

## LAPARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE MONTEVIDEO: APRENDIZAJES Y REFLEXIONES DESDE LOS NOVENTA\*

*The Citizenship Participation in the Decentralization Process in Montevideo: Learning and Reflections from the nineties*

Alicia Veneziano Esperón\*\*

**Resumen.** El artículo realiza una evaluación del proceso de descentralización en Montevideo, dentro de la discusión sobre la reforma del Estado, y en función del objetivo propuesto por los actores: la participación ciudadana. El marco teórico es el neoinstitucionalista de los 90 con sus conceptos de gobernabilidad, gobernanza y “enraizamiento”. Metodológicamente usamos Relaciones Intergubernamentales con el de redes para el diseño institucional; y medimos la Participación Local en correlación con indicadores políticos-electorales y sociodemográficos territorializados.

**Abstract.** This article evaluates the decentralization process, in the framework of the discussions about State reform, and following the objective proposed by the agents: citizen participation. The theoretical framework is the 90s neo-institutionalism, with its concepts of governance, embeddedness and governability. From the methodological perspective, we use Intergovernmental Relationships and networking for the institutional design, and we measure Local Participation in correlation with political-electoral and socio demographic territorialized indicators.

### 1. Introducción

Este artículo analiza la participación ciudadana en el marco del proceso de descentralización de Montevideo, con el fin de aportar al debate sobre la reforma del Estado en América Latina. Buscamos evaluar si el diseño institucional del aparato político-institucional del gobierno de Montevideo ha logrado el objetivo que se propuso: promover la participación ciudadana. Detectando y analizando las redes mediante las cuales se gobierna y de articulación entre el Estado y la sociedad se pretende evaluar los procesos de reforma estatal, que priorizan la representación de intereses, llegando a la conclusión de que depende de las características del sistema y la cultura política en que operen.

---

\* Este trabajo sintetiza buena parte de los contenidos del libro *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo (2005)*, ganador del Primer Premio Internacional “Andrés Bello” del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) del Ministerio de Administraciones Públicas de España.

\*\* Profesora e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay. E-mail: [aliven@montevideo.com.uy](mailto:aliven@montevideo.com.uy)

## 2. Descentralización y gobernabilidad

Las teorías sociales que abordan la descentralización la fundamentan, la explican o la critican. En momentos en que existe una “coincidencia involuntaria” (Veneziano, 1997) entre enfoques orientados a los “sectores populares” y enfoques orientados al mercado, urge la tarea de explicitar con claridad el contenido del término “descentralización”. Sobre todo, si se toma en cuenta que desde matrices teóricas opuestas, corrientes contrapuestas coinciden en la promoción de la descentralización como forma de derivar el poder del Estado hacia la “sociedad civil”.

### *Los enfoques desde las ciencias sociales*

La crisis del Estado de Bienestar, organizado sectorial y verticalmente, con un alto grado de centralización y un sustento burocrático basado en la jerarquía, ambientó la formulación y desarrollo de los enfoques “post-burocráticos”.

El agotamiento del modelo de acumulación industrial y territorializado de los Estados nacionales y la emergencia de una sociedad globalizada con un modelo desterritorializado y flexible, caracterizado como “post-fordista” (Castells, 1998 y 1997), exigía la adaptación de las instituciones políticas.

De este modo, aparece una *primera generación de reformas del Estado* donde el problema es la propiedad de las empresas y los servicios públicos. Es el enfoque neoconservador basado en la concepción de gobernabilidad de Huntington (1995) que la concibe como estabilidad del sistema político basado en un diagnóstico de ingobernabilidad y saturación de demandas sobre el Estado. La descentralización es sumamente funcional a esta mirada pues deriva las demandas del centro del sistema estatal hacia la periferia. La periferia está constituida por gobiernos más cercanos a la “sociedad local”, concebida ésta como un “sociedad civil” integrada por “clientes”. En América Latina, además, muchos gobiernos son débiles con lo cual la aplicación del modelo termina por privatizar de hecho los servicios públicos y las políticas.

Junto a la puesta en escena de estas reformas, surgen algunos problemas de consolidación de las nuevas democracias: crece el déficit de legitimidad, aparecen altos “costos sociales” en su aplicación, y disminuye la credibilidad de los agentes económicos en virtud de las dificultades de gobernabilidad. Así, una *segunda etapa de reformas* pretende incorporar a los actores excluidos en el proceso anterior. Incluso los enfoques que intentaron prescindir del Estado en favor del mercado en la primera etapa, promueven una revalorización de lo político, exigiendo mayor presencia estatal y la creación de coaliciones de apoyo a las reformas. Es el enfoque del *Nuevo Gerenciamiento Público*, que más que por la propiedad, se preocupa por la gestión Estado. Desde esta perspectiva se busca que las empresas y servicios públicos actúen con la lógica de las empresas privadas, y para ello se desagrega al Estado en agencias autónomas, creando cuasi mercados donde se sustituye la jerarquía por la competencia<sup>1</sup>.

1 Precisamente en nuestro tema es lo que se ha dado en llamar “federalismo fiscal” –Benet (1990), Oates (1993), Finot (2000)- y remitimos al lector, para una visión crítica de este enfoque a Jordana (1999) y Melo (1997). Para una visión crítica al New Public Management en general ver Narbondo y Ramos (2001).

Por otra parte, comienza a gestarse una tendencia que, si bien estudia las instituciones, trasciende la dicotomía estado-sociedad que había imperado hasta ese momento en las ciencias sociales. Los propulsores del “neoinstitucionalismo histórico-estructural”<sup>2</sup> se muestran preocupados por las transformaciones de la forma de acumulación, por los nuevos problemas de gobernabilidad y por la reforma estatal, y por ello conciben al Estado “no como un problema sino como una solución” (Evans, 1993). Este enfoque plantea el tema de la gobernabilidad de una manera radicalmente diferente a las anteriores teorías. Entre ellas, la capacidad “autónoma del Estado” para diseñar e implementar políticas públicas, la posibilidad de resolver dilemas de acción colectiva otorgando sustentabilidad política a la implementación de las políticas públicas (Diniz, 1995; Atkinson y Coleman, 1989).

Este enfoque es el que orienta nuestra investigación debido a la necesidad de indagar de forma más eficiente acerca de las articulaciones entre el Estado y la sociedad. Así se plantea combinar la “estructura del Estado” y la “movilización de intereses” (Atkinson y Coleman, 1989); o el “poder despótico” con el “poder infraestructural” (Mann, 1993); o de “enraizamiento” del Estado en la sociedad (Evans, 1995). En definitiva los neoinstitucionalistas histórico-estructurales ven al Estado como una arena de juegos de intereses, presentando diversos conceptos alternativos al de la *insularidad burocrática* (Geddes, 1990), entre los que destacamos el de la *autonomía enraizada* (Evans, 1995). Por este tipo de autonomía, la burocracia estatal o los tomadores de decisiones de las agencias públicas, no sólo no deben estar aislados de los intereses sociales sino estrechamente vinculados a ellos. No sólo por mecanismos de representación clásica ciudadana o por la representación con criterios corporativos, sino por medio de *networks* informales. La autonomía del Estado no es ni puede ser equivalente a la neutralidad estatal, por el contrario, debe promover la participación de los distintos intereses sociales para resolver los problemas de acción colectiva de las políticas. A través de la inserción en la sociedad se logra la sustentabilidad política, articulando redes y arenas de negociación. Los actores y las lógicas enraizadas en determinadas redes de intereses con un referente institucional (*policy network*), están relacionados en mallas, que suponen *redes socio-políticas*, fundamentales para la idea de “enraizamiento”.

Se trata, entonces, de innovadores mecanismos de participación donde participan actores públicos y privados, que permiten un mayor grado de *accountability* y de responsabilidad de la ciudadanía. Esta responsabilidad y ese control sobre los políticos exigen una cultura cívica que haya acumulado a lo largo de la historia, un “capital social” (Putnam, 1996). Este capital –que aquí sólo mencionaremos– nos habla de las redes que se tejen en la sociedad y se corporizan en situaciones horizontales de *participación cívica* que favorecen el desempeño del gobierno (Putnam, 1996). Para Putnam, a una sociedad fuerte le corresponde un Estado fuerte, trascendiendo así la relación entre Estado y sociedad como juego de suma cero. Con esta concepción la descentralización sería una transformación de las instituciones, vinculada con la

---

2 Ejemplos de estos teóricos son: Skocpol (1985), T.; Evans (1995), P.; Atkinson & Coleman (1989) que se contraponen al enfoque neoinstitucionalista influido por la *rational choice* (Barbara Geddes, Anne Kruger, entre otros).

cultura política específica de cada país o región, y habría que concebirla dentro de un proceso histórico más amplio de formación del Estado (O'Donnell, 1993).

Por otra parte, estos enfoques en construcción tienden a superar algunas falsas dicotomías en las que se planteaba el debate sobre los temas urbanos o territoriales, a partir de la oposición Estado-sociedad. Se trata ahora de buscar las complejas formas de articulación entre esos dos polos falsamente dicotómicos, de buscar los “y” y no los “o” entre Estado-sociedad, global-local, público-privado, actor-estructura, eficiencia-participación, iniciativa-planificación, centralización-descentralización (Veneziano, 2006). En este marco se percibe la descentralización como un fenómeno complejo, de múltiples dimensiones, donde la política es fundamental si se amplía la visión de lo político.

### ***Nuestro abordaje***

Más allá de que la descentralización es un fenómeno de múltiples dimensiones<sup>3</sup>, la misma presenta una dimensión político-institucional relacionada con la división político-territorial del Estado y con la distribución horizontal-territorial del poder en éste.

Antes de desarrollar nuestro abordaje es necesario precisar que tanto la centralización como la descentralización pueden considerarse como dos formas de organización político-territorial y económico-territorial del Estado. Como tales pueden servir a distintos fines según el proyecto histórico-social y político en que se enmarquen, por un lado; y toman distintos contenidos según los paradigmas teóricos en que se inspiran teniendo diferentes visiones del Estado y de su relación con la sociedad civil, por otro. Por lo tanto explicitaremos, sucintamente, algunos elementos conceptuales que enmarcan nuestra visión sobre el tema de estudio: para nosotros la descentralización está ligada a la de la participación a través de la idea de gobernabilidad y *gobernanza*<sup>4</sup>.

Definimos la descentralización como “*la forma institucional que se da el Estado para la producción de políticas públicas*”, y será concebida, por tanto, como “*una transformación institucional más dentro de las de reforma del Estado*” (Veneziano, 2005:45).

Se puede analizar su eficiencia para satisfacer las demandas de prestación de servicios y de determinados bienes sociales (políticas sociales y de desarrollo). En este caso la descentralización sería una forma de producción de políticas públicas. Las “políticas descentralizadas” implicarían una reforma del Estado, ya que quiebra la lógica sectorial-vertical de su organización y modifica la priorización de los actores que reconoce como interlocutores (no sólo actores sectoriales o corporativos). Al incorporar redes horizontales-territoriales y organizarse en función de éstas, la

3 Decíamos en nuestro trabajo del 2005 que estas dimensiones son: la dimensión económica, ligada al desarrollo territorial; social relacionada con la distribución socio-demográfica de la población y a los regionalismos e identidades culturales territoriales; y política vinculada a la distribución del sistema de político (Estado y partidos). Ver Veneziano, Alicia (1999)

4 Por la complejidad del concepto y la discusión en torno a su aplicación en estudios territoriales consultar Veneziano (2005)

descentralización cambia radicalmente la forma de producción de políticas apuntando a consolidar la gobernabilidad local<sup>5</sup>, en la medida en que la participación otorga una *legitimidad por resultados*. Se supone que un sistema político es más eficiente cuando logra que sus resultados se ajusten a las preferencias de sus ciudadanos. La descentralización participativa es un mecanismo, entre otros, para llevar a cabo ese programa, pues provee información y permite el control social durante el propio proceso de toma de decisiones.

Como reforma institucional la descentralización implica un diseño institucional del Estado que puede –y subrayamos el “puede”– dar cabida a la representatividad de diversos intereses y a la participación de distintos actores socio-políticos en la construcción de la institución. Esto es lo que se conoce como *“la política de descentralización”*. El diseño institucional de la descentralización es fundamental, desde nuestro punto de vista, para la gobernabilidad, entendida como capacidad autónoma del Estado, ya que éste tiende a organizarse a sí mismo para fomentar la creación –o la capitalización de las existentes– de redes horizontales de cooperación a nivel de los actores socio-territoriales. El Estado busca, así, potenciar el capital social y obtener la *legitimidad por procedimientos* necesaria para lograr la gobernabilidad. Recordemos que partimos de la idea de que esa gobernabilidad sólo se logra si el Estado es capaz de articular la participación de los diversos actores socio-políticos en el diseño e implementación de políticas públicas y en el propio diseño institucional.

La “participación política” es concebida aquí *“en un sentido amplio: por un lado, como representación político-ciudadana a través de la participación electoral, con instituciones mediadoras como los partidos, con el fin de la conformación del gobierno”* (Dahl, 1987) o el control sobre él. También concebimos la participación, como participación ciudadana, como la representatividad de intereses sociales a través del accionar de actores socio-políticos (grupos, organizaciones e individuos) en el diseño e implementación de las políticas públicas e, incluso, en el propio proceso de reforma o diseño institucional (Veneziano, 2005:47-48).

Con esta definición de participación y de descentralización como diseño institucional, descentralizar implica, por un lado, *“alterar el sistema de intermediación de intereses y de las modalidades que asume la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y, por otro, una transformación de la estructura institucional del Estado para cumplir la función gubernativa. Así, supone un proceso de creación de redes mediante las cuales se gobierna y redes de intervención de actores socio-políticos en los procesos gubernamentales que influyen en la estructura institucional del Estado”* (Veneziano, 2005:48).

Buscamos entonces detectar las redes informales en donde los distintos actores manipulan recursos (legales, organizacionales, financieros, políticos e informacionales) para maximizar su influencia. Ellas se desarrollan dentro de una red gubernamental (*policy network*) como complejo de organizaciones, grupos e individuos que están conectadas por dependencia de recursos. En estas redes no se producen sólo relaciones

---

5 El concepto de gobernabilidad local concuerda con la definición de los neo-institucionalistas historico-culturales de los noventa, pues supone la capacidad autónoma del Estado local para diseñar e implementar políticas locales pero también de relacionarse con el gobierno nacional.

corporativas, a través de organizaciones estructuradas, sino que se establecen relaciones de intereses que designan el cuadro en el cual se da la toma de decisiones sobre políticas públicas<sup>6</sup>. Se busca reconstruir el entramado de relaciones informales que se tejen sobre los organigramas formales y por donde, en definitiva, circula el poder. En las *policy networks* incluimos actores socio-territoriales cuando están imbricados en el gobierno y cumplen la función de articulación con la sociedad local. El concepto de “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*) incluye redes internas a la institución y redes externas de reracionamiento con la sociedad (Evans, 1995).

La idea de *sistema político local*<sup>7</sup> es fundamental en cualquier análisis sobre descentralización y participación. Como nosotros enfocamos la descentralización como relaciones intergubernamentales, debemos tomar en cuenta no sólo las características económicas y sociales del medio local, sino también al sistema político que allí se desarrolla. El estudio de los procesos de descentralización institucional y otros, tiende a despreciar la importancia del sistema político local.

El concepto del sistema político local se basa en la idea de “sociedad local” que, en tanto sociedad, supone un sistema de grupos interdependientes, y su carácter local está dado porque tienen una producción de riqueza generada en el territorio que es objeto de negociación y que da lugar a una estructura de poder determinada (Arocena, 1995). Nosotros resaltamos la dimensión política de esta definición en tanto hace alusión a la negociación y a la estructura de poder. Este concepto tiene una dimensión analítica fundamental pero también una dimensión normativa importante, ya que consideramos fundamental el papel del Estado y los partidos. Por tal motivo, las metas de participación de un proceso de descentralización no se cumplirán sino tiene un proyecto político que lo respalde. Así, la descentralización también puede ser entendida como la “*distribución territorial del sistema político centro-periferia de lo nacional, lo subnacional y lo local*” (Veneziano, 2005:43). Palma Carvajal (1995) define a los partidos como estructuras centralizadas pero que tienen un rol fundamental en el control de los cambios institucionales. Si se pretende que los partidos no “invadan” los canales de participación y representación de intereses, deben tener un lugar mas que como tomadores de decisiones, como coordinadores, concertadores, y articuladores.

### **3. Descentralización de Montevideo: la reforma implementada**

En este contexto, la experiencia del Departamento de Montevideo<sup>8</sup> tiene un carácter fundacional en el marco de la integración plena de la izquierda partidaria

6 En concordancia con este marco conceptual es que hemos optado por una metodología de *relaciones intergubernamentales* y relaciones centro-periferia (Rodhes, 1988 y 1986) y de *policy network*. Esta metodología de redes es consistente con la idea de “enraizamiento” de Evans.

7 El sistema político lo definimos como el conjunto de instituciones, prácticas y actores dentro de los cuales se encuentran el Estado y los partidos pero también otros actores públicos o socio-políticos. Ver Veneziano, (2005).

8 Montevideo no sólo es importante por ser la capital del país, sino también porque en ella radica más de la mitad de la población nacional y concentra el 85% de la actividad industrial y comercial. El Intendente de Montevideo, a nivel comparativo internacional, es equivalente a un Gobernador de Distrito Federal (Brasilia, Ciudad de México o Buenos Aires) o a un Alcalde de la ciudad.

al sistema político. La Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) ha realizado una reforma del Estado, “de hecho”, implementando mecanismos e instancias de relacionamiento con la sociedad totalmente innovadores para el Estado uruguayo, y lo ha realizado al margen de las discusiones y negociaciones sobre reforma del Estado llevadas adelante por las elites políticas gobernantes.

La IMM ha logrado constituir un sistema desconcentrado que ensaya mecanismos de participación social y que pretende avanzar hacia un sistema descentralizado en términos políticos. Esta política ha sido el eje central del discurso y de la gestión del Gobierno de Montevideo en el que se identifica descentralización con democracia.

A su vez, la descentralización ha sido una de las políticas más bloqueadas por parte del sistema político y del gobierno central porque lleva implícitas nuevas formas de articulación entre Estado y la sociedad civil, nuevas formas de articulación de intereses entre actores sociales y políticos (Moreira y Veneziano, 1995). Además, es de suponer que los partidos tradicionales percibían a la descentralización como una alternativa a las redes políticas clientelísticas con las que operaron ellos mismos a lo largo de la historia y que tienen una dimensión territorial en tanto ámbito de reclutamiento del voto.

### ***Descripción y análisis del caso de estudio***

Haciendo un análisis de la descentralización de Montevideo como RIG (Relaciones Intergubernamentales) en el sentido de las relaciones entre los distintos órganos que conforman los Centros Comunales Zonales (CCZ). Con esto llegaremos a algunas conclusiones sobre la lógica de los actores y su influencia en el diseño institucional.

La descentralización del Gobierno de Montevideo dividió, en 1990, la capital en 18 zonas donde se instalaron los CCZ como unidades político-administrativas desconcentradas. Dentro de cada CCZ se crearon organismos de participación (Concejos Vecinales) y representación política (Juntas Locales) que, junto a la tarea administrativa y de servicios, y el propio Departamento de Descentralización de la IMM, forman lo que denominaremos un “sistema descentralizado”. Las Juntas Locales (JL) están compuesta por cinco miembros designados por el Intendente según la proporción de los partidos en la Junta Departamental de Montevideo (legislativo municipal). Los Concejos Vecinales (CV) son electos cada tres años por los vecinos del lugar. En esa elección pueden presentarse candidatos que representen a las organizaciones sociales locales o individuos con 10 firmas de respaldo.

La reforma del Estado que llevó adelante la IMM implicó transformaciones de envergadura que incluyeron la reforma de todo su aparato administrativo vertical para crear el Departamento de Descentralización paralelo a los Departamentos administrativos centrales, de obras y servicios, cultura y políticas sectoriales.

La participación de la ciudadanía se lleva a cabo en la elección de los CV, en el funcionamiento de estos mismos Concejos, y en las Comisiones Temáticas creadas para tratar cuestiones específicas. A través de ellos los ciudadanos participan en el Presupuesto Participativo y en el Plan Estratégico. También existe la instancia

participativa de los Foros de Evaluación de la Descentralización (92, 96 y 2001).

A partir de 2006 y 2007, la IMM opta por una metodología complementaria para las políticas que lleva a cabo en los CCZ: el presupuesto participativo. Además de continuar eligiendo los CV cada 3 años y a través de éstos, procesando los fondos provenientes de lo que se denomina *Fuente 2 de recursos*, se agrega una segunda metodología para la ejecución de la *Fuente 1 de recursos*. En este nuevo procedimiento los vecinos pueden presentar proyectos de ejecución, lo cual trajo como consecuencia principal el incremento de la participación en el presupuesto participativo. En 2006 la participación a través de este mecanismo de presentación de propuestas todavía no se distingue ese aumento respecto a la votación a los CV (6,10 % de los habilitados para votar, o sea 57.887 ciudadanos). Sin embargo, ya en 2007, la participación en el presupuesto participativo (o sea sin la elección de los CV), alcanzó el porcentaje de 7,3 (74.727 electores). Es importante señalar que en estas dos últimas elecciones pudieron votar los mayores de 16 años y no sólo los mayores de 18 como hasta ese momento se establecía. Si bien todavía no podemos sacar conclusiones sobre este proceso, creemos que hay que considerar la tendencia ascendente y preguntarnos acerca de los instrumentos institucionales para la participación. Esto es porque la *Fuente 1 de recursos* supone propuestas espontáneas de la sociedad, caracterizadas por el accionar de agrupamientos en redes, la capacidad de propuesta y otros elementos que no necesariamente se han dado en el sistema descentralizado desarrollado en la ciudad, por lo menos después de 1998.

Por otro lado, el Intendente junto a su gabinete se reunía por lo menos una vez al año con los concejales vecinales y ediles locales de cada los CCZ en oportunidad de diseñarse el presupuesto anual y quinquenal, los compromisos de gestión y los balances de gestión como parte del proceso del presupuesto participativo y como forma de participación ciudadana. Asimismo, la IMM desarrollo políticas sociales descentralizadas referidas a la mujer, los jóvenes, y la salud, así como también en el área de la promoción social o cultural y una serie de servicios entre los que se halla el inicio de trámites administrativos desconcentrados.

### ***Problemas de diseño del sistema***

Como hemos señalado en otros trabajos (Veneziano, 2005) el caso de Montevideo tiene la particularidad, si se le considera en el plano comparativo internacional, de que el propio diseño institucional ha sido uno de los temas centrales de la participación de actores socio-territoriales. Esto, sumado a que este diseño es el producto de una serie de negociaciones con el sistema político, ha traído como consecuencia sus diversas transformaciones a lo largo de estos años de implementación. A su vez, ha sido el resultado de distintas concepciones existentes en el seno del propio partido gobernante a nivel departamental, relativas al concepto de descentralización, las formas y actores de la participación y la propia definición de democracia.

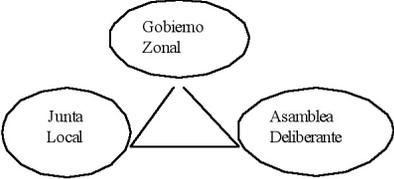
***La evolución del sistema descentralizado.*** El diseño y la implementación del sistema descentralizado de Montevideo pasó por distintas etapas relacionadas con

el ritmo de aprendizaje de la izquierda gobernante y el bloqueo desatado sobre esta política desde el mismo sistema político (Veneziano, 2005). Resumiendo brevemente podemos decir que este proceso pasó por cuatro etapas claramente marcadas, cuyas tres primeras marcan significativamente la cuarta (ver diagrama).

**Diagrama 1 – Evolución del Sistema Descentralizado (89 -99)**

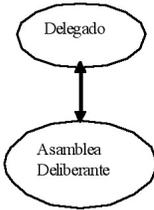
**1. Genesis del sistema**

1989-90-----Comision Programa FA -----  
**DISEÑO ORIGINAL**



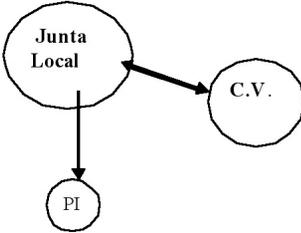
**2. Voluntarismo izquierda Bloqueo sistema político**

1990-----Primer decreto  
**1er. DISEÑO IMPLEMENTADO**



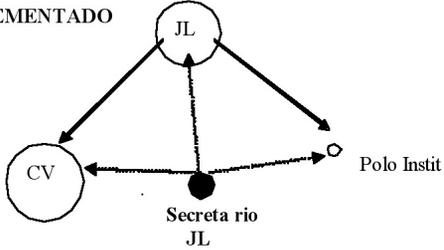
**3. Negociación diseño - Aprendizaje pluralista - Tolerancia a la oposición**

---Comision Mixta -----  
**DISEÑO NEGOCIADO**



**4. Inver sión del triangulo /centro nodo= secretario JL.**

1993-99---SISTEMA IMPLEMENTADO



**La génesis del diseño (1989-90)** se da en el año anterior a la asunción del Frente Amplio al gobierno de la ciudad de Montevideo, cuando se discute el diseño y conformación de los órganos descentralizados. Es una etapa de *negociaciones intrapartidarias* donde los sectores moderados planteaban la creación de organismos zonales con tres polos, (1) donde las Juntas Locales (integración político-partidaria) eran centrales junto a las (2) Asambleas Deliberantes (equivalentes a los Concejos Vecinales), y (3) el delegado del Intendente. Mientras tanto, los sectores más radicales del Frente Amplio<sup>9</sup> propusieron el diseño de Centros Comunales sin Juntas Locales, lo cual suponía una diferencia importante respecto al rol que debían cumplir los partidos políticos. Aparece allí la oposición del concepto “democracia participativa” con el de “democracia representativa”. Esta discusión se saldará a favor de la segunda posición no sólo por el retiro del PGP sino por las características del liderazgo del primer Intendente (Veneziano, 2005:69) que en 1990 emitió un decreto que excluía a las Juntas Locales del organigrama descentralizador. Esta diferencia interna va a marcar la gestión municipal, ya que para los sectores radicales lo local se transformó en un espacio importante para su desempeño, mientras que para los sectores moderados el espacio más importante era el gobierno central de Montevideo –lo departamental-, el parlamento o los medios de comunicación.

**El voluntarismo político de la izquierda y el bloqueo del sistema político (1990).** Este decreto creó 18 Centros Comunales Zonales con *delegados* del Intendente y Asambleas Deliberantes como órgano de participación vecinal. La decisión respecto al diseño no sólo respondía a la confluencia entre los sectores “radicales” y el estilo de liderazgo del Intendente, sino también a un error de diagnóstico sobre el tejido social, imprescindible para implementar este tipo de políticas<sup>10</sup> (Veneziano, 2005). La izquierda pensaba que al abrir canales de participación dentro del Estado los “vecinos” iban a participar activa y espontáneamente sin percibir que en Uruguay no hay tradición de organizaciones sociales territoriales sino más bien corporativas, sectoriales, verticales en un sistema de carácter partidocéntrico. El voluntarismo no fue sólo del gobierno sino también de los cuadros frenteamplistas provenientes de los Comités de Base o de la Central Sindical, que llegaron a los CCZ como si la militancia político-partidaria o sectorial fuese equivalente a la acción socio-territorial. “*No se percibió que la identidad de los montevideanos no pasaba por la de “vecino” sino por la de “ciudadano-votante” o “militante” partidario o sindical en el caso de la izquierda ni que era necesario una reconversión de la militancia que implicaba una transformación cultural de envergadura ya que significa nada menos que cambiar lógicas de acción colectivas*” (Veneziano, 2005:69). Además, en este primer gobierno departamental, la “cohabitación” entre el gobierno nacional a cargo del Partido Nacional y el de Montevideo, bajo responsabilidad de la izquierda, presentó altos niveles de conflictividad y bloqueos de parte del primero (Moreira y Veneziano, 1995). También, desde el sistema partidario, se intentó bloquear todas las iniciativas

9 Recordemos que en ese momento el Frente Amplio todavía estaba integrado por el Partido por el Gobierno del Pueblo (PGP) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), que romperían con la coalición en 1989.

10 Existía ya un diagnóstico realizado por dos investigadoras que demostraba esto

de la IMM, sobre todo la relacionada con el proceso de descentralización, no sólo porque omitía a los actores partidarios, sino porque implicaba un cambio radical en las formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, y atentaba profundamente contra las redes clientelísticas cultivadas durante años por los partidos tradicionales.

***Aprendizaje pluralista de la izquierda y de tolerancia de la oposición (1990-93).*** En ese marco, la oposición presentó con éxito la impugnación constitucional del decreto de descentralización aprobado por el Intendente. Mientras esta impugnación se procesaba (1990-1993) la IMM intentó consolidar a los CCZ, mediante la creación de la figura del *coordinador*. En ese período, los coordinadores adquieren un gran protagonismo pues se encargan de detectar y crear redes de relacionamiento del CCZ con la sociedad. Además, se constituyen en la cara visible del CCZ ante la ciudadanía local, lo cual es aceptado en buena forma en virtud del acostumbramiento que ésta tiene con los cargos jerárquicos unipersonales. Por otro lado, la IMM desarrolla negociaciones con el sistema político y se implemente una Comisión Mixta de Descentralización (1991) integrada por representantes del Intendente y de la Junta Departamental de Montevideo<sup>11</sup>. Este hecho marca el inicio de la etapa de *negociación interpartidaria* que culmina en 1993 con el diseño del sistema descentralizado actual (Veneziano, 2002). En este diseño ya se pauta la futura inversión del triángulo pues se crean las Juntas Locales y consultivas, con facultades decisorias, iniciativa y control de los Concejos Vecinales -aunque a ambos organismos se los presenta en los organigramas oficiales como al mismo nivel de importancia-. Se crea la figura del Secretario de la Junta Local en reemplazo del Coordinador -que apenas aparece en el organigrama- y un polo administrativo a cargo de un Director y su funcionariado. Por otro lado, por parte del Gobierno Nacional y del sistema político en general, se desarrollan estrategias que dan cuenta de un mayor nivel de tolerancia hacia el innovador proceso. Ambos aspectos contribuyen a consolidar la integración de la izquierda en el gobierno, legitimar la descentralización y fortalecer la democracia representativa a partir de la creación de un espacio para el desarrollo de mecanismos participativos como el presupuesto participativo o la propia elección de los Concejos Vecinales.

***La implementación del sistema descentralizado.*** Este proceso se inicia con los decretos de creación de las Juntas Locales y de los Concejos Vecinales, completando el organigrama formal de descentralización de tres polos que conocemos hoy. Además se desconcentra la administración en un Director y su equipo administrativo y se crea la figura del *Secretario de la Junta Local* que, en la gran mayoría de los casos hasta el 2000, fueron las mismas personas que fueron delegados y luego coordinadores. Al momento de asumir el segundo gobierno de izquierda, ahora con el Intendente Arana (1995), ya se había consolidado lo que hemos denominado la “inversión del triángulo”. Es importante decir aquí que el marco constitucional vigente oficiaba como limitante importante porque no permite que las Juntas Locales de las capitales fueran electas, obligando así a la creación de órganos pluripersonales y honorarios,

---

11 La Junta Departamental de Montevideo es el organismo legislativo a nivel de Montevideo.

en donde la distribución de bancas terminaba siendo mayoritaria

En cuanto a los Concejos Vecinales se realizan durante el período 1993-2006, cuatro elecciones (1993-95-98, 2001, 2004 y 2006). La investigación cualitativa permite observar como, a lo largo del tiempo, los sectores más participativos van evolucionando y reciclándose dentro sus posibilidades. También puede observarse como militantes partidarios se convierten en militantes socio-territoriales; y como otros que emergen de la dimensión local desarrollan verdaderas carreras políticas (concejal, edil local, edil departamental), o penetran en organizaciones sociales.

Como podemos ver, el sistema descentralizado de la IMM ha necesitado un largo proceso de diseño y rediseño en base a las negociaciones entre los sectores político-partidarios. La creación de instancias para debatir estos temas (Foro I, Foro II, etc) posibilitó la participación de los actores socio-territoriales (aunque en menor medida y con menos poder que los partidos). Esto constituye una de sus principales particularidades ya que la participación no se dio solamente en el diseño e implementación de las políticas públicas descentralizadas sino también en el mismo diseño o formato institucional de “*la política de descentralización*”.

### ***El sistema descentralizado: democracia, legitimidad y actores***

**a) El sistema diseñado.** Pueden distinguirse tres ámbitos que corresponden a objetivos diferentes y supuestamente complementarios (Veneziano, 2005):

Por un lado, el “polo institucional” desconcentraría el aparato político-administrativo, transfiriendo algunos servicios, políticas sociales y trámites municipales. El actor sería el político-gubernamental y burocrático en la zona, encarnado en el Director y su personal administrativo y en el Secretario de la Junta Local. Este último, por ser designado por el Intendente y ser un cargo de confianza política sería el representante del gobierno municipal en la zonal. Este polo político y burocrático tendría como objetivo el acercamiento entre la administración y los habitantes como usuarios de servicios, la eficiencia es el medio, y el tipo de legitimidad es por resultados.

Por otro, el “polo social”, a través de los Concejos Vecinales en los que se contempla la participación de los vecinos mediante la elección de candidatos propuestos por los ciudadanos u organizaciones sociales de la zona. El objetivo que inspira este ámbito de “*participación es dar cabida a los representantes de las organizaciones sociales de la zona o a los vecinos distinguidos por su labor hacia la comunidad local*” (Veneziano, 2005)<sup>12</sup>. En definitiva debería haber sido el órgano de iniciativa, control y participación en el diseño e implementación de políticas públicas por parte de actores socio-territoriales. Aquí el actor interpelado es, básicamente el *vecino* –que es una identidad territorial y múltiple de alta complejidad- pero también nuevas identidades como mujer, joven, etc. La legitimidad es la de la participación en el diseño e implementación de políticas públicas lo que da prioridad a una

---

12 Mediante este “polo” se buscaría –según el discurso de los actores gubernamentales- recoger las aportes potenciales del tejido asociativo local no sólo en la toma de decisiones sino en la búsqueda de formas de co-gestión de algunos servicios que no son los tradicionales de la Intendencia pero que responden a demandas de la población (guarderías, merenderos, policlínicas, etc.) Al respecto, ver Veneziano (2005).

*legitimidad por procedimientos*, aunque no creemos en la división tajante entre los dos tipos de legitimidad. La democracia apelada aquí sería la que da participación a los intereses sociales, o la *democracia participativa*, siguiendo el discurso de los actores ya que nosotros creemos en una democracia integral que incluya a ambas. Según los propios actores se “*apostarí a una nueva forma de ciudadanía más amplia y de carácter territorial*” (Veneziano, 2005). La representación aquí también existe, es una representación de intereses ligada a una visión republicana que supone un individuo activo y comprometido con el colectivo social (Kimlicka y Norman, 1994).

Por último, se crearon las Juntas Locales que tienen una integración político-partidaria y son designadas por el Intendente. El objetivo “polo político” era acercar el representante al representado, el político al ciudadano y garantizar el pluralismo político<sup>13</sup>. Se le otorga al gobierno local de la zona, la representación del Intendente y la función de decidir las políticas del CCZ. El tipo de *democracia sería representativa* ya que el Intendente nombra a los ediles locales en proporción a la representación de la Junta Departamental que si es electiva. Aquí los actores son los ciudadanos en tanto votantes y los actores colectivos son los partidos. La *legitimidad también es procedimental* en el sentido en que se participa para conformar gobierno y la forma de *democracia es la representativa*.

### ***b) El sistema implementado: la inversión del triángulo***

La investigación cualitativa muestra que las transformaciones institucionales que implicó el diseño del sistema descentralizado y sus ulteriores variaciones, afectaron los mecanismos de participación política, los actores priorizados y las formas de legitimidad que ello implica.

Resumiendo, se verificó que el triángulo de tres polos (institucional, político y social) del sistema descentralizado tal cual fuera diseñado inicialmente, se ha invertido a lo largo del proceso de implementación, llegando a tener como vértice al “polo político”, o sea a la Junta Local. Esto implica: que el gobierno zonal ya no radica en el polo institucional formado por el Director del CCZ y sus funcionarios, sino en la Junta Local que, en principio, era un órgano que parecía estar orientado, no a asumir la responsabilidad de gobierno, sino a dar participación en la toma de decisiones a los actores político-partidarios de la zona. Además significa que han variado los actores priorizados por el sistema. Inicialmente los actores priorizados eran los socio-territoriales, ahora parecen ser los político-partidarios.

Sin embargo, la inversión del triángulo en beneficio de la Junta Local, no dio resultado porque la misma es un órgano plurinominal, compuesta por miembros honorarios, y con un sistema de distribución de bancas de tipo mayoritario. La investigación empírica del funcionamiento en redes muestra, en cambio, la relevancia

---

13 En el discurso del gobierno municipal la idea era hacer electivas estas juntas pero existían constreñimientos normativos derivados de la Constitución anterior a la de 1997. El nuevo texto constitucional otorga mayor flexibilidad al tema. Las políticas concretas de reforma del Estado ligadas a la descentralización han pasado a ser prioritarias en este año 2007, pero varios Gobiernos Departamentales han ensayado mecanismos participativos (presupuestos, planificación, etc.).

de una figura que ni siquiera aparece en los organigramas oficiales. Nos referimos al *Secretario de la Junta Local* que es, formalmente, un funcionario al servicio de la JL pero que de hecho es el verdadero nodo de la red formada por los CCZ. Esto se explica porque es un funcionario de confianza política del Intendente, que tiene entre sus roles el articular la relación con el Departamento de Descentralización de la IMM; es un funcionario rentado y con dedicación exclusiva a diferencia de los ediles locales (miembros de las JL) que son honorarios. Durante mucho tiempo el Secretario fue la misma persona que en su momento ocupara el cargo de Delegado y más tarde de Coordinador. El paso del tiempo y la relevancia de sus tareas, convirtió a esta persona en la figura visualizada por la sociedad local y articuladora, de hecho, de los tres polos del CCZ. Creemos que la centralidad de esta figura responde a la necesidad de continuidad de la gestión a nivel local, de coordinación con la IMM, y de articulación entre las instancias de representación político-partidaria y de representación de intereses. En definitiva, el mismo cumple con las funciones que, en el sistema diseñado, debería haber cumplido el “polo institucional” original (delegado) y que en el sistema implementado aparece totalmente diluido, pues al menos en teoría está desprovisto de todo peso decisivo en manos del Director y los funcionarios del CCZ.

Este Secretario constituye, de hecho, un *centro de responsabilidad gubernativa e imputabilidad* ante los distintos actores implicados en el sistema y ante la ciudadanía local. Ciudadanía que, por su parte, necesita tener ante sí una “cara visible” en una cultura política donde el peso de los líderes (o caudillos) sigue siendo central. Un órgano pluripersonal, como las Juntas Locales, por definición no puede cumplir esa función.

Sin embargo, como los únicos órganos electivos son los CV –y como las JL tienen mayoría oficial- y tendieron a “izquierdizarse”<sup>14</sup>, por lo menos inicialmente, dando lugar a lógicas militantes donde se confunde la militancia por el partido con la del sindicato y la acción socio-territorial. Además es un canal de entrada para “caudillos” o “líderes” de la oposición<sup>15</sup>.

Asimismo, conviene aclarar que la votación en las elecciones de los CV –a diferencia de las nacionales y departamentales- no tiene un carácter obligatorio, por lo cual la votación en ellas se transforma en una medida de participación. Es necesario aclarar también que los CV no son equiparables a la sociedad civil (como aparece en algunos escritos) sino un órgano del Estado que tiene como función establecer las redes socio-gubernamentales o redes externas en términos de Evans, formando parte del gobierno.

14 Usamos este término y no el de “partidizarse” porque este último se ha usado para referirse a la penetración de los partidos tradicionales en el aparato del Estado. Pero eso respondía a una lógica clientelista donde el “cliente” obtiene algún beneficio. Mientras que la “izquierdización” responde a una lógica militante en donde éste no necesariamente obtiene un beneficio.

15 Me parece interesante aquí mencionar brevemente que estos Concejos no representan formas de “democracia directa o asambleísta” –como en otras experiencias latinoamericanas- sino que los que participan son electos por voto universal y secreto, lo que es típico de las democracias representativas; pero los candidatos son presentados por organizaciones o vecinos, no por partidos. Esto es un híbrido muy interesante que se da en Uruguay, país que tiene una tradición electoral y una identidad de ciudadano-votante muy fuerte. El concejal no tiene mandato imperativo –como podría corresponderle a un sistema de representación de intereses- con lo cual los votantes no tiene demasiado control sobre él. De allí también los conflictos de poder con los ediles locales.

Por último las JL, por su carácter colegiado, por su integración mayoritaria, por el carácter honorario de sus miembros entre otros factores, se mostraron casi inoperantes en la mayoría de los casos. Se privilegió el polo político pero no dio resultado. Creemos que el hecho de no haber creado la instancia de las Juntas Locales desde el inicio del proceso, y la imposibilidad legal de que las mismas fueran electivas, pudo haber contribuido a que la penetración de los militantes partidarios se diera en los CV. Así, el hecho de que estos órganos sean los únicos electivos también ha contribuido a su partidización en una sociedad partidocéntrica como la uruguaya (Veneziano, 1989).

#### **4. Participación en las elecciones de los Concejos Vecinales**

Otra forma de evaluar el proceso de descentralización es contrastarlo con el objetivo planteado por el propio gobierno: dar participación a la ciudadanía en la gestión de políticas públicas.

Para nosotros, el principal mecanismo de participación de la ciudadanía son las elecciones de los CV porque no sólo es la instancia más amplia en términos numéricos, sino también porque sobre ella descansan las otras formas de participación (presupuesto participativo, por lo menos hasta el 2006, por ejemplo; planificación estratégica, etc.). Pero lo fundamental es que a través de esas elecciones se conforman los órganos permanentes de representación de intereses con facultades consultivas, iniciativa y control. Así, tomamos la participación en las elecciones de los CV como indicador de la participación en la descentralización abarcando, además de la participación como representación de intereses, lo que se define como participación en la conformación del gobierno.

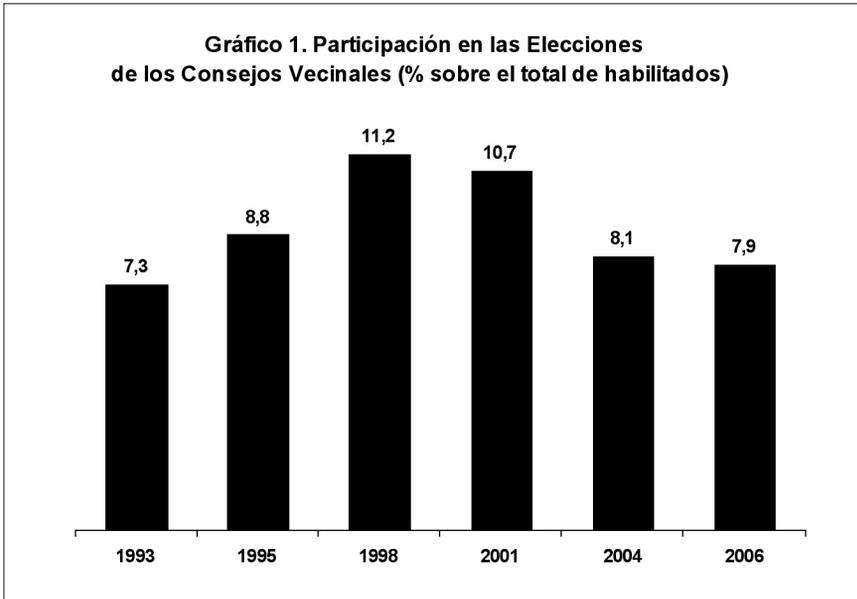
Sin embargo, es necesario aclarar que estas elecciones tienen un carácter diferente a las elecciones presidenciales, legislativas o municipales. La principal diferencia radica en el hecho de que el voto no es obligatorio. Pero también se distingue porque, si bien conforma un órgano integrado al organigrama municipal, el mismo no tiene un carácter ejecutivo o legislativo definido; y porque la representación en dicho órgano no se realiza a través de partidos políticos. Finalmente, debemos mencionar una característica no menor a la hora de extraer conclusiones: la lógica de la participación en las elecciones locales se apoya en una lógica electoral que no puede interpretarse en base a la lógica de juego de suma cero, como sucede por ejemplo con las elecciones presidenciales<sup>16</sup>.

También debe recalcar el carácter “híbrido” de los Concejos Vecinales ya que por un lado, son órganos de representación de intereses para la participación en el diseño e implementación de políticas públicas; pero por otro, son órganos que se conforman en base a mecanismos característicos de democracias representativas tradicionales. Incluso, el vínculo orgánico entre representantes y las organizaciones no necesita ser demostrado ya que no está normado por el Estado. Como dijimos la experiencia de Montevideo se distingue de otras experiencias latinoamericanas donde priman formas de democracia directa o de asambleas, asociadas a los recientes

---

<sup>16</sup> En las elecciones de los CV se conforma una lista de concejales que es abierta y el voto es personalizado, no por planchas y las circunscripciones las podemos definir como plurinominales.

planteos de democracias participativas. La experiencia de los CV, a su vez, se distingue de un sistema de intermediación de intereses corporativo clásico, vinculado a intereses sectoriales y con sólidas organizaciones de respaldo<sup>17</sup>.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la IMM.

### *Izquierdización de la participación*

La hipótesis de mi investigación es que la participación en los CV está “izquierdizada”<sup>18</sup> Esta hipótesis se justifica porque el discurso de la izquierda, desde la campaña electoral por la cual accedió al primer gobierno (1990), ha tenido como eje central justamente a la descentralización asociada directamente con la participación ciudadana y la “democracia popular”. A su vez, la ciudadanía de izquierda ha demostrado tener una actitud más proclive hacia las diferentes modalidades de participación<sup>19</sup>.

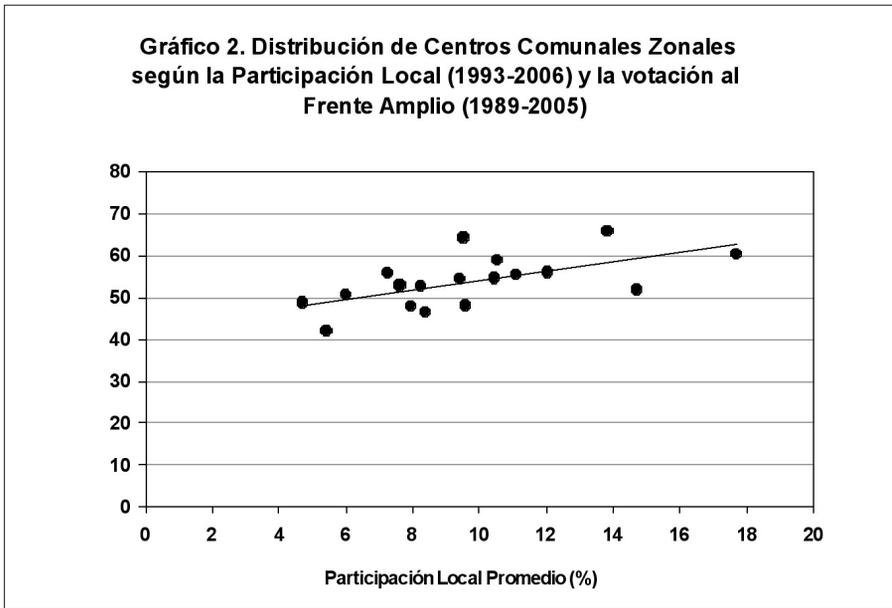
<sup>17</sup> Si se pueden dar otras formas de corporativismo, como el “local” definido por Subirats (1989:75,77), que no podemos desarrollar aquí pero creemos de rigor mencionar.

<sup>18</sup> El término “izquierdizada” no coincide aquí con el término “partidizada”. Este segundo término se ha usado con frecuencia para describir relaciones de tipo clientelistas que forman parte de la tradición política uruguaya, ligada no a los partidos tradicionales, sino al Estado benefactor. La “partidización” suponía líderes locales que reclutaban votos a cambio de diversas prebendas que se podían otorgar desde ese tipo de Estado.

<sup>19</sup> Como sosteníamos en nuestro libro (Veneziano, 2005) no sólo ha tenido un peso fundamental en el movimiento obrero y cooperativo sino en el movimiento que, en el período dictatorial cuando los partidos estaban proscriptos, creó organizaciones de resistencia de tipo barrial nucleadas inicialmente en torno a las parroquias de la iglesia católica. Este tipo de organizaciones de base territorial sí la podríamos vincular

Esta hipótesis de izquierdización de la participación es concordante con las conclusiones sobre las transformaciones realizadas al diseño institucional, en el sentido de que demuestra la influencia del sistema partidario sobre el proceso de descentralización del gobierno de Montevideo. En una primera etapa influyen las fuerzas de izquierda de la coalición –etapa de relaciones interpartidarias-, y en una segunda, el tema se dirime entre el gobierno y la oposición (etapa de relaciones intrapartidarias).

Si bien esta hipótesis se verifica en términos generales, es interesante observar que a partir del 2001 se da una baja en la participación efectiva. El gráfico 2 muestra una robusta correlación entre votación promedio del FA y participación local promedio. En otras palabras, en los CCZ donde el FA vota mejor, la participación suele ser más alta. La hipótesis de la izquierdización de la participación tiene que ver fuertemente con este fenómeno.

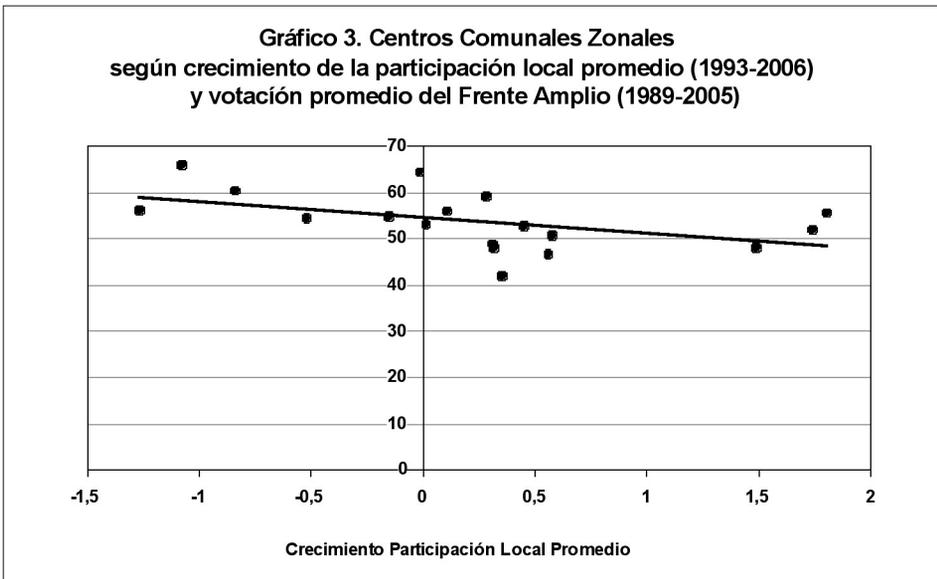


Fuente: elaboración propia en base a información provista por la IMM y Banco de Datos de Política y RRII de la FCS

Pero lo más interesante es cuando analizamos las tasas de crecimiento de la participación local territorializada y se vinculan con variables político-partidarias y socio-demográficas. Este abordaje introduce una observación dinámica del proceso. Los resultados alcanzados muestran que el crecimiento de la participación local está vinculado con una pluralización política de la descentralización (Veneziano, a las formas de “nuevo asociativismo” (ver Avritzer, L. 1999) pero, después de la dictadura, sino militantes se incorporaron a los partidos y sindicatos legalizados.

2005:35) ya que podrían el proceso podría estar incorporando a ciudadanos de todos los partidos. Si afinamos el análisis y consideramos en particular la relación entre el crecimiento (o variación) de la participación local y la votación promedio del FA, se observará una correlación negativa entre ambos factores.

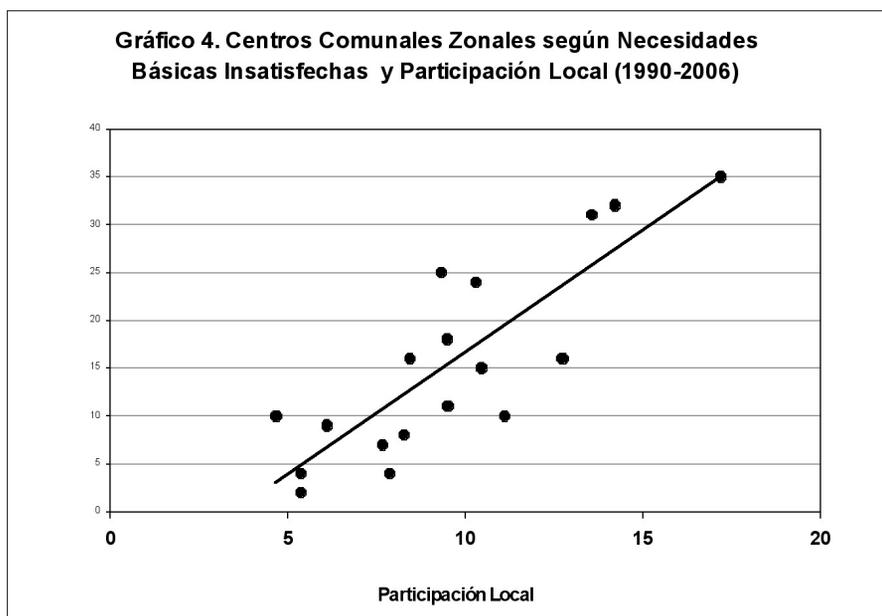
El gráfico 3 muestra esta correlación. Esto quiere decir que en los CCZ donde el FA vota mejor, la participación se estanca o decrece. Este fenómeno se observa con claridad a partir de 2004 y obedece a factores diversos (nivel de exigencia al gobierno local de izquierda, por ejemplo) que no pretendemos explicar aquí.



Fuente: elaboración propia en base a información provista por la  
IMM y Banco de Datos de Política y RRII de la FCS

### ***Participación popular***

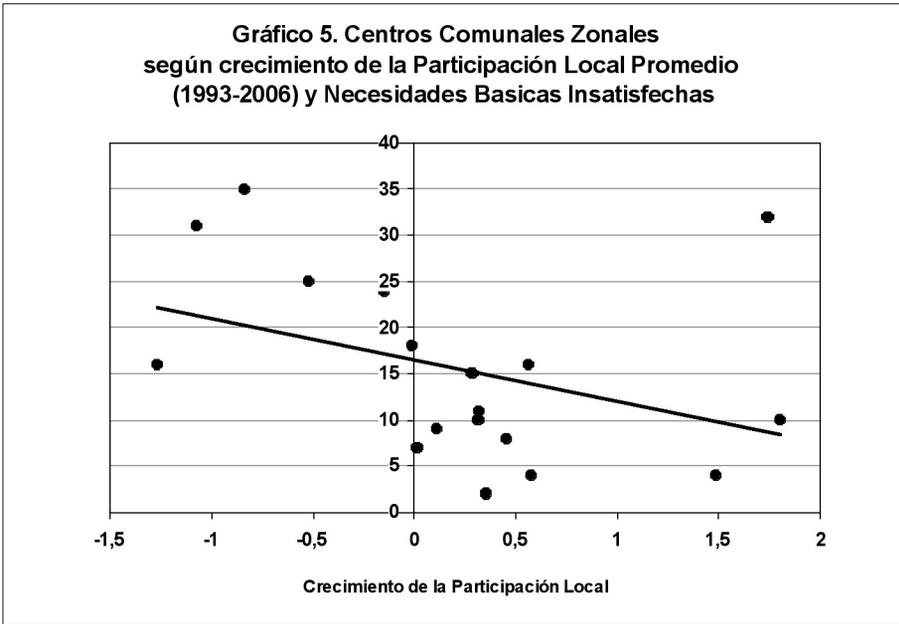
El análisis empírico también muestra que la participación en la votación de los CV era mayor en aquellos sectores populares medidos según nivel de ingreso y mayores necesidades básicas insatisfechas (NBI). Esto se verificó, creemos, por el discurso “igualitarista” de la izquierda, y es coherente con los indicadores sociales de las bases electorales de la izquierda (ver mapa en anexo). El gráfico 4 muestra que cuanto mayor necesidad básica insatisfecha, mayor es el nivel de participación.



Fuente: elaboración propia en base a información provista por la IMM e Instituto Nacional de Estadística.

Pero en estos mismos CCZ (con bajo nivel de ingresos y alto NBI), en el 2001 se da un descenso en la tasa de crecimiento de la participación, tendencia que tiende a confirmarse en 2004 con una baja de la participación en números absolutos. Esto lo podemos explicar <sup>20</sup> porque, a medida que los sistemas se institucionalizan, tienden a atraer a los sectores medios, la desintegración política y social, la reestructuración de actores organizados en redes latentes pero no necesariamente activas, o por los resultados de las políticas.

<sup>20</sup> Para una mayor interpretación ver Veneziano (2005)



Fuente: elaboración propia en base a información provista por la IMM e Instituto Nacional de Estadística

Sin embargo, si analizamos la distribución del presupuesto y la territorialización de los convenios, los CCZ priorizados son justamente los de menores ingresos y mayores necesidades. Quizás debería realizarse un estudio que analizara la relación entre demandas y resultados de las políticas. En un trabajo anterior pongo como ejemplo el presupuesto de 2002, donde se puede observar las políticas redistributivas que se aplicaron (Veneziano, 2005).

Finalmente, no podemos dejar de hacer referencia al crecimiento de la votación en el presupuesto participativo por lo que implica desde el punto de vista institucional. Ante el estancamiento en la participación local constatada en las elecciones de los CV de 2004, el gobierno decidió priorizar el presupuesto participativo innovando acerca de los mecanismos de participación. Se puede observar que cuando la ciudadanía vota directamente y autónomamente, con iniciativas propias, con proyectos micro o meso, la participación se presenta como más atractiva.

A nivel de opinión pública la descentralización parece tener mucho apoyo ya que el 80% de los entrevistados no están de acuerdo con volver al régimen anterior. Sin embargo, sólo el 55% sabe el CCZ que corresponde a su barrio. Esto nos habla de un apoyo difuso y una legitimidad muy grande pero poco apoyo concreto<sup>21</sup>.

Si se compara la participación electoral local con el número de habilitados para votar, nos podría parecer baja. No obstante, este enfoque puede llamar a engaño. Por su naturaleza, la participación local debe ser analizada en términos comparativos a nivel

21 Ver encuesta realizada por el IDES en el 2000 en Veneziano (2005)

internacional. Sólo de esa forma podremos ponderarla correctamente<sup>22</sup>. En las tres primeras elecciones la participación local aumenta, pero luego de alcanzar su máximo valor en 1998, la misma comienza a decrecer lentamente. Sin embargo, no es esto lo que nos preocupa ya que la inserción de los CCZ en la sociedad no parece ser baja, dado que el promedio de participación para todo el período alcanza al 8,99 % de la ciudadanía.

## 5. Conclusiones tentativas

El estudio del proceso de descentralización en Montevideo deja un conjunto de enseñanzas que vale la pena repasar. Existe una serie de limitaciones en la descentralización de Montevideo. El diseño institucional estaba limitado legalmente para hacer a las Juntas Locales electivas, eso hubiese impedido la invasión de la lógica partidaria en los CV. Al ser el único órgano electivo, en una sociedad partidocéntrica, los partidos se introdujeron rápidamente en ese órgano destinado a la integración social. La eliminación del “polo institucional” unipersonal inicial – Delegado- dificulta la *accountability*. El polo político –Juntas Locales que son de integración político partidaria pero que representan al Intendente en la zona- por ser órganos colegiados, de integración mayoritaria y de carácter honorario, en la mayoría de los casos, se han mostrado bastante inoperantes en este sentido.

Las prerrogativas otorgadas a los Concejos Vecinales son débiles. No son preceptivas en ningún área. Los concejales vecinales no son mandados por sus organizaciones como corresponde generalmente a formas de democracia directa o corporativa. El intento de integrar redes de otro tipo a través de candidatos por la firma de vecinos fue usado por líderes partidarios de partidos tradicionales. El “polo institucional” (Director y funcionarios) ha sido poco priorizado cuando es fundamental crear una coherencia corporativa e involucramiento con el funcionario, como sostiene Evans (1996), pero no ha habido, hasta hace poco un involucramiento del funcionariado por lo menos a nivel central con la descentralización.

Para evaluar la descentralización debemos tener en cuenta que no se crearon comisión *ad-hoc* o instancias consultivas puntuales, lo cual es lo más frecuente en las políticas participativas en América Latina. Antes que nada debemos recordar que la “descentralización participativa” de Montevideo no es la descentralización de una política municipal o una forma de participación en una política específica sino la descentralización del aparato institucional de gobierno municipal a través del cual se desconcentra diversas políticas<sup>23</sup> ensayando formas de participación en el diseño e implementación de ellas y en el propio proceso de diseño institucional.

---

22 La referencia fundamental en América Latina es el *Orcamento Participativo de Porto Alegre*, del cual no se cuenta con datos de participación, pero que implica una experiencia muy diferente a la montevideana ya que consiste en el diseño e implementación participativa de una política en particular (el presupuesto) y no una transformación de todo el aparato de gobierno.

23 Presupuesto, plan estratégico de Montevideo, políticas sociales de diversa índole, servicios, etc.

Además hubo un “*aprendizaje pluralista*” que realizó la izquierda en el gobierno municipal evolucionando de una posición voluntarista e idealizadora de los movimientos sociales a una visión negociadora con las otras fuerzas políticas mientras se iba tejiendo la relación con la sociedad a nivel de los distintos Centros Comunales Zonales<sup>24</sup>.

Así, además de las conclusiones sobre la participación que nos interesan para evaluar el diseño institucional y sus transformaciones, adelantamos algunas que intentan explicitar *los parámetros que han influido en la distorsión de ese diseño* en por lo menos tres niveles: el de incidencia del sistema político-partidario en el sistema descentralizado; el de las dinámicas internas del propio sistema; y el de la influencia de la cultura política y las prácticas políticas

Entre las características principales del sistema político puede destacarse su matriz estado-céntrica y el carácter partido-céntrico del proceso de decisiones, que afectan drásticamente las relaciones centro-periferia. No menos relevante resultaron las características del partido de gobierno de Montevideo. El Frente Amplio es una coalición de partidos y grupos de izquierda que conjuga diversas visiones sobre la democracia y los mecanismos de participación, como así también sobre la relación Estado-sociedad.

Entre las dinámicas internas del sistema descentralizado de la Intendencia Municipal de Montevideo que parecen haber incidido en el funcionamiento, podemos mencionar: la articulación entre la lógica vertical-sectorial y la lógica horizontal-territorial; la relación entre la lógica burocrática y la lógica política dentro del actor político-administrativo municipal; la relación entre la lógica militante y la lógica ciudadana que afecta tanto al actor político-administrativo como a los socio-territoriales; la articulación de las lógicas de los actores político-administrativos y las de los socio-territoriales; y la relación entre la lógica de gobierno y la lógica de oposición, en el primer período, dentro del actor político-gubernamental de influencia central en los primeros años de gestión de la administración de izquierda<sup>25</sup>.

Finalmente, la cultura política de los actores del sistema descentralizado se caracterizan por: la cultura centralista de la sociedad, el Estado y los partidos; la orientación estado-céntrica de la sociedad uruguaya; la cultura reivindicacionista o clientelista de los actores socio-territoriales con lo que esto implica para la integración a proyectos de cogestión<sup>26</sup>; la cultura política partidocéntrica, estatalista y sectorial de la izquierda uruguaya, sobre todo de los sectores moderados; la inicial incorporación del

---

24 Garcé, Adolfo (2007) sostendrá que la experiencia de Montevideo fue un ensayo y un aprendizaje para la izquierda desde una instancia gubernamental.

25 Las distintas concepciones de la descentralización y de la implementación de las políticas municipales no sólo se vieron reflejadas en las relaciones entre los jerarcas municipales, sino en la Junta Departamental y en la conflictiva relación con el sindicato de trabajadores municipales en manos de algunos grupos de izquierda radical.

26 Vimos que los actores socio-territoriales no tenían tradición de acción territorial o se vinculaban por medio de mecanismos clientelísticos con el gobierno municipal (Ver González, Mariana, 1995). Hoy estas redes se han desmantelado pero sigue existiendo una actitud reivindicacionista, o adscripta a una lógica político-partidaria, o personalista.

discurso “movimientista” en la izquierda uruguaya<sup>27</sup>, sobre todo sectores radicales que determinó las primeras discusiones sobre el diseño del sistema descentralizado; la cultura testimonialista y reivindicacionista de la izquierda uruguaya sin ninguna experiencia de gobierno, por lo menos al principio; y el discurso desvalorizador de la democracia representativa por parte de los sectores más radicales de la izquierda uruguaya.

En el proceso de investigación hemos otorgado distinto peso a este conjunto de factores explicativos. Los fundamentales son los referidos a la incidencia del sistema político partidario durante los primeros años del gobierno de izquierda, las características del partido gobernante y el peso de la cultura política partidocéntrica tanto de las elites como de las bases de nuestra sociedad.

Así llegamos a la conclusión de que *“los procesos de reforma institucional que priorizan la participación como representación de intereses a través de actores sociales, en sistemas políticos partidocéntricos, encuentran grandes dificultades y tienen muchas limitaciones para crear redes de enraizamiento social suficientemente fuertes como para aumentar la gobernabilidad”*. Por otro lado, *“las redes de articulación del Estado con la sociedad creadas por este tipo de descentralización, en un sistema político partidocéntrico, tienden a replicar la pauta del sistema general, partidizando la participación y las nuevas instituciones”* (Veneziano, 2005:118).

Como mencionamos arriba, el “enraizamiento” social, y sobre todo el “capital social”, exigen una acumulación histórica que requiere un Estado fuerte, un sistema de partidos consolidado y una “sociedad fuerte”. La ausencia de estos factores dificulta la creación de nuevas formas de ciudadanía y, por tanto, de reformas del Estado basadas en la participación ciudadana. En este trabajo hemos encontrado algunas explicaciones específicas para Montevideo, donde se logró crear un germen de “democracia participativa”, pero que no ha podido sobre la lógica representativa partidista.

® Artículo recibido el 2 de mayo de 2006 y aceptado para su publicación el 31 de octubre de 2008

---

27 Discurso que, incluso, podemos decir que aparece como “importado” en una izquierda con una larga tradición e importante incidencia en organizaciones sociales tradicionales y sectoriales (sindicatos y cooperativas) pero con ninguna práctica a nivel territorial.

## Bibliografía

- Arocena, José (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Arocena, José y Veneziano, Alicia. (1991). “Análisis del municipio en la región y presentación del caso uruguayo”. Ponencia. Seminario “El papel de los municipios en la integración”, IMM, UCCI, Montevideo.
- Avritzer, Leonardo (1999). “La democrática, esfera pública e participação local”, en *Sociología n° 2*, Porto Alegre
- Atkinson, Michael M. y William D. Coleman (1989). “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Network in Advanced Capitalist Economies”, en *British Journal of Political Science, Vol 19*.
- Benet, Robert J. (1990). *Descentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda*, Oxford University Press, Oxford.
- Castells, Manuel (1998). *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel (1997). *La sociedad red*. Vol. I (1ª edición). Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel (1981). *Capital multinacional, estados nacionales y comunidades locales*. México: Siglo XXI.
- Cavarozzi, M. (1995). “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina” en Reyna, José L (comp.), *América Latina A Fines De Siglo*. México: FCE.
- Charbonnier, B. y Noella Pérez (1992). “Posicionamiento público de los actores políticos frente a los CCZ, participación y descentralización municipal 1990-1992”, CIEDUR, (mimeo) Montevideo.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers. (1995). *Associations and Democracy*. London, New York, Verso.
- Coraggio, José L. (1991). *Ciudades Sin Rumbo*, Ed. SIAP/Ciudad, Quito.
- Coraggio, José. L. (1994). “Propuesta descentralizadora: límites y posibilidades” en *Descentralización y Participación Ciudadana*. Montevideo: AECI-IMM-CAM.
- Dahl, Robert (1987). *Prefacio a la teoría democrática*. México: Ediciones Gernika.
- Diniz, Eli (1995). “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado. Os desafios da Contrucao de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90”, en *Revista Dados, N° 3*, Rio de Janeiro.
- Evans, Peter (1997). “The Eclipse of the State: Reflexions On Stateness In An Era Of Globalitation”, en *Wordl Politics vol 50*.
- Evans, Peter (1995) *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter (1993). “O estado como problema o soluçao”, en *Lua Nova N° 28/29*. Sao Pablo.
- Finot, Iván (2001). “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”. ILPES-ONU-CEPAL, Santiago de Chile.

- Finot, Ivan (2000). "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina". Disponible en [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- Geddes, Barbara (1990). "Building State Autonomy in Brazil, 1930-64", *Comparative Politics* N° 2, 1990
- Golfrank, Benjamin (2006). "Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio" en *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26 / N° 2. Disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n2/art01.pdf>
- Haggard, Stephen (1996). "A Reforma do Estado na América Latina", en Langoni, Carlos (org.), *A nova America Latina*. Río de Janeiro: FGV.
- Huntington, S. (1995) *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.
- Jordana, Jacint (1999). "El análisis de las *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* N° 3.
- Kymlicka, Will y Wayne J. Norman. (1996). "El retorno del ciudadano: una revisión crítica de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en *Cuadernos del CLAEH* N° 75. Montevideo.
- Mann, Michael (1993). *The Sources Of Social Power*. New York: Cambridge University Press.
- Melo, Marcus A. (1997). "Federalismo e política fiscal: as vicissitudes da descentralização" en Filgueira, Carlos, Carmen Midaglia, y Jens Petersen Thumser, *Desafíos de la seguridad social*. Montevideo: Editorial Trilce.
- Midaglia, Carmen (1992). "La descentralización desde la perspectiva del sistema político", *paper*, CIEDUR-CIESU-FESUR, Montevideo.
- Moreira, Constanza y Alicia Veneziano. (1991) "Cohabitación y conflicto: relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991)". En *Revista de Ciencia Política* N° 4. Instituto de Ciencia Política. FCU. Montevideo.
- Moreira, Constanza y Alicia Veneziano (1995). "Intergovernment relations in Uruguay", en Nagel, Stuart (comp.) *Political Reform in Developing Nations*. Illinois University Press.
- Moreira, Constanza (2000). "Las paradójales elecciones de fin del siglo uruguayo: comportamiento electoral y cultura política", en *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: EBO-ICP.
- Narbondó, Pedro y Conrado Ramos (2001). "Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción" en Pierre Calame y André Talmant, *Con el Estado en el Corazón*. Montevideo: Trilce.
- Narbondó, Pedro y Conrado Ramos (2003). "Nuevo Paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado", en Ramos, Conrado, *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la "Nueva gestión Pública"*. Montevideo: EBO-ICP.

