

La nueva ley de “Descentralización y participación ciudadana” fue objeto de análisis de políticos y ciudadanos. Las instituciones creadas, lejos de aparecer como un tercer nivel uniforme se erigieron con fuertes heterogeneidades entre departamentos y regiones. La palestra muestra desde instituciones con planes de desarrollo local e importantes presupuestos organizados por actores políticos de larga data, hasta instituciones “nominativas” carentes de los recursos para incidir en los territorios. La relación entre los municipios y las intendencias, marcadas por asimetrías y resistencias en la mayor parte de los departamentos habla de un proceso que no ha sido aceptado como una distribución de poder al interior de los mismos.

El proyecto “Alcaldías, una política en el tintero” surgió como respuesta ante un marcado silencio de la sociedad uruguaya en la votación de municipios del año 2010. La baja votación del sur del país cuestionó la legitimidad del nuevo nivel de gobierno y puso en tela de juicio la premura del proceso y sus resultados. En ese marco el presente libro presenta una de las primeras aproximaciones a la nueva institucionalidad creada a través de la ley 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana. En él se presentan los resultados obtenidos a través de la consulta a distintos actores políticos y de la sociedad civil en diversos municipios del interior del país y Montevideo, así como también el producto de comparaciones con otras políticas de participación a nivel nacional, y contrastaciones internacionales sobre el eje descentralización política-descentralización territorial.

La Ley Orgánica de la Universidad de la República define en su artículo 2, entre sus fines, el de “contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública”. Apuntando a este cometido se ha creado el Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General, con el objetivo de financiar proyectos de difusión en torno a temas de relevancia nacional.

Se trata de un programa que busca promover el estudio de temas relevantes y polémicos, a través del financiamiento de proyectos realizados por grupos interdisciplinarios de profesionales universitarios, para su posterior publicación y presentación pública, poniendo a disposición de la ciudadanía toda la información generada sobre el tema de trabajo. La Colección Artículo 2, reúne los resultados obtenidos durante la primera edición del Programa.

# Municipios: Una política en el tintero

Equipo de investigación.

**Alejandra Andrioli, Paula Florit, Maximiliano Piedracueva, Pierina Rapetti y Mariano Suárez (Regional Norte - UdelaR)**

Con la colaboración de:

Mariana Berdondini, Martín Carné, Alberto Ford, Cintia Pinillos, Silvia Robin, Gisela Signorelli (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)  
Ivan Sánchez (Intendencia de Paysandú)  
Alicia Veneziano (Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR)

## Art.2

**"Fondo Universitario para Contribuir a la  
Comprensión Pública de Temas de Interés General"**



UNIVERSIDAD  
DE LA REPUBLICA  
URUGUAY



CSIC

Colección Art.2

**Municipios:**  
**La descentralización en el**  
**tintero.**

El presente libro constituye uno de los productos de difusión del proyecto “Alcaldías una política en el tintero” financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República (UdelaR) en el marco del llamado a proyectos Artículo 2. “Comprensión de temas de interés general.” del año 2010.

“Municipios: la descentralización en el tintero.”

Editado y coordinado por: Alejandra Andrioli, Paula Florit, Maximiliano Piedracueva, Pierina Rapetti y Mariano Suárez.

Portada: CSIC – UdelaR.

Impreso en: Rolypel Sociedad Anónima.

En Paysandú, Uruguay.

2012





## Índice.

Prólogo 7

---

I. Introducción 9

**Sección 1. De la idea al municipio. Gestación y concreción de un proceso abrupto.**

---

II. La Ley de Gobiernos municipales y participación ciudadana: desafíos e incertidumbres. 13

*Alicia Veneziano.*

III. Elecciones municipales de mayo de 2010: ¿un silencio esperable? 25

*Mariano Suárez*

IV. Capacidades frente a la instauración de los municipios. 50

*Maximiliano Piedracueva*

**Sección 2. La descentralización en marcha: de municipios, alcaldes y tinteros.**

---

V. Descentralizar poder: De la cohabitación política y otras pugnas. 64

*Paula Florit y Mariano Suárez.*

VI. Ciudadanía y municipios, una relación etérea. 75

*Paula Florit y Pierina Rapetti.*

**Sección 3. El proceso sordo. Los municipios a la uruguay.**

---

92

VII. Políticas de participación en el país, las lecciones del presupuesto participativo.

*Iván Sanchez.*

VIII. La experiencia argentina. Gobernanza territorial y gestión participativa en la ciudad de Rosario. 106

*Silvia Robin, Alberto Ford, Mariana Berdondini, Martín Carné, Cintia Pinillos y*

*Gisela Signorelli*

IX. Apuntes sobre Venezuela y Chile. 120

*Maximiliano Piedracueva.*

X. De espaldas. Las lecciones no aprendidas de la experiencia 136  
internacional.

*Alejandra Andrioli y Maximiliano Piedracueva*

XI. Algunas reflexiones hacia adelante. 147

XII. Los autores 151

## Prólogo

### **La Universidad al servicio de la República.**

Los fines de la Universidad de la República están establecidos en el artículo 2 de su Ley Orgánica. Uno de ellos es “contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública”. Se trata, en breve, de poner el conocimiento al servicio de la sociedad; esa es la médula del ideal latinoamericano de Universidad. Acercar los ideales a la realidad nunca es fácil; exige innovar una y otra vez. Con vocación autocrítica y renovadora, el Consejo Directivo Central de la Udelar definió, en sus jornadas extraordinarias del otoño de 2007, los lineamientos orientadores de una nueva Reforma Universitaria; con esa perspectiva se ha trabajado desde entonces. Una de las iniciativas dirigidas a revitalizar aquel ideal es la creación del Fondo Universitario para la comprensión pública de temas de interés general, que por cierto toma su nombre de la precedente cita de la Ley Orgánica. Apunta a promover el estudio de temas relevantes y frecuentemente polémicos, poniendo a disposición de los ciudadanos interesados, elementos de juicio que permitan la elaboración de opiniones informadas y propias.

Cada año, la conducción colectiva y democrática de la institución define una lista de temas prioritarios; luego se realiza un llamado a propuestas que serán presentadas por equipos multidisciplinarios interesados en estudiar tales temas, con un apoyo financiero previsto en el presupuesto universitario. Cada propuesta seleccionada debe dar lugar a la publicación de material impreso y/o audiovisual, así como a la organización de encuentros u otras formas que se estimen pertinentes para comunicar a la ciudadanía el resultado de los estudios. Cada equipo orienta su labor de acuerdo a su leal saber y entender, en el contexto del pluralismo inherente a la genuina labor universitaria.

En 2010 se escogieron los siguientes “problemas de interés general”, todos ellos referidos a la situación nacional:

- Acceso, avance y culminación de estudios.
- La problemática habitacional
- Descentralización política y participación ciudadana
- Práctica de las políticas públicas a nivel local.
- Las drogas y la despenalización de ciertas prácticas.

Hoy la Universidad pone a disposición de la República estos aportes a la búsqueda de alternativas para afrontar grandes cuestiones. Anima a la institución la vocación de contribuir – con tanta modestia como tesón – a los debates ciudadanos en los que día a día se consolida y enriquece la democracia uruguaya.

Marzo de 2012

Rodrigo Arocena

## I. Introducción

El presente trabajo aborda la problemática de la descentralización desde un enfoque territorial priorizando el análisis hacia aquellas cuestiones vinculadas a los actores locales. De este modo es que se aborda el actual proceso de descentralización uruguayo en el cual se genera, a partir del año 2010, un nuevo tercer nivel de gobierno, el municipal.

Adjetivar a la descentralización como problemática refiere a dos puntos centrales. En primer lugar a la historia centralista del Uruguay, y en segundo lugar al modo en que se desarrolló la generación de un nuevo nivel de gobierno. El proceso histórico de conformación del Estado - Nación uruguayo ha favorecido una memoria colectiva de “tradición centralizada”; que requirió un esfuerzo en semantizar el centralismo como condición de la modernización, industrialización, y homogeneización sociocultural. Dicotomías como Montevideo/Interior; campo/ciudad; rural/urbano<sup>1</sup> y agrario/industrial fueron marcadas y codificadas, se estabilizaron semánticamente y operaron en buena parte de nuestra historia como elementos simbólicos, como oposiciones dualistas conformando constelaciones de representaciones sociales que se sedimentaron en espacios – tiempos concretos. Como señala A. Appadurai, “los tropos territoriales para el concepto de Estado – Nación persisten en parte porque nuestras ideas de coherencia cultural se han imbricado con la imagen elemental de nación.” (En Mato, 2001:133) El Uruguay homogéneo significaba el fin de los particularismos,<sup>2</sup> y requería de formatos institucionales que sustituyeran las tradiciones locales subsumiéndolas al concepto de Nación como condición de integración social. Este proceso fue político, económico fue social y fue inminentemente cultural incluyó simbologías, representaciones, códigos, sistemas de clasificación; organizó las prácticas de los agentes sociales sea por la vía de procesos de socialización y/o educación o por la vía de construcción de conciencia o ideologías: formación de memoria histórica imbricada en tradiciones. Señala J. C Tedesco que “buena parte de la eficacia socializadora del proceso de formación del ciudadano se debe justamente al carácter innovador de los mensajes y sus potencialidades integradoras” (Tedesco, 1996:80) sostiene el autor que la “fertilidad socializadora de este proyecto radicaba en que era portador de un “sentido” en la triple dimensión de su significado: fundamento, unidad y finalidad. El fundamento de la propuesta estaba dado por el principio de

---

<sup>1</sup> Señala Barrán J.P. “De lo que no caben dudas es la persistencia de la “sensibilidad bárbara” en los pueblos rurales y ciudades del interior; porque allí donde la urbanización; la civilización europea; el Estado, la medicina; la escuela; la Iglesia Católica concentraron sus fuerzas contra la barbarie, en Montevideo. en Historia de Sensibilidad en Uruguay. El Disciplinamiento. Tomo II 1ra.Ed. Banda Oriental Mayo 1990

<sup>2</sup> La modernización en Uruguay estuvo marcada por el pasaje de la barbarie a la civilización: el gaucho se convirtió en peón el hacendado en patrón. Ver Barrán; J.P. Op. Cit Pág. 90

Nación como eje articulador en donde se apoya el proyecto colectivo; la unidad se basaba en un nivel “significativamente alto” de articulación de las imágenes del mundo que brindaba una propuesta ideológica capaz de ofrecer a todos la visión de un sistema donde había un lugar para cada uno en la estructura de la sociedad; la finalidad por último, estuvo basada en la proyección de la posibilidad de un futuro siempre mejor de una ampliación progresiva de los espacios de participación, de libertad y justicia”.(En Filgueira, Midaglia, Petersen, 1997:205) Sentidos hiperformalizados y codificaciones invariantes de identificación y pertenencia, se fueron constituyendo en la “memoria histórica” donde la centralidad del “centralismo” estuvo significada por su enlace a proyectos de futuro, de movilidad y progreso social. Entendiendo, que desde la ciudad puerto, irradiaban las ideas y transformaciones sociales que aseguraban derechos, libertades, y garantías individuales.<sup>3</sup> Se fue construyendo “representaciones que fueron marcos de interpretación y simbolización de aspectos de la experiencia de actores sociales – individuales y colectivos – en su participación en la vida social, es decir en su relación con otros actores” (Mato, 2001:133) Barrán y Nahum rescatan de los discursos de la época, editoriales del Diario El Día en donde se pregonaba definiciones de quiénes impulsaban la “modernización”: los “partidos de ideas”, “progresistas”; “moderno”; “cambios radicales”; y quiénes representaban el “conservadurismo”; “la necesidad de terminar con las “carpas montoneras”, “reaccionarios”; “regresivos”, “los que defienden la inmovilidad y el perjuicio”.(Barrán; Nahú, 1986:29) Desde el otro bando, se elaboraban las propias: “hombres jóvenes, que sin salir del Paso Molino están descalificando al resto de la Nación”.<sup>4</sup> Señala Barrán “que una de las notas más significativas de nuestra historia de larga duración, es la oposición regional entre Montevideo e Interior oposición que a veces se sobreagregaba a lo social, los enfrentamientos de la campaña con la autoridad residente en Montevideo cobradora de impuestos y los pajueros del interior, terratenientes reaccionarios.” (Barrán, 1986:12)

El anclaje de los sentidos manejados socialmente produce una “estabilización semántica”: la centralización se estipuló espacialmente; Montevideo/Interior o ciudad/campaña que inducen a elaborar representaciones y a la orientación de acciones de acuerdo a la pertenencia a “lugares” delimitados socio- espacialmente; se estipula la importancia de la capital como la ciudad puerto porque es el “centro” de vida moderna y de difusión de los códigos modernistas en lo social económico, político, y cultural. El imbricamiento del Estado, partidos; sociedad civil en Uruguay permitió la elaboración

---

<sup>3</sup> “Las Reformas del Batllismo sostenidas en los discursos estaban dirigidas a “los que sufren”; “los oprimidos”, “del taller o del hogar”, “los que viven trabajando”, “los desafortunados”, “los humildes”. En Barrán – Nahum “Batlle, los Estancieros y el Imperio Británico”. Tomo 3 Pág. 29

<sup>4</sup> Palabras de Luis A. de Herrera en Barrán y Nahum, 1986, Pág. 105

de representaciones comunes, “formas de percepción del entendimiento o de la memoria, unas estructuras mentales, unas formas “estatales” de clasificación”. (Bourdieu, 1997:117) “Con lo cuál crea las condiciones de una especie de orquestación inmediata de los “habitus” que es en sí misma el fundamento de una especie de consenso sobre este conjunto de evidencias compartidas que son constitutivas del sentido común”. (Bourdieu, 1997:117) En igual sentido A. Giddens sostiene que los “discursos de la modernidad” quedaron incorporados a la estructuras de las sociedades modernas, de tal manera que las personas empezaron a verse a sí mismas en las imágenes que ofrecían un determinado tipo de representación.” (Giddens; 1999) Estas representaciones eran fuente de identificaciones, normas, pertenencias, valores e imágenes generadas por el Estado – Nación.<sup>5</sup> El Estado uruguayo como garante de los intereses nacionales, promovió una cultura política, una cultura de Estado, y esa cultura de Estado era “centralista”. Este proceso de “centralización” uruguayo que tuvo al propio Estado como constructor de evidencias comunes, reestructuró el espacio social; donde el “centro” el difusor de la cultura legítima y legitimada con identidad unitaria distintiva y coherente. “El Estado formó a la sociedad de acuerdo con las prioridades de integración social, de institucionalización de identificación entre sociedad y estado a través del proceso político democrático. (...) la sociedad civil fue formada progresivamente a partir del estado innovador y ambos polos del sistema social se interpenetraron a través de la democracia y de una identidad nacional construida sobre la política y la modernización social.” (Rama, G en Caetano; Rilla, 2001:109)

Cuando se define un término y se construyen representaciones sobre el mismo; se crean sus diferencias; su opuesto; el reverso de una misma unidad: la integración presupone desintegración, la unidad la desunión, la centralidad la descentralidad. Por lo tanto el esfuerzo “centralizador” que contiene el proyecto de modernización en los países latinoamericanos y en Uruguay en particular, ya contiene en sí mismo la representación de su opuesto: lo “des- centrado”, lo que queda fuera de la unidad y de la integración. Si se otorga un papel relevante a la “memoria histórica” a la identidad, y representaciones que los actores construyen de sí mismos y en relación a los otros, es porque la “significatividad de las representaciones de identidades y diferencias depende la existencia de los actores y de sus programas de acción; de las orientaciones de sus prácticas”; “los cuáles a través de confrontaciones,

---

<sup>5</sup> “Esto no significó inexistencia de luchas entre sectores; actores y fracciones de la burguesía nacional. Las élites del interior del país identificados con el mito del país ganadero; manifestaban creciente malestar por transferencias de recursos del hacia la ciudad. La riqueza del país se asienta en el interior”. Ver Riella A; Andrioli; A. El poder simbólico de las gremiales ganaderas en el Uruguay. Sociedad y Territorio. Revista Sociologías Universidad federal de Río Grande Del Sur. Porto Alegre Año 6 N° 11 Junio 2004

convergencias y negociaciones acaban orientando el sentido de algunas transformaciones sociales contemporáneas particularmente significativas: democracia, mercado, sociedad civil ” (Mato; 2001:135) ... agregamos descentralización.

Esta construcción y deconstrucción de un sistema descentralizado a partir de una fuerte matriz centralista se ha manifestado en el mismo proceso de generación de los municipios. Desde los planteos iniciales desde el poder ejecutivo en el año 2008, desde las diluciones parlamentarias, y hasta en el acto eleccionario, pueden identificarse aspectos de desconfianza y de presurosidad en la gestación de de una reforma sustancial hacia el país; reforma que pretende en sus principios generales, acercar el gobierno al pueblo, profundizar la democracia y generar espacios de mayor eficiencia estatal.

En este contexto el presente libro se estructura en tres grandes ejes de análisis. En la primera sección “De la ideal al municipio. Gestación y concreción de un proceso abrupto” se presenta la gestación de los municipios, su desarrollo y su concreción a partir del acto eleccionario de mayo de 2010. En la misma se da cuenta de las condiciones contextuales necesarias para un efectivo proceso de descentralización y cómo el proceso uruguayo se dio de manera abrupta, desconociendo algunas de sus posibles implicancias. En la segunda sección “La descentralización en marcha: de municipios, alcaldes y tinteros” se presenta el análisis de dos aspectos centrales de este proceso; a saber: el esquema político-partidario, y las condiciones de participación ciudadana. En la tercera sección “El proceso sordo. Los municipios a la uruguayaya” se presentan algunas experiencias nacionales e internacionales que pudieron servir de sustento hacia un proceso de descentralización, no obstante, se entiende que se desconocieron aprendizajes de otros actores, instituciones y Estados.

En última instancia se presentan algunas reflexiones finales que puedan servir de insumos hacia una profundización de este proceso democratizador. El espíritu de este trabajo ha sido conocer las implicancias de un nuevo tercer de gobierno de cara a una profundización democrática, y es sobre ello que se realizan algunos aportes en pos de auxiliar una nueva política de Estado que se entiende como beneficiosa, aún en sus debilidades.

## **Sección 1.**

### **De la idea al municipio. Gestación y concreción de un proceso abrupto.**

---

---

## **II. La ley de gobiernos municipales y participación ciudadana: desafíos e incertidumbres.**

**Alicia Veneziano.<sup>6</sup>**

Este artículo es más descriptivo que analítico, porque todavía no hubo tiempo para ver los efectos políticos en la gestión que ha tenido la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana 18.567 del 13 de setiembre del 2009 y sus modificaciones en la 18.644 del 12 de febrero del 2010. Esto es porque los Alcaldes y Concejales de los Gobiernos Municipales asumieron sus cargos a mitad del mismo año en instituciones totalmente nuevas<sup>7</sup>. Así es que, nos limitamos a resumir el contexto y el proceso de negociación para que la ley saliera; exponemos lo más importante del articulado de la ley porque es muy poco conocido y es la base de nuestro análisis; los actores y sus estrategias en el proceso de negociación de la ley; el marco de análisis que nos da algunos conceptos básicos pero no pretende ser un marco teórico, para llegar al análisis del caso; y, finalmente, a modo de conclusión tentativa, de los factores que afectan a toda descentralización para saber el éxito que pueda tener ésta.

### **i. Contexto: Marco Constitucional y proceso de negociación.**

La reforma constitucional que da lugar a la Constitución de 1997 (la vigente) señala algunos ítems que serán desarrollados en la Ley de Descentralización y Participación en el 2009 y el 2010. Esa reforma constitucional priorizó la descentralización desde el Gobierno Nacional a los Gobiernos Departamentales (primer nivel subnacional) pero establece algunos principios para la descentralización hacia los gobiernos locales (o “autoridades locales” como le llama el texto, o municipales como le llama la ley) para que una ley de descentralización lo desarrollara. Los objetivos de esta reforma estaban más ligadas al desarrollo y al bienestar, mientras que la “ley de descentralización y participación ciudadana” –así como su modificatoria- apunta a una

---

<sup>6</sup> Dra. En Ciencia Política; Instituto de Ciencia Política, FCS-UdelaR.

<sup>7</sup> Quizás se pueda hacer un análisis de caso pero creemos que este resumen analítico comentado es previo a ese estudio.

descentralización interna de los Departamentos, creando un tercer nivel de gobierno y tendiendo a asociar la descentralización con la participación ciudadana y, si observamos los cometidos, se la vincula mucho al desarrollo territorial. Este nivel está más asociado a lo que se conoce como municipio a nivel internacional: lo municipal como gobierno de una localidad. Antes existían las Juntas Locales pero su designación era potestad del Intendente y no tenían autonomía, salvo tres en todo el territorio nacional que eran y son Autónomas y Electivas.

El artículo **262** establece que el Gobierno y la Administración de los Departamentos serán ejercidos por un Intendente (Poder Ejecutivo), una Junta Departamental (Poder Legislativo, integrado por ediles departamentales) y, aquí está la novedad, por una o varias “autoridades locales” en toda población que cumpla las condiciones que fijaría la ley de creación (la que ahora estamos tratando). Incluso permite que éstas se radiquen en la “planta urbana de la capital del Departamento”, cosa que no podía hacerse con las Juntas Locales. En los artículos **273** y **275** se establecen las potestades de la Junta Departamental y del Intendente entre las cuales está que la primera cree Juntas Locales a iniciativa del segundo. En estos tres artículos se basan las amenazas de impugnación por inconstitucional ya que se crearon directamente por ley. Nosotros pensamos que esto está vigente para la creación de Juntas Locales, pero aquí estamos hablando de las “autoridades locales” que la Constitución menciona aparte. Con respecto a las “autoridades locales” –que es lo que estamos rastreando en el texto- la Constitución sostiene, en el art. **287** que el número de miembros podrá ser de una persona o varias, según lo establezca la ley. La otra gran transformación que hace esta Constitución es la separación en el tiempo de las elecciones nacionales (para Presidente, Senadores y Diputados) y las elecciones departamentales (para Intendentes, y ediles departamentales –miembros de las Juntas Departamentales). Esto ha fortalecido a los Gobiernos Departamentales en varios aspectos que no podemos analizar en este momento, pero que cambió y pluralizó el mapa político del país llevando a que la izquierda ganase –en el período 2005-2010- ocho intendencias de las diecinueve existentes, cuando la única que ganaba era la de Montevideo (desde 1990).

En suma y siendo muy sintéticos, el proceso de creación de la ley de descentralización que recrea este tercer nivel gubernamental se remonta a la reforma constitucional de 1997, con los artículos mencionados. Pero el proceso de negociaciones inter-gubernamentales entre distintos actores institucionales (Comisión Especial de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados, el Congreso de Intendentes, la OPP, los Gobiernos Departamentales, etc.) e inter-partidarias comienza en discusiones de proyectos de la Comisión Especial y el Congreso de Intendentes el 2003. Pero no salió hasta que el Presidente Tabaré Vázquez –en el 2008- manda el

Proyecto de Ley, elaborada por la OPP, al Congreso de Intendentes y a la Comisión parlamentaria mencionada. Recordemos que la correlación de fuerzas dentro del Congreso de Intendentes era otra en el período 2000-2005 teniendo los partidos tradicionales la mayoría de las Intendencias y la izquierda sólo Montevideo.

La ley salió para realizarse en las próximas elecciones departamentales (para Intendente y Junta Departamental hasta ese momento) en el 2010 por impulso de Tabaré Vázquez en oposición con las dos listas más votadas del Frente Amplio (el MPP, del Presidente Mujica; y Asamblea Uruguay, del Vice-Presidente Danilo Astori) que querían dejar su aprobación para aplicarla en las elecciones departamentales del 2015, aunque votan todos juntos la primera posición. Además se obtuvo el apoyo de un sector del Partido Nacional (el del líder Larrañaga) que es el autor del párrafo que se refiere a que el Alcalde será el candidato más votado del lema más votado. Esto es porque sabía que el interior del país es nacionalista – del Partido Nacional- y en las anteriores elecciones la ciudadanía solo le había “prestado” el voto a la izquierda (como se dice en la jerga política). Este cálculo le dio resultado en estas últimas elecciones (2010)

## ii. Marco de análisis.

La ley expuesta pretende implementar la *descentralización interna a los Departamentos*. La descentralización puede ser considerada como un *diseño institucional del Estado*, o como una *política pública* cuando está dentro de una *Reforma del Estado*.

El gobierno, la administración y la burocracia crean productos concretos que son las políticas públicas. Estas son acciones organizadas por cualquier institución estatal, a la cual se le otorga racionalidad a través de la planificación, con la manifiesta voluntad de perseguir un objetivo determinado. En este caso los objetivos son el desarrollo, la participación ciudadana y la equidad,<sup>8</sup> en el discurso de los actores promotores. La ley crea *gobiernos – a nivel local-* definiéndose por tal, la estructura de toma de decisiones que forma parte del sistema político de un territorio administrado por un Estado. Es el ordenamiento que ejerce las diversas actividades estatales. El gobierno se puede estudiar desde el punto de vista de los actores, de las funciones que cumple y de las instituciones que toman e implementan las decisiones. En este sentido los Gobiernos Municipales son un *tercer nivel gubernamental*, que se vincula de distintas formas a los otros niveles de gobiernos formando parte del sistema político nacional, departamental y

---

<sup>8</sup> El principio de “equidad” no está explícito en los textos legales analizados pero sí en el discurso frenteamplista y en los decretos y reglamentaciones de las leyes a nivel de Gobiernos Departamentales de izquierda.

local. En este sentido se habla de *gobierno multinivel* en el cual se establecen Relaciones Intergubernamentales territoriales<sup>9</sup>

Cuando la descentralización tiene entre sus objetivos el de la *Participación Ciudadana* quiere decir que se dan canales e instrumentos para que los ciudadanos o vecinos participen en el diseño e implementación de políticas públicas descentralizadas (políticas de desarrollo, sociales, presupuestales, culturales, etc.). En este caso, y sólo en este caso, los municipios se presentan como enlaces del Estado con la sociedad civil entendida como conjuntos de actores sociales y ciudadanía. No como en la idea de participación en el paradigma neoconservador que busca la participación de los clientes en el mercado (Veneziano, 2009), como veremos.

En el caso seleccionado –de Gobiernos Municipales- la sociedad participa como ciudadanos votantes en la elección de sus gobernantes, en la conformación del gobierno (*Democracia Representativa*). Pero también pueden participar los actores individuales o colectivos en las Audiencias Públicas, como instancias de control social, y en el uso del poder de iniciativa ante el Gobierno Departamental para que la localidad se transforme en Municipio allí donde no se cumplan los requisitos de la ley o cuando el Gobierno Municipal no crea mecanismos participativos y, en general, en asuntos de su competencia, lo que conforma un mecanismo de *Democracia Participativa*<sup>10</sup>.

Lo fundamental en el sistema de gobierno –para Claudia Bernazza (2010)- es el proyecto de gobierno, o lo que nosotros llamamos *proyecto político-estratégico* (Veneziano, 2000) porque nunca se debió separar gobierno y sociedad, ni el Estado y sociedad lo que es de raigambre profundamente liberal. Los problemas se presentan, entonces en las políticas, las estrategias, etc. y el grado de gobernabilidad<sup>11</sup>, que no sólo está en función de los contextos e intereses sino de la capacidad de gobernar. Esta capacidad está en función del sistema de dirección y planificación que no sólo depende de técnicas sino de las experiencias de un actor y su equipo para conducir el proceso social. Pero muchos de los proyectos financiados desde el exterior tienden a hacer énfasis en las técnicas y destrezas y no en el liderazgo y el proyecto de gobierno. Así tenemos Juntas Locales declaradas Municipios (sobre todo en el interior del país) con funcionarios con pésima formación, acostumbrados a la política tradicional y al clientelismo, y proyectos que los forman desde el enfoque tecnocrático, salteándose una formación en términos weberianos. La modernización e innovación no tienen espacio sin

---

<sup>9</sup> Que se pueden definir también como redes formales e informales que se tejen sobre los organigramas de las instituciones territoriales, en este caso.

<sup>10</sup> O sea en el diseño e implementación de políticas públicas y no sólo de actores políticos sino socio-territoriales.

<sup>11</sup> Gobernabilidad, a los fines de este artículo, la definimos como la capacidad autónoma que tiene el Estado para diseñar e implementar políticas públicas. “Autónoma” de los grupos de presión, e “implementación” para que no quede sólo en el diseño como sucedió con la CEPAL.

un cambio cultural en el Estado, con una gestión con horizontes éticos y éstos se pueden ver, en el texto analizado, en los principios orientadores.

Como sostiene Claudia Bernaza (2010) es necesaria una ética pública de la responsabilidad, la formación de una identidad nacional – y local articulada con los restantes niveles del Estado, agregamos nosotros- en un contexto de globalización en los términos en que está planteada lo cual es un desafío. No alcanza con una reforma administrativa sino que se tiene que vincular los proyectos a valores como el bien común, la equidad y la inclusión. La izquierda, con su iniciativa sobre la ley, intentó vincular la gestión a la política, recuperar lo político en general y en la gestión en particular. Por los resultados alcanzados en estas últimas elecciones departamentales y municipales (pérdida de tres intendencias, aunque ganó una nueva, votos en blanco y anulados del 14% en Montevideo<sup>12</sup>, etc.) es de suponer que más que politizar la gestión partidizó la gestión. Esto, creemos nosotros, por haber hecho las elecciones en el 2010 en lo que refiere al gobierno de izquierda, pero también por la normativa de la Corte Electoral del voto obligatorio al mismo “lema”<sup>13</sup> en el ámbito departamental y municipal.

Sin embargo la ley politiza –aquí en el mejor sentido del término- la gestión al hacer electivas a las antiguas Juntas Locales (las de más de 5000 habitantes) que antes eran creadas por prerrogativa del Intendente. Pensamos que ese es el principal aporte de la nueva ley, que es un elemento democratizante, pero no da, por la reglamentación de la Corte Electoral, posibilidades a que se presente un candidato de un grupo de vecinos o de una organización social y dificulta la creación de partidos locales o regionales.

Algunos de los problemas de la gestión departamental, que datan de mucho tiempo atrás, son de gestión ya que se presentan a éstos y a los gobiernos locales el de tener que atender en los hechos, además de las funciones tradicionales (servicios, trámites, vialidad, basura, paseos públicos, ferias, etc.) las políticas sociales ya que es el único referente que el ciudadano tiene en la zona y el Estado Nacional se desprendió de muchas de ellas siguiendo las recomendaciones neoliberales vigente desde hace décadas. Con el primer gobierno de izquierda esto cambia sustancialmente con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y otras instituciones. Sin embargo, la debilidad de los Gobiernos Departamentales –que se pueden presentar en los Gobiernos Municipales- para atender estas demandas hizo que muchas veces se terciarizaran servicios y políticas. Más que descentralización lo que hubo fue una municipalización de las respuestas a las demandas sociales.

---

<sup>12</sup> Normalmente el promedio de votos en blanco y anulados en Uruguay promedia un 3% a nivel nacional, esta vez esos votos alcanzaron ese porcentaje que es el más alto de todo el país.

<sup>13</sup> El Lema es una coalición de partidos que se presentan con diversas listas presentando distintos candidatos al parlamento, a los Departamentos e, incluso a presidente, compitiendo entre sí, en la propia elección nacional o departamental, acumulando para la lista con mayor votación.

Para Héctor Rodríguez (2010) el control y la transparencia tienen una dimensión institucional que se corresponde con lo previsto en la ley y la Constitución, y una dimensión fáctica de cómo funcionan estos principios y reglas. Sobre la segunda dimensión no podemos decir nada todavía porque no hay análisis integrales de la gestión de algún Gobierno Municipal y fueron, como dijimos, fueron electos pero instalados hace relativamente poco tiempo en términos políticos e institucionales. Creemos, que en el caso de estudio, hay un *control social* o *accountability* en las Audiencias Públicas donde los Gobiernos Municipales tendrán que rendir cuentas ante la población de la localidad del presupuesto ejecutado y de las obras y servicios a realizarse con el próximo año. Hay un *control político* ejercido por los cuatro concejales sobre el Alcalde por el sistema de mayorías que describimos (mayoría absoluta de 5, con voto doble del Alcalde en caso de empate). Estos serían *controles internos*.

Pero como *controles externos* tenemos el del Gobierno Departamental y el de Nacional sobre las partidas de recursos que se le otorgaron, y recordemos que no tienen recursos propios a menos que nos refiramos a las donaciones y convenios. Hay un *control jurídico y financiero* ejercido por la Junta Departamental. La Corte Electoral tiene el control político-institucional sobre lo relativo a las elecciones de Alcaldes y Concejales. El Defensor del Vecino, que existe a nivel Departamental, se supone que tendrá algún control sobre los Gobiernos Municipales.

Otro de los conceptos que usamos al final del texto es el de *paradigmas*<sup>14</sup> y es necesario aclarar que, en la actualidad, existen dos grandes paradigmas: uno el neoconservador y otro que denominamos “democratizante” (Veneziano, 2009). Sucintamente podemos decir que el primero fue producto de las reformas del Estado de primera generación (neoliberales en lo económico) y de segunda generación (que hace más énfasis en la gestión a través de agencias autónomas contratadas por el Estado es uno de los modelos vigentes actualmente). La reforma del Estado estaría orientada al mercado y el tema sería el achique del Estado (en el primer caso) o el cambio de su lógica pública hacia una más privada eficientista y tecnocrática (en el segundo caso). El protagonista es el cliente y la descentralización sería una derivación de las demandas sociales hacia las instancias periféricas del Estado de manera de achicar el gasto público (en el primer tipo de reformas). La participación también está presente en este paradigma pero tiene fines instrumentales ya que da intervención a los actores sociales en la fase de implementación de las políticas públicas para abaratar costos – y se lo excluye de otras etapas del proceso de toma de decisiones). El paradigma democratizante asume que el

---

<sup>14</sup> Paradigmas como conjunto de concepciones o ideas –explícitas o implícitas- sobre el individuo, la sociedad, el Estado, su relación, la política, la democracia, el desarrollo, etc. que tienen los actores. Pero los actores no son sólo académicos sino políticos, gestores, técnicos, funcionarios, actores sociales, vecinos, etc.

Estado no puede asumir todo lo público – como en el Estado Benefactor- y se basa en alianzas con los actores sociales, con el Sector Público No Estatal<sup>15</sup>. Pero la reforma está orientada al ciudadano, al vecino –en términos socio-territoriales- mediante la participación en todas las etapas de la toma de decisiones incluyendo la iniciativa y llegando al control final. Este paradigma se encuentra ligado a un desarrollo territorial que busca la equidad individual y regional en el cual está implícito un proyecto político-económico y social redistributivo.

### **iii. Algunos elementos generales para el análisis del caso.**

1. Lo principal es que la ley le da electividad, recursos, materias y competencias al tercer nivel de gobierno, *crea gobiernos municipales*. Esto es un avance muy grande para nuestro sistema político ya que lo que existían eran Juntas Locales, que excepto las de facultades ampliadas y las autónomas electivas, eran órganos desconcentrados de gobierno y en su mayoría ni siquiera estaban designadas sino en manos del secretario.

2. Sin embargo, lo segundo que debemos decir es que esta creación de Gobiernos Municipales electivos no es una descentralización, en sentido jurídico estricto, ya que los órganos creados no tienen personalidad jurídica, no tienen recursos propios (no pueden recaudar pero si administrar los que les otorgue el gobierno nacional y departamental) y tienen una autonomía relativa. Esto es contradictorio con otorgarles el máximo de legitimidad posible -el voto popular- que los pone en pie de igualdad con los Gobiernos Departamentales y el Gobierno Nacional en cuanto a sus bases de sustentación. Serían *órganos desconcentrados de los Gobiernos Departamentales pero electivos*. La descentralización autonómica, la descentralización política, la desconcentración administrativa, la desconcentración de servicios y la centralización son un continuo donde no suelen darse formas puras.

3. Lo tercero en importancia es que fue producto de la Presidencia de la República y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) dependiente de ésta. O sea que es una “descentralización desde arriba”<sup>16</sup>. Luego intervino la Comisión parlamentaria especializada en el tema pero sigue siendo a nivel central, sólo que se trata del legislativo. Y cuando decimos “desde arriba” no nos referimos al nivel intermedio de los Gobiernos Departamentales –que serían los gobiernos intermedios- que se descentralizarían internamente como la Constitución los habilitaba. Nos referimos al

---

<sup>15</sup> Del que forman parte organizaciones sociales, cooperativas, organizaciones vecinales, comisiones de fomento, clubes, ONGs, redes sociales y todo tipo de colectivo más o menos organizado que no tenga fines de lucro. Sino que busquen el bien público o algún bien público autónomamente o en conjunto con el Estado.

<sup>16</sup> Esto no es en sentido peyorativo ya que, a nivel comparado, la mayoría de las descentralizaciones en América Latina –por lo menos- tienen esa característica. El propio órgano de gobierno es el que intenta descentralizarse, o el gobierno nacional es que decreta la descentralización de las provincias o departamentos.

Poder Ejecutivo Nacional (Presidencia y OPP). Esto es así porque los Gobiernos Departamentales, sus Intendentes, no manifestaban interés en desarrollar la ley a la que hacía referencia la Constitución del 97 porque descentralizar significa distribuir poder.

4. Lo cuarto es que su nombre menciona la *participación* y la principal innovación es que hace *electivos* a los gobiernos locales –como dijimos- *pero no obliga a crear mecanismos o instancias de participación ciudadana*. Sólo lo sugiere pero queda como prerrogativa del Gobierno Municipal.

5. Lo quinto, en cuanto al funcionamiento de la ley, es que dio lugar a Gobiernos Departamentales de un partido y Gobiernos Municipales de otros, con los cual se pueden *crear problemas de cohabitación y gobernabilidad*<sup>17</sup>.

6. Otro de los problemas fueron los *tiempos*, que dividieron a la coalición de izquierda en el gobierno nacional, entre quienes pensaban que las *elecciones de Alcaldes* o Gobiernos Municipales deberían hacerse este año -junto a las elecciones departamentales ya programadas- y los que pensaban que era mejor hacerlas en las próximas elecciones departamentales en el 2015. Nosotros pensamos que fue un error haberlas realizado en estas elecciones porque la gente no conocía a los candidatos que presentaban los partidos desde sus aparatos y no por ser referentes locales. Esto, por lo menos en las ciudades mayores y ni que hablar en Montevideo y Canelones (que es donde se presentó el 14% de votos anulados, en blanco u observados)

7. El *vacío en lo electoral* fue otra de las limitaciones de la ley, como ésta no se expidió en el tema la Corte Electoral tuvo que “legislar” –lo cual no es su potestad- sobre el voto y determinó que sólo se podía votar a un Alcalde o Gobierno Municipal del mismo Lema que a la Intendencia, con lo cual se coarta la libertad del elector y se reproduce el mismo sistema político sin permitir, como sostuvimos, expresiones partidarias locales o que se presenten grupos de vecinos u organizaciones que pudiesen dar lugar a sistemas políticos locales renovados que estén en concordancia con cada sociedad local.

8. En cuanto a los *principios del sistema descentralizado* –a través de consulta a legisladores- se desprenden algunas lógicas.

i) el de preservar la *unidad departamental*, fundamenta que no tengan autonomía financiera, para que haya una equidad subregional; ni una autonomía política total porque se podría fragmentar el poder dentro del Departamento y el Estado Nacional;

ii) *eficiencia*- la experiencia en el gobierno de Montevideo le hizo aprender a la izquierda que la gente no vota exclusivamente por los procedimientos (instancias de participación en las políticas públicas) sino por resultados de gestión. Se supone que los legisladores

---

<sup>17</sup> Moreira, C. y Alicia Veneziano (1995): En ese texto estudiamos las Relaciones Inter-gubernamentales, durante el primer año de gobierno municipal de Tabaré Vázquez, la cohabitación con el gobierno blanco de A. Lacalle donde se daba lo que denominamos “cohabitación” entre dos gobiernos de distintos niveles y de distinto signo político.

de izquierda estaban pensando en una gestión orientada al ciudadano –y no una eficiencia tecnocrática- pero eso no se explicita en el texto y dependerá de cada Gobierno Municipal;

iii) *gradualidad* en la transferencias de funciones –por eso también para este período son Gobiernos Municipales aquellas localidades de más de 5000 habitantes y para el próximo período los serán las de más de 2000- porque es necesario un fortalecimiento institucional y la capacitación del funcionariado;

iv) *participación ciudadana* la idea era institucionalizar las instancias que creasen los Gobiernos Municipales y se establece el derecho a iniciativa ante el Gobierno Departamental en el caso de que el Gobiernos Municipales no creasen estos mecanismos lo que empodera a la ciudadanía y va contra el voluntarismo de los Alcaldes;

v) *electividad*: los Gobiernos Municipales aplican la representación proporcional, no siguiendo el sistema mayoritario -como en los hechos operaba- de la Junta Departamental, y este es otro de los grandes aportes de la ley. Con las limitaciones que vimos sobre la imposibilidad de cruzar votos a Intendente y Alcalde, los Gobiernos Municipales son ámbitos pluralistas si así lo desea la ciudadanía;

vi) *cooperación entre los municipios* en cuanto a servicios y actividades, la idea es la regionalización por problemas o por incentivo al desarrollo o a proyectos político-institucional, pensamos que le de flexibilidad al sistema creando redes institucionales horizontales.

9. En lo que se refiere a los *recursos municipales* tienen: 1) los fondos que les destinen los Gobiernos Departamentales fundamentalmente recursos humanos y materiales para su funcionamiento; 2) los que le asigne el Presupuesto Nacional por un “Fondo de incentivos para la gestión de los Gobiernos Municipales” para políticas sociales y con el asesoramiento del Congreso de Intendente; 3) donaciones, convenios, etc. Las dos primeras fuentes de recursos le quitan autonomía pero están basadas en la idea de equidad, si fuese por capacidad impositiva existirían municipios pobres y municipios ricos. Ahora, es interesante ver que la segunda fuente, si bien pide asesoramiento al Congreso de Intendentes, los recursos no pasan por los Gobiernos Departamentales, son directos del Gobierno Nacional lo cual lesiona la autonomía de los primeros.

10. Su *autonomía es relativa* porque depende de los recursos nacionales y departamentales y tiene que rendir cuenta por ellos ante las instancias correspondientes. Este es un mecanismo de *control financiero* fundamental para la transparencia y la eficiencia de la gestión.

#### iv. Factores de los que depende el éxito de la descentralización.

Aquí exponemos algunos factores de los que depende el carácter y el éxito de los diseños institucionales y las políticas públicas descentralizados, trátense de un gobierno nacional o subnacional, así como nuestros nuevos Gobiernos Municipales. Pretendemos resumirlos y exponerlos en orden de prioridad según nuestra visión para la investigación desarrollada para el caso de Montevideo (Veneziano, 2005).

1 El principal factor, es el *paradigma* en que se inscribe la descentralización implementada, fundamentalmente en que concepción de Estado, de sociedad y de interacción entre ambas. Estos se presentan combinados en forma compleja ya que, muchas veces, los paradigmas de base de las políticas no aparecen explicitados ni en ellas, ni en las propuestas de actores sociales y políticos, ni en las recomendaciones de consultores o de organismos internacionales. En el caso de la ley parece tener una intención democratizante, pero depende de cada Gobierno Municipal.

2 En este sentido, la descentralización también depende del *proyecto político estratégico* en el que el papel fundamental corresponde al partido de gobierno. Además de tener un componente paradigmático importante que se plasma en un diagnóstico de los problemas y de propuestas políticas más acertadas para resolverlos, sobre todo cuando se trata de descentralizaciones “desde arriba”. El elemento, para nosotros central, para determinar el carácter neoconservador o “democratizante” este proyecto es el componente redistributivo de las políticas y el carácter inclusivo de la democracia<sup>18</sup>.

3 El fenómeno estudiado también depende del factor que creemos que es fundamental en el análisis de la descentralización si lo contextualizamos en la realidad en que se aplica. Este es el *diseño institucional* en la medida en que es, a la vez, construcción de los actores implicados y marco de constreñimiento para su acción. El marco jurídico de la institución es sólo la parte formal del diseño institucional.

4 Evidentemente, para nosotros este diseño institucional, en el marco de determinado paradigma y proyecto político específico, se plasma en *instancias y mecanismos de participación* de los ciudadanos y sus niveles de éxito. Estas pueden ser más o menos instrumentales según la reforma del Estado esté más orientada al mercado o al ciudadano. En esta segunda es que hablamos del concepto de gobernabilidad como capacidad del Estado para diseñar e

---

<sup>18</sup> Con respecto a las políticas redistributivas o distributivas se habla de “equidad”, entre otros temas. Con respecto a la democracia inclusiva nos parece que, además de incorporar lo anterior, debe compensar la representación de los sectores sub-representados en el sistema político.

implementar políticas, y de “enraizamiento” (Evans, 1995) como capacidad de crear burocracias modernas y fuertes a lo interno y redes socio-gubernamentales de sustentación a lo externo con actores socio-territoriales.

- 5 La descentralización también está en función del *desempeño y relacionamiento de los actores institucionales dentro del gobierno*. En este sentido nosotros estudiamos lo que denominamos “relaciones intragubernamentales” que tiene una dimensión que se relaciona con el desempeño institucional general pero no termina en él, como se insiste en mucha bibliografía sobre el tema.
- 6 El otro fenómeno factor del que depende el éxito de la descentralización, de acuerdo al abordaje de este artículo, de la *acción de los partidos y actores socio-territoriales en relación al gobierno municipal pero también de la relación entre ellos*. Esto se plasma en nuestra idea de *sistema político local*. En este sentido destacamos el rol de los partidos que tiende a ser desvalorizado en visiones movimientistas o idealizadoras de lo local; o sobrevalorados en culturas políticas “partido-céntricas” como la nuestra.
7. En el caso de una descentralización de un gobierno subnacional, debemos tomar en cuenta, como contexto, las *relaciones del sistema político nacional y subnacional*, no sólo de las Relaciones Intergubernamentales de gobiernos Departamentales o Municipales. Esta ley, en ese sentido, sobre todo en el interior, intenta acercarse a los sistemas políticos locales a través de los Gobiernos Municipales.
8. La *cultura política* de las elites y de la ciudadanía es determinante del éxito de cualquier proyecto descentralizador –sea de una institución o de alguna política específica-. El centralismo incorporada a ésta, el dúo Estado Benefactor/asistencialista y ciudadanía pasiva o demandante, y el carácter más o menos participativo de la ciudadanía son elementos fundamentales a la hora de analizar –o implementar- una política descentralizadora o la descentralización de una institución. En este sentido la izquierda, y luego el sistema político, dio muestras de un intento de renovación por ahora plasmado en la ley.
9. Un factor fundamental, que consideramos como contextual en función de los objetivos y el corte analítico de este artículo, es el de *capital social* al nivel territorial y al nivel del país o comunidad del que se trate. Si existe tejido asociativo y su relación con lo territorial es determinante para cualquier política pública y también para la descentralización y, en este sentido, es fundamental tenerlo en cuenta a la hora de su análisis y el diseño de políticas y proyectos, así como grandes reformas.
10. Otro elemento que nosotros apenas mencionamos como contextual para la problemática planteada, es el *desempeño institucional general* que, a su vez, depende del relacionamiento de actores dentro del gobierno municipal –incorporando a los actores

burocráticos y profesionales y técnicos- y del recorrido y características de la institución analizada.

#### **v. Bibliografía.**

- Bernaza, C. (2010) "Gestión Pública a nivel subnacional: el caso de la Presidencia de Buenos Aires", Paper, Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas, FLACSO, Buenos Aires.
- Constitución Uruguaya de 1967, actualizada 1997, (2003). Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Diniz, E. (1997) Crise, reforma del estado e governabilidade., Fundação Getulio Vargas. Río de Janeiro
- Evans, P. (1996) "El Estado como problema y como solución", Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales. Nº 140.
- Evans, P. (1995) Embedded autonomy: states and industrial transformation. New Jersey Princeton University Press.
- Parlamento de la República Oriental del Uruguay (2009) Ley de Descentralización y Participación Ciudadana 18.567 del 13 de setiembre del 2009., Montevideo.
- Parlamento de la República Oriental del Uruguay. (2010) Ley modificatoria 18.644 del 12 de febrero del 2010. Montevideo.
- Moreira C. y A. Veneziano (1995) "Intergovernment relations in Uruguay", en Political reform en developing nations, Stuar Nagel (comp), Illinois, Illinois University Press.
- Rodríguez, H. (2010) "Control de Políticas Públicas", Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas, Paper, FLACSO, Buenos Aires.
- Veneziano, A. (2009) "Descentralización, Participación, Desarrollo local y Reforma del Estado: una vinculación pendiente." CSIC. Editorial Orbe, Montevideo.
- Veneziano, A. (2005) "Evaluación y reflexiones para iberoamérica de la implementación de una reforma del estado orientada al ciudadano: la 'descentralización participativa' del gobierno de Montevideo (1990-2002)." INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), Madrid
- Veneziano, A. (2000) "Desafíos e incertidumbres de la descentralización en Uruguay. Impactos de la reforma constitucional", Revista Prisma Nº 13. UCUDAL, Montevideo.

### III. Elecciones municipales de mayo de 2010: ¿un silencio esperable?

Mariano Suárez

*“Aunque no te ocupes de la política,  
ella se ocupará de ti” (Ives Montand)*

#### i. Introducción

El tema más convocante para el análisis de la primera elección municipal es sin duda la baja votación que se registró a nivel general y que se acentuó con más fuerza en el área metropolitana. Por lo que aquí nos centraremos en este aspecto del proceso electoral, intentando aportar algunas pistas para comprenderlo, dejando de lado, en esta ocasión, el análisis de los aspectos político partidarios, salvo, por supuesto, cuando éstos aporten a la comprensión del tema central. El análisis de la temática es abordado sobretodo desde la percepción de los actores: gobernantes y ciudadanos. Está lejos de nuestro objetivo dejar certezas y respuestas acabadas sobre un tema que presenta muchas aristas, sin embargo, creemos que comprender la forma como representan este fenómeno los actores es un aporte valioso a una temática nueva en donde no abundan aún demasiados hallazgos cualitativos.

En una primera instancia, presentaremos las características más salientes del sistema electoral y los principales resultados de la primera elección municipal en términos de participación electoral. Luego, pasaremos al análisis concreto del comportamiento electoral introduciendo brevemente un marco conceptual que nos guiará en el análisis de los discursos. Ya en el análisis de entrevistas, abordaremos el tema del manejo de la información tanto desde la óptica de la ciudadanía, como de los gobernantes municipales. Desde la perspectiva de los gobernantes analizaremos además el tema de las estrategias electorales y la incidencia de la variable dependencia electoral del nivel municipal con respecto al departamental. Finalmente, desde la óptica de los ciudadanos montevideanos analizaremos la percepción del proceso de descentralización municipal en Montevideo, intentando desentrañar la presencia o ausencia de motivaciones para la participación electoral. La selección de Montevideo para este análisis resulta de su alto nivel de abstención electoral. La profundización de este caso, responde a que más allá de las singularidades de Montevideo, algunas de las conclusiones a las que llegamos no están exentas de

rasgos más generales que pueden ser pistas para comprender la situación de otros departamentos.

## **ii. Breve reseña del sistema electoral y de los principales resultados de la elección municipal**

El sistema electoral puede definirse como el conjunto de mecanismos que transforman la voluntad del cuerpo electoral en órganos de gobierno. (Cardarello, 2011: 9) Dicho de otra manera es la herramienta mediante la cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes. Por supuesto, la forma que asume esta herramienta tiene consecuencias tanto sobre el sistema de partidos como sobre el nivel de entusiasmo de la ciudadanía.

Algunas de las características más salientes de nuestra normativa electoral para los municipios son: a) las elecciones municipales se realizan el mismo día que las departamentales; b) no es posible votar lemas diferentes entre ambas elecciones<sup>19</sup>, c) no hay limitación en cuanto a la cantidad de listas de candidatos que puede presentar cada lema y está habilitada la creación de sublemas para esta competencia (Oroño, 2011), d) al igual que en las elecciones departamentales se utiliza el sistema de doble voto simultaneo, e) los electores son los ciudadanos que poseen series de Credencial correspondientes a la jurisdicción de ese municipio<sup>20</sup>, f) los candidatos deben estar orgánicamente vinculados a los partidos políticos (Magri y Freigedo, 2010), necesitando la condición de radicados en el municipio desde por lo menos tres años, pero no se les exige tener la serie de credencial correspondiente al municipio, por lo que paradójicamente podría darse que una persona fuera elegible pero no elector (Cardarello, 2010).

Los análisis politológicos sobre esta primera elección municipal remarcan sobre todo los siguientes resultados:

---

<sup>19</sup> Recuérdese que se vota en hojas separadas, se pueden votar las dos hojas, o se puede votar sólo al gobierno departamental, o sólo la del municipio, y claro está, se puede votar todo en blanco. Al respecto puede verse una explicación fácilmente comprensible en: Bottinelli, O., *“Los efectos de las elecciones del domingo y un punto de inflexión en la política del gobierno”*, entrevista realizada por El Observador el 06/05/2010 disponible en <http://www.espectador.com/1v4contenido.php?id=181273&sts=1>

<sup>20</sup> Este punto generó una inconsistencia electoral, ya que al ser los traslados de Credencial voluntarios y a cargo de los ciudadanos existieron muchos casos en los que el domicilio real y la serie de Credencial no coincidían. Seguramente este aspecto tuvo mayor relevancia en Montevideo donde el simple traslado de un barrio a otro puede generar el cambio de Municipio o en Canelones donde existe una gran cantidad de localidades vecinas representadas por Municipios diferentes.

- En general, la elección tuvo un nivel de votación baja comparada con la votación departamental.
- En las localidades más grandes la respuesta electoral fue menor que en las ciudades intermedias, alcanzando registros históricos de voto en blanco y anulado.

No obstante la baja votación en general, en todo el territorio nacional hubo resultados heterogéneos. Magri y Freigedo al analizar los datos por departamento, promediando todos los municipios que existen en los mismos, nos muestran que la votación nos deja tres escenarios distintos: participación mayor (entre 7 y 17% de abstención), participación media (entre 20 y 30% de abstención) y participación baja (de 30 a más del 50% de abstención).

**Cuadro I. Votación municipal según departamento.**

<b>Departamentos de mayor de participación</b>		
<b>Departamento</b>	<b>% de voto válido</b>	<b>% de voto emitido</b>
Flores	83,6	90,8
Tacuarembó	79,5	81,1
Cerro Largo	75,7	88,2
Rivera	76,6	90,1
Treinta y Tres	76,1	89,1
Lavalleja	75,1	91,8
Florida	74,4	91,7
Artigas	72,9	85,4
Soriano	72,2	89,4
Durazno	72,2	89,1

<b>Departamentos de participación media</b>		
<b>Departamento</b>	<b>% de voto válido</b>	<b>% de voto emitido</b>
Salto	67,1	84,4
Colonia	66,7	89,9
Rocha	66,7	88,0
Río Negro	66,6	89,1
Paysandú	64,9	87,5
San José	62,4	89,1

<b>Departamentos de participación baja</b>		
<b>Departamento</b>	<b>% de voto válido</b>	<b>% de voto emitido</b>
Canelones	55,7	87,7
Maldonado	51,1	88,2
Montevideo	30,0	83,3

**Fuente:** Elaboración propia en base a una reducción de variables del cuadro original "Participación según departamentos a nivel municipal" en Magri, A., y Freigedo, M. (2010).

Por lo tanto puede verse que existen 10 departamentos en la categoría que podríamos considerar alta, 6 departamentos con una votación media, y tres departamentos - poblacionalmente importantes<sup>21</sup> - con un nivel muy bajo de votación.

### **iii. Análisis del comportamiento electoral.**

Más allá del fenómeno generacional de desinterés por la política que afecta a las democracias contemporáneas y de la que el Uruguay no es ajeno<sup>22</sup>, los porcentajes inéditos de abstención en el voto que tuvo la primera elección municipal, nos llevan a buscar variables propias de esta elección que permitan interpretar el mensaje que trae implícito este silencio social.

#### **iii.i. La participación electoral: un marco conceptual.**

Boix y Riba plantean que: *"Al examinar las causas de la abstención es apropiado concebir el acto de votar como el último paso en un proceso en el que cada individuo, en función de su nivel de motivación e interés en el proceso electoral, y tras considerar tanto el grado en que su acción es capaz de influir en las decisiones colectivas como los costes que le reporta votar, juzga mediante qué tipo de acciones y con qué grado de intensidad resulta adecuado participar en la esfera política y en la toma de decisiones colectivas."*(Boix y Riba, 2000: 98) A su vez, los autores proponen

---

21 Resulta interesante el caso de Maldonado, que incluía como Municipio a la capital departamental, ésta fue la que presentó un mayor registro de votos en blanco (44%), mientras que, siguiendo la tendencia señalada, los votos en blanco y anulados disminuyen en las localidades más pequeñas (Aiguá, Solís Grande y Garzón) rondando el 20% de los votos emitidos. A este respecto véase Vairo, D. y Pereyra, J., *"Del resultado incierto a la victoria contundente. Un examen de las elecciones departamentales y municipales 2010 en Maldonado"* en Cardarello, A y Magri., A., (Coord.), *"Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010"*, Montevideo, ICP, ISBN 978-9974-8068-9-4, 2011, pág. 85-108.

22 Un desarrollo de este tema puede verse en Bayce, R., *"5 tareas de Hércules"*, Montevideo, Trilce, 2005. También puede verse Suárez, M., *"Participación ciudadana en políticas descentralizadas: estudio de caso para el presupuesto participativo de Paysandú"*. Tesis de grado Licenciatura de Ciencias Sociales. Salto, 2010.

una clasificación en base a diferentes teorías que resulta de utilidad para comprender la subjetividad del elector. Estos autores agrupan los factores centrales para explicar la variación en el grado de participación electoral en tres contingentes, a saber: a) los recursos de los electores, b) la movilización estratégica llevada a cabo por las élites políticas, y c) las instituciones político-electorales que afectan las decisiones y movilización de los electores.

A continuación, se desarrolla brevemente cada uno de estos elementos mencionando oportunamente la importancia que ese factor puede tener para el caso uruguayo. a) Por *recursos* se entiende que son aquellos elementos que el ciudadano emplea a la hora de tomar decisiones y participar políticamente, por ejemplo, educación e información, tiempo y medios materiales. Se ha tendido a concluir en este aspecto que las personas que tienen más tiempo, dinero, educación e información tienen una propensión mayor a participar. b) El segundo elemento considerado por los autores, siguiendo aquí a Rosenstone y Hansen, es la *movilización estratégica*, o sea, el proceso desencadenado por las elites para concientizar a los ciudadanos de la importancia de participar en la elección. La idea es que una mayor movilización estratégica reduce la abstención electoral. O sea que, a mayor grado de movilización de medios de comunicación, candidatos y organizaciones intermedias, menor será el costo del ciudadano para obtener información y tomar decisiones. Retomaremos este aspecto al analizar la percepción de los alcaldes y concejales uruguayos sobre la campaña de la que formaron parte, y el manejo político y mediático de la información, ya que juegan un papel central para comprender por qué la indiferencia y apatía hacia la política que en general se ve en muchos ciudadanos, impactó con mucha mayor fuerza en los municipios que en los otros niveles de gobierno en donde la movilización estratégica asumió formas más intensas. c) La movilización estratégica, al igual que el tema de los recursos, no generan el mismo impacto siempre, sino que interactúan con los demás elementos, en ese sentido, el papel que desempeñan *las instituciones y el contexto electoral*, juegan también un papel importante a la hora de entusiasmar o desalentar al ciudadano. Por ejemplo, la existencia de reglas electorales que dificulten la representación de las minorías (para nuestro caso podríamos decir las reglas electorales que limitan la libertad del elector prohibiendo del voto cruzado) o la utilización de circunscripciones de tamaño reducido (o para el caso de Montevideo de circunscripciones abstractas que en muchos casos ni siquiera coinciden con el lugar de residencia de las personas) incrementan la abstención. Otro aspecto de este factor, es la relevancia de las elecciones, vale decir, la jerarquía y competencia del órgano que se vota también es un factor importante en la evaluación. Aquí es importante recordar el hecho de que los municipios se votaban por primera vez en nuestro país y

ni los mismos candidatos sabían con certeza que relevancia tendría el órgano. Se preveía, sin embargo, que la mayor cuota de poder sobre todo el territorio departamental siguiera concentrada en la Intendencia, aspecto que seguramente actuó como desalentador. Por último, en lo que atañe al contexto electoral, es importante considerar la competitividad de las elecciones. Cuanto más peleada esté la elección y más incierto sea el resultado será mayor el entusiasmo del votante para acudir a las urnas (Boix y Riba, 2010). En este punto recordemos que en Uruguay, a diferencia de las elecciones nacionales y muchas de las departamentales, en los municipios básicamente no existían sondeos de intención de voto, por tanto, ese clima de competencia producto de una paridad difícilmente haya tenido lugar.

Este marco de comprensión nos será de utilidad en los siguientes apartados donde analizaremos diferentes aspectos de los discursos de gobernantes y ciudadanos vinculados a la cuestión electoral.

### **iii.ii. Sobre el manejo de la información.**

En lo que atañe al manejo de la información en la campaña electoral puede verse en muchos testimonios la idea de la falta de información ciudadana que genera, por un lado, falta de expectativas respecto al proceso de descentralización en curso y, por el otro, expectativas equivocadas respecto de las competencias del nuevo nivel de gobierno<sup>23</sup>. Existe consenso en señalar que la información fue insuficiente, así el proceso de desinformación alcanzó las elecciones y la institucionalidad de los municipios, existiendo dificultad de la ciudadanía para incorporar con precisión los límites de los municipios y saber a cual pertenecía cada uno<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Otras voces acompañaban estas percepciones: *“Sí, yo para mí que en Montevideo, primero que nada, que nadie conocía, por ejemplo, su distrito, porque sé de gente que iba a votar y no tenía ni idea cual era el distrito; si era el H, el B o era el C, y quienes estaban ahí, quienes se postulaban (...)”* (Alcalde de un Municipio de Paysandú)

*“La escasa votación se debió en gran medida a la falta de información y de conocimiento de lo que se estaba votando; pero no es una problemática de Saucedo, en realidad fue a nivel general, o sea no se entendía mucho la figura del Alcalde, ni de los concejales, ni lo que implicaba un Municipio (...)”* (Maestro de una localidad de Salto)

<sup>24</sup> Desde la ciudadanía montevideana también surgieron voces expresando esa dificultad, por ejemplo: *“Me acuerdo que más o menos trataban de explicar las divisiones ¿Cuál correspondía a cuál? No sé cual me corresponde a mí. Y más o menos intentaban explicar las funciones.”* (Ciudadana de Montevideo).

“Pero nadie entendía lo que era lo nuevo que se estaba implementando de los alcaldes y concejales, creo que por eso un poco la baja votación que tuvieron los alcaldes, los consejos, en definitiva en todo Montevideo. Creo yo que producto de lo rápido que se votó la ley marcó, y producto de lo rápido que se votó los decretos en la Junta Departamental. No hubo de parte de la Intendencia una correcta campaña de comunicación a la gente, no hubo tiempo tampoco para explicarle a la gente de que se trataba este tercer, este nuevo tercer nivel de gobierno (...)” (Concejal de Montevideo)

Entre las causales consideradas se señala en primer lugar la escasa distancia temporal entre la aprobación final de la ley y la fecha de la elección. Este aspecto fue resaltado por la mayoría de los analistas políticos y que fuera a su vez señalado y utilizado como argumento de algunos actores políticos que buscaban posponer la implementación del tercer nivel

de gobierno para el próximo ciclo electoral.

Se añade a esta causa, la escasa importancia estratégica que parecían asignarle las elites políticas y los medios de comunicación al tercer nivel. De modo que la ausencia de centralidad desde la clase política tuvo su reflejo en la escasa información que la ciudadanía manejaba sobre qué eran los municipios, para qué servían, qué funciones cumplían los Alcaldes y cuáles los Concejales. Desde la mirada de los gobernantes municipales este factor es percibido como explicación de la baja votación registrada en muchas localidades. La noción de que la ciudadanía relaciona la ausencia de información y compromiso de la élite política con poca relevancia de la institución y el poder “en juego” fue sostenida también desde los ámbitos académicos.

“Lo que se supone que hace el Alcalde no me quedó tampoco muy claro entonces no me pareció que fuera muy importante.” (Ciudadana de Montevideo)

“En este sistema de retroalimentación entre la displicencia política y la desinformación ciudadana acerca de lo que era el municipio y su gobierno se percibió rápidamente que la no participación no era un problema legal ni político que generará costos visibles a corto plazo” (Magri y Freigedo, 2010: 334).

Entre la ciudadanía la desinformación se traduce en indiferencia o preocupación hacia ciertos aspectos de este proceso de desarrollo de nuevas instituciones y autoridades<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Otra voz al respecto señalaba otros matices de estas preocupaciones: “Desinformación sobre lo que hacían, sobre a lo que se iban a dedicar, eso es lo que yo en los informativos no te lo decían. Te decían

En primer lugar un contingente de los entrevistados señalaba la ausencia de información sobre las autoridades, su procedencia y sus fuentes de legitimidad. La población en Montevideo manifestaba desconocer el origen de los candidatos, así como un vínculo con el sistema de partidos y con la comunidad de vecinos de los municipios. En consecuencia, una importante interrogante a nivel de la ciudadanía era si los candidatos constituían referentes vecinales o líderes partidarios. En el caso de Montevideo, la confusión evidentemente tiene una raíz en la asociación entre Municipios y CCZ, desconociéndose la relación entre

“Me quedó claro que era Alcalde lo que se votaba y que era uno distinto para cada Municipio. Ahora, como que tampoco había estado muy interiorizada de lo previo, de ¿quiénes eran los que participaban? y ¿por qué? ¿de dónde habían salido esas personas no?, que se postulaban, que supongo yo que eran vecinos, pero ¿cuándo fueron? o si iba fulano y decía yo quiero ser Alcalde.” (Ciudadano de Montevideo)

desconociéndose la relación entre niveles y leyes de descentralización. En consecuencia la confusión se asocia a la existencia los consejos vecinales que operan en Montevideo desde 1993.

Claramente este desconcierto señala que a nivel de la ciudadanía el tema de los municipios no se asocia cabalmente a la clase política sino que por el contrario tiene relaciones con el nivel comunitario y barrial que la distinguen de las instituciones controladas por los partidos políticos. La condición partidaria de los candidatos para ser Alcalde, así como el hecho de que su presentación a las elecciones estaba supeditada a la integración a un partido político fue uno de los vacíos que afectó a la ciudadanía montevideana. En consecuencia origen, filiación y consecuente legitimidad de los candidatos resultaron una interrogante para muchos electores.

Un segundo eje de preocupación se centró en comprender cuáles son las competencias y funciones del órgano, concretamente en entender si el órgano tiene o no capacidad de gestionar recursos. Estas cuestiones constituyen para los votantes es un elemento clave para definir el nivel de interés que les despierte el tema.

---

*que había elecciones pero no te decían realmente cual es la función. Entrevistaron a gente que supuestamente debería saberlo y tampoco lo dejaron muy claro a que se dedicaban (...) No quedaba claro si decidía algo o solamente era un gestor. Si tiene peso decisivo o en realidad es un gestor, una persona que recibe quejas, que hace trámites, no sé, no sé, (...)* (Ciudadana de Montevideo)

Estas cuestiones se reforzaron a su vez por la identificación de un importante nivel de desconocimiento y desinformación en los aparatos burocráticos y entre los administrativos y personas abocadas al tema, resultando esto último un elemento importante para el nivel de conocimiento y confianza de los votantes en la propuesta institucional. En particular el no existir experiencias anteriores y dejar la ley tantos espacios vacíos a reglamentar a través de la normativa municipal, los funcionarios y especialistas sólo se encontraban en condiciones de informar en términos de generalidades sin dando respuestas cabales a los ciudadanos que esperaban respuestas a sus dudas.

Finalmente, la falta de información tuvo su impacto también en la generación de expectativas erróneas sobre las posibilidades del Municipio de solucionar determinados problemas de la comunidad.

Los fragmentos de diálogos presentados a continuación son un buen testimonio de la desinformación y el desinterés que se percibió en algunos ciudadanos:

“-¿Votaste?

-Creo que no, Pero porque tenía un..., no sé si estaba en Montevideo.

- Pero, fueron el mismo día que las departamentales.

- Ah! las alcaldías, ah sí no me acordaba. Sí, sí, voté sí (...) Entonces sí debo haber votado Alcalde también. ¿O no?, no me acuerdo. Estoy dudando porque en sí no conozco a nadie, no sé ni quiénes son. Esa puede haber sido una de mis filosofías en ese momento, la otra es haber votado por afinidad partidaria y haber elegido uno de Asamblea Uruguay.” (Entrevista a ciudadano de Montevideo).

“-¿Votaste?

- No, creo que ese día en particular trabajaba. Nunca me había propuesto votar, si tenía libre capaz que iba a ver qué onda pero...

- Se votaron con las Intendencias.

-(risas) ...pero ese día trabajaba. Fui a votar pero fui expresamente rápido (...)” (Ciudadana de Montevideo).

“Ehhh, sí, el pueblo no sé. Sí, tenían claro que iban a tener un Alcalde, que iban a tener una persona donde llegar ellos a pedir unas cosas, lo que necesitaran, pero, ellos estaban un poco equivocados, por ejemplo a mi me han venido a pedir una vivienda, y eso no está a mi alcance, me vienen a pedir un curte de rancho, me vienen a pedir un techo, yo eso todavía no (...)” (Alcalde del Interior)

Este discurso muestra dos cosas, por un lado, el gobernante nos dice que la gente tenía claro que iban a tener un Alcalde, lo que implica o que la gente no tenía en realidad muy claro qué era lo que iban a tener o que el propio Alcalde percibía este nivel de gobierno centrado más en la figura de su cargo que en el órgano pluripersonal representativo que se estaba creando. Por otro lado, este testimonio plantea un tema muy interesante que tiene que ver con la competencia del órgano. En una primera lectura uno podría decir, no se lo informó bien al ciudadano sobre las competencias del Municipio, pero en realidad la gran mayoría de la gente no sabe con certeza las competencias de ningún órgano de gobierno y mucho menos va a saber las de éste que recién se ha creado. Sin embargo, es de esperar que el ciudadano, cuando tiene carencias, recurra al gobernante que tiene más cerca, no sabe si es un tema nacional, departamental o municipal (porque las carencias no son ni nacionales, ni departamentales, ni municipales), él se acerca al gobernante que tiene al alcance de la mano, para eso se supone que se creó este nivel de gobierno, ahora, si como expresan de forma casi unánime los gobernantes, no hay una autonomía económica para los municipios, es bastante difícil lograr que este órgano sea realmente un canal efectivo para la solución de problemas. Pero a pesar de ello, el ciudadano no se puede ir con las manos vacías, debería llevarse por lo menos una asesoría o un contacto para realizar la gestión a otro nivel. El tema de las viviendas es un tema fundamentalmente nacional, pero eso no quita que tanto el nivel departamental, como el municipal, generen sus propias estrategias para ayudar a sus ciudadanos a mejorar las condiciones de vivienda, así como la necesidad de ser articuladores de demandas, actuando como nexo entre el ciudadano y los demás niveles, cosa que algunos alcaldes manifiestan hacer. Simplemente como ejemplo, presentamos el testimonio de otro Alcalde que expresa tener una intervención fuerte en los temas de vivienda:

“Yo la preocupación más grande que tengo es la vivienda social, porque qué pasa, nosotros no tenemos asentamientos, no tenemos villas, no tenemos... pero tenemos hacinamiento, donde vive el abuelo, el padre, la madre, el tío, y eso es un acento. Pero ahora estamos construyendo millones de viviendas en sistema cooperativo, que va a sacar mil y pico de personas de todo ese tema de alquileres y viviendas así con los papás y las mamás, nos va a sacar de esa área porque estamos construyendo 200 viviendas que con el intendente donamos los terrenos y se está haciendo con el ministerio de obras públicas y el ministerio de viviendas” (Alcalde de un Municipio del interior)

Y más adelante, consultado sobre el tema de la competencia del Municipio en las cuestiones de vivienda, agrega:

“Corresponde sí, corresponde. Nosotros armamos acá, con la gente que conocemos, tratamos los grupos de vivienda que se arman solos, pero por área, por grupo, donde trabajan todos juntos y todo lo demás; arman un grupo de vivienda, llamamos al Intendente, como lo llamamos ayer, viene el Intendente y le presentamos el grupo de vivienda, a ver qué hacemos (...)” (Alcalde de un Municipio del interior)

### **iii.iii. La perspectiva de los gobernantes.**

#### **iii.iii.i. La dependencia estratégica con relación al nivel departamental.**

El nivel de dependencia o independencia de una elección con respecto a otra no solo se ve influido de forma decisiva por las normas electorales, sino también, por la forma que asume la campaña electoral. Santiago López, expresa lo siguiente sobre el papel de las campañas electorales en la elección departamental:

“Muchas veces suele relativizarse el efecto de las campañas electorales en cuanto a su efectividad para aumentar el caudal electoral de los partidos políticos. Sin embargo, las características que presentan las campañas electorales municipales pueden ser un indicador importante de los grados de localismo o nacionalización (Ward 2003) en los cuales los líderes y partidos confrontan e intentan estructurar el voto. La agenda política en las campañas locales, la eficiencia del gasto de los partidos (Pattie, Johnston y Fieldhouse 1995) o los actores que entran en juego en cada elección municipal pueden operar como potenciadores de la independencia de esa elección respecto de la competencia nacional” (López, 2007: 79).

Este razonamiento puede trasladarse del plano *nacional/departamental* al *departamental/municipal*, o sea, una campaña fuerte y eficiente (con buen manejo de los medios de comunicación nuevos y tradicionales) a nivel municipal podría contribuir a la independencia de esta elección con relación al plano departamental.

Por su parte, Oscar Bottinelli entiende que en Uruguay hay dos escenarios bien diferenciados para el nivel departamental; uno es Montevideo donde se advierte una gran apatía de los ciudadanos, donde es de esperar que si el voto no fuera obligatorio tendría altísimos niveles de abstención; el otro escenario es el interior del país, donde

más allá de las particularidades se encuentra un nivel de expectativa mayor respecto a las departamentales, sobre todo porque las intendencias revisten mayor importancia para la gente y otra cercanía con la misma. Es probable que este panorama, expresado por Bottinelli, también tenga una vinculación con el hecho de que tanto en Montevideo como en el área metropolitana la exposición a temas nacionales es dominante (Magri y Freigedo, 2010), desplazando a un segundo plano lo departamental y muy probablemente a un tercer plano lo municipal.

Estamos sobre la hipótesis manejada por Magri y Freigedo, quienes para el análisis de las elecciones municipales proponen, siguiendo a Reif y Schmitt, la idea de estar ante elecciones de segundo orden, es decir, elecciones en donde los principales actores definen su estrategia en base a cálculos políticos derivados del terreno principal de enfrentamiento (Magri y Freigedo, 2010: 325-326). O sea, para nuestro caso el nivel departamental (y en algunas situaciones el nivel nacional) terminan eclipsando la importancia de lo local.

De acuerdo a lo expresado por el Concejal, la estrategia que asumían los partidos políticos en esta comunidad estaba claramente influida por cálculos a nivel

En este sentido un Concejal de un Municipio de Paysandú percibe lo siguiente:

“Un partido que dijo bueno, yo soy candidato a Alcalde, que fue la que ganó precisamente, de última dijo, bueno ta, como se tiene que dar sí o sí, pero en realidad no necesitamos Alcaldía porque si gana nuestro Intendente estamos salvados. O sea, que la descentralización no la entendieron y creo que siguen sin entenderla en muchos aspectos, en ese principio estoy hablando, no. Otros..., me refiero, no sé si conviene partidizar, el Frente Amplio, muy cómodo en una seguridad, diría yo plena de que ganaba nuevamente el Frente Amplio en Paysandú la Intendencia; entonces ellos de ganar la Alcaldía se iban a mantener cómodos y de no ganarla, aún así también, porque iban a tener el lado del Intendente. Es decir, serían oposición, pero con el Intendente de tu lado, mucho más fácil. Y después los partidos que no tenían ninguna posibilidad de ganar la Intendencia, que era nuestro partido, nosotros hicimos la lógica, y quizás, obligados por las circunstancias, también por las ideas, por lo menos en mi caso que participé un poco en ese darle forma a la campaña y hacia donde apuntar; nosotros apuntamos a que una verdadera autonomía para Guichón, no, y de que lo fundamental para la gente de Guichón era votar el Alcalde (...).”

departamental, los que tenían posibilidad de ganar la elección a ese nivel apostaban a ello sin invertir demasiados esfuerzos en un terreno de poder que consideraban secundario frente a lo departamental. Este razonamiento, adquiere sentido si se atiende al hecho de que los intendentes están acostumbrados a manejar todo el territorio departamental, y era un escenario posible que los alcaldes y el Municipio en su conjunto, jugaran un papel muy secundario en la construcción de la agenda política.

La percepción de este Concejal es que el desafío no se juega solo en el período electoral, sino durante el período de gobierno, en donde, tanto los gobernantes, como la fuerza política se concentran en la capital departamental, y algo en Young, por los ediles que residen ahí, eso llevaría, a su entender, a una

Por su parte, otro Concejal del interior nos decía con respecto a la baja votación presentada en algunos lugares:

“(…) Eso es una explicación de por qué la gente no vota o vota mal, o anula o directamente no va, porque los candidatos y los gobernantes si te he visto no me acuerdo. Y parte de la desinformación, es decir el ciudadano como sujeto de derecho, al no ir el candidato o al no ir los gobernantes, cómo se hace de la información; en la fuerza política hay falla, porque si los ediles van una vez cada tanto o ni van, la fuerza política hace lo mismo, estamos concentrados en Fray Bentos y más o menos en Young; y el resto del departamento, ¿cómo hacemos para llegar? A nosotros nos están reclamando que vayamos a esos lugares.”

desinformación y distancia con la ciudadanía. En el comentario está implícita la idea de que el plano de lo municipal no puede autonomizarse demasiado de lo departamental, generando canales propios de información sobre el nuevo nivel de gobierno. O sea, uno de los objetivos básicos del tercer nivel de gobierno es justamente generar la cercanía entre el gobernante y el ciudadano, que no la tenía en segundo nivel de gobierno fuera de la capital departamental. Para ello, es necesario que los gobernantes municipales autonomicen su cotidiano, de lo que hacen o no

En lo que respecta a la percepción ciudadana sobre las elecciones municipales en Montevideo un concejal de este departamento nos dice:

“nosotros tuvimos allí un lugar para la parte de oratoria y en definitiva hacerle conocer a la gente que no se votaba solo el Intendente, porque eso es lo que la gente percibía, que las elecciones municipales de mayo, era para votar Intendente y alguno te decía también que era para votar ediles. Pero nadie entendía lo que era lo nuevo que se estaba implementando de los alcaldes y concejales, creo que por eso un poco la baja votación que tuvieron los alcaldes, los consejos en definitiva en todo Montevideo.”

hacen en materia de información los gobernantes departamentales, y generen ellos

mismos el fluido contacto con la ciudadanía, convenciendo al ciudadano de que con este nuevo nivel ese problema se va a reducir.

Esta problemática de desinformación y falta de comprensión que puede

Por ejemplo, un Alcalde de un Municipio del interior en lo vinculado al nivel de respuesta de la ciudadanía nos decía:

“Y bueno, el proceso electoral fue que se largó a último momento, la gente no conocía mucho lo que se estaba haciendo;(…) Yo no pude repartir listas, no participé mucho porque me cambiaron a último momento y salí ganando, porque yo no iba a entrar y bueno, entré. Trabajé un poquito ahí, en mes y pico trabajé y les gané; pero les gané por una sociedad en que se venía haciendo en la ciudad. Yo trabajé mucho en la ciudad (...) estuve 30 años en una escuela 67 de recuperación de discapacitados, sin interés político, fundé las dos guarderías local, los dos centro CAIF que hoy tienen 15 años; (...) Te puedo nombrar todo, traje CEPRODE, traje lo otro, hice 50 mil cosas, antes de entrar en el tema político, cuando me llaman, salgo como Alcalde, la gente me votó sacando los votos en las mesas.”

testimoniarse en diferentes niveles en todas partes del país parece adquirir mayor fuerza en Montevideo que en las pequeñas localidades, donde en muchos casos la gente no sabía con certeza para qué estaba el Municipio, o asociaba todo a la figura del Alcalde y no al Municipio propiamente dicho, pero en general la gente de la localidad sabía que había una elección diferente a la departamental ese mismo día, que era específica de

su localidad. Este mayor nivel de distancia puede comprenderse, siguiendo a Bottinelli, quien entiende que los municipios en Montevideo son una gran abstracción, cada uno abarca distintos barrios y una gran población, no hay límites naturales y no existe una identidad local. El analista sostiene que los candidatos a Alcalde son muy poco conocidos en la capital del país, y que este fenómeno es probablemente similar en la parte más reciente del área metropolitana. Mientras en Montevideo la gente dice ¿quién es ese candidato a Alcalde?, en interior la gente conoce la vida personal de cada candidato.

### **iii.iii.ii. Sobre las estrategias electorales**

Entre los gobernantes consultados se reconocen diferentes estrategias electorales utilizadas, que van desde la improvisación absoluta, a la planificación en varios niveles coordinados.

Hay varios elementos interesantes en este discurso, primero la idea de improvisación absoluta de la campaña, que fue corta, donde ni siquiera se repartieron las listas de la fracción que resultara ganadora, es decir, la gente retiró la lista de las mesas de votación. El candidato que finalmente resultó Alcalde fue nombrado a último momento siendo una persona sin experiencia en materia política. Entonces la pregunta que salta a la vista es ¿por qué ganó? El Alcalde nos sugiere que la clave de su victoria estuvo en que es una persona con una vastísima experiencia en el trabajo comunitario, que ha participado, presidido y fundado (en algunos casos) muchas organizaciones sociales, lo que lo hace una persona socialmente reconocible y confiable o dicho de otra forma con un elevado capital social.

En el testimonio que sigue podemos ver la alusión a una campaña básicamente local con escaso apoyo de las dirigencias departamentales y en donde el Alcalde advierte que los intendentes tenían, y aún tiene un cierto recelo hacía la descentralización en curso. Consultado sobre la importancia asignada por la organización departamental del partido a la campaña, este Alcalde nos decía lo siguiente:

**Alcalde:** *Poca, poca, poca, arrancamos medio así nomás.*

**Entrevistador:** *¿Fue a nivel local?*

**Alcalde:** *Sí, sí, fue local; este..., más o menos, porque no fue larga la campaña de alcaldías, fue corta (...). Y si hubiera sido un poco más larga, más publicidad y más apoyo de parte de los intendentes, **porque los intendentes no querían saber nada, los intendentes pensaban que le íbamos a sacar cuota de poder,***

Afirmando esta idea, pero con una visión crítica, sobre la misma realidad un Concejal frenteamplista del mismo departamento manifiesta:

“(...) yo creo que la ciudadanía participó menos y también como yo te mencioné al principio, cometimos un grave error en como plantificar y desarrollar la campaña electoral a elecciones de su gobierno departamental porque **las baterías se orientaron a los candidatos**, al Intendente, y se enfocó a nivel municipal al Alcalde. Y eso “defectuó” o no dejó ver que estamos dando un paso sustancial en la creación de un nuevo orden de gobierno y la gente votó al Alcalde, votó al Intendente; **y también como a nivel nacional, en lugar de votar, según de acuerdo a la propuesta programática, se vota al personaie.**”

***no querían mucho la descentralización, hasta ahora no la quieren mucho, más o menos la quieren.***” (Alcalde de un Municipio de Río Negro)

Este elemento de falta de importancia estratégica asignada por muchos partidos para orientar a los políticos locales, que en muchos casos eran inexpertos en el armado de campañas debido a que era la primera vez que se tenían cargos electivos en la localidad, sumado al hecho de que se percibía una escasa voluntad de descentralización real por parte de los líderes departamentales, es otro elemento (además del aprovechamiento del capital social) que permite entender por qué muchos candidatos con trayectoria en la militancia política no fueron los candidatos a Alcalde y por qué se tuvo que apelar en muchas localidades (sobre todo del interior) al igual que en este Municipio en Río Negro, a líderes sociales sin experiencia política, por supuesto, con consecuencias respecto a la forma de estructurar la campaña, que en el caso presentado asumió la forma de una campaña corta, improvisada y fuertemente personalista. El tema de los candidatos que no eran militantes orgánicos de los partidos es analizado por Magri y Freigedo:

“Este panorama que perfilaba una falta de apoyo a los candidatos locales llevó a que muchos líderes conocidos declinaran de la posibilidad de ser candidatos y como consecuencia surgieran candidatos que eran adherentes pero no militantes orgánicos de la estructura partidaria. Algunos fueron elegidos por el rol social que cumplían como profesionales en su comunidad (...) otros fueron elegidos por las bases locales, otros por dirigentes nacionales o regionales (...)” (Magri y Freigedo, 2010: 334)

Por otro lado, resulta interesante ver el caso de la localidad de Quebracho en la cual el proceso de conformación del Municipio tuvo la particularidad de haber sido demandado por la sociedad civil a través de diversas organizaciones dentro de las cuales se destaca una organización de ciudadanos denominada Comisión del Centenario. Originalmente el gobierno departamental de Paysandú con Julio Pintos como Intendente había decidido que el departamento contaría con dos Municipios: Porvenir y Guichón. Quebracho cuya población no alcanzaba a cinco mil habitantes no conformaría su tercer nivel de gobierno en este periodo. Esta situación generó una movida ciudadana que implicó una intensa negociación con el gobierno departamental, hasta que finalmente lograron obtener el Municipio para la localidad. Esta efervescencia inicial seguramente generó sentimientos de cohesión interna y mayor

difusión y conocimiento sobre la creación del tercer nivel de gobierno. El discurso de los gobernantes consultados parece ir en esta dirección:

“Vos sabes que participó increíble, se..., se...; yo lo que decía el hecho de volver Alcalde tiene una ventaja que hace participar a la gente, digo de..., votar Alcalde acá, que hace participar a la gente, creaba un clima electoral en un pueblito que antes no teníamos, pero el rival nuestro estaban allá en Paysandú, hoy estábamos acá. Este..., creó un clima” (Alcalde del interior)

“(...) contamos con un líder muy importante, que no sé..., nos hacía difícil porque íbamos a golpear la puerta. Ahora, fue un proceso donde hicimos distintas actividades, verdad, no se trataba solamente de ir a golpear la puerta, sino de decirle a la gente que también se tenía que volcar hacia nosotros, estábamos para compartir. Pero lo importante, lo que me acuerdo y rescato como fundamental en ese sentido, es las reuniones de debates, de peleas tirantes de intereses y demás, cuando se armaba lo que queríamos, porque cada uno lógicamente quería focalizar en lo que realmente le interesaba.” (Concejal del interior)

Por su parte, en Montevideo podemos ver en un mismo Municipio dos discursos, de dos candidatos de partidos diferentes en donde se expresan estrategias distintas para encarar el armado de la campaña electoral, por un lado, el partido Frente Amplio, que resultara ganador en todos los Municipios de la ciudad parece haber generado una estrategia compleja en donde se articulaban elementos departamentales y locales, combinando las dos elecciones que se realizaban simultáneamente, pero sin que una eclipsara a la otra. Podemos ver la referencia a esta estrategia de campaña en un

“Tuvimos dos tipos de campaña, una podríamos llamarle institucional que fue organizada desde el comando de campaña departamental del Frente Amplio; el mismo comando que hizo la campaña de Ana Intendenta, trabajó con nosotros para cada uno de los municipios. De allí salió spot televisivo, algunas pautas radiales, críticos y las listas, básicamente ese fue la campaña a partir de la centralidad, por llamarlo de alguna manera. Después en términos territoriales, conformamos comandos de campaña con las organizaciones territoriales de nuestra fuerza política y ahí armamos o diseñamos una campaña (...) diseñamos una agenda de campaña donde obviamente se elaboraron materiales locales y se hicieron actividades locales, recorridas por barrios, reuniones con organizaciones sociales, de hecho se presentó la propuesta del municipio en el teatro Galpón ante organizaciones sociales.” (Alcalde de Montevideo)

El testimonio refiere a un nivel importante de coordinación entre la elección de ambos niveles que en la gran mayoría de las localidades los gobernantes testimonian que no se dio. O sea, de acuerdo a lo expresado por este Alcalde acá no se libró a los candidatos municipales a su propia fuerza sino que el mismo comando electoral que diseñó la campaña para la candidata única a la Intendencia por el Frente Amplio asumió un rol protagónico en el armado de la campaña de los candidatos al Municipio.

Pero a su vez este Alcalde testimonia la existencia de elementos locales, que contemplan las particularidades del Municipio, armados desde comandos locales que le daban un carácter complementario a la campaña electoral. Seguramente la particularidad de Montevideo de contar con municipios dentro de la misma ciudad capital hacía casi indispensable la coordinación de niveles en materia de campañas. Sin embargo, a pesar de esta percepción, podemos decir que la campaña municipal en Montevideo tuvo poca intensidad en términos mediáticos lo que la transformó en una campaña muy débil para todos los partidos políticos. Como sugieren Freigedo y Lorenzoni, tanto en la televisión como en la radio y en los medios gráficos fueron casi nulas las publicidades centradas en los candidatos al municipio (Freigedo y Lorenzoni, 2010).

En este tipo de elección como la de Montevideo donde el electorado departamental estaba superpuesto con el municipal, el riesgo era sobre todo que la importancia de la elección departamental absorbiera a la municipal transformando a ésta en una elección de segundo orden como daría la impresión que paso en algunos casos con el Partido Nacional:

“La campaña, nosotros, eh..., nosotros que íbamos por el Partido Nacional con la candidatura de Analía Piñeirúa, se incluyó, digamos, dentro de lo que era la campaña, digamos “macro” para la Intendencia, ¿no?. O sea, allí ya en la campaña con la Analía se empezó en la folletería y en lo que eran pasa calles y la publicidad a insertar el tema de los Municipios; también en los actos públicos y demás, nosotros tuvimos allí un lugar para la parte de oratoria y en definitiva hacerle conocer a la gente que no se votaba solo el Intendente, porque eso es lo que la gente percibía.” (Concejal de Montevideo)

En el discurso da en varias partes la impresión de que el tema municipal se tenía que ir haciendo un lugar dentro de un tema más grande, la idea de “se empezó a insertar” genera la sensación de que fue lentamente. Se habla de actos públicos pero no convocados por los candidatos al Municipio, sino que dentro de los actos convocados para la Intendencia se les daba un lugar para la oratoria. A diferencia de lo que expone el Alcalde del Frente Amplio, en este caso parece ser que el equipo de campaña departamental se llevó todo el protagonismo y fue generando algunos espacios para insertar lo municipal.

### iii.iv. Desde la perspectiva de los ciudadanos: el caso de Montevideo.

#### iii.iv.i. Percepción sobre el proceso de descentralización municipal en Montevideo.

Para comprender porqué los ciudadanos en Montevideo tuvieron un nivel tan alto de abstención en las urnas, es necesario acercarnos a las ideas o representaciones que se van conformando en el imaginario colectivo respecto al tema de la descentralización y de la conformación de este nuevo nivel de gobierno en la ciudad.

Como se expuso en el apartado sobre manejo de la información, además de las representaciones que los ciudadanos se hacen de los municipios está el tema de las dificultades para conformar una sólida representación debido a la gran falta de elementos, que deviene de una insuficiente difusión de las funciones, utilidad y justificación de los municipios. Es decir que existen ciudadanos que no tienen demasiados elementos como para justificar si es bueno o malo el proceso, pero como nadie parece preocuparse mucho no les parece que sea importante.

Una primera noción que pudimos detectar en varios de los ciudadanos entrevistados es la idea de que el proyecto de descentralización que comenzó en los '90 en Montevideo creando los concejos zonales, no logró implementarse correctamente, razón por la cual, no parece pertinente agregar una nueva forma de descentralización cuando la anterior cuenta con una valoración negativa.

Algunos testimonios en ese sentido:

**Darío:** *“Como ideal está bárbaro, yo que sé, ya estaba eso, se supone que para eso están los **concejos zonales** ¿no? (...) sí, en realidad falló los concejos vecinales lo que no entiendo es como viene a incorporarse las alcaldías (...) Descentralizar tiene sentido si lo logras implementar, **si ya los concejos no lo pudiste implementar bien, o hay que hacer que los concejos funcionen bien o no sé (...)**” “No sé si es muy viable en Montevideo,( ...)”*

**Néstor:** *“A mí me parece que en Montevideo desde el año 90 se viene dando una cuestión de descentralización, se viene dando un plan de descentralización,*

que está bueno si se cumpliera de verdad. Hoy en día me parece que en Montevideo el plan que estaba de descentralización no funcionaba bien y me parece que implementar un nuevo nivel de gobierno con este tema de los municipios, **me parece que si el plan que estaba no funcionaba, poner un nuevo nivel de descentralización me parece que no era necesario en Montevideo que es un territorio tan chico, generar ocho municipios.**”

Esta noción presente en varios ciudadanos, nos da la pauta que para comprender la forma como percibe el montevideano la descentralización, hay que comprender también como evalúa el proyecto de descentralización impulsado por el Frente Amplio desde la década del 90.

La otra idea que apareció con mucha frecuencia para justificar el carácter prescindible de los municipios es que en una ciudad pequeña, donde las distancias son cortas y donde ya existe un gobierno dentro y para el territorio, no parece necesaria la presencia de un nuevo nivel.

**Celia:** “es una buena idea, lo que pasa que en general **me da como la sensación de que somos pocas personas, las distancias son cortas (...)**” “solucionan problemas de tal calle a tal calle pero ta’ pero también **lo podrían hacer desde el edificio central de la Intendencia.**”

**Darío:** “(...) capaz que en un pueblo, en una localidad que capaz hay como ausencia de una autoridad que ejecute algo tiene mucho más sentido, de repente. **En un pueblo chico o relativamente, unos miles de personas, capaz que tener una figura que representa la autoridad municipal tiene mucho más sentido. Acá en Montevideo... está como el Intendente encargándose.**”

**Luisa:** “con la Intendencia es suficiente.”

La primera entrevistada comienza diciendo que es una buena idea, se está refiriendo al proceso de descentralización y conformación de un nuevo nivel de gobierno, pero luego aclara que en Montevideo por razones de tamaño los problemas se podrían solucionar desde la misma Intendencia, por lo que el proceso no parece demasiado necesario. El segundo entrevistado agrega a esta idea que en los pueblos chicos del interior donde existe una autoridad como el Intendente la experiencia tiene mucho más sentido. De manera que el argumento aquí no es contrario ni a la descentralización en general, ni a la conformación municipios, sino al carácter innecesario de los municipios en Montevideo, donde ya existe un Intendente en el territorio. Puede advertirse que los ciudadanos entrevistados no perciben esta descentralización como una posibilidad de mejorar los servicios en el territorio y son ciudadanos que optaron por no votar en la municipal.

### iii.iv.ii. De la indiferencia política a la indiferencia ciudadana.

Otro grupo de respuestas que surge de las entrevistas a los ciudadanos montevideanos (en este caso intentando justificar el hecho de no haber votado en la instancia municipal) pasa por la manifestación de no tener ningún tipo de interés en la política, y por consiguiente, como los municipios son parte de la política, no les interesan los mismos. Es decir que, en términos típicos ideales, se trata del ciudadano indiferente, apático y descreído de las cuestiones políticas que caracteriza a las democracias representativas de fines del siglo XX y principios de XXI. Algunos testimonios en esta línea:

**Juan:** *“Bueno, eso es una cosa medio complicada que me parece que se debate entre muy poca gente, un lugar reducido... **Yo, nunca me gustó la política y eso me parece que es medio manipuleo (...)** no estoy ni ahí, no estoy en ese tema, tampoco me interesa, no es que no me interese, **no le doy bolilla.**”*

**Carla:** *“no estoy mucho, muy vinculado con la política, no me llama mucho el tema de la política”.*

**Pedro:** *“(...) **me parece que es otra forma de volcar plata en gente que no hace nada.**”*

**Ramón:** *“No me interesa la política, nada de eso.”*

Aquí el punto es, no votaron porque no les interesa nada que tenga que ver con política. Sin embargo, los niveles de abstención son mucho mayores para el nivel municipal que para los otros dos niveles, que también forman parte de la política. O sea, si existe en muchas personas un descreimiento en la política y en el político, ¿por qué los niveles históricos de abstención electoral en las nacionales y las departamentales son abismalmente inferiores a las de esta instancia municipal? Una buena pista para comprender por qué el ciudadano que descrea de la política y que cotidianamente es indiferente hacia la misma, vota y hasta puede llegar a apasionarse por la competencia electoral aparece en el análisis del sociólogo Rafael Bayce quien siguiendo a Herbert Spencer, nos muestra que las sociedades construyen fetiches a los cuales asignan cualidades extraordinarias y depositan toda su fe en los mismos. Bayce nos dice además que ese proceso social de construcción de fetiches: *“(...) es debido más a las carencias proyectadas en íconos de los demandantes, que a la capacidad racional evaluada de que esos fetiches puedan satisfacer esas demandas con sus ofertas, capacidades y habilidades (Bayce, 2005: 25).”* Periódicamente, cada

vez que hay una elección las sociedades suelen transformar a determinados candidatos y partidos en fetiches depositándoles su fe irracional y su voto.

“(…) esa sorprendente fe y esperanza con la que los votantes se entusiasman con los candidatos a pesar de que todos los han frustrado antes, en diversa medida, constituye un fenómeno de construcción sociocultural de “fetiches” aplicados al campo político, tan fetiches como los construidos por los aborígenes tribales estudiados por los antropólogos y por Marx en el siglo XIX.” (Bayce, 2005: 26-27)

El punto aquí es porqué no se generó este efecto con los candidatos a Alcalde y más bien fueron los chivos expiatorios, depositarios de todo lo malo que puede asociarse con la política, como ser: “*gastan la plata y no hacen nada*”. La hipótesis que manejamos es que muchas de las personas que no creen, ni les interesa la política, votan y defienden a determinados candidatos y partidos a nivel nacional, y hasta cierto punto al departamental, convirtiendo a determinados políticos temporalmente en fetiches, pero este proceso no se dio para el caso de los municipios y por lo que se conoce es común que las elecciones a este nivel despierten menos atención que las demás (Reif y Schmitt, 1980). ¿Cuál es la razón por la cual el periodo electoral no convirtió a los candidatos municipales en fetiches, sino más bien en chivos expiatorios donde se depositaron frustraciones, insatisfacciones, fracasos, etc. vinculados a la política? El punto parece ser que para que en el mundo contemporáneo el político disfrute durante un periodo de tiempo de un halo de divinidad y sea una persona en el cual los ciudadanos –*incluso muchos de los que cotidianamente son descreídos y apáticos*- depositen en un acto de fe sus expectativas de prosperidad, es necesario hacer de la política un espectáculo –utilizando la terminología de Murray Edelman-. Ese espectáculo es una interpretación en donde deben contemplarse las características sociales de la audiencia y los símbolos y el lenguaje a los que están expuestos. El espectáculo político es un conjunto de símbolos y significantes que constantemente construye y reconstruye los significados de los hechos, les asigna una importancia y actúa sobre las expectativas del futuro (Edelman, 1991). Esto implica que, la puesta en marcha de esta ingeniería de marketing electoral actúa sobre la importancia simbólica del órgano que se elige y de sus candidatos, y como lo plantean Reif y Schmitt (1980) la importancia material y simbólica de las instituciones que se eligen es una variable clave para comprender las diferencias en la participación electoral. En el mismo sentido Rincón, desde la óptica de la comunicación política, sostiene que en la actualidad gobernar significa permanecer en campaña, ante las precarias situaciones de gobernabilidad y gestión que atraviesan los países

latinoamericanos hay que mantener a la ciudadanía expectante y con esperanza, en ese sentido, las propuestas atractivas desde lo comunicativo mueven emocionalmente a los ciudadanos (Rincón, 2004).

Es decir que, es necesario trabajar la imagen de los candidatos a Alcalde, darlos a conocer a través de un bombardeo de publicidad científicamente trabajada, en donde se exploten tanto los tradicionales, como los nuevos medios de comunicación, de esta manera se podrá seducir al elector y contribuir decisivamente en la construcción de la idea de los municipios como buenos y necesarios. Esto más allá de que en el futuro puedan llegar decepciones producto de expectativas desmedidas o de gestiones evaluadas como ineficaces, este proceso puede renovarse constantemente. Ahora, si los partidos, administrando el tiempo y los fondos, priorizan el escenario departamental, no solo no contribuyen a la conformación de fetiches políticos a nivel municipal, sino que transmiten a la ciudadanía el mensaje de que los municipios son de poca importancia. Recordemos en este mismo sentido la idea de Boix y Riba de que una mayor movilización estratégica tiende a reducir la abstención electoral.

En síntesis, si no se trabaja hábilmente para seducir y persuadir al elector, lo que sucede es que toda la indiferencia y el descrédito (que es común cotidianamente escuchar sobre los políticos) golpean con todas sus fuerzas en las urnas, en una elección que está superpuesta con otra que se percibe como de mayor rango, y como consecuencia de ello se experimenta como no obligatoria.

#### **iv. Conclusiones**

Resumiendo, la baja votación en general, y muy baja en las grandes ciudades, deja muchas interrogantes respecto al proceso de descentralización en curso, y a la forma como se debieran encarar los aspectos vinculados a la cuestión electoral en el futuro. Existen hoy, algunos elementos que nos llevan a pensar, que esta elección fue considerada como secundaria con respecto al plano departamental, lo que trajo consecuencias en las estrategias de los actores políticos de cara a la campaña electoral; generando una elección con una escasísima movilización estratégica, en donde la escasa difusión mediática del fenómeno, llevó a que muchos apenas se enteraran de que se elegía algo más, aparte del Intendente. Si la información no es abundante y precisa el ciudadano debe invertir mayores recursos para hacerse de la misma, cosa que es de esperar que solamente suceda en un reducido grupo de ciudadanos comprometidos. Este escenario de desinformación a su vez genera desinterés por participar de la instancia de elección municipal.

Por otro lado, pudo verse para el caso de Montevideo (ciudad donde más fuerte golpeo la indiferencia) que existen ciudadanos que miran este fenómeno de los

municipios en la capital ligándolo como estrategia descentralizadora al proyecto iniciado por el Frente Amplio en Montevideo en la década del 90, en ese sentido, experimentan como inconcluso este fenómeno por lo que no les parece pertinente iniciar esta nueva etapa. Otra idea que pudo captarse con fuerza, en los ciudadanos montevideanos, es la de que en una ciudad chica como Montevideo donde ya existe una Intendencia que se encargue de las cuestiones del territorio, no es necesario la existencia de municipios, es decir, no ven este fenómeno de descentralización como potencial mejorador de la eficacia de los servicios públicos, ni del diálogo democrático. También pudo verse en algunos ciudadanos la argumentación de no votar, ni interesarse por los municipios, porque no les interesa nada de la política. El punto aquí es por qué esta instancia tuvo niveles tan superiores de abstención con respecto a otras elecciones de cargos políticos. La hipótesis es, siguiendo el planteamiento original de Spencer, que los ciudadanos construyen fetiches proyectando sus carencias en íconos, en este caso, en candidatos políticos, y que éste es un proceso habitual en los periodos electorales. Sin embargo, sostenemos aquí que este proceso de encantamiento no se dio para el caso de los candidatos a Alcalde debido a la escasa inversión en ingeniería electoral, y a la pasividad que demostraron los actores políticos hacia el tema. Esta escasa inversión en comunicación política, pese a la conocida importancia que tiene para dotar de legitimidad a las democracias contemporáneas, denota entre otras cosas, una falta de interés de las máximas elites políticas en una elección en las que sacando las tres capitales departamentales involucra a menos de un 10% de la población. El resultado de esta escasa movilización estratégica fue una elección en la que todo lo malo y las frustraciones que un número importante de ciudadanos mantienen cotidianamente hacia la política, azotaron directamente sobre las urnas.

Es claro que existen elementos específicos de las diferentes localidades que merecen un tratamiento más minucioso, pero a grandes rasgos, como lo muestran los resultados electorales, la importancia que el ciudadano asignó al tema en las localidades más grandes donde se realizó la elección, es menor a la que le dio en las pequeñas localidades donde seguramente la idea más desarrollada de lo local y la menor exposición a temas nacionales llevó a que se pensara en este nivel con algo más de entusiasmo. Los altísimos porcentajes de votos en blanco a nivel general, claramente dejan en evidencia que el ciudadano cumplió con su deber cívico votando (*y evitando la multa*) únicamente, lo que le despertó algún interés, no invirtiendo, en muchos casos, demasiado tiempo en reflexionar en el voto para el municipio que era un tema del que nadie hablaba.

## v. Bibliografía

- Bayce, R. (2005) "5 tareas de Hércules" Ed. Trilce. Montevideo.
- Boix, C y Riba, C. (2000) "Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales" Revista Española de Investigación Sociológica, Nº 90, Centro de Investigaciones Sociológicas, págs. 95-128. Madrid.
- Bottinelli, O., "Los efectos de las elecciones del domingo y un punto de inflexión en la política del gobierno", entrevista realizada por El Observador el 06/05/2010 en <http://www.espectador.com/1v4contenido.php?id=181273&sts=1> (17/02/2012)
- Cardarello "Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las elecciones Municipales 2010 en Uruguay" en Revista Uruguaya de Ciencia Política. Nº 20, Montevideo, ICP, 2011.
- Edelman, M., "La construcción del espectáculo político", Buenos Aires, Ediciones Manantial, 1991.
- Freigedo, M., y Lorenzoni, M., "La capital se vistió de blanco. Elecciones departamentales y municipales en el departamento de Montevideo" en Cardarello, A y Magri., A., (Coord.), "Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010", Montevideo, ICP, ISBN 978-9974-8068-9-4, 2011, pág. 37-58.
- López, S., "¿Cuán "locales" son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales" en Revista Uruguaya de Ciencia Política, Nº 16, Montevideo, ICP, 2007.
- Oroño, A., "El cambio de pisada consolidado. Canelones al Frente", en Cardarello, A y Magri., A., (Coord.), "Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010", Montevideo, ICP, ISBN 978-9974-8068-9-4, 2011, pág. 59-84.
- Magri, A., y Freigedo, M., "Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden?" En Johnson, N., Y Buquet, D., Coord. "Del cambio a la continuidad: Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay", Montevideo, Fin de Siglo, 2010.
- Reif, K., y Schmitt, H., "Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results," en *European Journal of Political Research* 8, 1980, p. 3-44.
- Vairo, D. y Pereyra, J., "Del resultado incierto a la victoria contundente. Un examen de las elecciones departamentales y municipales 2010 en Maldonado" en Cardarello, A y Magri., A., (Coord.), "Cambios, certezas e incertidumbres.

Elecciones departamentales y municipales 2010”, Montevideo, ICP, ISBN 978-9974-8068-9-4, 2011, pág. 85-108.

- Rincón, O., “*Comunicación política en América Latina*”, Bogotá, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, 2004. Disponible en <http://www.c3fes.net/docs/comunicacionpolitica.pdf> (18/02/2012)
- Spencer, H. (1998) “El Fetichismo Político” en *La Ética de las Prisiones*. Ed. La España Moderna. Madrid.

## **IV. Capacidades frente a la instauración de los municipios.**

**Maximiliano Piedracueva.**

### **i. Introducción.**

El presente capítulo aborda uno de los ejes de la descentralización que más se vincula con la temática del desarrollo, tanto a nivel teórico como a nivel práctico, a saber: las capacidades locales. El proceso de descentralización como cualquier otro que desembarque sobre determinado territorio requiere, en sus raíces, del conocimiento del estado del arte de las capacidades pre-existentes. En este sentido la capacidad de administrar las nuevas responsabilidades y los nuevos recursos depende a su vez de capacidades territoriales previas tales como la formación y cultura política, la capacidad de generar redes y acumular capital social, las capacidades latentes de participación, entre otras. Para ello aquí se realiza una breve aproximación a la temática desde un enfoque integrado que incluye una visión simbólica y una material.

La puesta en discusión sobre la descentralización como proceso social refiere a que la misma, tenida en cuenta como instrumento, puede potenciar y habilitar distintos procesos a nivel territorial los cuales al mismo tiempo potencian y habilitan procesos de desarrollo. Es en este sentido que la reflexión sobre la descentralización deja de pensarse como objeto en sí y pasa a ser considerada como herramienta hacia el desarrollo de los territorios. No obstante tal aseveración se vuelve necesario problematizar el proceso complejo de la descentralización, sobre todo en una sociedad altamente centralizada como lo es la uruguaya. Se parte del supuesto aquí de que la descentralización refiere a un concepto central: la distribución del poder. En el mismo sentido la concepción del poder, su construcción y distribución no apelan al abordaje de un concepto abstracto sino que es necesario dar una respuesta concreta a la interrogante: ¿poder para qué? En tanto se tengan claros los objetivos de este abordaje se podrán generar conocimientos válidos hacia una problemática concreta, y de esta forma comprender en qué modo la descentralización habilita las capacidades de desarrollo, y de qué manera debe construirse dicho proceso.

La descentralización de cara al desarrollo de los territorios requiere la presencia de los mismos en su conformación, esto es que sean los territorios quienes determinen las pautas de distribución de poder. El traspaso de poder desde un centro y hacia una periferia implica un proceso de negociación en el que confluyen ciertos intereses y se enfrentan otros, y ello es una buena señal del proceso pues da cuenta

de la participación de los dos involucrados. En este trabajo se sostiene la tesis de que el proceso actual de descentralización en el Uruguay contó como gestor a sólo uno de los involucrados (el centro) y la periferia tuvo un rol consultivo, en el mejor de los casos. El supuesto de fondo en este trabajo establece que los grados de autonomía que genera la descentralización habilitan a los territorios a generar capacidades del tipo de iniciativa, de emprendedurismo, de gestión de recursos, atracción de inversiones sin depender de otros organismos, generar una cultura política de decisión y principalmente juega un rol fundamental sobre la construcción de sentido existente en los territorios, los nuevos actores descentralizados se visualizan con mayor poder. Estos aportes se dan en el marco de una descentralización efectiva.

Por descentralización efectiva se entiende aquella en la que los territorios *empoderados* cuentan con capacidades suficientes de autonomía y autogestión. Estos grados de autonomía y autogestión deben ser contemplados en dos dimensiones, una material y una simbólica.

En el apartado ii. se presentan las dimensiones materiales y simbólicas que afectan a la descentralización como proceso territorial. En el apartado iii. se da pie a la discusión sobre cuáles son las capacidades que refieren a un proceso de descentralización territorial. En los apartados iv. y v. se presentan algunos de los principales resultados encontrados. El apartado vi. presenta brevemente una síntesis de lo planteado.

## **ii. Sobre lo material y lo simbólico.**

Las nociones de descentralización resultan en cierto modo una construcción social referente a un contexto y a un conjunto de relaciones particulares, a nivel local y global. Cabe señalar entonces que las distintas propuestas referentes al concepto podrán tener cuestiones en común y en disenso en distintos territorios. Este supuesto es básico pensando en un proceso a largo plazo, pues se sabe que además de la realidad práctica y objetiva, existe un imaginario social que la interpreta de maneras varias.

Lo anterior sirve como preámbulo para insertarse en la discusión académica sobre el concepto de descentralización, que como se ha manejado, surge y sobrevive entre procesos de construcción simbólica subjetiva a partir de cuestiones prácticas y objetivas de la realidad. Debe entenderse que la descentralización es “una forma de distribución del poder desde un centro de producción y distribución del poder, desde un centro de producción y distribución de recursos de diversa índole a instancias periféricas.” (Veneziano; 2009:123). A partir de la presente definición se puede estimar

como un proceso *positivo* pues redistribuye el poder. De hecho, y en la sociedad uruguaya, la descentralización desde el Estado Central hacia el resto del territorio ha sido un reclamo constante pues se considera como un proceso justo y necesario, incluso ha sido un reclamo desde el centro y hacia el centro.

Cabe señalar entonces, y retomando puntos anteriores, que la descentralización como proceso de construcción social funcionará como lo que es, un proceso social. Se podría deducir lógicamente, que si la sociedad uruguaya ha generado nociones de descentralización a partir de los discursos promovedores de los sectores académicos y políticos debería, en consecuencia, generar nociones positivas; ergo, las elecciones municipales hubiesen sido un éxito. Ahora bien, la lógica es exacta pero no verdadera, por lo que la complejidad de este tipo de procesos se vuelve evidente.

¿De qué manera se podría explicar, entonces, el fracaso electoral de mayo de 2010? Debe entenderse que la descentralización como fenómeno complejo refiere a dos cuestiones básicas, lo que es y lo que se piensa que es. La ecuación de la política exitosa pareciera formarse de la siguiente manera: temperatura=sensación térmica. Con ello se sugiere que debe tratar de igualarse lo que se hace con lo que la sociedad cree que se hace. En lo que refiere a este apartado se tomará el concepto teórico inmerso en dicha definición, a saber, que la descentralización está compuesta por dos dimensiones principales, una objetiva y una subjetiva. En este sentido descentralizar cuotas de poder de manera administrativa-institucional no significa necesariamente un completo proceso de descentralización, la completitud de dicho proceso se alcanzará cuando se añada que la sociedad subjetiva e inter-subjetivamente comparta las nociones sobre la descentralización.

En este sentido se plantea que generar instituciones que legal y administrativamente figuren como descentralizadas no significa descentralización. Según esta visión la generación de un Municipio no significa descentralización si el mismo no se considera como descentralizado. La construcción social de sentido sobre la descentralización no radica en generar una ley que lo habilite. Los territorios, con alta tradición de dependencia hacia el centro, pueden conocer y anhelar la autonomía o mayor libertad de poder de decisión, sin embargo, y como se detalla más adelante, *interiorizar el poder* requiere de cuestiones materiales y de cuestiones simbólicas. Poseer recursos no implica ser consciente de ellos, tener recursos económicos, densas redes sociales, herramientas administrativas de decisión...necesariamente no significa que los poseídos sean conscientes de que efectivamente lo tienen.

Si bien descentralizar necesita de cuestiones materiales y simbólicas debe detallarse cuáles son esos elementos. Como se planteó anteriormente descentralizar es distribuir poder, traspasar poder desde un centro hacia una periferia. La descentralización administrativa no implica traspaso de poder desde el punto de vista de que el poder no es un fenómeno administrativo o legal, de hecho muchas relaciones de poder se dan por fuera de esos sistemas. De este modo el efectivo traspaso de poder requiere de contemplar las distintas dimensiones que lo conforman. En este marco se plantea la pregunta ¿cuándo tiene poder un territorio? La idea general de *poder* reza en la capacidad de influir en el comportamiento de otros. Ahora bien, llevándolo al caso de interés, los Municipios, la idea de poder refiere a sus relaciones con el Estado Central, con los gobiernos departamentales y con los restantes Municipios. En este esquema se pueden plantear relaciones de poder de influencia entre actores y también de autonomía de decisión. La descentralización, como paso esencial, refiere a la capacidad de autonomía de decisión, en este sentido un Municipio tendrá el carácter de descentralizado cuando cuente con las capacidades de decidir de manera autónoma, esto es, que tenga la capacidad de decidir y hacer con sus propios recursos y que la decisión no se vea *presionada*<sup>26</sup> por las relaciones mantenidas con otros actores.

Pensando en la distribución de este tipo de poder de manera concreta se deben señalar cuáles son las capacidades necesarias para alcanzar ciertos grados de autonomía. Estas capacidades deben pensarse desde la complejidad del proceso, por lo que adquirir poder efectivo depende de diversas cuestiones. Alicia Veneziano presenta una categorización de los procesos de descentralización que refieren a tres grandes dimensiones: económica-social, política y sociocultural. Estas tres categorías dan cuenta al mismo tiempo de un etapismo en los procesos de descentralización donde se pasa por una etapa administrativa, una económica y una territorial. La descentralización efectiva es la descentralización territorial la que abarca las anteriores, es en ese punto donde los territorios adquieren efectivamente el poder. Por lo tanto se deben traspasar recursos administrativos (cierta libertad en gestiones), recursos económicos (presupuesto propio) y se deben generar recursos sociales. Los recursos socioculturales no se traspasan por lo que deben ser generados, éstos permitirán el *buen uso* de los anteriores recursos. Piénsese el caso en que un Municipio cuenta con presupuesto propio sin embargo sigue manteniendo la lógica de dependencia con el centro, podría pensarse en los

---

<sup>26</sup> No se intenta establecer que la descentralización implica omnipotencia, sino que históricamente los niveles menores de gobierno cuentan con recursos y sin embargo los manejan según directrices centrales, incluso extra estatales. En este sentido se entiende que los Municipios deberán construir capacidades que les permitan enfrentar las estructuras históricas de poder.

Gobiernos Departamentales donde su autonomía se ve reducida a las directrices Nacionales.

### **iii. Enfoque de capacidades.**

Lo expuesto anteriormente pretende sentar las bases al concepto de capacidades territoriales. Como se explicó, la descentralización es un proceso a ser construido pues en última instancia son las capacidades socioculturales que existan en el territorio quienes definirán el grado de profundización y efectividad en la distribución del poder. De este modo el objeto a analizar en este apartado refiere a la indagación en cuanto al grado de existencia de capacidades territoriales de cara a la descentralización. Estas capacidades deben ser contempladas desde la visión material y simbólica, esto es que el traspaso de poder debe contar con instituciones jurado-administrativas, traspaso de recursos, y recursos socio-culturales que viabilicen el proceso, es en esta última dimensión en la que juega un rol determinante la construcción simbólica de la descentralización.

El esquema de análisis propuesto es el siguiente: capacidades territoriales previo el comienzo del proceso de descentralización a través de la generación de los Municipios; capacidades territoriales durante la ejecución del proceso. En primer término se pretende conocer de qué manera se encontraban los territorios a ser descentralizados, esto es conocer el grado de capacidades. El supuesto manejado es que desembolsar jurídicamente *poder* sobre los territorios cuando éstos no cuentan con las capacidades necesarias esteriliza el intento descentralizador. En este marco se indagó sobre las capacidades de gestión, la cultura política, el proceso de construcción de los Municipios, las concepciones en torno a la descentralización, el grado de identidad compartida en el Municipio, y sobre todo las capacidades de cara a enfrentar a un nuevo proceso político de gobierno a nivel local, esto es, las capacidades de cara generar condiciones de buena gobernabilidad.

En segundo término se indagó sobre la actual gestión de los Municipios, básicamente cómo se estructuraban en torno a las nuevas responsabilidades, y en principio, a la escasez de recursos.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Se entiende que La ley 18567 no es clara en cuanto al funcionamiento de los Municipios, y junto con ello muchos de los Municipios no cuentan con recursos económicos y materiales, y sobre todo no cuentan con los recursos socio-culturales.

#### iv. Capacidades previas.

Dentro de un primer análisis referente al nivel de capacidades existentes en los municipios y en ese sentido, de qué manera aterriza el proceso de descentralización, se establece una primera distancia entre los Municipios de Montevideo y los del Interior del país. Tal como reza uno de los supuestos en este trabajo, la cultura política

“Claramente la delimitación de potestades en su relación con gobiernos centrales -por ejemplo, municipales-, especificando la materia municipal y la local, y si la descentralización administrativa no se sustenta en procesos económicos y productivos locales en función de oportunidades de empleo e inversión, el puro proceso administrativo institucional no será capaz de afrontar la demanda de un claro objetivo descentralizador.”(Diputado Barreiro, 1º de Abril de 2008)

montevideana y su vínculo e historia con la descentralización llevan a que los integrantes de los Municipios, tanto Alcaldes como Concejales, cuenten con herramientas y capacidades distintas a la gran mayoría de los representantes del resto del territorio nacional. No obstante esta primera distinción, existen ciertas características comunes entre los nuevos gobiernos municipales que brindan elementos de comprensión al fenómeno global de la descentralización, principalmente sobre de qué manera los nuevos gobernantes han logrado aterrizar los mandatos jurídico-legales a nivel territorial.

En este orden de ideas se presentan bajo el análisis algunas cuestiones generales identificadas en los gobiernos municipales que representan, en cierta medida, dificultades al momento de efectivizar la descentralización.

##### iv.i. Concepción sobre descentralización.

La importancia de conocer de qué manera se concibe a la descentralización refiere a reconocer que la distribución del poder se construye relacionadamente en dos instancias, una material y una simbólica. De este modo la construcción simbólica

“El municipio para mí tiene que resolver temas más cotidianos, más del diario vivir de la gente; si yo tengo un problema de una poda de un árbol, un árbol que se me está cayendo, no sé, un lomo de burro que necesito, una calle que tiene un pozo, un foco que se quemó...” (Concejal Municipio de Montevideo)

refiere al imaginario que existe en los territorios sobre la descentralización pues ello guiará cuestiones tales como qué debemos descentralizar, para qué, cuándo, cómo, cuándo estaremos efectivamente

descentralizados; entre muchas otras cuestiones que derivan de ellas. Ese marco

conceptual sobre la descentralización es el que les permitirá interpretar la realidad de maneras varias, pudiendo con ello alcanzar distintos resultados con un mismo marco jurídico que los regula.

Al mismo tiempo esta concepción debe ser puesta a juicio en distintas variantes logrando exceder el discurso socialmente aceptable. En este sentido se pretende evidenciar algunas inconsistencias encontradas entre el discurso de la descentralización y la práctica; o incluso una diferencia entre los argumentos al demandar descentralización y la oferta efectiva que se maneja. Al igual que el Alcalde anteriormente citado muchos de los indagados identifican a la descentralización con el traspaso de recursos, y el argumento se sienta en que sin recursos no se pueden tomar decisiones y que sin decisiones no hay descentralización. El planteo es bastante coherente, no obstante algunos gobernantes, aún sin recursos, han interpretado que si no se los dan ellos tienen que salir a conseguirlos. Por otra parte y en cuanto al origen de dichos recursos, muchos acuerdan en que deben surgir desde niveles centrales, sobre todo porque a nivel de territorio no logran *producir* lo necesario para solventar los gastos del Municipio.

En otro sentido se evidencian inconsistencias entre el reclamo de recursos y los fines de dichos recursos de cara a un proceso de descentralización. Al momento del reclamo se argumenta sobre las capacidades de gobierno, los grados de autonomía, dar respuesta a las demandas de la ciudadanía, entre otras. Sin embargo cuando se refieren a las funciones de los Municipios, esto es, a lo que ellos interpretan como sus funciones de gobernantes, éstas distan mucho de una visión de gobierno y se asemejan más a las de un administrador. En este sentido el concepto de descentralización se muestra difuso, pues si bien descentralizar es distribuir recursos, también es distribuir poder, y de cara a nuevos administradores no son necesaria ninguna de las dos distribuciones anteriores. Se percibe en muchos casos que los Municipios funcionan como oficinas desconcentradoras de las Intendencias Departamentales, y al mismo tiempo que muchos Alcaldes y Concejales perciben que esa es la función del Municipio, que si bien es coherente que ciertas actividades pasen a dependencia municipal, no se legitima una nueva estructura de gobierno para limpieza y barrido a nivel local.

#### **vi.ii. Cuestiones de identidad.**

Otra de las características comunes entre muchos de los nuevos territorios municipales refiere a una de las condiciones de su existencia. Según lo expresa la ley

“La realidad que hoy tenemos ocho, muy condicionados en algunos casos no por identidades territoriales, sino más bien por esta cuestión encorsetada de las series y las credenciales.” (Alcalde de Montevideo)

18.567, un territorio podrá conformar un municipio si, entre otras características, sus habitantes comparten una identidad común que amerite la existencia de una estructura política común. Previa la

aprobación de la ley existían algunas dudas sobre la operativa de esa condición, y luego de creados los Municipios algunas de esas dudas lograron cristalizarse. En un primer lugar pues a nivel general la designación y aprobación de los territorios municipales correspondió más que nada a estrategias políticas en las que jugaron un rol fundamental las Juntas Departamentales y la distribución de ediles a su interna; y por otra parte porque la unidad en cuanto a identidad no es tarea sencilla de identificar, sobre todo cuando los propios interesados no se encuentran unidos de manera identitaria con sus vecinos.

En este esquema algunos Municipios detentan zonas muy amplias con distintas localidades, las cuales necesariamente no representan un corpus identitario común. Claro es el ejemplo de este tipo de situaciones el departamento de Montevideo en el que cada Municipio integra a distintos barrios, donde muchos de ellos no solo no comparten intereses comunes sino que por el contrario, cada uno representa intereses

“Es muy difícil, por ejemplo, tú tienes Barrio Sur con una identidad cultural muy fuerte, parecida a la de Palermo en puntos de contacto, pero también muchos puntos de diferencias. Pero caminas tres cuadras más, por decirlo de alguna manera, y tienes el Parque Rodó. Parque Rodó y Barrio Sur no tienen nada que ver, alguna cuerquita de tambores que pueda tener Parque Rodó es el único punto de contacto. Las realidades de un barrio y otro son bien disímiles, la población de un barrio y otro es bien disímil.” (Alcalde de Montevideo)

antagónicos. El supuesto de identidad compartida «teóricamente» refiere a la capacidad de cohesión social que pueda tener un determinado territorio, y en ese marco, identidades distintas dificultad los niveles de cohesión y por ende pueden reforzar el conflicto, sobre todo en un contexto político, y sobre todo,

nuevo. Las posibilidades de transformar esta situación son muy escasas, pues no se puede forzar a lo territorios para que se vuelvan homogéneos, por lo que se debe tratar con diferencia o en todo caso pensar en nuevas reparticiones políticas.

Cualquiera de estas opciones no resulta muy prometedora y viable, si bien algunos podrán visualizarlas como *más justas*.

#### **v. Contrarresto: buena gobernabilidad y competencias municipales.**

En este apartado se presenta de qué manera los noveles gobernantes han hecho frente a sus nuevas responsabilidades poniendo el énfasis en las dificultades, y sobre todo en las que ellos identifican como tales. Como se presentó en apartados anteriores, la posibilidad de *aterrizar* la descentralización depende en gran parte de las capacidades previas al proceso y de la predisposición a adquirir nuevas capacidades. La indagación sobre el actual manejo del Municipio brinda algunas pautas sobre el proceso en sí, y en qué cuestiones debieran enfocarse aquellos intentos de profundización del proceso de descentralización.

“Yo creo que es un buen paso para irse preparando para llegar a una autonomía, porque no es fácil preparar gente en un tercer nivel de gobierno y darle recursos y decisiones y todo lo demás, sin tener una preparación adecuada y sin haber hecho los pasos de transición que debe tener un municipio.”(Alcalde de Municipio del interior)

#### **v.i. Manejo de recursos.**

Anteriormente se expresó que la mayor parte de los actores políticos entienden que descentralizar requiere recursos, y al mismo tiempo, que hasta el momento dichos recursos no aparecen. De este modo y bajo ese supuesto se puede decir que hasta el momento no hay descentralización.

Ahora bien, la discusión sobre el acceso a recursos es un poco más compleja e integra distintas cuestiones. En un primer lugar los Municipios creados, los 89, cuentan con un presupuesto propio para su funcionamiento y para el funcionamiento de algunas áreas de su jurisprudencia. El debate se

“El no tener participación en tributos nacionales y tan escasa posibilidad de manejar los propios, sumado a la escasa potencia en su capacidad de gestionar y regular, transforman en simples prácticas de buena voluntad los esfuerzos para generar ingreso y empleo en los departamentos”. (Diputado Botana, 18 de diciembre de 2008)

centra en la capacidad de construir un presupuesto propio, de decidir en qué rubros se utilizan, cuándo, de contar con instrumentos claros sobre el origen de dichos fondos, en fin, la discusión no es sobre tener o no tener presupuesto sino por contar con cierto

grado de autonomía presupuestal. En muchos de los actuales Municipios funcionaban antiguamente las Juntas Locales, en esos casos los ahora gobernantes o incluso los secretarios de los Municipios (ex secretario de la Junta) pueden relatar con fluidez las dificultades que enfrentaban para conseguir fondos para cualquier tipo de actividad en la localidad. Lo interesante de este nuevo proceso es que esa historia en muchos lugares no ha cambiado y si bien ya no es el secretario de la Junta quien solicita fondos o materiales a la Intendencia, lo hace el secretario del Municipio (generalmente es la misma persona) o en último caso el Alcalde.

Tanto en Montevideo como en el Interior las Intendencias contemplan partidas hacia los Municipios principalmente para cubrir los gastos ya existentes, los cuales ahora fueron re distribuidos y *descentralizados*, cada quien se paga su propio barrido. No obstante ello, el reclamo de los gobernantes es constante y deja en claro que ellos ven disminuidas las capacidades de su gobierno en tanto no cuenten con autonomía presupuestal.

De cara a una profundización de este proceso que se alineó con las demandas concretas de los territorios deberán pensarse estrategias concretas, ya sea a nivel nacional o a nivel de cada departamento, de modo que cada Municipio y su población cuente con la información certera de que cuenta con recursos para gobernar más allá de la gestión mercerizada, que conoce el origen de esos recursos, el uso posible, la manera de rendirlos, etc., todos puntos claves en cualquier sistema de gobierno.

Hasta el momento, distintas han sido las estrategias de los gobiernos municipales, y en gran parte las estrategias dependen más de las Intendencias que de los Municipios. El vínculo intra partidario entre gobierno departamental y gobierno municipal, y sobre todo en cómo se tejen las relaciones en el nuevo centro-periferia, han sido factores determinantes en la posibilidad de contar con mayor o menor cantidad de recursos, mayor o menor disponibilidad sobre ellos.

La centralidad de los *recursos* en el imaginario de los gobernantes genera una serie de consecuencias que invaden todo el accionar político. Dado que sin recursos no se puede hacer nada, hay muchas cuestiones que, o dejan de tener importancia en tanto no se cuente con recursos, o se vuelven de difícil acceso por la misma razón. En este marco la postura de los nuevos gobiernos ha sido adecuar el cuerpo a los nuevos deberes sin contar con las

“¿Ese fondo es una decisión de este municipio?

Concejal: No, eso se aplica a nivel central, no es una decisión del municipio, nosotros lo que hacemos es decidir a que personas se les adjudica el fondo, es decir, en base a las prioridades que tenemos y a las propuestas que se nos presentan por parte de las personas que la solicitan y bueno cuáles son las situaciones de más emergencia, ta, y en base a eso damos una prioridad de adjudicación.”(Concejal de Montevideo)

herramientas, y para ello se han valido de distintas herramientas viejas (capital social, capital político) de manera de sobresalir al momento. En estas circunstancias se podrá hablar de territorios ganadores y perdedores dependiendo de la acumulación de capitales existente en los actores políticos, en su cultura política, etc.

## **v.ii. Proyección a futuro.**

En los apartados anteriores se mostraron algunas de las dificultades que se encuentran en los Municipios en el actual viaje de la descentralización uruguaya. Como se ha comentado este es un proceso nuevo, en parte desconocido, con viejos actores que cumplen nuevos roles, nuevas responsabilidades para actores políticos y ciudadanía, y sobre todo un proceso cargado de un espíritu de cambio...de reforma. En este esquema se intentó mostrar algunas cuestiones centrales del proceso que deben ser profundizadas, sobre todo en cuanto a las capacidades de los territorios y los nuevos gobiernos, y

“Si bien no están muy claras las reglas del Municipio, vamos caminando hacia la descentralización justamente política, no tanto económica. Algunas libertades de gestión, de auto-gestión, las podemos hacer. Estamos en plena elaboración del proyecto para los 5 años, tenemos que poner algunas cosas que nos van a dar y otras no nos van a dar porque no hay rubros, no son suficientes los que vienen del gobierno central al departamental, y del departamental va a venir menos.” (Alcalde del interior)

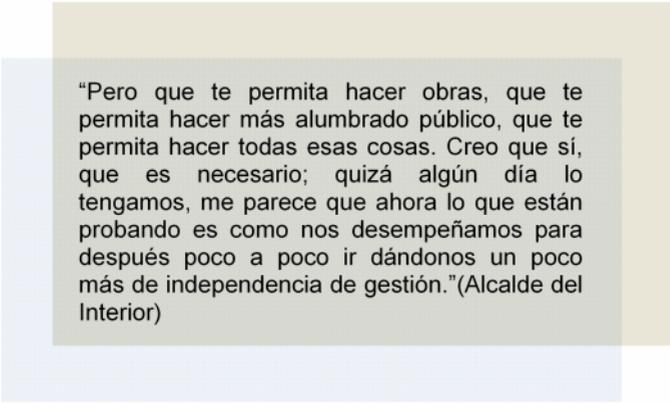
al mismo tiempo se brindaron algunas pinceladas de cómo los gobiernos han enfrentado este proceso. De modo de concluir el espectro temporal se presenta a continuación una breve reseña sobre una posible proyección de futuro del proceso de descentralización, desde los actores y desde quien escribe.

Si bien las condiciones en que se generaron los municipios fueron malas o no adecuadas, si los gobiernos aún no cuentan con los recursos humanos y materiales para una buena gestión, muchos de los consultados mantienen la idea de que se está en un proceso digno y de buen futuro. La idea de proceso a largo plazo es un bastión para aquellos que forman parte de un presente incómodo, y en cierta medida se sienten como piedras fundamentales que en el mejor de los casos fueron elegidos para recibir los primeros golpes, pero que a partir del paso del tiempo la descentralización se irá instaurando y cementando. La idea de experimento se ha manejado a lo largo de este proceso, desde las palabras del Presidente de la República al momento de sufragar en mayo de 2010, hasta los Alcaldes electos al momento de encontrarse con el nuevo aparato de gobierno. Es un experimento, algunas cosas van a salir mal, pero en algún momento eso tenía que pasar....más o

menos esa es la idea. Ahora bien “el tema es que funcione y no se convierta justamente en un cuerpo que no cumpla la función de estar más cerca de la gente; entonces es importante que no solamente venir al municipio como concejal o como integrante del gobierno a tomar decisiones y nada más, creo que la tarea nuestra es llegarle a la gente.”

Al preguntarle sobre el futuro como gobierno municipal muchos se visualizan con mayores potestades y con recursos propios, incluso algunos ya tienen su dibujo institucional en la cabeza (un director de hacienda, un director de tránsito, un director de espacios públicos...podríamos resumirlo en el organigrama de cualquier Intendencia). Con este tipo de imaginarios se entiende, en parte, que las soluciones (y por tanto los problemas actuales) que esperan tienen que ver con cuestiones internas a los Municipios, pero

básicamente a la interna de la Oficina del Municipio. Los Alcaldes quieren recursos, personal, mayor espacio, nuevas salas, mayor equipamiento, los concejales quieren un espacio propio, un salario...y estar cerca de la



“Pero que te permita hacer obras, que te permita hacer más alumbrado público, que te permita hacer todas esas cosas. Creo que sí, que es necesario; quizá algún día lo tengamos, me parece que ahora lo que están probando es como nos desempeñamos para después poco a poco ir dándonos un poco más de independencia de gestión.”(Alcalde del Interior)

gente. Es muy difícil para los actores políticos, en las circunstancias actuales, poder proyectar a nivel territorial, poder evidenciar las dificultades del territorio y al mismo tiempo visualizar sus posibles soluciones en el largo plazo.

En este esquema resulta difícil contemplar una posible gobernanza local o algún nivel de gobernabilidad de parte de estos nuevos gobiernos. La escasez de recursos, y en sentido más amplio, escasez de capacidades tanto a nivel económico como a nivel político, y sobre todo a nivel social, repercuten directamente en los niveles de éxito que puedan alcanzar estos gobiernos y ello significa, en términos generales y populares, el éxito o fracaso de la descentralización. De modo de reducir impactos y absorber los riesgos, deberán establecerse estrategias de alto impacto a nivel territorial, no solo a nivel de gobernantes sino a nivel de la ciudadanía que en última instancia deberían ser los mayores beneficiados de este proceso de acercamiento del poder. Para ello, y dada las condiciones que están previstas para la participación ciudadana y su éxito, se deberá reflexionar seriamente<sup>28</sup> sobre el propósito de este proceso y sobre los mecanismos que se instrumentaron, y sobre todo, en las maneras adecuadas de reformularlos.

---

<sup>28</sup> Y esto no implica hacer un debate de 2 años a nivel nacional.

## vi. Síntesis.

La descentralización es un proceso que se nutre en dos aspectos, uno material (instrumentos jurídicos, recursos materiales, recursos humanos) y uno simbólico (capacidades de interpretación de lo material). En este esquema los territorios cuentan con dos corpus de elementos que entran en juego al momento de integrarse en un proceso de descentralización. Por lo visto el vector material no es suficiente para generar efectivos procesos de descentralización puesto que las personas, los grupos, los agentes, no logran posicionarse como *poderosos* por el hecho de estar habilitados jurídicamente.

El caso uruguayo cuenta con déficits en ambos aspectos por lo que la visión de la descentralización es, irremediamente, crítica. Los nuevos municipios no cuentan con recursos económicos, las reglamentaciones de la ley 18.567 es autónoma a cada gobierno departamental, los municipios no cuentan con personería jurídica, entre otros elementos. Junto con ello los territorios no cuentan con un capital humano consistente hacia un nuevo proceso de gobierno; muchos de los actores políticos integrados al proceso no cuentan con la información ni formación necesaria para un correcto desempeño de sus tareas. La percepción de descentralización oscila en el eje autonomía-independencia y de ese modo las expectativas en torno al proceso pueden llegar a tergiversar las bondades intrínsecas de un proceso de distribución del poder.

## vii. Bibliografía.

- Arnoletto, E. (2007) “Glosario de conceptos políticos usuales” Ed. EUMEDNET. Texto completo disponible en: <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>
- Arocena, J. (1995) “El desarrollo local. Un desafío contemporáneo.” CLAEH – UCUDAL - NUEVA SOCIEDAD
- Arocena, J. (2008) “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay”; en Cuadernos para el desarrollo local, diálogos por la descentralización. Año 1, Nº 1, Págs. 17-33
- Arocena, J. (1999) “Centralización y deslocalización, la búsqueda de alternativas.” VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Panel: La política de las reformas de segunda generación en el contexto sub-nacional en el MERCOSUR.
- Bentancur N. (2009) “Los programas educativos de los principales partidos

- políticos uruguayos, entre la tradición y las transformaciones.” Programa de Seguimiento Electoral (Seminario septiembre 2009) Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Boisier, S. (1998) “El Desarrollo Territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. Santiago de Chile, ILPES - CEPAL.
  - Boisier, S. (1991) “La descentralización, un tema difuso y confuso.” En Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática*. Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
  - Boisier, S. “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente” Rev. Eure Vol. XXX, No. 90. Pp.27-40, Santiago de Chile, septiembre 2004
  - Clemente, A. “Descentralización y Desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta.” IIED-AL.
  - Dahl, R. (1971) “Polyarchy; participation and opposition.” New Haven: Yale University Press.
  - FELCODE-AECID. (2010) “Situación de los Municipios uruguayos ante el desarrollo de la Ley 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana.” FELCODE-AECID
  - Fernández, V.R. (2008) “Repensando el Desarrollo Regional.” Contribuciones globales para una estrategia Latinoamericana. Compiladores V.R Fernández; A. Amin; J.I Vigil. Buenos Aires.
  - Magri, A. (2009) “Programas partidarios (PN y FA) en campaña 2009. Áreas de vivienda, ordenamiento territorial, descentralización territorial, desarrollo local y AMs.” Programa de Seguimiento Electoral – ICP – FCS- Udelar. Mdeo.
  - Meadowcroft, J. (2003) “Participación y Estrategias para el Desarrollo Sostenible”. Revista Instituciones y Desarrollo 14/15:123-138.
  - Oroño, A. (2010) “Los municipios en marcha La descentralización local y los desafíos de su implementación”; Friedrich Ebert Stiftung.
  - Veneziano, A. (2009) “Descentralización, Desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente.” Orbe libros, Montevideo.
  - Veneziano, A. (2005) “Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo” Ed. Iberoamérica, Madrid.
  - Woolcock, M. y Narayan, D. (2000) “Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas de desarrollo”. En The World Bank Research Observer, 15, 2; 225–49.

## Sección II.

### La descentralización en marcha: municipios, alcaldes y tinteros.

---

---

## V. Descentralizar poder: De la cohabitación política y otras pugnas.

Paula Florit  
Mariano Suarez

*Lo que quiere decir que asumo mis responsabilidades y que las asumiré sea cual fuera la mayoría política y sean cuales fueran los sucesos” (F. Miterrand)*

### i. Introducción.

Este capítulo se aboca a la distribución del poder y a los conflictos colindantes a esta distribución desde la perspectiva político - partidaria. En consecuencia aquí se abandona la mirada “del municipio” utilizada en los capítulos precedentes para comprender el fenómeno como la construcción de una nueva estructura que se inserta en un sistema de partidos, el enfoque se aparta de la unidad del municipio para comprender el fraccionamiento de los mismos en función de las situaciones de cohabitación partidaria en los diversos departamentos, y asimismo para develar las segmentaciones a la interna de los propios concejos municipales. De esta manera se presentan los municipios como espacios donde la redistribución de poder entra en conflicto por los signos partidarios de las estructuras departamentales y por las implicancias de un sistema de concejo a la interna de los propios municipios.

En consecuencia, atenderemos a la forma como se distribuyeron los municipios alrededor del territorio, los escenarios de cohabitación interpartidaria que se generaron entre los niveles departamental y municipal, y la forma como distribuyeron las bancas dentro de los municipios con algunas de sus principales implicancias. Además de evidenciar la distribución cuantitativa de las situaciones de cohabitación en los diversos departamentos, se dará cuenta de los testimonios de los protagonistas que permiten ilustrar cómo se percibe este escenario en algunos actores y situaciones concretas.

### ii. La cohabitación política y los conflictos de poder, entre el acuerdo democrático y la obstaculización.

La noción de la cohabitación política surge conceptualmente a partir 1986 cuando el proceso electoral condujo a la convivencia entre presidente de la república y una mayoría parlamentaria de sentido partidario diferente (Lions, 1988). La cuestión de la cohabitación política remite a los procesos en los cuales partidos diferentes comparten el poder político y la gestión, distribuyéndose a lo largo del aparato estatal las diversas funciones e injerencias del mismo. La cohabitación es por ende un ejercicio de convivencia partidaria a la interna del Estado y en los diversos niveles del mismo. Los procesos de cohabitación resultan relevantes allí donde las funciones están poco precisadas o donde existe una afectación directa de un sector sobre las capacidades de gobernar de otro. En escenarios como estos la existencia de dos partidos en espacios estatales de injerencias implicadas dos posibles situaciones han sido descritas por la literatura internacional, a saber, la obstaculización o bloqueo y el acuerdo en la cohabitación.

La primera mención remite a la posibilidad de que el proceso de distribución de poder e injerencia desencadene un enfrentamiento que obstaculice el trabajo político de un sector del gobierno o aún el desarrollo de acciones tanto de la oposición como del oficialismo (Pardo Martínez, 2000; Cardarello, 2011). Esta situación cuestiona el sistema mismo de gobierno al evidenciar una situación en la que las potestades compartidas imposibilitan el desarrollo del accionar gubernamental. Esta situación extrema dialoga con la situación inversa del acuerdo y la cohabitación. La situación de la conquista de acuerdos supone un ejercicio democrático de deliberación y negociación, donde los intereses de los partidos en el gobierno han de lograr algún grado de compromiso y arreglo que viabilice la conducción política y el cumplimiento de las funciones estatales (Lijphart, 2000; Larrosa y Becerra, 2005; Bouzat, 2006). Esta segunda situación es concebida por cierta parte de la bibliografía como un refuerzo a la democracia en tanto implica necesariamente una cesión de derechos y una limitante a los poderes de las diversas figuras políticas.

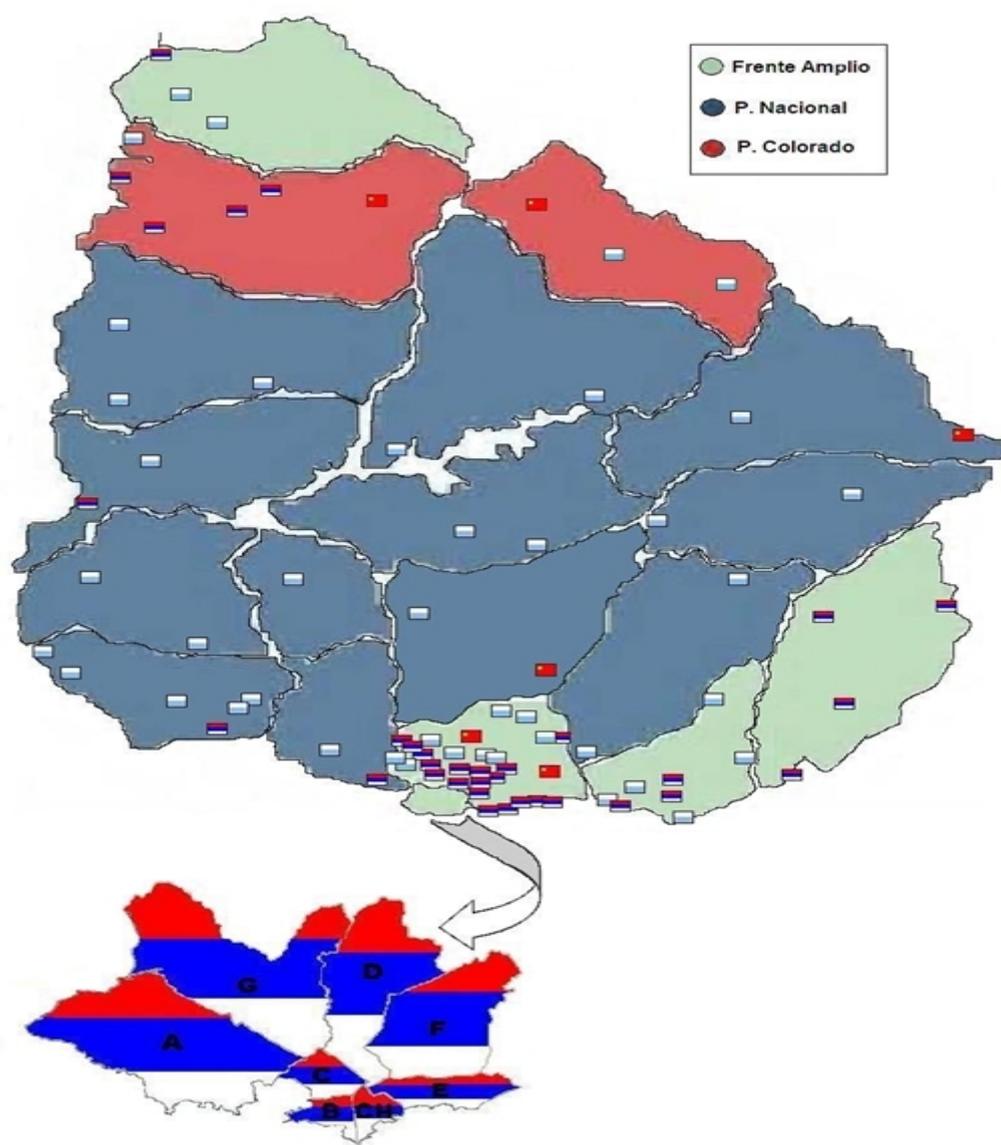
El acuerdo o la cooptación aparecen entonces como dos vías en el proceso de instauración de los municipios. Los niveles departamental – municipal, pero asimismo el nivel de los concejos municipales presenta ámbitos donde la convivencia partidaria abre el espectro de un trabajo conjunto de cohabitación o de un enfrentamiento partidario obstaculizante. Este último puede, como se ha visto internacionalmente, desencadenar un cuestionamiento al sistema en sí.

### **iii. Mapeo político tras las elecciones 2010 y la encrucijada de la cohabitación.**

Para el caso de las elecciones municipales, la existencia de gobiernos de diferente signo político entre los niveles departamental y municipal es un tema que se

miró con ojos negativos desde un comienzo previendo posibles escenarios de conflictividad. Este fue uno de los argumentos a favor de la prohibición del voto cruzado, voto que permitiría al votante sufragar a favor de un intendente de un partido y de un municipio de otro partido (Cardarello, 2011). No obstante, la distribución de votantes en los diversos territorios de los departamentos, así como los signos contrapuestos de las poblaciones de los centros urbanos y de las localidades rurales, permitió la existencia de una configuración política como la que se presenta en la Figura I.

**Figura I. Mapa de distribución político-partidaria a nivel departamental y municipal luego de las elecciones de 2010 en Uruguay.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

Como se puede observar hubo dos grandes partidos que tuvieron el protagonismo a nivel municipal: el Frente Amplio y el Partido Nacional, que son, por

otro lado, quienes se disputaron en un ballottage la Presidencia de la República, y quienes tuvieron mayor protagonismo en las elecciones departamentales. Al observar el mapa político se hace evidente que existen diez departamentos con cohabitación y nueve en donde los municipios y el gobierno departamental pertenecen al mismo partido. De los nueve sin cohabitación, dos están gobernados por el Frente Amplio (Montevideo y Rocha) y siete por el Partido Nacional (Treinta y Tres, Paysandú, Soriano, Flores, Durazno, Lavalleja y Tacuarembó). En los departamentos en los que hay cohabitación en tres gobierna el Frente Amplio (Artigas, Canelones y Maldonado), en dos el Partido Colorado (Salto y Rivera) y en cinco el Partido Nacional (Cerro Largo, Río Negro, Colonia, San José y Florida).

En total, el Partido Nacional obtuvo el 47,2% de los municipios, el Frente Amplio el 46,1%, mientras que el partido colorado obtuvo un 10%. A su vez, como puede observarse, el Frente Amplio obtuvo la totalidad de los municipios en los departamentos de Rocha y Montevideo, y tiene además la mayoría de los municipios en dos departamentos poblacionalmente importantes que son Canelones y Salto. Por su parte, el Partido Nacional logró la totalidad de los municipios en los departamentos de Paysandú, Soriano, Durazno, Treinta y Tres, Flores y Lavalleja, y tiene la mayoría de los municipios en Artigas, Rivera, Colonia y Maldonado. Finalmente, el Partido Colorado no logra la mayoría de los municipios en ningún departamento, ni siquiera en los que obtuvo el gobierno departamental. Un ejemplo ilustrativo de la situación del Partido Colorado es el departamento de Salto en el cual recuperó con una votación muy ajustada el gobierno departamental, pero obtuvo nada más que un gobierno municipal de los seis en disputa.

En la constitución de un nuevo nivel de gobierno como el municipal, los problemas de cohabitación adquieren relevancia a través de tres elementos, a saber: (a) la facilidad y rapidez de las acciones encadenadas entre municipios e intendencias; (b) el apoyo simbólico de las instituciones precedentes de carácter departamental a los noveles municipios, y en particular de la figura del intendente a los nuevos alcaldes y concejales; y (c) la asignación de recursos y presupuesto desde el gobierno departamental hacia los municipios.

En particular Cardarello (2011) resalta la importancia de la cohabitación debido a la facultad de los gobiernos departamentales de fijar los recursos con los que podrán contar los gobiernos municipales. Esto se vincula al hecho de que la cuestión presupuestal constituye uno de los tres pilares de la descentralización (Veneziano, 2009) y resulta trascendente para el funcionamiento de los municipios en la escena local. El elemento económico configura los componentes de un proceso cabal de descentralización en compañía de las dimensiones socio – cultural y política. La

potestad de los gobiernos departamentales de estipular los montos y presupuestos de los municipios, acota las posibilidades de acción municipal y somete a los departamentos en procesos de cohabitación a una encrucijada.

No obstante la trascendencia del tema, y las implicancias de la sucesión de presupuestos, la evidencia ha mostrado que la cohabitación política no ha sido trascendente en la asignación de presupuestos. Contrario a lo esperable, la existencia de Alcaldes e intendentes de igual signo político no se ha acompañado de una asignación presupuestal más holgada y autónoma. La dependencia económica con relación al gobierno departamental ha sido una constante en el discurso de los gobernantes municipales del interior del país, denunciando en consecuencia el escaso poder de resolución del municipio como nivel de gobierno local. Ello evidencia que, lejos de aprovechar la evidente ventaja que supone la concordancia municipio – intendencia en un departamento para fortalecer a los actores partidarios en los territorios locales, los intendentes priorizaron la concentración de poder y recursos, resistiendo la construcción de poderes locales. A este respecto desde los gobiernos municipales se entiende que existe una necesidad de autonomía económica que debe ser contemplada más allá de la voluntad del Intendente de turno. Bajo el supuesto de

“Nos gustaría que el Municipio tuviera dinero para ser aún más autónomo de lo que es. La independencia y la libertad la da el dinero que tengas en la caja, en todos los sentidos. La única libertad absoluta que se tiene es la del pensamiento, pero después para todo lo otro precisas plata, sino no sos libre (...)” “En el Municipio pasa lo mismo. Yo creo que tiene que venir del gobierno central, de la devolución de los impuestos que se cobran en el interior del país y creo que cuanto más chico sea el Municipio tiene que tener más dinero.(...)” “yo calculo que para un quinquenio necesitamos un millón y medio de dólares para poder seguir trabajando como venimos trabajando (...)” (Concejal interior)

que los intendentes están acostumbrados a manejar todo el territorio, y que por tanto, es de esperar que en principio coloquen en un segundo plano de su agenda a los municipios<sup>29</sup>. Se entiende que un modo de operar beneficios para el tercer nivel de gobierno es el otorgamiento de fondos directamente desde el gobierno central que superen el acotado presupuesto actual que es

otorgado desde el ejecutivo para contemplar un presupuesto más amplio y suficiente para un plan de desarrollo local propio de cada municipio<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Sobre este punto véase Magri, A. y Freigedo., 2010.

<sup>30</sup> Los municipios en nuestro país tienen dos grandes fuentes oficiales de financiación: 1) las asignaciones realizadas por el gobierno departamental que están previstas en el presupuesto municipal (o las modificaciones presupuestales que eventualmente apruebe la Junta Departamental), esta es fuente que genera diferencias entre los municipios de distintos departamentos ya que el monto asignado depende de la importancia estratégica que el gobierno departamental le asigne al fortalecimiento del desarrollo local ;

Asimismo cabe señalar que esta situación presupuestal afecta a los municipios del interior del país en forma homogénea, no siendo la bandera política del partido en la intendencia una variable relevante para el otorgamiento de presupuestos más holgados y autónomos. El contraejemplo en esta práctica presupuestal lo constituye Montevideo que al contar con una trayectoria de más larga data en la consecución de un nuevo nivel de descentralización parece haber hecho eco de las lecciones del pasado y concretó un presupuesto autónomo para cada municipio del departamento.

Por último cabe señalar que si bien la ejecución presupuestal autónoma aparece como un ámbito donde la cohabitación tiene poca incidencia, la misma sí se torna relevante a la hora del trabajo en conjunto, de la rapidez de las respuestas y aprobaciones de la Intendencia y la Junta Departamental, y de la relevancia simbólica del nuevo nivel de gobierno. La concordancia entre intendencia y municipio ha sido señalada como una virtud en aras de la comunicación entre niveles y como una base que resulta en ciertos acuerdos tácitos de funcionamiento.

#### **iv. Escenarios de fragmentación al interior de los municipios.**

Otro escenario relevante para el análisis del nuevo nivel de gobierno es el que se configura a la interna de los propios concejos municipales. En términos de gobernabilidad resulta interesante analizar las consecuencias de estructurar un nivel municipal en torno órganos pluripersonales que deben tomar decisiones por mayoría. Esta situación se establece además en este caso específico sobre la base de una asimetría entre alcalde y concejales asentada en la remuneración salarial, en la disposición de espacio de trabajo y en que -como indica el Artículo 14 de la ley 18.567- el Alcalde preside las sesiones del Municipio y tiene la facultad de doble voto en caso de empate entre sus integrantes. De manera que es perfectamente factible que el órgano tome decisiones que no contemplen a la totalidad de los integrantes, aún posiciones contrarias a las defendidas por el Alcalde. En ese sentido, importa ver el nivel de fragmentación partidaria que presentan los municipios para apreciar cuáles son los desafíos que se presentan en términos de generación de consensos.

---

2) el otro es el aporte que realiza el gobierno central a través del Fondo de incentivo para la Gestión Municipal. Este fondo se distribuye entre los gobiernos departamentales de forma proporcional a la cantidad de municipios que tengan y actualmente asigna a cada municipio \$ 560.000 por año, cifra que se otorga en 14 partidas de \$ 40.000. Cabe resaltar que han habido noticias en medios de prensa de que existen atrasos importantes en el cobro y llegada del dinero, así como se nos ha notificado de la no llegada del dinero a los municipios sino de que en varios departamentos el dinero se maneja centralmente por diversas trabas burocráticas.

En los municipios en los cuales alguno de los partidos obtuvo al menos 3 de los 5 representantes son en total 70. De los cuales 36 pertenecen al Frente Amplio, 32 al Partido Nacional. Cardarello (2010) señala que 3 de ellos gobernados únicamente por él: Ismael Cortinas

“De agosto a diciembre de 2010, ha sido un enfrentamiento casi permanente entre una oposición que ha logrado las mayorías para muchas cosas, Frente Amplio, Partido Colorado, y el Alcalde por otro lado. Lo curioso es que últimamente el propio Partido Nacional se ha fraccionado, ha quedado el Alcalde solo y los cuatro concejales, incluido los de su partido, por otro.” (Concejal interior)

en Flores, San Gregorio de Polanco en Tacuarembó y Villa del Carmen en Durazno) y 2 al Partido Colorado. De manera que existen 19 municipios en donde los partidos a los que no pertenece el Alcalde podrían marcar el rumbo del órgano más allá de la voluntad del partido ganador.

Resulta pertinente evidenciar la enorme heterogeneidad con que se trabaja sobre la diversidad de partidos en el órgano colegiado de los municipios. Dos elementos parecen construir la disparidad señalada, el primero remite a la presencia de los concejales en el espacio de trabajo y el derecho a ser partícipes de las acciones del municipio, el segundo alude al esquema general que rige la toma de decisiones. En primer lugar la presencia de los concejales y la asignación y asunción de funciones municipales ha evidenciado una enorme variabilidad de situaciones. Frecuentemente los alcaldes y aún los propios concejales señalan el desvinculamiento de estos últimos de los temas cotidianos del municipio, generalmente alegando el carácter honorario de

“En realidad no es una Alcaldía, es un Municipio, o sea, cuatro concejales, uno que la preside que es el más votado que fui yo, y después que yo me ocupo de la parte administrativa, o sea, ejecuto todas las cosas que se arman en el órgano municipio; cuando son urgentes las decido yo, porque yo tengo una autorización para eso que me la dieron ellos. (...) Nosotros hicimos con ellos, en común acuerdo, porque los muchachos trabajan, no pueden estar permanentemente viniendo, no vienen casi nunca, yo les paso casi toda la información por mail.” (Alcalde interior)

la designación. En consecuencia una parte de los municipios trabajan sobre la pauta de centrar las decisiones del órgano en la figura del Alcalde. Esta pauta de trabajo, cuando la ausencia es el producto de un acuerdo, lleva a que ciertas decisiones que corresponden al órgano sean tomadas por el Alcalde y comunicadas a los concejales por diferentes vías como parte de un

procedimiento autorizado por todos.

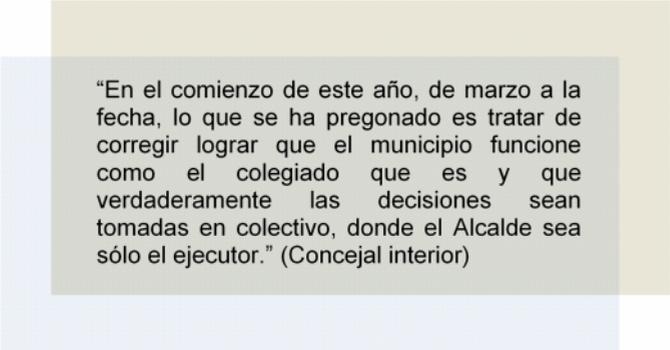
El segundo escenario cobra pertinencia en aquellos municipios donde la presencia de los concejales es mayor y la voluntad de estos y sus partidos de incidir en la política se ajusta a las previsiones de la ley. En esa conformación alcaldes y

concejales debieran idealmente concretar un modo de funcionamiento que hiciera operativo al órgano y que profundizara la democracia mediante la necesaria deliberación y negociación entre partidos. Empero los representantes políticos han señalado que la conflictividad interpartidaria resurge en múltiples casos en el ámbito municipal, y que la impronta de los Alcaldes, así como el vínculo de estos con el Intendente departamental juega un rol clave en el modelo de bloqueo o acuerdo que supone la convivencia partidaria.

La heterogeneidad marca entonces el signo de esta parte de la política, lejos de una dinámica extendida de colegiado, cada municipio conquista sus decisiones y acciones en escenarios diferentes. Múltiples concejales de la oposición han dejado traslucir escenarios de conflictividad e insatisfacción, aún actuando como de oposición. Otros por el contrario han señalado la impronta de consenso general que el alcalde ha impuesto como dinámica, apelando a la discusión y la decisión acordada como dinámica cotidiana.

El resultado evidente es que la posibilidad de utilizar el espacio del municipio como un concejo real está atado a la impronta particular del Alcalde y al vínculo que este mantiene con la intendencia departamental. El modelo colegiado instaurado no ha logrado vencer las

consecuencias de una democracia fuertemente presidencialista y personalista, que se ha anidado en las estructuras y concepciones democráticas del país. De modo que en tanto el Alcalde tenga un



“En el comienzo de este año, de marzo a la fecha, lo que se ha pregonado es tratar de corregir lograr que el municipio funcione como el colegiado que es y que verdaderamente las decisiones sean tomadas en colectivo, donde el Alcalde sea sólo el ejecutor.” (Concejal interior)

perfil marcadamente individualista, y especialmente en situaciones de correspondencia con el gobierno departamental, el modelo colegiado sucumbe frente a un Municipio de formato personalista, no encontrando aún estrategias institucionales o de participación ciudadana que permita revertir esa pauta de trabajo.

## **v. Conclusiones**

El mapa electoral luego de las primeras elecciones municipales ha dejado como saldo un predominio de municipios liderados por el Partido Nacional y el Frente Amplio, escenario que repite la tendencia de protagonismos dado en las elecciones nacionales y departamentales.

El Partido Nacional obtuvo el Alcalde en el 47,2% de los municipios, el Frente Amplio en el 46,1% y el Partido Colorado solamente en el 10% de los municipios.

El otro escenario potencial de conflictividad No obstante estos datos, existen 19 municipios en los cuales la oposición cuenta con más votos en el órgano que los representantes del partido del Alcalde, esto genera un escenario potencial de conflictividad en donde el tener o no el apoyo del Intendente termina siendo un elemento fundamental para la autoridad del Alcalde.

Pudo verse también en algunos casos una tendencia al empoderamiento de la figura del Alcalde en desmedro del órgano pluripersonal.

En términos de cohabitación partidaria en los niveles municipal y departamental se señala que actualmente diez departamentos presentan esta situación. Este aspecto reviste especial importancia si tomamos en cuenta que la descentralización no implica en este caso el cumplimiento de las tres dimensiones de la descentralización, por lo que tener del mismo lado al Intendente puede ser un elemento determinante para obtener financiación y gobernabilidad. Cabe acotar que aún los Alcaldes en donde no hay cohabitación indican la necesidad de contar con autonomía económica para poder desarrollar una propuesta de desarrollo local.

## vi. Bibliografía

- Bouzat, G. (2006) "Poder presidencial y crisis política en la Argentina." Ed. SELA. Buenos Aires.
- Cardarello, A. (2011) "[Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las elecciones Municipales 2010 en Uruguay](#)" En *Rev. Uruguay de Ciencia Política*. Núm. 20. Ed. Instituto de Ciencia Política.
- Huneus, C. (2009) "La democracia presidencial en Chile." Ed. UNAM - Fondecyt. México.
- Larrosa Haro, M. y Becerra Chavez, P. (2005) "Elecciones y partidos políticos en México 2003." Ed. UAM – PYV.
- Lijphart, A. (2000) "Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países." Ed. Ariel. Barcelona.
- Lions, M. (1988) "La V república francesa y el fenómeno de la cohabitación política." En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Núm. 62. Ed. UNAM. México.
- Magri, A. y Freigedo, M. (2010) "Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden?" En Johnson, N., Y Buquet, D., Coord. "Del cambio a la continuidad: Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay", Ed. Fin de Siglo. Montevideo.

- Oroño, A., (2010). “La descentralización local en marcha. El caso de Canelones”. En Buquet, D. y Johnson, N. (coord.), “Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009- 2010” Ed. Banda Oriental – ICP-FCS-UdelaR. Montevideo.
- Pardo Martínez, O. (2000) “Presidencialismo y oposición en América Latina: una difícil cohabitación.” En Rev. Reflexión política. Núm. 4. Ed. Universidad autónoma de Bucaramanga. Colombia.
- Rionda, L.M. (1997) “Guanajuato: un gobierno dividido y la cohabitación bipartidista.” En Alonso, L. “Poder legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana.” Ed. UAM - IFE - Colegio Nal. de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.
- Veneziano, A. (2009) “Descentralización, Desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente.” Ed. Orbe libros, Montevideo.
- \*\*Sitio web consultado:  
Corte Electoral en <http://www.corteelectoral.gub.uy/qxpsites/hgxpp001.aspx>  
(10/01/2012)

## **VI. Ciudadanía y municipios, una relación etérea.**

**Paula Florit  
Pierina Rapetti**

### **i. Creciente alejamiento ciudadano y el modelo alternativo de la Gobernanza.**

En la actualidad se asiste a un proceso de creciente descreimiento en la eficacia del sistema político y el régimen de representación existente. La incapacidad de los estados y las instituciones para dar respuesta a las crisis económicas y a las formas como éstas afectan a los sujetos, ha construido un alejamiento del ciudadano frente al sistema político. Este distanciamiento se ha traducido en un movimiento de reducción del peso ciudadano en la políticas públicas, peso inversamente proporcional al de las corporaciones y grupos económicos cuya capacidad de incidencia y presión se ha visto progresivamente acrecentada (Subirats, 2005). La progresiva exclusión de sectores poblacionales de la vida política gesta una democracia crecientemente deteriorada y un sistema, instituciones y actores políticos cada vez menos legitimados. La gradual autonomía del sistema político frente a la ciudadanía es percibida como una amenaza a la legitimidad del modelo de democracia representativa. El distanciamiento obstaculiza la capacidad de los estados y los gobiernos locales de dar cuenta de las necesidades concretas de los ciudadanos y responder a ellas (gobernabilidad), así como reduce las posibilidades de la ciudadanía de colocar sus demandas en la agenda pública (governance)<sup>31</sup>. La ausencia de dialogo se traduce en procesos de escasa eficacia de los estados nacionales, persistiendo a través de instituciones locales con reducida legitimidad y carentes de capacidad para incidir en las estrategias cotidianas de bienestar ciudadano.

Consecuentemente a partir de los años ´90 se desarrolla en América Latina una activa preocupación por el desarrollo de políticas públicas que contasen con la participación de la ciudadanía. Este impulso, estimulado como modelo de políticas a nivel de diversos organismos internacionales, respondía al desajuste de diversas políticas públicas a las demandas de la ciudadanía y el consecuente fracaso en los procesos de implementación de las mismas. En particular esta impronta atendió a la

---

<sup>31</sup> Véase Polimeni, 2004 y Prats i Catalá, 2005 entre otros. El modelo de gobernanza se desarrollo someramente más adelante en este capítulo y puede encontrarse más desarrollado en la sección III.

diversidad de necesidades en territorios disímiles así como al ajuste de las diversas políticas poblaciones con características diferentes. Se añaden a los diagnósticos la progresiva pérdida de legitimidad de las diversas instituciones políticas, la reducción del sufragio y la reducción de la participación ciudadana en los espacios políticos (“desafección política”). En ese esquema la soledad de las instituciones aparece como un escenario próspero para los personalismos y para la concentración de poder de los representantes políticos. (Ruano de la Fuente 2010). Ante ese escenario el modelo de políticas participativas y la búsqueda del involucramiento ciudadano se erigen discursivamente como un prerrequisito en la construcción de políticas exitosas. No obstante la polisemia del término, así como el variado sentido político atribuido al fenómeno, hace de la participación un espacio de incertidumbre para el accionar estatal concreto. Meadowcroft (2003) señala que existen tres tipos de argumentos que dan sentido a la participación, a saber: (i) Los argumentos pragmáticos que señalan que la participación conlleva beneficios como el incremento de la legitimidad, la consideración de diversas miradas y la prevención de obstáculos; (ii) Los relativos a la justicia y el derecho, que resaltan la relevancia de la participación de los sujetos en las políticas que afectarán su vida cotidiana y su bienestar; (iii) Finalmente los que se centran en la expresión y la identidad que signan la importancia de los sujetos de expresar sus interpretaciones y de conformar su identidad en el acto de la expresión y defensa de sus intereses.

Ante este diagnóstico han surgido propuestas alternativas al modelo de democracia representativa, buscando estrechar los lazos entre ciudadanía y sistema político. Estos modelos, sin abandonar el modelo democrático de la representación, apuntan a la generación explícita de espacios de participación ciudadana donde las poblaciones locales puedan ser partícipes de los procesos de diagnóstico, construcción y seguimiento de estrategias de bienestar para el ámbito local. Estos modelos, especialmente adecuados para el desarrollo en territorios reducidos, apuntan al trabajo local y al vínculo local – global. En ese marco consideran importante que las acciones en el espacio local tengan presentes el nivel convivencial, relacional, que constituye la cara cotidiana del cambio estructural. A esa perspectiva cotidiana se adiciona una preocupación por la conexión de los espacios locales con estructuras supra locales que den verdadero aliento a un modelo de desarrollo nacional.

La propuesta de “Gobernanza de Proximidad” remite a un modelo por el cual los municipios o entidades estatales en cuestión generan mecanismos para la participación de la ciudadanía en los procesos de definición de necesidades y en el control posterior de la acción estatal (Montecinos, 2007). Este enfoque rescata la importancia del montaje de redes locales y el desarrollo de espacios de participación

específicamente locales que permita a ciudadanos cada vez más críticos construir la agenda local y reconstruir la legitimidad del Estado. El supuesto por detrás de esta propuesta es que el espacio local no es únicamente un espacio de mediación de grupos de presión sino también un espacio de construcción de redes ante un Estado nacional cada vez menos capaz de responder al complejo entramado social. Este modelo se apoya entonces en la construcción de espacios de interacción local entre los diversos actores sociales con intereses en la agenda pública. Supone una integración horizontal/participativa entre los actores locales.

Este modelo reconoce la diversidad de los actores locales y la necesidad de la institución estatal de mediar y estimular el proceso deliberativo. Las funciones municipales en ese enclave son las de estimular la participación, generar incentivos para el compromiso de los ciudadanos y profundizar la democracia gestando las institucionalidades que den lugar al involucramiento rutinario de los actores de la sociedad civil. Supone por ende la construcción de una interdependencia entre actores y el reconocimiento del rol ciudadano de diagnóstico, deliberación y control. La experiencia internacional<sup>32</sup> caracteriza procesos de este tipo que han sido exitosos gracias a características como la endogeneidad, el carácter mediador de los municipios y el involucramiento de nuevos actores en el escenario local.

El carácter de endógeno se utiliza para signar situaciones en las cuales la estrategia es producto de un estímulo ciudadano, como una estrategia local, con plena integración de la población y consecuentemente con la identificación de esta con el proceso, dándole soporte y continuidad al mismo. Esta participación en la gestación de la estrategia erige la misma como un espacio de debate ciudadano que rompe con la responsabilidad completa por parte de los municipios y sustituye la jerarquía y la imposición por la mediación y el involucramiento de un mayor número de actores.

El segundo elemento señalado remite al rol de mediador del municipio en el debate de la propia comunidad local en torno a cuáles procedimientos y estrategias desarrollar en el territorio. Lejos del rol de autoridad que impone estrategias, tiempos y financiamientos en la política pública, el municipio se ubicaría en un rol de intermediador entre actores y otras figuras e instituciones gubernamentales. Asimismo actúa como brazo ejecutor en las definiciones locales.

Finalmente se identifica un proceso en el cual los actores políticos, burocráticos y sociales intervienen en forma diferente a la modalidad clientelar – consultiva. Los actores sociales acceden a espacios públicos para la participación, quebrando la

---

<sup>32</sup> La comparación internacional es profundizada en la sección tres de este libro. Al respecto de esta puntualización específica véase: Meadowcroft, 2003; Ruano de la Fuente, 2010; Montecinos, 2007; Subirats, 2005.

representación mediante delegados para hacerse presentes como ciudadanos sin cargos ni jerarquías. Esto modifica la estructura de poder y las relaciones clientelares pre existentes entre delegados y gobernantes, haciendo surgir nuevas voces y nuevos líderes en el espacio local.

Este modelo se asienta sobre dos pilares, el primero es el impulso a la profundización de la democracia mediante el incremento de la participación ciudadana. Esta orientación busca quebrar la autonomía del sistema y las élites políticas y sustituirlas por un gobierno con amplia base social. El segundo pilar del modelo apela a la mejora en la eficacia del Estado en el ámbito local, bajo el supuesto de que una gestión “de cercanía” constituirá un adelanto en las demoras y ajustes de las acciones estatales frente a las necesidades inmediatas de las poblaciones locales.

Las ideas centrales del modelo de gobernanza pueden rastrearse en el debate parlamentario y en el texto de la ley resultante. La orientación hacia la participación ciudadana y las funciones y expectativas depositadas en la sociedad civil local, evidencian un proyecto político que apunta a mejorar la eficiencia estatal y la calidad de la democracia mediante el estrechamiento de la relación ciudadanía – sistema político en el ámbito local. Sin embargo, en el proceso de construcción de la ley de “Descentralización y participación ciudadana” la reflexión la concepción e implementación concreta de la participación ciudadana constituyó un faltante. Tanto en los documentos finales de la ley (Leyes 18.567 y 18.644), como en los debates parlamentarios que precedieron a los edictos, se observa la ausencia de mayores consideraciones en torno al significado concreto que el componente participativo supone para un nuevo nivel de gobierno. La revisión documental evidencia que no existe un esfuerzo de explicitación de la concepción del término “participación ciudadana” ni una previsión cabal de las vías para concretar esta participación. Esta imprecisión no deja, sin embargo, de mandar a los municipios a la generación de espacios de “participación social” (Art. 13, Ley 18.567) que en suma libran a los municipios a actuar desde concepciones no consensuadas.

“La descentralización sólo es posible si existen los escenarios propicios para el ejercicio del poder descentralizado, reconociendo que la descentralización es un proceso que requiere también, como parte inseparable, un proceso en el que se involucren los actores sociales.”  
(Cámara de Senadores, informe de comisión de Constitución y Legislación, 2/9/2009)

“El objetivo central del proyecto de ley es fortalecer la democracia. Ciertamente, vivimos tiempos de ejercicio democrático, pero hay que consolidar esa democracia. Además del discurso democrático, deberán existir una praxis y una cultura democrática. En países como el nuestro, la estabilidad democrática es un componente fundamental para el desarrollo; pero no hablamos solo de democracia representativa y del voto popular, sino también de una conducta, de una cultura democrática cotidiana. La democracia se fortalece con la construcción de escenarios para la participación, y ese fortalecimiento es un requisito para lograr el bienestar. No existe un modelo de participación ni de democracia, pero sí existen principios, métodos y prácticas que posibilitan el ejercicio democrático. Una participación efectiva no se resuelve espontáneamente; se necesita racionalidad y reglas de juego explícitas para posibilitar su afianzamiento, y ese proceso lleva su tiempo.” (Cámara de Senadores. Guarino, 2/9/2009).

Diputado. Souza, 18/12/2008)

Las escuetas interlocuciones en torno a la concepción y viabilidad de instaurar una forma de participación ciudadana en los municipios, ubican a la participación como un derecho y como la base ética de la construcción de la democracia. En tal sentido, remiten –sin encontrar antagonistas- a la participación de la ciudadanía como un requisito ético de justicia social. Desde esta concepción la participación aparece como el soporte de la

democracia en los espacios locales y es concebida como una virtud en sí misma, virtud de difícil conquista y que debe ser construida como un proceso.

## ii. La participación ciudadana en la génesis de la ley.

La creación de la ley 18.644 de Descentralización Territorial y Participación Ciudadana atiende al escenario de crisis del modelo democrático representativo, y establece mecanismos para fomentar la participación de la población local. En virtud de ello apunta a la participación, rescatando las necesidades reales de la ciudadanía en la aspiración de fortalecer los ámbitos locales. Esta nueva ley y reforma esboza la cuestión de la participación social y sus mecanismos para fomentar la misma.

En este sentido, en los debates previos a la aprobación de la ley, se discuten argumentos en torno a la participación ciudadana destacando la importancia de lo local y cultural asociado a un sentido de pertenencia. En la creación y formación de la ley la participación es concebida como un elemento fundamental a reforzar para que se pueda llevar a cabo un proceso de descentralización territorial local. Sin embargo ese carácter esencial se acompaña de una ambigüedad terminológica e interpretativa que se materializa en edictos que carecen de definiciones claras del rol y atribuciones de la ciudadanía en el tercer nivel de gobierno.

Bajo el enfoque de la ampliación de la democracia que signaron los embates parlamentarios, la ley aprobada establece en su Artículo 5º que “Los Municipios instrumentaran la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local”; agregando, “Cada municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia.” Por lo tanto, la ley prevé que los municipios lleven a cabo diversos mecanismos y propuestas que inviten y generen la participación social y el involucramiento de la ciudadanía en las cuestiones locales. De esta manera se prevé que la

“La participación ciudadana es un tema de cultura y debemos asumir el desafío que implica, ya que tendremos el instrumento, pero será necesario trabajar con ahinco, convencidos de que tenemos que generar los espacios para discutir y empezar a cambiar una cultura que ha sido instalada y ha sobrevivido a lo largo de los años en un Estado en el que el sistema de representación convoca a la ciudadanía cada cinco años, para votar, y en eso se termina la participación ciudadana.” (Cámara de Diputado. Souza, 18/12/2008)

población se incluya en los proyectos y programas a nivel local, alcanzando una participación activa, abandonando roles precedentes de población “cliente” donde la ciudadanía se ubica como receptora pasiva de programas estatales.

En particular se señala que estos mecanismos deberán ser variados según la materia en tratamiento y las características propias de cada municipio y territorio, sujetando las estrategias de participación a las necesidades específicas de cada población. La variabilidad en la promoción de la participación admite que cada municipio desarrolle las estrategias de participación ciudadana que encuentre pertinente, puntualizándose únicamente en el texto la generación de audiencias públicas, conocidas como cabildos (Artículo 13, numeral 19). Las Audiencias Públicas constituyen instancias concretas de participación social, en las cuales la ciudadanía recibe por parte de los Municipios un informe sobre la gestión desarrollada y los planes a futuros. Este aspecto se visualiza como una especie de “rendición de cuentas” hacia la ciudadanía de manera de fomentar la participación y lograr el involucramiento de la población local en cuestiones referentes a la proyección y gestión de los recursos estatales en su territorio.

### iii. Visiones e ideales de participación en la voz de los gobernantes.

La puesta en funcionamiento de los Municipios, como tercer nivel de gobierno y como proceso de descentralización que apunta a la participación social de la ciudadanía se estableció sobre la base de estructuras pre existentes –CCZ en Mdeo, Juntas Locales en el interior- con viejos y nuevos actores. Estas nuevas y viejas instituciones, así como los actores en ellas involucradas traen aparejadas perspectivas disímiles en torno a la concepción y relevancia de la participación que resultan centrales a la hora de generar los diversos mecanismos para el involucramiento ciudadano. En este sentido las perspectivas en torno a la participación influyen en el día a día, en el quehacer de los municipios de cara a lo que es el proceso de descentralización y lo que implica la aplicación de esta nueva ley.

Los gobernantes en su función exhiben perspectivas, visiones e ideales acerca de la participación, actuando en sus roles en función de qué entienden por participación y cómo proyectan que debería ser la misma en relación al funcionamiento municipal. Si bien la estructura de la ley prevé un proceso de descentralización y participación ciudadana, las diferentes visiones de los gobernantes juegan un papel fundamental en la reglamentación e implementación de la legislación en el territorio. La ausencia de una definición clara de la participación, libró a los municipios, alcaldes y concejales a construir una acepción propia que guiara su accionar. Ante ello, los gobernantes aparecen posicionados en dos visiones, que pueden analíticamente distinguirse como de “eficacia” y de “democratización”.

La visión que centra la participación en la eficacia se orienta al cumplimiento del mandato legislativo, sin mayores aspiraciones en torno al involucramiento ciudadano. Este primer contingente enuncia la participación como un “deber ser” de los municipios, como una meta a alcanzar,

reduciendo la misma a la consecución del mandato municipal y al incremento de la eficacia estatal en los territorios. Desde esta mirada cualquier mecanismo de contacto donde el Estado acoja

“En la medida que se vaya avanzando, creo que el rol de la ciudadanía va a ser importante. Aún más me parece que la ciudadanía va a ser más importante todavía cuando se acostumbre a hacer los reclamos en los municipios o en los centros comunales zonales para que lleguen al municipio, y que se empiece a interiorizar más sobre todos los temas, porque esa proximidad de los vecinos, al consejo vecinal opera como una especie de “presión” para hacer una buena gestión.” (Concejal Mdeo).

demandas desde los actores locales es considerado participación, y el objetivo central de la misma es el mejoramiento del vínculo Estado – Sociedad civil en tanto

satisfacción de intereses y legitimación institucional. Esta visión se acompaña de un imaginario en torno a la relación que idealmente se espera tener con la ciudadanía, más específicamente en la relación municipio –sociedad local. Es así que definen integralmente la relación entre el municipio y la ciudadanía como un producto natural de la cercanía, suponiendo un vínculo por la sola presencia en el territorio. Sin embargo, esta relación mantiene impenetrables los límites institucionales, ubicando al ciudadano como demandante o benefactor, no como parte de la institución municipal. En consecuencia las proyecciones en torno a la relación entre municipio y ciudadanía se estructuran como relaciones entre ámbitos separados, de intercambio y no de integración.

La segunda visión en juego concibe la participación como la base de un modelo legítimo de democracia en los territorios. Haciendo eco del desvinculamiento entre sistema político y ciudadanía, analiza el fenómeno ceñido a una visión que ubica la participación, como la base del accionar “con sentido” de los municipios, resaltando en

“Hay una cantidad de temas o cometidos de lo que hacen aquellas cosas cotidianas de la gente y que tienen que ver con la idiosincrasia de los pueblos y de las regiones, lo que algunos llaman el “pago chico”. Evidentemente esas decisiones las tienen que adoptar quienes conocen, quienes viven, quienes son partícipe de esa realidad, por lo tanto creo que la descentralización en ese sentido es fundamental.” (Concejal Interior).

particular la inviabilidad del funcionamiento municipal en contextos de vacío de participación y anuencia. Para este segundo grupo la noción de participación supone la presencia de

la ciudadanía en los espacios de debate del municipio, atribuyendo a esta la guía de las acciones a emprender. El carácter participativo de la ley en entonces ubicado en el centro de su impronta ya que es la base de la construcción de gobiernos con base territorial, heterogéneos según las demandas y propuestas de los ciudadanos participantes. Desde esta mirada, los municipios se abocan a la generación de espacios de participación de la ciudadanía al interior mismo de los municipios.

Empero estas visiones disímiles en torno a qué es la participación ciudadana y cuál debería ser el vínculo entre municipio y sociedad civil, el discurso consensuado de los gobernantes destaca la relevancia de la participación de la ciudadanía en este proceso de descentralización. Esta visión compartida se acompaña de la idea de que la participación –en cualquiera de sus acepciones- será producto del transcurso del tiempo y del proceso de incorporación de las funciones del municipio por parte de la sociedad civil. En tal sentido el imaginario de que la falta de información obstaculiza la participación ciudadana desplaza el debate sobre qué es y cómo lograrla, dando lugar

a la implementación de estrategias particulares en cada municipio, desde las concepciones e ideales heterogéneos.

#### **iv. Logros y estrategias de participación ciudadana.**

La definición de participación que guía el accionar político de cada municipio, trae aparejada una valoración particular de los logros obtenidos en materia de involucramiento ciudadano. La percepción de los actores municipales frente a la participación ha sido disímil, en congruencia con sus lecturas sobre qué es y para qué debe estimularse el involucramiento ciudadano. La escisión parece estructurarse en torno a la intensidad de la relación esperada entre el municipio y la ciudadanía. Por una parte existe un contingente que interpreta este tercer nivel de gobierno como un espacio de acercamiento del Estado a la población de las localidades y barrios en aras de satisfacer demandas del territorio. Desde esta perspectiva la participación de los ciudadanos es relevante en tanto señale las problemáticas a solucionar por parte del Estado y no como parte en la construcción de las soluciones ni como contralor de las políticas públicas. Un segundo grupo señala la relevancia de un modelo de involucramiento de los ciudadanos en la vida pública, desde esta mirada el tercer nivel de gobierno no es únicamente un brazo ejecutor del Estado en el ámbito local, sino que es asimismo un espacio para fortalecer a la ciudadanía en el ejercicio de la democracia y la participación. Desde este enfoque el involucramiento del ciudadano es un fin en sí mismo.

Desde los actores municipales se ha señalado que la presencia de la ciudadanía en órganos deliberativos o en comisiones de los municipios es prácticamente inexistente. Las sesiones, previstas como instancias abiertas del concejo municipal, carecen de la presencia habitual de los ciudadanos y las comisiones generadas en el ámbito del municipio están esencialmente integradas por los propios concejales titulares y suplentes. La soledad de estas estructuras estables convive con una fuerte presencia ciudadana en los cabildos abiertos que se han llevado adelante, y que han sido estructurados como instancias puntuales de rendición pública y presentación de acciones y compromisos futuros. Asimismo la ciudadanía se ha acercado a los municipios predominantemente mediante otros dos formatos, ambos orientados a la demanda. Por una parte se ha establecido un ejercicio de presentación de denuncias o reclamos individuales al municipio. Por otra parte se han establecido vínculos institucionales puntuales para establecer demandas de organizaciones sociales, acompañándose en algunos de estos casos la denuncia con un trabajo conjunto municipio – representantes institucionales para la construcción de estrategias de

respuesta. En algunos municipios estas acciones se han acompañado de la

“Buscamos que el vecino se empodere de las cosas... Eso no lo hemos logrado. O sea el vecino se acerca acá, o cuando vamos a otro de los lugares, pero es en la demanda y en la demanda de yo estoy afuera. O sea, esta la idea de “vos tenés la obligación de hacerlo y yo solamente tengo la obligación de decirte que esto está sin hacer”, pero sin poner nada de su parte.” (Alcaldesa Mdeo)

realización por parte del municipio de instancias consultivas concretas como entrevistas con representantes institucionales y encuestas voluntarias a los hogares.

Ante esta variedad de estrategias existe un amplio consenso en señalar que el rol que ha tomado

predominantemente la sociedad civil ha sido el de denunciar las necesidades puntuales de los barrios o localidades al municipio, percibiendo este tercer nivel de gobierno como un representante del Estado en el espacio local. Sin embargo, esta relación a través de las demandas no se ha acompasado de una participación en los espacios regulares de trabajo en los municipios, generándose una relación clientelar donde el ciudadano acerca

su demanda o denuncia y espera en forma pasiva la acción estatal que subsane la problemática.

Este modo de relacionarse con el municipio ha sido valorado

“Entonces todo se sigue resumiendo en una especie de vieja usanza de la junta local donde el alcalde y antes secretario da, manda, baraja, saca, pone, presta, no presta y la gente bueno... Después la gente evalúa al final del período si entiende que esa gestión fue buena y respalda o si no lo fue y castiga.” (Concejel Interior)

en forma diferente, por una parte quienes visualizan un Estado ejecutor en el tercer nivel de gobierno, conciben esta relación como un vínculo provechoso donde las necesidades de los ciudadanos se clarifican y la cercanía entre el Estado y la ciudadanía se incrementa. Desde esta postura domina un discurso donde “el estar a

“Por ahora ha sido a demanda. Nosotros la única convocatoria a la población que hicimos fue a la hora de elaborar el presupuesto del municipio. Pero convocatoria a los vecinos, a los ciudadanos, para entablar ese intercambio de opinión, no, solamente se ha hecho con el armado del presupuesto.” (Concejel Interior)

disposición” aparece como la principal función de los alcaldes y la búsqueda de soluciones o recomendaciones al ciudadano es parte del ejercicio corriente del municipio, aún en asuntos ajenos a las funciones municipales. En este sentido se señala con

benéplácito el trabajo del municipio al poder dar soluciones concretas a las demandas

planteadas. Esta anuencia ha llevado a que el incremento de la participación ciudadana no se encuentre en la agenda del municipio, sino que lejos de ello las instancias de involucramiento de la población han sido esencialmente mediadas – delegados, encuestas- o reducidas a lo estrictamente estipulado en la ley, a saber, las audiencias públicas. En este escenario lograr la participación ciudadana es algo que se debe lograr, pero cuya utilidad no está claramente definida. Para los municipios regidos por este enfoque el mecanismo propio de contacto con la ciudadanía ha sido el de consulta -esencialmente vía encuestas autoadministradas- . El formato consultivo re ubica a la ciudadanía en el lugar de la lógica del sufragio (en este caso opta por ideas o presupuestos) sin hacerla partícipe de los espacios de debate ni de los mecanismos de implementación y control de las acciones. Así la participación masiva aparece como un requisito de la institucionalidad municipio pero que es salvado a través de un mecanismo consultivo que permite construir legitimidad pero limitando a los ciudadanos a una participación de índole formal.

Por otra parte, aquellos municipios que priorizan lograr la participación como modelo de democratización perciben estas demandas como la extensión de un accionar individualista del ciudadano, donde no existe involucramiento real de la población ni percepción de los alcances y limitaciones de las funciones municipales. Desde esta mirada la participación se lee como un tema deficiente, donde el ciudadano no ha comprendido las funciones del tercer nivel de gobierno ni se ha apropiado de los mecanismos específicos de construcción de una democracia a nivel de la localidad o el barrio. Este interés por la presencia de los/las ciudadanos/as en los espacios y comisiones municipales hace de la participación un eje de profunda preocupación para alcaldes y concejales. La ausencia de ciudadanos/as en los espacios de participación señala la existencia de espacios carentes de sentido, así como la dificultad para construir estrategias orientadas a despertar el interés y participación real de la población de los municipios. De esa forma, la institucionalidad de estos municipios se ve amenazada al fijarse como metas la concreción de formas de participación e involucramiento de la sociedad civil que no logran concretar.

Este discurso, sin embargo, no lee el tercer nivel de gobierno como un fracaso en las funciones encomendadas sino por el contrario entiende que en la actualidad la sociedad civil se ha retirado de los espacios públicos, reduciéndose el nivel de organización y participación en todos los ámbitos de la vida comunitaria. En consecuencia esta visión entiende que el proceso de participación en los municipios es un camino que debe trabajarse explícitamente y en forma progresiva. No obstante esta visión, no ha habido experiencias municipales orientadas al trabajo específico en el fortalecimiento de la participación ni se ha logrado canalizar –formar, fomentar,

estimular- a la amplia masa de ciudadanos presentes en los cabildos a seguir siendo parte de las variadas estructuras de la descentralización.

Cabe finalmente resaltar que esta última posición es notoriamente extendida en Montevideo donde ya ha existido una experiencia previa de descentralización mediante la creación de los CCZ en los barrios. Para el caso capitalino se ha apelado además al uso de otras estructuras pre existentes como un mecanismo de acercamiento a la ciudadanía, concretamente la utilización de espacios mediadores como ser las comisiones vecinales y las mesas locales para la convivencia y seguridad ciudadana.

## **v. Conclusiones.**

Las secciones precedentes han permitido ilustrar cómo el proceso de implantación de los municipios se ha desarrollado en forma heterogénea en relación a la participación ciudadana, no sólo en términos de los ámbitos previstos sino también en referencia a la importancia y definición que los actores gubernamentales otorgan al involucramiento de la población local. Así la ambigüedad en torno a qué se entenderá como participación ciudadana y cuáles serán los ámbitos previstos por la ley, hizo de la autonomía y el ajuste territorial una espada de Damocles para cada municipio. Librados a la definición sobre la marcha, cada municipio interpretó la participación en función de los actores gubernamentales que lo habitan y actuó propiciando el contacto ciudadano desde esa definición. Así, en el enclave actual existen municipios fuertemente convencidos del proceso de participación que cuentan con espacios abiertos que carecen de sociedad civil, mientras otros municipios señalan con beneplácito la relación consultiva y “clientelar” que mantienen en el territorio.

Ante ese escenario se vuelve necesario señalar en primer lugar que en tanto no exista una definición clara del tipo de involucramiento a que apunta la ley la implementación de la misma estará siempre ceñida a interpretaciones de los actores. En el proceso de profundización de la democracia, necesario para un modelo de gobernanza de proximidad la falta de involucramiento de los actores estatales en el modelo resulta determinante para su concreción. En el Uruguay aparecen replicadas situaciones ya visualizadas en la experiencia Chilena donde la falta de conciencia y formación de los actores en el gobierno, actúa como un freno a la participación, estando la idea de la democracia representativa y del modelo consultivo instaurado en la mentalidad de los actores estatales (Montecinos, 2007) y en la propia estructura estatal. Así, se refuerzan mayormente estructuras orientadas a censurar las acciones

estatales más que a proponer modos de gestión (Subirats, 2005). Claramente el modelo de audiencia pública, único efectivamente previsto en la ley, actúa como una rendición y no como un modelo de generación y seguimiento colectivo de la gestión.

En segundo lugar se ha de señalar que existe una larga acumulación tanto a nivel nacional como internacional que pone de manifiesto las consecuencias negativas de los modelos de participación falaces (Villasante, 2007; Ferla y Marzuca, 2008; CITCC, 2008). La participación real supone capacidad de decisión, información y manejo de recursos, no constituye un ejercicio de legitimación ni el respaldo a un accionar que le es exógeno. En consecuencia se hace evidente que un modelo que apele a profundizar la democracia y la participación de la sociedad civil debe exponer al debate público una parte relevante de la institución y sus recursos, definiendo con claridad los alcances de la acción civil. Aún desde un enclave que evite simulacros de participación la reconquista del ciudadano por parte del Estado constituye de por sí un proceso a largo plazo que difícilmente pueda concretarse con falta de información, falta de convencimiento y falta de recursos para someter al juego de la democracia.

Finalmente resulta evidente que la deslegitimación del estado y de las democracias actuales no se revierte por la creación de una nueva entidad en los territorios. La falta de un involucramiento real de la población, ceñido a las deficiencias de respuesta a las necesidades ciudadanas, profundiza la falta de credibilidad en el Estado. En consecuencia la información y el involucramiento de la sociedad civil aparece como una herramienta que permita al Estado dar respuestas a las necesidades del territorio, y a la sociedad civil conocer las limitantes de los municipios y ser parte en la creación de estrategias locales que construyan redes donde el municipio sea un espacio más de una acción encadenada. El mayor involucramiento de la sociedad civil y el corrimiento del municipio del rol de ejecutor y gestor vertical, a uno de mediador en una relación de redes horizontales ha dado sus frutos en contextos de escasez de recursos y problemas de legitimidad estatal (Montecinos, 2007).

La búsqueda de este modelo está necesariamente relacionada al trabajo con los actores municipales y a la concepción del sistema político en torno a qué poder está en juego en los municipios y qué nivel de empoderamiento han de lograr las sociedades locales.

## vi. Bibliografía.

- Armando, R. (2000) “Disfunciones del instituto electoral del distrito federal. Las elecciones vecinales del 4 de julio de 1999.” (2000). Ed. UNAM- REDALYC. Rev. Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial. Año 2, Núm. 00. Pp. 309 – 331. Distrito federal, México. Disponible en formato electrónico en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/726/72620014.pdf>
- Arocena, J. (1992) “Las municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo”. Ed. *Cuadernos del CLAEH*, N° 62. Montevideo.
- Arocena, J. (2001) “Centralización y deslocalización: la búsqueda de alternativas.” VI Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires.
- ART – PNUD. (2008) “Diálogos para la descentralización. Los nuevos gobiernos locales: la nueva institucionalidad y su incidencia en el desarrollo local.” PNUD. Montevideo.
- Barreiro, F. y Rebollo, E. (2009) “Descentralización y desarrollo local en Uruguay. Elementos para promover un debate político.” GDLU – ART PNUD. Montevideo.
- CITCC (2008) “Participación ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal.” CITCC. México.
- El Troudi, H y Harnecker, M. (2005) “Herramientas para la participación”. S/R.
- Ferla, P. y Marzuca, A. (2010) “Oportunidades y desafíos en los procesos de descentralización participativa.” Ponencia presentada a IX Jornadas de Investigación FCS – UdelaR. Montevideo.
- Fernández Muñoz, S. (2008) “Participación pública, gobierno del territorio y paisaje en la comunidad de Madrid” En Rev. A.G.E. Núm. 46. Pp. 97 – 119.
- Larnaga, M. E. (1999) “Interacción Estado – sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia.” Ed. Instituto de Comunicación y Desarrollo. Montevideo.
- Meadowcroft, J. (2003) “Participación y estrategias para el desarrollo sostenible” En Rev. Instituciones y desarrollo. Núm. 14 – 15. Pp. 123 – 128. Barcelona.
- Montecinos, E. (2007) “Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile.” Rev. Gestión y política pública. Núm. 2. Volúmen XVI. Pp. 319 – 351.
- Oroño, A. (2010) “Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación.” Cap IV: Los municipios y los vecinos. Pp. 42 – 44. Ed. Friedrich-Ebert-Stiftung. Mdeo.

- Polimeni, F. (2004) “¿Democracia Representativa vs. Democracia Participativa? La falsa disyuntiva” En Romero, R. *Democracia participativa, una utopía en marcha*. Ed. GEDP – Cooperativas. Buenos Aires.
- Prats i Catalá, J. (2005) “Las transformaciones de las Administraciones Públicas en nuestro tiempo, Institut Internacional de Governabilitat” Catalunya.
- Pulido, N. (2010) “Nueva relevancia de los gobiernos locales. Gobernanza y auditorías ciudadanas en gobiernos de Argentina.” FLACSO. Buenos Aires.
- Ruano de la Fuente, J. (2010) “Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana.” En Rev. Política y sociedad. Vol. 47, núm. 3. Pp. 93 – 108.
- Subirats, J. (2005) “Democracia, participación y transformación social” Rev. Polis. Núm 12. Chile.
- Villasante, T (2007) “La socio – praxis: un acoplamiento de metodologías implicativas.” En Participación ciudadana y sistematización de experiencias. Ed. HEGOA. Pp. 39 – 68.

## Sección III.

### El proceso sordo. Los municipios a la uruguaya.

---

---

#### VII. Sobre los Presupuestos Participativos en general y su funcionamiento y resultados de las experiencias uruguayas.

Iván Sanchez<sup>33</sup>

##### i. Introducción

Los presupuestos participativos (PPs) vienen siendo una de las políticas locales de participación ciudadana más aceptadas y adoptadas en el mundo. Esta expansión difícilmente pueda entenderse apartada de la crisis de la democracia representativa y el rechazo al modelo neoliberal, y del rol de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) en su difusión de la democracia como mejor forma de gobierno.

Sobre lo primero, la participación aparece como combinación de la representación bajo el entendido de que las decisiones gubernamentales no corresponden a los intereses y expectativas populares, y por ende se torna necesario generar ámbitos de cercanía entre representantes y representados. Específicamente el neoliberalismo, ha dejado un saldo socioeconómico deficitario, subordinando la política a las lógicas mercantilistas y tecnocráticas, y por tanto acentuó la crisis de representación, apareciendo la participación como legítimo mecanismo de acción colectiva en defensa de lo público. Sobre lo segundo la participación aparece como una buena práctica en la medida que permite mejorar la gestión de los gobiernos locales y así colaborar en una mayor aceptación hacia la democracia. La participación es concebida como mecanismo de control ciudadano sobre gobernantes, de combate a la corrupción, y sobre todo como mecanismo posibilitador de una asignación eficiente de los recursos a través del conocimiento certero de las prioridades ciudadanas.

La experiencia viene mostrando que en muchas prácticas conviven y se potencian ambas lógicas, lo que ha sido arduamente defendido desde la teoría de la *gobernanza*, según la cual las soluciones no se encuentran ni en un estado mínimo y sociedad máxima (visión sociocéntrica), ni en un estado máximo y sociedad mínima (visión estadocéntrica), sino en una concertación estado-sociedad donde a un buen gobierno (eficiente, eficaz, neutral y objetivo), le corresponde una buena sociedad

---

<sup>33</sup> Licenciado en Ciencia Política (Universidad de la República) Cursa la Maestría Internacional de Estudios Contemporáneos de América Latina en FLACSO. Asesor en de presupuesto participativo y descentralización local. Intendencia Departamental de Paysandú – Uruguay

(educada, informada, demandante, celosa de sus derechos) y viceversa<sup>34</sup>. Los PPs vienen siendo observados como potenciales políticas públicas de *gobernanza* local<sup>35</sup>.

Si bien existen otras políticas locales participativas (consultas, asambleas vecinales, estrategias situacionales, políticas sociales participativas, etc.), son solo los PPs a través del cual la ciudadanía eventualmente decide a que se destinan recursos del presupuesto de un ejecutivo subnacional o local, lo que dota a la voluntad popular de mayor efectividad. No es nada menor desde la perspectiva de la profundización democrática, dado que ningún presupuesto público es neutro sino que expresa la orientación política de los gobernantes y sus estrategias para conservarse en los cargos.

El objetivo de estas páginas es justamente señalar las potencialidades de los PPs. En la primera señalamos muy brevemente origen y evolución de los PsPs. En la segunda partes señalamos los principales impactos y cuestiones a considerar. En la tercera parte señalamos las experiencias de PP en Uruguay, enfatizando en cuanto a funcionamiento e impactos.

## ii. Génesis y trayectoria de los PsPs.

Los PPs son una creación latinoamericana. En su primer etapa (1989-1997), señalada como de **experimentación** (Cabannes 2004a), estaban identificados con la “*nueva izquierda*” continental de posdictadura. La propuesta era reinventar el “socialismo” en un contexto de revalorización de la democracia, y se proponía el binomio descentralización - participación como sustituto del principio de “dictadura del proletariado”; y el respeto a la

diversidad social se concibe como respuesta al avance del “pensamiento único y dominante” del neoliberalismo. (Chávez 2005; Goldfrank y Schrank 2007).

Se concebían como formas de participación para alcanzar la democracia participativa y la justicia social a través de un orden de prioridades elaborado por las mayorías (pobres y excluidos), y el respeto la diversidad y pluralidad a través de la apertura de las decisiones para el debate, la deliberación y la dialógica (Chávez 2005; Goldfrank y Schrank 2007). La primera experiencia de PP fue la de Porto Alegre en 1989 bajo el primer gobierno del Partido de los Trabajadores en dicha prefeitura.

---

<sup>34</sup> Para una profundización de la teoría de la gobernanza o paradigma alternativo, superador y síntesis de los paradigmas estatalistas y societalistas, recomendamos la lectura de Alicia Veneziano (2009) *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma de estado: una vinculación pendiente*. La autora profundiza en el pensamiento de autores como Peter Evans, Bernardo Klisberg, Rente Mayntz y Renato Boschi, entre otros

<sup>35</sup> Biagoni y Alemany (2011). “Municipalismo, movimientos sociales, redes nacionales e internacionales en torno a la democracia directa”. En Falck y Paño (coords)

Luego se sumarían las experiencias de Santo André y Belo Horizonte también de Brasil, y Montevideo en Uruguay.

La segunda etapa (1997- 2000), se caracteriza por la **expansión** de los PsPs en territorio brasileiro (Cabannes 2004a), con las experiencias más relevantes de Recife y Belém. Si bien en esta etapa se mantiene el sesgo ideológico, hay una clara masificación y comienzan a tener aceptación más allá de los encasillamientos ideológicos.

La tercera etapa que Cabannes (2004a) periodiza desde el 2000 en adelante y denomina “**expansión y diversificación mundial**”, es en la que nos encontramos hoy. En esta etapa los PsPs comenzarían ser e “bien vistos” por organismos internacionales (BM, BID, UE, PNUD, etc.) como mecanismos eficaces para el “*buen gobierno*” o “*good governance*”, principalmente en lo que es la transparencia pública, el combate a la corrupción, la asignación eficiente de recursos escasos y el combate a la pobreza (Chávez 2005; Goldfrank 2007). La idea final era que los PsPs asignarían correctamente los recursos en función de un orden de prioridades dados por la propia ciudadanía, combatiría la corrupción y el clientelismo para destinar los recursos de forma más racional, principalmente aquellos predestinados a políticas sociales<sup>36</sup>.

Es tras esta trayectoria que hoy existen más de 1500 experiencias de PsPs en activo en el mundo e incluyendo a todos los continentes, ejercidos en ciudades pequeñas, medianas y grandes, en municipios rurales, semi-rurales y en totalmente urbanizados, en municipios con pocos recursos públicos y en ciudades de recursos elevados, y siendo iniciados o continuados por gobiernos locales de izquierda, centro, y derecha.

*¿De que hablamos cuando hablamos de PP?*

Por muchos años el concepto popularizado fue el dado por Ubiratan de Sousa y Genro Tarso(1998), según el cual PP “*es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión de gobierno*”. Esta definición estaba muy ajustada a la experiencia brasileira y por tanto de poca amplitud para definir la creciente proliferación y complejización de las demás experiencias. La literatura internacional parece haber consensuado la utilización de estos dos conceptos, principalmente el primero:

---

<sup>36</sup> Sobre la visión favorable hacia la participación ciudadana recomendamos la lectura de Isabel Licha (2001). La Gerencia Social como un enfoque Innovador y Democratizante para la Gestión Municipal”. INDES/BID. Washington.

*“un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental. Es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales”* (Goldfrank 2006).

*“un mecanismo (o proceso) a través del cual la población decide, o contribuye en la tomada de decisión sobre el destino de una parte o de todos los recursos públicos disponibles”* (Cabannes 2004 b)

También se ha avanzado en una serie de **principios rectores orientadores**, que plasmados en las prácticas concretas, podrían acercar a un *ideal* de buen PP. Los más relevantes son: *universalidad, deliberación, autorreglamentación, y vinculación*.<sup>37</sup>

La **universalidad** refiere a que toda la ciudadanía tiene derecho a participar, son procesos abiertos a todos los habitantes. Es el principio de democracia directa, una persona un voto, una propuesta. El único criterio excluyente es el de la edad y el de estar inscrito en el padrón de habitantes del lugar (Barragán y Sanz 2011).

La **vinculación** refiere a que los PPs son procesos vinculantes entre los que se ha resuelto en las asambleas, propuestas y votaciones de la ciudadanía, y las decisiones efectivas del gobierno local. Las decisiones civiles son incorporadas de manera efectiva en las decisiones ejecutivas.

La **deliberación** refiere a los espacios compartidos de debate y discusión, como mecanismos que posibiliten la concurrencia, al momento de la toma de decisiones, para que estas sean compartidas. Se quiere consagrar un *espacio público* que sea base en la reflexión común sobre la gestión de los recursos públicos, entendiendo *lo público* como un espacio compartido por todos para decidir sobre aquello que es de todos (Barragán y Sanz 2011). Los PPs son regulados por reglas formales.

La **autorreglamentación** consiste en someter el proceso a una regulación auto-constitutiva, o sea de reglamentada por los propios implicados, los ciudadanos. El reglamento debe haber salido de las asambleas ciudadanas y no ser una imposición del poder institucionalizado, y por consiguiente deberá quedar reglamentada la posibilidad de cambio del reglamento (Barragán y Sanz 2011)

---

<sup>37</sup> Esta serie de principios rectores se consagro en la Declaración de Antequera -2007 y la Declaración de Málaga 2008, legitimadas ambas por la Plataforma Mundial de Presupuestos Participativos, el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social, RED Urbal 9 de UE, la Comisión de Democracia Participativa e Inclusión Social de CGLU.

### iii. Impactos y consideraciones de los PPs<sup>38</sup>.

La evidencia empírica, sostenida en análisis exhaustivos sobre cientos de experiencias en el mundo, muestra que los impactos de los PPs se observan y pueden observar sobre la gestión pública y la ciudadanía.

Los impactos positivos hacia la gestión pública:

- permiten conocer con mayor precisión las prioridades ciudadanas y así asignar recursos en función de las mismas. Esto genera mayor impacto en el bienestar a través de una optimización del gasto público, que en la mayoría de los casos son muy ajustados, sobre todo en América Latina.
- los contribuyentes observan que el dinero público se destina efectivamente a satisfacer sus necesidades, lo que colabora con la disminución de los niveles de deuda y morosidad. Esto se observa más en Europa.
- consiguen un mayor control ciudadano sobre la actuación municipal. Las autoridades deben responder ante los ciudadanos sobre el empleo y destino de los recursos públicos. Esta transparencia funciona como mecanismo de prevención de actos de corrupción, favoritismo y clientelismo.
- mayor celeridad y eficiencia permitidas por la cogestión. Por lo general en América Latina, las propuestas de tipo social aprobadas son financiadas por los gobiernos locales y gestionadas por la ciudadanía.

Los impactos positivos hacia el fortalecimiento ciudadano:

mayor educación ciudadana en el manejo de los recursos públicos y en la identificación de prioridades locales. Dota a la ciudadanía sobre conocimiento real de los recursos públicos en términos

- cuantitativos y la incentiva a discutir su orden de prioridades. Esto permite que la ciudadanía sea realista cuanto a los alcances de los PPs, principalmente en lo económico y jurídico, para que sus demandas sean factibles y no se genere sobre expectativas
- los ciudadanos piensan en sus propios entornos (barrios, distritos, zonas, localidades) fortaleciendo la identidad y el sentimiento de lo local. Esto es muy importante en un contexto de anonimato y univocidad de lo global, ya que conserva espacios para compartir y las manifestaciones identitarias.
- los vecinos sienten que hay cosas por decir y hacer, elevando la autoestima individual y grupal, la confianza entre personas, y el sentimiento de capacidad de

---

<sup>38</sup> Este apartado no es más que una breve transcripción de los puntos más relevantes del libro "Viajando por los Presupuestos Participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes". Alegretti, García Leiva, y Paño Yáñez (coords). CEDMA 2011. Específicamente capítulos I (p: 19-35) y II (p: 38-56).

transformación. Esto es un impacto sumamente positivo para el empoderamiento ciudadano, dado que los vecinos se reúnen, proyectan horizontes y logran los cambios, lo que aumenta en lo individual y colectivo el sentimiento de capacidad de transformación y la confianza intersubjetiva.

- Impacto sumamente positivo sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, muy sobre todo en lo tiene que ver con la reducción de la pobreza, la cohesión social, la introducción de la temática de género y de políticas de inclusión específicas.

Para avanzar sobre estos resultados es necesario tener en cuenta una serie de *consideraciones*:

- la participación ciudadana puede no revertir la desigualdad social sino se aplican políticas de *discriminación positiva* orientando recursos, información, concientización, capacitación y apoyatura técnica hacia los sectores más vulnerables, dado que la participación puede ser controlada por sectores sociales (profesionalización) con mayor formación, información, politización, tiempo e intereses creados a priori. Esto es un riesgo potencial en las sociedades duales de América Latina.
- a mayor inversión mayor impacto. Es una regla obvia que a mayor cantidad de recursos orientados hacia pp mayores serán los impactos observados.
- se requiere contar con un diagnóstico socio-territorial, socio-cultural y socioeconómico previo, para determinar que modelo de funcionamiento es el mas adecuado a esa realidad. Para diseñar el modelo de funcionamiento de un PP es necesario contar con ese diagnóstico social afín diseñar o imitar el modelo de funcionamiento más adecuado a esa realidad.
- para el éxito de un presupuesto participativo es importante contar con voluntad y convencimiento político de las autoridades. Es necesario contar con el mayor apoyo político institucional posible en cada etapa del proceso (convocatorias, asambleas, votación, emisión de resultados, evaluación, etc.).
- la sociedad civil debe comprometerse y creer en la participación, ya que ella la sustenta y dinamiza.
- debe entenderse que los psp no son de izquierda ni de derecha, son prácticas que muestran que mejoran la gestión pública y el bienestar ciudadano en lo local.

#### iv. Funcionamiento e impactos de las experiencias de PPs en Uruguay.<sup>39</sup>

Las experiencias de PP en Uruguay se han desarrollado todas a nivel departamental, siendo inexistente nivel local y mucho menos a nivel nacional. Los departamentos que han desarrollado PP son: Montevideo, Cerro Largo, Florida, Maldonado, Paysandú, Salto y Rivera<sup>40</sup>; actualmente en activo continúan las experiencias de Montevideo, Cerro Largo, Maldonado, Paysandú y Rivera.

La investigación señalada arroja que todas las experiencias de PP en Uruguay han sido iniciada desde el polo institucional (estado en este caso intendencias) orientadas por plataformas programáticas partidarias siendo compartidas por tradicionales o derecha (Rivera, Cerro Largo y continuación en Paysandú) y progresistas (Montevideo, Maldonado, inicio en Paysandú). Los objetivos principales que persiguen los PPs en Uruguay son de acercar al gobierno a la ciudadanía por lo que casi todos se enmarcan en un programa más ambicioso de descentralización, permitir la incidencia ciudadana para garantizar derechos -respeto a la pluralidad- y avanzar mejor en equidad social. O sea son orientados más a la mejora en la ciudadanía que en la gestión

Todas son experiencias universales, siendo solo la edad el único criterio excluyente, existen ámbitos mínimo de deliberación, pero son obre todo electoralistas, o sea proyectos rápidamente presentados a consideración ciudadana. Las urnas son el principal mecanismo para dirimir los “conflictos” participativos. No existen mecanismos jurídico-reglamentarios que obliguen a la vinculación entre decisión popular-ejecución gubernamental, sino que queda librada a la decisión del gobierno la cual viene siendo efectiva por el propio imperativo de darle credibilidad a la herramienta. Todas las experiencias uruguayas prevén claramente el gasto por concepto de PP en el presupuesto quinquenal (se le dedica un rubro específico) pero su ejecución es de tipo anual, o quinquenal con revisiones anuales.

Dentro de las propuestas presentadas, aprobadas y ejecutadas predominan en Uruguay aquellas relacionadas a lo social, principalmente en salud (atención primaria

---

<sup>39</sup> Este apartado no es mas que una breve transcripción de los puntos mas relevantes de las publicaciones “*Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*”. Allegretti (Comp). CEDMA-España 2012. (Específicamente capítulos I. “Origen y Funcionamiento de los presupuestos participativos” a cargo de Daniel Chávez (pp.: 49-91), IV. “Análisis de los presupuestos participativos a través de las propuestas presentadas por la ciudadanía”, a cargo de Barragán (et, ál) (pp 197-259), y IV . “Construcción de ciudadanía desde la percepción del os actores de los presupuestos participativos”, a cargo de Patricia García Leiva y Pablo Paño Yáñez (pp: 259-323). y “*La pobreza, la igualdad de género y el medioambiente. Análisis de tres Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de procesos de presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*” Bou Geli, García-Leiva y Pablo Paño Yáñez (2012). CEDMA-España.

<sup>40</sup> Véase “Experiencias de Presupuesto Participativo en Uruguay.” Publicación editada por el Programa Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales (2007). CI-OPP-AECID-PNUD-

o policlínicas) y educación (educación primaria), y habitabilidad, principalmente en lo que es infraestructura y accesibilidad urbana (arreglo o construcción de calles, alumbrado, espacios públicos y accesos preferenciales), teniendo un lugar de mucho menor protagonismo las propuestas relacionadas a medio ambiente y equidad de género, pese a que la participación de las mujeres es muy superior a la de los hombres. De esta manera los PPs en Uruguay tiene un impacto muy positivo sobre lo que es la inclusión social y la mejora en equidad y calidad de los servicios sociales del estado.

Respecto a la percepción ciudadana, los PPs en Uruguay muestran que según la propia ciudadanía las principales fortalezas son la inserción de los procesos en la planificación y presupuestación quinquenal y la ejecución por parte de la ciudadanía (co-gestión). En cuanto a las debilidades señaladas por la ciudadanía se resaltan el riesgo de no continuidad del propio proceso como de las propuestas aprobadas, el incumplimiento de los plazos y la baja disposición político-administrativa para mejorar eso, déficit de seguimiento sobre propuestas tanto desde el estado como desde la propia ciudadanía. Los principales resultados positivos tienen que ver con que los ciudadanos uruguayos allí donde se aplican PP tienden a sentirse partícipes de la construcción política colectiva, sienten que sus propuestas son efectivamente respetadas y ejecutadas

Esto hace un buen antecedente para avanzar hacia la escala local, específicamente en los recientemente creados Gobiernos Municipales (Ley 18.567). Lo más local hace más comunes y tangibles los problemas y soluciones, la transparencia y el control, la cercanía posibilita un entramado social e institucional más solidario potenciado con un gobierno desde las redes. Específicamente la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana ya que se prevén iniciativas y ámbitos de participación ciudadana, vienen acompañados de políticas democratizadoras como los C.A.C. (Centros Atención Ciudadana), Centros MEC, Programa REALIZAR del M.T.O.P.

## **v. Conclusiones.**

Los PPs han avanzado como práctica de gestión local por todo el mundo. Esta expansión tiene que ver con los impactos positivos que estos arrojan sobre gobiernos, administraciones y ciudadanía locales. Uruguay no ha estado ajeno a este fenómeno y se han desarrollado en nuestro territorio nacional experiencias muy ricas, exclusivamente a nivel departamental, sobre todo la emblemática experiencia de Montevideo. La evidencia muestra que los impactos de los PPs en Uruguay son más

que positivos, lo que hace altamente recomendada su experimentación, continuidad y profundización. Estos impactos positivos tienen básicamente que ver con el bienestar y la inclusión social, sobre todo colaborando en rendimientos crecientes en la equidad y la calidad de políticas sociales, principalmente educación y salud, y de infraestructura y accesibilidad urbana. Ese impacto positivo se verifica aun más en la percepción ciudadana, según la cual la ciudadanía se siente más respetada, participa e influyente. Es de esperar que estas virtudes de los PPs en Uruguay se potencien en Gobiernos Locales que pretendan experimentarlos, debido a una mayor cercanía, identidad, solidaridad, control y lazos socio-institucionales más sólidos.

#### **vi. Referencias bibliográficas**

- Alegretti. G, García Leiva. P. Paño Yáñez .P. (2011). *Viajando por los Presupuestos Participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Ediciones CEDMA. España.
- Alegretti. G (2012). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Ediciones CEDMA. España.
- Barragán. V. Romero. R. Sanz. J. (2011) *Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos*. En Andrés Falck y Pablo Paño Yáñez (coords) "Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual". Ediciones CEDMA. España
- Biagioni. D, Alemany. C (2011) *Municipalismo, movimientos sociales, redes nacionales e internacionales en torno a la democracia directa*. En Andres Falck y Pablo Paño Yáñez (coords) "Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual". Ediciones CEDMA. España
- Bou Geli. J. García-Leiva. Paño Yáñez. P. (2012). *La pobreza, la igualdad de género y el medioambiente. Análisis de tres Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de procesos de presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Ediciones CEDMA-España.
- Cabannes, Yves. (2004 a). *Presupuesto Participativo y finanzas locales*. Programa de Gestión Urbana  
Coordinación para América Latina y El Caribe. BID. Ecuador
- Cabannes, Yves. (2004 b) *¿Qué es cómo se ha hecho el presupuesto participativo? 72 Respuestas a Preguntas Frecuentes sobre los Presupuestos Participativos Municipales*. Nairobi: UN-HABITAT.
- Chávez, Daniel. (2005). *La izquierda en la ciudad: participación en gobiernos locales de América Latina*. TNI/Icaria. Ámsterdam. Holanda

- CI-OPP-AECID-PNUD (2007). *Experiencias de Presupuesto Participativo en Uruguay*.
- De Sousa, U.; Tarso.G.(1998). *Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre*. CTA-EUDEBA. Buenos Aires.Argentina
- Goldfrank, Benjamín (2006). *Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio*. Revista de Ciencia Política N° 26 (2)
- Goldfrank. B., Schrank. A (2007). *Municipal Neoliberalism and Municipal Socialism: Urban Political Economy in Contemporary Latin America*. Workshop on Urban Governance, Public Service Delivery and Participation: A comparative approach. Montfort University and University of Warwick.
- Licha, Isabel (2001) *La Gerencia Social como un enfoque Innovador y Democratizante para la Gestión Municipal”*. INDES/BID. Washington.
- Veneziano, Alicia (2009). *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma de estado: una vinculación pendiente*. CESIC-FCS-UdelaR. Ediciones Orbe. Montevideo. Uruguay

## VIII. La experiencia argentina. Gobernanza territorial y gestión participativa en la ciudad de Rosario.

Silvia Robin, Alberto Ford, Mariana Berdondini,  
Martín Carné, Cintia Pinillos y Gisela Signorelli<sup>41</sup>

### i. Introducción.

En la Argentina y en toda la región latinoamericana, la última década del siglo XX significó el abandono de la idea de un Estado Nacional fuerte y regulador. La misma fue gravemente cuestionada por las concepciones neoliberales que proclamaban al mercado como el único medio eficaz para asignar y distribuir recursos, a partir de lo cual se llevaron a cabo los consecuentes procesos de descentralización y privatización de actividades y servicios. En este contexto las ciudades comienzan a ser apreciadas como enclaves estratégicos para la articulación de la economía globalizada, es decir, como unidades de gestión de negocios, donde los intereses de los actores privados confluyen con los públicos.

La importancia creciente de las ciudades en el ámbito nacional e internacional, se vio acompañada, en algunos casos, por un proceso de incorporación de políticas que promueven la participación ciudadana en la gestión pública. En nuestro país, como en otros países de la región, las mismas han sido impulsadas desde los gobiernos locales y han impactado tanto en las prácticas ejecutivas como en las legislativas -como espacios tradicionales de representación y deliberación-.

En nuestro país, la reforma constitucional de 1994 promueve un nuevo rol para los municipios argentinos, estableciendo que las provincias deben asegurar la autonomía municipal.<sup>42</sup> Por su parte, la incorporación de políticas participativas en el nivel local es un fenómeno que se inició en grandes ciudades y que recientemente se extendió hacia otros de menor envergadura. Originalmente políticas innovadoras como planificación estratégica, descentralización y presupuestos participativos eran proyectos encarados por municipios extensos como Rosario, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba o Mendoza. Sin embargo, en la actualidad, se observa que 48 municipios, de muy diversa escala y ubicación geográfica, desarrollan o están en fases

---

<sup>41</sup>Los autores integran el proyecto de investigación **“Representación y participación democrática en los espacios locales”**, radicado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, Argentina. <http://sites.google.com/site/representacionyparticipacion/equipo>

<sup>42</sup>La mayoría de las provincias argentinas han reformado sus textos constitucionales incorporando dicho principio, con excepción de las provincias de Mendoza y Santa Fe que no reformaron sus constituciones después de 1994; y la de Buenos Aires, que sí lo hizo pero ignoró el mandato de la Constitución Nacional con respecto a este tema.

preliminares de implementación de presupuestos participativos<sup>43</sup>. En trece de las 23 provincias argentinas, existe al menos un municipio que aplica esta herramienta de gestión, y en 10 ellas se desarrolla en su ciudad capital<sup>44</sup>. En el año 2010, uno de cada cuatro habitantes de la Argentina vivía en un municipio con presupuesto participativo, incorporando más de ocho millones de personas (López Accotto, Martínez y Adaro: 2012).

La ciudad de Rosario fue pionera en este tipo de innovaciones. En la década del '90 inició un proceso de planificación estratégica y descentralización municipal que se profundizó en la década siguiente al ser el primer municipio argentino que implementó el presupuesto participativo.

En el presente trabajo, se analizará el proceso de incorporación, desarrollo y proyección de estas nuevas políticas de gestión local en la ciudad de Rosario, Argentina. En primer lugar, se recuperarán los lineamientos de la perspectiva de la gobernanza territorial, como herramienta teórica para abordar el estudio de este proceso. En segundo lugar, se describirán los procesos de planificación estratégica y descentralización municipal en la ciudad. En tercer lugar se abordará el PP como política más representativa del proceso de incorporación de la ciudadanía en la gestión de los recursos públicos. Finalmente, se propondrán los desafíos que implica el reciente intento de trasladar la experiencia rosarina hacia la escala provincial.

## **ii. Los aportes de la perspectiva de la gobernanza territorial.**

Con el avance de la Globalización y la revalorización de los espacios locales, se produce una reconfiguración de las relaciones entre el Estado, el mercado y la Sociedad Civil a través de un proceso de territorialización donde el espacio local se ve jerarquizado por ser el ámbito de proximidad geográfica y simbólica- identitaria: lo local es el punto de encuentro de esa fuerte y particular relación entre territorio y desarrollo: el ámbito donde los actores dejan de ser espectadores y pasan a ser protagonistas de su destino común, si cuentan con proyectos políticos aglutinadores (Madoery, 2000:2).

En el marco de los procesos de descentralización que comienzan siendo, en la mayoría de los casos, de tipo administrativo y financiero, se torna necesario pensar nuevos modos de gobierno que, incorporando a otros actores al proceso decisorio, aseguren la legitimidad y posibiliten resolver la mayor cantidad de demandas sociales

---

<sup>43</sup>Ver página de la Red Argentina de Presupuesto Participativo <http://www.rapp.gov.ar/>

<sup>44</sup>Una mirada sobre la distribución territorial de ciudades que tienen PP pueden brindar un panorama nacional en relación con esta política participativa. En Buenos Aires se implementa en 15 municipios, incluyendo la capital provincial; en Santa Fe en 8, incluyendo Santa Fe Capital y Rosario; en Mendoza en 5 ciudades, incluyendo la capital; en Córdoba en 4, incluyendo Córdoba capital; 3 ciudades en la provincia de Corrientes, incluyendo Corrientes capital; 2 ciudades de Río Negro; las dos ciudades principales de Tierra del Fuego; las ciudades capitales de las provincias de Jujuy, Chubut y Neuquén; y en una ciudad de Santa Cruz.

(objetivo de la descentralización política). Se requiere, para no ser una mera descentralización de tipo administrativa, de la adaptación y la capacidad institucional del Estado para generar espacios de planificación estratégica y participativa, lo cual significa el reconocimiento del sector privado y de la sociedad civil como actores relevantes y determinantes de su agenda. De este modo, los gobiernos locales latinoamericanos, comienzan a pensar en la aplicación de modelos como el Enfoque de la Gobernanza Moderna<sup>45</sup>.

Aunque existe un consenso en relación a que este enfoque refiere a un nuevo modo de regulación social e instrumental de gobierno, sobre todo en los espacios locales, también existe una gran ambigüedad teórica respecto de su utilización en términos más concretos. En el marco de este trabajo, retomaremos la noción de Gobernanza vinculada al gobierno en red y a una nueva propuesta que se desprende de la anterior: la de gobernanza territorial.

Entendiendo la Gobernanza como una forma de gobernar más cooperativa para la formulación de políticas públicas entre el Estado y la Sociedad Civil, Renate Mayntz (2001), propone el modelo de redes de políticas para entender la manera en que ambos actores se acoplan de forma flexible y a partir de un consenso negociado, que facilita la formación de políticas y su aplicación con menores resistencias. Se entiende por Gobernanza, siguiendo a Aguilar Villanueva (2006), el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos. Gobernanza es, entonces, un concepto amplio que implica la inclusión de actores sociales y privados dentro de las tareas gubernamentales, por lo que también se lo conoce como “gobierno en red”. (Giraldo, 2006).

La participación ciudadana, implica, sobre todo, la puesta en escena de distintas subjetividades, de imaginarios urbanos, de nuevas tramas de sentido asignadas a los lugares- territorios- que integran una ciudad, de intercambios simbólicos y recíprocos entre la gente y los lugares, en una articulación de lo subjetivo y lo objetivo (Signorelli, 2010). La inclusión de herramientas participativas en los espacios locales ha profundizado esta revalorización del territorio pensado como construcción social y política. De esta forma el lazo entre el individuo y su lugar de pertenencia se profundiza con la apropiación del espacio público por parte de los ciudadanos en un contexto democrático y participativo. El territorio se vuelve estructurante de las políticas a través de la inclusión de sus actores en las redes de

---

<sup>45</sup>Para un desarrollo más extenso sobre los enfoques propuestos ver SIGNORELLI, G. (2011) *Gobernanza y políticas participativas: la inclusión de nuevos actores en la formulación de políticas públicas*. trabajo presentado en el Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, julio de 2011, Resistencia, Chaco.

políticas, fomentando su articulación y un mayor compromiso y control ciudadano. La participación ciudadana en diversas políticas públicas supone una intervención ordenada de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para cooperar con las acciones que lleva a cabo un gobierno, en este caso local. En este sentido, es que se convierte en una fuente de poder, una forma de lograr prestigio y un modo de alcanzar mayor integración social (ACUÑA Y VACCHIERI, 2007).

### **iii. Planeamiento estratégico, participación y la construcción de una “imagen” nueva para Rosario.**

El municipio de Rosario es una ciudad de aproximadamente un millón de habitantes, que se encuentra ubicada en el sur de la provincia de Santa Fe. A pesar de no ser capital provincial es una de las principales ciudades de la Argentina, no sólo por el número de habitantes sino también en términos de actividades socio-productivas, sociales y culturales<sup>46</sup>.

Desde el retorno a la democracia en 1983, y hasta 2007, el gobierno provincial ha estado en manos del Partido Justicialista, mientras que la ciudad de Rosario en el mismo período fue gobernada por partidos de signo político opositor. La Unión Cívica Radical triunfó en las elecciones de 1983 y permaneció en el gobierno hasta 1989<sup>47</sup>. Desde esa fecha y hasta la actualidad, el ejecutivo municipal ha sido ejercido por el Partido Socialista<sup>48</sup>. En 1995, se produjo una importante fractura en el mismo a raíz de la cual el primer intendente socialista se separa de la estructura del partido. Sin embargo el P.S., con la candidatura de Hermes Binner, logró retener la jefatura de la ciudad. Su programa de gobierno tuvo dos pilares fundamentales: la incorporación de la sociedad civil en la planificación estratégica de la ciudad y la participación ciudadana en las decisiones públicas.

Apenas asumido el nuevo intendente se inició el proceso de planificación estratégica. Se diseña un programa “fundacional” basado tanto en innovaciones administrativas profundas como en un cambio de la imagen de la ciudad. De esta

---

<sup>46</sup>La ciudad de Rosario es el centro urbano más poblado de la provincia –y el tercero en importancia a nivel nacional- y constituye el eje funcional de la principal área metropolitana de la provincia de Santa Fe: el Gran Rosario -que engloba a una decena de centros urbanos-. Este aglomerado reúne más de un millón doscientos mil habitantes. En esta región se localizan empresas de una trascendente importancia económica para la región y el país. Los puertos ubicados a lo largo de su ribera son los principales exportadores de la producción cerealera de la región pampeana (Robin, 2007)

<sup>47</sup>Luego de las elecciones nacionales de 1989, donde triunfa el candidato del P.J.: Carlos Menem; el intendente radical renunció a su cargo y se llamó a elecciones para completar período. En las mismas accede por primera vez al gobierno el Partido Socialista Popular.

<sup>48</sup>El Partido Socialista Popular es una fuerza política surgida a principios de la década del setenta en la ciudad de Rosario cuya base fue una agrupación de estudiantes universitarios: el MNR –Movimiento Nacional Reformista-; su líder y fundador: Guillermo Estévez Boero. En la actualidad integra el Partido Socialista a nivel nacional, adoptando dicha nomenclatura, este será el nombre de referencia en este trabajo.

forma el nuevo ejecutivo municipal tuvo, desde sus orígenes, el objetivo de establecer una “marca” distintiva de su gestión. Se creó la unidad de gestión del Plan Estratégico Rosario (P.E.R.) donde un grupo de técnicos conjuntamente con la participación de diferentes instituciones intermedias y el aporte de la universidad pública local realizaron un diagnóstico y definieron una serie de macro-objetivos. Si bien el órgano legislativo de la ciudad estuvo ausente en la primera etapa de esta implementación ello no significó un serio obstáculo institucional ya que el ejecutivo local poseía las atribuciones suficientes como para realizar esta innovación.

El PER fue definido como una herramienta para el desarrollo que permite al gobierno local aumentar sus intervenciones y estímulos a las iniciativas empresariales a través de pensar formas más flexibles en la gestión pública. El objetivo fundamental planteaba no sólo definir una estrategia de desarrollo y posicionamiento competitivo para la ciudad, sino establecer una política comunicacional –*marketing*- adecuada para promover la apropiación del “modelo” por variados públicos (ROMERO, M. 1997)

La ciudad poseía bastos antecedentes en la materia<sup>49</sup>, sin embargo esta nueva experiencia tenía como elemento diferenciador una metodología basada en técnicas y programas que alentaban la participación de diferentes actores en el proceso de pensar un modelo de ciudad a futuro<sup>50</sup>. Este sistema, capaz de integrar objetivos estratégicos, políticas sectoriales (hábitat, salud, educación, medio ambiente, etc.) y proyectos urbanos de actuación física, se convierte en una plataforma para la transformación consensuada y articulada de la ciudad. (DURAND; L.).

La estructura orgánica-funcional del PER estuvo compuesta por una Junta Promotora –en algunos casos, con características ejecutivas-, el Consejo General - como un organismo de mayor amplitud- y la Asamblea de la Ciudad, -de carácter más simbólico que real-. La primera formada por alrededor de 25 miembros<sup>51</sup>, intentaba, simbólicamente, constituirse en el espacio representativo institucional más amplio e importante de la ciudad. En este proceso cabe destacar la buena articulación lograda con el gobierno provincial –a pesar de ser de una fuerza política opositora- representado en la figura del entonces vicegobernador quien era un referente en esta materia. Por su parte El *Consejo General*, formado en 1997, sumó diversas secretarías del Departamento Ejecutivo Municipal y un conjunto de instituciones representativas

---

<sup>49</sup>Una experiencia pionera fue Prefectura del Gran Rosario que funcionó entre 1969-1976, su objetivo era el diseño y la implementación de un plan regulador y urbanístico para el área del Gran Rosario.

<sup>50</sup> El Plan Estratégico Rosario contempla la definición de objetivos primarios y líneas de acción en el marco de un esfuerzo de concertación que involucra a los líderes políticos, los sectores sociales, los actores económicos y los ciudadanos con la más amplia representación posible.

<sup>51</sup> Conformado por el Intendente Municipal de Rosario, el Vicegobernador de la Provincia de Santa Fe, el Concejo Municipal (con cuatro representantes), el rector de la Universidad Nacional de Rosario, el Arzobispo de Rosario, un conjunto de ocho organizaciones empresarias, los tres grandes medios de comunicación, y dos organismos provinciales (Puerto y Aeropuerto Rosario).

de distintas facetas de la actividad ciudadana.<sup>52</sup> Por último, la *Asamblea de la Ciudad* estaba pensada como un espacio participativo de mayor amplitud e inclusión pero nunca se conformó efectivamente.

Asimismo el PER contaba con un *espacio técnico* constituido por la Oficina de Coordinación y el Consejo Consultivo. La primera formada por un consolidado equipo técnico y administrativo dependiente de la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario<sup>53</sup> centralizaba todas las actividades previstas para el desarrollo del Plan: producción de materiales, implementación de reuniones y comunicación con el conjunto de instituciones. El Consejo Técnico Consultivo, por su parte, estaba integrado por centros de investigación de las universidades nacionales públicas y privadas y otros institutos, fundaciones o asociaciones privadas de la ciudad. Este consejo se reunía periódicamente para debatir los lineamientos a seguir, transformándose en el principal órgano consultivo del Plan.

Las distintas instancias participativas (talleres y reuniones de trabajo) contaron con la asistencia de representantes de una gran diversidad de organizaciones aunque se evidencia un déficit en cuanto a la capacidad decisional y los niveles de información y conocimiento pertinente de muchos de los asistentes para aportar en los diversos temas tratados. De tal modo, la participación asumió predominantemente la lógica de avalar propuestas diseñadas y presentadas por los equipos técnicos de la Oficina de Coordinación del Plan (MADOERY – CAMINOTTI 2000). Aún con estas limitaciones, el proceso permitió la construcción de un horizonte de ciudad o, lo que es lo mismo, un modelo de futuro posible para Rosario. A partir de la identificación de temas críticos y la delimitación de líneas estratégicas, un conjunto importante de actores actuó en consecuencia para el desarrollo de proyectos claves y emblemáticos que producirían un cambio evidente en la imagen de la ciudad.

En el 2003, asumido el nuevo intendente Miguel Lifschitz, se lanzó una ampliación del programa que intentó darle a la planificación estratégica un componente regional: el “Plan Estratégico Metropolitano” (PEM), el mismo tuvo un éxito relativo pero simbolizó tanto la continuidad político institucional como una renovación del enfoque respecto a las relaciones de Rosario con su área de influencia.

En 1995, conjuntamente con la puesta en marcha del PER, se abordó una profunda transformación administrativa enmarcada en el Programa de

---

<sup>52</sup>La Universidad Nacional de Rosario a través de sus facultades y otras Universidades privadas; organizaciones empresarias; sindicatos y representantes de los trabajadores; medios de comunicación social; algunos organismos del Gobierno Provincial (ejemplo: Delegación del Ministerio de Educación); organizaciones de profesionales universitarios; asociaciones vecinales; fundaciones privadas; organizaciones culturales, de juventud, de mujeres, deportivas, de jubilados; federación cooperadoras; instituciones de sociales y de servicios; empresas privadas y entidades bancarias.

<sup>53</sup>La creación de la Secretaría General fue la primera innovación y ella se encargaría de la implementación de los proyectos que serían “la marca” distintiva de la nueva gestión socialista.

Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario (PDyM), dependiente de la Secretaría General. De esta forma, el flamante gobierno local intentaba cambiar una estructura municipal a la que se juzgaba sobredimensionada, onerosa y poco eficaz.<sup>54</sup> Se priorizaron las áreas definidas de interés estratégico: las de alto impacto en atención al público y las vinculadas a los nuevos proyectos de gestión.

El mismo tuvo, desde su origen, una fuerte impronta de reordenamiento urbano y de desconcentración administrativa – funcional. La ciudad fue dividida territorialmente en seis grandes distritos<sup>55</sup>, los que no fueron pensados sólo como secciones administrativas sino también como un instrumento generador de una nueva identidad territorial para los vecinos. Se concibieron como mini-municipios en los que el edificio que albergara las actividades -Centro Municipal de Distrito<sup>56</sup> CMD- debería constituirse en punto de referencia obligado para los habitantes de la de la zona, no sólo para resolver trámites sino para ser apreciados como lugares de encuentro de las organizaciones y entidades barriales y de los vecinos del barrio en general. La dirección de los CMD es ejercida por un funcionario elegido directamente por el Ejecutivo Municipal. En los mismos, además de las actividades propias del quehacer administrativo, se desarrollan diversos programas sociales, culturales, y productivos. Por otra parte en ellos también se encuentran desconcentrados los trámites referidos a servicios y obras públicas y a ciertas gestiones que dependen del ámbito provincial.

Según documentos oficiales, la puesta en práctica del Programa de Descentralización abarcó los siguientes aspectos: *Reorganización administrativa*; se delimitaron los distritos, las funciones y servicios a descentralizar y la capacitación y derivación del personal involucrado. *Redefinición de las políticas públicas*; precisando los lineamientos a seguir en cada distrito para impulsar los procesos de cambio y estableciendo el rol que cada uno de ellos debe cumplir en la estructura urbana. *Definición de un nuevo modelo de gestión*; que prioriza cada uno de éstos minimunicipios como nivel más cercano a los ciudadanos, impulsando espacios y canales de participación ciudadana, incorporando a la sociedad en los procesos de planificación, evaluación, control de gestión y toma de decisión, coordinando la gestión de las distintas áreas, la informatización de los procesos y la capacitación de los

---

<sup>54</sup>Al igual que con el tema de la planificación estratégica, el Concejo Deliberante de la ciudad fue un actor ausente durante los dos primeros años de este proceso.

<sup>55</sup>Distritos: Norte, Noroeste, Centro, Oeste, Sur y Suroeste. La nueva delimitación zonal surgió de un diagnóstico realizado por el equipo técnico de la Municipalidad con asesoramiento de la Universidad, instándose en algunos momentos de ese proceso a la participación de organizaciones de la sociedad civil.

<sup>56</sup>Tanto la localización como los características edilicias de los CMD formaron parte de una estrategia de alto impacto urbano y arquitectónico. El diseño de algunos de ellos fue encargado a prestigiosos arquitectos extranjeros, en tanto en otros casos se revitalizaron edificaciones de gran valor histórico o se hicieron concursos para proyectos de profesionales locales.

agentes municipales para que estén en condiciones de brindar una mejor y más eficiente atención al vecino.<sup>57</sup>

Lo primero que se implementó fue la desconcentración de las áreas operativas del municipio, esto es, las vinculadas a las obras y servicios públicos que habían tenido hasta ese momento un funcionamiento centralizado. Se establecieron las Áreas de Servicios Urbanos (ASU), organismos encargados de prestar una serie de servicios de mantenimiento urbano de pequeña y mediana escala a través del trabajo conjunto y coordinado de las Secretarías de Gobierno, Obras Públicas y Servicios Públicos. Las ASU han sido la primera referencia concreta que los rosarinos tuvieron del proceso de descentralización –anteriores a la construcción y funcionamiento de los edificios CMD. A partir de su implementación se han acortado los tiempos de respuesta a reclamos de todo tipo y se ha logrado sustituir el expediente como único medio de contacto del vecino con la administración.

Es importante señalar que aquello que en primera instancia se manifestó como una desconcentración de tareas administrativas que sin dudas dinamizó las tareas del estado municipal y garantizó una presencia más directa de éste frente al vecino, con el tiempo se constituyó en el soporte físico para una paulatina descentralización de la toma de decisiones. A diecisiete años de iniciado el proceso, ya con los seis Centros funcionando a pleno, y habiéndose constituido éstos en una referencia obligada de los vecinos de la zona, y base de todo tipo de intervención desde la gestión municipal; se puede afirmar que esta implementación ha transformado totalmente la vinculación de los rosarinos con su ciudad y por ende con el Estado Municipal constituyéndose en la política “insignia” de la administración socialista y su “marca” diferenciadora. Cualquier emprendimiento a futuro sólo puede partir de una profundización de la vinculación del vecino con su territorio como, por ejemplo, la de reclamar que los directores de distrito sean electos y no mero delegados del intendente.

#### **iv. El presupuesto participativo en la ciudad de Rosario<sup>58</sup>.**

Si bien la participación ciudadana fue un eje en el diseño de políticas públicas desde el inicio de la gestión de Hermes Binner, recién al desencadenarse la grave crisis de representación de diciembre de 2001 con la consecuente formación espontánea de “asambleas populares” en todos los barrios de la ciudad, la intendencia decidió responder con un instrumento que permitió canalizar las demandas y

---

<sup>57</sup>El diseño y la implementación del proyecto –fundamentalmente en lo concerniente a la distribución territorial– está fuertemente influenciado por los modelos de Bilbao y Barcelona.

<sup>58</sup>Para una mirada detallada sobre la gestación del PP en la ciudad de Rosario ver FORD, A., 2008 *Experimentos democráticos: asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2005*. SIGNORELLI, G., 2009 *Re- presentando la participación ciudadana. Análisis del Presupuesto Participativo Rosario 2006–2009*. <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4345&tipo=objetoMultimedia>

formalizar los debates.<sup>59</sup> El PP fue una clara estrategia de disolución de los puntos de conflicto (asambleas barriales de 2001) y una forma de legitimación política para el socialismo. Los canales institucionales de participación, como modo de no suturar las movilizaciones previas pero sí de disminuir su conflictividad, surgen para cubrir una demanda social que es consecuencia de los procesos desarrollados anteriormente y de la nueva significación que adquiere el espacio local. No sólo las organizaciones han tomado ciertas iniciativas de prerrogativas que parecían exclusividad del Estado, sino que éste también, aquejado por la crisis de representación, recurre a dichas organizaciones antes las innumerables demandas que encuentra imposible resolver en el corto plazo, proponiendo espacios de democracia participativa.

Esta claro también que, esta política no hubiera sido de fácil realización si la ciudad no hubiera contado previamente con el Programa de Descentralización y Modernización Municipal. Producto del éxito de la realización del PP en el año 2002<sup>60</sup>, a partir del año 2003, se decidió mantenerlo a través de la articulación de la siguiente metodología:

La *Primera Ronda de Asambleas Barriales* (Marzo- Abril de cada año): “son reuniones por área barrial en las que se buscan dos objetivos: saber cuáles son las necesidades y problemas de cada una de las áreas; y elegir a los delegados de los vecinos y vecinas en el CPD: consejeras y consejeros” (PP06:3). Durante los primeros seis años de realización, los consejeros fueron electos en forma secreta y personal por cada vecino asistente que debía proponer un hombre y una mujer para dicho cargo. Sin embargo, en los últimos tres años, los consejeros/as no fueron elegidos por los vecinos en la Primera Ronda, sino que pudo ser consejero/a toda aquel que se propusiera para serlo. De tal modo que el momento de la elección de los consejeros que era considerado una instancia de “empoderamiento”, quedó, en parte, disuelto al no contarse con la legitimación del voto de los vecinos.

Los *Consejos Participativos de Distrito* (CPD): tienen la tarea de “convertir las propuestas formuladas por los vecinos y vecinas de cada una de las áreas barriales en proyectos” (PP06:4). Existe un CPD por cada Distrito Municipal. Están integrados por las consejeras y consejeros electos en las asambleas barriales, el/ la Coordinadora del PP de cada Distrito y los encargados de cada comisión. Existen, actualmente, dos comisiones: la de Proyectos Sociales (incluye los temas referidos a las Secretarías de Cultura, Promoción Social, Salud Pública, Gobierno) y la de Proyectos Urbanos (Sec. de Servicios Públicos, Obras Públicas, Planeamiento). Los consejeros se reúnen de

---

<sup>59</sup> Creación del Presupuesto Participativo a través de Ordenanza N°7326/02

<sup>60</sup> El primer año de realización del PP (PP 2003), participaron del mismo 1526 personas, de las cuales 917 participaron de la Primera Ronda y 609 de la Segunda.

mayo a setiembre, una vez por semana a razón de dos horas, para discutir sobre las problemáticas de cada barrio y formular los proyectos por comisión.

La *Segunda Ronda de Asambleas Distritales* (Octubre): “es una reunión por Distrito en la que los vecinos y vecinas deciden qué proyectos priorizar de los elaborados por el Consejo Participativo de Distrito” (PP06:4). Siguiendo la lógica de feria de proyectos, los vecinos y vecinas son convocados nuevamente a una reunión, en la cual tendrán la oportunidad de conocer los proyectos elaborados por los consejeros y consejeras, sus costos y, por último, votar cuáles de estos proyectos serán incluidos en el presupuesto municipal del año siguiente, propuesta presupuestaria que será luego enviada al Concejo Deliberante para su discusión y eventual sanción. Luego de la votación, los proyectos son ordenados según la cantidad de votos obtenidos y se incorporan hasta cubrir el monto estipulado para cada distrito.

La *Tercera Ronda o cierre* (Diciembre): es “una reunión única para todas las consejeras y consejeros, como así también para las vecinas y vecinos, donde se realiza un balance de lo ejecutado mediante el Presupuesto Participativo del año anterior y se dan a conocer los proyectos y obras que se harán al año siguiente” (PP06:4)<sup>61</sup>.

De este modo, el sistema de PP de la Municipalidad de Rosario combina cuatro instancias de participación en su implementación: a) Participación directa de todos los vecinos y vecinas en Primera Ronda de asambleas ciudadanas; b) Delegación a través de la constitución de los Consejos Participativos de Distrito (CDP) y de las comisiones de seguimiento; c) Participación directa de los vecinos y vecinas en la Segunda Ronda de Elección de proyectos; d) Participación de los consejeros participativos de distrito en la Tercera Ronda de Asamblea General. Es decir, es una combinación de democracia directa y representativa, con participación abierta a todos los ciudadanos que pueden disponer de recursos (4% presupuesto municipal) para inversiones de acuerdo a criterios generales y técnicos<sup>62</sup>.

En el período 2002 - 2010 (PP 2003- 2011) han participado del PP un total de 57.698 ciudadanos. Por su parte, en los CDP, han participado en total 3552 consejeros en los seis distritos de la ciudad. Cabe mencionar que dicha cifra en números absolutos no refleja la cantidad de “consejeros reales” dado que un porcentaje importante de ellos es repitente año tras año en dicha tarea.

El PP es probablemente una de las políticas más relevante que ha

---

<sup>61</sup> Información oficial contenida en “*Presupuesto Participativo 2006*” (PP06), Municipalidad de Rosario. Diciembre de 2005.

<sup>62</sup> Se compatibilizan las decisiones y las reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetadas también las limitaciones financieras.

implementado el ejecutivo local en la ciudad. En este sentido, como el resto de las políticas innovadoras, y en consonancia con lo que ha ocurrido en otras ciudades pioneras de la región, las mismas han sido impulsadas desde el ejecutivo, con escasa o nula participación del legislativo. Aunque el destino y la continuidad de las mismas han estado en parte condicionados por el nivel de respuesta y compromiso de la sociedad civil local, el rol del ejecutivo ha sido clave en su promoción y sostenimiento.

En este contexto, el caso de la ciudad de Rosario plantea una novedad, ya que desde el poder legislativo también se impulsó una experiencia participativa innovadora, el Concejo en los Barrios. Esta política fue gestada como propuesta de la oposición desde el poder legislativo como una estrategia de acercar la deliberación y el debate legislativo al territorio. El Concejo en los Barrios se puso en marcha en 2004, y constituye un interesante dispositivo participativo que tiene la particularidad de trasladar al ámbito por excelencia de la deliberación pública de la democracia representativa en el nivel local –el Concejo Municipal-, a través del territorio de la ciudad. En cada una de las sesiones<sup>63</sup>, está previsto el tratamiento de problemáticas propias del distrito que es sede del Concejo. En este sentido, el Concejo móvil se organiza –como ocurrió con el presupuesto participativo-, sobre la estructura descentralizada, legitimando en alguna medida la estrategia política que orientó originalmente el programa de políticas participativas del gobierno<sup>64</sup>.

#### **v. Desafíos hacia el futuro.**

La experiencia de la ciudad de Rosario demuestra que es posible sostener en el tiempo un conjunto articulado de políticas innovadoras de gestión pública, que favorecen el vínculo con la ciudadanía, fortalecido por la proximidad territorial.

Sin embargo, es importante señalar que las fórmulas alternativas de participación política territorialmente localizadas no reemplazan sino que complementan los vínculos representativos tradicionales entre representantes y representados<sup>65</sup>. El espacio local, por sus características particulares favorece el desarrollo y consolidación políticas innovadoras de involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos y de acercamiento territorial entre las instituciones públicas y la población.

---

<sup>63</sup>Está establecido que debe desarrollarse al menos una sesión del Concejo en cada uno de los distritos al año.

<sup>64</sup>Para un análisis pormenorizado de esta experiencia ver: BERDONDINI, Mariana (2008), “¿Una política participativa desde el Parlamento local? El Concejo en los Barrios de Rosario a la luz de sus objetivos, funcionamiento y efectos”, Rosario, Tesina de grado inédita. Facultad de Ciencia Política y RR.II – UNR.

<sup>65</sup>Las tensiones y articulaciones entre las instituciones representativas y las políticas participativas en distintos contextos, es parte central de nuestro proyecto de investigación, el cual puede consultarse en <http://sites.google.com/site/representacionyparticipacion/equipo>

Mucho se ha estudiado sobre distintas experiencias que, sobre todo en nuestra región, han enriquecido los vínculos entre el estado local y la ciudadanía. Sin embargo, son menos frecuentes y también menos estudiadas, las políticas de planificación estratégica y participativa en otros niveles de gobierno.

En 2007 Frente Progresista Cívico y Social<sup>66</sup>, liderado por H. Binner, llega por primera vez a la gobernación santafesina e intenta reproducir la “marca registrada” del Municipio Rosario. En 2008 lanza un programa de regionalización -Plan Estratégico Provincial-<sup>67</sup> que incluye descentralización, planificación estratégica y participación ciudadana. Su objetivo es conformar una nueva escala de proximidad entre Estado y ciudadanía, integrar territorios y propender al equilibrio de las capacidades provinciales. Se divide a la provincia en cinco regiones, cada una con una “ciudad nodo” (Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario, Venado Tuerto) como centro administrativo.

El territorio, en este contexto, se lo define como espacio geográficamente delimitado que aparece constituido, construido y resignificado por la compleja trama de vínculos que sus habitantes establecen sobre él. En este sentido, la regionalización provincial superpone territorialidades e intenta desestructurar los canales tradicionales de representación; al mismo tiempo que propone otra articulación de intereses y demandas territoriales. Santa Fe se encuentra jurisdiccional y políticamente dividida en 19 departamentos, cada una de ellos actúa como una circunscripción uninominal para la elección de los miembros de la Cámara de Senadores.<sup>68</sup> En última instancia la regionalización pone en cuestión esa tradicional división territorial y los fundamentos sobre los cuales se basa dicha representación legislativa.

Por tratarse de una política reciente, su mayor déficit se encuentra en la baja apropiación ciudadana del proceso de regionalización; si bien su fortaleza se asienta en la apertura del debate sobre la resignificación y politización del territorio. Esta nueva experiencia, propone desafíos analíticos, ya que tanto el diseño como el impacto de políticas innovadoras de reterritorialización y planificación estratégica, son inéditas en Argentina a nivel subnacional.

---

<sup>66</sup>Alianza electoral entre P.S. y la mayoría del radicalismo provincial, junto a otras fuerzas políticas.

<sup>67</sup>[Plan Estratégico Provincial Santa Fe](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/guia/gobernador?cat=plan_estrategico) [PEP], 2008 ver en [http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/guia/gobernador?cat=plan\\_estrategico](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/guia/gobernador?cat=plan_estrategico)

<sup>68</sup> El sistema político santafesino es de tipo mayoritario. El Gobernador elegido por mayoría simple, con 4 años de duración sin reelección habilitada para el período inmediato. La representación legislativa esta organizada de forma bicameral. Senado: 19 miembros, uno por cada departamento. (distrito uninominal por mayoría simple) Diputados: distrito único; 50 miembros por lista incompleta, 28 bancas para la mayoría y 22 para el resto de las listas distribuidas por sistema D'hont con piso del 3% .

## vi. Referencias bibliográficas.

- Acuña, C. y Vacchieri, A. (comp.) (2007), "La incidencia Política de la Sociedad Civil" Ed. Siglo XXI editores. Buenos aires.
- Aguilar Villanueva, L. (2006), "Gobernanza y gestión pública" Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- Ford, A. (2008), "Experimentos democráticos: asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2005." Tesis Doctoral. FLACSO-Argentina. [http://www.flacso.org.ar/publicaciones\\_vermas.php?id=469](http://www.flacso.org.ar/publicaciones_vermas.php?id=469).
- Durand, L. (2003) "Desarrollo local y cuestión metropolitana. La experiencia de la Agencia de Desarrollo Región Rosario"; en Cravacuore, D. (Comp.) *Alianzas para el desarrollo local en la Argentina*. Editorial Dunken. Buenos aires.
- Giraldo, G. y otros (2009), "Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado en el departamento de Antioquía y la ciudad de Medellín." Rev. Estudios Políticos, N° 35. Medellín.
- López Acotto, A., Martínez, C. y Adaro, C. (2012) "El Presupuesto Participativo en Argentina: Condicionantes y Opciones de Política". [http://www.ungs.edu.ar/foro\\_economia/wp-content/uploads/2011/03/UNGS-Democracia Participativa -Accotto-Martinez-Adaro1.pdf](http://www.ungs.edu.ar/foro_economia/wp-content/uploads/2011/03/UNGS-Democracia Participativa -Accotto-Martinez-Adaro1.pdf)
- Madoery, O. y Caminotti, M. (2000) "Gobierno y política de desarrollo local en Argentina: el caso del Plan Estratégico Rosario." *Cuadernos*. Centro de Estudios Interdisciplinarios. Maestría en Desarrollo Económico Local. Rosario.
- Madoery, O. (2011) "Una reflexión política sobre los conceptos de desarrollo y territorio" En Cuadernos del CEDET/ UNSAM. N° 2. Buenos aires.
- Mayntz, R. (2001) "El Estado y la Sociedad Civil en la gobernanza moderna." Revista CLAD. N°. 21. Caracas.
- Pinillos, C. (2009) "La relación entre el gobierno y la oposición en el proceso de formulación, implementación y control de políticas participativa en los escenarios locales. Apuntes de una investigación comparativa". Coloquio de Política Comparada. Curitiba.
- Robin, S. y Velut, S. (2009) "Estado y democracia participativa. El caso de Montevideo y Rosario, una mirada comparativa". en Guibert, M., Carrizo, S. y otros: *Le bassin du Río de la Plata. Developpement local et integration régionale*. Toulouse, Presses Universitaires du Mirail,.
- Romero, M. (coord.). (1997) "Posicionamiento, competitividad e imagen de la ciudad de Rosario." Facultad de Ciencia Política y RRII, UNR, Rosario.

[http://www.catedranaranja.com.ar/taller2/notas\\_T2/Posicionamiento\\_Ciudad\\_Rosario.pdf](http://www.catedranaranja.com.ar/taller2/notas_T2/Posicionamiento_Ciudad_Rosario.pdf)

- Signorelli, G. (2011) “Gobernanza y políticas participativas: la inclusión de nuevos actores en la formulación de políticas públicas.”, en *Sexto Congreso Argentino de Administración Pública*, Resistencia, Chaco.
- Signorelli, G. (2010). “La construcción social de la participación ciudadana”, en [http://www.fts.uner.edu.ar/cp\\_II\\_jornadas\\_inv/libro\\_JCP\\_I.pdf](http://www.fts.uner.edu.ar/cp_II_jornadas_inv/libro_JCP_I.pdf) Paraná UNER pp. 70 a 93.

## **IX. Apuntes sobre Venezuela y Chile.**

**Maximiliano Piedracueva.**

### **I. Introducción.**

La comparación internacional en torno a realidades concretas requiere de la adecuación analítica de ciertos conceptos dado que las realidades y contextos suelen tener orígenes y fundamentos distintos. En este sentido precisar las connotaciones atribuidas al término descentralización se vuelve un paso esencial.

Si bien se pueden encontrar diversas conceptualizaciones en cuanto a qué implica descentralizar pueden encontrarse algunos aspectos comunes en la bibliografía especializada. Por el término descentralizar entonces, se puede entender el traspaso de recursos desde un centro y hacia una periferia.<sup>69</sup> La determinación de cuáles son los recursos, cuál es el centro y cuál es la periferia, en qué grado se deben transferir recursos, cuáles son los actores que participan, qué rol tiene el gobierno central, el subnacional, la ciudadanía, etc., son algunos de los aspectos en los que las distintas visiones llegan a diferir. En este sentido comparar un proceso de descentralización en el Uruguay en el contexto latinoamericano puede implicar algunas diferencias conceptuales y teóricas. De modo de mermar el posible eclecticismo se procede a esgrimir un concepto de descentralización adecuado a una visión concreta y no por ello se pretende ofuscar otras acepciones. Se dirá entonces que la descentralización es un proceso social, político y económico que se desarrolla en un determinado territorio e integra a actores políticos, sociales y económicos pertenecientes al sector gubernamental, privado y de la sociedad civil. En dicho proceso el Estado, a nivel central, transfiere, a través de instrumentos jurídicos y políticas públicas, recursos y potestades hacia niveles subnacionales, los cuales le permiten a los gobernantes y a los habitantes del territorio tener una ingerencia substancial en sus asuntos locales.<sup>70</sup>

Los distintos procesos de descentralización en América Latina se han desarrollado con visiones distintas a la aquí planteada puesto que los fundamentos de los mismos refieren a determinadas coyunturas y contextos. En términos generales el auge de la descentralización en el continente se da en la era democratizante de los 80 y en respuesta a las movilizaciones de la sociedad civil organizada, tanto por la desmilitarización como por la coyuntura económica. Para el caso uruguayo la realidad es bastante diferente; el proceso de descentralización comienza tímidamente en el año

---

<sup>69</sup> Véase por ejemplo Veneziano 2009; Finot, 2003; Montecinos, 2005; Boisier, 1987; entre otros.

<sup>70</sup> La presente conceptualización toma en cuenta elementos de las definiciones manejadas por Veneziano (2009) y Arocena (2008).

1996 y se concreta en el año 2010. Al mismo tiempo la estructura y los objetivos del proceso uruguayo en referencia al de sus pares latinoamericanos difieren sustancialmente.

El punto en común del Uruguay con América Latina reside en las dos grandes líneas que han guiado a los procesos de descentralización: la reforma del Estado en tanto estructura burocrática, y la profundización de la democracia. La reforma democrática del Estado uruguayo, implementada por el gobierno de izquierda, incluye en sus objetivos la profundización de la democracia y el acercamiento del Estado a la ciudadanía. “Como la participación social es una actividad colectiva que implica que los actores sociales tengan cierta capacidad o poder de influencia en las decisiones que les conciernen, se parte del supuesto de que la vida local constituye el medio más natural para fortalecerla.” (Montecinos, 2005:77) En este esquema de ideas la descentralización se ofrece como un medio de profundización de la democracia en tanto promueve o habilita la participación ciudadana. La ley que da origen a los Municipios en el país cuenta con una impronta como la antedicha, y se sustenta teóricamente en una visión de descentralización territorial con características de gobernanza local. No resulta difícil encontrar ejemplos de gobiernos locales latinoamericanos que operen bajo esta óptica, sin embargo es difícil encontrar procesos de descentralización que surjan con estos objetivos.

Habiendo expuesto estas ideas se presenta a continuación una comparación de los procesos de descentralización del caso uruguayo con el de dos similares latinoamericanos: Venezuela y Chile. El caso venezolano y el caso chileno difieren entre sí y del caso uruguayo en cuanto a los objetivos de la descentralización, en cuanto a su tradición de distribución territorial del poder y en cuanto a sus resultados. De ese modo se toman como insumos directos hacia la novel experiencia uruguaya buscando con ello integrar sus fortalezas y evitar o prever sus debilidades.

De este modo el presente capítulo se aboca al diálogo entre los hallazgos del presente trabajo y las experiencias, en tanto descentralización, de dos países latinoamericanos, Chile y Venezuela. En los capítulos precedentes se han señalado algunos ejes del proceso uruguayo que representan desafíos hacia una profundización del proceso de descentralización, los cuales deben ser puestos sobre la mesa de debate de modo de poder diseñar estrategias y políticas que coadyuven en el trayecto iniciado. En este marco se entiende pertinente la lectura crítica de experiencias internacionales las que pueden aportar luces sobre los caminos a emprender en nuestro país.

En un primer apartado se presentará brevemente el caso venezolano recorriendo parte de su experiencia y centralizando el eje de análisis sobre la última

transformación, a saber: la geometría del poder. En una segunda instancia se da paso a la revisión del caso chileno recorriendo sus éxitos y fracasos bajo la luz de la idea descentralización fiscal y democracia.

## **II.a El caso Venezuela.**

La historia venezolana en lo que refiere a distribución territorial del poder cuenta con muchas idas y vueltas a lo largo de su existencia. Desde la guerra entre unitarios y federalistas, y a través de los distintos intentos regionalizadores del siglo XX, Venezuela ha transitado un largo camino hacia la descentralización. Como recorte analítico aquí se hará mención, de manera resumida, a dos etapas en el proceso de descentralización: la surgida a partir de la reforma del Estado de 1984 y la última reforma denominada Geometría del Poder.

En el año 1984, y tras el incremento de las demandas desde la sociedad civil y el sector privado debido al reajuste neoliberal se promueve la reforma del estado impulsada por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) En esta reforma se dan algunas modificaciones centrales: 1) Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. 2) Ley de Elección y Remoción de Gobernadores, 3) Ley Orgánica de Régimen Municipal. Las modificaciones en tanto descentralización aspiran, según analistas venezolanos, a dos cuestiones centrales: aumentar la eficiencia del Estado y profundizar la democracia. De Mattos en su trabajo de 1989 encuentra que el discurso predominante sobre la descentralización rezaba que “la descentralización constituye un instrumento propicio para democratizar los procesos sociales, aumentar la participación popular, reducir la injusticia social y promover el desarrollo en las sociedades involucradas. (De Mattos, 1989: en Ochoa Henriquez, et all, 2000: 290) No obstante ello, el autor encuentra que “la descentralización avanza con apoyo neoliberal en un lapso en que se produce un reacomodo del capital, lo cual pone en duda la posibilidad de que la medida cumpla tan loables propósitos” (Ochoa Henriquez, et all, 2000: 290)

Las distintas estrategias y experiencias en torno a la división político-administrativa y su consecuente distribución territorial del poder han llevado al Estado venezolano a visualizarse, en la actualidad, entre dos modelos antagónicos de distribución de poder: la descentralización (a la cual gran parte de sus académicos tildan de neo-liberal) y la nueva geometría del poder (propuesta del último período del gobierno Chávez) En este marco la academia venezolana se ha dispuesto a evidenciar las debilidades del modelo descentralizador y las fortalezas de la nueva

geometría del poder, aspectos que serán relatados brevemente tras el objetivo de identificar y señalar similitudes con el caso uruguayo.

### **Fragmentación y exclusión.**

Las estrategias de descentralización de la década del 90 en Venezuela apuntaban a mejorar la eficiencia del Estado y para ello establecían estrategias de

“La Nueva Geometría del Poder como caracterización de la política de descentralización de 2007-2010 en Venezuela, se establece en dos procesos coexistentes, a saber, tanto la re-centralización de competencias de las entidades político-territoriales, como la transferencia de competencias a las comunidades organizadas, con el fin declarado de la transformación del Estado Social al Estado Socialista en Venezuela” (Matos; 2011: 15)

redistribución del poder (desde lo nacional a lo subnacional) y estrategias de participación ciudadana. Cada gobernación adquiría potestades antes pertenecientes al nivel central, y en base a ellas se encontraba habilitada a generar mecanismos de participación ciudadana en pos

de profundizar la democracia y aumentar la eficiencia. No obstante ello se encontró que la participación resultó ser consultiva y de ejecución, o sea, microparticipación (Ochoa Henriquez, et all, 2000: 305) En ese sentido, fue una estrategia tecnocrática en busca de eficiencia y legitimad; y no en busca de profundizar la democracia. Debe señalarse que cada gobernación aplicó y reglamentó este proceso de manera distinta, y sin perjuicio de ello puede sostenerse que las estrategias de participación resultaron precarias hacia la ciudadanía en tanto funciones excluyentes y de diseño de políticas, y se reservaron a consultarla sobre las funciones concurrentes, lo que puede llamarse participación cooptativa (Fadda, 1990) en tanto los espacios de participación se encuentran mediados por los sectores políticos y la agenda de discusión es previamente elaborada por estos.

En este sentido las experiencias de participación en espacios de decisión se reservaban al sector privado empresarial y no a la sociedad civil organizada. Si bien las organizaciones sociales contaban con espacios de participación éstos no se consideraron como efectivos espacios de participación ciudadana sino como espacios consultivos. En síntesis, debe señalarse que la descentralización de los '90 no logra profundizar la democracia sino que se interpreta como un instrumento de legitimación hacia los gobernantes puesto que la ciudadanía no habita en espacios de decisión.

### **La nueva geometría del poder.**

A partir de 1999 “se incrementan las críticas a la descentralización como legitimadora del neoliberalismo o factor de la corrupción en los gobiernos subnacionales que la implementaron” y se comienza un nuevo proceso dado a conocer como la “descentralización desconcentrada” (Delgado, 2008) A pesar de estas propuestas el Ejecutivo venezolano no acompañó y por el contrario comenzó a aplicar estrategias re-concentradoras, esto es, recuperando para el nivel nacional ciertas potestades y dominios. La nueva estrategia descentralizadora implica generar políticas públicas a nivel nacional y darle participación a la ciudadanía a nivel local, de esta forma se prescinde de los gobiernos subnacionales.

Tras las elecciones del 2006 y el afianzamiento de Hugo Chávez en el poder, éste comunica que el Socialismo del Siglo XXI se basa en cinco motores constituyentes, uno de los cuales apunta expresamente al poder popular y “estaba representado por los consejos comunales que eran “instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social”. (Banko, 2008:176)

El modelo propuesto ya no refiere a descentralizar sino a acercar el poder a la población, y en parte se justifica pues “es evidente que el proyecto socialista sólo sería viable en el contexto de un sistema político altamente centralizado, en el que gobernadores y alcaldes perderían autonomía en sus acciones, o bien podrían desaparecer en el proceso de construcción de la “nueva geometría del poder” (Palabras de Briceño, a cargo de la presidencia de la subcomisión de Ordenamiento Territorial de la Asamblea Nacional, en Banko, 2008:177) La creación de los Consejos Comunales pretendía y perseguía el objetivo de profundizar la democracia ya que sería la población quien podría participar directamente en sus asuntos; no obstante esa loable intención, la experiencia señala que la sola existencia de espacios participativos no implica la efectiva participación, y por lo tanto dichos espacios podrían ser nuevamente ocupados por partidos políticos y corporaciones. “Por otra parte, los consejos comunales no podrían actuar con autonomía en la toma de decisiones por su dependencia en diversas materias, especialmente la financiera, de la Comisión Presidencial del Poder Popular.” (Banko, 2008:177)

En un intento de graficar la Nueva geometría del poder puede imaginarse una estructura piramidal, con una ancha base y con un único vértice de gobierno. “Desde este punto estratégico sería posible crear o eliminar entidades políticas, modificar la delimitación de las jurisdicciones de estados y municipios y, en fin, controlar el conjunto de relaciones políticas que habrían de entrelazarse desde la base de la pirámide hacia arriba, dentro de un orden vertical subordinado al máximo caudillo.” (Banko, 2008:177) Desde ya que la nueva geometría del poder se aleja de las nociones vinculadas a la descentralización y a los grados de autonomía, y más allá de los argumentos ideológicos que se puedan encontrar, se presentará una postura un tanto elocuente. Perseguir democratizar significa distribuir las posibilidades de decisión

“No podemos seguir picando a Venezuela en pedazos, aquí no podemos seguir aceptando o generando situaciones sobre las que se van formando caudillitos o caudillos, que pretenden ser presidenticos de republiquetas o republiquetas. Venezuela es una sola y una sola la unidad del territorio.” (Hugo Chávez 2007)

entre un territorio y entre sus habitantes; la cuestión de descentralizar asume que en las gobernancias locales aumentan las posibilidades de participación de los ciudadanos; y de ese modo cada habitante tiene mayores posibilidades de decidir sobre sus asuntos. La

experiencia venezolana mostró que la descentralización política realizada a través de otorgar recursos y cuotas de poder a los gobiernos subnacionales no implicó un acercamiento a la ciudadanía en tanto democracia, y por lo tanto, resultó ser una estrategia de reconcentración del poder. El poder pasó de estar en un único lugar central a estar en 22 gobernancias, sin embargo la ciudadanía siguió tan alejada como antes.

La legitimación de la nueva geometría del poder, como podrá entenderse, tienen bases populares y se fundamenta en que el sistema de descentralización no es beatificado, sino que por el contrario, se entiende que es perjudicial. Por lo tanto la descentralización no es leída como un fin en sí mismo sino como un medio, una herramienta. “La descentralización, indudable avance en materia política, partió de una propuesta construida desde arriba, razón por la cual no llegó a constituirse en un valor fundamental de la cultura política de la población, y menos aún en medio del descrédito de los partidos que habían gobernado el país durante varias décadas.” (Banko, 2008:180) Dicha herramienta fue sustituida en la actualidad por un nuevo centralismo aún más fuerte que el conocido, una nueva distribución dirigida desde un centro fuerte y altamente legitimado.

A modo de resumen, y de manera muy escueta, se señala aquí que Venezuela asoció el proceso de descentralización a las políticas neoliberales y por lo tanto, descentralizar implicaba fragmentar y desregularizar la sociedad en favor de las burguesías dominantes. Este discurso fomentó y legitimó la re-centralización del poder de parte del Estado Nacional, opacando el rol de los gobiernos subnacionales. La nueva estrategia encaminada confiere, al menos teóricamente, potestades a los Consejos Comunales pretendiendo con ello evitar el camino antes corrompido y la concentración del poder en los gobiernos subnacionales. Descentralizar se iguala a dividir, a fragmentar; y en un territorio fragmentado llevan ventajas los poderosos; ahora bien, la nueva propuesta no ha mostrado, aún, la superación de las falencias que le dieron origen. Si bien los Consejos Comunales, y la filiación partidaria, fomentan la participación, no todos los habitantes participan ni manifiestan interés, y junto con ello, los Consejos Comunales son dependencias administrativas del gobierno central. En este contexto la nueva distribución del poder no resulta clara en su versión ciudadana ni en su profundización de la democracia.

## II.b El caso Chile.

El proceso de descentralización chileno encuentra sus raíces en la desagregación de lo público a través de la reforma neoliberal de la década del 60 y continuado en el período 1973-1989 a cargo del régimen militar. En ese período se generaron formalmente regiones que subsisten en la actualidad como también así toda la institucionalidad que permite su funcionamiento. (Waissbluth et al, 2007)

“Elegir los Intendentes sería convertirnos en un estado federal: si cada región elige su gobierno, y este gobierno no tiene una dependencia respecto al gobierno central, este país deja de ser un estado unitario y sería muy malo, porque este país de 15 millones de habitantes es pequeño, aunque sea territorialmente largo.” (Patricio Aylwin, ex-presidente de Chile, en Waissbluth et al, 2007:5)

“Actualmente, el territorio se divide para las funciones de gobierno y administración en 15 regiones, éstas en 51 provincias, y para efectos de la administración local

las provincias se encuentran divididas en 346 comunas.” (Llancar, 2009:6) La etapa democrática implicó algunas modificaciones y profundizaciones al proceso como por ejemplo las Leyes sobre Rentas Municipales y su efecto de redistribución. De igual modo debe señalarse que las regiones chilenas mantienen diferencias sustanciales

entre ellas en lo que refiere a autonomía económica y en cuanto a generación y apropiación de riqueza. Montecinos plantea que, al igual que en gran parte del continente latinoamericano, la descentralización chilena principalmente en la etapa de los '90, se da a través de dos vectores: a) la búsqueda de eficiencia y eficacia del Estado, y b) la profundización de la democracia. Según este autor el segundo vector cobra vida llegado el nuevo milenio y principalmente a través de la instrumentación de los presupuestos participativos. (Montecinos, 2007) En tanto que las regiones descentralizadas de Chile son gobernadas por Intendentes designados a nivel central al igual que los gobernadores, puede sostenerse que el capítulo "democratización" en la descentralización chilena debe analizarse con detención.

### **Descentralización fiscal.**

Comparativamente la descentralización chilena se presenta con determinado nivel de avance en lo que respecta al nivel fiscal puesto que los Municipios y regiones cuentan con cierta autonomía de recaudación, no obstante "cabe destacar que las atribuciones y competencias fiscales que poseen los municipios siguen siendo escasas, pues casi todos los impuestos relevantes para los municipios son establecidos en el nivel central." (Waissbluth et al, 2007:6) De igual modo conviene señalar que contextualmente la descentralización chilena opera bajo un fuerte régimen de centralización. Al respecto, el trabajo señalado de Waissbluth (2007), realiza un análisis detallado de las faltantes del proceso de descentralización chileno en el cual concluyen que en materia fiscal gran parte de las decisiones siguen estando a nivel central, y que bajo el supuesto de que descentralizar implique un acercamiento de la ciudadanía a las decisiones aún queda mucho camino por andar. En consonancia con lo anterior Llancar (2009) analiza la asimetría entre las funciones de los gobiernos regionales y las atribuciones con que cuenta para cumplirlas. "Las primeras son vastas y, de hecho, lo transforman en responsable principal del desarrollo de su territorio y comunidad. Sin embargo, las atribuciones limitan en la práctica el cumplimiento de este rol." (Llancar, 2009:9) Los vínculos políticos en cuanto a planificación y desarrollo son estrictamente determinados por el eje centro-periferia, o dicho de otro modo, el gobierno central acumula un vasto sector de atribuciones que afectan a lo local. "Las grandes decisiones son ejecutadas centralmente, con consulta a las autoridades locales, pero sin responsabilidades en el desarrollo de los proyectos." (Llancar, 2009:13)

El caso de los gobiernos regionales es distinto al de gobiernos locales, principalmente al gobierno municipal. Mientras que el gobierno regional tiene dentro de

sus funciones la planificación hacia el desarrollo el gobierno municipal es un agente desconcentrado que tiene como función la prestación de bienes públicos. Al mismo tiempo los gobiernos regionales no cuentan con autonomía económica mientras que los gobiernos municipales tienen carácter de recaudador fiscal. En este esquema la descentralización fiscal chilena apunta a la eficiencia estatal en cuanto a prestación de bienes públicos y para ello ha incrementado a través de distintas reformas la autonomía fiscal de los municipios. No obstante ello “la derivación de los efectos de la descentralización sobre la eficiencia económica depende, sin embargo, de dos supuestos fundamentales:

- a. La existencia de flexibilidad fiscal a nivel local, expresada en la autonomía de las autoridades subnacionales para ajustar sus ingresos y gastos a las preferencias de la comunidad.
- b. La existencia de mecanismos de decisión individual y colectiva por parte del público, expresada ya sea en movilidad geográfica de los habitantes o en mecanismos democráticos de decisión y control del gobierno respectivo.” (Espinoza; Marcel; 1993:12)

En este sentido los municipios se conciben como territorios que operan en condiciones de competitividad; esto implica que los ciudadanos pueden elegir en qué lugar vivir en consonancia con la capacidad del territorio de satisfacer sus necesidades. El resultado de este esquema es que existan territorios ganadores y territorios perdedores. De este “la provisión de bienes públicos será tanto más eficiente cuanto mejor se adecue a la demanda —territorialmente diferenciada— de dichos bienes. (Básicamente, porque los consumidores pueden “votar con los pies”, según lo expresara Tiebout (1956), en busca del territorio que mejor responda a sus preferencias de bienes públicos, lo que introduce la competencia entre territorios (incluidos países).” (Finot, 2002:141) Para el caso chileno este esquema ha generado que gran parte de los municipios dependan casi exclusivamente de los fondos asignados desde el nivel central; municipios pertenecientes a regiones poco dinámicas, aún cuando cuenten con capacidad recaudadora, no cuentan con contribuyentes que colmen sus arcas. “Si en Chile se quiere asegurar una gestión subnacional más autónoma, es fundamental corregir estas situaciones, compatibilizando la división comunal y regional con la base económico-social necesaria para la operación eficaz de los gobiernos subnacionales.” (Espinoza; Marcel; 1993:14)

El esquema de descentralización fiscal de Chile ha sido presentado en tanto aprendizaje para el caso uruguayo, y por ese motivo la lectura puede presentarse crítica. La estructura fiscal descentralizada se presenta, en cierto modo, altamente

centralizada. Desde una visión de eficiencia del Estado los niveles de descentralización pueden presentarse adecuados; sin embargo bajo una lectura de democratización y con perspectiva territorial el caso chileno se presenta distante del ideal. El gobierno central cuenta con el manejo propositivo y planificador dejando a las instancias locales la asignación de bienes públicos. Al mismo modo la flexibilidad de la estructura genera territorios ganadores y territorios perdedores. En palabras de uno de los máximos referentes en lo que a descentralización refiere: “la cultura chilena es profundamente centralista y hay muchas y valederas razones para explicarlo y casi todas ya fueron expuestas. La cultura no se cambia mediante una ley y lo que se hace en nuestro país, para dejar a todos satisfechos, es dar un nombre, a algo, a procesos, a decisiones, a instituciones, etc., nombre que sugiere un ideal totalmente distinto de la realidad.” (Boisier, 2007:199)

### **Democracia y gobernanza de proximidad.**

El análisis de la descentralización en referencia a la profundización de la democracia y a los nuevos modelos de gobernanza para el caso chileno, siguiendo a Montecinos (2007) puede tomar forma a partir del 2000 en adelante. No obstante ello, y como se adelantó oportunamente, el eje democrático para el caso chileno merece un análisis detenido. Dejando por fuera la capacidad de democracia a través de decidir sobre planes de desarrollo se analizará el modelo de gobernanza de proximidad instrumentado a través de los presupuestos participativos. En este sentido se presentará a la democracia como la capacidad de los ciudadanos de decidir sobre la asignación de bienes públicos y de su posterior control.

Luego de la ola democratizadora en América Latina el “problema democrático” quedó instaurado, esto es, qué tipo de democracia y cómo. A nivel regional han sido muchos y variados los intentos de profundizar la democracia, no obstante ello “la democracia en América Latina enfrenta problemas como la escasa participación directa de los ciudadanos, el debilitamiento de los mecanismos de representación tradicionales en términos de su capacidad de involucrarlos, la complejidad y tecnificación del proceso de toma de decisiones, y el predominio de las concepciones elitistas y solo delegativas de la democracia.” (De la Maza Escobar, 2010:9) En el caso chileno las concepciones de participación ciudadana durante la década de los '90 resultaban poco llamativas y eran políticamente aceptadas; esto porque las estrategias de participación ciudadana no afectaban de manera alguna el modo de gobierno ni a sus instituciones. Llegado el período de gobierno de Michele Bachelet la visión sobre la participación y las nuevas formas de gobierno encuentran algunas trabas. Debe

señalarse que Bachelet propone para los chilenos llevar a delante el “Gobierno Ciudadano”, proyecto que aspiraba a profundizar la democracia y acercar el Estado a la ciudadanía. No obstante dicha propuesta, los sectores políticos reaccionaron oponiéndose<sup>71</sup> y en este contexto las propuestas de transformación del gobierno se vieron aplacadas, de hecho la Ley de participación ciudadana propuesta en el año 2004 se aprueba en febrero de 2011.

Se quiere señalar aquí que el proceso de descentralización chileno de cara a la profundización de la democracia vivió al menos tres etapas: una primera en la década del '90 en la cual el auge democratizante de América Latina promovía y legitimaba instancias de participación ciudadana consultiva; una segunda en a partir del año 2000 con el surgimiento de los presupuestos participativos; y una tercera, aún vigente, a partir del gobierno de Bachelet y de la reciente aprobación de la Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (20.500) En cualquier caso se señala que la vía democrática se une a la vía participativa, y sobre todo al tipo de participación.

En el año 2000 algunos municipios pioneros se enmarcan en la gestión de políticas de presupuesto participativo. El enclave de este diseño descansa en estrategias de mayor eficiencia de las entidades estatales, básicamente optimizar los escasos recursos municipales. Si bien en años posteriores se han desarrollado programas de presupuesto participativo a nivel regional, gran parte del desarrollo de esta política se dio a nivel de municipios. “En el caso de los municipios chilenos, la gran limitación de los presupuestos participativos es la escasa disponibilidad de recursos de inversión propia, lo que resta impacto a la participación local.” (De la Maza Escobar, 2010:153) El modelo de gobernanza de proximidad desarrollado por Montecinos (2007) en referencia a este tipo de políticas requiere de un vínculo de mediación entre Estado y sociedad civil; esto es que la deliberación de la sociedad sobre los recursos destinados a su territorio esté mediada por el Estado. En este enclave los municipios cumplen un rol de promotores y asesores del proceso de deliberación participativa.

A partir de la aprobación de la ley 20.500 la participación ciudadana, en vínculo con el Estado, encuentra un nuevo marco legal que puede modificar algunas gestiones de gobierno. Como se señaló, la participación ciudadana refiere al vínculo Estado-Sociedad Civil, y en ese encuadre se asume que la participación de la sociedad en lo público se iguala a participar en las decisiones de Estado. El Artículo 69 de la citada ley expresa que “El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus

---

<sup>71</sup> En ese mismo período el gobierno chileno debió enfrentarse a una serie de revueltas estudiantiles conocida como la rebelión de los pingüinos.

políticas, planes, programas y acciones.” La concepción de participación expuesta en la ley refiere a dos cuestiones centrales: transparencia y consulta. Los organismos estatales deberán instrumentar mecanismos de transparencia de la información logrando que esta esté al alcance de la ciudadanía. Del mismo modo deberán someter a consulta aquellas temáticas que se consideren de interés público y que amerite la consulta ciudadana, junto con ello los organismos estatales deberán generar consejos consultivos a nivel territorial. En este enclave la participación ciudadana, desde una posición de refuerzo de la democracia, establece el acceso público a la información como un paso trascendente; no obstante ello el cómo y el cuándo es jurisdicción del Estado. En este marco la gobernanza de proximidad queda a merced de las voluntades políticas puesto que no se encuentran mecanismos concretos que generen potestades a la ciudadanía.

Otro de los mecanismos de vínculo sociedad-Estado ha sido el llamado outsourcing, o externalización del vínculo. En este marco el Estado promueve la participación de la ciudadanía por fuera de las instituciones públicas. Como bien señala Castells (1998) la estrategia del outsourcing genera vínculos que traducen a las Organizaciones no Gubernamentales en Organizaciones neo-gubernamentales dado que el Estado subsidia, impulsa y propone el campo de acción de la sociedad civil organizada. En el caso chileno algunas experiencias de outsourcing se han transformado en auxilios al Estado, sociedad civil organizada que auxilia a Municipios, por ejemplo. (De la Maza Escobar, 2010) La sociedad civil organizada chilena es, en oposición a muchas de las opiniones, consistente. El número de personas que participa en alguna organización ha crecido en los últimos 30 años, “sin embargo, dicha cantidad y variedad asociativa tiene un carácter fragmentado, careciendo de lazos entre organizaciones y de instancias de agregación e intermediación hacia el Estado.” (De la Maza Escobar, 2010:177)

A modo de síntesis se señala que las estrategias de descentralización chilena, fiscal y participativa, presentan determinados vacíos que perjudican y obstaculizan el cumplimiento de los objetivos perseguidos. A nivel fiscal existen asimetrías entre funciones y atribuciones, existen niveles de gobierno no autónomos, existen ganadores y perdedores, entre otros. Para el caso de la participación no se han generado instancias y espacios de participación directa sobre planes de desarrollo rezagando las instancias de participación a espacios de consulta, control y outsourcing. “Al privilegiarse la participación local se vuelve relevante el grado y profundidad de la descentralización y los instrumentos que pone a disposición de los actores en el territorio. El sistema político chileno es altamente centralizado y el diseño

de gobernabilidad vigente en los últimos veinte años tiende a profundizar esta centralización.” (De la Maza Escobar, 2010:278)

### III. Referencias bibliográficas.

- Arocena, J; 2008; “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en Uruguay” En Cuadernos para el Desarrollo Local; Año 1; Nº 1. pp. 15-33
- Banko, C; 2008; “De la descentralización a la Nueva Geometría del Poder” Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2008, vol. 14, nº 2 (may.-ago.), pp. 167-184
- Barrán, J; 1990; “Historia de Sensibilidad en Uruguay. El Disciplinamiento.” Tomo II 1ra.Ed. Banda Oriental Mayo 1990
- Barrán; Nahum. 1986 “Batlle, Los Estancieros y el Imperio Británico.” Tomo 7 “Lucha Política y Enfrentamiento Social”. Ed. Banda Oriental Uruguay.
- Boisier, S. “Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional.” Cuadernos del ILPES 2da. Edición Chile 1987. Pág. 11-12
- Boisier, S; 2007; “Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad.” Tesis doctoral, Universidad de Alcalá.
- Bourdieu. P. 1997; “Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción” Ed. Anagrama Colección Argumentos, Barcelona España.
- Caetano, G; Rilla, J; “Historia Contemporánea del Uruguay de la Colonia al Mercosur.” Colección CLAEH Ed. Fin de Siglo, Marzo 2001- Uruguay.
- Carrión, F, et al; 1991; “Municipio y Democracia Gobiernos Locales en ciudades intermedias de América Latina.” Colección Estudios Urbanos. Ediciones Sur Chile 1991
- Calderón F; Dos Santos M. R. 1990; “Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre.” Revista Paraguaya de Sociología Año 27 Nº77 Enero abril 1990.
- Cilano Peláez, J; Córdova Jaimes, E y Chaguaceda, A; 2009; “Participación ciudadana y reforma del Estado en Venezuela: entender la política a través del ciudadano” en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año X, Nº 26, octubre.
- Cheema y Rondinelli; 1967; “Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional.” Cuadernos ILPES CEPAL Nº32 Santiago de Chile 1967.
- Delgado, J; 2008; “Reflexiones sobre la descentralización: ideas para su profundización.” ILDIS; Caracas, Venezuela.

- De la Maza Escobar, G; 2010; “Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile” Universiteit Leiden.
- Estaba, R; 2007; “Venezuela ¿Nueva geometría del poder?” Ponencia presentada en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo de las Ciudades.
- Fadda, Cori; 1990. La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana. Caracas, Venezuela. Fondo Editorial Acta Científica y Universidad Central de Venezuela.
- Filgueira, C; Midaglia, C; Petersen, J. Compiladores. 1997; “Desafíos de la Seguridad Social.” Programa Latinoamericano de Ciencias Sociales CIESU/ DSE.
- Finot, I; 2008; “Vox Localis”. 1ra Revista digital Iberoamericana Municipalista. N°022 /Dic.2008
- García Delgado D. “Hacia Un nuevo modelo de gestión local, Municipio y sociedad civil en la Argentina.” FLACSO Oficina de Publicaciones Universidad de Buenos Aires. Noviembre 1997 Bs. As
- Giddens; A; “Consecuencias de La Modernidad.” Alianza Editorial 1ra. Ed. España 1999
- Huerta, M., C. Pressaco, C. Ahumada, M. Velasco, J. Puente y J. Molina (2000). “Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala”. Bogotá: Centro Editorial Javieriano (CEJA).
- Huneus, C; 2009; “La democracia presidencial en Chile” Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: México.
- Insunza, I; 1997; “Descentralización de recursos hacia los gobiernos regionales en Chile” CEPAL, Serie Política Fiscal 100.
- Larnaga, M. E, 1999; “Descentralización y Democracia. Un debate necesario.” AECI - IMM Depto. De Descentralización Noviembre 1999
- Llancar; C; 2009; “Descentralización: La experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales” Tékhne, Revista de Estudios Politécnicos; 2009, Vol VII, n°11
- Mato. D “Producción transnacional de representaciones sociales en tiempos de globalización.” en Estudios Latinoamericanos sobre Cultura, transformaciones sociales en tiempos de Globalización D Mato compilador. CLACSO junio 2001.
- Ministerio del Interior; 2000; “Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile” Secretaría de desarrollo regional, Chile.
- Montecinos, E. (2002). “Planificación, participación y territorio: el caso del hospital de Río Bueno, Chile”. Ther, F. (comp.) *Antropología y estudios*

*regionales. De la aplicación a la acción.* Osorno: Ediciones CEDER, Universidad de Los Lagos.

- Montecinos, E; 2005; “Los estudios sobre dscentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática” Revista eure (Vol. XXXI, N° 93), pp. 77-88, Santiago de Chile, agosto 2005
- Montecinos, E; 2006; “Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el Plan de Desarrollo Comunal.” Revista de Ciencia Política / volumen 26 / N° 2 / 2006 / 191 – 208
- Montecinos, E. (2007) “Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile.” Rev. Gestión y política pública. Núm. 2. Volúmen XVI. Pp. 319 – 351
- Ochoa Henríquez, H; Córdoba Jaimes, E; Leal Ríos; G; 2000; “Participación y descentralización en Venezuela.” Convergencia, enero-abril, año 7, número 21. pp 289-318. 2000. UNAM
- PNUD; 2008; “Cuadernos de Desarrollo Humano PNUD Uruguay Informe sobre desarrollo humano en Uruguay 2008 Política, Políticas y Desarrollo Humano” Año 1 N°1 Diciembre 2008.
- Porto, A; 2008; El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino II. Nota sobre el Financiamiento de las Municipalidades y la “Tasa de Abasto” UNL; Departamento de Economía, FCE; Documento de trabajo N° 71
- Ramírez Medina, J; 2002; “Cambios Institucionales: La descentralización en Venezuela.” Espacio Abierto, Vol. 11 - No. 2 / ISSN 1315-0006; abril - junio 2002 / pp. 335-353
- Riella A; Andrioli; A.; 2004; “El poder simbólico de las gremiales ganaderas en el Uruguay.” Sociedad y Territorio. Revista Sociologías, Universidad Federal de Río Grande Del Sur. Porto Alegre Año 6 N° 11 Junio.
- Rodríguez Zerpa, A; 2009; “La reciente modificación a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público: efectos sobre el proceso descentralizador y el desarrollo local venezolano” Provincia N° 22, julio-diciembre 2009. pp. 11 -40.
- Salazar, C; Jaime, M; 2009; “Participación en organizaciones sociales en Chile ¿Una alternativa para mejorar el bienestar económico de los hogares? Estudios de Economía, Vol 36- N° 2. Diciembre 2009. Págs. 191-215.
- Tedesco J.C. 1996; “La Educación y los Nuevos Desafíos en la Formación del Ciudadano.” Revista Nueva Sociedad. N° 146.

- Touraine, A; 2004; . “¿Podremos Vivir Juntos?” Fondo de Cultura Económica Buenos Aires Argentina.
- Veiga; D; 2003; en Territorio Sociedad y Región. “Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local.” C. Acuña; A. Riella (compiladores) Depto. de Sociología F.C.S 2003 Pág.65
- Veneziano, A. 2004; “Descentralización, Desarrollo regional y Desafíos Legislativos” Compilador J. Romero UDELAR. UER- RN 2004
- Weissbluth, M; Leyton; C; Inostroza; J; 2007; “La descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente.” Revista CLAD Reforma y democracia; N° 037. Caracas.

## X. De espaldas.

### Las lecciones no aprendidas de la experiencia internacional.

Alejandra Andrioli  
Maximiliano Piedracueva.

#### I. Introducción.

En los capítulos VIII y IX se presentaron tres experiencias latinoamericanas sobre descentralización: Argentina, Venezuela y Chile. Si bien cada una de ellas cuenta con elementos particulares se realiza en este capítulo una lectura general en cuanto a los éxitos y fracasos de las mismas; se debe tener en cuenta que la historia de cada uno de los procesos latinoamericanos de descentralización marcan determinadas características de la actualidad y de su futuro; no obstante ello se entiende que la mirada externa o hacia fuera son un insumo insustituible para el desarrollo del proceso uruguayo.

Si bien en este trabajo se ha dicho que la descentralización como proceso no es buena per se, se sostiene que de cara a procesos de desarrollo a nivel territorial y dadas las complejidades de los Estados centrales de identificar demandas, el acercar a la ciudadanía a espacios de decisión puede resultar una herramienta provechosa. Tal como se ha presentado en capítulos anteriores existen, aún en sus diferencias, problemas endémicos a la relación Estado-Sociedad Civil; y de igual modo existen problemas endémicos a la relación Estado-Estado. Temas como traspaso de recursos, profundización de la democracia, participación ciudadana, entre otros, son cuestiones

vigentes en los nuevos y en los antiguos procesos nacionales de relacionamiento entre el Estado y su territorio. De modo

	Uruguay	Chile	Venezuela	Argentina
Extensión en km <sup>2</sup>	175.020	756.096	916.445	2.791.810
Población total	3.384.845	15.579.000	25.093.000	37.928.000
Cantidad de Municipios	89	335	282	1930
Cobertura en territorio nacional.	Parcial	Total	Total	Total

analítico se procede en este capítulo a señalar tres aspectos claves en un proceso de descentralización en base a tres experiencias latinoamericanas; estos son: fragmentación del poder; traspaso de recursos y construcción democrática en base a la participación ciudadana.

Por cuestiones de relatoría se señalarán algunos aspectos conceptuales y siguiendo un determinado orden, entendiendo de esa manera facilitar su abordaje. “Descentralizar” requiere, según se ha expuesto, determinadas capacidades a nivel territorial y determinadas voluntades a nivel gubernamental. En este sentido se entiende que de cara a un proceso de descentralización deben contemplarse en primer lugar la distribución del poder ya existente en los territorios y al mismo tiempo el tejido social. Debe leerse en estas palabras que el tejido social pensado desde lógicas de redes, de acumulación de capital social, de cara a un proceso de descentralización, deben augurar determinados niveles de equidad en la distribución del poder. Una sociedad pasiva y fragmentada difícilmente logre, a partir de la llegada de nuevas cuotas de poder, conformarse en una sociedad con equidad. En este sentido la descentralización debe preparar el terreno; esto es, asegurarse determinados niveles de organización, de acumulación de capital social, de participación ciudadana, previo el otorgamiento de nuevas potestades y responsabilidades.

En el primer apartado se abordará la cuestión referida a la descentralización en tanto traspaso de recursos económicos y en cuanto a potestades fiscales de los gobiernos subnacionales; en una segunda parte se aborda la cuestión vinculada a la fragmentación del poder en oposición a una distribución equitativa; en tercer y último lugar se hará mención a lo referido a participación ciudadana, construcción democrática y modelos de gobernanza.

## **II. Recursos, atribuciones y funciones.**

“Si la “centralización” fue un fenómeno político, social, cultural y territorial la “descentralización” exige un movimiento político, social cultural y territorial de ruptura con la “centralización”. Si la “centralización” es un proceso de arrastre, de larga duración y de carácter acumulativo su ruptura impone un momento de inflexión. Tal momento o coyuntura deberá ser necesariamente la toma de conciencia de la centralización como problema que limita o entorpece el desarrollo” (Boisier, 1987:11)

Entender la descentralización como distribución del poder refiere en gran medida al concepto de poder más que al de distribución. En este trabajo se ha señalado que la distribución del poder desde un Estado central y hacia una periferia requiere, al mismo tiempo, esclarecer cuál es la periferia. De este modo muchos analistas y políticos diferirán en torno a estos conceptos: qué descentralizar, qué desconcentrar, cuáles son los recursos, a quiénes se debe llegar, entre otros. En los casos analizados,

incluyendo el uruguayo, el qué se debe descentralizar hace referencia de manera más o menos homogénea a la desconcentración de servicios, a la desconcentración en la prestación de bienes públicos, y al *empoderamiento* de los gobiernos subnacionales. En el caso argentino, chileno y venezolano se suma el hecho de la descentralización fiscal, inexistente en el caso uruguayo a excepción de tres localidades.<sup>72</sup> De igual modo ha podido observarse que el grado de descentralización fiscal, que puede ser entendido como uno de los ejes más cercanos a una descentralización, es débil y complejo en los países seleccionados. Conjuntamente con el grado de desconcentración de servicios y con la descentralización fiscal debe atenderse a las competencias y atribuciones con que cuentan los distintos gobiernos subnacionales a nivel municipal. “Para que la descentralización fiscal funcione adecuadamente es necesario que se cumplan ciertos requisitos que se resumen en el “principio de correspondencia” (“the matching principle”, Bird, 2001).

El principio de correspondencia tiene tres dimensiones:

- (a) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos;
- (b) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar;
- (c) que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política.” (Porto, 2008:2)

Las múltiples variantes en cuanto a recaudación y gasto que pueden darse sobre un territorio nacional generan un abanico de consecuencias extremadamente extenso que no son del caso de detallar; de igual modo se pretenden señalar algunos aspectos encontrados en las experiencias analizadas. Los tres casos presentados difieren notoriamente en cuanto a la reglamentación vigente y en cuanto a la estipulación y puesta en práctica. El caso chileno y el caso argentino coinciden en cuanto a ciertas libertades o grados de libertad con que cuentan los municipios; en el otro extremo se encuentra el caso venezolano y el caso uruguayo los cuales, por distintas razones, constriñen las libertades fiscales a nivel municipal. En este esquema entonces se relatarán cuestiones referentes al caso analizado –chileno- y a su experiencias en materia fiscal.

Como se expresó con anterioridad el estado chileno se encuentra fiscalmente descentralizado y opera bajo un régimen de competitividad territorial. En ese esquema gran parte de los municipios y regiones dependen directamente de los recursos brindados desde el estado central dada la fragilidad socioeconómica de sus territorios, esto es que si bien tienen autonomía fiscal no cuentan con la suficiente

---

<sup>72</sup> Aunque la autonomía de recaudación no es real.

cantidad de contribuyentes. En un segundo lugar se ha señalado que las atribuciones y funciones de los municipios difieren; esto es que el municipio cuenta con determinadas responsabilidades no obstante no cuenta con las capacidades de desarrollarlas; bajo este esquema el Estado central debe elaborar estrategias de emparejamiento y salvataje. El supuesto de la competitividad territorial rompe con la noción de equidad como construcción. Un territorio nacional expuesto a la libre competitividad territorial solamente augura que algunos territorios se opondrán ante otros. Este hecho puede encontrar explicación bajo el supuesto de que no todos los territorios cuentan con las mismas capacidades ni con los mismos recursos, y por lo tanto la decisión de un Estado central en descentralizar fiscalmente bajo una óptica de competitividad no hace más que sentenciar a aquellos territorios que cuentan con recursos suficientes. Hete aquí la recuperación de la discusión clásica entre igualdad y libertad desarrollada a finales del S. XIX con su correspondiente reflexión sobre el rol del Estado en los procesos sociales. La óptica de competitividad territorial designa que exista un libre juego entre los distintos territorios; esto es que cada municipio deberá establecer determinados incentivos para acumular contribuyentes. El resultado de territorios ganadores y perdedores obliga al Estado Central a inmiscuirse en el libre juego aportando, desde las arcas centrales, recursos hacia los municipios *perdedores*. En este esquema la política fiscal central debe intervenir en la política fiscal municipal y por lo tanto, la política fiscal municipal cuenta con certeza de externalidades, esto es que las decisiones fiscales del gobierno central en pos de recaudar recursos hacia los municipios perdedores afectará la recaudación de los municipios, incluso y sobre todo, aquellos más competitivos.

Puede rescatarse entonces, que si bien la descentralización fiscal es un elemento central en la redistribución del poder, debe tenerse en cuenta que los territorios no cuentan con las mismas capacidades y que por lo tanto, es un error atribuir iguales obligaciones a distintas capacidades. En este contexto se confirma que la primacía de la *igualdad* se opone a la *equidad*, y por lo tanto si se persiguen fines de una distribución equitativa del poder y de una profundización democrática, la descentralización fiscal debe, en última instancia, contar con cierto grado de regulación central.

### **III. Fragmentación del poder.**

Otro de los factores claves en un proceso como el aquí señalado refiere al objetivo de redistribuir el poder de manera equitativa en tanto relación social. Aún en territorios en los que no se descentralizan los recursos económicos y fiscales, se pretende redistribuir el poder entre los distintos actores locales. Desde una óptica de

que la descentralización a nivel territorial incluye a actores políticos, sociales y económicos debe reflexionarse sobre los niveles pre-existentes de relaciones sociales que habilitan a que unos agentes cuenten con mayores posibilidades de influir sobre otros. Depositar “poder” sobre determinado territorio bajo el supuesto de que el mismo tiene la capacidad de administrarlo con equidad y justicia rompe con dos supuestos básicos. En un primer lugar acepta que el poder es un bien y que puede ser acumulado y transferido; y en un segundo lugar que el entramado social cuenta naturalmente con capacidades de generar ámbitos de equidad. Contrariamente a ello en este trabajo se propone que el poder es una construcción y sobre todo una relación social por lo que no puede ser acumulado y por sobre todo no puede ser transferido ni jurídica ni económicamente. Al mismo tiempo se entiende que los territorios ya cuentan con determinadas estructuras de poder que resultan ser, en definitiva, estructuras sociales desiguales e inequitativas. Depositar nuevos recursos en determinado territorio, sin prever el entramado social existente, puede llevar al reforzamiento de los poderosos. El caso venezolano puede servirse como ejemplificador en este sentido. Se señaló en el capítulo anterior que el gobierno venezolano identificó una debilidad fundamental en su esquema de descentralización: el poder se reconcentraba en los espacios subnacionales y no llegaba a la sociedad civil. De este modo la Nueva Geometría del Poder estipula un cambio drástico superponiendo al estado Central sobre los subnacionales y al mismo tiempo priorizando el rol de la sociedad civil frente a los gobiernos municipales. El hecho concreto diagnosticado es que los gobiernos municipales, y por sobre todo los alcaldes, concentraban gran parte del poder descentralizado desde el gobierno central y de ese modo el mapa político venezolano era pluralista más o democrático y descentralizado.

En otro sentido existen estudios empíricos sobre municipalidades en Argentina, que analizan la “utilización del aparato municipal para la acumulación de fuerzas de los partidos políticos en búsqueda de votos, para prebendas particularistas”. “Se procesa de esta forma un proceso de exclusión de los actores cuyas demandas no son funcionales para la competencia interpartidaria y tiene como resultado una menor capacidad de los actores sociales para la acción colectiva sumiéndolas en acciones localizadas y pasajeras. (Carrión, 1991:135) Si analizamos los procesos descentralizadores de algunos países de América Latina en especial los de Chile y Venezuela con la reciente conformación de Municipios en el Uruguay y a la luz de resultados de la presente investigación lo primero que destacamos es que en todos los casos la “institucionalidad” precede a la conformación de actores locales con sentido o imbuidos de un sentido descentralizador. Esto significa que actos políticos, jurídicos

deliberados para crear descentralización preceden a elementos de tipo sociológicos, como el entramado social y las identidades socio- territoriales. Más bien pesan adscripciones de política partidaria que el sentido de pertenecía, identificación e identidades locales. Como se señala en este trabajo el proceso de descentralización va a depender de las capacidades socioculturales, de un entramado social preexistente para viabilizar la conformación de “territorios con personalidad”.

#### **IV. ¿Construcción democrática o legitimación política?**

En congruencia con el plante anterior llama la atención a nivel continental las dificultades de descentralizar como instrumento de profundización democrática. Cada uno de los países analizados a utilizado distintos instrumentos políticos y estrategias de modo de acercar el poder a al ciudadanía, principalmente a través de la participación de ésta en espacios de decisión pública. Si bien en el último tiempo se han comenzado a implementar estrategias del tipo de gobernanza, la participación ciudadana refiere directamente a la participación de la ciudadanía en las decisiones del Estado. Desde esta óptica uno de los instrumentos más desarrollados es el presupuesto participativo; y sobre él, existen distintas experiencias y distintas lecturas de sus logros según la óptica teórica e ideológica. Según lo expuesto por Robin et al. para el caso de Rosario el PP se ha convertido en una herramienta exitosa y base de experiencia para otros espacios municipales e incluso para espacios provinciales. Debe señalarse que, a diferencia de otras experiencias, el PP rosarino se inscribe en una política descentralizadora que abarca todo el municipio, y que sobre todo, es impulsada por el gobierno municipal. En este caso la experiencia de construcción democrática se basa en los pilares de la gobernanza por lo que la ciudadanía organizada y no organizada, las empresas y el estado confluyen o intentan confluir en la determinación del modelo de desarrollo. El hecho de que sea el gobierno municipal quien lleve adelante este proceso no es menor.

La revisión del caso chileno en cuanto a construcción democrática con base en la participación ciudadana dio cuenta de que el esquema nacional de descentralización afectaba a las autonomías locales. Los emprendimientos municipales o regionales de acercamiento a la ciudadanía se encontraban con trabas presupuestales, sobre todo en aquellos municipios que dependían de los recursos del gobierno central; no podían democratizar su presupuesto dado que difícilmente contaban con uno. Por otra parte las modalidades de participación ciudadana referían a cuestiones básicamente consultivas y no tanto propositivas ya que la planificación de programas y políticas estaba altamente concentrada en el gobierno nacional. Al igual que en el caso venezolano, gran parte de la participación era cooptativa ya que estaba fuertemente

influencia por los cuerpos políticos y dirigentes, y en ese sentido, la participación ciudadana se da más en términos de legitimación de las acciones políticas que como acción organizada propositiva de la sociedad civil. De este modo la democratización, construcción democrática o profundización democrática es un camino alejado.

De cara al proceso uruguayo, el cual ya cuenta con algunas experiencias de participación ciudadana, debe señalarse la importancia de la coherencia entre la estructura de poder y ordenamiento del Estado a nivel central y las potestades de los gobiernos municipales. Sin discutir cuál es el mejor tipo de participación y cuáles son las determinantes de la participación, se pretende señalar que aún en casos de que la sociedad cuente con fuertes lazos y que cuente con una alta propensión a participar, si no se establecen mecanismos de transferencia de recursos y si no se generan espacios de proposición, la participación ciudadana se vuelve estéril. Se quiere decir aquí que la participación ciudadana no pasa por programas participativos ni por políticas participativas sino por estructuras estatales participativas.

## **V. Un camino con retorno.**

En última instancia se quiere poner el énfasis en dos cuestiones centrales que en algunos casos son discutidas y en otros obviadas: el camino de la reforma del Estado y su temporalidad. En muchos casos, dentro de ellos el uruguayo, se mantiene una concepción de Estado como referente abstracto de legalidad y de condición; esto es que cualquier medida tomada desde espacios públicos se ampara bajo el lema de que es legítimo dado el sistema de representatividad. De hecho la generación de municipios en Uruguay fue cuestionada desde algunos sectores y parte de su legislación fue acusada de inconstitucional; no obstante la ley se promulgó, los municipios se crearon y en la actualidad se interpreta como una realidad dada e incuestionable. Los acuerdos que legitiman al Estado, y tal como lo ha mostrado la historia de la humanidad, no son permanentes; basta que una parte de la sociedad pretenda modificar al Estado para comenzar un nuevo camino. En este sentido se intenta señalar que las reformas constitucionales del Estado, realizadas de hecho y derecho, dan cuenta de la volatilidad de los acuerdos y que al mismo tiempo deben reconocerse así mismas como también volátiles. En el caso concreto de la reforma del Estado uruguayo con elementos de descentralización debe tenerse en claro que todo lo realizado puede ser también reformado, y por lo tanto, la generación de institucionalidad legitimada legal y jurídicamente, puede reformularse con un nuevo acuerdo y con nuevas normas y elementos jurídicos.

La descentralización es una herramienta que persigue determinados objetivos y que para ello se sirve de determinados medios; este esquema no debe perderse de

vista bajo el supuesto de que la institucionalidad ya ha sido creada y los errores pueden ser corregidos sin importar el período ni el transcurso del tiempo. El caso venezolano debe alentar a los uruguayos a enfatizar sobre el control y la profundización de la descentralización, pues como se ha mostrado la mala experiencia venezolana condenó el modelo descentralizador y rompió con una institucionalidad de varias décadas. Si bien el proceso de descentralización es un proyecto a largo plazo no debe sobreestimarse el factor temporal; las experiencias marcan la cotidianidad de las personas, y el actual proceso de descentralización en el Uruguay ha comenzado a generar un determinado imaginario sobre qué significa descentralizar, qué implica, a qué faculta y a qué obliga. Por lo expuesto en este trabajo el imaginario sobre la descentralización se mueve en el eje desinterés-frustración, y en base a ello se encuentra pertinente la inmediata atención a un proceso ya comenzado pero que como puede observarse levantando la mirada, es un camino que tiene retorno.

## **VI. Referencias bibliográficas.**

- Arocena, J; 2008; “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en Uruguay” En Cuadernos para el Desarrollo Local; Año 1; Nº 1. pp. 15-33
- Banko, C; 2008; “De la descentralización a la Nueva Geometría del Poder” Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, 2008, vol. 14, nº 2 (may.-ago.), pp. 167-184
- Barrán, J; 1990; “Historia de Sensibilidad en Uruguay. El Disciplinamiento.” Tomo II 1ra.Ed. Banda Oriental Mayo 1990
- Barrán; Nahum. 1986 “Batlle, Los Estancieros y el Imperio Británico.” Tomo 7 “Lucha Política y Enfrentamiento Social”. Ed. Banda Oriental Uruguay.
- Boisier, S. “Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional.” Cuadernos del ILPES 2da. Edición Chile 1987. Pág. 11-12
- Boisier, S; 2007; “Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad.” Tesis doctoral, Universidad de Alcalá.
- Bourdieu. P. 1997; “Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción” Ed. Anagrama Colección Argumentos, Barcelona España.
- Caetano, G; Rilla, J; “Historia Contemporánea del Uruguay de la Colonia al Mercosur.” Colección CLAEH Ed. Fin de Siglo, Marzo 2001- Uruguay.
- Carrión, F, et al; 1991; “Municipio y Democracia Gobiernos Locales en ciudades intermedias de América Latina.” Colección Estudios Urbanos. Ediciones Sur Chile 1991

- Calderón F; Dos Santos M. R. 1990; "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre." Revista Paraguaya de Sociología Año 27 N°77 Enero abril 1990.
- Cilano Peláez, J; Córdova Jaimes, E y Chaguaceda, A; 2009; "Participación ciudadana y reforma del Estado en Venezuela: entender la política a través del ciudadano" en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año X, N° 26, octubre.
- Cheema y Rondinelli; 1967; "Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional." Cuadernos ILPES CEPAL N°32 Santiago de Chile 1967.
- Delgado, J; 2008; "Reflexiones sobre la descentralización: ideas para su profundización." ILDIS; Caracas, Venezuela.
- De la Maza Escobar, G; 2010; "Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile" Universiteit Leiden.
- Estaba, R; 2007; "Venezuela ¿Nueva geometría del poder?" Ponencia presentada en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo de las Ciudades.
- Fadda, Cori; 1990. La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana. Caracas, Venezuela. Fondo Editorial Acta Científica y Universidad Central de Venezuela.
- Filgueira, C; Midaglia, C; Petersen, J. Compiladores. 1997; "Desafíos de la Seguridad Social." Programa Latinoamericano de Ciencias Sociales CIESU/ DSE.
- Finot, I; 2008; "Vox Localis". 1ra Revista digital Iberoamericana Municipalista. N°022 /Dic.2008
- García Delgado D. "Hacia Un nuevo modelo de gestión local, Municipio y sociedad civil en la Argentina." FLACSO Oficina de Publicaciones Universidad de Buenos Aires. Noviembre 1997 Bs. As
- Giddens; A; "Consecuencias de La Modernidad." Alianza Editorial 1ra. Ed. España 1999
- Huerta, M., C. Pressaco, C. Ahumada, M. Velasco, J. Puente y J. Molina (2000). "Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala". Bogotá: Centro Editorial Javieriano (CEJA).
- Huneus, C; 2009; "La democracia presidencial en Chile" Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: México.
- Insunza, I; 1997; "Descentralización de recursos hacia los gobiernos regionales en Chile" CEPAL, Serie Política Fiscal 100.
- Larnaga, M. E, 1999; "Descentralización y Democracia. Un debate necesario." AECI - IMM Depto. De Descentralización Noviembre 1999

- Llancar; C; 2009; “Descentralización: La experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales” *Tékhne*, Revista de Estudios Politécnicos; 2009, Vol VII, nº11
- Mato. D “Producción transnacional de representaciones sociales en tiempos de globalización.” en *Estudios Latinoamericanos sobre Cultura, transformaciones sociales en tiempos de Globalización* D Mato compilador. CLACSO junio 2001.
- Ministerio del Interior; 2000; “Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile” Secretaría de desarrollo regional, Chile.
- Montecinos, E. (2002). “Planificación, participación y territorio: el caso del hospital de Río Bueno, Chile”. Ther, F. (comp.) *Antropología y estudios regionales. De la aplicación a la acción*. Osorno: Ediciones CEDER, Universidad de Los Lagos.
- Montecinos, E; 2005; “Los estudios sobre dscentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática” *Revista eure* (Vol. XXXI, Nº 93), pp. 77-88, Santiago de Chile, agosto 2005
- Montecinos, E; 2006; “Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el Plan de Desarrollo Comunal.” *Revista de Ciencia Política / volumen 26 / Nº 2 / 2006 / 191 – 208*
- Montecinos, E. (2007) “Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile.” *Rev. Gestión y política pública*. Núm. 2. Volúmen XVI. Pp. 319 – 351
- Ochoa Henríquez, H; Córdoba Jaimes, E; Leal Ríos; G; 2000; “Participación y descentralización en Venezuela.” *Convergencia*, enero-abril, año 7, número 21. pp 289-318. 2000. UNAM
- PNUD; 2008; “Cuadernos de Desarrollo Humano PNUD Uruguay Informe sobre desarrollo humano en Uruguay 2008 Política, Políticas y Desarrollo Humano” Año 1 Nº1 Diciembre 2008.
- Porto, A; 2008; *El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino II*. Nota sobre el Financiamiento de las Municipalidades y la “Tasa de Abasto” UNL; Departamento de Economía, FCE; Documento de trabajo Nº 71
- Ramírez Medina, J; 2002; “Cambios Institucionales: La descentralización en Venezuela.” *Espacio Abierto*, Vol. 11 - No. 2 / ISSN 1315-0006; abril - junio 2002 / pp. 335-353
- Riella A; Andrioli; A.; 2004; “El poder simbólico de las gremiales ganaderas en el Uruguay.” *Sociedad y Territorio*. Revista Sociologías, Universidad Federal de Río Grande Del Sur. Porto Alegre Año 6 Nº 11 Junio.

- Rodríguez Zerpa, A; 2009; “La reciente modificación a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público: efectos sobre el proceso descentralizador y el desarrollo local venezolano” Provincia N° 22, julio-diciembre 2009. pp. 11 -40.
- Salazar, C; Jaime, M; 2009; “Participación en organizaciones sociales en Chile ¿Una alternativa para mejorar el bienestar económico de los hogares? Estudios de Economía, Vol 36- N° 2. Diciembre 2009. Págs. 191-215.
- Tedesco J.C. 1996; “La Educación y los Nuevos Desafíos en la Formación del Ciudadano.” Revista Nueva Sociedad. N° 146.
- Touraine, A; 2004; . “¿Podremos Vivir Juntos?” Fondo de Cultura Económica Buenos Aires Argentina.
- Veiga; D; 2003; en Territorio Sociedad y Región. “Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local.” C. Acuña; A. Riella (compiladores) Depto. de Sociología F.C.S 2003 Pág.65
- Veneziano, A. 2004; “Descentralización, Desarrollo regional y Desafíos Legislativos” Compilador J. Romero UDELAR. UER- RN 2004
- Waissbluth, M; Leyton; C; Inostroza; J; 2007; “La descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente.” Revista CLAD Reforma y democracia; N° 037. Caracas.

## **XI. Algunas reflexiones hacia delante.**

“La descentralización y la centralización son dos principios organizativos que nos describen la relación – la distribución del poder - entre un centro y una periferia en cualquier institución, u organización política, económica y social. Si no partimos de una visión doctrinaria de ninguno de los dos principios, más bien se trata de encontrar un punto de equilibrio necesario entre ambos atendiendo a la realidad socio – histórica, al sistema y cultura política y a la existencia de un entramado de actores socioeconómicos y políticos que le den sustento a cada uno de esos principios”. (Veneziano, 2004:22) La Descentralización en esencia y concreciones nace en arenas movedizas. Es importante destacar particularidades de la Descentralización en Uruguay; primero porque los actores a los cuáles interpele este proceso se constituirán en función de rezagos de una matriz societal estadocéntrica en descomposición, junto con la explosión de las subjetividades producto de una nueva sociedad en curso. Segundo porque, bajo este supuesto entendemos el arraigo de los uruguayos a los valores culturales de la matriz anterior. En el Informe de Desarrollo Humano 2008 de PNUD se señala en relación a la opinión de los uruguayos sobre el rol del Estado: “el estatismo uruguayo – es decir el aprecio por una intervención importante del Estado en la vida económica sigue siendo distintiva - y es sin duda una herencia de la cultura batllista recogida por la cultura de izquierda - las visiones son más estatistas hacia la izquierda del espectro ideológico. Se inclinan por una fuerte participación estatal en la economía y porque en sus manos este la mayoría de de las actividades estratégicas y esto abarca a todos los grupos de la población. (PNUD, 2008: 52) Particularidad uruguaya, en la que permanecen sentidos anclados en una matriz de Estado – nacional, en una herencia cultural.

Como señala Iván Finot “descentralizar es una forma de organizarse en función de determinados objetivos que en algún momento se plantea un país, no es un fin en sí mismo. Por otro lado, no hay una sola forma de organizarse descentralizadamente, esto es algo que tiene que ver con la historia y la cultura de los pueblos”. (Finot, 2008) Desde que aparece la descentralización como condición de Reformas sustentadas en el retraimiento de las funciones clásicas del Estado; en donde las prescripciones de las agencias internacionales decretan el fin de los Estados “leviathanes”; los estados en América Latina se impusieron a sí mismos su propio achicamiento. Señala García Delgado “que se atraviesa una especie de “destrucción creativa”, de reestructura, porque al mismo tiempo que se diluyen representaciones, van apareciendo otros componentes que toman su lugar: dolarización; reconstrucción de la polis, códigos supranacionales”. (García Delgado, 1997) agregamos lo local, lo regional y la

descentralización como condición de nuevos modelos de desarrollo. La “salida” del proyecto de construcción estado – nación, significó una etapa de “de-construcción cultural de la centralización”; los códigos de la modernización se sustituyen por códigos de la globalización, nuevos modelos espacio- temporales, pero en sociedades desiguales y fragmentadas; con rezagos y asimetrías, yuxtaposición que convive con menos Estado y más mercado.

A las exigencias que plantea un nuevo modelo de desarrollo y la necesaria articulación de lo global y lo regional con los espacios sociales locales, se enfatiza la sustantividad de las capacidades endógenas y especialmente en las formas como los actores locales resemantizan estas articulaciones. Conjuntamente con la “erosión de la polis de la modernidad”, aparecen las instancias subnacionales regionales/locales como enclaves propicios para la gestión de los procesos de desarrollo; en la construcción de símbolos y de representaciones sobre la base de una de identificación socio – espacial; de “democracias de proximidad; de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y del reforzamiento de las identidades colectivas integradoras”. (García Delgado, 1997) “La descentralización sólo tendría sentido si se encuentra con comunidades organizadas que se hacen co- responsables del desarrollo de su entorno”.(Montecinos, 2005) Y en este sentido, los Gobiernos Municipales de los Departamentos, comienzan a tener un rol más protagónico, para responder a las problemáticas que se plantean a nivel tanto local como regional.

El escenario actual es que nos encontramos en un contexto de “reconstrucciones.” Hoy frente a los cambios que ya supuso la Reforma Constitucional del '97 entre los cuáles obliga al estado a descentralizarse; reconoce constitucionalmente al Congreso de Intendentes; crea un organismo específico para la descentralización dentro de la OPP, nos encontramos con la nueva Ley de Descentralización y Participación ciudadana en nuestro país. Se considera significativo indagar en las relaciones entre los nuevos formatos institucionales que suponen los Municipios y los sedimentos culturales de tradición centralizada en la materialización de este nuevo proceso de descentralización.

Hemos señalado la necesidad de deconstrucciones para efectivizar la descentralización, enfatizando, que uno de los obstáculos es la sedimentación cultural centralista fuertemente arraigada en el caso uruguayo. Sumado a la polisemia conceptual que estipula el propio proceso de descentralización que imprime características que la definen como compleja desde el punto de vista instrumental, imprecisa, ambigua, se reconoce discursivamente sus enormes bondades pero también sus contrastes y contradicciones; la ausencia de actores constructores e impulsores del proceso así como también sus indelebles y débiles bases culturales se

constituyen en barreras para su materialización. Por último señalar las características del Uruguay desde el punto de vista de las enormes disparidades entre Montevideo y el Interior.<sup>73</sup>

Este trabajo busca conformar nuevos instrumentos cognitivos que permitan aportes para conocer los desafíos que ante la conformación de los municipios se presentan. Entre ellos destacamos: la relación desarrollo local/regional y descentralización que requieren el traspaso de poder desde el estado central, hacia instancias menores departamentales municipales, como condición para fortalecer efectivamente los mecanismos locales de representación y gestión política; fortalecimiento de los canales de participación; empoderamiento en la toma de decisiones; reforzamiento de ciudadanía y democracia; mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública. La importancia de analizar el comportamiento electoral de la población frente a los municipios, considerando que se juegan componentes de “legitimidad” que actuarán en futuro como elemento intrínseco del propio proceso; así como reconstruir a través de los propios actores que se “encontraron” ante un proceso caracterizado por su rapidez, por la insuficiencia de debates previos, por problemas comunicacionales que causaron disonancias en el entendimiento de la ley; las dificultades partidarias en la “cooptación” de los candidatos a Alcaldes y Concejales; y el escaso énfasis en temas de competencias para la administración de bienes públicos y de profesionalización de los cuadros políticos que debían asumir los nuevos cargos.

En todo momento intentamos desarrollar una visión “realista” de la descentralización en oposición a visiones “idealizadas”, reflexionando a partir de nuevos enfoques que han centrado los análisis en los obstáculos y “consecuencias no deseadas” Sobre todo enmarcando este proceso mirando que sucede en América Latina.

Según se ha señalado en este escrito, el proceso actual de descentralización uruguayo está en el tintero; esto es, aún no ha comenzado. La generación de la institucionalidad es, sin lugar a dudas, un paso fundamental en un proceso de distribución territorial del poder, no obstante la institucionalidad generada aún permanece en los papeles ya que los actores sociales a nivel territorial y fundamentalmente la ciudadanía no interpretan un cambio sustancial en su vínculo con la democracia, y por lo tanto con sus posibilidades de gestar condiciones propias de desarrollo. Puesto que, como se señaló a partir del caso venezolano, la

---

<sup>73</sup> Estudios de D. Veiga demuestran las diferencias existentes en cuánto a vulnerabilidad entre las diversas regiones del Uruguay; la “brecha tecnológica” entre Montevideo y el resto de las regiones. El Índice de Desarrollo Humano es también diferencial entre la región sur (Montevideo, Maldonado, Colonia) del resto de las regiones analizadas.

descentralización es un camino con retorno, es el objetivo de este trabajo y el espíritu de este equipo, señalar algunas cuestiones centrales hacia el futuro.

En términos generales se señala que la descentralización depone en partes iguales de aspectos materiales y simbólicos, y del mismo modo depende en partes iguales del centro y de la periferia. En este sentido deben atenderse cuestiones referentes al gobierno nacional y a los gobiernos departamentales con el mismo énfasis que debe atenderse a los nuevos gobiernos locales. La capacidad de gobierno local depende de los grados de libertad otorgados desde instancias centrales, y la realidad uruguaya ha mostrado falencias en este sentido. En segundo lugar se estima como necesaria la formación en ciudadanía y sentido político de los actores locales. De modo que el traspaso de poder no es lineal y que es un proceso complejo, los actores locales deben contar con la capacidad de reclamar aquello que les compete, y que en la actualidad establece el marco legal. Ahora bien, esta capacidad de reclamo y conquista descende en última instancia del compromiso de los actores locales con el proceso. Políticos, organizaciones sociales, empresas y ciudadanía son claves esenciales en el éxito de este proceso, y en ese enclave, la dimensión simbólica de este proceso de descentralización tiene un largo camino por recorrer. Algunos aspectos materiales han sido creados, otros (recursos) están aún en el tintero; no obstante ello el camino hacia una descentralización puede gestarse si existen imaginarios que la interpretan como posible. El descreimiento de la ciudadanía, la frustración de los gobernantes, el desinterés de los gobiernos centrales; son aspectos que dificultan la generación de capacidades locales de cara a un proceso efectivo de reclamo y conquista de derechos, en el papel, ya otorgados.

En síntesis, el camino a la descentralización iniciado preocupa; preocupa a los concejales, a los y las alcaldes/as, a la ciudadanía. La preocupación puede transformarse en descreimiento, en apatía y en frustración. El intercambio entre gobernantes locales, el intercambio con la ciudadanía, con instituciones académicas, entre otros, sólo tiene sentido si sus propuestas encuentran cabida en un sistema aún centralizado. La gradualidad del proceso debe entenderse de manera distinta, el proceso no madura autónomamente. La escasa formación política, de gobierno, de recursos, de interés, han dejado de lado aspectos de discusión como la posibilidad de profundizar la democracia, de generar una gobernanza; aspectos centrales en un proceso de descentralización. Hoy es aún necesario explicar qué es descentralizar, qué es un municipio, y cómo debe este trabajar; en ese contexto las discusiones teóricas caen en la simplicidad. ¿En qué modo puede reflexionarse sobre el alcance de una gobernabilidad democrática con gobernantes que no tienen la posibilidad de gobernar? ¿En qué sentido se plantea una discusión sobre participación ciudadana en

gobiernos que presentan baja legitimidad, o por otro lado, en gobiernos que no cuentan con recursos? ¿De qué manera se profundiza la democracia?

## **XII. Equipo**

- Alejandra Andrioli es Socióloga egresada de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR; Magíster y aspirante al Doctorado en Sociología de la Universidad de la Republica. Es docente grado 3 de la FCS en régimen de dedicación total.
- Paula Florit es Socióloga egresada de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, aspirante a Magister en Sociología de la Universidad de la República. Cursa actualmente el Diploma en Género y Políticas Públicas de la FCS-Udelar; y el Doctorado en Estudios Sociales Agrarios de la Universidad Nacional de Córdoba. Es Docente grado 2 de la FCS y FHUCE.
- Maximiliano Piedracueva es Licenciado en Ciencias Sociales egresado de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Actualmente cursa la Maestría en Ciencias Agrarias con opción en Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía de la UdelaR. Es docente grado 1 en FCS y FHUCE.
- Pierina Rapetti es Licenciada en Ciencias Sociales egresada de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Actualmente cursa la Maestría en Sociología en FCS-UdelaR.
- Mariano Suárez es Licenciado en Ciencias Sociales egresado de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Cursa la Maestría Internacional de Estudios Contemporáneos de América Latina en FLACSO. Es docente grado 1 de FCS y FD en Udelar. Es docente en la Universidad Católica Litoral Norte y docente de educación secundaria.