe una mayor interacción y confianza que estimulan la ciudadanía activa y participativa, como también las interacciones entre distintos grupos sociales y el gobierno, con el resultado de que aumenta la voluntad y confianza hacia la administración pública (PNUD, 2004).

En contrapartida en una sociedad con poca confianza de los miembros entre sí, es más difícil generar, una acción conjunta. La desconfianza, además, impacta negativamente en la cooperación y articulación de intereses para la toma de decisiones, la coordinación y la ejecución de un proyecto o una política pública.

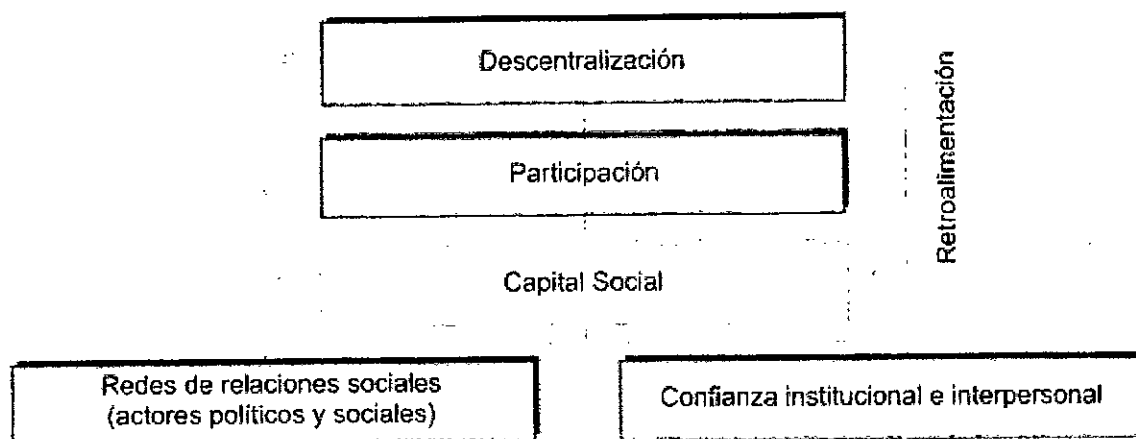
Interesa señalar también que las **redes sociales** como otra dimensión del capital social son agentes facilitadores de la provisión de políticas a nivel local. “*Se entiende por redes sociales aquellas estructuras de sociabilidad a través de las cuales circulan bienes materiales y simbólicos entre personas más o menos distantes*” (Díaz-Albertini Figueras, 2003. Pág. 325). Las redes sociales operan como uno de los recursos básicos de supervivencia de familias en condiciones de pobreza. Son también uno de los mecanismos más importantes de movilidad social y aprovechamiento de oportunidades (Ídem. Pág. 325).

En suma “*la existencia del capital social en una determinada sociedad facilita la cooperación, incrementando las posibilidades de la acción colectiva para alcanzar metas comunes, como por ejemplo para lograr la buena provisión de servicios descentralizados o el desarrollo económico de una zona o región*” (Lundwall, 2003. Pág. 7).

Un ejemplo de gestión municipal participativa exitosa, que pone su capital social en acción, es el Presupuesto Participativo de Porto Alegre⁸. El mismo es articulado de abajo hacia arriba para ser finalmente evaluado de manera consensuada por el Consejo Municipal. Según Kliksberg (1999) esta experiencia, en conjunto con otras de la región, demostró la importancia de promover y estimular las fuerzas latentes en los grupos sociales capaces de generar formas de capital no tradicional, basado en la cooperación, la confianza, la conducta cívica solidaria y el bienestar general. Por otra parte señala que estas experiencias adoptaron un diseño organizativo no tradicional ni jerárquico, sino más bien comunitario y horizontal que facilitó la generación de sentimientos de pertenencia e integración social. Esta cuestión pone de manifiesto que si bien una parte importante de la utilización del capital social para el desarrollo de políticas de descentralización exitosas, tiene que ver con cuestiones de corte más cultural o de identificación con lo local, otra parte esencial es un diseño institucional con una lógica horizontal – territorial. Que permita además, a las distintas comunidades integrarse en la diversidad y articular políticas micro (localidad, barrio) en un nivel más macro (ciudad).

⁸ Según Kliksberg, este proceso se inició en 1989, en ese momento la ciudad fue dividida en 16 regiones, cada una de ellas con la capacidad de fijarse prioridades y analizar cifras de ejecución y estimaciones presupuestarias. Luego estos acuerdos eran compatibilizados con cada otro interés regional y con los grandes temas de preocupación urbana a nivel regional y global. Véase Kliksberg, 1999.

ESQUEMA 2



Cabe destacar que este trabajo se va a ocupar de la parte del capital social que refiere a la asociatividad, tal cual la define Putnam (1996, 2001) y recoge Lechner (1998), como la organización voluntaria y no remunerada de individuos o grupos que establecen un vínculo explícito con el fin de conseguir un objetivo común. Dentro de ellas entran todas las organizaciones sociales y las ONG's, que sobre todo en América Latina cumplen funciones sociales muy importantes ya que en general los pobres están desconectados de las principales redes de oportunidades (Díaz – Albertini Figueras, 2003).

En síntesis de lo expuesto hasta ahora se extrae que el capital social utilizado de manera positiva, acompañado de un diseño institucional, que genere estímulos a la participación ciudadana en la gestión pública, es un agente facilitador para la misma⁹. Sin embargo hay que señalar, que el capital social también tiene la potencialidad de ser utilizado negativamente, además existen formas de capital social negativo, estas últimas son predatorias hacia fuera del colectivo.

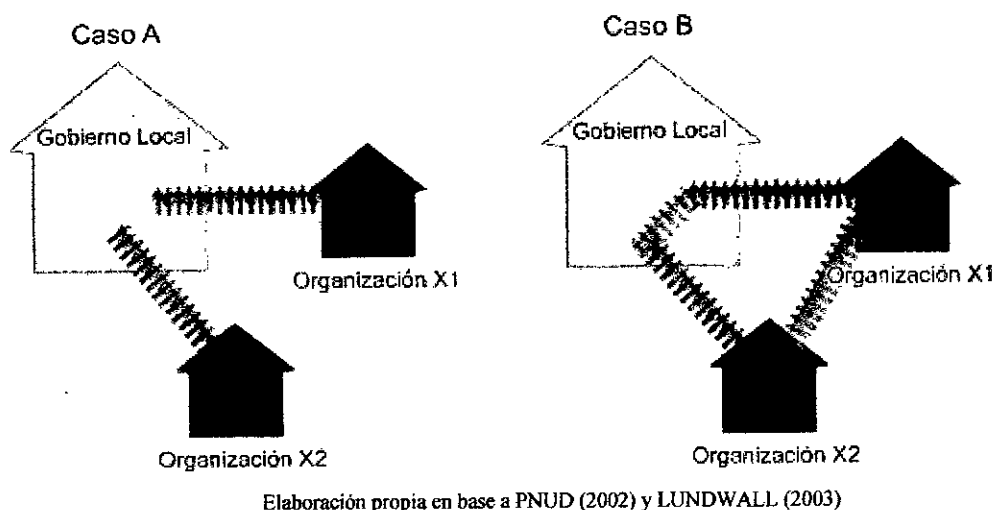
4.3) USOS NEGATIVOS Y CAPITAL SOCIAL NEGATIVO

Varios autores¹⁰ han señalado que las redes horizontales son un componente esencial para la configuración de un “buen gobierno”. Estas redes asociativas son muy importantes, para la igualdad de los miembros de la sociedad local, para la identidad grupal y para dar sentido a las acciones en conjunto. Pero la utilización del capital social también puede llevar a desempeños distintos (desiguales) de los gobiernos locales. Y como la descentralización genera instancias horizontales de poder para que los ciudadanos participen, sea individualmente o a través de organizaciones sociales, puede pasar que si los vínculos horizontales no rompen con algunas divisiones sociales, tales como de clase, religiones, etnias, regionales, etc., los mismos pueden ser usados de manera excluyente. En este sentido, puede preguntarse si el capital social es más un bien reservado a ciertos grupos que un bien común.

⁹ Este trabajo no se ocupará de la discusión acerca de si el capital social (como asociatividad) tiene potencial para el abatimiento de niveles de desigualdad o promoción del desarrollo. Se ocupará de la influencia del stock de capital social en los procesos de descentralización participativa.

¹⁰ Veneziano, 2005a; Putnam, 2001.

ESQUEMA 3



El esquema ilustra dos situaciones, en el caso A existe un gobierno local con su diseño institucional, la Organización Social X1 se vincula a través de sus miembros con el gobierno local, pero no se integra con el resto de las organizaciones sociales, lo mismo sucede con la Organización Social X2. Al no articularse cada grupo está reservando el capital social para los miembros de su organización, buscar su bienestar colectivo y no se integran al resto del sistema. Este tipo de capital social no es negativo, pero es utilizado negativamente, porque si bien no llegan a utilizarlo en perjuicio del resto de la sociedad, no se integran a la misma y restringen sus acciones colectivas a intereses concretos del grupo.

En el caso B, se ilustra otro gobierno local con el mismo diseño institucional, pero evidencia a las organizaciones sociales interactuando con el mismo, y entre ellas en un claro entrelazamiento a favor del “bien común local, no organizacional”.

Según Portes (1999, citado por CEPAL, 2002. Pág. 20) los procesos a los que alude el capital social son de “dos filos”, ya que por un lado, los lazos sociales pueden provocar, un mayor control sobre las conductas díscolas y proporcionar un acceso privilegiado a los recursos, sin embargo, por otro lado, pueden restringir las libertades individuales¹¹ y vedar a los extraños el acceso a los mismos recursos mediante preferencias particularistas.

Sin embargo el capital social utilizado positivamente también puede generar desigualdades territoriales muy importantes dentro de una misma ciudad. Por ejemplo, puede que en una zona con abundante stock de capital social, la gente se sienta incentivada a participar en las discusiones y ejecuciones de proyectos colectivos, mejorando la gestión y democratizándola. Y puede suceder que en otra zona, con menos arraigo de “cultura cívica”, no se logren los propósitos necesarios por falta de participación o descoordinación en las políticas (a causa de restricciones en la circulación de información), o ineficiencia en la asignación de recursos, etc. En estos casos ya no se trata de capital social utilizado negativamente, sino que se trata de distintas capacidades de presión de los diferentes grupos.

¹¹ Según Putnam (2002) esta ha sido la objeción liberal clásica, el planteo de que los lazos comunitarios coartan la libertad y estimulan la intolerancia. (Pág. 475)

Incluso los problemas de clientelismo pueden estar enmarcados en sociedades con un nivel de capital social considerable, que sin embargo cada individuo usa estratégicamente para conseguir algún favor político. En este caso ya nos instalamos dentro de las prácticas denominadas en si mismas capital social negativo, porque refieren a conductas predatorias para el resto de la sociedad.

Dentro de la misma categoría aparece el capital social que se utiliza para fines ilícitos. En un colectivo pequeño, donde los miembros gocen de confianza interpersonal y redes de vinculación, pueden verse tentados a unirse para delinquir. De hecho más de una vez se ha señalado que los grupos mafiosos gozan de un buen cúmulo de capital social, así como también los círculos de prostitución y apuestas y las bandas juveniles.

En síntesis en este apartado se intentó dar cuenta de la diferencia entre:

- 1) El capital social utilizado negativamente – grupos cerrados que lo utilizan sólo en beneficio de los miembros del grupo, dejando de lado cualquier aspecto referente a la sociedad local.
- 2) El riesgo que en algunas regiones la utilización positiva del capital social puede encerrar. Esto es la generación de desigualdades territoriales en los proyectos que involucran el uso del mismo, continuando y ahondando tendencias anteriores.
- 3) El capital social negativo, que supone conductas prejuiciosas a la sociedad en su conjunto. Dentro de esta categoría se sitúan todos los tipos de capital social que involucran conductas delictivas o predatorias antes mencionadas.

El capital social puede conllevar a desigualdades sociales, territoriales o hasta conductas perversas o delictivas. Puede suceder que las normas y redes que sirven a algunos grupos pueden ser un impedimento para otros, sobre todo si las normas son discriminatorias o las redes socialmente segregadas (Putnam, 2002. Pág. 485). *“El reconocimiento de la importancia del capital social para el sostenimiento de la vida comunitaria no nos exime de preocuparnos por como se define esa comunidad: quien pertenece a ella, y por tanto se beneficia del capital social y quien está fuera y no obtiene ningún provecho”* (Putnam, 2002. Pág. 485).

De manera que la utilización del capital social logre resultados positivos o negativos, depende de que sean reales organizaciones horizontales con democracia interna, que no reproduzcan vínculos discriminatorios, de que los fines de las redes no reproduzcan particularismos, no sean excluyentes (esto es que no vedan las libertades de sus miembros) y no contengan objetivos predatorios.

5.1) EL PROCESO A NIVEL DEPARTAMENTAL

Señalaba al principio que las políticas descentralizadoras en Uruguay comienzan a principios de los 90's. Luego del triunfo de la izquierda a nivel municipal, en el departamento de Montevideo, se pone en marcha un proyecto de descentralización participativa. Con el adicional de que el intendente Tabaré Vázquez (Frente Amplio), se enfrentó con la difícil tarea de coexistir con un gobierno nacional de otro "signo". La elección nacional la había ganado L. A. Lacalle candidato del partido Nacional, perteneciente al ala conservadora de éste, que se opuso a la propuesta de descentralización municipal.

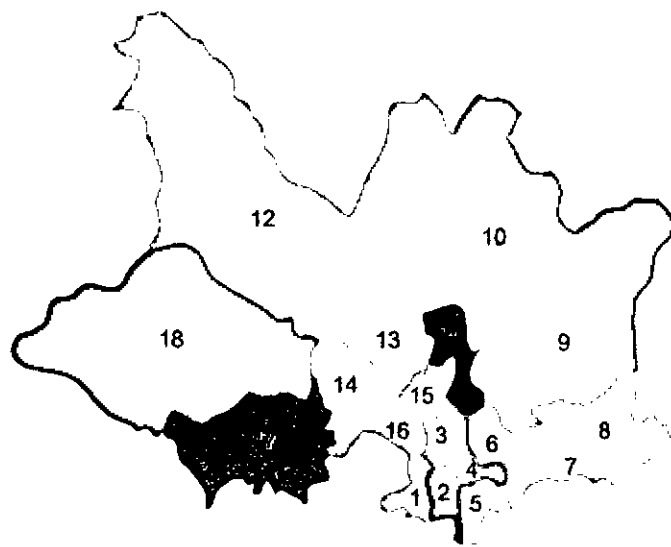
Contra todas las oposiciones que se hicieron sentir las autoridades municipales de Montevideo, pusieron en marcha el proyecto, que había sido el pilar más importante del discurso de la campaña electoral de 1989. El mismo perseguía dos objetivos principales: por un lado promover la participación ciudadana en la cuestión local, y por otro, mejorar la gestión administrativa haciéndola más eficiente y eficaz. Desde nuestra perspectiva, en el discurso pre – electoral se puso más énfasis al primer objetivo mencionado, pues la descentralización era "promocionada" como la ampliación de la democracia, como una política con capacidad de contemplar los requerimientos de "todos los ciudadanos montevideanos". Esto mostró en principio, la voluntad política de compartir el poder, de pasar a un modelo de gobierno participativo. Cambiando también en ese sentido la forma de gestión municipal, todo lo cual demandaba un cambio en la cultura política, en "la forma de hacer las políticas" a nivel local y a nivel municipal. Un cambio¹² de magnitudes considerables que tenía que ver con cambiar la forma histórica de hacer política y políticas a nivel municipal en el Uruguay, pasando de una lógica sectorial – vertical a una horizontal territorial, y de una político – partidaria, exclusivamente, a una participativa.

Sin embargo al no menor problema de tener que convivir con un gobierno nacional de un partido opositor, el gobierno municipal también se encontró con la dificultad de que "*existían fuertes limitaciones constitucionales y un vacío en la legislación municipal y durante largo tiempo no se tuvo una normativa acorde a los cambios que se querían implantar en la gestión local*" (Rivoir, 2000. Pág. 4). A esto se sumaba la confusión conceptual que mencionábamos anteriormente, en la cual el gobierno municipal usaba indistintamente los términos descentralización, democratización, co – gobierno, etc., generando confusiones acerca de lo que efectivamente significaba un proceso descentralizador y que características tendría éste en particular.

¹² Las dos últimas décadas de la política latinoamericana, parece haber sufrido grandes cambios. A las reformas del Estado ya mencionadas se suma, cambios importantes en lo que respecta a los actores políticos. En varios países proliferan "nuevos actores políticos" encargándose de la representación de los ciudadanos, tales como ONG's, diversos movimientos sociales, culturales, étnicos, lingüísticos, regionales, locales, etc. Así como también nuevas agrupaciones políticas que desafían los partidos tradicionales (*partidos desafiantes*).

La primera medida del gobierno municipal (1990), fue división de la ciudad en 18 zonas en cada una de las cuales se instaló un Centro Comunal Zonal (CCZ).

MAPA 1



División territorial del Departamento en 18 zonas

En 1992 se inicia una ronda de consultas con los principales actores locales, denominada “Montevideo Foro” en las cuales se discuten las modalidades de participación ciudadana. De estas discusiones surgen en 1993 las Juntas Locales (JL) y los Consejos Vecinales (CV), con lo cual comienza lo que sería la otra parte del proceso, es decir su institucionalización.

Esta nueva realidad institucional estaba compuesta por tres organismos: la JL, organismo de representación político partidaria, compuesta por cinco ediles, designados por el Intendente, y cuyas funciones principales eran actuar como órgano de contralor y dirección de los planes zonales. *“Tienen la responsabilidad de dirigir la gestión en la zona de su competencia en subordinación con el intendente, por intermedio del Departamento de Descentralización, con competencias legales y reglamentariamente transferidas”* (Masdeu, 2002. Pág. 2).

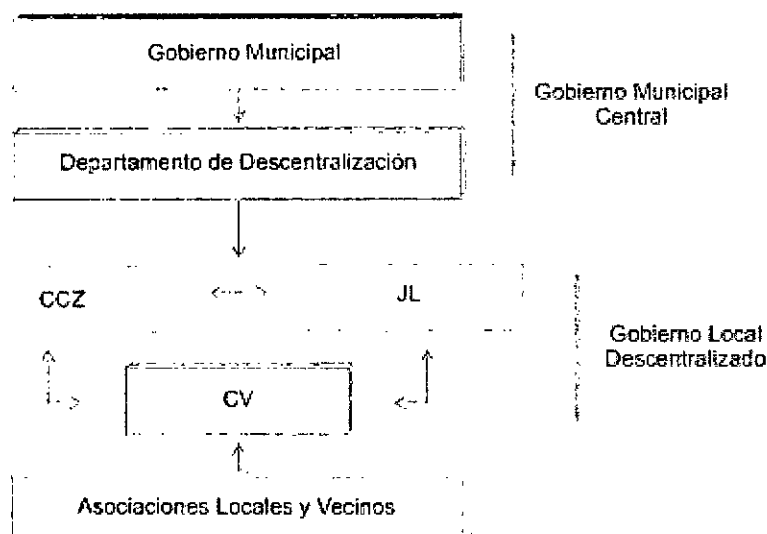
En segundo lugar, están los CCZ que funcionan bajo las ordenes de la JL, y están compuestos por funcionarios de la intendencia y un director de carrera municipal. Se encarga de la gestión de actividades tales como el barrido, alumbrado público, ejecución de programas sociales (en general refieren a la mujer, a los jóvenes, la salud, etc.), trámites administrativos, etc.

Por último aparecen los CV, integrados por vecinos de la zona y representantes de las organizaciones sociales de la zona, el número de integrantes varía entre 25 y 40 según la zona. Los mismos son electos directamente por los vecinos *“sin intermediación de los partidos políticos, en elecciones periódicas que faciliten la rotación y relegitimación de su representatividad. Son órganos AUTÓNOMOS, es decir no dependen del gobierno municipal... se regulan a sí mismos”* (Masdeu, 2002. Pág. 2).

Estos organismos quedaron formalmente creados por el decreto N° 26019 de la Junta Departamental de Montevideo en 1993¹³, el mismo en su artículo N° 1 establece: *“Participación de los vecinos y autonomía de las organizaciones sociales. Los órganos centrales y locales del Gobierno Departamental facilitarán la más amplia participación de los vecinos en la vida comunal que se institucionalizará a través de los Concejos Vecinales. En la actuación de los órganos centrales y locales de Gobierno Departamental y en la aplicación de los procedimientos de la participación, se observará asimismo el principio de la autonomía de las organizaciones sociales”*¹⁴. Y en el artículo N° 10 se detallan sus cometidos que a grandes rasgos son: iniciativa y propuesta, asesoramiento y contralor de lo actuado por la Junta Local.

También a través del sistema descentralizado se ha impulsado la participación, en el diseño del presupuesto quinquenal, y en los planes estratégicos, para los cuales los CV han jugado un papel determinante de asesoramiento al ejecutivo departamental.

ESQUEMA 4



De manera que, se planteó un diseño institucional que involucra funcionarios de la IMM¹⁵ (Gobierno – Departamento de Descentralización), representantes de los partidos políticos y ciudadanos “comunes y corrientes” que no eran ni miembros de la administración municipal, ni de los partidos políticos, eran los vecinos organizados y aquellos que no perteneciendo a ninguna organización social estaban interesados en participar de temas locales.

¹³ Decreto N° 26019 del 01/07/1993, modificado el 01/11/1995, y vuelto a modificar el 26/03/1998.

¹⁴ Decreto de creación de los Concejos Vecinales N° 26029.

¹⁵ Que no participaron activamente del proceso de formación institucional de la descentralización – y muchas veces aparece este tema como parte de la problemática por la que atraviesa el proceso – pero que sin embargo son quienes se encargan de coordinar las actividades de los CCZ.

Como se señaló anteriormente el organismo central para la participación es el CV, en el cual según Veneziano (2005a), se apelaba a identidades múltiples como la de “vecino”, “joven”, “mujer”, “estudiante”, etc. de manera que se apostó a un tipo de ciudadanía más amplia y de carácter territorial¹⁶.

Luego de una década las evaluaciones de la participación “cotidiana” en temas de interés barrial, no hay un consenso acerca de los resultados que la misma arroja. Por un lado la evaluación es negativa si se tienen en cuenta los resultados esperados por los gestores y defensores de esta política, ya que se observa relativamente buena participación en las elecciones de Concejales Vecinales, que sin embargo ha declinado en las últimas elecciones.¹⁷ Además, varios estudios tanto de la academia como de la propia Intendencia muestran que el involucramiento ciudadano, en las demás actividades abiertas a la participación, varía según los barrios y las zonas (Veneziano, 2001a). Por otro lado la evaluación es positiva si se toman en cuenta otras experiencias de descentralización participativa en el mundo, que según Veneziano (2001a), convocan a porcentajes equivalentes de ciudadanos.

“En síntesis el proceso de descentralización ha modificado los términos de relacionamiento entre la Intendencia y sociedad civil. Esto ha implicado transformaciones institucionales que se ajustan al nuevo tipo de relación y ha implicado el surgimiento de nuevas formas de organización y participación de la población. El cambio principal tiene que ver con el importante rol que ha asumido la ciudadanía en esta nueva gestión” (Rivoir, 2000. Pág. 10). Es por eso que a continuación se analizará la influencia del stock de capital social en los niveles de participación, en dos centros comunales zonales, que den cuenta de la diversidad interzonal.

La participación local en la descentralización montevideana se la entenderá según la conceptualización de Veneziano (2005a). En su reciente libro la autora define la participación local, por un lado y principalmente como la participación en las elecciones de concejales vecinales, ya que ésta es la instancia numéricamente mayor. Sobre ella descansan otras formas de participación – ya que los candidatos son presentados por las organizaciones sociales o mediante el aval de un número importante de vecinos – y además no tienen carácter obligatorio (a diferencia de las elecciones nacionales y municipales). *“Pero lo fundamental es que a través de ella se conforman los órganos permanentes de representación de intereses con facultades consultivas, de iniciativa y de control. Así, tomamos la participación en las elecciones de los Concejos Vecinales como indicador de la participación en la descentralización abarcando, además de la participación como representación de intereses, la que se define como participación en la conformación del gobierno. Como representación de intereses la participación se da en el diseño e implementación de políticas, pero la participación también se da en*

¹⁶ Aunque el criterio de territorialidad se ha flexibilizado, ya no es un requisito imprescindible el de residencia en la zona. Pueden participar trabajadores de ONG’s con proyectos en la zona, comerciantes y empresarios de la zona.

¹⁷ Veneziano en su estudio acerca de las elecciones locales registra para 1993 un nivel de participación de 7,28% del total de habilitados en Montevideo, para 1995 un 8,77, para 1998 un 11,7%, para el 2001 un 10,68 y para las elecciones de 2004 un 8,14%. Siendo el promedio general para todos los años de 10,7%. Veneziano (2005a)

la conformación de un órgano permanente de las instancias descentralizadas del gobierno de Montevideo” (Veneziano, 2005a. Pág. 84).

5.2) VARIABLES Y CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS DEL STOCK DE CAPITAL SOCIAL

Las variables y categorías a analizar serán las que se enumeran a continuación:

- 1) **CANTIDAD DE ORGANIZACIONES SOCIALES Y ONG’S:** esta variable ilustra cuantitativamente el nivel de asociatividad con que cuenta cada zona.
- 2) **DENSIDAD ASOCIATIVA:** refiere a la cantidad de organizaciones sociales y ONG’s que existe en una zona en relación de la cantidad de personas residentes (cantidad de organizaciones sociales y ONG’s sobre cantidad de habitantes de la zona).
- 3) **TEMÁTICA DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL O LA ONG:**
 - 3.1) **ALIMENTACIÓN** (merenderos y comedores)
 - 3.2) **SALUD** (policlínicas barriales, tratamiento de adicciones, servicios de prevención de enfermedades, etc.)
 - 3.3) **EDUCACIÓN** (servicios educativos, de capacitación, servicios de guardería, etc.)
 - 3.4) **TRABAJO** (organizaciones dedicadas a la inserción laboral)

Estas cuatro categorías tienen que ver con una situación de Emergencia Social, son servicios esenciales tradicionalmente brindados por el Estado. Este tipo de capital social se podría denominar como “inducido” porque el Estado, en general, ha impulsado la organización de los ciudadanos en torno a estas temáticas¹⁸.

- 3.5) **TEMAS DE TIPO TERRITORIAL Y VECINAL** (Comisiones Vecinales, asesoramiento legal, micro emprendimientos productivos, grupos de apoyo, etc.)
- 3.6) **VIVIENDAS COOPERATIVAS** (Comisiones de Complejos habitacionales y Cooperativas de Vivienda)
- 3.7) **RELIGIÓN** (en este punto se incluyen las Iglesias y dentro de ellas las organizaciones que imparten educación religiosa (catequesis) y culto religioso¹⁹)
- 3.8) **DEPORTES Y RECREACIÓN** (clubes sociales y deportivos, asociaciones dedicadas al deporte o la educación física)
- 3.9) **CULTURA** (diversas actividades culturales)

¹⁸ En el caso de Montevideo, en general, han sido impulsadas desde la propia IMM a través del Departamento de Descentralización como parte del programa de políticas sociales. Veneziano, 2005a. Pág. 84.

No desconocemos el rol activo que desempeña el Estado en el fomento de asociación en torno a otros temas (cultura, género, etc.). Sin embargo el corte aquí hecho refiere a servicios esenciales tradicionalmente brindados por el Estado, que han pasado ser brindados por actores sociales y el Estado ha sido un fuerte impulsor de la asociación en este sentido.

¹⁹ Quedan afuera de esta categoría los servicios de Educación curricular, capacitación, micro emprendimientos, alimentación, salud, etc. que las iglesias prestan ubicándose cada uno de ellos en la categoría correspondiente (Educación, Salud, Alimentación, Trabajo, Territoriales y Vecinales)

Estas últimas categorías caracterizan asociaciones más tradicionales en los barrios montevideanos, con un capital social más “espontáneo”, que además no han sido impulsadas por el Estado en forma prioritaria. A diferencia de las anteriores, que tienen que ver con asociaciones que, sobre todo en los últimos tiempos, han sido más “inducidas” por éste.

4. POBLACIÓN CON QUE TRABAJAN LAS DISTINTAS ORGANIZACIONES:

- **POBLACIÓN DE LA ZONA** (organizaciones dirigidas a la población en general y aquellas que se dedican en exclusividad a alguna franja etaria – niños, jóvenes, adultos mayores, etc. – o a las mujeres exclusivamente, etc. pero que siendo residente en la zona se puede acceder a sus servicios o formar parte de ellas).
- **SOCIOS** (organizaciones dirigidas a personas que abonan para acceder a determinados servicios). Esta categoría responde a un tipo de asociación más fragmentada y particularista (stock de capital social fragmentado), mientras la anterior refiere a un tipo más general.

5. NIVEL DE FORMALIDAD DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y ONG´S

- **POSESIÓN DE PERSONERÍA JURÍDICA**

6. INSERCIÓN INSTITUCIONAL EN EL CCZ

- **TENENCIA DE CONVENIO DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL U ONG CON LA IMM Y POR LO TANTO ACTUACIÓN CON EL CCZ CORRESPONDIENTE.** A nuestro criterio esta variable será muy importante porque nos muestra la inserción de la sociedad local en las instituciones gubernamentales.

CUADRO Nº 1 – VARIABLES A ANALIZAR

VARIABLE	CCZ x	CCZ xx
Cantidad de Organizaciones Sociales y ONG´s		
Densidad Asociativa de la zona		
Temática		
Población con que trabaja		
Nivel de Formalidad		
Inserción Institucional en el CCZ		

Luego del análisis de los valores que toman las variables en cada caso se procederá a la comparación de ambos. La comparación se realizará por filas, según el cuadro Nº 1.

5.3) SELECCIÓN DE LOS CASOS A ANALIZAR

En este punto es importante aclarar el criterio de selección de los casos dentro de las 18 zonas que conforman el sistema descentralizado municipal.

Un primer criterio de selección de los casos será la **Participación Local (PL) en las elecciones de concejales vecinales**. Definida como el porcentaje de votantes en las elecciones del CV sobre la cantidad de habilitados para votar de la zona.

En segundo lugar la selección obedece a la **caracterización socioeconómica**, basada en el nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la zona²⁰, Ingreso Promedio por hogar (en pesos uruguayos) y Estrato social²¹

En tercer lugar, el **nivel de instrucción**, años aprobados en cada nivel educativo por zona²².

Como señalamos anteriormente para los casos seleccionados se medirá el stock de capital social. El mismo será medido a través de los niveles de asociatividad, esto es, la organización voluntaria y no remunerada de individuos o grupos que establecen un vínculo explícito con el fin de conseguir un objetivo común. Se analizará la información en base a los criterios señalados en el apartado anterior.

Con todo esto los casos que a nuestro criterio dan cuenta de la diversidad mencionada son: **el CCZ 5 y el CCZ 17²³**.

En cuanto a las limitaciones del análisis debemos dejar algunas cuestiones en claro. En este trabajo el stock de capital social se analizará solamente como cantidad de organizaciones sociales y ONG's. Esto supone que a través de él no puede analizarse la cantidad de personas que participan en las mismas. No atiende a la capacidad de convocatoria de las organizaciones, ni a la capacidad de las personas de organizarse para la consecución de algún objetivo. Esto requeriría de un estudio más amplio y profundo.

Caracterización del CCZ 5

El Centro Comunal Zonal 5, lo integran los barrios de Trouville, Pocitos, Pocitos Nuevo, Punta Carretas, Buceo, Puerto del Buceo, Parque Batlle Sur, Villa Biarritz, Villa Dolores²⁴.

Según datos de la Unidad Estadística de la IMM²⁵, la zona cuenta con 888,10 metros cuadrados, con una población de 130787 personas, las cuales viven en 47042 hogares. De estos 44811 pertenecen a hogares

²⁰ Datos se tomarán de Veneziano, 2005a.

²¹ Los datos del Ingreso Promedio por Hogar fueron calculados en base a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2004, así como también los datos de la ubicación en el Estrato Social.

²² Ídem.

²³ Véase Anexo N° 1 para datos de todos los CCZ.

²⁴ Datos tomados de la Web municipal www.imm.gub.uy. El CCZ está ubicado en Ellauri 400 y el CV funciona en Ellauri 306.

²⁵ IMM, "Montevideo en cifras 2002", "Informe de Pobreza 2004". Unidad Estadística de la IMM. www.imm.gub.uy

de muy buenas viviendas, con los máximos niveles de confort²⁶ y los más bajos niveles de necesidades básicas insatisfechas²⁷, el ingreso promedio de la zona es de 35121,26 pesos uruguayos²⁸ y el 90,3%²⁹ de la población del CCZ 5 pertenece a estrato social alto³⁰. Según esto podríamos caracterizar la zona como de nivel socio económico alto.

Según la Encuesta Continua de Hogares 2004, la mayoría de los residentes del CCZ 5 finalizaron el nivel de instrucción secundario (56,8%), mientras sólo registra un 0,1% con 5 años de educación universitaria, por ello se podría caracterizar a las personas del CCZ 5 como de nivel educativo medio alto³¹.

En líneas generales y según los datos manejados podemos decir que se trata de una zona, de nivel socio – económico alto, con bajo índice de NBI y de nivel educativo medio alto.

Para el caso, observamos que la PL en las elecciones de concejales vecinales en promedio ha aumentado, si se tiene en cuenta las primeras elecciones de 1993, donde participaron el 3,16% de los habilitados para votar, y en las elecciones del 2004 donde sufragaron un 5,41% de los habilitados. La participación promedio en los 11 años de implementación de las elecciones de concejales vecinales es de 5,52%³².

El CV, cuenta con 28 concejales de los cuales, según entrevistas con algunos de ellos, concurren habitualmente 20 a las reuniones del Concejo y a las distintas comisiones con que cuenta³³.

Caracterización del CCZ 17

Como ya señalamos este estudio se ocupará también del caso del CCZ 17, cuya similitud con el CCZ 5 responde a que ambos poseen el mismo diseño institucional, sin embargo se diferencian en factores esenciales, tales como el nivel socio económico y educativo de la población. Así como también, los niveles de participación local en las elecciones a Concejales Vecinales.

El Centro Comunal Zonal 17³⁴, pertenece a la zona oeste de Montevideo, está formado por los barrios de Casco del Cerro, Casabó, Pajas Blancas, Santa Catalina, Cerro Norte, La Boyada, Cerro Oeste, Puntas de Sayago y Zona Rural³⁵.

²⁶ La totalidad tiene acceso a agua potable, 46642 hogares registran menos de tres personas por dormitorio, casi la totalidad cuenta con servicio saneamiento y los niveles de confort se encuentran entre medio alto y alto. Ver Anexo N° 2

²⁷ Dato tomado de Veneziano, 2005a. Pág. 139

²⁸ Promedio calculado en base a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2004. Según la misma fuente la zona tiene un nivel de desocupación de 3,1%. El 64,9% de la los hogares tienen ingresos superiores a \$ 20000. Para mayor información véase Anexo N° 7

²⁹ ECH, 2004

³⁰ ECH, 2004, Véase Anexo N° 7

³¹ Véase Anexo N° 7

³² Dato tomado de Veneziano, 2005a.

³³ Ver Anexo N° 4

³⁴ Tanto el CCZ, como la JL y el CV, tienen dirección en Haití 1606

³⁵ Véase Anexo N° 3.

Según datos de la Unidad Estadística de la IMM³⁶, la zona cuenta con 3922,80 metros cuadrados, para una población de 80340 personas. Cuenta, además con 22112 hogares, de los cuales la mayoría vive con niveles de confort bajos y medio bajos³⁷ y según Veneziano (2005), en esta zona se registran los niveles más altos de NBI³⁸. El promedio de ingresos por hogar es de 12704,37 pesos uruguayos³⁹, y el 58,4% de la población se ubica en el estrato social bajo⁴⁰, esto lo ubica dentro de los hogares nivel socio económico bajo.

En cuanto al nivel de instrucción, la mayoría cuenta con primaria completa (69,7%), mientras sólo el 10,1% cuenta con el nivel secundario de instrucción terminado. Con esto podemos decir que se trata de una zona caracterizada por un nivel de instrucción medio bajo⁴¹.

De modo que contrariamente a lo que sucede con la zona 5, la zona 17 es una zona de nivel socio económico bajo, con altos índices de NBI y nivel de instrucción medio bajo.

En lo referente a la PL en las elecciones del CV, encontramos que en el 93, el 16,25% de la población participó, esa cifra es bastante inferior en el 2004, momento en que la participación cae a 10,3%. El promedio de participación de la zona de 14,42%⁴².

En este sentido estamos trabajando con un CCZ (5), en el cual comparativamente la participación en las elecciones subió (3,16% – 5,41%) y otro (17) en el cual bajó (16,25% – 10,3%). Pero si se comparan los resultados electorales de todos los comicios, así como también los promedios generales de ambos comunales, constatamos que los niveles de participación registrados en el comunal 17, superan ampliamente los niveles del comunal 5 (14,42% - 5,52% respectivamente)⁴³.

El CV, cuenta con 40 concejales⁴⁴ y 11 comisiones temáticas.

5.4) STOCK DE CAPITAL SOCIAL EN EL CCZ 5

Dentro del área de influencia del CCZ 5 nos encontramos con 57 organizaciones sociales y ONG's⁴⁵. De las cuales el 68,4% se encuentran ubicadas en el barrio de Pocitos, el 26,3% en el Buceo, 3,5% en Trouville y el 1,8% en Punta Carretas. La zona cuenta con una población total de 130787⁴⁶ habitantes, por lo cual la densidad asociativa es de **1 asociación por cada 2296,2 habitantes**.

³⁶ IMM, "Montevideo en cifras 2002", "Informe de Pobreza 2004". Unidad Estadística de la IMM. www.imm.gub.uy

³⁷ Para más datos de la caracterización socio – económica del barrio véase Anexo N° 3.

³⁸ Dato tomado de Veneziano, 2005a. Pág. 139

³⁹ Cálculo realizado según la ECH 2004. El nivel de desocupación es de 6,8%. El 62% de los hogares de la zona tiene un ingreso promedio de entre \$5000 (37,7%) y \$15000 (24,3%). Para mayor información consultar el Anexo N° 7

⁴⁰ ECH, 2004. Véase Anexo N° 7

⁴¹ Véase Anexo N° 7

⁴² Todos los datos que se ilustran en este trabajo acerca de las elecciones de concejales vecinales, fueron tomados de Veneziano, 2005a.

⁴³ Veneziano, 2005a.

⁴⁴ Ver Anexo N° 5

⁴⁵ Véase Anexo N° 8 Listado completo de las Organizaciones del CCZ 5.

⁴⁶ IMM, "Montevideo en cifras 2002", "Informe de Pobreza 2004". Unidad Estadística de la IMM. www.imm.gub.uy

La primera observación que surge de estos datos, es que se trata de un CCZ 5 con pocas asociaciones si se tiene en cuenta la cantidad de las mismas y la densidad asociativa.

CUADRO Nº 2 - Temática de la Organización - CCZ 5

	Cantidad	Porcentaje
Alimentación	0	0
Salud	1	1,8
Educación	2	3,5
Trabajo	1	1,8
Temas de tipo Territorial y Vecinal	11	19,3
Viviendas Cooperativas	3	5,3
Religión	6	10,5
Deportes y Recreación	31	54,4
Cultura	2	3,5
Total	57	100

Respecto de la temática de las organizaciones y ONG's, se destaca el número de organizaciones que se dedican al Deporte y la Recreación, 54,4% del total – que en su mayoría son Clubes Sociales y Deportivos – el 19,3% son organizaciones de temática territorial y vecinal. El 10,5% son organizaciones de tema Religión, un 5,3% Viviendas Cooperativas, existe un 3,5% que se dedican a Educación e igual porcentaje a Cultura. Un 1,8% se dedica a Trabajo, igual porcentaje a Salud. No se registran organizaciones de temática Alimentación.

De manera, que observamos que predomina la asociación en torno a la temática de Deporte y Recreación, que de alguna manera, son asociaciones tradicionales en los barrios Montevideanos, así como también las organizaciones de temática Territorial o Vecinal (19,3%). Estas dos categorías en conjunto con las otras que hemos denominado tradicionales (Religión, Cultura, Viviendas Cooperativas) suman el 92,9% del total de asociaciones. Observamos también que las organizaciones que tienen que ver con la Emergencia Social (Alimentación, Salud, Educación, Trabajo) son una minoría importante, ya que en total son 7,1%.

CUADRO Nº 3

Población con que trabaja - CCZ 5

	Cantidad	Porcentaje
Población de la Zona	25	43,9
Socios	32	56,1
Total	57	100,0

Un dato significativo aporta esta categoría, el 43,9% de las organizaciones trabaja con la población de la zona, mientras un 56,1% con socios. La diferencia esencial es que si bien los segundos en su mayoría

son residentes en la zona, sin embargo, abonan dinero para ser parte de una asociación. Lo cual se encuentra fuertemente ligado a que en la zona predominan las organizaciones que se dedican al Deporte y Recreación. Esta categoría ilustra que en la zona existe un tipo de asociación más fragmentada y particularista.

CUADRO Nº 4

Nivel de Formalidad

	Cantidad	Porcentaje
Si	49	86,0
No	8	14,0
Total	57	100,0

Observamos que el nivel de formalidad en la zona es elevado, el 86% de las organizaciones sociales poseen personería jurídica, mientras un 14% no posee. Se trata entonces de un CCZ con bajo nivel de informalidad de las organizaciones.

CUADRO Nº 5

Convenio con la IMM - CCZ 5

	Cantidad	Porcentaje
No	49	86,0
Si	8	14,0
Total	57	100,0

En cuanto a la inserción institucional de la sociedad local en el CCZ, observamos que es muy baja, sólo el 14% de las organizaciones posee algún tipo de convenio con el mismo. El 86% no tiene convenio con la IMM y por lo tanto no actúa con el CCZ.

En síntesis nos encontramos con un caso de 57 organizaciones sociales y ONG's, con una densidad asociativa de 1 organización cada 2296,2 habitantes. Predominan las organizaciones que se dedican a temáticas de Deporte y Recreación y organizaciones de temas Territoriales y Vecinales, que se pueden nominar dentro de la categoría de "tradicionales" de los barrios montevideanos. A nuestro criterio tienen que ver con un capital social más "espontáneo". Al igual que las dedicadas a temas de Religión, las dedicadas a Cultura y Viviendas Cooperativas, que sumadas a las primeras, representan un 92,9% del total de las organizaciones, lo cual es una cifra sin lugar a dudas muy significativa.

En sintonía con lo anterior predominan las organizaciones que trabajan con socios, es decir con una población que de alguna manera tiene que pasar un filtro de selección, que en este caso tiene que ver

con el abono de un dinero para pertenecer a la organización. Apuntan a un público particular y fragmentado – los que pueden pagar el servicio.

Es necesario leer el predominio de las organizaciones dedicadas al Deporte y Recreación, en este CCZ, en junto con el predominio de los socios, ya que de ello se puede desprender que se trata de un capital social fragmentado, de grupos con poca incidencia en la zona o el barrio.

El nivel de formalidad de las organizaciones es muy alto (86%), esto tiene mucho que ver con el hecho de que predominan las organizaciones dedicadas al Deporte y la Recreación, que en su mayoría son Clubes Sociales y Deportivos, los cuales necesitan este tipo de formalidad.

En cuanto a la inserción institucional de las organizaciones en el CCZ, podemos decir que es muy baja, sólo el 14% de las organizaciones actúa con el mismo.

De manera que la conclusión más importante que se puede extraer del análisis de este caso, es que en principio, cuenta con un bajo stock de capital social.

5.5) STOCK DE CAPITAL SOCIAL EN EL CCZ 17

En cuanto a los niveles de asociatividad, registramos 226 organizaciones sociales y ONG's⁴⁷, de las cuales el 65,9% se encuentran ubicadas en el Casco del Cerro, el 9,7% en Cerro Oeste e igual porcentaje en Santa Catalina. El 8% se registra en Pajas Blancas, el 5,8% en Casabó y el 0,9% en Cerro Norte.

La zona cuenta con 80340 habitantes, esto significa una densidad asociativa de **1 asociación por cada 355, 4 habitantes.**

CUADRO Nº 6 - Temática de la Organización – CCZ 17

	Cantidad	Porcentaje
Alimentación	15	6,6
Salud	13	5,8
Educación	24	10,6
Trabajo	1	0,4
Temas de tipo Territorial y Vecinal	108	47,8
Viviendas Cooperativas	7	3,1
Religión	9	4,0
Deportes y Recreación	42	18,6
Cultura	7	3,1
Total	226	100

Respecto de la temática de las organizaciones y ONG's, predominan las dedicadas a temas territoriales y vecinales, 47,8% del total – que en su mayoría son Comisiones Barriales – el 18,6% se dedican al Deporte y Recreación. El 10,6% a Educación, el 6,6% a Alimentación, el 5,8% a Salud, el 4% son de

⁴⁷ Véase Anexo Nº 9 Listado completo de Organizaciones del CCZ 17.

temática Religión. El 3,1% a Cultura e igual porcentaje son Viviendas Cooperativas. El menor registro es de organizaciones dedicadas a la temática Trabajo con un 0,4% del total.

Como en el caso del CCZ 5 predominan las asociaciones más tradicionales como las de temas Territoriales y Vecinales y las dedicadas al Deporte y Recreación, que conjuntamente con las dedicadas a Cultura, Viviendas Cooperativas y Religión suman el 76,6% del total. Esto nos muestra en principio, que efectivamente son mayoría las asociaciones tradicionales que tienen que ver con lo que hemos denominado capital social “espontáneo”.

Sin embargo, observamos también que las organizaciones que tienen que ver con la Emergencia Social (Alimentación, Salud, Educación, Trabajo) suman un 23,4%, esta cifra es también importante, si se compara con el CCZ 5, porque estamos hablando de más del triple de porcentaje. Lo cual parecería lógico si tenemos en cuenta que estamos hablando de una zona de nivel socio económico bajo, con alto índice de NBI.

CUADRO Nº 7

Población con que trabaja

	Cantidad	Porcentaje
Población de la Zona	201	88,9
Socios	25	11,1
Total	226	100,0

En cuanto a la población con que trabaja la organización, el 88,9% trabaja con población de la zona, mientras sólo un 11,1% trabaja con socios. Este dato es sumamente importante, porque nos muestra un tipo de asociación más general, a diferencia de lo que observábamos en el caso del CCZ 5.

CUADRO Nº 8

Nivel de Formalidad

	Cantidad	Porcentaje
Si	149	65,9
No	77	34,1
Total	226	100,0

El porcentaje de formalidad es de 65,9% y de informalidad de las organizaciones de 34,1%. Si se compara con el caso de CCZ 5, observamos que la informalidad es mucho más fuerte en el caso del CCZ 17 (14% - 34,1% respectivamente).

CUADRO N° 9

Convenio con la IMM - CCZ 17

	Cantidad	Porcentaje
No	103	45,6
Si	123	54,4
Total	226	100,0

El nivel de inserción institucional de la sociedad local en el CCZ, es alta. La mayoría de las organizaciones (54,4%) actúan con el CCZ, mientras el 45,6% no lo hace. Nuevamente esta cifra cobra especial importancia en la comparación, ya que la inserción institucional es sustancialmente mayor en el CCZ 17 que en el CCZ 5 (54,4% - 14% respectivamente).

En síntesis se trata de un CCZ con 226 organizaciones sociales y ONG's en su territorio, con una densidad asociativa de 1 asociación cada 355,4 habitantes.

Predominan las organizaciones de temas Territoriales y Vecinales y las dedicadas al Deporte y la Recreación las cuales se pueden nominar dentro de una categoría de organización más "tradicional" de los barrios montevidianos. A nuestro criterio tienen que ver con un capital social "espontáneo", a diferencia de las que atienden a la Emergencia Social, que en los últimos tiempos y tal vez por la situación de pobreza concentrada de algunas zonas, han sido más impulsadas desde los gobiernos, tanto Nacionales como Municipales y Locales.

Sumadas a las de tema Religión, Cultura y Viviendas Cooperativas, que de alguna manera también la hemos catalogado de "tradicionales", representan un 76,6% del total de las organizaciones. Es de destacar además el importante porcentaje de organizaciones dedicadas a sanear la situación de Emergencia Social, se trata de un 23,4%.

Por otro lado predominan las organizaciones que trabajan con población de la zona, es decir con una población más general, que las que trabajan exclusivamente con socios.

El nivel de formalidad de las organizaciones es, comparativamente, medio alto ya que alcanza el 65,9% del total.

En cuanto a la inserción institucional de las organizaciones locales en el CCZ, podemos decir que es bastante alta el 54,4% de las mismas tiene convenio con la IMM y por tanto actúa con el CCZ.

De manera que la conclusión más importante que se puede extraer del análisis de este caso, es que el **CCZ 17 cuenta con un alto stock de capital social, comparado con el caso del CCZ 5.**

5.6) STOCK DE CAPITAL SOCIAL EN LOS CCZ 5 Y 17⁴⁸ Y PARTICIPACIÓN LOCAL

CUADRO N° 10

VARIABLE	CCZ 5	CCZ 17
Cantidad de Organizaciones Sociales y ONG's	57	226
Densidad Asociativa de la zona	1 cada 2296,2 hab.	1 cada 355,4 hab.
Temática	Deportes y Recreación (54,4%)	Territoriales y Vecinales (47,8%)
Población con que trabaja	Socios (56,1%)	Población de la zona (88,9%)
Nivel de Formalidad	86%	65,9%
Inserción Institucional en el CCZ	14% tiene convenio	54,4% tiene convenio

El stock de capital social en las instituciones es un elemento clave para la participación de los vecinos en el proceso de descentralización municipal. Medido como asociatividad encontramos diferencias radicales en los casos estudiados.

Para empezar el **número de organizaciones** sociales es sustancialmente mayor en el CCZ del oeste de la ciudad, que en el CCZ del centro.

En segundo lugar aparece una diferencia muy importante en cuanto a la **densidad asociativa** de la zona, el CCZ 5 cuenta con 1 por cada 2296,2 hab., mientras en el comunal 17 la relación es de 1 por 355,4.

Solamente con estas cifras podemos sostener que el stock de capital social de la zona 5 es bastante menor que la del 17.

Esta conclusión se refuerza si tenemos en cuenta los valores asumidos por la variable **temática** ya que en el CCZ 5 predominan las de Deporte y Recreación y en el CCZ 17 las de temática Territorial y Vecinal. Esto aporta un dato cualitativo importante que tiene que ver, con que las de temática Deporte y Recreación, son en su mayoría Clubes Sociales y Deportivos, a los cuales en general los ciudadanos concurren a hacer deportes y actividades recreativas. Mientras en las de temática Territorial y Vecinal predominan las Comisiones Vecinales, las cuales tienen por fin la consecución de objetivos comunes, tales como mejoramiento del lugar donde viven, etc.

Otro dato muy importante es que dentro de las organizaciones sociales del CCZ 17 el 23,4% se dedica a temas de atención a la Emergencia Social, en el caso del CCZ 5 el porcentaje es de 7, 1%. Esto tiene que ver con el capital social que hemos denominado "inducido", ya que el Estado ha impulsado la organización de los ciudadanos para cumplir con estos servicios esenciales.

En cuanto a la población con que trabajan las diferencias son también significativas, el 56,1% de las del comunal 5 trabajan con socios. En contraste del 88,9% de las comunal 17 que trabajan con población de la zona. Las primeras están en su mayoría dirigidas a personas más particulares – las que pueden o

⁴⁸ Ver cuadros comparativos en el Anexo N° 6

quieren pagar, son grupos con poca capacidad de incidencia en la zona⁴⁹ – las segundas abarcan un espectro poblacional más general.

En cuanto al nivel de formalidad es más fuerte en el comunal 5, que alcanza niveles del 86% de las organizaciones de la zona, en el caso del comunal 17 el nivel de formalidad es del 65,9%.

En cuanto a la inserción institucional de las organizaciones en el CCZ, señalamos que es mucho más alta en el CCZ 17 que en el CCZ 5. El primero ha celebrado convenio con el 54,4% de las organizaciones, el segundo sólo son el 14% de las de su zona.

Esto puede hablar, en primer lugar, como ya señalamos de una mayor inserción institucional con el CCZ 17. En segundo lugar, de una mayor autonomía y por lo tanto mayor del capital social en el CCZ 5. Conociendo ambos casos, es que en principio, nos inclinamos a pensar en la primera interpretación. Porque el CCZ 17 posee una tradición organizativa fuerte a lo largo de la historia, en los distintos barrios que lo componen.

CUADRO Nº 11

**Organizaciones Sociales dedicadas a la Emergencia Social en cada CCZ *
Tenencia de Convenio IMM - CZZ**

			Tenencia de Convenio IMM - CZZ		Total
			Si	No	
Organizaciones dedicadas a la Emergencia Social	5	Cantidad	2	2	4
		% por CCZ	50,0%	50,0%	100,0%
	17	Cantidad	45	8	53
		% por CCZ	84,9%	15,1%	100,0%
Total		Cantidad	47	10	57
		% por CCZ	82,5%	17,5%	100,0%

El cuadro nos ilustra, que cantidad y porcentaje de las organizaciones que atienden la situación de Emergencia Social (Alimentación, Salud, Educación, Trabajo) actúan con el CCZ. Esto es significativo para el análisis, porque muestra dos situaciones completamente distintas, por un lado 4 organizaciones se dedican a esta temática en la zona 5 de las cuales la mitad tienen convenio y la mitad no.

Pero el dato más resaltante refiere a la zona 17, en la cual, existen 53 organizaciones que se dedican a esta temática de las cuales 45 – el 84,89% – tiene convenio con la IMM. Esto nos habla de una inserción institucional del CCZ en la sociedad local muy importante – teniendo en cuenta con alto índice de NBI⁵⁰.

La zona 17, como lo muestra su caracterización socioeconómica, que es de nivel bajo al igual que su nivel de instrucción, por eso este tipo de organización tiene un número muy superior al de la zona 5. Por otra parte como señala Veneziano (2005a), muchas veces las organizaciones que hemos catalogado

⁴⁹ Debe quedar claro que son grupos con poca incidencia en el barrio, por decisión propia. Es decir la pertenencia a esas instituciones, esta sujeta a otros intereses que no tienen que ver con actividades en común, mejoramiento del lugar donde viven o influencia en la toma de decisiones de políticas públicas.

⁵⁰ Veneziano, 2005a. Pág. 139

como vinculadas a la Emergencia Social, son impulsadas desde el propio Estado y en especial por los municipios, para cubrir las necesidades básicas de la población.

En suma, el CCZ 5 no cuenta con un número de organizaciones dedicadas a la atención de la Emergencia Social, que sea significativo, más bien diríamos que existen muy pocas y menos aún actúan con el CCZ.

El CCZ 17 cuenta con un número importante de estas organizaciones, y la amplia mayoría de ellas actúa con el CCZ. Esto nos muestra, que si bien la zona 5 posee menor stock de capital social que la 17, esta última posee una parte importante de capital social “inducido”.

En este punto es necesario hacer una puntualización importante, como señalamos, en el CCZ 17, predominan las organizaciones de tipo tradicional, pero tienen un peso importante las que atienden a la Emergencia Social, y éstas responden a un tipo de capital social que hemos denominado “inducido”. El capital social “inducido”⁵¹ tiene que ver con los programas impulsados desde el Estado (Central, Municipal o Local). Es necesario distinguir del capital social de las organizaciones vinculadas a la Emergencia Social (como puede ser la Iglesia, ONG’s, etc.). Ahora bien, las cifras nos indican que un gran número de las organizaciones dedicadas a la Emergencia Social en este CCZ tienen convenio con la IMM (84,9%), que en general, forman parte de los programas de políticas sociales del organismo. Es por ello que podemos concluir que se trata de capital social “inducido” y que en la zona representa una parte muy importante del stock de capital social.

Del análisis comparado surge en primer lugar que, **el CCZ 5 registra menor stock de capital social que el CCZ 17.**

En segundo lugar, podemos inferir a partir de la comparación de los casos que **el CCZ 5 es un Centro Comunal de bajo stock de capital social. Y el CCZ 17 es un Centro Comunal de alto stock de capital social.**

Podemos señalar además que en ambos CCZ predomina un tipo de stock de capital social que hemos denominado “espontáneo” asociado a algún tipo de interés compartido. Sin embargo, en el CCZ 17, es significativa la influencia del aquí denominado capital social “inducido”.

En CCZ 5 predomina un tipo de capital social más fragmentado si se tiene en cuenta que la mayoría de las organizaciones sociales trabaja con socios.

CUADRO N° 12

VARIABLE	CCZ 5	CCZ 17
DISEÑO INSTITUCIONAL	CCZ, JL, CV	CCZ, JL, CV
PARTICIPACIÓN LOCAL	BAJA (5,52% PROMEDIO)	ALTA (14,2% PROMEDIO)
NIVEL SOCIO ECONÓMICO	ALTO	BAJO
NIVEL EDUCATIVO	MEDIO ALTO	MEDIO BAJO
STOCK DE CAPITAL SOCIAL	BAJO	ALTO

⁵¹ Para ampliar la conceptualización de capital social inducido ver Veneziano, A (2005b)

De acuerdo a nuestro marco teórico y los datos recogidos en el trabajo de campo – que se resumen en el cuadro antecedente – estamos en condiciones de confirmar nuestra hipótesis inicial.

A nivel general, y desprendido del marco teórico encontramos que **hay efectivamente una asociación positiva entre participación ciudadana en la descentralización y stock de capital social**. Es decir a mayor stock de capital social de una sociedad mayor nivel de participación local.

En principio, el stock de capital social influye positivamente en la participación en la descentralización de Montevideo. Encontramos que el CCZ donde existe bajo stock de capital social, existe asimismo bajo nivel de participación local. En contraste en el CCZ donde existe mayor stock de capital social se registran mayores niveles de participación local.

No obstante reconocemos que para confirmar de mejor manera la relación para el caso de Montevideo sería bueno comparar los casos manejados en este trabajo con otros de diferentes características en lo que tiene que ver con las variable participación local, nivel socioeconómico y nivel de instrucción

A modo de cierre queremos expresar que el tema de la participación ciudadana en la toma de decisiones de políticas públicas locales no se agota para nada en esta reflexión. Ella sólo intenta ser un ingrediente más para la discusión de la descentralización participativa.

Por otra parte, que no fueron objeto de esta investigación pero pueden quedar planteadas las preguntas *¿efectivamente existe mayor stock de capital social en aquellos CCZ de menor nivel socioeconómico? ¿Y en los de menor nivel de instrucción?* Este tema ameritaría una investigación más profunda que involucrara a más CCZ.

CAPÍTULO VI – REFLEXIONES FINALES “DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL: UN PROCESO DE CONDICIONES”

La descentralización como parte de la Reforma del Estado cobra una importancia central, porque desde uno u otro paradigma, plantea un cambio radical en el relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil.

La descentralización se convierte así en esa extraña política capaz de ser propuesta desde las derechas y desde las izquierdas. Esa es aún hoy una de sus particularidades, desde un lado, es vista como una forma de sacarle segmentos institucionales completos al Estado y pasarles esa responsabilidad a otros actores de la sociedad, en el entendido que prestaran el servicio de manera más eficiente. Desde el otro, la descentralización, es vista como una forma de democratización de las gestiones, de involucrar al ciudadano de manera responsable, sin por ello sacrificar niveles de eficiencia.

Esta última visión llega a finales de los 80's y principios de los 90's de la mano de las nuevas izquierdas, en Europa y América Latina. Así comenzaron a propagarse las descentralizaciones municipales y los proyectos de inclusión de los ciudadanos en la gestión pública sobre todo a escala local.

En 1990 el gobierno del FA en Montevideo, implementó una política de descentralización que cambió radicalmente la forma de relacionamiento entre el municipio y los vecinos montevideanos. El proyecto promovía la participación ciudadana como forma de “gobernar entre todos”⁵².

Esto reveló, la voluntad política de compartir el poder, de pasar a un modelo de gobierno participativo. Intentó también cambiar radicalmente la forma de gestión municipal, todo lo cual demandaba un cambio en la cultura política en “la forma de hacer las políticas” a nivel local y a nivel municipal. Este cambio que tenía que ver con cambiar la forma histórica de hacer política y políticas a nivel municipal en el Uruguay, significaba el pasaje de una lógica decicional sectorial – vertical a una horizontal territorial, y de una político – partidaria, exclusivamente, a una participativa.

El resultado de un proyecto de esta naturaleza, según nuestra hipótesis inicial estaría fuertemente vinculado al stock de capital social del que dispusiera cada zona.

El stock de capital social hace referencia al nivel de asociatividad que una sociedad posee, entendiéndose por asociatividad la agrupación voluntaria y no remunerada de individuos en torno a un objetivo común. Según los autores manejados en este trabajo la existencia de un buen cúmulo de capital social en una sociedad es un requisito para un buen gobierno. Además de facilitar la cooperación de los

⁵² En el caso de Montevideo las evaluaciones generales acerca de la descentralización participativa muchas veces son negativas, si se tiene en cuenta las pretensiones iniciales de sus propulsores, las utopías de democracia participativa y de gobierno entre todos. Sin embargo, en nuestra opinión, la evaluación es positiva si se tiene en cuenta el cambio que significa para Uruguay, un país de tradición centralista y fuertemente partidocéntrico, un proyecto descentralizado con una lógica de participación – que en todo momento intentó ser – de carácter horizontal – territorial. Más aún si se tiene en cuenta lo importante que el proyecto es para aquellos ciudadanos que deciden participar, y que anteriormente no contaban con un espacio similar.

individuos para alcanzar metas comunes, entre las cuales aparece la participación en la descentralización.

En este sentido se analizaron comparativamente dos CCZ que dan cuenta de la diversidad interzonal que presenta el caso de Montevideo. Teniendo el mismo diseño institucional, difieren en el nivel socioeconómico y en el nivel de instrucción, y en la variable más importante de esta investigación que es el nivel de participación local.

Dentro de las principales conclusiones surge que el CCZ 5 posee un bajo stock de capital social, comparado con el CCZ 17. Predominando en ambos casos un tipo de capital social que a los efectos de este trabajo hemos denominado “espontáneo”, pero teniendo el último un porcentaje importante de capital social “inducido” – como se lo ha llamado a en este estudio.

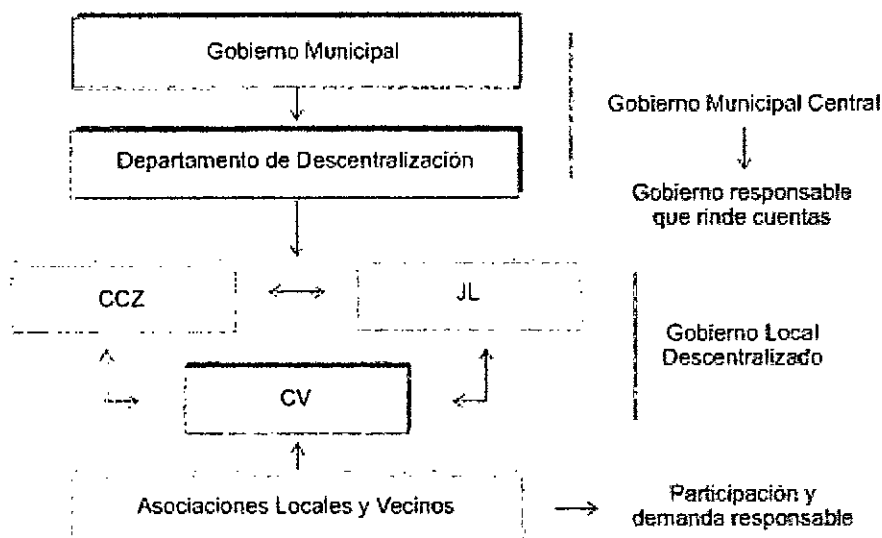
La conclusión más importante que arroja el análisis es la confirmación de nuestra hipótesis de que, en principio, existe una asociación de tipo positiva entre stock de capital social y participación local en la descentralización municipal de Montevideo. Reconociendo la necesaria ampliación en el número de los casos y caracterizaciones de ellos, para realizar una afirmación de mayor respaldo empírico para el caso de Montevideo.

Advertimos también que no existe una explicación única y que la participación local como fenómeno social tiene múltiples causas. De hecho existe ya acumulación sobre el tema vinculado al caso de Montevideo. En general relacionando la participación a características del sistema político uruguayo – partidocéntrico y de tradición estatal centralista – así como también a las relaciones intergubernamentales – entre el gobierno nacional, municipal y porque no local. También se ha vinculado la participación al diseño institucional que asume la descentralización, a características sociodemográficas, las redes socio gubernamentales, etc.⁵³

Es por ello que este capítulo se titula “descentralización municipal un proceso de condiciones”, porque creemos que la misma tiene como un requisito básico, para ser tal, la participación ciudadana. Pero como vimos anteriormente la participación depende de múltiples factores e igualmente el éxito de un proceso de descentralización.

⁵³ Para el caso de Montevideo véase Veneziano, A (1997, 2001a, 2001b, 2001c, 2002, 2005a), RIVOIR A (2000)

ESQUEMA 5



No es la intención aquí realizar un análisis de las condiciones necesarias para llevar adelante un proceso de descentralización participativa exitoso, sin embargo parece importante dejar asentada en las reflexiones finales las condiciones que a nuestro criterio daría tal resultado.

En primer lugar un diseño institucional claro, en el cual todos los actores involucrados tengan un margen importante de acción⁵⁴. Será elemental una definición cristalina de las funciones y recursos que serán traspasados al gobierno local, así como también que los mismos sean adecuados, de modo de contar con el apoyo de la sociedad local (Lundwall, 2003).

En segundo lugar un gobierno municipal responsable, que rinde cuentas y que incentiva la participación de los ciudadanos en las políticas públicas locales. Dentro de este punto también será importante un buen relacionamiento entre el gobierno municipal y el gobierno local (relaciones intergubernamentales) (Veneziano, 2005a).

Un gobierno local también responsable, con buena comunicación, con el gobierno central y con la sociedad.

En tercer lugar, una abundante participación ciudadana con demandas responsables. Esto es una participación basada en derechos y deberes. Para lo cual según nuestra investigación será necesario un buen cúmulo de capital social a nivel territorial.

“Los casos en los cuales la descentralización ha sido exitosa presentan resultados como: respuesta más rápida a las necesidades locales, mayor transparencia y rendición de cuentas y menos corrupción, una mejor provisión de servicios básicos, mejoramiento del flujo constante de información, mayor sostenibilidad de proyectos, mayores facilidades para resolver conflictos, un aumento de la energía y motivación de los actores locales, y la expansión de oportunidades en la representación política. (...) La clave para la descentralización exitosa es la transparencia, y si aumentan los niveles de

⁵⁴ Para mayor ampliación de este punto véase Veneziano, 2005a.

transparencia conjuntamente aumentará la eficiencia en la provisión de servicios por parte del gobierno local y aumentará la confianza institucional” (Lundwall, 2003. Pág. 9).

En suma estamos hablando de la necesidad de un Estado fuerte y responsable, y una sociedad civil organizada y participativa, donde la toma de decisiones adopte efectivamente una lógica horizontal – territorial, planteada muchas veces por los proyectos de descentralización, pero pocas veces respetada.

ÍNDICE

▪ PRESENTACIÓN	2
▪ CAPITULO I – LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA REFORMA DEL ESTADO	
1.1) LA DESCENTRALIZACIÓN EN LAS REFORMAS NEOLIBERALES.....	4
1.2) LA DESCENTRALIZACIÓN DESDE LA ÓPTICA DEL PARADIGMA ALTERNATIVO	6
▪ CAPÍTULO II – DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL: CONCEPTUALIZACIÓN Y PROBLEMÁTICAS	
2.1) CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	7
2.2) DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN ¿CUÁL ES SU RELACIÓN?	9
2.3) LA IMPORTANCIA DE LA INGENIERÍA INSTITUCIONAL.....	10
▪ CAPÍTULO III – LA PARTICIPACIÓN EN LA CIUDAD	
3.1) LA CIUDAD COMO ESCENARIO PROPICIO PARA LA PARTICIPACIÓN	12
▪ CAPÍTULO IV – DESCENTRALIZACIÓN Y CAPITAL SOCIAL: UNA APROXIMACIÓN A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
4.1) LA PARTICIPACIÓN EN LA DESCENTRALIZACIÓN	13
4.2) ¿CUÁL ES EL VÍNCULO ENTRE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL Y EL CAPITAL SOCIAL? .	17
4.3) USOS NEGATIVOS Y CAPITAL SOCIAL NEGATIVO.....	20
▪ CAPÍTULO V – LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN EL DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO	
5.1) EL PROCESO A NIVEL DEPARTAMENTAL.....	23
5.2) VARIABLES Y CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS DEL STOCK DE CAPITAL SOCIAL	27
5.3) SELECCIÓN DE LOS CASOS A ANALIZAR	29
5.4) STOCK DE CAPITAL SOCIAL EN EL CCZ 5	31
5.5) STOCK DE CAPITAL SOCIAL EN EL CCZ 17	34
5.6) STOCK DE CAPITAL SOCIAL EN LOS CCZ 5 Y 17 Y PARTICIPACIÓN LOCAL	37
▪ CAPÍTULO VI – REFLEXIONES FINALES “DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL: UN PROCESO DE CONDICIONES”	41
▪ BIBLIOGRAFÍA	46
▪ ANEXOS	50

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL “*Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto*”. SERIE SEMINARIOS Y CONFERENCIAS. N° 31. Panel 1: Ponencia A: ARRIGADA, I “*Aproximaciones conceptuales e implicancias del enfoque de capital social*”. 2002
- AROCENA, J. “*Discutiendo la dimensión de lo local*”, en Cuadernos del CLAEH N° 45 – 46, Montevideo, 1988.
- AROCENA, J. “*Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria*”. En Cuadernos del CLAEH N° 51. Montevideo 1989.
- BORJA, J. “*Descentralización, una cuestión de método*”. En BORJA, J; PERDIGÓ J; PALOMAR LLOVET, M; BOTELLA. M; CASTELLS M: “*Organización y descentralización municipal*”. Fondo Editorial de la Cooperación. Colección Urbanismo y Administración local. Buenos Aires 1987a.
- BORJA, J. “*La participación ciudadana*”. En BORJA, J; PERDIGÓ J; PALOMAR LLOVET, M; BOTELLA. M; CASTELLS M: “*Organización y descentralización municipal*”. Fondo Editorial de la Cooperación. Colección Urbanismo y Administración local. Buenos Aires 1987b.
- BORJA, J. “*Ciudadanía y globalización*”. En Revista del CLAD “*Reforma y democracia*”. N° 22. Caracas, 2002.
- CANEL, E. “*Municipal decentralization and participatory democracy: bulding new mode of urban politics in Montevideo city?*” European review of Latin American and Caribbean studies. N° 71, October 2001.
- CORAGGIO; J. L. “*Poder Local y poder popular*”; en Cuadernos del CLAEH N° 45 – 46, Montevideo, 1988.
- COLEMAN, J “*Capital social y creación de capital humano*”. Zona Abierta 94/95, 2001.
- CUNILL, N “*La rearticulación de las relaciones Estado – Sociedad: en búsqueda de nuevos desafíos*”. En revista del CLAD “*Reforma y democracia*” N° 4. Caracas, 1995.
- DE MATTOS, C. A., “*La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el Desarrollo local?*”, en Cuadernos del CLAEH N° 51. Montevideo 1989.
- DIRMOSE, D. “*Segunda Página*”. En revista “*Nueva Sociedad*” N° 160. “*La segunda generación de reformas del Estado*”. Editorial Texto, Venezuela, marzo – abril de 1999.
- DE SIERRA (comp.) “*Participación ciudadana y relaciones de gobierno*”. CIEDUR / CIESU / ICP, Ediciones Trilce, Montevideo, 1992.
- DIAZ-ALBERTINI FIGUERAS, J. “*Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad*”. En ATRIA, R y SILES, M “*Capital social y reducción de la pobreza: en busca del nuevo paradigma*” CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

- FLEURY, S. “*Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia donde?*”. En revista “*Nueva Sociedad*” N° 160. “*La segunda generación de reformas del Estado*”. Editorial Texto, Venezuela, marzo – abril de 1999.
- IMM, “*10 años de Descentralización. Un debate necesario*”, Departamento de Descentralización, IMM, 2001.
- IMM, “*Descentralización y democracia. Un debate necesario*”, Departamento de Descentralización, IMM / AECI, 1999.
- IMM, AECI, Comunidad Autónoma de Madrid, “*Descentralización y participación ciudadana*”. Ediciones Trilce. Montevideo, 1994.
- IMM, “*Montevideo en Cifras 2002*”. Unidad Estadística de la IMM. Montevideo, 2002. www.imm.gub.uy
- IMM, “*Informe de Pobreza 2004*”. Unidad Estadística de la IMM. Montevideo, 2004. www.imm.gub.uy
- JORDANA, J. “*Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. Series Documentos de Trabajo I-22UE*. Washington, D.C. 2001a.
- JORDANA, J. “*La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre “*Reforma del Estado y de la Administración pública*”. Buenos Aires, Argentina, 5 – 9 de noviembre de 2001b.
- JORDANA, J “*Instituciones y capital social: ¿Qué explica, qué?*”. En Revista Española de Ciencia Política. Vol1. N° 2, Madrid, abril del 2000.
- KLIKSBERG, B. “*Capital Social y cultura, claves esenciales del desarrollo*”. Colección de reseñas. Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1999. www.iigov.org
- LECHNER, N. “*La política ya no es lo que fue*”. FLACSO, México.
- LECHNER, N. “*Estado y sociedad en una perspectiva democrática*”.
- LECHNER, N. “*Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social*”. PNUD, Chile, 1998.
- LUNDWALL, M. “*El capital social y su relación con el desempeño de la democracia local y la descentralización exitosa: el caso de Honduras*”. PNUD, Honduras, 2003.
- MASDEU, W, “*Relacionamiento institucional y social*”. Unidad de Participación y coordinación, Departamento de Descentralización, IMM. 2002 www.imm.gub.uy
- MIDAGLIA, C y ROBERT, P, “*Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables*” Revista Clacso, Buenos Aires, 1999.
- OLSON, M. “*La lógica de la acción colectiva*”, Limusa, México, 1992
- OSZLAK, O. “*De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado*”. En revista “*Nueva Sociedad*” N° 160. “*La segunda generación de reformas del Estado*”. Editorial Texto, Venezuela, marzo – abril de 1999.

- PASQUINO, G. “Participación política grupos y movimientos”. En PASQUINO, G y otros, “Manual de Ciencia Política”. Alianza Universidad. Madrid, 1994.
- PIZZORNO, A “Introducción al estudio de la participación política”. FCU, Servicio de documentación en Ciencia Política, ficha N° 25, Montevideo 1988.
- PNUD. “Capital social: la democracia desde la base”. En informe del PNUD de Honduras 2002 .Capítulo 6.
- PNUD. “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. En Informe del PNUD 2004.
- PUTNAM, R. “Comunidade e democracia: experiencia da Italia Moderna”. Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1996. (Capítulos 4 y 6)
- PUTNAM, R. “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública”. Zona Abierta 94/95, 2001.
- PUTNAM, R. “El lado oscuro del capital social” En PUTNAM, R. “Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana”. Galaxia Gutemberg – Circulo de Lectores, Barcelona, 2002. (Capitulo 22)
- REVELLO, R “Descentralización y participación: la experiencia montevideana”. IMM. Montevideo, 2000.
- RIVOIR, A “Nuevas formas gestión local con participación social. El caso de la descentralización de la ciudad de Montevideo”. Montevideo, 2000. www.lasociedadcivil.org
- RODÉ P, “El nuevo abordaje de la reforma del Estado”. En “Descentralización y participación ciudadana”. Ediciones Trilce. Montevideo, 1994.
- RIVOIR, A “Nuevas formas gestión local con participación social. El caso de la descentralización de la ciudad de Montevideo”. Montevideo, 2000. www.lasociedadcivil.org
- SHUMPETER, J. “Capitalismo, socialismo y democracia”. Folio. Barcelona, 1984.
- SUBIRATS, J. “Articulación de intereses en la esfera local”. En “Política y Sociedad”. N° 3, 1989. Selección de texto. Ficha N° 7. Taller de política, gobierno y gestión municipal. Modulo de Prof. Alicia Veneziano.
- TECCO, C. “Gestión urbana descentralizada: un análisis critico de los postulados teóricos que la sustentan”. En “Tecnologías y gestión local en Argentina. Experiencias y perspectivas”. Homosapiens. Buenos Aires, 2002.
- TERNAVASIO, M. “Reflexión para una reconstrucción histórica de lo local.” En Cuadernos del CLAEH N° 51. Montevideo, 1989.
- Tesis Final de Grado, de BICA DESTEFFANIS, Y, “Participación ciudadana en el proceso de descentralización: logros y limitaciones. Análisis de la participación ciudadana en los Consejo Vecinales de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990 - 2002)”, Montevideo, 2002.
- VENEZIANO, A. “La descentralización en las ciencias de lo urbano”. Documento de trabajo N° 14. FCS / ICP, Montevideo, 1997.

- VENEZIANO A, “*Las redes de participación en el sistema descentralizado de la Intendencia Municipal de Montevideo: un estudio de las elecciones locales (1990-2000)*” en LURNAGA, Maria E. (comp.) “*Elecciones locales y departamentales, liderazgos y descentralización en Uruguay*”. EBO/ICP, Montevideo, 2001a (versión electrónica)
- VENEZIANO, A. “*La participación en la descentralización del gobierno municipal de Montevideo (1990-2000): evaluación de 10 años de gobierno de izquierda y algunas reflexiones para América Latina*”, 2001b. www.iigov.org.
- VENEZIANO A, “*Descentralización participativa: el caso de Montevideo*”, en LAURNAGA, Maria E. (comp.) “*Elecciones locales y departamentales, liderazgos y descentralización en Uruguay*”. EBO/ICP, Montevideo, 2001c. (Versión electrónica)
- VENEZIANO, A. Ficha N° 9 del Taller “*Gobierno, política y gestión municipal*”. Selección de texto de “*Evolución del concepto de descentralización y algunas sugerencias para su abordaje*”. Revista Forum N° 12, IUPERJ, Río de Janeiro, 2002. (Versión electrónica)
- VENEZIANO, A “*Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*” INAP, España, 2005a
- VENEZIANO, A “*Gobernanza y participación en la descentralización de la IMM y algunas reflexiones para América Latina*”. Ponencia en el Séptimo Congreso Español de Ciencia Política. Madrid, 2005b

OTRAS FUENTES

- Encuesta Continua de Hogares 2004 (INE) www.ine.gub.uy
- Sitio Web de la Intendencia Municipal de Montevideo www.imm.gub.uy
- Guía de Recursos Comunitarios del CCZ 17 – IMM