

Acción colectiva, gobierno y territorio:  
experiencias Cono Sur




# Acción colectiva, gobierno y territorio: experiencias Cono Sur

Coordinación

*María De Barbieri*  
*Cristina Zurbriggen*



Diseño y diagramación:  Augusto Giusi

Título de la obra: **Acción colectiva, Gobierno y Territorio: experiencias Cono Sur**



**FLACSO**  
URUGUAY

Edición en español

© FLACSO Uruguay 2010  
Paysandú 935-941  
Oficina 303  
Correo Postal 11200  
Montevideo, Uruguay  
Teléfono: (598) 2901 8661  
[www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy)

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en Uruguay  
Printed and made in Uruguay

Queda hecho el depósito que ordena la ley  
Impreso en Uruguay - 2010  
Tradinco S.A.  
Minas 1367 - Montevideo.

ISBN:  
Depósito Legal:

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin previo consentimiento por escrito de FLACSO Uruguay.

# Índice

Prólogo	
Gobernabilidad y Gobierno Local.	
Un desafío esencial para la convivencia democrática .....	11
La confianza, un factor esencial en la construcción institucional local.....	12
Introducción a la investigación regional.....	17
<b>I. Nueva relevancia de los Gobiernos Locales: gobernanza y auditorías ciudadanas en municipios de la Argentina .....</b>	<b>25</b>
Introducción .....	25
Descentralización en la Argentina: crisis central y soluciones locales .....	26
Capacidades y desafíos de los gobiernos municipales .....	29
Modelo de Estado y participación ciudadana .....	30
Políticas de proximidad para renovar la agenda pública en el territorio .....	33
Las Auditorías ciudadanas y los Foros cívicos en municipios argentinos .....	37
Estrategias de gobernanza: mecanismos, instrumentos y resultados .....	39
Alianzas público-privadas: riesgos y oportunidades .....	45
1. Considerar la voluntad de apertura como único recurso del diálogo interactoral .....	46
2. Entender que los procesos de gobernanza están “afuera” de la administración local.....	46
3. Contabilizar los planes y proyectos concertados como resultado .....	47
4. Centrar el criterio de éxito en la cantidad de sectores participantes.....	47
5. Pretender que el Gobierno se autolimite a coordinar.....	47
6. Subestimar los efectos de las asimetrías sociales .....	48
7. Descuidar el pluralismo .....	48
8. Reducir la gobernanza a una agenda secundaria .....	48
9. Confundir participación con representación .....	49
10. Valorar exclusivamente los puntos de consenso .....	49
Líderes que multiplican liderazgos .....	49
-El Consejo Asesor Económico, Social y Productivo (CAESYP) de Neuquén .....	52
-La Microrregión del Sur Correntino y Nordeste Entrerriano .....	53
-La Fundación para el Desarrollo Regional (FDR) de General Pico .....	53
Conclusiones .....	54
Bibliografía .....	56
<b>II. Gobernanza y capacidad institucional en el nivel subnacional en Brasil .....</b>	<b>57</b>
Introducción .....	57
Explicando la gobernanza subnacional .....	60
La contestabilidad política y la calidad de las instituciones en el nivel subnacional .....	65
Midiendo la calidad de las instituciones subnacionales y la gobernanza .....	69

Conclusiones .....	77
Bibliografía .....	79

### **III. Institucionalidad pública desconcentrada y gobernanza territorial en Chile: desafíos para un desarrollo territorial equitativo .....81**

Antecedentes: división político-administrativa y características del proceso de descentralización chileno.....	83
Avances en materia de descentralización .....	85
Estrategias de gobernanza local. Esfuerzos institucionales e iniciativa de base .....	90
Esfuerzos institucionales por potenciar la articulación territorial .....	90
Gestión Territorial Participativa: las dificultades de la articulación fuera de los parámetros institucionales estándares .....	91
Chile Emprende: articulación estatal para el desarrollo productivo .....	93
“Territorio Chile”- Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios .....	94
¿De qué tipo de experiencias hablamos? Caracterización de las experiencias.....	97
Institucionalidad pública y gobernanza democrática: ¿contribuye el modelo institucional existente al desarrollo territorial? .....	103
Bibliografía .....	106

### **IV. Estrategias de descentralización en Uruguay: sobre los gobiernos locales y la importancia de la dimensión política, de gestión y socio-política para la gobernanza territorial ..... 107**

Introducción .....	107
Delimitando el problema .....	109
Marco teórico .....	113
Revisión de la descentralización como estrategia de desarrollo local en América Latina .....	113
La jerarquización de “lo local” .....	115
La acción pública local.....	116
Fuentes de exploración de procesos tendientes a la descentralización .....	120
Conceptos transversales .....	120
Dilemas teórico-aplicados .....	121
1 Aspectos del diseño de la investigación .....	123
Preguntas de investigación.....	123
Sistema de hipótesis .....	123
Nivel general.....	123
Nivel particular .....	124
Esquema de medición para las variables .....	125
Estrategia del nivel local de gobierno .....	125
Redes locales.....	127
Capacidad política .....	129
Capacidad de gestión.....	131
Capacidad socio-política.....	133

Selección de casos e informantes .....	135
Hallazgos y aportes desde lo local a la agenda nacional de descentralización y desarrollo .....	141
Sobre los enlaces entre estrategias descentralizadoras y las redes locales .....	142
Consideraciones sobre la capacidad política del nivel local de gobierno en Uruguay .....	146
Consideraciones sobre la capacidad de gestión del nivel local de gobierno.....	148
Hallazgos y aportes desde lo local.....	154
Aportes al proceso nacional de descentralización política en Uruguay .....	157
¿Apoyo social a la descentralización? .....	157
¿Apoyo técnico a la descentralización?.....	158
¿Apoyo político a la descentralización?.....	159
En síntesis.....	159
Bibliografía .....	164
Fuentes de información sobre departamentos y localidades en Uruguay: .....	167
Conclusiones de la investigación regional .....	169
Capacidades necesarias y nueva institucionalidad para la gestión territorial.....	170
Los desafíos pendientes.....	171
Capacidad sistémica, prospectiva y estratégica.....	173
Capacidad de liderazgo.....	175
Aportes del Seminario Regional .....	178
Acciones de innovación en lo local.....	178
Acciones de promoción de participación ciudadana .....	181
Aportes de la investigación sobre la dimensión política, institucional y socio-política de la gobernanza territorial .....	181
Sobre la dimensión política y la cuestión de los liderazgos, la visión, conducción y gobernabilidad del proceso.....	181
Sobre la dimensión de la gestión institucional, la cuestión de los recursos, las restricciones e incentivos .....	182
Sobre la dimensión socio-política, el territorio en red y el entramado público-privado .....	183
Anexo 1. Programa del Seminario Regional.....	185
Anexo 2. Lista de participantes del Seminario Regional .....	188

## CUADROS

### *I. Nueva relevancia de los Gobiernos Locales: gobernanza y auditorías ciudadanas en municipios de la Argentina*

CUADRO N°1.1. Municipios argentinos .....	32
CUADRO N°1.2. Constituciones Provinciales. Competencias de articulación de los gobiernos locales.....	36

### *II. Gobernanza y capacidad institucional en el nivel subnacional en Brasil*

CUADRO N°2.1. Determinantes de la buena gobernanza .....	67
CUADRO N°2.2. Midiendo niveles de institucionalización en los estados de Brasil .....	71
CUADRO N°2.3. Índice extendido de pesos y contrapesos para los estados brasileños.....	73
CUADRO N°2.4. Indicadores de contestabilidad en los estados brasileños .....	75

### *III. Institucionalidad pública desconcentrada y gobernanza territorial en Chile: desafíos para un desarrollo territorial equitativo*

CUADRO N°3.1. Proyectos e iniciativas tendientes al fortalecimiento de la masa crítica regional implementadas en Chile 2006-2009 .....	88
CUADRO N°3.2. Experiencias de Desarrollo de los Territorios presentadas al Primer Concurso de Buenas Prácticas, según Área Temática y Tipo de Actor .....	96
CUADRO N°3.3. Experiencias premiadas en 1º y 2º lugar en los Concursos de Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorio- Territorio Chile 2008 - 2009 .....	98
CUADRO N°3.4. Territorio Chile. Vínculos interinstitucionales establecidos, según tipo de actor que presenta la experiencia .....	100
CUADRO N°3.5. Territorio Chile. Tipo de actores con que preferentemente se establecen vínculos, según tipo de actor que presenta la experiencia.....	101



CUADRO N°3.6. Territorio Chile. Tipo de roles que desempeñan los distintos actores en alianza .....	101
CUADRO N°3.7. Territorio Chile. Capacidades generadas por la participación en alianzas.....	102
CUADRO N°3.8. Territorio Chile. Grado de formalización de los acuerdos de cooperación establecidos .....	103

*IV. Estrategias de descentralización en Uruguay: sobre los gobiernos locales y la  
importancia de la dimensión política, de gestión y socio-política para la gobernanza  
territorial*

CUADRO N°4.1. Referencias teóricas: “Enfoques localistas” .....	118
CUADRO N°4.2. Dilemas teórico-aplicados .....	121
CUADRO N°4.3. Marco conceptual .....	122
CUADRO N°4.4. Estrategias del nivel local de gobierno en función de las capacidades: política, de gestión y socio-política.....	127
CUADRO N°4.5. Variables consideradas en el estudio de redes locales .....	128
CUADRO N°4.6. Variables, indicadores y valores asociados a la capacidad política del nivel local .....	130
CUADRO N°4.7. Variables, indicadores y valores asociados a la capacidad de gestión del nivel local.....	131
CUADRO N°4.8. Variables, indicadores y valores asociados a la capacidad socio-política del nivel local .....	134
CUADRO N°4.9. Casos seleccionados .....	135
CUADRO N°4.10. Relación acumulación política-institucional / acumulación en redes sociales .....	136
CUADRO N°4.11. Selección de casos - Juntas Locales electivas .....	138
CUADRO N°4.12. Selección de casos - Juntas Locales designadas .....	139

CUADRO N°4.13.	
Síntesis de resultados generales .....	144

## GRÁFICOS

GRÁFICO 1.	
América Latina: confianza en las comunidades por país (2009) (en términos porcentuales los que sí confían) .....	13
GRÁFICO 2.	
América Latina: en los últimos 12 meses ha colaborado de alguna forma en alguna institución social o política (2009) (en términos porcentuales los que sí han colaborado).....	14
GRÁFICO 3.	
América Latina: participación en organizaciones sociales y políticas (2009) (en términos porcentuales) .....	15
GRÁFICO N°2.1.	
El control de los políticos sobre los medios de comunicación en los estados brasileños .....	72
GRÁFICO N°2.2.	
Índice extendido de pesos y contrapesos x contestabilidad en Brasil 1998-2002 .....	76
GRÁFICO N°2.3.	
Sistema extendido de pesos y contrapesos x contestabilidad en Brasil 2002-2006 .....	77
DIAGRAMA N°4.1	
Preguntas de investigación .....	124
DIAGRAMA N°4.2.	
Tipología de estrategias de descentralización .....	125
DIAGRAMA N°4.3.	
Variaciones en el nivel local .....	143
DIAGRAMA:	
Nuevas capacidades institucionales para el desarrollo territorial.....	172

# Prólogo

## Gobernabilidad y Gobierno Local. Un desafío esencial para la convivencia democrática

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con la coordinación de la Secretaría General y con la activa participación de sus diferentes Unidades Académicas, ha desarrollado en América Latina, el proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática, auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En este contexto el Programa FLACSO Uruguay ejecutó una parte importante del programa referida al análisis de la situación de los Gobiernos Locales en el área del Cono Sur.

También en el marco del programa, en la parte correspondiente a Gobiernos Locales y Desafío Democrático se abordaron dos aspectos principales, uno referido al intercambio de buenas prácticas en prevención del delito y reducción de vulnerabilidades sociales efectuado principalmente en la región Centroamericana y dio como resultado un conjunto de publicaciones entre las que se destaca *“Gobierno Municipal y Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción”*<sup>1</sup>. Asimismo se produjeron seis libros correspondientes a los capítulos de cada uno de los países centroamericanos y República Dominicana.

Un segundo aspecto vinculado al análisis y al diálogo sobre Gobernabilidad en el ámbito local en las subregiones de América Latina, posibilitó reconocer una importante diversidad de agendas. El libro *“Acción colectiva, Gobierno, Territorio: Experiencias Cono Sur”*, que acá se presenta, es uno de los resultados de la Investigación sobre *“Gobiernos locales del Cono Sur: desafíos para el fortalecimiento de capacidades socio políticas, institucionales y de gobernabilidad democrática”*, coordinado por FLACSO Uruguay. La investigación incluye Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y buscó en los trabajos realizados por cada uno de los investigadores, analizar la problemática ya planteada y aportar insumos a la Agenda Regional en temas de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina, particularmente en los desafíos que se generan en procesos descentralizadores y tendientes al desarrollo territorial de los gobiernos locales del Cono Sur.

---

1 Rodolfo Calderón (compilador). *“Gobierno Municipal y Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción”*, FLACSO Costa Rica-DEMUCA-AECID. San José, Costa Rica. 2010. En [www.flacso.or.cr](http://www.flacso.or.cr)

## La confianza, un factor esencial en la construcción institucional local

El análisis de las relaciones sociales y el carácter de estas y el peso de las relaciones familiares, se constituyen en aspecto esencial para conocer la capacidad de construir organizaciones que permitan el desarrollo de políticas amplias para el mayor número de personas. En el contexto del proyecto regional sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática, se desarrolló un estudio de opinión en 28 ciudades de América Latina y se entrevistaron a 9.057 personas<sup>2</sup>. El estudio muestra la confianza a nivel de la comunidad y el grado de participación en organizaciones sociales, comunales o de base. Los datos que se señalan a continuación están fundados en este estudio de opinión y en un análisis sobre la confianza en la región latinoamericana.<sup>3</sup>

América Latina es una región que tradicionalmente ha privilegiado la construcción de relaciones sociales mediante el vínculo consanguíneo o las relaciones de parentesco en un sentido más extenso. Al interior de la familia se presenta un alto grado de “familiaridad”, de confianza fundada en el conocimiento, la cercanía, la proximidad y la presencia. Se trata de un vínculo con alguien que se conoce desde siempre y que, por lo tanto, me permite predecir su comportamiento y adecuar las expectativas. Paradójicamente, el peso otorgado a las relaciones familiares ha tenido repercusiones negativas sobre la confianza interpersonal, pues la sobrevaloración de lo conocido (lazos fuertes) se traduce en una baja disposición a la incorporación del extraño (lazos débiles) que es la base de la incorporación de lo diferente y de la generación de confianza.

Las sociedades latinoamericanas se ubican en el polo de la “sociabilidad” y no en el de la “asociatividad”. La sociabilidad se manifiesta en que la potencia del vínculo familiar provoca que los latinoamericanos realicen sus actividades en grupos con personas conocidas. Esto dificulta que trasciendan hacia relaciones con personas “extrañas”, o que si lo hacen, antes deban transitar de una relación de “extraños” a la relación de “conocidos”. Además, la intensidad del vínculo familiar empuja a los latinoamericanos a privilegiar la *lealtad* hacia el conocido antes que la *confianza* hacia el extraño.<sup>4</sup>

El Gráfico 1 muestra el nivel de confianza que sienten los latinoamericanos por los otros miembros de su comunidad. Los porcentajes son supe-

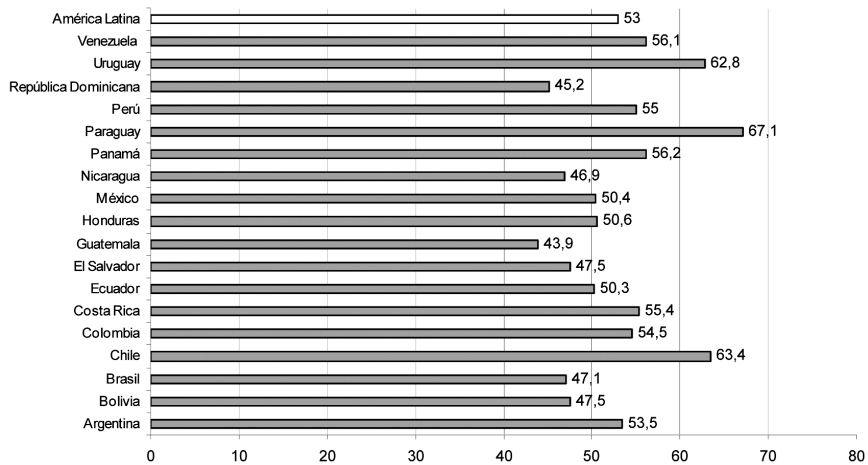
2 FLACSO, IPSOS, AECID. *Estudio de opinión pública en América Latina 2009-2010. Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*. www.flacso.org San José, Costa Rica. 2010.

3 Rojas Aravena, Francisco. “Confianza: base para la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina y el Caribe. V Informe Secretario General. FLACSO”. San José, Costa Rica, 2010, www.flacso.org

4 Valenzuela, Eduardo y Cousiño, Carlos. “Sociabilidad y asociatividad. Un ensayo de sociología comparada.” En: *Estudios Públicos 77*, Santiago, Chile, verano 2000, p. 335.

riores a los de la confianza interpersonal en general. Mientras esta última apenas supera el 25% en los países con mayores porcentajes, en el caso de la confianza en los miembros de la comunidad sobrepasa el 40% en todos los casos. Los datos respaldan la aseveración de que en América Latina se tiende a privilegiar “lo conocido” sobre “lo extraño” y que las personas se sienten más cómodas en su entorno inmediato, por el mayor conocimiento de este. Por ello desarrollar y producir conocimiento contribuye con el desarrollo de la confianza.

**Gráfico 1. América Latina: confianza en las comunidades por país (2009)  
(en términos porcentuales los que sí confían)**



Fuente: FLACSO, *Estudio de opinión pública en Latinoamérica 2009-2010*, San José, Costa Rica, FLACSO/IPSOS/AECID, 2010. Disponible en: <http://www.flasco.org/publicaciones/flasco-ipsos-final/>

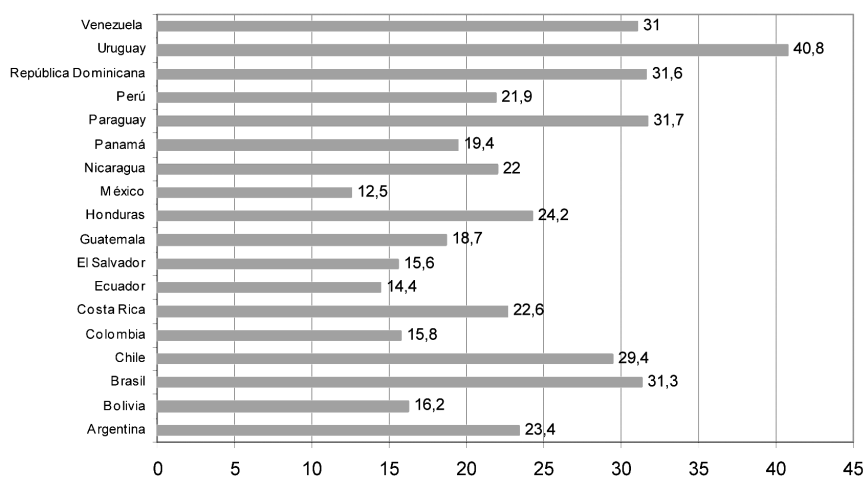
Francis Fukuyama en su análisis referido a la confianza, indica con respecto a las sociedades latinoamericanas que la alta confianza entre el mismo grupo combinada con la baja confianza entre los distintos grupos provoca sociedades con un sistema moral de “dos grados”, o niveles. El buen comportamiento es reservado para la familia y los amigos cercanos mientras que se aplican estándares más bajos con el resto de las personas. Según este autor, esto constituye la base cultural de la corrupción en América Latina, actividad vista como una forma legítima de buscar proteger los intereses familiares<sup>5</sup>.

5 Fukuyama, Francis. “Social capital, civil society and development”. En: *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 1. February 2001, pp. 11-12.

Tanto la sociabilidad como la asociatividad son modos de resolver y enfrentar el problema de lo “extraño”: en un caso, esa condición de extraño se mantiene y los vínculos se sostienen en la *confianza*; en otro, es imperioso disolver esa condición para sostener un vínculo aceptable mediante el recurso a la *familiaridad*. La sociabilidad presentará entonces problemas de escala porque la probabilidad de hacer conocido lo desconocido con grandes conglomerados de personas es baja, costosa, ineficiente y con alcance limitado. Todos estos problemas se agravan en el contexto actual de globalización.<sup>6</sup>

Al analizar el nivel de participación de los latinoamericanos en organizaciones sociales y políticas, el Gráfico 2 muestra que el nivel de participación de los latinoamericanos es relativamente bajo. En la mayoría de los países menos de un tercio de la población forma parte de alguna organización. El país con mayor participación es Uruguay (40,8%) y llega al menor nivel en México, con poco más del 12% de participación.

**Gráfico 2. América Latina: en los últimos 12 meses ha colaborado de alguna forma en alguna institución social o política (2009) (en términos porcentuales los que sí han colaborado)**

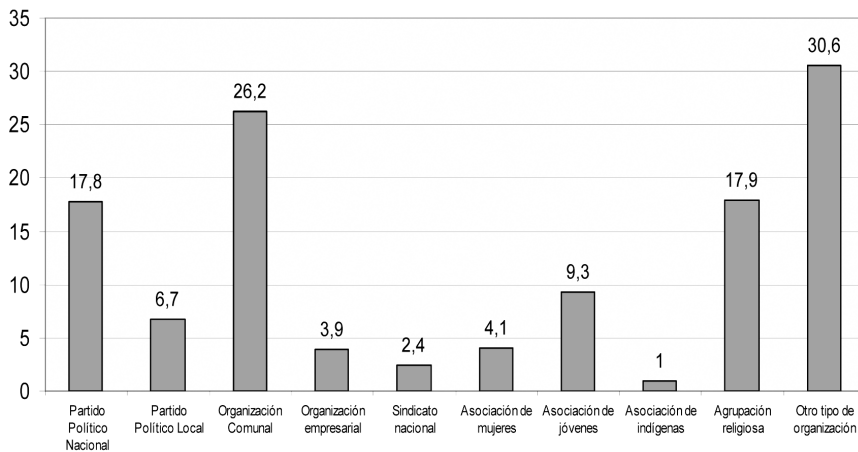


Fuente: FLACSO, *Estudio de opinión pública en Latinoamérica 2009-2010*, San José, Costa Rica, FLACSO/IPSOS/AECID, 2010. Disponible en: <http://www.flacso.org/publicaciones/flacso-ipsos-final/>

6 Valenzuela y Cousiño, “Sociabilidad y asociatividad,” Ob. cit. pp. 337-338.

El Gráfico 3 muestra el tipo de organizaciones de las que forman parte los latinoamericanos. Sin contar la categoría de “otro tipo de organización”, en primer lugar estarían las organizaciones comunales (26,2%), seguidas por las agrupaciones religiosas (17,9%), y los partidos políticos nacionales (17,8%). Si a la categoría de partidos nacionales se le suma la organización en partidos locales, ambos alcanzarían el 24,5% y ocuparían el segundo lugar. Resulta interesante que pese al bajo nivel de confianza que gozan los partidos políticos, estos se siguen manteniendo como uno de los principales mecanismos de asociación y participación de los ciudadanos. El peso de las organizaciones comunales nuevamente reafirma los patrones de sociabilidad de América Latina y la participación en organizaciones religiosas está a tono con la alta confianza depositada en las Iglesias de la región.

**Gráfico 3. América Latina: participación en organizaciones sociales y políticas (2009) (en términos porcentuales)**



Fuente: FLACSO, *Estudio de opinión pública en Latinoamérica 2009-2010*, San José, Costa Rica, FLACSO/IPSOS/AECID, 2010. Disponible en: <http://www.flacso.org/publicaciones/flacso-ipsos-final/>

Expreso el agradecimiento al Proyecto FLACSO Uruguay, a su Directora, Cristina Zurbriggen, a la Coordinadora del Proyecto, María de Barbieri y al equipo de trabajo que contribuyó con la investigación. El éxito del trabajo realizado en la región del Cono Sur se debe al esfuerzo de esta Unidad Académica de la FLACSO. También expreso nuestro agradecimiento a los colegas que analizaron diferentes situaciones nacionales y que componen los capítulos de este libro. El apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, ha sido fundamen-

tal para el éxito de los trabajos realizados en América Latina en torno a la gobernabilidad y la convivencia democrática y al análisis que desde las ciudades y los gobiernos locales FLACSO ha realizado con el fin de proponer recomendaciones de política en estas materias. Parte importante de los resultados generales de este proyecto pueden ser analizados en la página web [www.flacso.org](http://www.flacso.org).

Sin duda este libro contribuirá a un mejor conocimiento de las prácticas a nivel local y de las formas en las cuales experiencias exitosas pueden ser replicadas para producir una más profunda y mejor convivencia democrática en nuestra región.

La gobernabilidad y la convivencia democrática se afianzan con más democracia, con líderes que puedan desde el Estado democrático efectivizar el imperio de la ley, organizar la seguridad de sus ciudadanos y proteger sus derechos. Estos líderes políticos deben construir consensos, establecer mecanismos de negociación y decisión para fortalecer las instituciones; en definitiva, ser capaces de formular políticas de Estado.

Por ello la política es importante. Es deber de todos legitimarla y hacerla transparente y participativa para el conjunto de los ciudadanos, desde el barrio a los temas nacionales e internacionales. La política es la que asegura mejores decisiones. La política es la que posibilita diseñar y construir bienes públicos en el barrio, la ciudad, el municipio, el país y en la región.

*Francisco Rojas Aravena*  
*Secretario General FLACSO*



---

# Introducción a la investigación regional

*María De Barbieri*<sup>1</sup>

*“... Todo comienza siempre con una innovación, un nuevo mensaje rupturista, marginal, modesto, a menudo invisible para sus contemporáneos... Pues ya existe, en todos los continentes, una efervescencia creativa, una multitud de iniciativas locales en el sentido de la regeneración económica, social, política, cognitiva, educativa, étnica, o de la reforma de vida... Estas iniciativas no se conocen unas a otras... Pero son el vivero del futuro...”*<sup>2</sup>

**L**os cambios en las esferas económicas, tecnológicas, socio-culturales y políticas en el transcurso de la segunda mitad y fines del siglo XX, provocaron fisuras en ciertos paradigmas dominantes y explicativos de los procesos de desarrollo de las naciones.

En el caso de América Latina, los sistemas de convivencia social –sistemas de organización territorial, empresarial, estatal, públicos y privados– se han visto urgidos por dar respuestas alternativas a los problemas del desarrollo y la democracia que se han agudizado en la región.

Desigualdad socioeconómica y violencia creciente, concentración territorial de la pobreza y de la exclusión expresan, entre otros factores, la principal “vena abierta” de la región, constituyendo en América Latina la

- 
- 1 María De Barbieri. Socióloga. Candidata a Magíster en Desarrollo Regional y Local por el Centro Latinoamericano de Economía Humana y la Universidad Católica del Uruguay. Se desempeña como docente, consultora e investigadora en las áreas de Desarrollo Local, Cohesión territorial y Descentralización para diversas instituciones estatales, no gubernamentales e internacionales. Desempeñó cargos de coordinación y asesoría de la Oficina de Planeamiento de la Presidencia de la República [mdebarbieri@flacso.edu.uy](mailto:mdebarbieri@flacso.edu.uy)
  - 2 E. MORIN: “Elogio de la Metamorfosis”, Tribuna 01/2010, [http://www.elpais.com/articulo/opinion/Elogio/metamorfosis/elpepuopi/20100117elpepiopi\\_13/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/Elogio/metamorfosis/elpepuopi/20100117elpepiopi_13/Tes)

paradoja de ser la región más desigual del mundo a pesar de su gran riqueza natural, cultural y productiva.

Las corrientes de respuestas que despliegan los países se refieren a los dilemas clásicos de la democracia, la justicia social y el desarrollo, los que adquieren nuevos contenidos en el contexto actual.

Los procesos de democratización transitados en la región a partir de la década del ochenta se retroalimentan, por un lado, con las nuevas formas de organización social y de relacionamiento Estado-sociedad civil –en particular, nuevas formas de participación ciudadana– y, por otro lado, con iniciativas de descentralización, tendientes a transferir poder desde el nivel nacional al nivel local.

Si bien la descentralización se prefigura como condición necesaria en el impulso de procesos de desarrollo endógeno y expansión de las democracias, los caminos tomados por nuestros países muestran efectos bien disímiles. Las diferentes políticas distributivas, redistributivas, conmutativas (donde los territorios se apropian y generan recursos según sus propias capacidades) propuestas en los sistemas configuran diferentes avances en clave de justicia social.

Con respecto a los procesos descentralizadores, los resultados en América Latina<sup>3</sup> muestran que es necesario profundizar en el conocimiento y en las prácticas en relación a la viabilidad del desarrollo, la competitividad, la equidad social, la democratización y la eficiencia buscada en ciertas reformas descentralizadoras. Simultáneamente, la noción de desarrollo en la región se reconfigura en torno a los aprendizajes de los modelos aplicados en las décadas del setenta, ochenta y noventa.

Estudios empíricos muestran que las condicionantes globales, por un lado, no afectan de la misma manera a los territorios y, por otro, que los movimientos globales tienen dinámicas propias que le quitan centralidad a los espacios nacionales. La jerarquización actual de los espacios locales y regionales como nodos estratégicos para el desarrollo tiene que ver con la territorialidad de factores decisivos para el desarrollo de regiones y países.<sup>4</sup>

---

3 MASCAREÑO (2008) refiere a la heterogeneidad de procesos latinoamericanos "La descentralización registró un perfil propio a partir de factores contingentes que determinaban las diferencias entre los países, como la asincronía temporal de los pactos políticos, la diversidad de grados de fiscalidad territorial, el nivel de transferencia de los servicios centrales, los tipos de cultura política, las ideas dominantes sobre la forma de Estado (más liberal-menos liberal), las modalidades de participación política, la diversidad de tipos de territorios intra-nacionales y de organización de ese territorio, el comportamiento de la presión de los grupos locales, el nivel de organización de la sociedad civil o la presencia empresarial en el desempeño de la descentralización".

4 BERVEJILLO, Federico: "La reinención del territorio" en la *Desarrollo Local en la Globalización*, Montevideo, CLAEH, 1999

Siguiendo a Barreiro, “el desarrollo local es resultado de agentes que inciden (con sus decisiones) en el desarrollo de un territorio determinado (...) La preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, es lo que define un proceso de desarrollo local”.<sup>5</sup>

Una respuesta preliminar a las causas por las que los espacios locales y regionales puedan emprender procesos de desarrollo territorial endógeno es la práctica de un sistema de planeación y gestión participativa permanente del desarrollo.<sup>6</sup> Este sistema supone participación público-privada de actores y contribuye a la gestión del desarrollo de ese territorio. En ese sentido, se plantea la superación de las visiones estado-céntrica y mercado-céntrica del desarrollo, perfilando así el desafío de trabajar en base a la complementariedad entre los sectores privado, social y público, como la forma de organización más adecuada.<sup>7</sup>

A partir de las transformaciones planteadas, surge la necesidad de contar en nuestros países con políticas activas en el estímulo y capitalización de estas nuevas formas de acción colectiva. En definitiva, se plantea abordar los procesos de descentralización como herramientas de desarrollo país, que suponen activación de procesos endógenos de desarrollo y redes participativas de actores, en otros términos, de redes de gobernanza territorial o gobierno del territorio.

Sin embargo, y a pesar de las expresiones favorables al avance en los procesos de descentralización y políticas de desarrollo territorial en la región, hay una distancia entre el planteo conceptual y el conocimiento aplicado existente y las políticas públicas implementadas.

De acuerdo a la problemática planteada y, en particular, a las dificultades de concertación de quienes se proponen generar conocimiento social vinculado al tema del gobierno del territorio y quienes lo consumen proponiendo, diseñando, implementando y decidiendo políticas públicas, FLACSO Uruguay se propone consolidar una red de investigación aplicada sobre Desarrollo Territorial y Gobernanza que aporte análisis, evaluación, espacios de interlocución y propuesta a partir de procesos sociales en curso, locales, nacionales y regionales con la participación de los agentes involucrados.

5 BARREIRO CAVESTANY, F.: Desarrollo desde el territorio. (A propósito del desarrollo local) *Colección de Documentos*, Instituto Internacional de Gobernabilidad - <http://www.iigov.org>

6 QUINTERO MARÍN, R.: *Desarrollo Integral Local, Serie DIL 1*, Fundación Social, Colombia, 2004.

7 FINOT, I.: *Descentralización en América Latina; Teoría y Práctica*. Serie Gestión Pública de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), No 12, LC/L.1521-P, 2001.

El presente libro *Acción colectiva, Gobierno, Territorio: Experiencias Cono Sur* es uno de los resultados de la Investigación sobre “Gobiernos locales del Cono Sur: desafíos para el fortalecimiento de capacidades socio políticas, institucionales y de gobernabilidad democrática”, coordinada por FLACSO Uruguay a fines del año 2009 y comienzos del 2010, en acuerdo con la Secretaría General de FLACSO e incluyendo los países de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

FLACSO Secretaría General, en el marco del Proyecto “Gobierno local y desafío democrático: buenas prácticas en prevención del delito y reducción de las vulnerabilidades sociales” que cuenta con el auspicio de AECID, ha impulsado en varias regiones de América Latina y el Caribe procesos de investigación sobre Gobiernos Locales. En paralelo al proyecto Cono Sur, se trabajó en un proyecto similar en la zona andina, coordinado por FLACSO Ecuador, y en la zona centroamericana, coordinado por FLACSO Costa Rica.

Esta investigación avanza sobre la problemática ya planteada y tiene el objetivo de aportar insumos a la Agenda Regional sobre gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina, particularmente en los desafíos que se generan en procesos descentralizadores y tendientes al desarrollo territorial de los gobiernos locales del Cono Sur.

El camino elegido en función de este objetivo nos ha conducido a la producción de conocimiento sobre la evolución del nivel local de gobierno y su inserción en el entramado multinivel, en los países de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Para esto se han indagado las prácticas y experiencias fructíferas para el desarrollo territorial y la generación de condiciones que lo viabilicen.

De esta forma se avanza en el conocimiento y la relevancia que tienen las dimensiones política, de gestión y socio-política en la conformación de las estrategias de gobierno del territorio en el nivel local. A su vez, se relevan algunas prácticas sociales y herramientas de trabajo favorables a la planeación y gestión participativa para el desarrollo local que tienden a fortalecer y densificar los procesos de gobernanza en curso en la región.

El relevamiento de experiencias orientado a identificar las experiencias fructíferas parte de la constatación de que “lo local” emerge y pone sobre el tapete la posibilidad de regenerar las bases sobre las que se asientan los pactos de convivencia social y territorial. Con cierta efervescencia creadora brotan –en el campo de lo social, lo económico, lo ambiental, lo político– iniciativas portadoras de innovación y potencialidades para un cambio positivo.

En términos de innovación social, el estudio país Argentina, a través del análisis del proceso de **Auditorías Ciudadanas en Municipios de Argentina**, aporta estrategias e instrumentos concretos en procesos de participación ciudadana orientados a la renovación de la agenda pública en el territorio, a través de la expansión de la gobernanza local. Pulido presenta una sistematización de aprendizajes de política pública, a partir de estudios empíricos sobre los procesos de constitución público-privada de los Foros Cívicos Locales y los dispositivos de Auditoría Ciudadana, específicamente de evaluación de calidad de las prácticas democráticas.

En relación a los pactos de convivencia social y territorial, el estudio país Brasil profundiza en la **Gobernanza y capacidad institucional del nivel subnacional** aportando evidencia empírica sobre los factores que explican la variación en los resultados de desarrollo entre los estados brasileños y las municipalidades. En consonancia con las hipótesis de la investigación Cono Sur, la investigación Brasil se interroga acerca de las variables que inciden en la gobernanza más allá de los diseños y reglas institucionales. La investigación muestra que Brasil es un país con importante homogeneidad en el diseño institucional de sus unidades subnacionales. Las constituciones estatales y los diseños que establecen son prácticamente simétricos –a diferencia de otros países federales de la región– y, por tanto, las reglas electorales, las instituciones presupuestarias, judiciales y de control, la asignación funcional entre estados, municipios y gobierno federal son prácticamente las mismas en todo el país. Sin embargo, se plantea el estudio, algunos estados muestran un perfil emprendedor y otros permanecen como ejecutivos subnacionales buscadores de renta con proyectos que reflejan estrategias de corto plazo para la acumulación de riqueza. El estudio aporta evidencia sobre la relevancia que tienen las cualidades institucionales, las matrices de competencia política y el horizonte temporal que se plantean los actores en su perspectiva de desarrollo para avanzar en regímenes de gobernanza virtuosa.

El estudio país Chile analiza la **Institucionalidad pública desconcentrada y la gobernanza territorial y los desafíos para un desarrollo territorial equitativo**. La investigación aborda, por un lado, los procesos de conformación de masa crítica regional que se han impulsado en el país en el marco de la política de descentralización nacional y, por otro, las experiencias de desarrollo territorial y su contribución al proceso de gobernanza, atendiendo las iniciativas desde la institucionalidad pública como desde las redes de actores locales-regionales. Entre los aportes del estudio, se destaca la presentación de la arquitectura institucional, las competencias y avances en el proceso reciente de descentralización, la sistematización de prácticas locales y experiencias de desarrollo territorial de los últimos años, y

---

una caracterización y análisis de la iniciativa Territorio Chile que permite identificar los actores que lideran proyectos de desarrollo, las iniciativas de gobernanza en todo el país y las debilidades existentes en los territorios para avanzar en un desarrollo equitativo y sostenible.

El estudio país Uruguay, presenta los resultados de la investigación **Estrategias de descentralización en Uruguay: sobre los gobiernos locales y la importancia de la dimensión política, de gestión y socio-política para la gobernanza territorial**. Se aborda la gobernanza local en Uruguay considerando la rearticulación entre gobiernos departamentales, nivel local de gobierno y actores locales, en un escenario reciente de múltiples cambios; fundamentalmente, en la organización del Estado con impulsos descentralizadores generados desde las políticas nacionales y en los sistemas de planeación y gestión del desarrollo con un significativo aumento de espacios de rearticulación público-privados, vinculados a los asuntos económicos, sociales, ambientales e institucionales del país. La investigación Uruguay, releva, produce y analiza información sobre la realidad del nivel local de gobierno en el país a fines del año 2009 y comienzos del 2010; este objetivo es de especial interés en una coyuntura en la que algunas de las Juntas Locales estudiadas se constituyen en Municipios, de acuerdo a la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana,<sup>8</sup> y dado que el estado del arte sobre los desafíos de los gobiernos locales en Uruguay es absolutamente incipiente y nuevo. En definitiva, el estudio –realizado sobre un número acotado de órganos político-administrativos locales existentes en el país, con diferentes condiciones formales en cuanto a creación, designación de autoridades y competencias– ilustra un punto de partida ante la implementación de los Municipios, prefigurando en las condiciones de “lo local” y su configuración (de acuerdo a la dimensión política, de gestión y socio-política) un ámbito de posibilidades para la descentralización y el desarrollo territorial.

Los avances aportados por los estudios país y los resultados globales de la investigación fueron discutidos en el **Seminario Regional “Gobiernos locales del Cono Sur: desafíos para el fortalecimiento de capacidades socio políticas, institucionales y de gobernabilidad democrática”**, realizado el 15 y 16 de abril de 2009 y organizado por FLACSO Uruguay.<sup>9</sup> El Seminario contó con la valiosa participación de tomadores de decisión, técnicos y gestores del ámbito público, autoridades de gobiernos subnacionales y del gobierno nacional, representantes de organismos internacionales vincula-

8 18.567 del 13/09/2009, 18.644, 18.653 y 18.659.

9 En <http://www.flacso.edu.uy/seminario-regional/> se encuentran disponibles las ponencias y papers de investigación elaborados en el marco del Proyecto, las presentaciones de expertos internacionales y nacionales, relatoría y registro fotográfico del Seminario y entrevistas a líderes de opinión y tomadores de decisión participantes.

dos a la promoción del desarrollo y el buen gobierno, líderes de opinión y académicos e investigadores. La actividad tuvo por objetivo contribuir al intercambio de experiencias y aprendizajes para profundizar en primer lugar, en los desafíos de la Agenda Local a nivel regional y nacional; en segundo lugar, en las necesidades e iniciativas de fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales; y finalmente, en las posibilidades de aprovechamiento del potencial que tiene la cooperación regional para ello. En el caso particular de Uruguay, el Seminario se propuso incidir en la Agenda Uruguay sobre Descentralización y Desarrollo Territorial, dado que el contexto país resulta ser un espacio propicio para la aplicación de las buenas prácticas y lecciones aprendidas a nivel regional.

En diferentes ámbitos que hemos participado se ha planteado el interés de continuar renovando las matrices teóricas y metodológicas que utilizamos con el propósito de comprender mejor y buscar soluciones a los viejos y nuevos problemas del desarrollo. Con esta publicación nos hemos trazado el objetivo de aportar información, análisis y conocimiento en perspectiva de evaluación y aprendizaje para orientar las acciones próximas. Así es que acercamos algunas reflexiones y categorías analíticas que esperamos dinamicen nuevos intercambios y búsquedas propias sobre estos temas.

Confiamos que la publicación sea útil a diferentes lectores y actores que puedan tomar la parte que más les interese –ponerla en diálogo, ventilar y desarmar, para volver a armar en función de las necesidades y utilidad que cada uno identifique– y agradecemos que nos hagan llegar comentarios y usos dados al documento de forma que podamos seguir aprendiendo.

Buscando mostrar las condiciones de “lo local” como ámbito de posibilidades para desarrollar buena gobernanza, gobierno y gestión, y viendo en la descentralización una herramienta complementaria para el gobierno del territorio, queremos colaborar en las estrategias de desarrollo local y desarrollo país.





---

# I. Nueva relevancia de los Gobiernos Locales: gobernanza y auditorías ciudadanas en municipios de la Argentina

*Noemí Pulido<sup>1</sup>*

## Introducción

¿A qué nos referimos cuando hablamos de gobernanza? ¿Cuáles son sus efectos en la gestión local? Este ensayo se propone aportar respuestas trazando los puentes entre la teoría y las prácticas que pusieron de relieve las Auditorías Ciudadanas desarrolladas en setenta municipios de la Argentina.

Planteamos el contexto mediante la presentación del sistema federal argentino y los rasgos del modelo económico que explica el tipo de tensiones que afrontaron los gobiernos locales a causa de la crisis de gobernabilidad del año 2001, y los principales déficit de gestión que quedaron entonces al desnudo. De la fragmentación social que habían dejado las reformas orientadas al mercado emergía una nueva relevancia de los gobiernos municipales cuyo potencial de liderazgo parecía anunciar la aparición de nuevos

---

1 Magister en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO, Argentina) y Licenciada en Gestión Educativa (Universidad del CAECE, Argentina). Se ha especializado en desarrollo de capital humano, en planificación y gestión local, y en formación de directivos públicos. Es Administradora Gubernamental en Argentina; entre otras funciones desempeñadas desde 1990 en la Administración Pública Central, ha coordinado la cooperación y articulación con los Foros Cívicos de los municipios titulares del Programa Auditoría Ciudadana, y fue coordinadora del Consejo Federal de la Función Pública y del IV Programa de Formación de Administradores Gubernamentales. Es docente de Gestión de la participación ciudadana, Gestión estratégica del capital humano y Dirección estratégica de organizaciones públicas en Posgrados de Universidades de la Argentina.

modelos de gestión. En este marco abordamos la importancia de las políticas de proximidad y las estrategias de gobernanza para afrontar la crisis de confianza que revelan los estudios realizados en municipios argentinos sobre la participación en la cuestión pública. El panorama se completa con los datos sobre la distribución de municipios por provincia y los marcos normativos que los habilitan a establecer acuerdos intergubernamentales o con actores sociales para articular las políticas.

A efectos de destacar innovaciones en la gestión local se presenta la Auditoría Ciudadana, un prometedor dispositivo que identifica y promueve gobernanza local a partir de la exploración de la calidad de las prácticas democráticas, y también de la constitución público-privada de Foros Cívicos locales. Las estrategias y herramientas aplicadas a la construcción de los consensos, y los proyectos colectivos resultantes merecen una descripción que revela los procesos de incidencia de la participación pública.

En ese punto nos detendremos a analizar los riesgos y las oportunidades inherentes a las alianzas público-privadas para abordar el tipo de liderazgo que las impulsa y les provee sostenibilidad. Los rasgos novedosos de los liderazgos dinamizadores del territorio, así como los conocimientos con potencial para expandirlos y fortalecerlos se señalan a modo de aporte a futuras investigaciones que los profundicen para sustentar mejor este tipo de coaliciones.

Finalmente aportamos tres modelos de constitución inter-actoral que partiendo de diferentes estrategias, adecuadas a idiosincrasia, cultura y territorio fortalecen el poder local, multiplican liderazgos, apuntan a rumbos estratégicos, trabajan las variables del desarrollo y expresan posibles formatos empíricos de la gobernanza.

## **Descentralización en la Argentina: crisis central y soluciones locales**

Entre los países de América Latina, Brasil, México, Venezuela y Argentina son los que presentan una organización federal; todos los otros países de la región se estructuran de modo unitario. Sin embargo, e independientemente de estas configuraciones, en la generalidad de ellos se reconoce una autonomía municipal que ha ido plasmándose a través de una dinámica descentralizadora en crecimiento que ha transferido las responsabilidades vinculadas a la infraestructura, los servicios básicos, la salud y la educación desde el gobierno central a los subnacionales, con diversos mecanismos de financiamiento compensatorios en fricción con la contra-tendencia tradi-

cional (Finot, 2002) de Estados nacionales centrípetos, propensos a centralizar las decisiones políticas y económicas.

En la Argentina, la recuperación de la democracia en 1983 facilitó que una creciente visibilidad de las realidades locales fuera expresándose paulatinamente en aquellas Constituciones provinciales que tempranamente reconocieron la autonomía, aunque en rigor ésta recién cobró alcance y vigencia general desde que en 1994 la Constitución Nacional instó a las Provincias a asegurar por esa misma vía un régimen municipal autónomo en el orden institucional, político, administrativo, económico y también en el financiero. En línea con ello, las sucesivas Constituciones provinciales fueron definiendo las características de la autonomía con modalidades heterogéneas. Algunas facultan a todos los municipios de modo pleno a dictar su propia Carta Orgánica, otras sólo a los municipios más grandes. No obstante, cuando el régimen municipal que establece la Constitución provincial es especificado por una ley orgánica posterior, quedan regulados todos los municipios que pudieran carecer de Carta Orgánica propia, y que por tanto gozan de autonomía semiplena.

Sin embargo, es preciso destacar una franca incongruencia entre la estrategia político- institucional de los constituyentes, y el modelo macroeconómico que hubiera podido materializarla. Porque también en los años 90 se promulgaron las leyes nacionales de emergencia económica, de reforma del Estado y de privatizaciones vertiginosas. Fueron años de subestimación del Estado y entronización del mercado, al que se transfirieron todos los servicios públicos potencialmente rentables, mientras que los servicios sociales y el gasto público —principalmente en educación y salud— se descentralizaron también con velocidad inusitada. De modo que la presión hacia “abajo” del esquema federal de tres pisos empujaba las funciones sociales más sensibles al territorio local, sin canales que acompañaran con alguna simetría la transferencia de recursos y de competencias y facultades, en el ritmo y volumen en que se expresaba la demanda social.

El sistema de reparto vía transferencias por impuestos nacionales no había cambiado, los sucesivos pactos fiscales estaban sujetos a una negociación política vinculada a un calendario divergente de la urgente agenda social de los territorios. Los municipios tradicionalmente restringidos a servicios de alumbrado, barrido, limpieza y poco más, debieron asumir cada vez mayores responsabilidades, aún sin la competencia asignada ni el recurso genuino, para mantener abiertos los servicios de salud, generar empleo, tener abastecidos los comedores o abiertos los edificios de las escuelas públicas, ahora en la esfera provincial. La dependencia de los fondos y programas provinciales y de la aplicación local de Programas Nacionales no ha cesado de crecer, configurando una situación de sostenibilidad incierta.

A partir de la retirada del Estado Nacional de sus responsabilidades, cobran mayor protagonismo los gobiernos provinciales y municipales para afianzar las vías de gobernabilidad democrática. El huracán descentralizador, sin tiempos ni flujos financieros para la planificación, la articulación ni la coordinación intergubernamental, acabó con la romántica idea de que la descentralización es buena y democrática porque genera mejores soluciones y más próximas al ciudadano. En realidad el proceso mostró que la descentralización es buena en tanto descansa sobre capacidades de gestión, cualidades institucionales y lógicas territoriales que doten de efectividad a los nuevos roles provinciales y locales. Cuando el poder político concentrado descentraliza a favor de su propio equilibrio financiero tributario del ajuste macroeconómico, difícilmente las funciones sociales sustantivas, la calidad del servicio, la proximidad al ciudadano y la autonomía territorial tomen el lugar de las prioridades estratégicas.

Fue a partir del año 2001, hito del colapso argentino, en que en medio del clamor social “que se vayan todos” muchos gobiernos locales hubieron de ponerse al hombro la exigua cuota de gobernabilidad restante haciéndose cargo de las urgencias del interés público en su propio contexto: alimentación, salud, empleo, seguridad, medioambiente, atracción de inversiones, en una asunción de responsabilidades y decisiones que sobrepasaban sus competencias estrictas y los recursos disponibles para sostenerlas, y además demostraban que los avances en materia de descentralización seguían el ritmo e impulso de las crisis políticas.

Sentado el concepto de desajuste entre funciones municipales, competencias formales y financiamiento real, y los cuellos de botella por el que debían pasar las urgentes “soluciones locales”, cabe subrayar que el nivel de confianza social que los gobiernos municipales capitalizaron en esa coyuntura quedó nítidamente reflejado por un tercer lugar –medido en el año 2005 con el 32%<sup>2</sup> en un ranking general en el que solo los antecedían los medios de comunicación y la iglesia. En realidad, el puesto resultó ser el primero en confianza, si se contrasta la ubicación de los gobiernos locales con la posición que en ese mismo estudio obtuvieron los actores de los diversos niveles e instituciones del poder político. Este protagonismo de los municipios, parcial pero potente y correlativamente también de la sociedad civil re-politizó a los actores locales y quebró los límites tradicionales del rol de la administración local.

2 Pueden ampliarse datos en el documento del PNUD (2005) “Argentina después de la crisis, un tiempo de oportunidades”.

## Capacidades y desafíos de los gobiernos municipales

El régimen federal argentino funciona no exento de fricciones. El retiro del Estado nacional de las prestaciones, que ha transferido al mercado por la vía de privatizaciones y concesiones hacia las organizaciones del tercer sector para la implementación de políticas sociales y hacia provincias y municipios en la prestación de servicios básicos, desbordó la capacidad de gestión de los gobiernos provinciales y de los municipales; y por otra parte expandió la creación de organizaciones no gubernamentales.

Así como el año 2001 disparó una nueva relevancia para los gobiernos locales, también tornó visible sus dificultades de planificación y gestión, la limitada disponibilidad de función pública capacitada y los problemas de coordinación intergubernamental para resolver las cuestiones y competencias concurrentes. La tradicional dependencia financiera de las instancias supra-municipales de gobierno se agudizó con la alta evasión del pago de las tasas municipales y las dificultades no sólo para acometer nuevas políticas, sino para la propia cobertura de los gastos corrientes como el pago de salarios, por ejemplo.

En este marco, la buena noticia de la autonomía que había traído la Constitución Nacional de 1994 tuvo más impacto en la cascada normativa posterior que en el esquema tradicional de reparto efectivo del poder político y de los ingresos públicos. Si admitimos que la autonomía presenta débiles efectos prácticos, queda claro que una reforma del Estado de alcance federal e integral continúa pendiente, tanto en el régimen de recaudación y reparto inter-jurisdiccional de impuestos como en la especificación de competencias y funciones de las diferentes esferas de la responsabilidad estatal. Pero esta reforma estructural enfrenta un dilema: la desconcentración del poder político es un factor desencadenante de la descentralización fiscal y competencial, pero a la vez ésta es una condición para la desconcentración del poder político.

En síntesis, la autonomía municipal en su dimensión político-electoral está ampliamente generalizada y, en el aspecto institucional, el dictado de las propias normas asegura su carácter pleno en algunos casos, aunque en otros los municipios deban encuadrarse en la ley orgánica provincial. De modo que los desafíos cruciales para desarrollar mayor autonomía se centran en la obtención, administración y aplicación de los propios recursos en el capítulo financiero, y el desarrollo competencial mediante la estructura de gestión, ambos estrechamente vinculados a la autodeterminación en el manejo de recursos.

Una estrategia que quiebre este círculo depende de la articulación de los gobiernos locales en torno de enfoques que establezcan nuevas relevancias y prioridades políticas, que trasciendan la barrera de la lógica local y de la partidaria, y se concentren en objetivos superiores que se traduzcan en resultados en términos de gobernabilidad y desarrollo de ciudadanía.

## Modelo de Estado y participación ciudadana

La participación, condición medular de la gobernanza, se había insertado en una agenda política contradictoria en la América Latina de los años 90. En una versión, la sociedad civil ganaba decisivo protagonismo en los acuerdos y cumbres supranacionales y se involucraba especialmente en políticas asistenciales. En la otra, la minimización del rol del Estado central vía externalización de funciones alumbraba políticas focalizadas que desbarataban los lazos y las tramas sociales que posibilitan articular comunidad y territorio.

Por un lado, la participación ciudadana ha estado en la agenda continental de modo creciente y persistente. Los Estados americanos<sup>3</sup> han acordado la conveniencia de impulsar la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos para otorgar vigor y permanencia a las democracias (1994) y para lograr la sostenibilidad del desarrollo (1996) prometiendo el perfeccionamiento de la participación pública. Sucesivamente, nuestros gobiernos han concertado educar para la democracia y hacer participativas sus estructuras institucionales (1998), promover la participación pública en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible (1999), comprometerse a trabajar con todos los sectores de la sociedad civil (2001), fortalecer la participación de las organizaciones civiles en las actividades de la OEA (2003), institucionalizar los encuentros con la sociedad civil, el sector académico y el privado para alentar la participación en las cumbres de las Américas (2004), incluir a la sociedad civil en discusiones para generar trabajo, reducir la pobreza y contribuir a la gobernabilidad, así como hacer un programa de intercambio de mejores prácticas para fortalecer en nuestros países los mecanismos de participación y colaboración de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la ciudadanía en general en la gestión del Estado (2005).

---

3 Declaraciones y recomendaciones analizadas en documentos de las Cumbres de las Américas celebradas en Miami (1994), Santiago de Chile (1998), Québec (2001) y Nueva León (2004); OEA 1999 y 2003; Cumbre para el desarrollo sostenible, Santa Cruz de la Sierra (1996); IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, Mar del Plata (2005).

Mientras tanto, muchos gobiernos de la región habían impuesto el enfoque empresarial para su sector público transfiriendo al mercado muchas de sus tareas operativas y algunas de sus funciones básicas esenciales (O'Donnell 2003).<sup>4</sup> En este esquema, la oleada participativa, aunque con excepciones, había encuadrado en formatos de consulta de satisfacción sobre calidad de los servicios prestados, el ciudadano había devenido en mero cliente de prestaciones aranceladas. Sin el igualador universalismo básico, las políticas públicas remitirían a servicios de gestión privada (educación, salud, seguridad social) de calidad diferenciada para quienes pudieran pagarlos. Los servicios públicos escasos y deficitarios quedaban destinados en esas experiencias a las mayorías privadas de puestos de trabajo en el marco del criterio eficientista que remplazaba la producción local por la importación de productos para consumir a menores precios relativos, tornando “inconveniente” la industria nacional, y por tanto el proceso de valor agregado que permite redistribuir la renta en concepto de salarios.

Este modelo, exhausto al cabo del siglo XX, dejaba al desnudo que había que restituir al Estado su rol indelegable para acometer los objetivos que la comunidad de naciones, más tarde que temprano, acordaba para el milenio (ONU, 2000): erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la educación primaria universal, promover la equidad de género y autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el sida, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad ambiental. En este marco las organizaciones de la sociedad civil<sup>5</sup> concluían que la Comunidad Iberoamericana de Naciones debe ser un espacio privilegiado “para la participación de una ciudadanía incluyente y participativa porque ello no es sólo un principio democrático, sino una necesidad práctica para mejorar las posibilidades de éxito de las estrategias de lucha contra la pobreza”.

En este marco debemos aportar algunas precisiones de contexto. La República Argentina es un país federal con tres niveles gubernamentales que tienen competencias diferenciadas. Las autoridades y estructura de gestión del Estado Nacional tienen su asiento en la Capital, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El territorio se divide además en 23 Provincias, cada una con tres poderes de gobierno y elección popular de gobernador y cuerpo legislativo. Las Provincias se dividen en municipios, también con autoridades electivas; algunas presentan divisiones departamentales, aunque a los efectos de este ensayo no se requieren mayores detalles. Nótese que la auto-

4 Señala O'Donnell que la reducción del Estado a su dimensión burocrática ha contribuido a las llamadas corrientes neoliberales “a demonizar al estado como culpable de todo tipo de patologías que se encuentran en una relación de suma cero con la sociedad”.

5 Primer Foro Cívico Iberoamericano, Salamanca, octubre 2005.

nomía municipal adquiere perfiles diferenciados en cada estado provincial, con la distribución de municipios que refleja el siguiente cuadro.

**Cuadro N°1.1. Municipios argentinos**

Provincia	Cantidad Municipios	Provincia	Cantidad Municipios
Buenos Aires	134	Misiones	75
Catamarca	36	Neuquén	57
Chaco	68	Río Negro	75
Chubut	46	Salta	59
Córdoba	428	San Juan	19
Corrientes	66	San Luis	64
Entre Ríos	264	Santa Cruz	20
Formosa	37	Santa Fe	363
Jujuy	60	Santiago del Estero	71
La Pampa	79	Tierra del Fuego	3
La Rioja	18	Tucumán	112
Mendoza	18	<b>Total Municipios</b>	<b>2172</b>

FUENTE: eamericas.org. Sociedad de la información para las Américas [http://www.eamericas.org/documentos/MUNICIPIOS\\_INTERNET\\_EAMERICAS.pdf](http://www.eamericas.org/documentos/MUNICIPIOS_INTERNET_EAMERICAS.pdf)

En su amplia extensión territorial,<sup>6</sup> los 40.000.000 de argentinos están distribuidos entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 2.172 municipios, la mayoría de ellos no se ha repuesto aún del daño socio-económico ocasionado por la desindustrialización del país, por las privatizaciones de activos estratégicos para el desarrollo y por el cierre del ferrocarril. Muchos municipios se identifican por alguna singularidad natural, cultural o productiva; otros han perdido su identidad al quebrarse el polo económico que organizaba a la población. El desafío de los municipios como Palpalá, en Jujuy, o San Nicolás, en Buenos Aires, resulta emblemático puesto que siendo distritos tan lejanos reconocen la misma causa. El primero se había organizado alrededor de los yacimientos de hierro y los Altos Hornos Zapla que fueron desmantelados; el segundo alrededor de SOMISA la empresa siderúrgica de la Argentina, que fue privatizada.

<sup>6</sup> La República Argentina cuenta con una extensión continental de 2.791.810 Km<sup>2</sup> en el extremo sur del continente americano, entre meridianos 54° y 74° de longitud oeste abarca desde la cordillera andina hasta el océano Atlántico.



En esta línea es preciso reconocer que en el nivel municipal la eficacia en la ejecución de las funciones tradicionales es condición de partida para poder acometer las metas del milenio, abrir canales a la participación ciudadana y además “metabolizar” y desarrollar un rol más estratégico en el destino del territorio. Aunque coexisten diferentes criterios para clasificar a los municipios argentinos, pueden diferenciarse por su cantidad de habitantes (Atschuler, 2005). Se denominan comunas las poblaciones hasta 2.000 habitantes; municipios chicos de 2.000 a 10.000 habitantes, los medianos entre 10.000 y 100.000 habitantes, grandes entre 100.000 y 250.000 habitantes y las áreas metropolitanas concentran más de 250.000 habitantes. Por otra parte el 80% de los 2.171 municipios concentra apenas el 13% de la población mientras que sólo 62 municipios nuclean al 60%. Es notable que los argentinos que viven en zonas urbanas superan el 85% de la población.

### **Políticas de proximidad para renovar la agenda pública en el territorio**

Es necesario que descartemos de antemano cualquier homologación entre municipio y territorio, entre gobierno y poder, entre público y gubernamental. Nuestro vínculo con comunidades locales nos ha probado a diario que son múltiples y diversos los actores sociales con potencial en el desarrollo del territorio, para incidir en la agenda de interés público e involucrarse en el horizonte común. No sólo el gobierno local ni exclusivamente la administración municipal. La posibilidad de convertir el territorio en virtuoso (Barreiro Cavestany, 2007) reclama una matriz de objetivos convergentes hacia un nuevo modelo de gestión: articular a los actores sociales, detectar núcleos potenciales de producción, promover el conocimiento y la innovación local, gestionar información aplicada a inversiones alternativas, desencadenar redes productivas y de aprendizaje, realizar acuerdos intermunicipales, gestionar los vínculos multinivel, coordinar las competencias concurrentes con otros poderes públicos, promover alianzas estratégicas con el tercer sector y con el sector privado, incorporar el conocimiento experto del territorio local, implicar a las universidades e insertar el municipio en la escena global. En suma, trazar el proyecto del desarrollo armónico sustentable en marcos de diversidad cultural y nuevas modalidades de formación de competencias para la creación de nuevos yacimientos de empleo.

En este sentido es útil revisar en la acepción que aporta la academia de la lengua española<sup>7</sup> qué significa Gobernanza. Es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado”. Para desentrañar sus componentes clave, destacamos:

- Arte de gobernar. La complejización y diversificación de la agenda pública trasciende la concepción clásica de gestión local y el puro eficientismo. La democratización de los vínculos, el derecho a saber, el capital social exceden la prédica discursiva y se tornan prácticas que hacen viable la resolución de los problemas reales.
- Desarrollo duradero. La armonización de las dimensiones económica, social e institucional del desarrollo es la condición de su sustentabilidad. Los ciclos y contraciclos de la Argentina han puesto en evidencia que las crisis que se expresan en los indicadores económicos tienen causales vinculadas a la calidad del funcionamiento institucional, y ésta es lo que condiciona el potencial del desarrollo humano.
- Equilibrio sano. La ruptura del círculo vicioso de resolución de los conflictos sectoriales en resultados de suma cero, porque lo que gana un sector es lo que pierde el otro, puede alumbrar un equilibrio de beneficio recíproco que termine con la historia pendular, cuando no errática, plasmada en políticas de contradictoria orientación entre los turnos de los gobiernos que se sucedieron en la etapa democrática.
- Estado, sociedad civil y mercado. La gobernanza no se reduce a que el gobierno local administre, significa que lidere mecanismos para la vinculación entre actores y sectores que inciden en el contexto, que defina e informe las reglas y organice su implementación en un proceso de coproducción y evaluación colectiva. El involucramiento amplio en cuestiones de interés público compromete a los diferentes niveles de gobierno, a las empresas, a las organizaciones del tercer sector, a instituciones de formación, por lo que permite construir el conocimiento recíproco y por ende la confianza.

Una gestión local que identifica los actores y los intereses que detentan, así como el capital social disponible y sus recursos físicos, cognitivos y culturales, crea sus propias capacidades para liderar la construcción de

---

<sup>7</sup> Definición disponible en <http://www.rae.es>

consensos que evitan las exclusiones y fracturas que suelen tornar efímeras las políticas.

Para diseñar estrategias efectivas es útil considerar los estudios sobre la calidad de las prácticas democráticas realizados en la Argentina.<sup>8</sup> Ellos demuestran que la crisis de confianza de la población en las instituciones es una importante barrera a remover. En la generalidad de los municipios investigados, aún los que presentan diferentes peculiaridades socioeconómicas y culturales, se destaca que la participación no integra la percepción de las personas sobre sus obligaciones ciudadanas (Escuder, 2007). Si bien se confirma que la proporción de los encuestados que cree que la participación es efectiva si se desea cambiar el estado de cosas es muy alta (alrededor del 78%), al indagar cuál es el efectivo uso de las oportunidades de participación disponibles, solo un porcentaje inferior al 50% manifiesta interés en encontrarse con otros para resolver problemas que afectan a la comunidad. Por otra parte, la implicación personal en organizaciones de la sociedad civil en general no supera al 20% de los encuestados y solo algo más del 10% de los ciudadanos encuestados conoce los canales e instrumentos disponibles en la administración local para participar y los considera útiles, aunque son menos de la mitad de ellos los que consideran que la opinión ciudadana impacta en decisiones locales. Además, entre el 86 y el 97 por ciento de la población de los municipios sujetos a estas investigaciones no participa de ningún partido político por “falta de interés” “poca confianza en los políticos” y “falta de tiempo”, en ese orden.

Por ello resulta nítido que gestionar un paradigma de gobernanza local supone una cuidadosa ingeniería. No sucede espontáneamente, ni es mágico. No basta proclamarlo en los discursos ni insertarlo en documentos oficiales, ni siquiera comunicar esas intenciones a la sociedad. La gobernanza se construye con trabajo articulado de los actores que peldaño a peldaño (el primero la creación de confianza) van escalando en pluralidad e intensidad una dinámica de interlocución que el gobierno local tiene la ocasión de liderar a favor de políticas compartidas, más legítimas e inclusivas, y sobre todo más acertadas porque provienen del conocimiento explícito y especialmente de los saberes tácitos de los protagonistas del contexto en que impactarán las decisiones.

Hay que tener en cuenta que para llevar adelante estas estrategias cada provincia ofrece en la Argentina un marco diferenciado que prescribe, con grados de especificidad y modalidad diversos, el régimen municipal en su jurisdicción y las competencias atribuidas para poder articular desde el pla-

8 Informes producidos en el período 2005-2009 por el Programa Auditoría Ciudadana, calidad de la democracia en Municipios. Subsecretaría para la Reforma Institucional. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina (27/11/2009) [http://www.undp.org.ar/docs/Documentos\\_de\\_Proyectos/ARG04007.pdf](http://www.undp.org.ar/docs/Documentos_de_Proyectos/ARG04007.pdf)

no local alianzas intergubernamentales o con el sector privado, como se resume en el siguiente cuadro.

**Cuadro N°1.2. Constituciones Provinciales. Competencias de articulación de los gobiernos locales**

Provincia	Los municipios pueden celebrar o constituir:
Buenos Aires	Consortios de municipalidades
Catamarca	Contratos con Nación, Provincias y Municipios.
Córdoba	Convenios, organismos intermunicipales, cooperación técnica y financiera y de interés común. Descentralización operativa, elaboración y ejecución de planes de desarrollo regional.
Corrientes	Convenios con su provincia y con otros municipios. Organismos de cooperación y coordinación.
Chaco	Convenios intermunicipales. Participación en la regionalización que los incluya.
Chubut	Participación en políticas de regionalización provincial y de ordenamiento interjurisdiccional. Subregiones y organismos para el desarrollo. Acuerdos intermunicipales con otros de cualquier provincia, con el estado provincial o federal por obras, servicios y cooperación técnica y financiera.
Entre Ríos	Los municipios de primera categoría tienen todas las atribuciones para lograr sus fines.
Formosa	Resolver todos los intereses no delegados en Provincia y Nación según Carta Orgánica.
Jujuy	Convenios con entes públicos o privados
La Pampa	Ordenanzas y reglamentos sobre toda actividad propia compatible con ley orgánica y constitución provincial.
Misiones	Convenios con entes de derecho público y privado
Neuquén	Convenios con otros municipios, entes autárquicos, provincias y Nación.
Río Negro	Organismos intermunicipales de coordinación y cooperación para realizar obras y prestar servicios.
Salta	Convenio con la provincia o nación en asistencia social, salud pública, preservación del medio ambiente y recursos naturales. Convenios con otros municipios, con la provincia o la Nación, con empresas públicas o entidades autárquicas en sus propias competencias.
San Juan	Convenios con la provincia y municipios. Organismos de coordinación y cooperación. Participar ante los organismos de planificación en temas de interés municipal.
San Luis	Participar con representantes ante los organismos de planificación y desarrollo cuyas decisiones afecten los intereses municipales, realizar cualquier otra actividad que no esté prohibida y no sea incompatible.
Santa Cruz	Convenios con la Provincia de participación en la administración, gestión, ejecución de obras o servicios, y en planes de desarrollo regional.

Stgo del Estero	Tratados con la Nación, la Provincia y con otros municipios de esta u otras provincias.
Tierra del Fuego	Convenios interjurisdiccionales por actividades de interés comunal
La Rioja	Convenios con el estado provincial e interdepartamentales.
Mendoza, Santa Fe y Tucumán sin competencias atribuidas en la materia.	

FUENTE: Reelaboración propia del cuadro informativo. <http://www.municipios.gov.ar> (consulta 23/11/2009)  
Secretaría de asuntos municipales. Ministerio de Interior. República Argentina.

En este escenario, a partir del año 2004, la Subsecretaría para la Reforma Institucional de la Nación puso en marcha dos programas, uno para implementar el acceso a la información pública y otros reglamentos de transparencia<sup>9</sup> aplicados a la Administración Pública Nacional, el otro enfocado a municipios para evaluar la calidad de las prácticas democráticas, el Programa Auditoría Ciudadana al que pueden adherir voluntariamente los gobiernos locales interesados en esta herramienta de participación social.

### **Las Auditorías ciudadanas y los Foros cívicos en municipios argentinos**

Entre las experiencias que apuntan a la re-politización del espacio público y la reinención de la articulación social presentamos las Auditorías Ciudadanas, un programa estructurado para investigar la calidad de la democracia mediante estudios participativos que, además de diagnosticar el grado de democraticidad de las prácticas institucionales y ciudadanas en la escena pública, ha constituido Foros Cívicos para organizar la participación de los vecinos, sus organizaciones, las instituciones educativas, las empresas, las asociaciones de segundo grado y el Gobierno local, representado en sus diferentes sectores y niveles del poder ejecutivo, y en los diferentes bloques del cuerpo legislativo. En suma, una red abierta, flexible y plural.

La Auditoría Ciudadana se diseña a partir del valioso antecedente de la experiencia en Costa Rica (Vargas Cullel, 2002) aunque con la amplia reformulación que exigía su aplicación a un contexto de complejidades diferentes. En el diseño desarrollado en la Argentina es una metodología de evaluación de la democracia local a través de la verificación de parámetros sobre prácticas democráticas con relación a las efectivamente ejercitadas en cuatro dimensiones de la interacción social. Las aspiraciones democráticas y su traducción a variables de investigación se elaboran mediante un mé-

9 Decreto 1172 del año 2003 para la "Mejora de la democracia y sus instituciones".

todo abierto a la opinión del foro cívico para su posterior aplicación a los estudios de campo que realiza el equipo de investigación de una universidad. Las prácticas democráticas son un dato complejo de fuente múltiple: percepciones, opiniones, documentos, normativas e información que proporcionan el gobierno y la comunidad. Se utilizan técnicas participativas, a través de grupos focales y encuestas domiciliarias administradas a una muestra de la población. El reporte de los resultados se comunica al gobierno y a todos los actores locales en audiencia pública, a modo de inventario de fortalezas y debilidades de la democracia localmente ejercida.

Las dimensiones de la vida pública sobre las que investiga y se pronuncia el Informe final de cada Auditoría Ciudadana son:

- *Cultura cívica.* Conjunto de valores y creencias sobre deberes y derechos que se expresa en el vínculo entre ciudadanos e instituciones, y el rol de las instituciones educativas en su formación.
- *Participación ciudadana.* Por un lado normas, programas públicos, mecanismos que crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión y, por el otro, el uso efectivo que los ciudadanos hacen de esas oportunidades para influir en la toma de decisiones públicas, para exigir información sobre ellas o para presentar reclamos o denuncias.
- *Trato al ciudadano.* Características del vínculo entre funcionarios y ciudadanos en el que impacta la capacitación de los agentes públicos, y se hace patente el respeto a la dignidad de las personas.
- *Rendición de cuentas.* En un sentido, la democratización efectiva de la información pública sobre decisiones y actuaciones del gobierno local y sus funcionarios, en el otro, el uso real que hacen los ciudadanos de este derecho.

En paralelo al estudio de campo se constituye el Foro Cívico local, espacio de encuentro entre el gobierno y la sociedad para producir diálogos conducentes a identificar puntos de consenso sobre preocupaciones prioritarias y los modos de abordarlas colectivamente. Para asegurar el clima colaborativo se realiza la concertación inicial de las reglas de diálogo que regularán la interacción de los participantes en un ambiente de pluralismo y aún de disenso. En segunda instancia el Foro dialoga sobre las preocupaciones comunes en los temas que trabaja la Auditoría para establecer las prioridades sobre la que basará el trabajo colectivo, las acciones a encarar, el registro de los aportes a la tarea compartida que cada actor compromete efectuar. Es en el marco de las reglas acordadas y el autodiagnóstico local de preocupaciones prioritarias que se posibilita la articulación en torno de

---

proyectos que definen resultados a alcanzar, acciones y actores comprometidos en realizarlas.

Los funcionarios, legisladores, agentes públicos del gobierno local que participan del Foro, encuentran allí herramientas de colaboración efectiva para legitimar la acción de gobernar. Las numerosas experiencias prueban la potencia de la participación en la transformación del vínculo gobernantes-gobernados, y su incidencia en la adopción de decisiones públicas más efectivas. En ellas, el gobierno local pone a disposición la información, facilita los espacios de encuentro y formaliza circuitos de atención y mecanismos de diálogo con la población, logrando alianzas con potencial para hacer mejor gestión de políticas. Se definen de este modo las coordenadas de la convergencia de los actores públicos y los privados que adquieren (juntos) capacidades para interferir, revertir o reforzar las tendencias del desarrollo.

### **Estrategias de gobernanza: mecanismos, instrumentos y resultados**

La creación de condiciones ambientales sustentables para implementar políticas públicas y asegurar su impacto es una tarea sensible en contextos que, como el argentino, están signados por la discontinuidad de políticas y por la baja credibilidad de las instituciones. El péndulo de las políticas públicas puede ser reequilibrado comprometiendo a los actores sociales, educativos, económicos en la definición de horizontes a alcanzar, en los objetivos que los aproximan y en los aportes de cada actor a la tarea colectiva para realizarlos. A la vez, deben crearse acuerdos para la evaluación y ajuste de las etapas del proceso.

Fortalecer el crecimiento del capital social e instalar una concepción del desarrollo endógeno centrada en los recursos, capacidades y potencialidades de la población exige habilidades para organizar la participación ciudadana, que es un elemento imposterizable de la nueva gestión local, pero también una movilización de la energía social que demanda ingenierías cuidadosas. Los factores que permiten ampliar y capitalizar los saberes locales y la generación del inter-aprendizaje son tributarios de la calidad de la intervención pública; en tanto el gobierno local apele a instrumentos organizativos y agentes públicos competentes para orientar la participación será posible alinear la política pública al potencial social en su diversidad de recursos materiales, institucionales y cognitivos, para motorizar desarrollos más armónicos.

Las experiencias nos han enseñado que es más sencillo acordar para qué participar y por qué trabajar colectivamente, que hallar el *cómo* hacerlo. El *cómo* se concreta con método, organización, disciplina para la acción coordinada de actores y sectores que definen capacidades diferenciales a ensamblar. En este sentido algunos recursos y herramientas que demostraron su efectividad durante las Auditorías Ciudadanas son:

- *Reglas concertadas para el diálogo democrático*

El primer producto de un Foro Cívico es la generación de las reglas que todos los participantes respetarán. Las reglas no otorgan ventajas cualquiera sea el poder relativo de los actores en el ámbito social; están destinadas a regular el desarrollo de los encuentros en cuanto a definiciones sobre cronogramas, secuencia de oradores, tiempos de intervención, construcción de la agenda a tratar, registro de los acuerdos, prohibiciones. Las Reglas del Foro Cívico de la ciudad de Bragado, en la provincia de Buenos Aires, han sido adoptadas por vecinos de uno de sus barrios periféricos para poder ordenar las superpuestas demandas barriales con resultados efectivos en la extensión de la red urbana.

- *Método de Diálogo*

El diálogo descarta el debate en que un argumento busca ganar. Sostiene la interacción durante el disenso, otorga el primer plano a la capacidad, la voluntad, la cualidad y los aportes de cada posición para una solución colectiva. Si bien no hay recetas, el punto es que el desacuerdo no paralice la interlocución porque la agenda pactada de antemano marca los ritmos y los hitos en que se documentan los puntos acordados. El diálogo democrático no busca vencer sino trascender el disenso hacia un núcleo de coincidencias que permitan trabajar juntos. La vigencia de este tipo de reglas ha permitido al Foro Cívico de la ciudad de Diamante, en Entre Ríos, gestionar y ordenar en su seno un conflicto inter-partidario por la privatización de tierras costeras que no tenía resolución en el cuerpo legislativo local, con la participación activa de legisladores, población y actores sociales.

- *Programa de trabajo*

La división de tareas pone el límite necesario a la etapa de deliberación para pasar a las actividades concretas. Definir planes de trabajo, cronogramas y responsables asegura la coordinación, la difusión, las tareas que ejecutará cada actor o grupo y los resultados que se producirán. El Foro Cívico

---



de Lavalle, desierto de la provincia de Mendoza, coordinó en su ámbito y con sus reglas de diálogo la negociación con el ente provincial de regulación del agua para resolver la turbidez de la destinada al consumo.

- *Mapa de actores*

Un Foro Cívico es un ámbito de convergencia social. No es oficialista ni opositor, no se solapa con instituciones formales de la democracia local, aunque también debe estar integrado por el gobierno para proveer la sinergia que produce el vínculo público-privado. La calidad de la gobernanza y su legitimidad depende de la articulación de posiciones en torno de la iniciativa o tema a definir. Un ejemplo es el Municipio de Crespo, Provincia de Entre Ríos, que designó como enlace local ante el Programa Auditoría Ciudadana a un legislador de un partido político de la oposición, quien a la fecha se encuentra coordinando el proyecto de planificación participativa que habilita la votación de proyectos por la población en su municipio.

- *Capital experto*

Una sociedad del conocimiento, clave para la competitividad global, se desarrolla con las instituciones y los referentes que residen en el territorio. Muchos de ellos detentan saberes codificados, replicables, expandibles en ciencia, información, tecnología, medioambiente y otras disciplinas. La inserción en los foros de los sujetos locales que reúnen pericia agrega factibilidad sustantiva a los proyectos y extiende el horizonte del desarrollo posible. El Foro Cívico de Curuzú Cuatiá, en la Provincia de Corrientes, elaboró y desarrolló un proyecto para transformar el agua en energía calorífica aplicando energía solar, con la activa participación y liderazgo de un ingeniero local<sup>10</sup> en un desarrollo del que participaron alumnos de los institutos de formación.

- *Stock de Confianza*

Un capital inicial de disposición recíproca de los actores hace a un factor principal de éxito en los procesos de cambio, un círculo positivo se alimenta de buenas hipótesis y confianza en que la participación permitirá que las ganancias superen a los costos para todos los actores. Las competencias facilitadoras de personas entrenadas en técnicas de mediación permiten capitalizar los aprendizajes, la autogestión de compromisos, las interacciones

---

<sup>10</sup> La noticia está comentada en [www.curuzu.gov.ar/.../prototipoenergiasolar.html](http://www.curuzu.gov.ar/.../prototipoenergiasolar.html) (consulta 27/11/2009)

---

y sumar nuevos modos de gestionar los conflictos. Aprender juntos que si una idea no es buena su opuesta no tiene por qué serlo, ayuda a desbaratar la conflictividad y liga a los interlocutores en la búsqueda de una nueva alternativa. El Foro Cívico de Libertador San Martín, Provincia de Entre Ríos, se constituyó por iniciativa espontánea de vecinos y empresarios, que informados de esta experiencia en sus municipios vecinos de Diamante y Crespo, decidieron constituirse como Foro. La confianza que aportó el gobierno local fue decisiva para que la Auditoría Ciudadana tomara carácter institucional por gestión de la máxima autoridad del ejecutivo local que acompañó la iniciativa de los ciudadanos.

- *Formación de competencias ciudadanas*

Las naturales asimetrías entre quienes participan respecto a recursos técnicos y cognitivos apropiados en el transcurso de sus vidas merece desarrollar dispositivos de capacitación en competencias para la ciudadanía activa. En este sentido los Foros Cívicos de Auditoría Ciudadana tuvieron la oportunidad de tomar parte de talleres de diagnóstico, de liderazgo, de formulación de proyectos, de comunicación social, entre otros. Han podido participar de concursos por financiamiento internacional presentando sus proyectos. El Gobierno de Nueva Zelanda a través de su agencia de cooperación ha financiado proyectos de Foros Cívicos (Yerba Buena, Morón, Rafaela, Palpalá) del Programa Auditoría Ciudadana, a través del módulo Construyendo Puentes.<sup>11</sup>

- *Indicadores de avance*

La evolución de los avances en la concreción de resultados así como las dificultades y barreras deben ser medidas e informadas para hacer correcciones a tiempo. Este mecanismo torna a los grupos productivos en un pasaje del diagnóstico a la acción conjunta. En un grupo plural la definición de denominadores comunes permite la colaboración amplia que, a modo de ejemplo, se traduce en proyectos como “Salvate la vida” encarado por el Foro Cívico de Yerba Buena, Provincia de Tucumán, que desarrolló en el espacio público nuevas prácticas para asimilar las normas de tránsito y revertir los índices de accidentes viales.

---

11 El detalle técnico del proyecto es accesible [http://www.undp.org.ar/docs/Documentos\\_de\\_Proyectos/ARG06010.pdf](http://www.undp.org.ar/docs/Documentos_de_Proyectos/ARG06010.pdf)

- *Difusión de resultados*

La autoestima de un grupo, la percepción de protagonismo en el devenir cotidiano fortalece la sostenibilidad de la participación al advertir los resultados, sus impactos y su difusión pública. El Foro Cívico de General Pueyrredón, Provincia de Buenos Aires, difunde un aviso por televisión, mantiene informada a la prensa y tiene un blog activo que actualiza las novedades sobre su continua producción de iniciativas en materia de defensas costeras, transporte urbano, integración de población migrante, proyectos educativos inclusivos, centros cívico-culturales, entre otras iniciativas en marcha.<sup>12</sup>

Con estos instrumentos activos, y sin agotar los numerosos casos que en el marco de otros programas públicos recorren los municipios argentinos, mencionamos a modo de referencia algunas de las iniciativas que se destacan en el marco de las Auditorías Ciudadanas, y que confirman la posibilidad de entramar los diversos recursos de un territorio a partir de gobiernos locales que toman el desafío de impulsar redes participativas para la gestión de políticas:

- *Recuperación del Teatro lírico* Florencio Constantino (Bragado, Buenos Aires). El Foro Cívico de Bragado en cuyo seno se gestó la Asociación de amigos del Teatro Constantino, originalmente donado al pueblo por aquel joven agricultor inmigrante que con los años se transformó en el gran tenor internacional, tomaron la iniciativa de restaurar el Teatro cuya demolición fue ordenada en tiempos de dictadura militar. Con la contribución de todos los sectores de la comunidad de Bragado, el 22 de noviembre de 2008, después de 96 años de silencio, la grabación de la voz del tenor Florencio Constantino volvió a sonar como preludeo de la gala lírica protagonizada por la orquesta Académica del Teatro Colón de Buenos Aires<sup>13</sup> que le devolvía a Bragado su teatro lírico y con él parte de su identidad cultural.
- *Intermunicipalidad*. La Asociación de Municipios del Valle Central y de la Confluencia que articula a 13 municipios de las Provincias de Neuquén y Río Negro, por iniciativa del Foro Cívico de Neuquén, comenzó sus actividades compartidas de capacitación con la generación de talleres en el marco de las Auditorías Ciudadanas en materia de gestión de la participación comunitaria. Los avances en la articulación les han permitido coordinar un plan

<sup>12</sup> La difusión de este foro y todas sus novedades está publicada en [forocivicomdp.blogspot.com](http://forocivicomdp.blogspot.com)

<sup>13</sup> Los partidos políticos reflejaron este logro comunitario [bloqueucrbragado.com.ar/v2/?p=1025](http://bloqueucrbragado.com.ar/v2/?p=1025) (20/11/2009).

estratégico intermunicipal con el apoyo del Consejo Federal de Inversiones.

- *Ordenamiento del transporte público y de la conducta vial.* El Foro Cívico de Neuquén trabajó en comisiones el diagnóstico de la problemática local del tránsito para generar el proyecto que presentaron junto al titular del Poder ejecutivo local para modificar el sistema de transporte en la ciudad, cuya incidencia en los actos administrativos posteriores replanteó un área sensible para la ciudad.
- *Creación de Centros tecnológicos* barriales (Rafaela, Santa Fe) desde el Foro Cívico y en el marco del programa local de Fortalecimiento de las Comisiones Vecinales que promueve la gestión en red, los vecinos organizan las actividades de los centros, en los que además se pueden realizar trámites, acceder a los servicios municipales y a convocatorias de proyectos sociales abiertas a la ciudadanía, participar en cursos de informática, liderazgo comunitario y comunicación, entre otros.
- *Constitucionalización del acceso a la información pública y la participación ciudadana* (Provincia de Entre Ríos). Ante la apertura de la Convención Constituyente provincial para la reforma constitucional, los coordinadores de los Foros Cívicos de los municipios de Entre Ríos se articularon en el autodenominado Interforo entrerriano, que organizó encuentros con los convencionales de los diferentes bloques políticos para solicitar que la participación popular adquiriera rango de derecho constitucional.<sup>14</sup>
- *Gestión interinstitucional de soluciones locales*, a partir de la detección en el Foro Cívico de Lavalle (Mendoza) de problemas vitales cuyas soluciones trascienden la esfera local de competencias, se creó el Foro Interinstitucional que coordina respuestas que atraviesan instituciones locales, provinciales y nacionales, y entre los tres poderes del Estado. Las instituciones aprendieron a ejercer el apoyo mutuo y crear canales de confianza, de modo que en las soluciones a implementar participan áreas multinivel de salud, vialidad, agua, obras públicas, desarrollo social y también legisladores.
- *Planificación participativa:* en Crespo, entre los múltiples procesos participativos que institucionalizó el gobierno local a partir de

---

14 La reformada Constitución de la Provincia de Entre Ríos consagra esos derechos a partir de su sanción el 3 de octubre de 2008.

las Auditorías Ciudadanas, se realiza anualmente la planificación participativa. En 2009 la comunidad vota sus proyectos prioritarios que ingresarán al presupuesto municipal 2010. Algunos de los proyectos actuales son Abuelos felices, Algo más que deporte, Recuperar la vieja estación, Otra economía es posible, Proyecta tu futuro.

- Proyectos para el desarrollo social: *Mediación comunitaria; Nutrición y salud, Derechos humanos, Inclusión de la gestión de proyectos sociales en el currículo educativo, Inclusión tecnológica* entre otras acciones son impulsadas por el Foro Cívico de Rawson (San Juan) con el protagonismo del gobierno local, la colaboración del Centro Judicial de mediación, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, las instituciones educativas y las organizaciones sociales. Lograron expandir las herramientas del diálogo para fomentar el entendimiento mutuo y prevenir toda forma de violencia por un lado, por otro se trabaja en el desarrollo de huertas familiares para mejorar la calidad en la nutrición de toda la población.
- *Cybersociales* en Palpalá, Jujuy: a partir de las Auditorías Ciudadanas y sus datos diagnósticos, para incidir en la problemática juvenil generada por el desempleo abierto y la crisis de identidad local, con apoyo del Proyecto Construyendo Puentes y con el protagonismo del Foro Cívico se instalaron ocho locales equipados con TIC de última generación y de acceso gratuito en los barrios menos favorecidos para promover su acceso a la información, la educación, la capacitación, y el uso del tiempo libre para el desarrollo personal.

### **Alianzas público-privadas: riesgos y oportunidades**

Gestionar las ventajas de la proximidad permite a los gobiernos desprenderse de la imagen jerárquica del territorio en la que el gobierno define cuáles son los problemas y sus respectivas soluciones, para poder asumir el espacio como red de recursos a activar, con el potencial que encierra la proximidad física potenciada por las TIC que ayudan a sortear toda distancia. Al diluir el rol gubernamental de solucionador monopólico de los problemas locales, y simultáneamente reforzar su liderazgo para articular a una pluralidad de actores, se ensamblan los conocimientos y los recursos que activa el juego de legitimar con transparencia las prioridades, las decisiones y las acciones resultantes.

---

Sin embargo, la gestión abierta de políticas públicas no asegura resultados automáticos; la activación simultánea de actores, valores e intereses diversos conlleva una natural incertidumbre, propia de los juegos de final abierto. ¿Quiénes son los otros? ¿Qué pretenden lograr? entre otras preguntas genuinas que derivan de la percepción de riesgos latentes. El análisis de las experiencias activadas por las Auditorías Ciudadanas ayuda a identificar dificultades que merecen ser consideradas al programar las estrategias de gobernanza, para resguardar las oportunidades del espacio colectivo que se pretende crear (Pulido, 2008) y asegurar las condiciones de su sostenibilidad que podrían resultar amenazadas por las siguientes situaciones:

### **1. Considerar la voluntad de apertura como único recurso del diálogo interactoral**

La disposición de los diferentes sectores al trabajo común es una condición necesaria pero no es suficiente para producir resultados; para alcanzarlos se requiere aplicar a las intenciones los recursos necesarios para planificar los desarrollos, contar con aporte experto, equipar los espacios, administrar los encuentros, documentar el proceso, informar a los interesados, producir información pública, y una vez avanzados los acuerdos asignar los presupuestos previstos para su concreción. La responsabilidad y la rendición de cuentas abarca a la totalidad de actores de una alianza, por lo que sus recursos diferenciados contribuyen a la mejor operatividad: tiempo, conocimiento, capital financiero, instalaciones, trabajo personal, o el factor que cada actor comprometa aportar debe ser claramente diferenciado.

### **2. Entender que los procesos de gobernanza están “afuera” de la administración local**

La gobernanza no es producto del encuentro del Intendente o Alcalde, o algunos de los funcionarios de gobierno con sectores de la sociedad en un espacio circunstancial. Requiere una gestión interna transversal de los vínculos sectoriales, deben desarrollarse dentro de la administración local articulaciones en espejo de lo que se pretende provocar afuera porque la gestión de alianzas necesita liderazgos públicos atentos a los nuevos procesos que se deben administrar, y a un nuevo tipo de soluciones para una agenda en construcción, viva. Por otra parte, las políticas participativas no implican el desplazamiento de las funciones indelegables, ni de las obligaciones públicas, ni relevan al estado municipal de sus responsabilidades por la ejecución de los planes y presupuestos comprometidos.

### 3. Contabilizar los planes y proyectos concertados como resultado

Es innegable la satisfacción por los acuerdos logrados en los planes que reflejan los consensos alcanzados. Sin embargo el *cómo* se implementan es lo que determina el resultado buscado. Los documentos derivados de los acuerdos acrecientan las colecciones de las bibliotecas y de los centros de documentación, pero no son resultados para el territorio, sino un marco para la actuación conjunta. Las áreas municipales de empleo, educación, desarrollo social, obra pública, medioambiente deberán incidir positivamente en los proyectos acordados, en los planes estratégicos, en los presupuestos participativos u otros dispositivos que se impulsen. A la vez es condición previa desarticular frecuentes prácticas clientelares en el vínculo con los ciudadanos puesto que el privilegio de unos lesiona el derecho de otros, en una lógica opuesta a la democratización de los vínculos.

### 4. Centrar el criterio de éxito en la cantidad de sectores participantes

El enfoque cuantitativo destaca el valor del número de actores implicados en un proceso participativo, sin embargo los criterios que permiten evaluar la sostenibilidad de una alianza apuntan a la densidad de los vínculos, a su regularidad, a indicadores de progreso, y a evitar la ausencia de cada actor crítico para la naturaleza del proceso. El pluralismo político, social, sectorial debe ser preservado. Así como la diversidad cultural es un factor de inclusión, la capacitación y formación popular como herramienta para la activación ciudadana facilita la incorporación de aportes conducentes y productivos de las diferentes minorías sociales.

### 5. Pretender que el Gobierno se autolimita a coordinar

Debe evitarse que la democracia participativa colisione con la democracia electiva. Las competencias y facultades de las instituciones de la democracia local son incuestionables, por lo que la participación se organiza en torno de la complementación, sin mengua en la autonomía de los cuerpos legislativos o de las potestades de los ejecutivos. En este sentido las pujas por el capital político-partidario son extrañas al espacio de la gobernanza, puesto que los gobiernos gobiernan para todos y no solo para quienes los votan, la esfera de intereses que representan trasciende a quienes participan. Agregado a ello y para el caso argentino, se entiende que la crisis de representatividad<sup>15</sup> afecta a los actores públicos, sindicales, privados y también a las organizaciones del tercer sector.

15 Para ampliar los diagnósticos y lecciones aprendidas sobre el tema, el documento "Evaluación del Diálogo Argentino" (PNUD, 2004) está accesible en [www.democraticdialoguenetwork.org/file.pl?files\\_id=731](http://www.democraticdialoguenetwork.org/file.pl?files_id=731)

## 6. Subestimar los efectos de las asimetrías sociales

La participación pública refleja las asimetrías entre los actores preexistentes en el territorio. Por ello se constituye en una oportunidad relevante para que el Gobierno lidere mecanismos de capacitación, desarrollo de competencias ciudadanas, apropiación de las TIC, y todo otro reparatorio de las brechas sociales. En este sentido también es importante impedir que en nombre del mayor saber algún sector intente clausurar la opinión plural. El recurso que en los Foros Cívicos mejor evita conductas oportunistas es la aplicación cuidadosa de las reglas de diálogo, el turno de los oradores, los tiempos asignados, y la colaboración de expertos temáticos que producen la mediación necesaria para una apropiación compartida de los contenidos y temas que están bajo análisis. El aporte experto además facilita el análisis de posibilidades y restricciones técnicas de las iniciativas.

## 7. Descuidar el pluralismo

Un escenario de elites participativas, esto es de grupos próximos al poder oficial que obturan la convocatoria abierta a otros sectores interesados, no alcanza más que para maquillar un nuevo paradigma de gestión, puesto que en el medio local cada actor puede dar cuenta de la posición relativa de los otros y reconocer las lógicas dominantes. Aunque hay que admitir que ciertos niveles de conflicto pueden bloquear la dinámica participativa, la ausencia de actores clave y referentes destacados en los temas sobre los que se busca acordar otorga carácter efímero a cualquier acuerdo. El esfuerzo de integrar a sectores que divergen de la línea oficial suele compensarse con creces en términos de identificación de núcleos básicos sobre los cuáles sostener las políticas a mayor plazo, a la vez que el contenido de las posiciones divergentes sobre cada uno de los temas aporta un dato de peso para las decisiones gubernamentales.

## 8. Reducir la gobernanza a una agenda secundaria

La gestión asociada de proyectos concretos no debe perder de vista el horizonte estratégico, reduciéndolo a soluciones coyunturales, de bajo alcance o de corto plazo. De otra parte, asignar una agenda de temas menores a la cooperación público-privada derrocha la oportunidad de trabajar la armonía social, articular los potenciales desarrollos, contar con los recursos gerenciales del actor privado y su mayor pericia en temas técnico-productivos.



## 9. Confundir participación con representación

Los grupos u organizaciones que participan tienen la oportunidad de practicar la rendición de cuentas que se reclama a los gobiernos. En este sentido los titulares de organizaciones no gubernamentales, empresarias y profesionales que concurren a participar deben transparentar sus adherentes, el origen de su financiamiento y sus actividades,<sup>16</sup> o, en caso de imposibilidad, sus titulares deben participar a título individual para abrir el espacio a nuevos participantes.

## 10. Valorar exclusivamente los puntos de consenso

La tentación de forzar la simplificación de procesos para llegar a consensos encierra el riesgo de aplicar “recetas” que omitan variables complejas a considerar para asegurar resultados. En este sentido el conocimiento de los puntos de vista divergentes aporta alternativas en la búsqueda de los objetivos trazados. Además no se trata de negar el conflicto, sino de convivir y cooperar de una manera más transparente. El método del diálogo y las herramientas de negociación cooperativa potencian las oportunidades para el manejo de la diferencia, que también constituye un conocimiento valioso para ampliar las opciones.

## Líderes que multiplican liderazgos

Para que en un municipio se realice una Auditoría Ciudadana es preciso que sus autoridades tomen la decisión de facilitar ambientes de gobernanza en su territorio; ese dato puntual da cuenta de un nuevo tipo de liderazgo político en territorios de la Argentina. Crear mecanismos de participación y convocar a los actores y dirigentes locales a poner sus capacidades a disposición para ser articuladas es lo que desafía el perfil de dirigentes capaces de impulsar semejante activación institucional. Por eso el talón de Aquiles para modelar una nueva gestión local es el cuadro de directivos públicos, que deberán convertirse en líderes creativos que impacten en la dinámica de

16 En este sentido la Carta Iberoamericana de Participación ciudadana (CLAD, 2008) promueve “favorecer la incorporación formal, con carácter consultivo o de gestión participativa, a las organizaciones sociales con fines públicos cuyos objetivos sean convergentes con las cuestiones específicas del ámbito de competencia de las instituciones públicas, y que además: a. Tengan reconocimiento legal y certifiquen pleno cumplimiento de las obligaciones legales que las abarcan. b. Apliquen para sí mismas los principios de rendición de cuentas, transparencia en la gestión, toma de decisiones participativas y apertura pública continua a todo ciudadano con voluntad de participar para contribuir con sus fines. c. Tengan en vigencia y pleno cumplimiento los mecanismos de designación y renovación de autoridades, así como las normas de acceso y gestión del empleo. d. Certifiquen su compatibilidad con el interés público que voluntariamente defienden”.

los sistemas internos de la organización pública pero también en su esfera política y en el escenario social.

Como la participación reclama una gestión articulada para la expansión de redes en el territorio, la posibilidad de liderarla implica remover barreras y dificultades de diversa fuente: las prácticas distorsivas de la calidad institucional; un cuadro burocrático más acostumbrado al seguidismo que a la proactividad; una cultura social que entiende la participación bajo formatos eruptivos de confrontación, los propios directivos públicos que deben aprender a disociar su adhesión partidaria de sus responsabilidades orgánicas, en definitiva, ciertos estilos de gestión tradicional que aún perduran y resulta básico desarticular. La débil imagen de los liderazgos atados a estilos carismáticos y lealtades personales contrasta con los nuevos estilos dirigenciales que destacan por el dinamismo que imprimen en sus comunidades.

Entre aquellos líderes que han resultado decisivos para el éxito de los foros cívicos locales y las alianzas público privadas se destacan Intendentes, Secretarios de Gobierno, legisladores, empresarios, miembros de la sociedad civil, docentes, comunicadores sociales, vecinas y vecinos. El listado es tan diverso que permite concluir que el potencial de movilización de un territorio está, afortunadamente, distribuido.

¿Cuáles son los rasgos de estos líderes? En principio aquellos por los que se han caracterizado con mayor frecuencia este tipo de dirigentes en acción son:

- Su papel catalizador<sup>17</sup> que se expresa en la creación de liderazgos múltiples en procesos que aceleran la circulación de confianza en los grupos que participan.
- La promoción de equipos diferenciados, con una división funcional que favorece la productividad y potencia la multiplicación de líderes en sus roles de coordinadores funcionales y orgánicos.
- El reconocimiento de logros expresado en mensajes entusiastas que gratifican por cada uno de los avances a los grupos que participan, y resguardan la autoestima.
- La creatividad, reflejada en la actitud de apertura y consideración atenta de propuestas innovadoras y rupturistas de prácticas tradicionales.

---

17 Se denomina catálisis a la transformación ocasionada por sustancias que no se alteran en el transcurso de una reacción. ([www.rae.es](http://www.rae.es)).

- La capitalización de aprendizajes horizontales, colaboran con la identificación de lecciones aprendidas, formulan autocríticas y estimulan a ejercitarla.
- La orientación a resultados de evidencia pública, cifran la sostenibilidad de la participación y su expansión forja la evidencia de que participar vale la pena.

Con un grupo de líderes de diferentes municipios, del sector gobierno, del social y del privado, representantes de universidades y colegios profesionales, el Programa Auditoría Ciudadana realizó un encuentro<sup>18</sup> para formular de modo participativo una agenda para la formación de capacidades de liderazgo en la gestión de alianzas. Los resultados obtenidos apuntan a los aprendizajes cuya apropiación resultan más relevantes para el grupo participante, en materia de gestión de las alianzas público-privada, que se resumen en:

- La sostenibilidad institucional como variable que atraviesa las diferentes etapas de alianzas público-privadas.
- El marco conceptual actualizado sobre revalorización del territorio, tipos de alianza, claves de sustentabilidad, la competitividad, los factores que facilitan y los que amenazan las alianzas.
- La comunidad educativa y su incidencia en los valores que permiten desarrollar el territorio.
- La construcción de confianza: competencias para participar, técnicas de negociación y de comunicación.
- La construcción de indicadores de base para el diagnóstico de las capacidades locales.
- Las presentaciones de casos reales con exposición de prácticas para sortear obstáculos, fracasos y aprendizajes.
- La cooperación descentralizada y los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo local.

Puede advertirse una valoración cifrada en adquirir los aprendizajes actualizados y un reconocimiento de la complejidad de las alianzas a través de la clave institucional y del proceso político que las viabiliza. Por otra parte, un capital de pericia técnica es demandado a través de la formación de competencias específicas como otro elemento clave. Un factor más a destacar es la valoración del inter-aprendizaje, el intercambio de casos reales y sus prácticas. Con esta detección de prioridades se diseñó una secuencia

18 Taller realizado en la ciudad de Buenos Aires en abril de 2008.

de jornadas<sup>19</sup> para debatir las condiciones de la sostenibilidad institucional, presentar experiencias de alianzas público-privadas en municipios argentinos, la reflexión de expertos internacionales y la identificación de elementos para constituir espacios de transferencia de conocimientos aplicados.

En cuanto a la transferencia de aprendizajes al plano local, un rasgo que aportan los líderes creativos es su rol decisivo para la viabilidad de los formatos de gobernanza que impulsan. Ajenos a la idea de importar “recetas” a sus territorios, los municipios adheridos a las Auditorías Ciudadana han desarrollado los modelos y prácticas de gobernanza que mejor ensamblan con la idiosincrasia local, y por tanto diferentes entre sí. Veamos ejemplos de esta diversidad de formatos:

- **El Consejo Asesor Económico, Social y Productivo (CAESYP) de Neuquén<sup>20</sup>.**

La ciudad de Neuquén conformó un Foro Cívico que a partir de la Auditoría Ciudadana tomó un rol protagónico en la creación de agenda local, temas de medioambiente, educación y transporte público fueron abordados. Su metodología de trabajo e incidencia pública, facilitó la reapertura del CAESYP, cuyo primer ciclo no había prosperado, los actores estiman que faltaron entonces herramientas para el diálogo democrático que el Foro Cívico de Neuquén había logrado incorporar como método de producción de consensos. Desde abril de 2009 regresa el CAESYP al que se incorpora el Foro local y los sindicatos, empresarios, productores, profesionales, sociedades vecinales, organizaciones no gubernamentales de la Ciudad, y entes nacionales y provinciales radicados en el territorio. El CAESYP es un órgano autónomo de la Municipalidad que permite la participación directa de los ciudadanos, a través de sus organizaciones, para construir consensos y propuestas sobre cuestiones de la ciudad. Es una herramienta que complementa y no sustituye a los órganos institucionales vigentes; un espacio donde se articula la opinión ciudadana organizada en los procesos de toma de decisión de los asuntos comunales. El Ejecutivo Municipal preside el Consejo, es responsable de la convocatoria, aporta los recursos necesarios para el funcionamiento y proporciona la información necesaria. Es demandante de asesoramiento u opinión y está obligado a informar sobre el curso dado a los dictámenes, opiniones y proyectos presentados por el CAESYP, órgano que está facultado a asesorar, contribuir a la formulación de un pro-

19 Jornadas “Los desafíos de la sostenibilidad institucional en la cooperación público-privada en el territorio” (agosto 2008, Villa General Belgrano, Provincia de Córdoba) Jornadas “Redes estratégicas para la democracia local” (Noviembre de 2007 y 2008, Buenos Aires)

20 Acceso al CAESYP 22/11/2009 <http://200.85.183.198/desarrollo/desarrollo-02-caesyp.html>

yecto o presentar uno por cuenta propia, y también solicitar el llamado a audiencias públicas.

- **La Microrregión del Sur Correntino y Nordeste Entrerriano**<sup>21</sup>

El fértil contexto social en que se desarrollaron las Auditorías Ciudadanas y los Foros Cívicos de los municipios de Monte Caseros y Curuzú Cuatiá en la Provincia de Corrientes, conciernen probablemente a un contexto de acuerdos intermunicipales ejercitados por la microrregión que estos dos municipios integran y que fue creada para promover un espacio para la concertación, la cooperación y la complementariedad entre los gobiernos municipales y los actores económicos y sociales para la reactivación de las economías locales, la inserción de los sectores productivos en las dinámicas extraregionales y el fortalecimiento de los estados municipales a fin de alcanzar un desarrollo armónico y equilibrado. Ocupa el centroeste de la mesopotamia argentina, sobre la costa del Río Uruguay, triple frontera con Brasil y Uruguay. Se ocupa de armonizar la agenda interlocal entre varios municipios<sup>22</sup> de dos provincias mesopotámicas. Los actores de la microrregión comparten capacitación, jornadas y reuniones de gabinetes intermunicipales, se vinculan al sector empresario, al sector social y a niveles superiores de gobierno para llevar a cabo un plan estratégico que abarca los temas de desarrollo común: integración regional y con el Mercosur, desarrollo productivo armónico, integración social y cultural articulada por la oferta educativa situada.

- **La Fundación para el Desarrollo Regional (FDR) de General Pico**<sup>23</sup>

En los años 90 del siglo pasado General Pico se había consolidado como polo industrial de la Provincia de La Pampa. Cuando se desató la desocupación masiva originada por las políticas nacionales de privatización y achicamiento del Estado, el Gobierno local convocó a los sectores productivos para abordar la crisis, entonces forjaron una alianza público-privada para alcanzar tres objetivos: microcréditos a pequeñas empresas, capacitación a sus titulares y a los trabajadores desocupados y apoyo económico para misiones comerciales destinadas a ganar mercados. Con la fijación de una tasa municipal se proveyó de fondos la creación de la FDR, integrada por la unión industrial, la sociedad rural, las asociaciones comerciales, in-

21 Ampliar información disponible en <http://microrregion.org.ar/jmlsvr/content/view/1/9/>

22 Esta microrregión agrupa los Municipios de Mercedes, Curuzú Cuatiá, Paso de los Libres, Monte Caseros, Mocoretá, Sauce, Bonpland, Mariano I. Loza, Colonia Libertad, Parada Pucheta, Juan Pujol, Tapebicú y Yapeyú, en la Provincia de Corrientes y Chajarí, Villa del Rosario, Santa Ana y Federación en la Provincia de Entre Ríos.

23 Para ampliar información el acceso virtual es [www.fundacionregional.com.ar](http://www.fundacionregional.com.ar)

dustriales y agropecuarias, acopiadores de granos, sindicatos, cooperativas de servicio, trabajo y producción; colegios profesionales, centro regional de formación tecnológica, Universidad de La Pampa, Concejo Deliberante y Ejecutivo Municipal. La FDR, constituida como órgano intersectorial con sede y gerenciamiento propios no ha cesado de expandir sus impactos y sus reconocimientos por el desarrollo del territorio. Además de la capacitación de calidad y el financiamiento a actividades productivas, trabaja la producción de estadísticas locales para fomentar mejores decisiones de inversión. Sus líderes destacan entre sus lecciones aprendidas. el diálogo y consenso como garantía de sustentabilidad de las acciones, las dos décadas de políticas locales de Estado, las redes interinstitucionales y la transparencia como clave para la confianza. Al instrumentar la Auditoría Ciudadana en General Pico, la Fundación resultó una aliada clave para la facilitación del proceso, la difusión de sus resultados y su evaluación posterior.

Los liderazgos que han impulsado los tres casos presentados a título de ejemplo, han fortalecido el poder local en una apuesta al desarrollo endógeno y a la expansión de las responsabilidades interactorales para desarrollar oportunidades en los territorios. En este sentido contienen un alto potencial de réplica en contextos similares puesto que convierten los beneficios de la participación en oportunidades mayores para sus contextos. Las alianzas generadas en sus diferentes tipos producen políticas de mejor impacto por su expansión y su mayor legitimidad, pero además tienen un alto valor educativo para todos los actores que participando comprueban la trama de intereses en juego, sus aristas comunes, sus fricciones y los valores que están representados. Se trata de procesos en los que la participación es una experiencia política que permite multiplicar los liderazgos, pero a la vez dialoga con el saber científico-técnico en los términos de factibilidad de los objetivos concertados.

## Conclusiones

La Argentina, abanderada de las reformas liberales de los años 90, encaró una reforma del Estado estructural que desbarató buena parte del aparato público. El Estado debía desprenderse de todo lo que “no sabía hacer”, descentralizar y externalizar. Después de la cirugía mayor quedaban los problemas estructurales intactos, aunque con extensión y profundización de la pobreza y un manojito de políticas compensatorias destinadas a asistir a la población excluida. Inmersos en esta crisis muchos gobiernos locales, tradicionalmente centrados en la prestación de servicios de mantenimiento urbano y accesos rurales, fueron configurando un perfil de gestión que se

corresponde con las nuevas relevancias de la era global: la dinamización del territorio, la promoción de inversiones, la creación de empleabilidad, la activación comercial, la identificación de ventajas comparadas, el estímulo a la innovación y a la generación de conocimiento local, el desarrollo humano en su sentido más amplio.

El desarrollo de las Auditorías Ciudadanas en municipios argentinos ha permitido poner de relieve el potencial de la gobernanza local cuando se articulan estrategias e instrumentos para hacer de la participación organizada un dispositivo para afrontar los desafíos del territorio. Instrumentos y métodos como las reglas del diálogo democrático, los mapas de actores, el plan de trabajo, la formación de capacidades transferibles, la formulación de proyectos, la evaluación por indicadores, entre otros, objetivan y estructuran el vínculo entre los actores y les proveen método para la acción conjunta.

Las diversas experiencias de articulación público-privada protagonizadas por los Foros Cívicos permiten extraer lecciones sobre los riesgos y oportunidades que encierran las innovaciones de gestión participativa, y apelar a que un nuevo estilo de liderazgo, el que logra impulsar nuevos líderes, asume el riesgo y la incertidumbre, y optimiza las ventajas que la coordinación interactoral aporta a la generación de redes dinámicas para ensamblar capacidades y activar el desarrollo. Los modelos alternativos de gestión de la gobernanza confirman que los saberes del contexto pueden ser capitalizados a favor de formatos de articulación promisorios para la ciudadanía.

La administración de la proximidad emerge como una oportunidad decisiva para reforzar el capital social, articular los recursos físicos para orientar el desarrollo y afirmar la cohesión local. Construir esta fuente de poder fortalece a los gobiernos locales en la redemocratización de la vida pública y en su potencial para impactar en las redes, en las asimetrías de poder que ellas desnudan, en los valores, percepciones y expectativas; y en el compromiso de los actores y su responsabilidad para ensanchar la legitimidad de las políticas.

En definitiva, las oportunidades de un nuevo modelo de gestión local en la Argentina no provienen de la casualidad histórica ni del voluntarismo aislado, sino de la construcción rigurosa de los puentes que vinculan al gobierno con los sectores de la vida pública para la creación de interacciones sinérgicas, y con ellas mejor desarrollo.

## Bibliografía

- Altschuler B. (2005). *Municipios y desarrollo local, un balance necesario*. FLACSO. Buenos Aires.
- Barreyro Cavestany F. (2007) “Territorios virtuosos para el desarrollo humano” ponencia en el *II Encuentro latinoamericano. Retos del desarrollo local*. Cuenca, Ecuador
- CLAD (2009) *Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la gestión pública*. Lisboa
- Costamagna P (2007) *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso Argentina*. ILPES. CEPAL. Santiago de Chile.
- Devlin R. y Moguillansky G. (2009) *Alianzas público – privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Escuder M (2007) “Auditoría Ciudadana: La participación en políticas públicas” ponencia en la *Conferencia Internacional de la Democracia Directa*. Buenos Aires
- Iturburu Mónica (2001) *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local* (2º Edic). INAP. Buenos Aires
- Finot I. (2002) “Descentralización y participación en América latina. Una mirada desde la economía” en la *Revista de la CEPAL* 78. México.
- PNUD (2005) *Argentina después de la crisis, un tiempo de oportunidades. Informe de Desarrollo Humano*. Buenos Aires
- PNUD-SRIFD (2009) *Frutos de la democracia. Manual de implementación del Programa Auditoría ciudadana Calidad de las prácticas democráticas en Municipios*. Buenos Aires.
- O'Donnell G (2003) “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Ediciones Homo Sapiens. Buenos Aires
- Oyhanarte Marta (2005) “Auditorías Ciudadanas ¿se puede medir la calidad de la democracia?” Ponencia del *X Congreso Internacional CLAD*. Santiago de Chile.
- Pulido Noemi (2007). “Actores en red. Letra y ritmo del desarrollo local”, ponencia del *XII Congreso Internacional del CLAD*. Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_ (2008) “Mecanismos de gestión de la participación ciudadana: nuevos aprendizajes y retos pendientes”. *IV Congreso ALACIP*. San José de Costa Rica .
- \_\_\_\_\_ (2009) “Programa Auditoría Ciudadana” en *Construyendo Confianza Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Subsecretaría para la Reforma Institucional (JGM)-CIPPEC- PNUD. Buenos Aires
- Vargas Cullel J (2002) *La auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en Costa Rica*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica. San José.



---

## II. Gobernanza y capacidad institucional en el nivel subnacional en Brasil

*Marcus André Melo*<sup>1</sup>

*Universidad Federal de Pernambuco*

### Introducción

**E**l diseño institucional de Brasil ha sido llamado por los analistas políticos un caso de “federalismo robusto”. Ciertamente, en términos comparativos, el país está altamente descentralizado y los estados han mostrado una enorme variación en términos de sus estructuras de gobernanza. La descentralización, sin embargo, ha co-existido con un fuerte estado nacional que ha planteado claras restricciones a las fuerzas centrífugas asociadas con lealtades regionales e intereses territorializados establecidos. Desde la institucionalización de la forma republicana de gobierno, que reemplazó a la monarquía en 1891, los estados han tenido gran autonomía tanto en términos fiscales como desde la perspectiva administrativa-funcional. La monarquía estaba altamente centralizada más allá de las limitaciones planteadas por la fragmentación territorial del país, en un contexto de dispersión poblacional e insuficiente integración del mercado interno y la infraestructura física del país. La transición a un sistema federal de gobierno abrió camino a un proceso de descentralización que ha tenido consecuencias en el funcionamiento del estado brasileño. Aunque el país fue recentralizado nuevamente durante el llamado Estado Novo

---

<sup>1</sup> PhD por la Universidad de Sussex (Inglaterra), ha realizado prácticas posdoctorales en el Massachusetts Institute of Technology (MIT). Se ha desempeñado como profesor invitado en el MIT y en la Universidad de Yale. Actualmente es profesor del programa de doctorado en ciencia política de la Universidad Federal de Pernambuco. Ha publicado artículos y libros sobre economía política, políticas públicas e instituciones políticas en Brasil y en los Estados Unidos y ha sido consultor del Banco Mundial, BID, PNUD y otras organizaciones multilaterales.

(1937-1945) y durante el orden militar (1964-1985), en un contexto de autoritarismo, el legado de la descentralización continuó siendo importante y fue reafirmado con fuerza en la Constitución de 1988 que actualmente fija las reglas de juego en el país.

Paradójicamente, la autonomía del estado ha sido ejercida bajo un caso extremo de homogeneidad en el diseño institucional de las unidades subnacionales. Ciertamente, las constituciones de los estados son prácticamente simétricas; apenas existen diferencias entre las instituciones básicas de los ampliamente industrializados y altamente poblados estados sureños y los poco poblados estados norteños. Esto se debe a que la constitución federal impone límites estrictos al diseño institucional a adoptar en las constituciones estatales. A diferencia de los Estados Unidos o de Argentina, hay una importante semejanza en las reglas electorales, las instituciones presupuestarias, la organización de las instituciones judiciales y de control (los Tribunales de Cuentas), las prerrogativas institucionales de los gobernadores y las normas que rigen las asambleas estatales. La asignación funcional de responsabilidad entre los estados, municipios y gobierno federal son prácticamente las mismas en todo el país. Las únicas diferencias sustantivas se encuentran en el funcionamiento de hecho de estas instituciones y organizaciones, que refleja enormes disparidades entre los estados en las matrices de ejercicio del poder político, el ingreso y el nivel de desarrollo humano.

Debe reconocerse que hay una gran variación en las capacidades institucionales de los estados, pero éstas reflejan diferentes trayectorias históricas, niveles de profesionalización y matrices de competencia política. Lo mismo aplica *mutatis mutandis* a los municipios. Sus instituciones básicas son las mismas en todos los estados —prácticamente no hay variación en las normas formales generales para la creación de municipios o para la regulación de asuntos presupuestales, o en los poderes institucionales de los alcaldes. Todos los alcaldes del país, por ejemplo, son electos de acuerdo a las mismas normas electorales y tienen las mismas prerrogativas constitucionales. Hay, sin embargo, un margen para la innovación en la organización de la rama ejecutiva —por ejemplo, la creación de mecanismos de presupuesto participativo— y en las opciones programáticas y estratégicas de los gobiernos municipales.

Si las instituciones básicas son prácticamente las mismas, ¿qué factores explican la variación en los resultados de desarrollo entre los estados brasileños y municipalidades? ¿Por qué algunos estados muestran un perfil emprendedor y otros permanecen como ejecutivos subnacionales buscadores de renta con proyectos que reflejan estrategias de corto plazo para la acumulación de riqueza? ¿Qué explica que en algunas unidades subnacionales los actores privados y públicos logren construir arreglos estables de

coordinación cooperativa mientras en otros están enredados en juegos entre oponentes de suma cero? ¿Bajo qué condiciones las alianzas públicas y privadas no degeneran en confabulación contra el interés público? ¿Por qué los mecanismos de gobernanza son efectivos en algunas localidades pero no en otras? ¿Cuáles son los determinantes de resultados distintos de política en las áreas de educación, salud y asuntos fiscales? ¿Por qué algunos estados han modernizado su aparato administrativo pero otros no? ¿Qué factores modelan la capacidad política y de gestión en el nivel subnacional e impiden que algunos estados y gobiernos locales construyan esas capacidades?

Abordo esas preguntas en este documento, explorando la hipótesis de que los resultados sociales y económicos son modelados diferencialmente por la cualidad de las restricciones institucionales y por matrices de competencia política que prevalecen en un estado o municipio en particular. Planteo la hipótesis de que estos parámetros determinan los horizontes temporales de los actores, lo que a su vez influye decisivamente en su perspectiva de desarrollo y en sus incentivos para producir bienes públicos –tales como burocracia profesionalizada o reforma educativa. En un escenario que combina alta “*contestabilidad* política”<sup>2</sup> y fuertes restricciones institucionales al oportunismo hace raíz un régimen de gobernanza virtuosa. Esta conclusión es el mensaje clave del documento desde una perspectiva teórico-metodológica. Ilustro el valor heurístico de este abordaje con ejemplos de los varios estados brasileños.

El informe está organizado en tres secciones, una introducción y las conclusiones. En la primera sección, discuto la noción de gobernanza desde un punto de vista teórico. El concepto de gobernanza adquirió gran interés en la década de 1990, en el contexto del llamado nuevo institucionalismo en economía (North, 1994) y se extendió más recientemente a discusiones de unidades subnacionales y territoriales (Pierre 1999, Peters, 2005). Mientras el foco principal de la actual discusión está en los determinantes de buena gobernanza en el nivel subnacional en Brasil, es necesario analizar el fenómeno desde una perspectiva más amplia. Ese es el propósito de la primera sección.

Por su parte, la segunda sección presenta una discusión del rol de la *contestabilidad* política y la cualidad de las instituciones como factores explicativos clave de las matrices de gobernanza encontradas en estados y

2 Nota del Trad. Se entiende por “*contestabilidad* política” el nivel de competencia dentro de la esfera política, es decir, la capacidad de los actores políticos por competir por cargos y por el ejercicio del poder político. El término proviene de las ciencias económicas aplicado a un tipo de mercados seudomonopólicos, y se extiende aquí al ámbito político, aplicado a situaciones en que un grupo hegemónico ejerce la oposición con algún nivel de éxito.

municipalidades. El análisis está ilustrado con algunos ejemplos empíricos tomados del caso brasileño.

La tercera sección se dedica a asuntos de medición. ¿Cómo puede medirse la gobernanza en un escenario empírico? Mientras muchos índices se han propuesto medir la gobernanza y la calidad de las instituciones y la democracia (Kauffman, Kraay y Mastruzzi, 2009), ninguno de los índices disponibles captura los incentivos que tienen los actores o sus horizontes temporales. Ilustro una aplicación empírica del abordaje propuesto en este documento con el caso de los estados subnacionales brasileños. Por razones de espacio, no incluyo estudios de caso sino que me concentro en el análisis comparativo del extendido mecanismo de equilibrio de poderes institucionales (incluyendo medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil) y en cómo medir la contestabilidad.

### Explicando la gobernanza subnacional

La gobernanza refiere a procesos de coordinación y regulación en un contexto institucional particular (North 1994). El reclamo usual en la literatura temprana sobre gobernanza es que con la consolidación de la globalización y la transformación del rol del Estado en los 1980 y 1990, *governance* reemplazó a gobierno como modo de ejercicio de la autoridad política. La gobernanza refiere a este nuevo modelo en red de coordinación de la acción colectiva que reemplaza los modos mucho más jerárquicos asociados con el ejercicio de autoridad, pero es distinta de la coordinación del mercado auto-regulado. La gobernanza también ha sido utilizada en diversos aportes como modelo normativo. Está relacionada con la noción de Dahl (1994) de efectividad del sistema: la capacidad para tratar con cambios complejos. Pero también está relacionada con una nueva forma de legitimación procedimental, un *modus operandi* en las relaciones entre actores.

Si el concepto de gobernanza se responde en sí mismo y es multivocal, la gobernanza subnacional lo es más aún. El uso del concepto en el análisis político urbano y regional describe la configuración de interacciones entre actores públicos y privados para alcanzar objetivos colectivos (no privados) en un determinado territorio. Por su parte, la gobernanza subnacional ha estado asociada con una configuración particular en la que la autoridad política local juega un rol menos central y gran parte de la coordinación y objetivos se logra a través de alianzas público-privadas e interacción. Aquí el énfasis está puesto, en primer lugar, en el rol jugado por los actores económicos privados y nuevas prácticas adoptadas por los gobiernos para promover estos intereses. La gobernanza, en este contexto, está incluida en lo

---

que debería llamarse un régimen específico pro-crecimiento. Para algunos, la gobernanza urbana también refiere a la 'buena' gestión de los recursos subnacionales, mientras que para otros apunta a un complejo de prácticas locales y acciones colectivas a nivel subnacional. Para algunos académicos, la 'buena' gobernanza tiene valencia normativa y significa eficiencia y uso mínimo de recursos, mientras para otros el significado de buena gobernanza está sujeta a las realidades locales.

A pesar del amplio uso del concepto desde la perspectiva de la *eficiencia*, en particular en círculos de planificación y sobre todo en algunos países (por ejemplo, Reino Unido o Suecia), la gobernanza también ha sido explorada como un modelo particular de normativa democrática y en relación con un número de cambios empíricamente observables en distintos contextos. Le Galès (1998: 496) aporta una definición mucho más amplia: "Gobernanza es la capacidad de integrar y dar forma a intereses locales, organizaciones y grupos sociales y, por otro lado, la capacidad de representarlos afuera, para desarrollar estrategias más o menos unificadas hacia el mercado, el Estado y otros niveles de gobierno".

En muchas contribuciones, los análisis de los cambios que causaron que la gobernanza *prima facie* reemplazara a los gobiernos son en muchos casos indistinguibles del marco analítico que informa la investigación empírica. En otras palabras, la gobernanza también ha sido propuesta como un abordaje novedoso a los gobiernos subnacionales (estados y ciudades). Los proponentes de este marco sugieren que se gana fuerza analítica al focalizar en el rol de las instituciones, cultura, normas y diseños de coordinación (para contrastar perspectivas al respecto, ver Pierre, 1999; 2005; Le Galès, 1998). Esta perspectiva de gobernanza en los estados, ciudades y regiones tiene muchas ventajas, incluyendo la posibilidad de estudiarlas en un contexto más amplio y evitar los reduccionismos y etnocentrismos de las teorías existentes.

Debe notarse que los nuevos estilos de gobierno basados en estructuras de gobernanza horizontal han emergido en lugares marcadamente distintos. Esto no sugiere que haya una única causalidad común (o un conjunto único de causas comunes) que explique la variación y convergencia en todo el mundo. Estas estructuras de gobernanza reflejan, en gran medida, prácticas institucionales profundamente enraizadas y valores que se encuentran en el nivel nacional. También debemos recordar que estas estructuras de gobernanza son tipos ideales y la investigación empírica debe establecer cuáles estados y ciudades concuerdan en realidad con modelos de gobernanza concretos. No hay causas subyacentes únicas para los muchos fenómenos asociados con la emergencia de la gobernanza. Muchos cambios son consecuencias eventuales de factores como la globalización y procesos

de democratización, los que a su vez reflejan la transformación de escala discutida por Dahl (1994).

Estos factores deben ser vistos como limitaciones a elecciones estratégicas que dependen, en última instancia, de un conjunto de factores sociales, económicos y normativos específicos de lugares. La globalización y la democratización pueden verse entonces como factores iniciadores, con consecuencias distintas y específicas asociadas con más factores condicionantes nacionales y locales. Sin embargo, los modelos de gobernanza están asociados, en realidad, con resultados esperados y con valores, y por lo tanto distintos modelos pueden coexistir y competir entre sí como proyectos políticos integrales. Cuando se estabilizan, se convierten en lo que puede llamarse, siguiendo a Le Galès (1998), *regímenes de gobernanza*.

El análisis comparativo de la gobernanza subnacional está aún en sus etapas tempranas. La tendencia hasta ahora ha sido ir hacia alguno de dos extremos: ya sea generalizar un modelo nacional o regional –Estados Unidos o Europa– o enfatizar las tradiciones y estilos nacionales. Como argumenta Pierre, si los estilos de gobernanza subnacional permanecen más o menos estables a lo largo de los países y las principales diferencias refieren al ámbito de los gobiernos locales, entonces el análisis de la gobernanza urbana debería focalizarse menos en variaciones entre naciones y más en tratar de descubrir qué provoca el alto grado de similitud entre culturas políticas, administrativas y legales altamente diferentes (Pierre 1999: 374). En lo que resta de esta introducción, pasaremos primero revista a esas causas y concluiremos con la discusión sobre los puntos de contacto entre gobernanza y deliberación democrática. Los cambios más amplios e importantes están asociados al proceso de globalización y al cambio concomitante en el rol de los gobiernos en los niveles nacional y local.

Como resultado de estos cambios, los procesos locales de regulación y coordinación se han vuelto crecientemente complejos, y los gobiernos locales han debido repositionar sus estrategias y prácticas dentro de divisiones territoriales de trabajo y arreglos institucionales completamente nuevos, así como dentro de entornos económicos mucho más competitivos. La gobernanza subnacional en sí misma ha atravesado una serie de cambios como resultado de la reestructuración de las economías nacionales y la transformación de los estados nacionales y sus relaciones con las unidades locales. Los administradores locales han encontrado una importancia económica creciente en los estados y regiones, mientras que las unidades subnacionales han podido, en general, depender menos de transferencias incondicionales de las unidades centrales. En términos generales, esto también ha estado acompañado por un aumento de la autonomía local para los gobiernos locales, así como de un movimiento descendente de las esferas de decisión.

En estas circunstancias, ha emergido un nuevo rol para los gobiernos subnacionales. A diferencia de lo esperado por muchos teóricos respecto a que los gobiernos locales cederían el paso o se ‘disolverían’ en estructuras de gobernanza horizontal, muchos gobiernos locales comenzaron a actuar como actores colectivos y a jugar un rol proactivo (Le Galès, 2002). Este giro al desarrollo económico local activo fue posible por un proceso de adaptación a través del cual el gobierno subnacional adoptó estrategias basadas en el territorio. Esto requirió un nuevo tipo de estructura de liderazgo no centrada en viejos estilos de liderazgo personal, sino en modelos de articulación basados en las instituciones. En otras palabras, el nuevo modelo de liderazgo es frecuentemente plural antes que individual. Estos nuevos estilos de gobierno y toma de decisión pública –que Borraz y John (2004:118) denominaron acertadamente “políticas construidas por procedimientos”– se crearon en un modelo maduro en Europa pero también pueden encontrarse en unos pocos estados y ciudades latinoamericanos, generalmente los grandes.

En América Latina, el rol de los gobiernos locales se ha vuelto realmente mucho más importante que en el pasado. Aunque basados en un conjunto de mecanismos completamente nuevos que reemplazaron las estrategias tempranas centradas en proyectos liderados por el Estado, los líderes políticos sub-nacionales, tales como alcaldes o gobernadores, juegan actualmente un rol mucho más importante como animadores de estrategias basadas en el territorio. Pero aquí también el liderazgo es menos personalista y más plural, con apelaciones a estrategias generadas colectivamente. Como en el caso europeo, la despersonalización del poder local está estrechamente asociada con grandes proyectos estructurales que requieren de la articulación y coordinación de redes. De alguna forma contra-intuitivamente –porque se espera que los actores de la sociedad civil sean los actores más importantes–, incluso en los esquemas más redistributivos tales como las conocidas experiencias de presupuesto participativo, los funcionarios públicos locales han jugado un rol crucial en esos proyectos.

El rol de los funcionarios locales es probablemente más importante en América Latina que en sus contrapartes europeas, por varias razones. En primer lugar, las iniciativas locales han disfrutado una legitimidad y apoyo sin precedentes, y ha habido expectativas respecto de ellas. La transición al gobierno democrático estaba fuertemente asociada con el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. Esto contrasta con el periodo previo de desarrollo liderado por el Estado, que había sido muy centralista y en muchos contextos también muy autoritario (los políticos locales se habían convertido en corredores de poder sin la necesidad de estar insertos en sociedades y economías locales). En segundo lugar, los países latinoamericanos im-



plementaron reformas de mercado y políticas neoliberales en un grado no encontrado en otros sitios. Desde la seguridad social a la atención de salud, desde las empresas de servicios públicos a las finanzas, casi ningún sector de la economía quedó sin afectar por las reformas del mercado. Los estados, las áreas metropolitanas y, en menor grado, las ciudades intermedias, se han convertido entonces en lugares de gran transformación local y la acción pública se ha vuelto aún más compleja y politizada que antes.

En tercer término, como las sociedades de la región también son las más inequitativas del mundo, se han dado fuertes conflictos redistributivos (Boschi, 2003). La liberalización del mercado y la desregulación produjeron fracturas sociales en contextos de extrema pobreza y exclusión social. La necesidad de establecer mecanismos de gobernanza, en los que los poseedores de posiciones públicas jugaran un rol organizador crucial fue muy fuerte (aunque en muchos lugares esto degeneró en estrategias de desorganización y desmovilización, dependiendo del contexto). Además, los procesos de integración regional en varios lugares del mundo llevaron a la formación de nuevos organismos supranacionales y, dependiendo del contexto, a esferas completamente nuevas de regulación, algunas de ellas con alcance global.

Gran parte de la vasta literatura sobre los gobiernos subnacionales europeos ha mostrado cómo la Unión Europea ha reformado la gobernanza local de manera decisiva, a través del fortalecimiento del rol de los gobiernos locales en relación a los Estados nacionales y de la creación de un conjunto nuevo de regulaciones comunes y fuentes de financiamiento. Estas alteraron las estructuras de incentivos de los actores locales de manera significativa. En otros sitios, los bloques regionales también han influido en la gobernanza urbana aunque no de manera tan visible. Muchos de los problemas de la “gobernanza multinivel” no son exclusivos de Europa pero pueden encontrarse en países federales como Brasil y particularmente en arreglos internacionales de gobernanza mundial. Como muestran Abers y Keck, la gestión de los recursos hídricos en el Brasil democrático ha estado envuelta en negociaciones y arreglos inter-institucionales que involucran intereses económicos privados, actores locales ubicados en distintos niveles de gobierno, movimientos ambientalistas y expertos. Su análisis también arroja luz sobre las complejidades de la deliberación en un contexto donde la participación directa o popular es difícil de lograr. También muestran que en estos contextos deben coexistir un cierto grado de deliberación y delegación política.

Finalmente, nuevos e importantes desarrollos políticos han ocasionado transformaciones en las estructuras de la autoridad pública y han producido cambio político. Estos cambios se han dado tanto en instituciones forma-

---



les establecidas como en prácticas y normas más informales. En relación a lo primero, se han introducido cambios importantes en las instituciones políticas locales como respuesta a la presencia declinante de votantes y una profunda desconfianza en la política local. En Europa, algunos países introdujeron las elecciones directas de alcaldes y suprimieron el sistema de consejo (o lo transformaron en nuevas formas híbridas). La retirada de alcaldes y políticos locales ha sido frenada y se han adoptado muchas instituciones de democracia directa (Wollmann, 2004 Magnier, 2004).

Más ampliamente, el proceso de descentralización y la expansión de la autonomía política local han sido fenómenos casi universales. Esto tiene que ver con el fuerte atractivo del llamado a la democratización y gobernanza que se observa en muchos contextos. En América Latina, las elecciones directas para alcaldes fueron instituidas en Buenos Aires, Ciudad de México y en ciudades bolivianas y venezolanas (en el último caso, también para gobernadores de provincias) (Grindle, 2000; ver también Eaton, 2004).

Los países anteriormente autoritarios en América Latina sufrieron una triple transición en los 80s y 90s, experimentando simultáneamente reformas de mercado y cambios en el rol económico del Estado, en lo institucional y lo organizacional (por ej. descentralización y adopción de prácticas gerenciales a través de transferencias de políticas), así como en mayor democratización. En relación con la última, no sólo hubo una mayor democratización de la institucionalidad política existente sino que también, en muchos casos, se han producido grandes innovaciones. Brasil es un caso interesante para el análisis de las innovaciones institucionales. En realidad, los gobiernos locales se han convertido en el lugar para las innovaciones y el emprendedurismo. Entre las innovaciones altamente aclamadas están los planes de participación, tales como presupuestos participativos y consejos sectoriales, a lo largo del país.

### **La contestabilidad política y la calidad de las instituciones en el nivel subnacional**

¿Cuáles son las determinantes de la buena gobernanza en el nivel subnacional en Brasil? ¿Por qué algunos gobernadores son emprendedores pero otros no? ¿Por qué algunos tipos de emprendimientos son predatorios mientras otros promueven la gobernanza? Abordamos estas preguntas y otras relacionadas acentuando el rol de las estructuras políticas –en particular los diseños de la contestabilidad en el contexto local– y el rol de las instituciones subnacionales. Las variables clave para el presente estudio son

---

entonces el nivel de institucionalización y el nivel de contestabilidad en un Estado.<sup>3</sup> Se entiende por el primero, esencialmente, la fortaleza del sistema de pesos y contrapesos existente. Tradicionalmente, los pesos y contrapesos refieren a la separación de poderes y el rol de las instituciones de *accountability* horizontal, tales como defensoría ciudadana, ministerio público, tribunales de cuentas y organismos de contralor. Un sistema extendido de pesos y contrapesos también incluye el rol jugado por la “comunidad cívica” –ONG, ciudadanos activos y medios de comunicación.<sup>4</sup>

Los entornos políticos altamente institucionalizados se encuentran en estados que tienen instituciones reguladoras efectivas, tribunales de cuentas autónomos e independientes, asambleas estatales con recursos humanos profesionales y comisiones activas, una burocracia funcional, un ministerio público proactivo y otras instituciones de observación y deliberación, tales como consejos. Por contestabilidad se entiende competencia política. Los entornos de contestabilidad baja o inexistente están caracterizados por el control ejercido por una élite estatal. Típicamente la elite no alterna en el poder con contra-élites y ejerce algo o bastante control sobre los medios y sobre la selección de candidatos a nivel estatal.

La Figura 1 muestra la posible combinación entre estas variables y los resultados probables. En la celda superior derecha, la baja contestabilidad coexiste con baja institucionalización. Como la contestabilidad es baja y las élites dominan el espacio político, las élites políticas pueden tener horizontes de política de largo plazo. En estas circunstancias, hay incentivos para emprendimientos en el estado, para la creación de una burocracia profesionalizada y para la austeridad fiscal, y se fomenta que los gobernadores se involucren en iniciativas que producen resultados en el largo plazo. Sin embargo, debido al bajo nivel de institucionalización, también habría incentivos para que las élites se involucren en la provisión de servicios privados y se apropien de recursos públicos para uso privado.

En la celda superior izquierda, hay una combinación de alta contestabilidad y baja institucionalización. En este caso, hay fuertes incentivos para la provisión de servicios privados y corrupción porque las élites tienen un horizonte de corto plazo. El bajo nivel de institucionalización ofrece el escenario ideal para prácticas predatorias, en particular si el nivel de contestabilidad es alto. La expectativa en este caso es de bajos incentivos para la provisión de servicios públicos y consecuentemente pobres resultados en desarrollo.

3 Usamos ampliamente los términos pluralismo político, contestabilidad política y competencia política. Cuando existan matices, el contexto indicará el sentido en que se utilizan.

4 Para la noción de *accountability* social, ver Peruzotti and Smulovitz (2006).

La celda inferior izquierda representa casos de alta institucionalización. Los niveles altos de institucionalización crean incentivos para la provisión de servicios públicos pero su interacción con distintos niveles de contestabilidad pueden producir resultados divergentes. La baja contestabilidad puede crear incentivos para el clientelismo que es mitigado por fuertes pesos sobre el ejecutivo. A su vez, altos niveles de contestabilidad pueden generar volatilidad de políticas en caso que exista una tradición de fuerte confrontación política en el estado. En este caso se da que se discontinúan buenos proyectos debido a la polarización de preferencias o a prácticas predatorias adoptadas por las élites para diferenciarse de sus adversarios.

**Cuadro N°2.1. Determinantes de la buena gobernanza**

		Nivel de contestabilidad	
		Alto	Bajo
Nivel de institucionalización (pesos) <sup>5</sup>	Bajo	Entornos políticos predatorios (políticos con horizontes de política de corto plazo) Ej. Rondonia	Política patrimonialista emprendedora Ej. Bahia
	Alto	Incentivos fuertes de fomento de la gobernanza (pueden producir volatilidad política si las preferencias están polarizadas) Ej. RS	Incentivos moderados de fomento de la gobernanza Ej. Minas Gerais

Elaboración propia.

Los estados brasileños muestran diseños distintos de contestabilidad/competencia política y niveles diversos de institucionalización. También hay gran variedad en la prevalencia y naturaleza del emprendedurismo.

Bahía es la quintaesencia del estado emprendedor patrimonialista: un estado de renta baja a media, caracterizado por políticas tradicionales y un régimen hegemónico (caracterizado, por ejemplo, por la ausencia de competencia política) pero que ha atravesado una rápida transformación y ha sido testigo de la erosión de la política clientelista tradicional. Una burocracia politizada pero profesionalizada fue instrumental en un fuerte proceso de modernización económica y social a mediados de los 70 y 80 pero ese proceso parece estar agotado. Es el caso de los relativamente modernos tribunales de cuentas y agencias regulatorias, en un contexto de relaciones políticas tradicionales. Mucho del desarrollo en el estado puede

5 Nota del Trad. Ver "sistema de pesos y contrapesos" en página 8.

atribuirse a los incentivos empresariales asociados con el dominio político. Como los gobernadores ejercen una posición dominante, tienen horizontes de política de largo plazo. Sin embargo, debido a la debilidad de los pesos y contrapesos, el patrimonialismo imprime sus huellas y muchos mecanismos autoritarios y clientelistas coexisten con la modernización del estado. Muchas asociaciones público-privadas se implementan en función de redes patrimonialistas que involucran a titulares de puestos públicos e intereses privados pero les falta el componente universalista que reside en el núcleo de muchos de estos acuerdos, en contextos donde existen instituciones fuertes, ciudadanía activa y un fuerte estado de derecho. Dado que los gobernadores tienen largos horizontes de política, se benefician personalmente de la modernización del estado como *residual claimants*<sup>6</sup> sobre los beneficios colectivos creados, y esto los impulsa a ser emprendedores.

Pernambuco, por su parte, es un estado de renta baja a media caracterizado por una política competitiva y una economía en declinación, que ha experimentado un proceso de resurgimiento económico. La independencia judicial y el Ministerio Público limitan en gran medida los poderes del ejecutivo en el nivel subnacional. Hay fuertes pesos y contrapesos y un estado de derecho en un contexto de alta contestabilidad política. Ciertamente las fuerzas políticas de izquierda y derecha han alternado en el poder tanto a nivel estadual como en la ciudad capital. El pluralismo político combinado con instituciones medias a fuertes (en comparación con otros estados) ha generado una matriz de gobernanza relativamente buena que inhibe las prácticas predatorias y promueve un mínimo de emprendedurismo.

Río Grande del Sur es similar a Pernambuco pero mantiene algunas diferencias importantes. El estado está caracterizado por un sistema político estadual altamente competitivo, en un estado de renta alta con sectores dinámicos y competitivos, que posee una burocracia moderadamente profesionalizada y un sistema judicial, una agencia regulatoria y un tribunal de cuentas altamente independientes.

Por su parte, Roraima, anteriormente un territorio, es la quintaesencia de un estado arrendatario capturado por élites políticas locales que controlan el poder judicial, la burocracia y las legislaturas. Una fuerte contestabilidad política produce incentivos para un “corto placismo” que, en un contexto de alta competencia y casi costo cero de ingreso a la política electoral, lleva a estructuras de gobernanza de estilo mafia.

Minas Gerais no es fácilmente clasificable. Se trata de un estado tradicional exitoso, caracterizado por un alto profesionalismo, un poder judicial

6 Nota del Trad. “residual claimant” es el agente que recibe un remanente de rentas y ganancias luego de realizada la distribución prevista.

independiente y política poco competitiva. Esto último genera incentivos para el patrimonialismo pero los pesos y contrapesos son relativamente fuertes. Un gran electorado hace del estado y sus gobernantes actores clave en el juego político nacional. Esto reduce el incentivo para el patrimonialismo.

En contraste, se da el caso de Espírito Santo, que se caracteriza por muy bajos niveles de institucionalización y profesionalismo y altos niveles de captura de élite y corrupción. La baja institucionalización fuera del contexto de bajo nivel de modernización económica hace del estado un caso atípico en muchos aspectos.

### **Midiendo la calidad de las instituciones subnacionales y la gobernanza**

La discusión en la sección previa es esencialmente cualitativa. Se basa en evidencia empírica histórica y cualitativa sobre el nivel de los pesos y contrapesos y el grado de pluralismo político y contestabilidad en el nivel subnacional. Es posible, sin embargo, hacer un análisis más riguroso investigando los varios componentes de la calidad de la gobernanza y la calidad de los gobiernos en el nivel subnacional. Aunque hay varias variables obvias y rápidamente medibles para medir competencia política, no es tan fácil medir la institucionalización, un concepto no definible tan directamente. Refiere en parte a la noción de estado de derecho que captura “el grado en que los agentes confían y aceptan las leyes de la sociedad” (Kaufman, Kray y Mastruzzi, 2003). Pero también involucra la existencia de instituciones que generan bajos costos de transacción política y que facilitan la creación de compromisos creíbles y la realización de intercambios políticos y económicos. Involucra asimismo un conjunto de pesos y contrapesos que constriñen el comportamiento oportunista y promueven la cooperación y consideración pública.

Se han realizado varios esfuerzos para evaluar comparativamente las instituciones estatales en Brasil. Abrucio et al (2004) investigaron la calidad de la administración pública pero no produjeron evidencia empírica sistemática que permitiera clasificar la maquinaria pública estatal según los niveles de profesionalización. Alston, Mello Mueller y Pereira (2009) han producido, por su parte, un índice de la calidad de las instituciones en el nivel estatal. El índice es una medición compuesta de varios subíndices sobre un conjunto de instituciones estatales tales como tribunales de cuentas, instituciones regulatorias locales, ministerio público y poder judi-

cial estadual. El estudio también hace uso de un subíndice de *accountability* social y mide la independencia de los medios en el estado.

A efectos de crear un índice de pesos y contrapesos, el estudio recolectó datos a nivel estadual sobre siete variables que reflejaron en qué medida los factores más o menos abstractos recién descriptos se presentan en una matriz institucional estadual. El foco está en la existencia, efectividad e independencia de varios tipos de agencias y organizaciones que tienen roles importantes en los pesos y contrapesos en distintos niveles de gobierno. Estas variables se describen en la Tabla 1. Dado que estas variables tienen unidades diferentes (lo que dificulta la comparación) y también como forma de tratar con valores extremos, hemos utilizado la suma del rango de las siete variables en cada estado y luego normalizamos el índice final de cero a uno.<sup>7</sup> La tabla contiene los valores de los rangos de cada estado en cada variable.<sup>8</sup>

---

7 Este método reduce el impacto de puntajes extremos en cualquiera de las siete variables para un estado dado. Suponiendo que un estado tiene un puntaje muy alto para una variable y puntajes medios en las otras seis, es posible que el impacto de la observación extrema sea tal que lo haga aparecer alto en la lista, aunque solo sea fuerte en una de las variables. El uso de rangos mitiga este efecto.

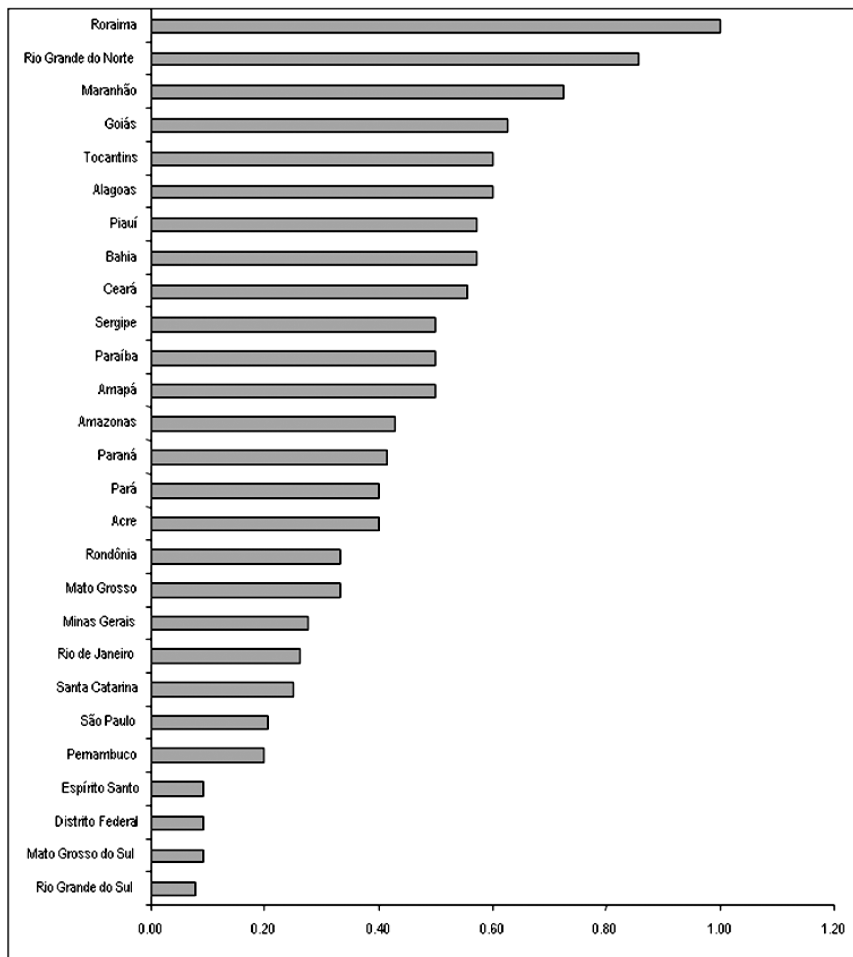
8 Con la creación de cualquier índice hay varias formas distintas de proceder, desde la elección de variables de entrada al tratamiento estadístico utilizado para agregar dichas variables en un índice único. Una alternativa, no exenta de crítica, sería realizar una encuesta con expertos en la literatura política en los estados de Brasil, solicitando a cada uno ordenar los estados de acuerdo a su percepción de los niveles de institucionalización.

**Cuadro N°2.2. Midiendo niveles de institucionalización en los estados de Brasil**

Nombre	Descripción	Fuente
Agencias regulatorias	Índice de gobernanza regulatoria. Mide gobernanza estadual y federal de agencias en Brasil en base a datos de encuestas. Los estados sin agencia al momento del estudio fueron fijados en 0.53 (promedio de otros estados). Los datos corresponden a 2004/2005.	Correa, Melo, Mueller y Pereira (2006).
Judicial	Índice compuesto por tres variables utilizando análisis de componente principal: i) índice de eficiencia calculado mediante fronteras de eficiencia no paramétricas; ii) ratio del número de casos probados sobre casos abiertos; iii) número de nuevos casos abiertos cada 100.000 habitantes.	i) Swengberger, 2006, pg 79. ii) Ministério da Justiça. 2004. Diagnóstico do Poder Judiciário. iii) CNJ Indicadores Estat. da Justiça Estadual 2005, pg.278, 2004.
Fiscales	Índice compuesto por tres variables utilizando análisis de componente principal: i) Gastos fiscales por residente; ii) Número de fiscales cada 100.000 residentes. iii) Número de personal cada 100.000 residentes.	Sadek y Lima (2006).
Oficina de Auditoría	Índice del nivel de actividad en cada oficina de auditoría estadual (TCE).	Melo y Pereira (2006).
Consejo de Justicia Nacional (CNJ)	Número de procedimientos iniciados en cada estado por el CNJ (agencia que oficia de guardián fiscal) dividido por el PBI estadual (dividido por 100.000). Datos para 2006.	Corregedoria Nacional de Justiça. 2006
Medios	Porcentaje de todas las concesiones de los medios que no están en manos de políticos en cada estado.	Santos, S. S. e Capparelli. 2005
Índice Comunidad Cívica	Índice de Comunidad Cívica en los estados, construido por análisis de componente principal, utilizando (i) resultado electoral (1990-2006), (ii) voto de <i>legenda</i> <sup>9</sup> (1990-2006), y (iii) trabajadores del sector sin fines de lucro per capita (estudio de ABONG-IBGE 2002).	Timothy Powers.

9 Nota de Trad. Voto de *legenda*: voto al partido y no al candidato individual.

**Gráfico N°2.1. El control de los políticos sobre los medios de comunicación en los estados brasileños**



La Figura 2 muestra el control de los medios en los estados brasileños. El indicador utilizado es el porcentaje de concesiones de radios que está en manos de la élite política estadual. Los datos muestran que hay una enorme variación en este aspecto. Mientras en Roraima todas las radios están en manos de políticos locales, en Río Grande del Sur este porcentaje sólo alcanza el 8.2%.



Los medios de comunicación son un importante mecanismo de *accountability* política y si son independientes podría esperarse una calidad de gobernanza más alta.<sup>10</sup>

Los resultados para el Índice extendido de pesos y contrapesos se presentan en la Tabla 2.

**Cuadro N°2.3. Índice extendido de pesos y contrapesos para los estados brasileños**

Num	Estado	C & B Index 1999-2002	Estado	C & B Index 2003-2006
1	Rio Grande do Sul	0.813	Rio Grande do Sul	1.000
2	Distrito Federal	0.775	Rio de Janeiro	0.728
3	Rio de Janeiro	0.684	São Paulo	0.684
4	Mato Grosso do Sul	0.619	Distrito Federal	0.671
5	São Paulo	0.569	Mato Grosso do Sul	0.585
6	Santa Catarina	0.555	Santa Catarina	0.545
7	Espírito Santo	0.530	Minas Gerais	0.519
8	Pernambuco	0.509	Espírito Santo	0.506
9	Rondônia	0.501	Pernambuco	0.483
10	Minas Gerais	0.426	Bahia	0.454
11	Bahia	0.414	Paraná	0.402
12	Mato Grosso	0.390	Goiás	0.400
13	Sergipe	0.389	Mato Grosso	0.377
14	Goiás	0.387	Sergipe	0.345
15	Paraná	0.378	Rondônia	0.318
16	Amazonas	0.299	Amazonas	0.315
17	Amapá	0.271	Ceará	0.258
18	Ceará	0.248	Amapá	0.247
19	Pará	0.227	Pará	0.242
20	Paraíba	0.207	Alagoas	0.183
21	Acre	0.198	Paraíba	0.161
22	Tocantins	0.189	Tocantins	0.159
23	Alagoas	0.186	Acre	0.146
24	Piauí	0.088	Piauí	0.059
25	Rio Grande do Norte	0.032	Roraima	0.049
26	Roraima	0.023	Maranhão	0.043
27	Maranhão	0.000	Rio Grande do Norte	0.029
	Média	0.367	Média	0.367
	Desvio Pad.	0.222	Desvio Pad.	0.240

<sup>10</sup> En la estrategia de medición utilizada para construir el índice, el ranking de los estados en esta dimensión forma parte del subíndice de comunidad cívica.

El siguiente paso es crear un índice de contestabilidad política. Se han utilizado numerosos indicadores proxy para medir competencia política, pluralismo político y conceptos relacionados. Un indicador clave es la ausencia de dominancia de una fuerza política, ya sea un partido, movimiento político o individuo en el ámbito político. Esto puede medirse por su parte de votos, su margen de victoria sobre el adversario o la duración en el control de un puesto, por ejemplo, el de un gobernador. Lo último refiere a alternación en el poder. Otros indicadores que hay sido utilizados son el número de candidatos por silla parlamentaria y el número de partidos políticos en un estado. Para el índice mostrado en las figuras 3 y 4, se utilizaron las variables y fuentes de la Tabla 3.

Las Figuras 3 y 4 contienen datos para dos periodos diferentes: 1998-2002 y 2002-2006. Los valores para pesos y contrapesos se dibujan en el eje y, mientras que los valores para competencia política/contestabilidad están en el eje x. Los resultados del índice corroboran mucho de la evidencia cualitativa y descriptiva sobre gobernanza en los estados brasileños. Río Grande del Sur y San Pablo aparecen como estados con buenas instituciones y alta competencia política. La competencia política no degenera en prelación debido a la calidad de las instituciones. Los estados contienen, en realidad, muchas innovaciones tales como cortes estatales dedicadas a la corrupción y a presupuesto participativo, junto a muchas iniciativas que implican coordinación público-privada. En franco contraste se encuentra Roraima, donde la contestabilidad mueve a los políticos a embarcarse en la depredación de recursos públicos. Otros estados con bajos pesos en el ejecutivo son Amapá, Maranhao, Tocantins y Acre.

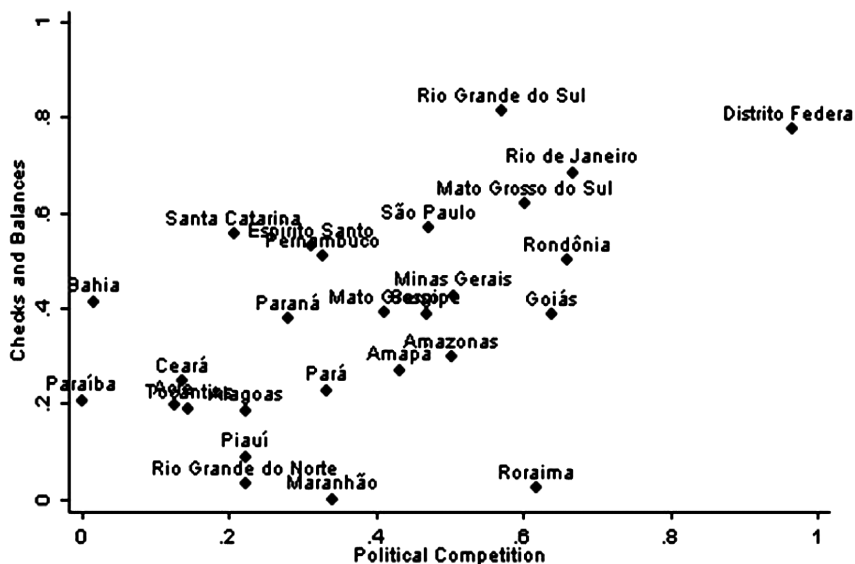
**Cuadro N°2.4. Indicadores de contestabilidad en los estados brasileños**

Núm	Nombre	Descripción	Fuente
1	Número efectivo de partidos en Cámara de Representantes	Medida de competencia política en la Cámara de Representantes basada en el número y tamaño de los partidos.  Datos para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais)  <a href="http://www.ucam.edu.br/leex/">http://www.ucam.edu.br/leex/</a>
2	Número efectivo de partidos en la Asamblea Estadual	Medida de competencia política en la Asamblea Estadual basada en el número y tamaño de los partidos.  Datos para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais)  <a href="http://www.ucam.edu.br/leex/">http://www.ucam.edu.br/leex/</a>
3	Índice de competencia electoral Cámara de Representantes	Medida de competencia política en la Cámara de Representantes basada en el número de candidatos por silla.  Datos para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais)  <a href="http://www.ucam.edu.br/leex/">http://www.ucam.edu.br/leex/</a>
4	Índice de competencia electoral Asamblea Estadual	Medida de competencia política en la Asamblea Estadual basada en el número de candidatos por silla.  Datos para 1999-2002 y 2003-2006.	Almanaque de Dados Eleitorais (Laboratório de Estudos Experimentais)  <a href="http://www.ucam.edu.br/leex/">http://www.ucam.edu.br/leex/</a>
5	Número de partidos en coalición del gobernador	Número de partidos en la coalición del gobernador, registrados en la Suprema Corte Electoral.  Datos para 1999-2002 y 2003-2006.	Tribunal Superior Eleitoral <a href="http://www.tse.gov.br/internet/index.html">www.tse.gov.br/internet/index.html</a>
6	Margen de victoria en elección subnacional	Número de votos recibidos por el primer lugar en la elección gubernamental (primera ronda) dividido por el número de votos del segundo lugar. Datos de elecciones 1998 y 2002.	IPEADATA <a href="http://www.ipeadata.gov.br/">http://www.ipeadata.gov.br/</a>
7	Margen esperado para gobernadores reelectos	Margen de victoria en la próxima elección gubernamental (ver 6) equivale a 1 cuando el gobernador ganó la anterior.  Esta variable captura el efecto de gobernadores que se sintieron seguros en su puesto.	Construido por el autor.

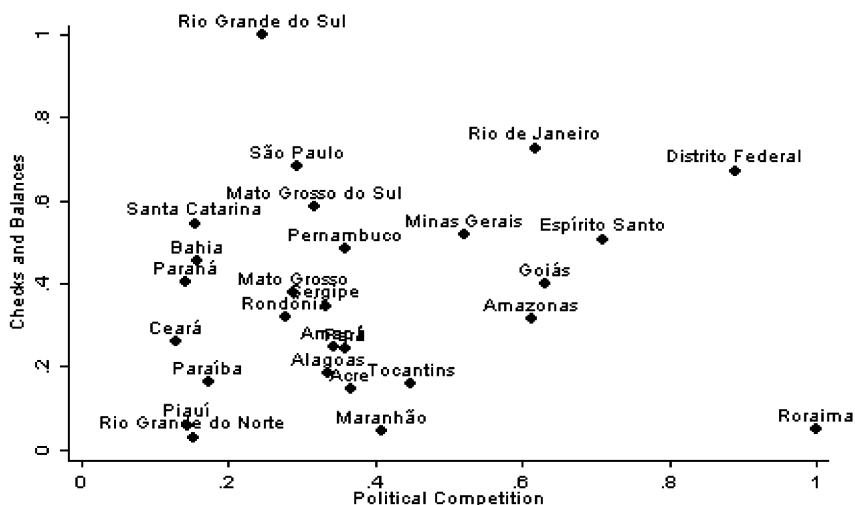
8	Gobernador miembro de partido del Presidente	Variable que equivale a 1 si el gobernador el estado es miembro del partido del presidente.	Tribunal Superior Eleitoral <a href="http://www.tse.gov.br/internet/index.html">www.tse.gov.br/internet/index.html</a>
9	Pork	Valor promedio de enmiendas individuales y colectivas ejecutadas en cada legislatura, divididas por PBI/1000 estadual. Promedios para 1999-2002 y 2003-2006	<a href="http://www2.camara.gov.br/">http://www2.camara.gov.br/</a>
10	Educación	Porcentaje de población de más de 15 años de edad que es analfabeta.	IPEADATA <a href="http://www.ipeadata.gov.br/">http://www.ipeadata.gov.br/</a>
11	Gini	Índice de Gini de concentración del ingreso	IPEADATA <a href="http://www.ipeadata.gov.br/">http://www.ipeadata.gov.br/</a>
12	PBIx per capita	Producto Bruto Interno Estadual dividido por población total.	IPEADATA <a href="http://www.ipeadata.gov.br/">http://www.ipeadata.gov.br/</a>

Elaboración propia.

Gráfico N°2.2. Índice extendido de pesos y contrapesos x contestabilidad en Brasil 1998-2002



**Gráfico N°2.3. Sistema extendido de pesos y contrapesos x contestabilidad en Brasil 2002-2006**



## Conclusiones

Este documento ha abordado el tema de la gobernanza subnacional en relación con los gobiernos subnacionales brasileños, focalizando en el nivel estadual. Su principal contribución es primeramente conceptual y metodológica aunque hay un ejercicio empírico que ejemplifica la construcción de indicadores necesarios para un análisis de la gobernanza. En el documento, he tratado de explicar los distintos diseños de gobernanza que se encuentran en los estados brasileños. En verdad esta es una tarea de enormes proporciones, en función de las complejidades que involucra. No sólo los diseños de gobernanza son un fenómeno complejo, sino que los diseños actuales reflejan legados históricos y dependen entonces de recorridos. Sin embargo, tal como el documento ha tratado de demostrar, la tarea puede simplificarse si se focaliza en dos factores clave que modelan los diseños de gobernanza en una unidad territorial específica: el nivel de contestabilidad política y el nivel de institucionalización –en otras palabras, la calidad de las instituciones políticas–. Esta es la innovación conceptual y metodológica propuesta en este documento.

El nivel de contestabilidad es universalmente asumido como una función lineal positiva de la democratización; dicho de otra manera, el pluralis-

mo político está usualmente asociado con buena gobernanza. Sin embargo, como ha demostrado el análisis, la competencia política y el pluralismo pueden degenerar en un “salvaje oeste político” si las instituciones son débiles. Esto es particularmente cierto cuando los horizontes temporales de política de los actores son cortos (corto placistas). En este caso existirán fuertes incentivos para la depredación por parte de las élites políticas. Las asociaciones público-privadas se vuelven meros planes de búsqueda de renta y apropiación privada de recursos públicos. Mientras la competencia política puede, así, tener consecuencias negativas no previstas, la calidad de los sistemas de pesos y contrapesos sobre el ejecutivo es universalmente positivo. Buenos sistemas de pesos y contrapesos, y consecuentemente buenos mecanismos de *accountability*, producen resultados positivos más allá del nivel de pluralismo político.

Las buenas instituciones actúan como limitantes de la competencia política. La combinación virtuosa de contestabilidad y pluralismo político, por un lado, e instituciones fuertes por otro, es el escenario ideal para la emergencia de buena gobernanza. En este escenario, la estructura de incentivos es conducente a la implementación de ‘políticas de Estado’ (en oposición a ‘políticas de gobierno’ o ‘de régimen’), que se caracterizan por una implementación de largo plazo que generalmente atraviesa varias administraciones.

La lección de política más importante a rescatar del análisis es que el desarrollo de capacidad institucional y de gestión local en el nivel estadual y local está fuertemente restringida por los horizontes temporales de los actores políticos locales. El fortalecimiento de la burocracia local, a través de la adopción de planes de profesionalización, etc. es un objetivo de largo plazo. Los actores políticos que están orientados al corto plazo no tendrán el incentivo para continuar esos proyectos. Hay un importante rol a jugar, entonces, por el gobierno federal, en asegurar que los gobiernos subnacionales implementen dichos proyectos. En el caso de Brasil, donde los estados y municipios son fuertes y autónomos, esto solo puede ser logrado mediante la creación de programas federales que requieren de la conformidad de estados y municipios con un número de condicionantes como pre-requisito para su participación.

## Bibliografía

- Abrucio, Fernando et al (2004) Avaliação da administração pública nos estados. Mimeo, FGV
- Alt, James and Lassen, David D. (2003) "The Political Economy of Institutions and Corruption in American States," *Journal of Theoretical Politics*, 15: 341-365
- Alt, James E. and Lassen, David D. (2008) "Political and Judicial Checks on Corruption: Evidence from American State Governments." *Economics & Politics*, 20 (1): 33-61.
- Besley, Timothy (2006) *Principled agents: the political economy of good government*. Oxford University Press.
- Boschi, R. R. (2003) Democratic governance and participation: tales of two cities. In P. McCarney and R. Stren. (eds.) *Urban governance in the developing world: innovations and discontinuities* Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Calvo, E. and M.V. Murillo. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market," *American Journal of Political Science*, 48 (4), October: 742-757.
- Corregedoria Nacional de Justiça. 2006. *Relatório Anual das Atividades da Corregedoria Nacional de Justiça – Ano Base 2006*. Brasília.
- Dahl, R. (1994) A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. *Political Science Quarterly*, 109, 1, 23-34.
- Eaton, K. (2004) *Politics beyond the capital: the design of subnational institutions in Latin America*. Stanford University Press, Stanford, CA
- Ferreira Júnior, S. 2006. As Finanças Públicas nos Estados Brasileiros: Uma Avaliação da Execução Orçamentária no Período de 1995-2004, Tese de doutoramento, Universidade de Viçosa.
- Genieys, W., X. Ballart and P Valarié (2004) From great leaders to building networks: the emergence of a new urban leadership in the southern Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28.1, 183-200.
- Grindle, M. (2000) *Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Grote, J. R. and B. Gbikpi (eds.) (2002) *Participatory governance. Political and societal implications*. Leske + Budrich, Opladen.
- Harding, A. (1997) Public and private partnerships in the UK. In J. Pierre (ed.) *Partnership in urban governance: an international perspective*, Macmillan, Basingstoke.
- Haus, M, H. Heinelt and S. Murray (eds.) (2004) *Urban governance and democracy: leadership and community involvement*. Routledge, London.
- Haus, M and Heinelt, H (2004) How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement. In M. Haus, H. Heinelt and S. Murray (eds.) *Urban governance and democracy: leadership and community involvement*, Routledge, London.
- IBGE. 2004. *Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública*. Rio de Janeiro, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

- Kaufman, Daniel, A Kraay, Massimo Mastruzzi (2009) Governance Matters VIII Aggregate and Individual Governance Indicators, Policy Research Working Paper 4978
- Le Galès, P. (1998) Regulation and governance in European cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 20.3, 482–507.
- Le Galès, P. (2002) *European cities, social conflicts and governance*. Oxford University Press, Oxford.
- Lubambo, C, D. Coelho and M. Melo (2005) *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo* [institutional design and political participation: experiences in contemporary Brazil]. Vozes, Rio de Janeiro.
- Magnier, A (2004) Between institutional learning and re-legitimation: Italian mayors in the unending reform. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28.1, 183–200.
- Melo, M. and F. Rezende (2004) Decentralization and Governance. In A. Tulchin and A. Seele (eds.) *Democratization and democratic governance in Latin America*, Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington, DC
- Ministério da Justiça. 2004. *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília: Ministério da Justiça.
- Ministério da Justiça. 2006. *II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça.
- Peruzzotti, E e C. Smulovitz (eds.), (2001) *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americanas*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Pierre, J. (1999) Models of urban governance: the institutional dimension of urban politics”. *Urban Affairs Review*, 34, 372–396
- Pierre, J. (2000) Introduction: understanding governance. In J. Pierre (ed.) *Debating governance*. Oxford University Press, Oxford.
- Pierre, J. (2005) “Comparative urban governance: uncovering complex causalities”. *Urban Affairs Review*, 40.4, 446–62.
- Rhodes, R. (2000) Governance in public administration. In J. Pierre (ed.) *Debating governance*. Oxford University Press, Oxford.
- Remmer, Karen (2007) “The Political Economy of Patronage: expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983–2003”, *The Journal of Politics*, 69, (2) (May).
- Robinson, James and Ragnar Torvik (2005) “White elephants”, *Journal of Public Economics*, 89, (2-3), February: 197–210
- Rodrigues, F. 2006. *Políticos do Brasil: Uma Investigação sobre o Patrimônio Declarado e a Ascensão Daqueles que Exercem o Poder*, Rio de Janeiro, Editora Publifolha, 424 páginas.
- Sadek, Maria. T. e F.D. Lima. 2006. *Diagnóstico Ministério Público dos Estados*. Brasília: MJ.
- Stone, C. (1998) Regime analysis and the study of urban politics. *Journal of Urban Affairs*, 20.3, 249–60.
- Wollmann, H. (2004) Urban leadership in German local politics: the rise, role and performance of the directly elected mayor”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28.1, 183–200



---

### III. Institucionalidad pública desconcentrada y gobernanza territorial en Chile: desafíos para un desarrollo territorial equitativo

*M. Ignacia Fernández G.<sup>1</sup>*

**E**l trabajo que se presenta a continuación busca discutir el aporte de los gobiernos subnacionales en Chile a los procesos de gobernanza y desarrollo territorial, desde una mirada que promueve la necesidad de profundizar la descentralización no sólo por el impacto de las cuestiones administrativas y financieras a la modernización del Estado, sino más fundamentalmente por su potencial para el desarrollo y la democratización. Desde esta perspectiva, se comienza por presentar la División Político Administrativa del país y se describen las coordenadas generales del proceso de descentralización chileno durante los últimos años, con énfasis en la incorporación de nuevas temáticas de diagnóstico, análisis y formulación de políticas relativas a la necesidad de conformación de una masa crítica regional. La segunda sección profundiza en el análisis concreto de experiencias de desarrollo territorial y su contribución a la gobernanza pública, tanto desde el punto de vista de los esfuerzos que ha realizado la institucionalidad pública en esta dirección como desde la iniciativa de los actores locales por articularse con redes institucionales a nivel regional y

---

1 Doctora en Sociología, Magíster en Ciencia Política y Especialista en políticas públicas, política social, descentralización y ciudadanía, tanto desde sus desarrollos conceptuales como en materias de diseño, evaluación y gestión pública. Fue Jefa de División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo (SUBDERE). Actualmente se desempeña como investigadora del Programa de Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos y como docente universitaria a nivel de postgrado en políticas públicas en la Universidad de Chile.

nacional. El trabajo termina relevando algunos temas de debate, a partir de la constatación de las dificultades que enfrentan los esfuerzos institucionalizados por innovar con enfoques territoriales que desafían la lógica tradicional de gestión pública regionalizada.

En Chile, tanto los procesos de concertación de actores como el desarrollo de enfoques conceptuales para el diseño de políticas públicas con criterios de gobernanza y desarrollo territorial, son incipientes y se encuentran con la dificultad adicional de toparse con una estructura de toma de decisiones y asignación de recursos de carácter más bien centralizada. Veremos, sin embargo, que aunque con resistencias y demoras, han comenzado a darse pasos sostenidos en dirección a ampliar estos espacios, sea por la vía de la descentralización formal o sea por la vía de construcción de acuerdos de cooperación y articulación entre actores públicos y privados, dentro de los márgenes que impone la institucionalidad existente.

Para efectos de los análisis que se realizan a continuación entenderemos por gobernanza una especial forma de relación entre gobernantes y gobernados, que se sustenta en la participación, contribuyendo a la disminución de la brecha entre la oferta pública y la demanda social, al control social y transparencia de la acción pública, dotando de mayor gobernabilidad y democracia a la acción del Estado y su gobierno. Se trata, en consecuencia, de un estilo de gobierno que asume que el desarrollo es resultado de la acción de distintos actores que intervienen e interactúan en la arena económica, social y política, bajo el supuesto que los procesos de desarrollo requieren de una inteligencia concertada, basada en una cierta coherencia de análisis, objetivos y visiones de los actores que intervienen sobre factores que condicionan, ya sea limitando o generando oportunidades nuevas para este tipo de procesos.

Como señala Fernández (2009) la articulación de actores para la gobernanza no sólo requiere de este tipo de coherencia, sino de su traducción en acciones concertadas de distintos alcances que afectan los procesos de planificación y gestión. La articulación puede ser horizontal y/o vertical y dar curso a diversos arreglos institucionales, de carácter más unilaterales (intra-estatales) o más democráticos y multilaterales, abiertos e inclusivos de la sociedad civil, de instituciones productivas o de mercado. En estos últimos el rol del Estado es clave para aportar una cierta direccionalidad en función de intereses públicos y de resguardo del bien común, velando por la inclusión de los intereses de las mayorías con menos poder.

Entendida desde esta perspectiva amplia, la gobernanza propone entonces, un vínculo con el fortalecimiento de la democracia y los procesos de descentralización, en la medida en que releva la potencialidad de

---

los espacios colectivos de deliberación entre la institucionalidad pública y los habitantes de un territorio, para que éstos influyan sobre las políticas e instrumentos públicos que diseñan las instituciones centrales, generando adaptaciones pertinentes a los entornos territoriales, situando en la agenda político-administrativa problemas y soluciones que no son dimensionados por el centro que toma decisiones.

La Unión Europea (2001) destaca cinco principios que constituyen la base de una buena gobernanza, estos son: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. A partir de estos principios, De la Maza (2009) nos propone comprender la gobernanza como: a) la ampliación y pluralización de los actores de lo público, a causa de las transformaciones sociales e institucionales, incluyendo el Estado y “lo público no estatal” (Cunill, 1997); b) el conjunto de procesos y arreglos institucionales conducentes a la coordinación de dichos actores; c) la construcción de metas comunes, definidas colectivamente, no predeterminadas por uno de los actores o participantes de manera exclusiva; y d) un tipo de respuesta efectiva y coherente a la complejidad del entorno.

### **Antecedentes: división político-administrativa y características del proceso de descentralización chileno**

De acuerdo con la Constitución Política de la República “el Estado de Chile es unitario (...) Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley” (Artículo 3, Reforma Constitucional 1991).

El país se divide en quince unidades territoriales llamadas regiones, a cargo de un Intendente, las que a su vez se dividen en 52 provincias, a cargo de un Gobernador, y éstas en Comunas, cuya administración recae en una Municipalidad, encabezada por un Alcalde y un Concejo Municipal. En la actualidad en el país existen 345 municipios.

La región se constituye como una unidad territorial con características geográficas e intereses económico-sociales y culturales relativamente semejantes. En la región se superponen dos líneas de gobierno y administración, ambas a cargo de un Intendente Regional nombrado por el Presidente de la República y, por lo tanto, de su exclusiva confianza:

- En materia de Gobierno Interior, el Intendente ejerce como el agente natural e inmediato del Presidente y le corresponde ve-

lar por cuestiones de orden público, seguridad, extranjería, entre otras, en conformidad con las orientaciones e instrucciones que le son impartidas directamente o a través del Ministerio del Interior. El Intendente debe coordinar también la labor de las Secretarías Regionales Ministeriales, representantes de los ministerios en la región.

- En materia de Gobierno Regional la administración superior de cada región corresponde al Gobierno Regional (compuesto por el Intendente como órgano ejecutivo y por el Consejo Regional), orientado al desarrollo social, cultural y económico de ella. Para el ejercicio de sus funciones, los gobiernos regionales cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y atribuciones privativas. El Consejo Regional presidido por el Intendente, está dotado con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Éste representa el medio a través del cual la comunidad participa en la búsqueda del desarrollo de la región.

La unidad territorial en que se divide la región es la provincia, que se caracteriza por presentar un destino productivo característico y predominante. El gobierno y administración superior de la provincia reside en el Gobernador, subordinado del Intendente y de exclusiva confianza del Presidente de la República. Le corresponden funciones de gobierno interior, así como la supervigilancia de los servicios públicos existentes para la administración de la provincia.

Finalmente, la unidad territorial en que se divide la provincia para efectos de su administración local es la comuna, cuya administración reside en la Municipalidad constituida por el Alcalde y el Concejo, ambos elegidos por votación popular. Definidas como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas, la municipalidad representa la instancia más cercana de encuentro entre la ciudadanía y sus autoridades. En cada comuna existe además un Consejo Económico y Social Comunal compuesto por representantes de la comunidad local organizada. Es un órgano de consulta de la municipalidad cuyo fin es asegurar la participación de las organizaciones comunitarias en el devenir de la comuna.

## Avances en materia de descentralización

En Chile las competencias se concentran mayoritariamente en el nivel central de la administración pública y su ejercicio se realiza mediante órganos desconcentrados en el territorio. Dichas competencias se encuentran distribuidas de acuerdo a un modelo de distribución por materias específicas, predominantemente sectoriales, como fomento productivo e infraestructura, entre otras.

Los esfuerzos recientes de profundización de la descentralización han estado puestos en avanzar progresivamente en la modificación de dicho modelo de distribución competencial, a través de un cambio en la institucionalidad pública regional. El diseño propuesto busca re-dibujar las relaciones que en la actualidad típicamente se dan entre las instituciones del gobierno central y los gobiernos regionales y, establece para las regiones una estructura más acorde a sus desafíos, definiendo las competencias necesarias para asegurar su cumplimiento. Como resultado de este proceso se espera contar con un nuevo modelo institucional regional, caracterizado por dos diferencias sustantivas respecto del modelo regional actual: (i) la democratización del órgano representativo –el Consejo Regional– a través de la elección directa de los consejeros regionales; (ii) la ejecución de nuevas funciones y atribuciones de parte del Gobierno Regional, a través de un proceso de transferencia de competencias que busca dotar a los gobiernos regionales de las herramientas necesarias para la adecuada conducción del territorio.

Una buena apelación conceptual para explicar el sentido de la reforma emprendida es la de “gobierno en red”, entendida como una “condensación del gobierno relacional y territorial” asociada a las redes verticales y horizontales de gobierno (SUBDERE, 2009). Como señala Fernández (2009) esta noción apunta a nuevas formas de interrelaciones gubernamentales, que buscan contribuir a un mejor equilibrio de poder y responsabilidades entre los distintos niveles, así como a la generación de procesos de negociación sobre la planificación, presupuestación y control de la gestión pública. De lo que se trata es, en consecuencia, de incrementar la influencia del territorio sobre el nivel central por un incremento de los márgenes de acción sobre los recursos, capacidad de decisión y competencias de los niveles subnacionales. No sólo se incorpora el Gobierno Regional al proceso sino que, en la medida en que éste planifica y decide coordinadamente con otros actores, se incorpora un amplio conjunto de demandas y sensibilidades a la decisión.

---

Por otra parte, en lo que refiere al traspaso y ejercicio de competencias a nivel local, la preocupación es de naturaleza distinta. No se trata de transferir nuevas atribuciones, sino de cautelar mejor las posibilidades de ejercicio real de las competencias municipales y delimitar más adecuadamente los ámbitos de competencias compartidas con otras instituciones públicas. Entre las funciones que ejecutan las municipalidades destacan las siguientes:

- El 80% de las personas accede al Estado por esta institución para cuestiones diversas, los más pobres para solicitar ayuda social y los más ricos para exigir solución a problemas de convivencia, pago de servicios, etc.
- El 47% de los niños y niñas asiste a un establecimiento de educación municipal. En 78 comunas el municipio es la única oferta educativa.
- El 70% de los chilenos se atiende en consultorios de atención primaria de salud municipales.
- La extracción de la basura y la iluminación de las calles beneficia al 100% de los que viven y trabajan en cada comuna.
- Se les ha asignado importantes responsabilidades y están integrados a las exigencias para todo el aparato del Estado (Sistema de Compras y Contrataciones Públicas, Registro Entidades Colaboradoras, Ley Procedimientos Administrativos, etc.).
- Constituyen el órgano ejecutor de la oferta pública social (Sistema de Protección Social, programas dirigidos a jóvenes, mujeres, adultos mayores, desempleados, discapacitados, etc.).

La preocupación es, en consecuencia, asegurar una mayor autonomía de los municipios para el ejercicio de sus competencias, reconociendo la heterogeneidad territorial existente en el país y las diferencias en capacidad de gestión existentes. La diversidad municipal se expresa en la implementación de una diversidad de prácticas y modos de prestación de servicios para dar respuesta a la demanda ciudadana. Esta demanda es variable, tanto en su volumen como en las preferencias y necesidades de los usuarios y usuarias respecto de uno u otro servicio, y está directamente relacionada a las características endógenas de los respectivos territorios comunales, identidad cultural, nivel socioeconómico, pobreza, expansión territorial, ruralidad, recursos naturales, etc. El desafío radica en reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de las municipalidades en base a la integración y la diferenciación de las diversas realidades y con la flexibilidad necesaria para adaptarse rápidamente al contexto que ha ido convirtiendo al municipio

---

en garante de la prestación de los servicios públicos esenciales de carácter local.

Junto con lo anterior, los énfasis recientes en materia de administración local han estado puestos en cuestiones financieras, de modo tal de subsanar progresivamente las dificultades estructurales de financiamiento que enfrentan los municipios<sup>2</sup>.

Complementando los esfuerzos descritos, tendientes a la profundización del proceso de descentralización, el Gobierno de la Presidenta Bachelet ha ido incorporando nuevos ámbitos de análisis que escapan de la tradicional mirada centrada en cuestiones administrativas y financieras. En este sentido, una línea de trabajo de creciente relevancia es la que apunta al fortalecimiento de la masa crítica regional, entendida como aquella que manifiesta o posee potencialmente la capacidad de vincularse entre sí de modo proactivo y de modificar sus relaciones con actores externos, de modo de incidir en las orientaciones y el desarrollo del proceso descentralizador. Esto es, actores que puedan desempeñarse con márgenes de autonomía y, sobre todo, construir y defender una agenda propia en el nivel regional (SUBDERE, 2008).

La preocupación por el fortalecimiento de la masa crítica regional tiene tres aristas complementarias. Por una parte, se trabaja en diagnosticar y reforzar las identidades regionales, desde la perspectiva de su contribución a la formulación de proyectos de desarrollo colectivos compartidos y sentidos por los habitantes de los territorios. En segundo lugar, interesa poner en marcha una estrategia para apoyar la formación y retención de recursos humanos capacitados en regiones, en el entendido que el capital humano es un factor clave para los procesos de desarrollo endógeno. Finalmente, existe una preocupación creciente por indagar en los mecanismos de articulación de actores para el desarrollo existentes a nivel regional y local, de modo tal de contribuir a su potenciación.<sup>3</sup>

---

2 PP Para enfrentar múltiples requerimientos, los municipios chilenos administran recursos financieros que constituyen aproximadamente un 2,8% del Producto Interno Bruto y un 13% de los gastos con respecto al gasto del gobierno general. Esta realidad es aún muy distante de los países de la OECD, en los que el gasto promedio del ámbito local constituye un 14,8% de su PIB y de los países de América Latina, donde el promedio es de 6,4% del PIB. No obstante, si se observa la realidad chilena desde el punto de vista de nuestro menor peso relativo del gobierno sobre el PIB, la participación relativa de las municipalidades en el gobierno se encuentra en niveles intermedios de descentralización del gasto público local como porcentaje del gasto total, con niveles similares a países como Uruguay y lejanos a los de mayores niveles de descentralización como Argentina, Brasil o México.

3 En esta tercera línea de trabajo destacan los trabajos de Gonzalo de la Maza, Director del Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos, que avanzan en el reconocimiento y análisis de las dinámicas y procesos de articulación de los actores regionales para la descentralización, analizando las condiciones institucionales y políticas y su relación con las visiones, capacidades y

A estas propuestas subyace la necesidad de rescatar las particularidades y especificidades locales, en el entendido de que las distintas regiones del país tienen vocaciones, identidades y dinámicas propias de articulación, cuyas demandas y necesidades no se satisfacen adecuadamente con un modelo de administración estándar y homogéneo. El recuadro que se presenta a continuación destaca un conjunto de avances en la materia que cabe tener en consideración.

### **CUADRO N°3.1. Proyectos e iniciativas tendientes al fortalecimiento de la masa crítica regional implementadas en Chile 2006-2009**

Programa de Fortalecimiento de la Identidad y Cultura (SUBDERE), trabajando en conjunto con los gobiernos regionales, desarrolla estudios de diagnóstico de la(s) identidad(es) regional(es); y apoyan el fortalecimiento de las identidades y culturas regionales con el fin de contribuir al desarrollo endógeno y a que los gobiernos subnacionales ejerzan con liderazgo y competencias el desarrollo de sus territorios.

Estudios para la generación de conocimiento de la situación actual de los Centros de Estudios Regionales (SUBDERE-Red Detealc, 2009). Dan cuenta de las capacidades regionales de análisis socio- económico territorial y de apoyo a la toma de decisiones pública y privada, para propósitos de planificación y fomento productivo territorial. En este marco se están desarrollando cuatro experiencias de cooperación y articulación entre gobiernos regionales y centros académicos locales y diseñando un programa específico de apoyo a la creación y fortalecimiento de los centros de estudios regionales en Chile.

Política de fortalecimiento de capital humano avanzado (Ministerio de Educación), ha generado ciertos incentivos para potenciar la participación de postulantes a los concursos de becas de perfeccionamiento y de postgrado provenientes desde las regiones del país distintas de la Metropolitana. Con la expectativa de lograr mejorar los niveles de capital humano avanzado presentes en las regiones, se generaron los incentivos para que las personas que vuelvan al país una vez concluido el proceso de formación, si trabajan en alguna región distinta de la Metropolitana, tengan un compromiso de permanencia en el país por un tiempo menor.

La Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) ha generado una política de fortalecimiento regional que contempla la creación de Centros Regionales de Investigación, que si bien exhibe resultados incipientes, es un proceso en curso que avanza en la lógica de fortalecimiento de la masa crítica regional.

Creación del Consejo de Innovación, que plantea una estrategia nacional de innovación para la competitividad en torno a tres pilares transversales: capital humano, ciencia comprometida con el desarrollo nacional social y productivo, e innovación empresarial.

---

dinámicas de los distintos actores para concertarse entre si y con otros a fin de cooperar en función de la descentralización y el desarrollo regional.

---



Creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en todas las regiones del país, que buscan integrar a los distintos agentes públicos nacionales de desarrollo (Gobierno Regional, CORFO, SERCOTEC, INDAP, ProChile) con los agentes privados de la región. Dichas agencias se encuentran trabajando en la construcción de agendas “desde abajo”, que involucran a los distintos actores del desarrollo, con énfasis en el fortalecimiento de la micro y mediana empresa; asistencia técnica y financiamiento para potenciar el desarrollo económico en las regiones.

Existe un convencimiento creciente en un número cada vez mayor de actores públicos, académicos y de la sociedad civil, de que la senda que conjuga los esfuerzos políticos-institucionales a nivel nacional (descentralización), con aquellos tendientes a generar capacidades “intangibles” de desarrollo endógeno a partir de la constatación de la heterogeneidad y la diferencia (fortalecimiento de la masa crítica), representa el camino correcto.

En efecto, la evidencia que entregan los países que han realizado avances más sustantivos en materia de descentralización indica que estos procesos tienen lugar por la demanda de una ciudadanía activa, que reclama espacios crecientes de autonomía y que opera de manera más o menos articulada en función de un proyecto de desarrollo regional compartido.

No obstante, como ya se señaló en la introducción de este trabajo, en Chile las reformas institucionales han avanzado más lento que los cambios de enfoque y que los incipientes procesos de concertación que tienen lugar en el territorio. De esta situación resulta una estructura institucional que pone trabas y restricciones al surgimiento de procesos de desarrollo endógeno.

Lo complejo de esta situación es que, como hace ver la OECD en su reciente Informe de Desarrollo Territorial sobre Chile (2009), en la medida en que impiden el surgimiento de espacios crecientes de gobernanza subnacional, los escasos avances en materia de descentralización institucional terminan atentando también contra las posibilidades de un desarrollo equitativo de las distintas regiones del país.

En su fase diagnóstica, el mencionado informe afirma que a nivel nacional el país presenta estabilidad macro económica y fiscal, que la tendencia del PIB per cápita desde los años '80 en adelante es creciente y que tenemos una institucionalidad fortalecida. A nivel regional, la situación es diferente a pesar de tener el mismo escenario macroeconómico. Algunas regiones crecen y aumentan su PIB per cápita y otras se mantienen estancadas o disminuyen. Esto significa que algunas regiones no han alcanzado su potencial de crecimiento o no han hecho frente a sus desafíos.

Complementariamente, la OECD entrega un conjunto de argumentos sólidos y fundados respecto de la importancia de avanzar hacia un esquema

de gobierno más descentralizado, de cara al desarrollo del país. Si bien es claro en describir los principales avances que Chile ha tenido en materias de desarrollo, plantea la necesidad de profundizar la reflexión sobre el aumento de la autonomía decisional de los niveles subnacionales y las dificultades de coordinación, así como de abrir un espacio de debate frente a la descentralización fiscal.

Aun cuando constata que Chile incluye cada vez más en su agenda una perspectiva regional y que el gobierno parece haber establecido la descentralización como una prioridad, *“existen enfoques institucionales para un enfoque territorial: la inversión en las regiones sigue una lógica sectorial”*. Ahora bien, *“un enfoque territorial del desarrollo requiere el fortalecimiento del rol de los gobiernos regionales en la definición de las agendas regionales”* (o políticas de desarrollo regional), así como *“el fortalecimiento de los acuerdos de gobernanza entre los distintos niveles de gobierno”* (OECD, 2009; ps. 32 a 36).

Entre las recomendaciones que la OECD hace para avanzar en materia de descentralización, se destacan especialmente la necesidad de generar mecanismos de coordinación específicos para enfrentar los problemas propios de las áreas metropolitanas al nivel de gobierno adecuado. Respecto de las medidas para incrementar la participación, el informe destaca la experiencia del Programa Innovación y Ciudadanía, iniciativa que actualmente está siendo replicada a través de Territorio Chile, y que recoge experiencias locales de desarrollo territorial contadas por sus protagonistas.

### **Estrategias de gobernanza local. Esfuerzos institucionales e iniciativa de base**

A continuación revisaremos qué nos enseñan las experiencias concretas de articulación para el desarrollo territorial respecto de los procesos de gobernanza subnacional en Chile.

### **Esfuerzos institucionales por potenciar la articulación territorial**

Durante la última década diversas instituciones públicas han comenzado a incorporar la lógica territorial en sus iniciativas, desde una perspectiva que busca poner al territorio como eje de referencia de las intervenciones en lugar de la tradicional mirada centrada en la oferta sectorial. Se trata de que los distintos servicios públicos se ordenen en función de las necesidades y demandas territoriales y no al revés. Revisaremos, en concreto,

la contribución de dos programas a la incorporación de este enfoque, uno regional y uno nacional: el Programa de Gestión Territorial Participativa, que desarrolla el Gobierno Regional del Bío Bío desde el año 2002 y el Programa Chile Emprende, que desde el 2005 implementa el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) del Ministerio de Economía.

### **Gestión Territorial Participativa: las dificultades de la articulación fuera de los parámetros institucionales estándares**

El Programa de Gestión Territorial (PDT) de la Región del Bio Bio surge como el soporte técnico para instalar un nuevo Modelo de Gestión que apoye la coordinación más coherente, según las vocaciones y ejes de desarrollo propios de cada territorio. El Modelo de Gestión es, en consecuencia, un intento de coordinar una herramienta de participación público privada de nivel territorial, que busca constituirse como una ayuda para la toma de decisiones regionales.

Para la puesta en marcha del Modelo se conforman 9 territorios de planificación que no necesariamente se corresponden con los límites administrativos de la región (provincias). El Gobierno Regional financia la implementación operativa contratando equipos técnicos de soporte del modelo. En cada provincia se define una estructura política que lidera el proceso denominado Directorio Provincial, que dirige el Gobernador respectivo y del que forman parte los Consejeros Regionales de cada provincia, la Secretaría Regional Ministerial de Planificación, las Asociaciones de Municipios, el Gobierno Regional y los respectivos Coordinadores Territoriales.

En cada territorio se conforma una Unidad de Gestión Territorial (UGT), que se encarga de la elaboración de un plan de desarrollo territorial, reflejo de las necesidades de cada territorio, que contiene las acciones mínimas requeridas para poder desarrollar a cada territorio según la visión de los diferentes actores. Una vez validado por el Directorio Regional y Provincial del PDT, el plan es entregado a cada servicio público a objeto de ser un referente válido con base participativa en la toma de decisiones u orientaciones de las inversiones públicas y privadas de cada territorio. Una vez operativo el Plan, la UGT se encarga de realizar acciones para la gestión y evaluación de las iniciativas de inversión y gestión territoriales incluidas en el mismo.

El PDT fue una iniciativa pionera en materia de gestión territorial participativa, cuyo modelo ha intentado ser replicado en otras regiones del país. Sin embargo, hay un conjunto de dificultades intrínsecas a la puesta en marcha de un modelo que desafía la estructura institucional estándar que vale la pena tener en cuenta.

---

En primer lugar, el Programa ha debido lidiar con la permanente oposición del Consejo Regional, órgano representativo del Gobierno Regional encargado de decidir la asignación de los recursos de inversión de decisión regional. En un contexto en que los consejeros regionales son indirectamente electos con base provincial, una iniciativa de esta naturaleza atenta contra los criterios tradicionales de distribución de recursos con criterios de equilibrio provincial. Adicionalmente, el proceso participativo asociado al levantamiento de proyectos de inversión que emana del mecanismo utilizado para la elaboración de los planes de desarrollo territorial también amenaza la figura de representación de los consejeros, quienes esgrimen que son ellos los encargados de decidir la asignación de los recursos, y que para eso fueron (indirectamente) electos por la ciudadanía.

Otra complejidad evidente es la relativa a la capacidad institucional del Gobierno Regional para articular la oferta pública sectorial en función del cumplimiento de los compromisos establecidos en los planes. En el modelo institucional chileno los ministerios y servicios públicos en regiones dependen administrativamente de su Ministro y/o Jefe de Servicio a nivel central. Aunque se espera que se vinculen y coordinen con el Intendente, lo cierto es que el éxito de esta articulación está muy mediada por las personas y, muy fundamentalmente, por el liderazgo del Intendente. En consecuencia, un modelo de gestión territorial sólo podrá desplegarse si es que el Intendente tiene la fuerza suficiente para romper la lógica sectorial de gestión que prima en las regiones. Ese fue el caso del PDT en su primera etapa –bajo la conducción de Jaime Tohá– y ha vuelto a serlo en la actualidad, en que Tohá ha sido designado nuevamente como Intendente de la Región del Bio Bio.

Finalmente, cabe considerar las permanentes dificultades de financiamiento que enfrenta una iniciativa de esta naturaleza. El Gobierno Regional no cuenta con recursos para financiar la contratación de profesionales asignados a estas funciones (UGT) ni las actividades asociadas al funcionamiento de las mesas de trabajo público-privadas, porque no se trata de recursos humanos ni actividades tradicionalmente vinculadas a la estructura de un Gobierno Regional. Por lo tanto, para el financiamiento del PDT ha debido recurrirse permanentemente a recursos externos, de apoyo a la innovación, sin que transcurridos ya casi 8 años desde su implementación, haya podido integrarse como parte de la gestión regular del Gobierno Regional.

Estas dificultades dan cuenta de la complejidad de desafiar las lógicas político institucionales tradicionales que acompañan la estructura de gobierno desconcentrada.

### **Chile Emprende: articulación estatal para el desarrollo productivo**

Chile Emprende surge con el objetivo de promover a las micro y pequeñas empresas en territorio específicos, a través de alianzas público privadas, que contribuyan a mejorar las condiciones de trabajo y salarios de los trabajadores de las MIPYMES y desarrollar la economía y competitividad de las regiones chilenas a través de mejores ventas, diversificación económica y consolidación de esas empresas.

Actualmente participan con Chile Emprende 39 territorios distribuidos en todas las regiones del país, que reúnen 176 comunas donde habita más de un tercio de la población (alrededor de 6 millones de personas). Los territorios están conformados por agrupaciones de comunas que tienen una relativa coherencia geográfica, social, cultural y productiva, bajo el supuesto de que la identidad territorial es un factor clave de competitividad en un mundo globalizado, que permite abordar con mayor éxito los mercados nacionales e internacionales.

En cada territorio Chile Emprende existen consejos público-privados que agrupan a representantes de las distintas actividades empresariales y a los principales actores públicos de la región: SERCOTEC, la Corporación de Fomento (CORFO) el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), la SUBDERE y el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

Estos actores construyen conjuntamente un plan de desarrollo económico territorial, como un acuerdo compartido sobre el futuro del territorio, con objetivos, acciones concretas a realizarse, compromisos de recursos y criterios de evaluación.

Lo que interesa destacar acá de esta iniciativa es la modalidad de trabajo que propone, independientemente de los resultados obtenidos. En concreto, interesa relevar el ejercicio de poner en común en un territorio los instrumentos de inversión y acción pública de instituciones de diferente afiliación institucional (SERCOTEC y CORFO dependen del Ministerio de Economía, INDAP de Agricultura, FOSIS de Planificación, la SUBDERE de Interior) y con diferentes objetivos estratégicos, pero todos con una marcada presencia en los territorios y vinculados de alguna forma a los temas de fomento productivo local.

La conformación de mesas territoriales que dan lugar al encuentro público-privado representa, en efecto, uno de los principales resultados consignados por las evaluaciones del Programa. Pero éstas también dan cuenta de la falta de experiencia para trabajar mancomunadamente y de las resistencias a hacerlo.

*“Empieza a perfilarse la transformación de la tradicional visión sectorial de las políticas de desarrollo productivo, hacia un enfoque territorial: para los/as actores involucrados es cada vez es más nítida, la necesidad de articulación de las políticas sociales con las de infraestructura y las de promoción económica, para alcanzar la competitividad necesaria que permita generar y aprovechar oportunidades. No obstante, todavía no se ha dado el paso requerido para pasar de las oportunidades gestionadas desde las mesas temáticas hacia un proyecto global más integrado de desarrollo territorial. Si bien son notables los logros en materia de participación, gestión público privada y revalorización del territorio como activo de desarrollo, hoy en día la institucionalidad que los posibilitó, requiere fortalecerse para que el proceso siga avanzando”. (SERCOTEC, OIT, GTZ, 2006; p. 62)*

*“Junto a las problemáticas propias del sector público para gestionar políticas de concertación real, se agrega la visión más bien subsidiaria o asistencialista del sector privado acerca del Estado. El desarrollo de una masa crítica de influencia en el territorio es un proceso lento y con contradicciones, por lo cual es necesario que el Programa refuerce los procesos asociados a la acción de la institucionalidad pública y la asociativa territorial”. (Programa Chile Emprende, 2005, p.22)*

Las evaluaciones indican también que el principal ausente es el municipio y que en buena parte de los territorios se constata un escaso compromiso de los alcaldes con el Programa.

### **“Territorio Chile”- Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios**

Como parte de los esfuerzos descritos por abordar los temas intangibles o no institucionales de la descentralización –a los que algunos apelan como una segunda generación de reformas descentralizadoras en el país-, la Corporación Innovación y Ciudadanía (CIC) en alianza con la SUBDERE y la GTZ (Cooperación Alemana), desarrolla desde el año 2007 un Sistema de Aprendizaje de Buenas Prácticas en Desarrollo Territorial ([HTUwww.territoriochile.clUTH](http://HTUwww.territoriochile.clUTH)).

Este un instrumento de identificación, evaluación, estudio, reconocimiento y difusión de buenas prácticas en el que participan organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil., que busca relevar los esfuerzos

emanados de la consolidación de iniciativas asociadas a la implementación de programas como los descritos<sup>4</sup>, así como de dar a conocer otros esfuerzos, que, aunque con menos soporte institucional, puedan estar dando cuenta del surgimiento de dinámicas de desarrollo territorial más o menos autónomas.

El Sistema ha realizado con éxito dos convocatorias a iniciativas innovadoras de gestión de los territorios, logrando reunir alrededor de 500 iniciativas, de las cuales cerca de 200 pueden ser consideradas relevantes y con logros significativos en gestión de resultados en desarrollo territorial.

- 4 Un número considerable de experiencias presentadas a los concursos realizados por Territorio Chile se vinculan directamente con estos programas: UPrograma de Desarrollo Territorial de Bio Bio U1. Escuela de la Sociedad Civil de Territorios de Planificación en Bio Bio, Centro de Educación y Tecnología; 2. Plan de inversiones desarrollo productivo Territorio Valle del Itata Provincia de Ñuble, Asociación de Municipios Valle del Itata; 3. TICs como herramienta de apoyo a la Gestión Territorial, Gobierno regional del Bio Bio; 4. Mesa Publico-Privada de Turismo; Territorio Bio Bio Cordillera, Asociación de Municipios Cordilleranos; 5. Centro Interactivo de Ciencias, Artes y Tecnologías – CICAT, Unidad de Gestión Territorial Reconversión - Gobierno Regional del Bio Bio; 6. Elaboración Plan Territorio Arauco, Unidad de Gestión Territorial; 7. Protocolo de Acuerdo para el Mejoramiento de la Educación, Territorio Laja Diguillín 2006 – 2009, Asociación de Municipios Laja Diguillín; 8. AMDEL, Desarrollo desde las bases, Asociación de Municipalidades para el desarrollo económico local, AMDEL; 9. Planificando Inversión de los Territorios: ARI Bio Bio, Gobierno Regional del Bio Bio; 10. Modelo de Gestión Territorial en la Región del Bio Bio, Gobierno Regional del Bio Bio. UChile *Emprende*: U11. Consejo Público y Privado del Lago Llanquihue, Municipalidad de Frutillar; 12. Conversaciones desde lo Local para el Desarrollo del Plan Operativo 2008, Consejo Mesa Publico Privada Territorio *Emprende* Cuenca del Palena Queulat; 12. Unidad de Gestión y Marketing Local, Chile *Emprende*; 13. Desarrollo Capital Social, Magallanes *Emprende*; 14. Desarrollo Territorial desde la Experiencia del Valle Araucanía, Territorio Valle Araucanía Chile *Emprende*; 14. Encadenamientos de MYPES del territorio de Alto Hospicio con la Industria Minera, Programa Chile *Emprende*; 15. Negocios Asociativos de la Mesa de Artesanía del Valle Araucanía, Territorio Valle Araucanía; 16. Rueda de negocios y Expo-papa 2008, Consejo Publico Privado Araucanía Costera y SERCOTEC; 17. Nahuelbuta: de Cluster a Territorio, SERCOTEC; 18. Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT) Servicios Regionales del Ministerio de Agricultura, Región de Valparaíso; 19. Oficina de atracción de congresos y convenciones - Bio Bio Convention Bureau, Programa Chile *Emprende*; 20. Reconversión productiva de comerciantes ambulantes de la comuna de Caldera, Consejo Publico Privado del Territorio Copiapó *Emprende*; 21. Taller Participativo de Ordenamiento Territorial Turístico, Municipalidad de Molina; 22. Proyecto de asociatividad gastronómica ruta borde mar, SERCOTEC; 25. Sellos de Calidad para Productores Artesanales Valle del Itata provincia de Nuble VIII region, Asociación de Municipios Valles del Itata; 23. Territorios de planificación en la region de Tarapacá, Gobierno Regional de Tarapacá; 24. Incuba Bio Bio: incubando empresas y alianzas publico-privadas para el desarrollo economico, Municipalidad de Los Ángeles; 25. Modelo de Gestión Territorial en la elaboración del Presupuesto Publico de la Region de Aysén, Gobierno Regional de Aysén; 26. Escuela ILU: Construyendo un modelo de autogestión para el desarrollo economico y cultural de los artesanos de Caldera., Chile *Emprende*; 27. Buenas Practicas en la Innovacion de Técnicas Ancestrales en la Producción de Cerámica, Chile *Emprende* Territorio Copiapó; 28. Mesa Publico - Privada de Pesca Artesanal del Bordo Costero de la Provincia del Huayco, Chile *Emprende*; 29. Mesa Comunal de Turismo de Tomé, Corporación de Turismo de Tome y la Municipalidad de Tomé. U*Ambos programas*: U30. Cigestur: Un Resultado de la Transición Publico-Publico a Publico -Privado en el territorio Valle del Itata Nuble, Asociación de Municipalidades Valle del Itata.



Hasta la fecha, han sido estudiadas 120 iniciativas en cuatro campos de acción subnacional -servicios sociales, institucional, ordenamiento territorial y desarrollo económico local- y dos transversales -capacidades de articulación y participación ciudadana- según se observa en el Cuadro a continuación.

**Cuadro N°3.2. Experiencias de Desarrollo de los Territorios presentadas al Primer Concurso de Buenas Prácticas, según Área Temática y Tipo de Actor**

Área Temática	Tipo de actor que presenta la experiencia		TOTAL
	Sector Público	Sociedad Civil	
Desarrollo Social	16	18	34
Desarrollo Económico Local	24	14	38
Ordenamiento territorial y medioambiente	12	8	20
Político – Institucional	20	8	28
TOTAL	72	48	120

Territorio Chile parte de la convicción de que el reconocimiento de buenas prácticas con un enfoque territorial que permitan generar información y conocimientos, es fundamental para posibilitar la readecuación de las áreas funcionales al desarrollo territorial y potenciar la incorporación de los actores públicos subnacionales en los procesos de diseño y formulación de políticas y programas, como también, contar con los insumos que favorezcan el perfeccionamiento y modernización de sistemas de evaluación de resultados e impactos territoriales de las políticas y programas que se implementan, tanto desde el nivel nacional como subnacional.

Las buenas prácticas para el desarrollo de los territorios se definen como *“un conjunto de acciones, procesos, estrategias e interrelaciones cuya experiencia y resultados destacan por sobre otras, en virtud del conocimiento explícito e implícito de los agentes que intervienen en ella, sus enfoques y sus prácticas de cambio e innovación.”* (SUBDERE, 2009, p.7).

Una buena práctica conlleva un cambio en los procesos que se llevan a cabo en el territorio. Se trata de prácticas que fortalecen las competencias a distintos niveles de gobierno, promoviendo los liderazgos locales y descentralizando las acciones de desarrollo. En términos más generales, se trata de iniciativas que i) se definen en el territorio y no son impuestas desde el nivel central, ii) buscan aprovechar su potencial para mejorar su competitividad y optimizar el conjunto de recursos sociales y culturales existentes, iii) articu-



lan a diferentes actores, que expresan democráticamente sus intereses y iv) obtienen resultados concretos y positivos atribuibles a una acumulación de acciones y procedimientos preconcebidos.

### **¿De qué tipo de experiencias hablamos? Caracterización de las experiencias**

Para hacernos una idea del tipo de experiencias a hacemos referencia, el recuadro que se presenta a continuación indica el nombre, institución que presenta la iniciativa y región de origen de las 20 experiencias ganadoras de los dos concursos que ha llevado adelante Territorio Chile hasta la fecha.<sup>5</sup>

---

5 El análisis que se realiza a continuación se basa en los resultados de los estudios elaborados por profesionales de la SUBDERE y de la Corporación Innovación y Ciudadanía a partir de la revisión de las experiencias sistematizadas en el primer concurso (120). La principal referencia la constituye "Claves y límites de la articulación de actores: análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial", elaborado por Margarita Fernández, investigadora del Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Corporación para la Innovación en Ciudadanía (CIC) – Universidad de Los Lagos, en julio de 2009. Ver otras referencias utilizadas al final de este trabajo en bibliografía.

**Cuadro N°3.3. Experiencias premiadas en 1° y 2° lugar en los Concursos de Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorio- Territorio Chile 2008 - 2009**

Primer Concurso. Agosto 2008- Abril de 2009	
1.	“Juntos Construyendo una Vida Mejor”. Taller de Acción Comunitaria (TAC); Región de Valparaíso.
2.	“Encadenamiento productivo Sector Pesquero Artesanal de la Comuna de Puerto Montt”. I. Municipalidad de Puerto Montt; Región de Los Lagos.
3.	“Programa de Extensión Extra Muros”. Teatro Regional del Maule, Región del Maule
4.	“Renovación Pío Nono, una Experiencia de Gestión Territorial de la Comunidad para la Comunidad”. Ciudad Viva; Región Metropolitana.
5.	“AMDEL, Desarrollo desde las Bases”. Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local; Región de la Bio Bio.
6.	“Red Intercomunal de Desarrollo Económico Local de Chiloé: Una Plataforma para el Desarrollo de la Provincia”. Asociación Provincial de Municipios de Chiloé; Región de Los Lagos.
7.	“Integración de Políticas Públicas”. I. Municipalidad de El Bosque, Región Metropolitana.
8.	“Red de Centros Comunitarios de Desarrollo Integral”. I. Municipalidad de Los Lagos, Región de Los Ríos.
9.	“Consejo Regional Campesino”. Consejo Regional Campesino; Región de Coquimbo.
10.	“Conservación de la Biodiversidad y Gestión Sustentable de la Cuenca del Salar del Huasco”. Centro de Estudios para el Desarrollo (CED); Región de Tarapacá.
Segundo Concurso. Mayo - Noviembre de 2009	
1.	“Ecoturismo Mapuche Parque Nacional Nahuelbuta”, Corporación Nahuelbuta, Región del Bío Bío
2.	“Programa Fomento Pesca Artesanal: Descentralizando el desarrollo de la Pesca Artesanal de Atacama”. Gobierno Regional de Atacama - Sernapesca - Fondo Fomento Pesca Artesanal. Región de Atacama
3.	“Centro de Formación Técnica Lota Arauco”, Universidad de Concepción, Región del Bío Bío
4.	“Programa intersectorial de protección social para pescadores artesanales y sus familias de caleta la barra comuna de Toltn”, Unidad de Salud Ocupacional, Depto. de Salud Publica, Seremi de Salud de la Araucanía, Región de la Araucanía
5.	“Articulación de Políticas Locales de Juventud”, Municipalidad de Maipú, Región Metropolitana
6.	“Barrio Yungay, Barrio Bicentenario”, Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay, Región Metropolitana
7.	“Ecobarrio Villa 4 Álamos, Forjando una comuna sustentable”, Centro Cultural, Social y del Medio Ambiente Ceibo, Región Metropolitana
8.	“Implementación de Programas de Mejoramiento de la Competitividad en Clusters Regionales”, Agencia Regional de Desarrollo Productivo, Región de Los Lagos, Los Lagos
9.	“Innovación en Gestión Territorial ,CECOF San José de la Dehesa”, Centro Comunitario de Salud Familiar San José de la Dehesa, Región de Coquimbo
10.	“Mapuche ni Lawentuwun”, Asociación Indígena Newentuleain, Región de la Araucanía

Según se observa, las experiencias son diversas tanto desde el punto de vista de las instituciones involucradas en su implementación como desde las temáticas de desarrollo que abordan. Para efectos del análisis de su contribución a la gobernanza, siguiendo a Fernández (2009) centraremos la atención en cinco cuestiones principales: i) la cantidad de vínculos con otras instituciones públicas y de la sociedad civil que los encargados de cada experiencia dicen haber establecido; ii) el tipo de actores con que preferentemente se establecen estos vínculos según si el encargado de la experiencia es un servicio público, un municipio, el Gobierno Regional o una organización de la sociedad civil; iii) el tipo de roles que desempeñan los distintos actores en la alianza, distinguiendo entre roles principales (participación en la toma de decisiones y financiamiento), roles de apoyo a la implementación (asistencia técnica y capacitación), roles de apoyo logístico y difusión y roles como beneficiarios o destinatario de la experiencia; iv) las capacidades que los encargados de las experiencias dicen haber generado de su participación en alianzas; v) el grado de formalización de los acuerdos de cooperación establecidos<sup>6</sup>.

Respecto de la generación de alianzas para el desarrollo de iniciativas de desarrollo territorial, las buenas prácticas documentadas por Territorio Chile son ilustrativas de una gran cantidad de interrelaciones. Mientras que el 36% de las experiencias presentadas por una institución pública y el 59,5% de las experiencias presentadas por un actor de la sociedad civil dicen haber establecido vinculaciones con un número de instituciones que va entre 6 y 10, poco más del 30% de las instituciones públicas y de la sociedad civil declaran haber establecido relaciones con más de 10 instituciones distintas de la propia (entre 11 y 15). Distinguiendo entre instituciones, quienes parecen más fructíferos en la capacidad para establecer alianzas con otros son las instituciones de la sociedad civil y los municipios, cuestión que se explica por la necesidad que impone el tramado institucional existente en Chile, donde las principales fuentes de financiamiento se encuentran a nivel regional o central, que es también donde se sitúan los espacios principales de toma de decisiones. Ello obliga a las instituciones locales a vincularse con otras para cumplir sus propósitos, tanto para acceder a recursos como para materializar una idea.

6 Al momento de postular al concurso, la institución responsable de la experiencia debe llenar un formulario en línea, contestando un conjunto de preguntas de descripción de la experiencia, actores involucrados en su desarrollo, fuentes de financiamiento y resultados obtenidos. Aquellas experiencias que pasan por un primer filtro (de forma) son objeto de un proceso de profundización, donde sus encargados deben llenar un segundo cuestionario, que contiene preguntas cerradas y espacios abiertos para la reflexión sobre determinados temas. Las experiencias precatalogadas de buenas prácticas pasan a una tercera etapa, donde un consultor externo asiste en terreno a observar lo descrito. La información registrada en estas distintas etapas es la fuente de información para el análisis que sigue.

**Cuadro N°3.4. Territorio Chile. Vínculos interinstitucionales establecidos, según tipo de actor que presenta la experiencia**

Tipo de actor que presenta la experiencia		Rango de vínculos				Total
		0-5	6-10	11-15	16-20	
Sector Público	Ministerios			3	1	4
	Gob. Interior y Regional	2	4	1	0	7
	Servicios Públicos	5	7	4	0	16
	Asociación de Municipios	1	1	3	1	6
	Municipio	11	12	11	1	35
	Escuela – Consultorio		4			4
	Subtotal	19 (26,3%)	26 (36,1%)	22 (30,5%)	3 (4,1%)	72 (100%)
Sociedad Civil	13 (27,3%)	19 (39,5%)	16 (33,3%)	0	48 (100%)	

FUENTE: elaboración propia a partir de Fernández (2009): Claves y límites de la articulación de actores: análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial.

Refuerza el argumento relativo a la necesidad de establecer relaciones con otros de parte de municipios y organizaciones de la sociedad civil, el análisis del tipo de actores con que preferentemente se establecen los vínculos antes cuantificados. Mientras que las instituciones públicas nacionales con presencia en el territorio (Servicios Públicos) y los Gobiernos Regionales tienden a vincularse preferentemente con otras instituciones públicas, los municipios y organizaciones de la sociedad civil diversifican más el tipo de instituciones con quienes establecen relaciones para la puesta en marcha de sus iniciativas. Llama la atención especialmente el caso de la sociedad civil, que se vincula casi del mismo modo con instituciones públicas, con otras instituciones de la sociedad civil y con instituciones de mercado.

En sentido contrario, llama también la atención la escasa cantidad de vinculaciones que establecen los gobiernos regionales con la sociedad civil. En un contexto marcado por los esfuerzos de posicionar al Gobierno Regional como el principal articulador de los procesos de desarrollo regional, con atribuciones y capacidades humanas y financieras para ello, si es que la información que resulta del análisis de estas 120 experiencias corresponde a una situación generalizada, debe constituir por lo menos una señal de alerta el hecho de que la sociedad civil sea un actor prácticamente ausente de las iniciativas de política territorial regionales.

**Cuadro N°3.5. Territorio Chile. Tipo de actores con que preferentemente se establecen vínculos, según tipo de actor que presenta la experiencia**

Tipo de actor que presenta la experiencia	Tipo de actor con que establece vínculos (7)				
	Inst. públicas	Sociedad civil	Mercado	Otras	Total
Servicio público	57,8	14,3	21,8	6,1	100
Municipio	50,5	24,5	21,1	4,0	100
Gobierno Regional	68,8	3,1	18,7	9,4	100
Organización Sociedad Civil	34,7	27,2	31,9	6,2	100

FUENTE: elaboración propia a partir de Fernández (2009) Claves y límites de la articulación de actores: análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial.

Ahora bien, al adentrarnos en el análisis del tipo de roles que juega los organismos públicos y de la sociedad civil en el desarrollo de las experiencias, vemos que –como era de esperar– los primeros tienen una participación más activa en la toma de decisiones, financiamiento, apoyo a la implementación y logístico que los segundos, mientras que estos últimos participan más como beneficiarios que los organismos públicos.

**Cuadro N°3.6. Territorio Chile. Tipo de roles que desempeñan los distintos actores en alianza**

Tipo de rol <sup>8</sup>	Tipo de actor	
	Organismo Público	Organismo de la sociedad civil
Principal	291 <sup>(9)</sup>	113
Implementación	138	55
Apoyo logístico y difusión	210	93
Beneficiario	45	87
Otro	58	29

FUENTE: elaboración propia a partir de Fernández (2009) Claves y límites de la articulación de actores: análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial

7 Instituciones Públicas: centrales, regionales y locales; Sociedad civil: organizaciones académicas, fundaciones-ONGs. Organizaciones sociales, voluntariado; Mercado: organizaciones productivas, empresas/asociaciones, empresariales; Otras: redes mixtas, organismos internacionales.

8 Rol principal: participación en la toma de decisiones y financiamiento; roles de apoyo a la implementación: asistencia técnica y capacitación; roles de apoyo logístico y difusión; roles como beneficiarios o destinatario de la experiencia.

9 Los números corresponden al total de articulaciones del tipo del rol indicado mencionadas por los encargados de las experiencias. Cada actor juega más de un papel en las experiencias (3,6 en promedio).

Un dato que puede ser relevante a la hora de indagar en el grado en que estas experiencias contribuyen a fortalecer los espacios de gobernanza subnacional es el que da cuenta del tipo de capacidades generadas en los actores como resultado de su participación en una alianza para la puesta en marcha de una iniciativa de desarrollo territorial.

Cuando se le pregunta a los encargados de las experiencias acerca del tipo de capacidades que se han generado en su institución por participar en alianzas con otras instituciones, más del 50% da cuenta de resultados virtuosos en materia de interacción con organismos públicos, generación de visiones compartidas y capacidades de gestión y operación, porcentajes que disminuyen al 41,6% en materia de fortalecimiento de la ciudadanía y a un escaso 18,3% en materia de negociación con autoridades.

Aunque cabe destacar el innegable impacto de las experiencias en el desarrollo de capacidades colectivas, siguiendo a Fernández destaca también la debilidad para elaborar propuestas que sean técnica y políticamente viables para ser gestionadas, así como la ya mencionada carencia de capacidades para negociar exitosamente con las autoridades. *“Si se asume que estas experiencias son valiosas porque representan procesos de construcción del desarrollo territorial en distintos grados de madurez, ello también es indicativo de la fractura de estos procesos y de los actores que las llevan adelante con el estamento político”* (Fernández, 2009; p.24)

### Cuadro N°3.7. Territorio Chile. Capacidades generadas por la participación en alianzas

Capacidades generadas	Número de experiencias	%
No ha generado capacidades	34	28,3
Visiones compartidas	77	64,1
Interacción con organismos públicos	67	55,0
Elaboración de propuestas	45	37,5
Negociación con autoridades	22	18,3
Fortalecimiento de la ciudadanía	50	41,6
Gestión y operación	88	73,3

FUENTE: elaboración propia a partir de Fernández (2009): Claves y límites de la articulación de actores: análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial.

De igual forma, al indagar en el grado de formalización que resulta de los acuerdos de cooperación establecidos, se observa que en la mayor parte de los casos se trata de acuerdos sistemáticos, que probablemente contribu-

yan al desarrollo estructurado de la experiencia y duren el tiempo que dura la iniciativa, pero que en poco menos del 30% de los casos los acuerdos de cooperación llegan a adquirir un carácter formal.

**Cuadro N°3.8. Territorio Chile. Grado de formalización de los acuerdos de cooperación establecidos**

Tipo de acuerdo	N°	%
Acuerdos puntuales de cooperación	16	13,7
Acuerdos sistemáticos de cooperación	69	59,0
Arreglos formalizados de cooperación	32	27,4
Total	117	100

FUENTE: elaboración propia a partir de Fernández (2009): Claves y límites de la articulación de actores: análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial.

De la evidencia proporcionada por Territorio Chile se desprende que en los distintos territorios del país parecen estar surgiendo espacios crecientes de articulación de actores en pos de proyectos de desarrollo compartido. La apuesta es que, en la medida en que estos espacios se consoliden, puedan contribuir a impactar desde abajo los mecanismos y procedimientos formalmente institucionalizados.

Pero a riesgo de ser excesivamente optimista, cabe señalar que no sólo existen restricciones político institucionales derivadas de una estructura de gobierno centralizada y vertical en la toma de decisiones, sino que además hay que tener presente que las experiencias acá analizadas corresponde a buenas prácticas, es decir, casos que exhiben resultados más o menos positivos desde el punto de vista de su potencial para el desarrollo territorial y la gobernanza democrática.

**Institucionalidad pública y gobernanza democrática: ¿contribuye el modelo institucional existente al desarrollo territorial?**

A lo largo de este trabajo se ha dejado entrever permanente una suerte de tensión entre la institucionalidad pública (centralizada) en su llegada a los territorios y el surgimiento de procesos incipientes de articulación para el desarrollo territorial.

Se ha señalado también que aunque los procesos de reforma institucional son lentos, se observa el predominio creciente de un enfoque que valora la gobernanza como forma de relación entre gobernantes y gobernados y

aboga, desde el Estado, por romper con las lógicas tradicionales de acción sectorial, para incorporar progresivamente enfoques territoriales que valoran el diálogo y la articulación, realizan esfuerzos por generar capacidades en los actores para la planificación y la implementación colaborativa, parten del reconocimiento de las identidades locales, etc.

La pregunta es, en consecuencia, qué posibilidades de expansión y consolidación tienen iniciativas de esta naturaleza, de modo tal de pasar de tratarse de buenas prácticas o experiencias institucionales “innovadoras” a convertirse en “la forma habitual de hacer las cosas”.

La respuesta pasa necesariamente por cambios institucionales, que dan cuenta de la necesidad de una incorporación progresiva de estos mecanismos de concertación y articulación en las normativas legales y procedimientos del aparato público sectorial. Tal es, por ejemplo, la dirección en que avanzan las propuestas que formula la OÉCD para Chile, cuando en su Informe de Desarrollo Territorial sobre el país propone la alternativa de contratos o acuerdos de colaboración.

*“Los contratos entre distintos niveles de gobiernos y entre los distintos actores que operan en el territorio podrían ser considerados como una herramienta para reformar las tradicionales prácticas de gobernanza de las políticas públicas en Chile, en particular con respecto al desarrollo regional. Estos contratos pueden ser adaptados a los contextos específicos y promover objetivos y posiciones compartidas.” (OECD, 2009, p. 36)*

Al revisar las experiencias sistematizadas por Territorio Chile, vimos que una de sus principales dificultades está dada por el escaso grado de formalización de los acuerdos de colaboración establecidos. Un mecanismo como el que recomienda la OÉCD podría contribuir a resolver este problema.

Aunque menos concreta, la incorporación creciente de un enfoque que analiza estas cuestiones al debate sobre descentralización (institucional), tiene el potencial de contribuir al diseño de políticas públicas de corte complementario al de las reformas institucionales. Así lo evidencian algunas de las iniciativas descritas en la primera sección de este trabajo, tendientes al fortalecimiento de las identidades regionales, el desarrollo de los centros de estudios regionales y la gestión del conocimiento que resulta de buenas prácticas de gestión territorial.

Pero no basta sólo con modificar la normativa e impulsar un número cada vez mayor de políticas y programas con enfoque de gobernanza. Se requiere adicionalmente de un cambio cultural. Vimos al exponer los pro-

---



gramas impulsados con perspectiva territorial que buena parte de su éxito se jugaba en liderazgos personales y en la presencia de algunos actores claves –como los alcaldes– que no siempre se comprometen con el desarrollo de iniciativas de esta naturaleza. Aunque se trata de un tema cada vez más visible, lo cierto es que son pocos los actores comprometidos con estilos de conducción flexibles y dialogantes, dispuestos a desafiar las restricciones de entorno para iniciar procesos de cambio desde las necesidades del territorio. Finalizaré ejemplificando sobre las dificultades para este cambio cultural con una referencia a la situación de los gobiernos regionales.

Más allá del activo rol asumido por el Gobierno Regional del Bio Bio en la experiencia del PDT, las experiencias sistematizadas por Territorio Chile mostraban que la institución pública que establece menos vinculaciones con las organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones de nivel local es el Gobierno Regional. Me interesa realizar una reflexión crítica sobre esta situación en un contexto en que los gobiernos regionales están llamados a liderar el desarrollo regional, para lo cual cuentan cada vez con mayores atribuciones y capacidades.

Desde su creación en 1992, los gobiernos regionales tenían casi como única función la gestión de la inversión pública regional. Al comenzar el Gobierno de la Presidenta Bachelet, en un esfuerzo por transformar a los gobiernos regionales en auténticos conductores del desarrollo económico, social y cultural de la región, se inició un proceso sistemático de traspaso de competencias en materias de planificación y ordenamiento territorial a través del cual se espera incrementar las capacidades de liderazgo, convocatoria y conducción del Gobierno Regional por un mayor conocimiento de la realidad territorial. Conocimiento fundado en la adquisición de habilidades técnicas (herramientas y estrategias de planificación, usos alternativos del territorio, manejo de cuencas hidrográficas, etc.) que le permitirán a la institucionalidad pública regional negociar de mejor forma con las autoridades sectoriales respecto de las prioridades de desarrollo del territorio.

Si bien se trata de un proceso reciente, pareciera ser que los gobiernos regionales aun no han internalizado su nuevo rol, o al menos lo que implica liderar los procesos de planificación y desarrollo regional.

En un contexto que tiende a valorar positivamente los espacios de diálogo y construcción participativa de proyectos de desarrollo, los gobiernos regionales en Chile parecen estar replicando las estructuras de gobierno vertical que lentamente se han empezado a romper en la institucionalidad pública sectorial a través de iniciativas como las descritas. Esta constata-

ción, fundada en la evidencia empírica,<sup>10</sup> da cuenta de la necesidad de iniciar procesos de generación de capacidades en los gobiernos regionales de otra naturaleza, no tan centrados en la adquisición de habilidades técnicas para asumir las nuevas atribuciones, sino tendientes a valorar los espacios de diálogo, desarrollar el liderazgo, potenciar el intercambio con el mundo académico, relevar las identidades como factores constitutivos de los proyectos de desarrollo, etc.

## Bibliografía

- CUNILL, N. (1997) Repensando lo Público a través de la Sociedad, CLAD / Nueva Sociedad
- DE LA MAZA, G. (2009) Participación Ciudadana en Experiencias de Desarrollo Territorial: contribuciones a la Gobernanza Democrática de Territorio Chile, Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Corporación Innovación y Ciudadanía (CIC) y la Universidad de Los Lagos
- FERNÁNDEZ, M. (2009) Claves y límites de la articulación de actores: análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial, Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Corporación Innovación y Ciudadanía (CIC) y la Universidad de Los Lagos
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD (2009) Estudios Territoriales de la OCDE Chile, Ministerio del Interior del Gobierno de Chile para la edición en español
- PROGRAMA CHILE EMPRENDE (2005) Resumen Ejecutivo, Informe de Evaluación
- RED DETEALC - SUBDERE- (2009) Estudio de Capacidades: Centros de Estudios Regionales para el Desarrollo Territorial de Chile, Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe, Documento de Trabajo
- SERCOTEC, OIT, GTZ (2006) Tres procesos, tres miradas. Huayco, Litoral de los Poetas, Araucanía Andina
- SUBDERE (2008) Programa de Fortalecimiento de la Identidad Regional: El ámbito sociocultural como eje vertebral para el desarrollo regional: El concepto de identidad regional que queremos, División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile
- SUBDERE (2009) Articulación y Actores para la Descentralización, División de Políticas y Estudios, Abril, Santiago de Chile
- SUBDERE (2009) Buenas prácticas para el Desarrollo de los Territorios, experiencias destacadas 2008, Serie Documentos de Trabajo 4, División de Políticas y Estudios [http://www.territoriochile.cl/1516/articles-77314\\_recurso\\_1.pdf](http://www.territoriochile.cl/1516/articles-77314_recurso_1.pdf)
- UNIÓN EUROPEA (2001) Libro Blanco de la Gobernanza, Bruselas

---

10 Tuve la oportunidad de dirigir por casi cuatro años la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

---

---

## IV. Estrategias de descentralización en Uruguay: sobre los gobiernos locales y la importancia de la dimensión política, de gestión y socio-política para la gobernanza territorial

*María De Barbieri (Inv. Coord.)<sup>1</sup>  
Ioanna Grotiuz<sup>2</sup>, Alejandra Marzuca<sup>3</sup>, Graciela Viera<sup>4</sup>  
FLACSO URUGUAY<sup>5</sup>*

### Introducción

**E**ste *paper* sintetiza la investigación realizada a fines de 2009 y principios de 2010 para el Estudio País Uruguay del Proyecto Región Cono Sur.

- 
- 1 María De Barbieri. Socióloga. Candidata a Magíster en Desarrollo Regional y Local por el Centro Latinoamericano de Economía Humana y la Universidad Católica del Uruguay. Se desempeña como docente, consultora e investigadora en las áreas de Desarrollo Local, Cohesión territorial y Descentralización para diversas instituciones estatales, no gubernamentales e internacionales. Desempeñó cargos de coordinación y asesoría de la Oficina de Planeamiento de la Presidencia de la República
  - 2 Ioanna Grotiuz. Traductora, editora y docente, con formación de Posgrado y Maestría en Desarrollo Regional y Local de CLAEH-UCU. Consultora e investigadora en desarrollo local y descentralización, ha participado en diversos programas de desarrollo local en Uruguay, América Latina y Europa. Co-fundadora de la Cátedra de Innovación y Desarrollo de CLAEH.
  - 3 Alejandra Marzuca. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica. Investigadora con especialización en análisis de gobiernos subnacionales y políticas de descentralización y participación ciudadana. Cuenta con presentaciones en congresos nacionales e internacionales en calidad de expositora. Con formación para el asesoramiento estratégico de cuadros decisorios de gobierno por el Centro de Altos Estudios Nacionales de Uruguay
  - 4 Graciela Viera. Contadora Pública Licenciada en Administración, candidata a Magíster en Estudios Organizacionales por la Universidad Católica del Uruguay. Es Consultora en proyectos de cambio organizacional y mejora de gestión de organizaciones públicas y privadas para Empresas Consultoras, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se desempeña además como docente a nivel de grado y posgrado y a nivel gerencial en diversas empresas de Uruguay, Argentina, Bolivia y Méjico, en temas de su especialidad. Desempeñó cargos de asesoría y ejecutivos de primer nivel en la Administración Pública.
  - 5 Red de investigadores del Área de Desarrollo Territorial y Gobernanza de FLACSO Uruguay
-

El estudio refiere a la gobernanza local, particularmente a la relación entre las estrategias de descentralización que adoptan los gobiernos locales y la expansión de las redes locales y la articulación público-privada, en el entendido que la significancia de esta relación es una fase importante hacia sistemas de planeación y gestión participativa del desarrollo local. La investigación país Uruguay relevó, produjo y analizó información sobre la realidad del nivel local de gobierno, generando conocimiento en la materia sobre la base de un número acotado de órganos político-administrativos locales de diferentes condiciones formales en cuanto a creación, designación de autoridades y competencias. El objeto de estudio fueron los elencos del nivel local y las relaciones que tejen en sus territorios con actores políticos, sociales y económicos en forma horizontal y vertical.

Bajo la tesis de que las estrategias de descentralización adoptadas por los gobiernos locales expresan las diversas combinaciones de capacidades política, de gestión y socio-política presentes en los gobiernos, aquí se recogen los principales resultados de la investigación sobre el nivel local en Uruguay. Como aporte a la agenda nacional de la descentralización y el desarrollo local, y a partir de la agenda local que se encuentra en construcción, se indagó en la relación entre las estrategias del nivel local de gobierno en Uruguay y las redes locales de gobernanza en el último quinquenio, para así avanzar en la comprensión de la relevancia de las dimensiones política, de gestión y socio-política en la conformación de las estrategias del nivel local de gobierno. El análisis reveló la situación del nivel local en materia de gobierno así como también visualizó prácticas sociales y herramientas de trabajo favorables a la planeación y gestión participativa para el desarrollo local que tienden a fortalecer y densificar el proceso de descentralización en curso en el país.

Uno de los asuntos de agenda de la Red de Investigadores del Área de Desarrollo de FLACSO Uruguay ha sido colaborar en la construcción de una visión de descentralización como estrategia de desarrollo país. En este estudio, ese objetivo supone mostrar las condiciones de “lo local” como ámbito de posibilidades que habilitan a construir alternativas de gobernanza, gobierno y gestión, poco exploradas por los formatos más tradicionales. La necesidad de realizar trabajo de campo en Uruguay surge en el entendido que la información disponible es insuficiente para la toma de decisiones y la planificación que requiere este abordaje del proceso de descentralización, que se encuentra en curso. Aquí se sintetizan las principales líneas que guiaron el estudio para luego centrarse en los resultados que arroja el trabajo de campo de la investigación. Este *paper* se constituye en una versión acotada de los segmentos centrales del informe general. A continuación, y como punto de partida, se delimita el problema en el contexto país que da

cabida al estudio, en base a los retos que lleva inscriptos. Seguidamente se introduce el marco de referencia teórico para luego detallar el diseño de la investigación. Por último, se recogen los resultados de la investigación a partir de las conclusiones y desafíos.

## Delimitando el problema

A) El binomio descentralización y desarrollo no es un dato, es una hipótesis que requiere construcciones múltiples para mostrar su efectiva potencia transformadora en el territorio, nacional y local.<sup>6</sup> En los procesos más avanzados en América Latina sus resultados muestran que es necesario profundizar aún más en la viabilidad del desarrollo, la competitividad, la equidad social y la eficiencia buscada en las reformas descentralizadoras.

En el escenario regional, varios elementos de su proceso constituyente posicionan a Uruguay en un plano diferente con respecto a sus vecinos. Los altos índices de urbanización,<sup>7</sup> una matriz social tradicionalmente integrada, la impregnación de la cultura europea y un Estado joven que a principios del siglo XX instalaba derechos sociales y accesos a bienes y servicios universales para su población son algunos de los elementos coadyuvantes a construir coaliciones políticas y sociales beneficiosas para la alfabetización, salubridad y crecimiento en el país.

Uruguay cuenta con 176 mil kilómetros cuadrados y se subdivide políticamente en diecinueve departamentos, cada uno de ellos con su ciudad principal como capital. En general, las ciudades capitales son depositarias de las mayores concentraciones urbanas del interior del país. Los órganos de gobierno subnacional (gobiernos departamentales de segundo nivel hasta mediados del 2010) son los principales organismos y servicios del sector público, social y económico de los departamentos y las representaciones político partidarias para los órganos centrales radicados en la capital nacional. Si bien el Índice de Desarrollo para el 2005 señala un Desarrollo Humano *Alto*, otros estudios llaman la atención sobre el proceso de desarrollo del país en las últimas décadas. En primer lugar, es considerable la heterogeneidad, atendiendo básicamente la información desagregada hasta

6 DE BARBIERI, M. "Evolución reciente de iniciativas de descentralización en Uruguay. Estímulos a procesos de desarrollo local?" Ponencia Seminario "Gobernanza Territorial y Competitividad Local" UIM, CiGOB Universidad Menéndez Pelayo, AECID, Junta de Andalucía, Granada, España oct 2008.

7 ONU Habitat Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos Oficina Regional para América Latina y el Caribe - ROLAC, Informe sobre el estado de las ciudades en América Latina, Argentina, 2009.

el nivel departamental.<sup>8</sup> En esa escala de análisis hay procesos profundos y de corte estructural preocupantes en su matriz de cohesión.<sup>9</sup> La cultura e institucionalidad centralista, la macrocefalia junto a la creciente divergencia y creciente segregación socio-espacial ponen sobre el tapete los desequilibrios y la desigualdad territorial como factores de riesgo exponencial.<sup>10</sup>

Uruguay, como otros países de América Latina, ha transitado por reformas tendientes a la descentralización. En los últimos quince años, el marco normativo ha introducido una serie de reformas, destacándose en particular la Reforma Constitucional de 1996 cuyas disposiciones han tenido diferentes niveles de avance en su implementación. Entre ellas se encuentra la separación entre la materia Departamental y la Municipal, mostrando la intención de avanzar hacia un gobierno municipal y, en el último tramo del período de gobierno 2005-2009, la aprobación de la Ley N° 18.567 de “Descentralización política y participación ciudadana” (modificada por la ley N° 18644 en enero de 2010). Los hechos indican que en los próximos meses **el país contará con el tercer nivel de gobierno** a partir de la instauración de ochenta y nueve alcaldías que contarán con autoridades electas por la ciudadanía. Otros avances normativos han favorecido aspectos constitutivos de la descentralización del Estado.

---

8 BARRENECHEA, P, RODRÍGUEZ A., TRONCOSO, C: Diagnósticos económicos de Departamentos, Serie Recursos económicos y sociales, Cuadernos para el Desarrollo Local, Programa Articulación de Redes Territoriales ART PNUD, Montevideo, 2008.

9 PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano en Uruguay 2005. El Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en conocimiento. PNUD, Uruguay, 2005, pág. 62.

10 Síntesis Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva “Uruguay 2025: Economía, Población y Territorio” DINOT MVOTMA, 2004.

---

Marco institucional y normativo que impulsa la descentralización	Organización
Ley de Descentralización y Participación Ciudadana	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
Ley de Empresas Mixtas - asociación público – privadas	Parlamento Nacional
Ley de Creación de Centros de Atención Ciudadana	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
Ley de Ordenamiento Territorial	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT)
Política Nacional de Espacio Costero	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT)
Ley de Presupuesto 2005-2009 introduce cambios en régimen de transferencias del Artículo 214 de la Constitución	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Congreso Nacional de Intendentes

Sin desconocer la importancia que representan estas iniciativas, se advierte que Uruguay, tal como otros países parece avanzar hacia la descentralización política y la democratización local, sin considerar simultáneamente las otras dimensiones involucradas en la descentralización concebida como estrategia de desarrollo. De forma preliminar, se plantea la importancia de la dimensión administrativa, institucional, socio-política, fiscal, y territorial de la relación centralización-descentralización. Actualmente es indiscutible la importancia de la gestión relacional en la nueva gestión pública. Los gobiernos locales, en respuesta a la creciente demanda ciudadana y los escasos recursos disponibles, entre otras razones, tienen como reto mejorar sus condiciones para la articulación interinstitucional (horizontal y vertical multinivel) y en particular con la sociedad civil y los actores privados. En paralelo, una de las causas que explican los procesos potentes de desarrollo territorial endógeno es la existencia de un sistema de planeación y gestión participativa permanente del desarrollo.<sup>11</sup> Este sistema supone participación público-privada de actores, contribuye a la gestión del desarrollo de ese territorio y decide sobre las condiciones básicas para el desarrollo.

*Retomando estos dos retos, el estudio procura indagar la relación entre las estrategias de descentralización que adoptan los gobiernos locales y la expansión de las redes locales, en el entendido que la significancia de esta relación es una fase importante para sistemas de planeación y gestión participativa del desarrollo local.*

B) Este avance genera en parte de la población diferentes tipos de evaluaciones sobre las virtudes y amenazas de la descentralización. Las lecturas diferenciales evidencian varias posturas con respecto a la rearticulación en-

11 QUINTERO MARÍN, R.: Desarrollo Integral Local, Serie DIL 1, Fundación Social, Colombia, 2004

tre centralización-descentralización en el país. En muchos casos, se jerarquiza la lectura de la descentralización como estrategia político-partidaria, que reconfigura los sistemas de legitimación, construcción y cooptación de elites políticas nacionales-departamentales y locales. La importancia de esta lectura debe entenderse en relación a su cultura política. En Uruguay, la cultura política que atraviesa todos los niveles de gobierno se vertebra en torno a una cultura democrática consolidada y un alto nivel de adhesión de la población a la democracia y sus instituciones,<sup>12</sup> así como a partir de su sistema de partidos institucionalizado. Esto surge de la estabilidad de la competencia entre partidos, su arraigo en la sociedad, la legitimidad de las instituciones políticas y del proceso electoral, así como el peso de las organizaciones partidarias.<sup>13</sup> En otras lecturas, la evaluación sobre el proceso de descentralización problematiza el cálculo de los costos sobre los posibles beneficios de la reorganización, lo cual pone un velo de “amenaza” sobre lo local que dificulta la capacidad de pensar propuestas para gestionar, gobernar, concertar no sólo en este nivel sino también en lo departamental y lo nacional. Pensar la rearticulación de la descentralización con desarrollo, por sobre las otras lecturas, encierra una potencia transformadora de teoría y práctica en nuestro país, en la cual lo local es uno de los ámbitos privilegiados de encastramiento y creación de esa rearticulación. Esta tendencia invoca a plantearnos una reflexión que considere cuáles son las capacidades para la descentralización más desarrolladas en el nivel local, cómo se combinan esas capacidades en las diferentes estrategias adoptadas por los gobiernos locales y si existe algún patrón que permita distinguir variaciones entre las capacidades existentes de acuerdo a variables de contexto.

Hasta el momento, en Uruguay existen las Juntas Autónomas y Electivas, las cuales cuentan con autoridades electas y mayores niveles de autonomía (atribuciones, competencias, recursos) que el resto de las autoridades locales del país. Estas experiencias, así como el resto de las juntas locales que cuentan con aprendizajes en gestión, son ilustrativas a la hora de analizar las múltiples capacidades de los gobiernos locales para adoptar estrategias de descentralización.

*El estudio se propone indagar sobre las diferentes capacidades y combinatorias de capacidades que despliegan los gobiernos locales en el país.*

C) Tradicionalmente, este país ha tendido a la centralización del poder en el Gobierno Nacional, sin reglamentar incluso mejores condiciones para

12 Niveles altos de acuerdo a las encuestas de opinión pública regulares que se realizan en la región Latinobarómetros 2005 – 2007

13 Desarrollo Humano en Uruguay 2008. Política, Políticas y Desarrollo Humano”, PNUD, Montevideo, Dic. 2008, pág 42



la descentralización que se ha producido de hecho hacia el nivel departamental. Estas son algunas de las razones que coadyuvan en la debilidad del nivel local para constituirse en gobiernos locales. De acuerdo a la literatura especializada en la temática, los factores explicativos de la acción pública local incluyen las restricciones y oportunidades que brinda la dimensión vertical pero también comprenden las interacciones entre actores, redes de poder y negociación de intereses en la dimensión horizontal.

*De acuerdo a este enfoque, la acción pública local se entiende como un sistema de interacción multinivel y con esta óptica es que se estudian las diferentes capacidades y condiciones de acción de los niveles locales de gobierno en Uruguay.*

### **Marco teórico**

El marco general de referencia teórica para la investigación se apoya en las *Teorías de Desarrollo*, particularmente el enfoque de *Desarrollo Local* y su vínculo con *Descentralización*. El sustrato sobre el que se asienta la reflexión es que el desarrollo local y la descentralización representan una estrategia diferente para el desarrollo,<sup>14</sup> no como estrategias supletorias o compensatorias ante las polarizaciones e inequidades resultantes del desarrollo en un mundo globalizado, sino como un sistema de acción colectiva que permite capitalizar y poner en valor los recursos y capacidades locales.

### **Revisión de la descentralización como estrategia de desarrollo local en América Latina**

Los cambios en las esferas económicas, tecnológicas, socio-culturales, político-institucionales en el transcurso de la segunda mitad y fines del siglo XX, provocaron fisuras de algunos paradigmas explicativos de los procesos de desarrollo de las naciones, comunidades y ciudades. El modelo de organización centralizada del Estado, en su dimensión política, fiscal y administrativa se remonta, en la región, a la época de la colonia y a los procesos de construcción de los estados-nación. Los sistemas de organización territorial tradicionales en los países de la región, se vieron interpelados en la década del 70 por la noción de desarrollo asociada a la promoción de la regionalización. Estas iniciativas cuyos logros se reconocen básicamente en

---

14 GALLICCHIO, E: "El desarrollo local: ¿cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio?" pp. 55-68 en *Cuadernos del CLAEH* n.º 89, Montevideo, 2004

la órbita de la integración económica continúan respondiendo a la lógica de planificación central de los gobiernos nacionales.<sup>15</sup>

Avanzada la década de los 80 y principios de los 90, la noción de desarrollo, asociada a crecimiento económico (del período de post guerra), se impregnó de la visión y modelo keynesiano en cuanto al rol del Estado como regulador del mercado y las políticas intervencionistas. En realidad, desde los 50 y hasta mediados de los 80, el modelo sustitutivo de importaciones que primó en varios países de la región mostró el funcionamiento del Estado como agente central del desarrollo. En ese contexto, estimular el crecimiento económico, concebido como proceso lineal y evolutivo supuso intervenciones estatales en sectores estratégicos del desarrollo. El foco estaba en la estabilidad macroeconómica y la puesta a punto de las infraestructuras priorizadas para el crecimiento.<sup>16</sup> En esta etapa, el territorio, es concebido como base de operaciones. Avanzada la década del 90', en el caso de América Latina se dan dos procesos conjuntos: las transformaciones del Estado, y el impacto de todos estos cambios que son concomitantes a un doble proceso de transición de un régimen político primero y régimen socioeconómico después; el pasaje de un régimen autoritario a uno democrático y el tránsito de una matriz estado-céntrica a una mercado-céntrica. En este contexto, la reforma del Estado fue presentada con la promesa de que un Estado menor resultaría un Estado mejor.<sup>17</sup> Sin embargo, las transformaciones no lograron consolidar un Estado fuerte en términos de mercados, sociedad civil y democracia.

De todos modos, tuvo lugar una ampliación de los actores, la nueva matriz centrada en el mercado determinó una mayor influencia de las grandes corporaciones económicas, del capital transnacional así como las agencias de cooperación y organismos financieros internacionales, al mismo tiempo que el proceso de democratización de los años 80 alteró el tejido social, propiciando una proliferación de organizaciones sociales con mayor conciencia ciudadana y reivindicó su participación en los procesos de gestión de las políticas públicas.<sup>18</sup>

Las olas reformistas del Estado y los modelos de desarrollo transitados hasta fines de la década de los 90 no refieren aún a revalorización de los territorios como sujetos activos de su propio desarrollo ni a la necesaria re-

15 CAMEJO, A. Y GALLICCHIO, E.: *Descentralización en América Latina*. DIBA – CLAEH, Montevideo, 2005.

16 CASTILLO BLANCO, F. (coord): *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas*. Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, 2008

17 OSZLAK, O.. 1999.

18 ZURBRIGGEN, C.: "*Redes de Governance: Una mirada desde América Latina*", INÉDITO, Montevideo, 2010.

configuración de poder que supone una descentralización de avanzada. Actualmente, los analistas coinciden en que si bien existen sistemas globales de organización en términos económicos, comunicacionales, tecnológicos, éstos coexisten con la territorialidad de factores decisivos para el desarrollo de regiones y países.<sup>19</sup> Territorios y sociedades concretas son al mismo tiempo cuestionados y reafirmados como ámbitos y sujetos de desarrollo. Por lo antedicho, las condicionantes globales no afectan de la misma manera a los territorios. La crisis de los espacios nacionales como centro de referencia del desarrollo dio lugar a la jerarquización de los espacios locales y regionales como nodos estratégicos. En consecuencia, en las últimos tres décadas en América Latina los proponentes de la descentralización parecen estar expectantes con el ámbito local, suponiendo que los agentes locales estén siempre en condiciones y dispuestos a gobernar de manera eficaz.

### La jerarquización de “lo local”

A los efectos de este trabajo se recogen elementos del análisis de “lo local” como construcción social y del “sistema de actores” en sus diferentes configuraciones como activos del proyecto territorial. Lo “local” es una construcción social, siguiendo a Boisier, y es un proyecto colectivo, no pre-existe como entidad. Supone un territorio con sentido y con significaciones compartidas para los habitantes.<sup>20</sup> La potencialidad de “lo local” radica en la relación con el territorio, que construyen los actores y agentes que inciden en su desarrollo. Por un lado, el desarrollo local como sistema de acción en el territorio implica especificidad e integralidad, y la perspectiva territorial posibilita impactos en el nivel local, en las diferentes dinámicas del desarrollo (competitividad, gobernabilidad democrática, sostenibilidad ambiental y desarrollo social e identidad).<sup>21</sup> Por otro lado, existen procesos nacionales-supranacionales que inciden en el desarrollo de un territorio determinado. En definitiva, en lo local conviven múltiples racionalidades. Uno de los desafíos radica en que la sociedad local se construye sobre el esfuerzo permanente de negociación entre lógicas de acción diferentes (Arocena, 2002). A tales efectos, los espacios y contactos interinstitucionales son ámbitos de negociación del proyecto de desarrollo donde el territorio cuenta. A diferencia de los sistemas centralistas, lo que define un proceso de desarrollo local es justamente la existencia de decisión local.

19 BERVEJILLO, F.: “La reinención del territorio” en *Desarrollo Local en la Globalización*, CLAEH, Montevideo, 1999.

20 QUINTERO MARÍN, R.: Sistema De Medición De Resultados de la Intervención para la Promoción del Desarrollo Local, Fundación Social, Colombia, agosto 2006, pág. 9

21 QUINTERO MARÍN, R.: Desarrollo Integral, Serie DIL 1, Fundación Social, Colombia, 2004.

Una respuesta preliminar a las causas por las que los espacios locales y regionales puedan emprender procesos de desarrollo territorial endógeno es la existencia de un sistema de planeación y gestión participativa permanente del desarrollo.<sup>22</sup> Este sistema supone participación público-privada de actores, contribuye a la gestión del desarrollo de ese territorio y decide sobre las condiciones básicas para el desarrollo. La convergencia de estas definiciones con los avances sobre gobernanza local es indiscutible. En este contexto, el pensamiento estratégico y el desarrollo de la gestión relacional son pilares del sistema. Esto supone actores de gobierno local que más allá de ser gestores de un determinado presupuesto y competencias, son catalizadores de relaciones de cooperación públicas, privadas, e interinstitucionales en función de los objetivos y proyectos que responden a intereses generales y las necesidades más sentidas de ciudadanos y ciudadanas.<sup>23</sup> En definitiva, lejos de la mera administración, los actores del gobierno local son arte y parte en el destino de ese sistema de planeación local. Los procesos de construcción y fortalecimiento de la gobernanza se retroalimentan con un marco favorable de relaciones entre personas e instituciones a nivel local, y requieren de coordinaciones entre actores públicos y privados, así como asociaciones estratégicas entre éstos para producir las transformaciones deseadas en la sociedad local. Esto se traduce en distintas capacidades que se ponen en juego en el territorio y que pueden ser potenciadas por los actores locales, entre ellos, el gobierno local.

### La acción pública local

Varios debates sobre la acción de los gobiernos locales y su relación con el desarrollo, se han centrado en el análisis de los procesos de democratización local. En este dilema se incluye la cuestión de los mecanismos y reforzamiento de la democracia representativa (responsabilidad de gobiernos locales ante ciudadanos y otros actores, articulación ejecutivo-legislativo, sistemas de legitimación del poder y control de tipo clientelar, entre otros) y la democracia participativa (mecanismos de diálogo y consulta ciudadana, procesos de toma de decisión y sistemas de institucionalización de iniciativas de participación ciudadana).<sup>24</sup> Otros dilemas refieren a la injerencia que pueden tener los gobiernos locales en el destino del territorio y el peso de las sociedades locales en esas decisiones; existe una larga historia en pug-

22 QUINTERO MARÍN, R.: *Desarrollo Integral Local*, Serie DIL 1, Fundación Social, Colombia, 2004.

23 DI PAOLO, G.: *Globalización e impronta local*. I Premio Angel Ballesteros Modalidad Ensayos sobre administración y gobierno municipal. Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, 2009

24 NICKSON, A.: "El gobierno local: una responsabilidad compartida", mimeo 20 pp, 1998

na entre centralistas y descentralizadores en nuestros países.<sup>25</sup> Y en tercer término, con respecto a la análisis de la acción de los gobiernos locales, los desarrollos teóricos y empíricos muestran acumulaciones en dos sentidos al menos: en la literatura especializada el primer enfoque se entiende como “institucional” y el segundo como “localista”.

El primer enfoque refiere fundamentalmente a las dinámicas institucionales entre unidades de gobierno y territorio de mayor y menor escala. El segundo cuenta con acumulados en la comprensión de las sociedades políticas locales y sus diversas configuraciones. Desde la perspectiva de los enfoques institucionales el énfasis está en los marcos institucionales, los códigos, las convenciones y los recursos (financieros, legales, políticos, de funcionamiento) con los que operan los gobiernos locales; en definitiva, refieren a la capacidad política y de gestión que tienen los gobiernos para operar como agentes de desarrollo de sus comunidades. En este marco, uno de los factores priorizados en el impulso a la descentralización es la vinculación de las reformas gerenciales del gobierno nacional en relación con las reformas político- institucionales de las esferas locales y la creación de sistemas de incentivos de cooperación entre los niveles de gobierno.<sup>26</sup> Por otro lado se encuentran los enfoques denominados “localistas” en tanto el énfasis en este caso son los actores locales, las redes y coaliciones que conforman, y la capacidad de influir en las decisiones en el gobierno local y sobre las políticas públicas para el desarrollo local. “Este enfoque se centra en la articulación de los intereses y demandas del gobierno local y el conjunto de actores sociales, políticos y económicos que forman parte de la comunidad. Se consideran, pues, los actores y sus relaciones en la conformación de redes políticas para el desarrollo de diferentes políticas públicas. El análisis se ha centrado, por tanto, en las dinámicas que subyacen a los procesos políticos locales, desatendiendo, no obstante, la estructura de oportunidades de acción de los gobiernos locales, y por tanto la mayor o menor fortaleza institucional que poseen para responder a las demandas de la ciudadanía...”<sup>27</sup>

25 AROCENA, J.: *El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo*. Editorial Taurus, Universidad Católica, Uruguay, 2002

26 CLAD: Una nueva gestión pública para América Latina, Documento de Consejo Científico del CLAD, octubre de 1998, pág 260.

27 RAMÍREZ PÉREZ, M.A.: “Una propuesta para el análisis de los gobiernos locales” en VII Congreso Internacional CLAD, Portugal, Oct. 2002,,p ág.16.

**CUADRO N°4.1. Referencias teóricas: “Enfoques localistas”<sup>28</sup>**

Corrientes	Énfasis de matrices teóricas-empíricas	Referencias	Descriptores analíticos
<b>Centrados en la posición institucional de los actores</b>			
<i>Community power studies</i>	Relación gobierno local – sociedad civil desde la posición de los actores	(Dahl 1961) (Hunter 1953)	Perspectivas pluralistas y perspectivas elitistas
Localistas	Organización del gobierno local desde las nuevas formas de gestión pública	(Jones y Stewar, 1983) (Young, 1986) (Clarke y Stewar, 1985).	Nuevos valores que orienten la acción de los políticos
New urban Leith	Nuevas formas de participación ciudadana frente a la tradicional democracia representativa	(Gyford, 1985) (Stocker, 1987)	Mecanismos de apertura a la toma de decisiones
<b>Centrados en la cultura política y los asuntos que entran a formar parte de la agenda política</b>			
<i>New community power studies</i>	Aportaciones metodológicas sobre redes políticas (Interacciones entre actores para el logro de sus intereses y las estrategias adoptadas para ello) Utilizan análisis de redes	(Knoke, 1990) (Galaskiewicz, 1979) (Warseman, 1997) (Navarro, 1999)	Sitúan a los actores en distintas categorías por grado de similitud o diferencia en las relaciones que mantienen con otros actores en la red
Redes de poder	Aportaciones teóricas, las redes de poder como el conjunto de instituciones en las que la producción de la norma es la manifestación de ese poder	(Mabileau, 1985)	Estrategias desarrolladas por actores locales, que tienen como objetivo el acceso a estas redes (Lagroye, 1979) (Navarro, 1998).

<sup>28</sup> Elaboración propia a partir de Ramírez Pérez, 2002.

<p>Redes de poder - Teoría del régimen</p>	<p>Las condiciones que explicarían la formación de la red.</p> <p>Se base ésta en presupuestos pluralistas, elitista, empresariales o de otro tipo.</p> <p>Lo esencial en su formación es la identificación con una agenda política definida y que los actores sean capaces, mediante, recursos, intereses, etc., de mantenerse a largo plazo</p>	<p>(Dowding, 2001) (Stone, 1989)</p>	<p>Categorías: marco institucional local y expectativas de reelección en el cargo. Marco institucional: conformación de partidos políticos locales, importancia del alcalde frente al burócrata, políticos elegibles (Navarro, 2002). El tipo de política a desarrollar puede explicar que distintos marcos institucionales tiendan a crear coaliciones similares (políticas de desarrollo económico) o, por contra, coaliciones diferentes (pol. educativas) (Navarro 1999).</p>
<p>Redes de poder - Aportaciones sobre cultura política</p>	<p>Asuntos incluidos en la agenda política de los gobiernos locales varían según la cultura política que atraviesa a la comunidad. Viejos o nuevos valores dependerán de las condiciones sociales de cada comunidad</p>	<p>T.N. Clark (1994: 21-78)</p>	<p>Orientados hacia mejora de condiciones sociales de la población (hasta ahora señalaba el clivaje de clase que caracterizaba a los partidos políticos de la izquierda y la derecha, como sanidad, educación) O orientados hacia temas de Nueva Cultura Política: medioambiente, derechos de homosexuales, feminismo, nuevos estilos de vida, consecuencia de la redefinición de izquierda-derecha, declive de organización partidista jerárquica, cuestionamiento del Estado de bienestar</p>

La acción pública local también se ha analizado y evaluado en términos de efectividad, eficiencia y eficacia y ha dado pie a diferentes recomendaciones. Conceptualmente hay acuerdos sobre las bondades de las organizaciones multiformes en relación a las jerárquicas-verticales. Las demandas actuales requieren un Estado inteligente y pensamiento estratégico, relacio-

nal y transversal para poder dar respuestas. Sin embargo, la realidad muestra dificultades a la hora de hacer operativos estos postulados.<sup>29</sup>

## **Fuentes de exploración de procesos tendientes a la descentralización**

### **Conceptos transversales**

Se identifican tres conceptos que transversalizan el sistema de acción pública local y se constituyen en fuentes de exploración para comprender los fenómenos en estudio y pensar en futuras intervenciones.

a) Identificar los incentivos al proceso de descentralización implica considerar el marco institucional-normativo que conforma al nivel local de gobierno para observar las variaciones en las condiciones para la planeación y gestión participativa del desarrollo local.

b) Expandir la relación gobierno local-sociedad civil requiere comprender las diferentes lógicas de acción y racionalidades de los actores intervinientes en la relación, atendiendo fundamentalmente los intereses en juego y los valores y asuntos priorizados por los actores como elementos constitutivos de la cultura local y el sistema de actores locales.

c) Reafirmar a los territorios como ámbitos y sujetos de desarrollo, supone decir que los territorios tienen capacidad de aprovechamiento de las oportunidades y de mitigación de las amenazas. Uno de los activos territoriales que operan como estructuras de oportunidad para la acción local son las instituciones, el capital social, la capacidad organizativa.

---

29 BRUGUÉ, QUIM: Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados. IGOP – UAB, Barcelona, INÉDITO, 2008.

---



## Dilemas teórico-aplicados

**Cuadro N° 4.2. Dilemas teórico-aplicados**

Nudos de problematicidad	Dilemas
¿Quiénes gobiernan en “lo local”?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calidad de la democracia y proceso de democratización local</li> <li>- Los aportes centrados en la cultura política y los asuntos que entran a formar parte de la agenda política</li> </ul>
¿Cómo se gobierna en lo local ? (governabilidad y la gestión)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interdependencia de la relación organización-entorno y el componente motivacional</li> <li>- Peso del “liderazgo” en las prácticas de gobierno a nivel local</li> <li>- Lógica de acumulación y aprendizaje de las organizaciones en el nivel local de gobierno</li> </ul>
¿Cómo es la relación nivel local de gobierno-sociedad civil para comprender la acción colectiva en lo local?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intereses y formatos de cooperación de la gobernanza local</li> <li>- Proceso de construcción de identidad - visión territorial</li> </ul>

CUADRO N°4.3. Marco conceptual

Marco conceptual Descentralización como herramienta de desarrollo									
<b>Problemas</b>	Desigualdad territorial en la región	Marcos normativos que habilitan a que los países cuenten con tercer nivel de gobierno	Avance de la descentralización política y democratización local	Atención débil a las otras dimensiones de la descentralización como estrategia de desarrollo	Diferentes tipos de evaluaciones sobre las virtudes y amenazas de la descentralización.  Como estrategia política-partidaria - Relación con cultura política país	Cálculo de los posibles beneficios - un velo de "amenaza" sobre lo local	Tradicionalmente, los países de la región han tendido a la centralización del poder en el Gobierno Nacional	Existe proceso de descentralización de hecho en el nivel intermedio	Debilidad del nivel local para constituirse en gobiernos locales
<b>Asuntos emergentes</b>	La autonomía política no suele crear desarrollo per se								
<b>Desafíos</b>	Evolución del rol del Estado en relación al desarrollo y en ese marco las olas reformistas vinculadas a la descentralización. Desafíos de coordinación efectiva entre niveles de gobierno								
<b>Factores explicativos</b>	Una descentralización favorable al desarrollo integra las diferentes dimensiones que la construcción histórica fue poniendo sobre la mesa (política, administrativa, fiscal, social, territorial)								
<b>Propósito</b>	Indagar sobre las diferentes capacidades y combinatorias de capacidades que despliegan los niveles locales de gobierno en los países de la región								
	Comprensión de la descentralización desde la acción pública local como sistema de interacción multinivel								
	Los factores explicativos de la acción pública local incluyen: las restricciones y oportunidades que brinda la dimensión vertical; la influencia de institucionalidad nacional y departamental; las interacciones entre actores, redes de poder y negociación de intereses en la dimensión horizontal								
	Estudiar las condiciones de acción de los gobiernos locales como parte de un sistema de interacción multinivel								

## 1 Aspectos del diseño de la investigación

En el diseño de la investigación se consideraron un conjunto de objetivos rectores que delimitaron el estudio. Esto acompañado de las preguntas y las hipótesis se conforma como la columna vertebral de la investigación.

### Preguntas de investigación

A nivel general se planteó ¿cuáles han sido las estrategias del nivel local de gobierno en Uruguay en relación a las oportunidades existentes para la descentralización, en el último quinquenio?, particularmente considerando ¿qué relación han tenido esas estrategias adoptadas con las redes de gobernanza local? y ¿cuáles son las combinaciones de factores que han configurado las diferentes estrategias en lo local?

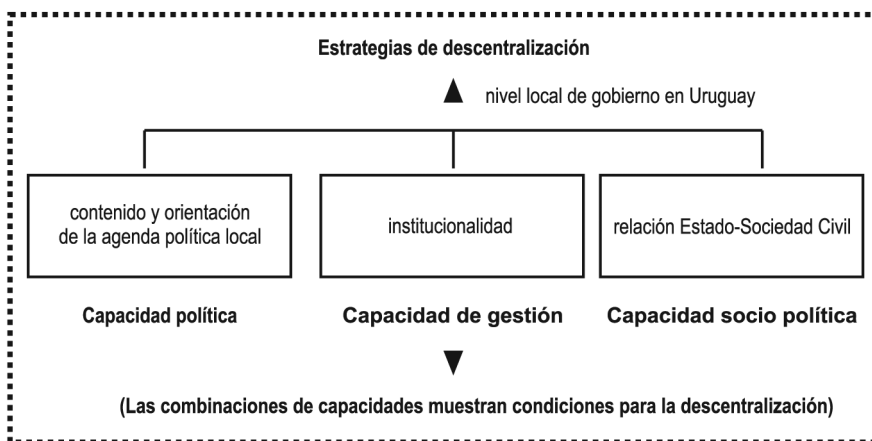
Mientras, con respecto a la exploración de principios explicativos de las estrategias interesa: ¿en qué medida el marco institucional-normativo que conforma al nivel local de gobierno incentiva al proceso de descentralización efectiva mediante el aumento de condiciones para el planeación y gestión participativa del desarrollo local? Por otra parte, expandir la relación gobierno local-sociedad civil requiere comprender las diferentes lógicas de acción y racionalidades de los actores intervinientes en la relación, en este sentido ¿cómo se posicionan los diferentes actores en la relación? ¿qué valoración hacen los actores de “lo local” como campo de acción territorial? y ¿las características del desarrollo territorial coadyuvan en ciertas estrategias que adoptan los niveles locales de gobierno?

### Sistema de hipótesis

#### Nivel general

Se busca confirmar o refutar si las estrategias de los elencos del nivel local de gobierno en Uruguay, que en el contenido y orientación de su agenda (*capacidad política*), en su institucionalidad (*capacidad de gestión*) y en su relación Estado-Sociedad Civil (*capacidad socio-política*) demuestran una tendencia alta hacia la descentralización, han favorecido la expansión de las redes locales de gobernanza.

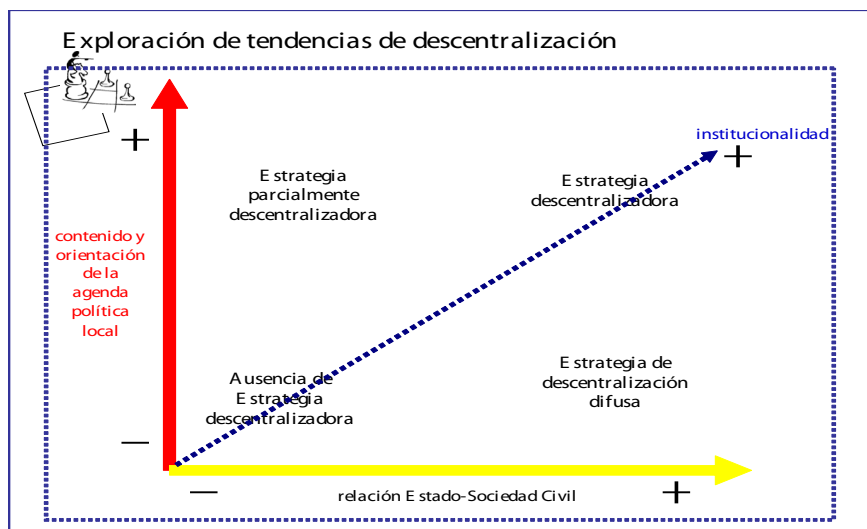
**Diagrama N°4.1 Preguntas de investigación**



**Nivel particular**

- Las localidades que tienden a generar **estrategias descentralizadoras** cuentan con mayor acumulación política, mayor acumulación institucional y mayor acumulación en redes sociales.
- Las localidades que tienden a generar **estrategias parcialmente descentralizadoras** (favoreciendo las condiciones de la descentralización funcional y política, menguando las posibilidades de la descentralización territorial) cuentan con mayor acumulación política, mayor acumulación institucional y menor acumulación en redes sociales.
- Las localidades que tienden a generar **estrategias de descentralización difusa** (con reducidas condiciones para la descentralización política y con ciertas condiciones positivas para la planeación participativa del desarrollo territorial) cuentan con menor acumulación política, menor-media acumulación institucional y mayor acumulación en redes sociales .
- Las localidades con **ausencia de estrategias descentralizadoras** cuentan con acumulación política e institucional baja y acumulación en redes sociales baja.

Diagrama N°4.2. Tipología de estrategias de descentralización



### Esquema de medición para las variables

#### Estrategia del nivel local de gobierno

La variable refiere a los niveles locales de gobierno existentes en Uruguay y el territorio que los define considerando que “los gobiernos locales se definen por su territorio, por el territorio de su competencia institucional y es el presente y el futuro de ese territorio lo que da sentido a su función”.<sup>30</sup> De acuerdo al análisis estratégico de teorías de las organizaciones, se plantea que la noción de estrategia del nivel local de gobierno fuerza a la superación. El comportamiento en el nivel local entendido como organización es de naturaleza estratégica y esto supone alcanzar los objetivos sirviéndose de la construcción organizacional en su conjunto.<sup>31</sup>

En esta investigación el concepto de estrategia se define por el contenido y orientación de la agenda política, el proceso de relacionamiento e interdependencia y el sistema institucional que da soporte a la construcción organizacional. **En el *continuum* de variaciones se puede encontrar un sis-**

30 BARREIRO, F: Desarrollo desde el territorio. (A propósito del desarrollo local) Colección de Documentos, Instituto Internacional de Gobernabilidad - <http://www.iigov.org>, pág.1

31 ERHARD FRIEDBERG: *Análisis sociológico de las organizaciones*. Fichas de Capacitación \_Serie A- N° 66, CLAEH, Montevideo, 1988. - CROZIER, M: *El actor y el sistema*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.

**tema de decisiones de preeminencia territorial a un sistema desterritorializado en el otro polo del *continuum*.** Los procesos decisorios que suponen las “hechuras de las políticas” en los niveles locales de gobierno, pautan la institucionalidad, la agenda pública y la red de actores involucrados en el proceso. De acuerdo a la literatura especializada, se identifican tres dimensiones de la descentralización, las cuales pueden ser complementarias en el proceso: a) Desconcentración, descentralización funcional o descentralización administrativa<sup>32</sup> b) Descentralización política<sup>33</sup> c) Descentralización territorial<sup>34</sup> (comprende la dimensión social y económica). Estas dimensiones, tan divididas en el análisis, en la realidad se encuentran vinculadas influyéndose mutuamente. Las estrategias resultan de la combinación de los atributos de la descentralización. Las variaciones en las estrategias se deben a los cambios en los valores de los atributos comprendidos a través de la capacidad política, la capacidad de gestión y la capacidad socio política. **Las capacidades son las condiciones básicas –mínimos habilitantes– sobre los cuales se asientan las dimensiones de la descentralización.** Por lo tanto, considerando la noción de estrategia y los tres tipos de dimensiones de la descentralización, se entiende que las estrategias locales pueden adoptar los siguientes valores.

---

32 CGLU - Ciudades y Gobiernos Locales Unidos - CGLU. 2008. La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de CGLU. Barcelona , Pág. 317

33 Ciudades y Gobiernos Locales Unidos - CGLU. 2008. La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de CGLU. Barcelona

34 AROCENA, J. en “Los Nuevos Gobiernos Locales: la nueva institucionalidad y su incidencia en el desarrollo local” en *Cuadernos para el desarrollo local*. N°1, ART Uruguay – Diputación de Barcelona, Noviembre 2008, pág. 18.

---

**Cuadro N°4.4. Estrategias del nivel local de gobierno en función de las capacidades: política, de gestión y socio-política**

ESTRATEGIA DEL NIVEL LOCAL DE GOBIERNO		CAPACIDAD POLÍTICA	CAPACIDAD DE GESTIÓN	CAPACIDAD SOCIO-POLÍTICA
1	Descentralizadora Condiciones favorables para descentralización política, funcional y territorial	Instalada/ Desarrollo dinámico	Instalada/ En desarrollo	Definida / Parcial
2	Parcialmente descentralizadora - Condiciones favorables para descentralización política y funcional.	Instalada/ Desarrollo dinámico	Instalada/ En desarrollo	Difusa o inexistente
3	Descentralización difusa Condiciones favorables para la planeación y participativa del desarrollo territorial	Débil / Desarrollo estancado	Débil / En desarrollo	Definida / Parcial
4	Ausencia de estrategia descentralizadora	Débil	Débil	Difusa o inexistente

### Redes locales

En el estudio de la relación entre las estrategias del nivel local de gobierno en Uruguay y las redes locales de gobernanza se concibe a la gobernanza como “un sistema de gestión de la interdependencia entre actores públicos y privados, que convergen sus recursos en pro de acciones colectivas locales. Se propone expansión de la democracia local y efectividad en la gestión pública para el logro de los objetivos de desarrollo territorial. Supone arreglos institucionales y relacionales, formales e informales, portadores de nuevas formas de intervención y gestión pública”.<sup>35</sup> Las redes locales orientadas a la gestión de los asuntos públicos se pueden entender a la luz de los cambios en la organicidad social de base local y las nuevas configuraciones ciudadanas para acceder a asuntos públicos. En ese proceso, se identifican una multiplicidad de espacios que pretenden articular al Estado con la sociedad civil, especialmente en los ámbitos territoriales de gobierno en una doble vertiente: desde la oferta del Estado y desde las propuestas de la sociedad civil.<sup>36</sup> En cierta medida, los conceptos de gobernanza y redes se encuentran

35 DE BARBIERI, Ma: Avance Tesis Maestría en Desarrollo Regional y Local, UCUDAL CLAEH, Uruguay.

36 MASCAREÑO QUINTANA, C.: “Relación entre el Estado descentralizado y la sociedad civil territorial: contexto, bondades y limitaciones en América Latina” en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol III, n. 27, Venezuela, 2008.

estrechamente relacionados. Zurbriggen, citando a Heritier (1999) plantea “a pesar de la multiplicidad de enfoques podemos definir las redes como un conjunto de organizaciones públicas y privadas, con interacciones más o menos estables a través de las cuales dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común”.<sup>37</sup>

El estudio de las redes locales se abocó a identificar su **densidad** –como grado de vinculación de personas e instituciones–, su **volumen** –en términos de movilizaciones conjuntas–, y su **influencia** o efectos en el desarrollo de la localidad, a efectos de determinar el carácter marginal, funcional o en expansión de las redes. El valor total *en expansión* se aplica a redes constituidas en las que el grado de vinculación, movilización conjunta y efectos en el desarrollo de la localidad se ubica entre *medio* y *alto*. Por otra parte, se entiende por *redes marginales* aquellas de incipiente conformación o con bajos niveles de vinculación, volumen o influencia. En los niveles medios de estas variables se ubican las *redes funcionales*.

**Cuadro N°4.5. Variables consideradas en el estudio de redes locales**

VARIABLE	CATEGORÍAS	INDICADORES	VALORES
Redes locales	Densidad de redes	Vinculación de personas e instituciones para llevar adelante iniciativas	1. Alta
			2. Media
			3. Baja
I. En expansión	Volumen de redes	Movilización conjunta entre actores locales	1. Alta
			2. Media
			3. Baja
II. Funcionales	Influencia de redes	Efectos de las redes en el desarrollo de la localidad	1. Alta
			2. Media
			3. Baja
III. Marginales	Tendencia de redes	Percepción de evolución de redes	1. Creciente
			2. Estable
			3. Decreciente

37 ZURBRIGGEN, C.: “Redes de Governance: Una mirada desde América Latina”, INÉDITO, Montevideo, 2010.



### Capacidad política

La capacidad política de los elencos del nivel local refiere a la acumulación que tienen en base cuatro dimensiones que se sustentan en: a) las atribuciones legales que rigen las instituciones para el gobierno local dadas por el marco normativo (*dimensión formal*); b) la cultura dominante en los mecanismos para incidir en las decisiones que afectan a la localidad generando iniciativas y cambios (*dimensión de prácticas y políticas culturales*); c) el peso de la localidad a través de su representación en el sistema político departamental y nacional (*dimensión del poder*); d) la fundamentación, la voluntad y el sentido que expresan los actores al orientar sus prácticas (*dimensión de significados*). Identificando una variable por cada una de las cuatro dimensiones se busca realizar una aproximación hacia la caracterización de la capacidad política del nivel local en Uruguay. Tanto los atributos de las variables como los valores de los indicadores, están ordenados desde las situaciones más positivas hacia las más negativas, por lo cual los valores más bajos refieren a los atributos más valorados y viceversa.

**CUADRO N°4.6. Variables, indicadores y valores asociados a la capacidad política del nivel local**

VARIABLE/ VALOR	INDICADOR	VALOR		
<b>Autonomía para el gobierno</b> <i>(dimensión formal)</i> I. Gobierno local II. Institución descentralizada III. Organismo desconcentrado IV. Organismo centralizado	Conformación de los órganos político-administrativo locales	1. Por decisión local 2. Por decisión central		
	Naturaleza de sus atribuciones y competencias  Naturaleza de los recursos	1. Política/Decisoria 2. Administrativa 3. Representativa		
		1. Propios 2. Transferidos		
		1. Autónomo 2. Dependiente		
	<b>Cultura política</b> <i>(dimensión de prácticas políticas culturales)</i> I. Moderna II. Tradicional	Modalidad de trabajo interno	1. Innovadora 2. Burocrática 3. Discrecional	
		Modalidad de relacionamiento c/otros niveles de gobierno	1. Descentralizada 2. Centralizada	
		<b>Nivel de acceso a recursos políticos</b> <i>(dimensión del poder)</i> I. Alto II. Medio III. Bajo	Vínculo con el gobierno nacional	1. Consolidado 2. Variable 3. Reciente 4. Inexistente
			Vínculo con el gobierno departamental	1. Consolidado 2. Variable 3. Reciente 4. Inexistente
<b>Orientación hacia la política de descentralización</b> <i>(dimensión de significados)</i> I. Definida II. Parcial III. Difusa IV. Inexistente	Voluntad política para transferir responsabilidades y recursos	1. Fuerte/definida 2. Media/intermedia 3. Débil/inexistente		
		Autopercepción como agente político de gobierno	1. Definida 2. Intermedia	
			3. Inexistente	

Los tres tipos de situaciones generales al respecto de la capacidad política, que surgen de la combinación de estas variables, la sitúan como: a) *instalada/fuerte*; b) *en desarrollo*; c) *débil*. Sin embargo las mismas son lo suficientemente flexibles como para admitir una gama de matices que permite describir mejor la realidad de las diferentes localidades.

### Capacidad de gestión

La capacidad de gestión hace a las posibilidades que tienen los niveles de gobierno local para cumplir con el rol que deben desempeñar y lograr efectividad en la implementación y desempeño de las políticas públicas locales. Asimismo, para esta investigación, el análisis se centra en reflexionar acerca de la capacidad de gestión en el marco de la descentralización, tratando de responder a la pregunta **¿cómo se gobierna en lo local?** Debido a la interdependencia que existe entre las capacidades de las tres hipótesis específicas, se complementan con algunas variables definidas para las capacidades política (nivel de poder) y socio-política (nivel de influencia; tipo de planificación).

**CUADRO N°4.7. Variables, indicadores y valores asociados a la capacidad de gestión del nivel local**

VARIABLE/ VALOR	INDICADOR	VALOR
Estructura organizacional y funcionamiento I. Acorde a descentralización II. Acorde a desconcentración III. Acorde a centralización	Rol de la Junta	1. Innovador y tradicional
		2. Con tendencia a nuevos roles
		3. Rol tradicional
	Jerarquización de la descentralización	1. Definida
		2. Parcial
		3. Difusa
	Autonomía administrativa	1. Alta
		2. Media
		3. Baja

VARIABLE/ VALOR	INDICADOR	VALOR
Recursos no financieros I. Favorables a la descentralización II. Bastante favorables III. Algo favorables IV. Desfavorables	Adecuación infraestructura y maquinaria	Adecuado
		Medianamente adecuado
		No adecuado
	Nivel de tecnología informática	Adecuado
		Medianamente adecuado
		No adecuado
	Nivel de recursos humanos	Adecuado
		Medianamente adecuado
		No adecuado
Gestión presupuestal y financiera I. Descentralizada II. Algo descentralizada III. Dependiente	Incidencia en presupuesto	1. Relevante
		2. Media
		3. Marginal
	Autonomía presupuestal y financiera	1. Alta
		2. Media
		3. Baja
Proceso de planificación y control de gestión I. Consolidado II. En desarrollo III. Incipiente IV. Inexistente	Tipo de planificación	1. Estratégica
		2. Operativa
	Sistema de información y monitoreo	1. Sistema de indicadores
		2. Indicadores aislados
		3. Sin indicadores
	Control de gestión	1. Sistemático
		2. Puntual
	Proceso de comunicación organizacional I. Funcional a la descentralización II. Parcialmente funcional III. Difuso	Nivel de comunicación interna
2. Media		
3. Débil		
Nivel de Comunicación externa		1. Efectiva
		2. Medianamente efectiva
		3. Inefectiva

VARIABLE/ VALOR	INDICADOR	VALOR
<b>Capacidad de liderazgo</b> I. Definida II. Parcial III. Difusa IV. Inexistente	Estilo de dirección y liderazgo	1. Proactivo
		2. Administrador
	Nivel de poder	1. Alto
		2. Medio
		3. Bajo
	Nivel de influencia	1. Alto
		2. Medio
		3. Bajo
	<b>Efectividad</b> I. Fuerte II. En expansión III. Débil	Autopercepción de cambio en el quinquenio
2. Estable/Estancado		
3. Decreciente		
Autopercepción de efectividad		1. Fuerte
		2. Equilibrada
		3. Débil
Satisfacción ciudadana		1. Alta
		2. Media
		3. Baja

A partir de los valores que alcancen las variables principales e indicadores anteriores, se podrá observar la tendencia de la capacidad de gestión que puede estar: a) *instalada/fuerte*; b) *en desarrollo*; c) *débil*.

### Capacidad socio-política

El estudio de las capacidades socio-políticas en esta investigación intenta responder la pregunta: **¿cómo es el rol del gobierno local en la acción colectiva local?** Aproximarse a una respuesta al respecto requiere observar el conjunto de los actores locales, focalizando en la interfase entre éstos. Sin embargo, en la medida que la investigación procura abordar las estrategias de las Juntas Locales, el estudio del eje de capacidades socio-políticas presenta la tensión de que debe observar simultáneamente la acción colectiva y cómo se comporta la Junta en esa acción colectiva. A partir de las prácticas de la Junta Local en este sentido, el estudio trata de responder: ¿cómo participa la Junta Local en la acción colectiva?; ¿cuánto la promueve?; ¿tiene iniciativa en el relacionamiento con el resto de la sociedad local y con el entorno extra-territorial?; ¿assume responsabilidad en el desarrollo de la localidad?; ¿es facilitador o limitante de acuerdos y acciones estratégicas?; ¿es generadora de vínculos al interior de la sociedad local?; ¿tiende puentes

entre el territorio y el entorno extra-territorial? ¿favorece la influencia local en las decisiones que afectan el territorio o favorece la dependencia local respecto de lo departamental o nacional? Para ello, se han estudiado tres variables que agrupan interrogantes específicas: relaciones con la sociedad civil y participación ciudadana en la sociedad local; coordinación inter-institucional; y asociación estratégica entre actores.

**CUADRO N°4.8. Variables, indicadores y valores asociados a la capacidad socio-política del nivel local**

VARIABLE/VALOR	INDICADORES	VALORES
Relaciones con la sociedad civil y participación ciudadana I. Definidas II. Parciales III. Difusas o inexistentes	Información a los ciudadanos	1.Continua
		2.Ocasional
		3.Inexistente
	Actitud frente al relacionamiento con la ciudadanía	1.Proactiva
		2. A demanda
		3. Pasiva
	Promoción de la participación ciudadana	1. Activa
		2. Eventual
		3: Inexistente
Coordinación inter-institucional I. Definida II. Parcial III. Difusa o inexistente	Participación en instancias de coordinación	1. Permanente
		2. Ocasional
		3. Inexistente
	Origen de los espacios de coordinación	1.Local microregional
		2.Departamental/nacional
	Tipo de coordinación	1.Mixta
		2.Horizontal
		3.Vertical
	Asociación estratégica entre actores I. Definida II. Parcial III. Difusa o inexistente	Prácticas de planificación estratégica
2.Departamental/nacional		
Instrumentos de planificación estratégica		1.Mixto ( públ-priv.)
		2. Individual
		3.Inexistente

### Selección de casos e informantes

Para la selección de los casos se tuvo en cuenta el marco normativo sobre Juntas Locales, la acumulación política y la acumulación en redes. Los casos seleccionados toman en cuenta: a) Las tres figuras que coexisten en nuestro tercer nivel de gobierno en la actualidad. Las mismas presentan diferencias en lo que respecta a las competencias como gobierno local: Autónoma y Electiva, Autónoma Designada y Común Designada. A los efectos de esta investigación se diferencia entre Juntas Electivas y Juntas Designadas (sabiendo que las electivas son autónomas y que las designadas tienen un panorama más heterogéneo e incluyéndose en este grupo la experiencia de Montevideo). b) Su trayectoria política: por un lado, aquellos que cuentan con experiencia en descentralización política (cargos electivos) y/o antecedentes relevantes en gestión descentralizada (15 años o más); por otro, los que no tienen acumulación. c) La visibilidad y jerarquización de redes de gobernanza local.

**CUADRO N°4.9. Casos seleccionados**

LOCALIDAD	DEPARTAMENTO	TIPO DE JUNTA
Río Branco	Cerro Largo	Electiva
San Carlos	Maldonado	Electiva
Bella Unión	Artigas	Electiva
Sarandí del Yí	Durazno	Designada
Cerro Chato <sup>38</sup>	Durazno/ Treinta y tres	Designada
Montevideo- Zona N°18 <sup>39</sup>	Montevideo	Designada

38 El Caso de Cerro Chato se toma a efectos de poder estudiar las capacidades en un contexto micro-regional y poder analizar el peso del factor Jerarquía de la política de Descentralización en el nivel político administrativo superior de gobierno, es decir, el nivel departamental. Contando con el análisis de la localidad de Sarandí del Yí (Intendencia de Durazno) se suma una experiencia que permite comparar las estrategias locales en un mismo territorio pero con diferente posicionamiento desde el nivel departamental (Intendencia de Treinta y Tres).

39 Esta particularidad generó una dificultad metodológica en este estudio. En la medida que la división de ámbitos y roles es ampliamente reconocida en Montevideo (Junta Local, Centro Comunal Zonal y Concejo Vecinal), a la hora de las entrevistas se presentó la situación de que ante cada pregunta los entrevistados aclaraban o solicitaban aclarar a qué ámbito se estaba haciendo referencia. Asimismo, generó cierta dificultad para alcanzar una visión de conjunto entre lo político, lo administrativo y lo social, ya que sin duda los tres ámbitos tienen interacciones con la ciudadanía pero con alcances, funciones y sentidos distintos. Explicado esto, se aclara que a los efectos de la comparabilidad de resultados de este estudio, las referencias a Junta Local considerarán el conjunto, y se diferenciará el ámbito político (o de Ediles), el ámbito administrativo (o CCZ) y el social (o Concejos Vecinales), según corresponda.

Teniendo en cuenta el enfoque de acción pública local como sistema de interacción multinivel se presentan las localidades en el contexto departamental y la favorabilidad del mismo hacia la descentralización.<sup>40</sup>

Considerando el andamiaje de hipótesis que sustenta esta investigación, los casos seleccionados pueden ser ubicados en diferentes cuadrantes de acuerdo a la relación que presentan entre acumulación política-institucional y acumulación en redes sociales.

**CUADRO N°4.10. Relación acumulación política-institucional / acumulación en redes sociales**

<b>ACUMULACIÓN POLÍTICA – INSTITUCIONAL</b>	+	<b>Estrategia parcialmente descentralizadora</b> (condiciones favorables para la descentralización política y funcional) Río Branco Montevideo – Junta N° 18	<b>Estrategia descentralizadora</b> (condiciones favorables para la descentralización política, funcional y territorial) Bella Unión San Carlos
	-	<b>Ausencia de estrategia descentralizadora</b> Sarandí del Yí	<b>Estrategia de descentralización difusa</b> (con condiciones positivas para la planeación y gestión participativa del desarrollo territorial) Cerro Chato
		-	+
	<b>ACUMULACIÓN EN REDES SOCIALES</b>		

40 La comprensión de la estrategia de descentralización de los Gobiernos Departamentales emerge a partir del análisis de tres dimensiones sintéticas: la favorabilidad a la política de descentralización (Nivel de jerarquización de la política de descentralización a partir diversas acciones), la institucionalidad tendiente a la descentralización y el desarrollo (Relevancia institucional que se le asigna a la descentralización a se determina a partir de la presencia de departamentos, direcciones o ámbitos promovidos por la Intendencia que refieren a desarrollo -productivo, agropecuario, sustentable, integración social y/o descentralización- y de la integración de las diferentes figuras del nivel local), y la gobernanza tendiente a la descentralización (Aspectos de gobernanza tendientes a la descentralización observados a través de la implementación de presupuestos participativos y otras experiencias asociadas que impliquen el involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública de los distintos niveles). En perspectiva de política pública territorial, la descentralización supone una agenda de asuntos cuya jerarquía y contenido define las orientaciones de la política, una institucionalidad que muestra la naturaleza de la sostenibilidad del proceso impulsado y un proceso de trabajo con actores cuyos mecanismos e incentivos abonan a la legitimidad de la intervención.



El criterio rector para la selección de los informantes se basó en considerar la opinión de representantes de organizaciones sociales y económico-productivas en cada localidad, en carácter de actores externos y representantes de los niveles locales de gobierno (actores internos a las Juntas Locales), en general conformados por Presidente y Secretario de las Juntas respectivas, en entrevistas conjuntas.<sup>41</sup>

Las principales características de las localidades seleccionadas se resumen en los cuadros siguientes.

---

41 Del total de 35 informantes, 14 son actores pertenecientes a las Juntas Locales (de nivel político, de confianza y administrativo básicamente, representados por los Presidentes y/o Secretarios de las Juntas Locales) y 21 son actores externos de distintos sectores vinculados a temas y organizaciones sociales y económico-productivas, sobre todo, equivalentes al 40% y 60% respectivamente.

---

Cuadro N°4.11. Selección de casos - Juntas Locales electivas

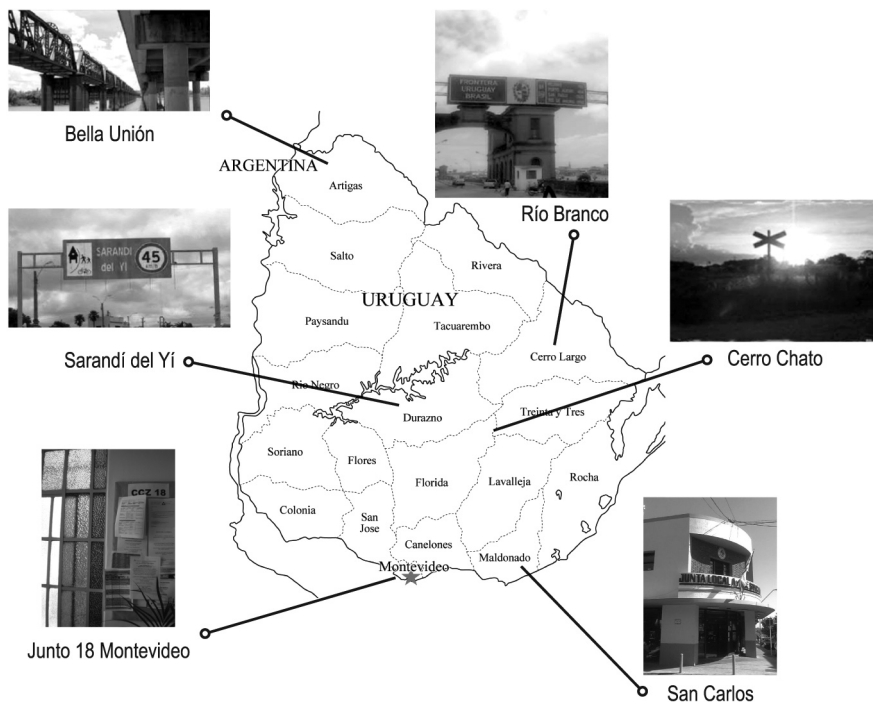
		RIO BRANCO	SAN CARLOS	BELLA UNIÓN
Ubicación geográfica		Ubicada en el departamento de Cerro Largo, limita al este con la ciudad de Yaguarón (Brasil). Es la segunda ciudad del departamento.	Ubicada a 15 km al norte de la ciudad de Maldonado en el departamento de Maldonado	Ubicada en la 7ma sección electoral y judicial del departamento de Artigas. Limita al oeste con Argentina y al norte con Brasil
Región de referencia		Segunda ciudad y región fronteriza	Segunda ciudad, zona sur-este	Segunda ciudad y región fronteriza
Población		15.441 hab (INE censo 2004 Fase 1 Cuadros 8 y 11 Cerro Largo)	25.177 hab( INE censo 2004 Fase 1 cuadros 8 y 11 Maldonado)	19.251 hab(INE censo 2004 Fase 1 cuadros 8 y 11 Artigas)
Principal actividad económica		Producción agropecuaria y agroindustrial (especialmente cerealera y cárnica)	Producción agropecuaria, artesanal y turismo	Producción agrícola(caña de azúcar y arroz) y agroindustria. Reciente producción agro-combustibles
Partido político Dptal (00-05)		Continuidad (Partido Nacional)	Cambio (Frente Amplio)	Cambio (Partido Nacional)
Favorabilidad		Difusa - Organización en transición desde un sistema tradicional de gestión a uno de mejora - profundizar más integralmente el abordaje de las políticas de desarrollo económico y social.	Alta - Proceso marcado por presupuesto participativo. Apertura a descentralización y plan estratégico de territorial participativo	Alta - Zonificación del departamento de cara a la descentralización - Creación de estructura
Institucionalidad		Dirección General de Integración y Desarrollo Social - Unidad Descentralización - Comisión Mixta de Descentralización	Dirección General de Desarrollo Económico - Promoción Social	Departamento de Desarrollo Social - División de Descentralización e Integración Regional - Unidad planificación y desarrollo
Gobernanza		Creación de agencia de desarrollo cuyo cometido es propender a la descentralización territorial, política y administrativa de Cerro Largo. Fortalecimiento de la Plenaria Interbarrios. Ambitos multiactorales. Grupo departamental de planificación y gestión territorial apoyados por Programa ART Uruguay y otros.	Oficinas desconcentradas (dos planta urbana de Maldonado y Punta del Este). Consejo departamental de Turismo, talleres sobre Ordenamiento Territorial, comisiones barriales, jornales solidarios (partidos políticos; comisiones barriales) coordinado en una Mesa Solidaria, productores rurales y la IMM. Ambitos multiactorales.	Registro de organizaciones sociales. Fortalecimiento de comisiones vecinales. Interbarrial constituida. Contraparte municipal de la Interbarrial-oficina de relacionamiento con la comunidad. Grupo multiactorales. Grupo local de planificación y gestión territorial apoyados por ART y otros
VALORES EN RELACIÓN CON LA ESTRATEGIA DESCENTRALIZADORA		DATOS GENERALES		

Cuadro Nº4.12. Selección de casos - Juntas Locales designadas

		SARANDÍ DEL YÍ	CERRO CHATO	JUNTA Nº 18 MONTEVIDEO
Ubicación geográfica		Ubicada al sudeste del departamento de Durazno, a orillas del río Yí, en la confluencia de las Rutas nacionales 14 y 6.	Ubicada en el límite de los departamentos de Durazno, Florida, Treinta y Tres	Ubicada en la región oeste de la capital del país. Sus límites: Río de la Plata, Río Sta Lucía, arroyo Melita, Pista de Regatas, Avda de los Deportes, Cno de los Camalotes, Cno Lues Eduardo Pérez, Cno de la Granja, Cno. Tomkinson, Cno. Del Fortín, Cno. Del Fortín, Cno. Francisco Lecocq, Ruta Nº 5, Ruta Nº 1 nueva, Cno. Pajas Blancas y arroyo Pajas Blancas. Contiene áreas rurales y urbanas, parques naturales y cadena de playas.
Región de referencia		Segunda Ciudad, zona centro	Microregional	Zona Metropolitana
Población		7.717 habs (INE- Censo 2004 Fase 1 Cuadros 8 y 11. Durazno)	3.248 habs en la microregión (Fuente: Cerro Chato Plan, 2006 en base a INE 2004) Juntas Locales relevadas: 1.661 hab. en Treinta y Tres, 1.099 en Durazno (Fuente Cerro Chato Plan 2006 en base a INE 2004)	40.215 hab. (INE 2004, informe de resultados de Montevideo) Aprox 85% población urbana y 15%. Es la segunda zona de las 18, en crecimiento de número de viviendas en el período 1996- 2004
Principal actividad económica		Producción ganadera	Producción agropecuaria	Se ubica aquí un importante núm de chacras y huertas. Centros logísticos vinculados al puerto y a ejes carreteros que unen la capital de país con el N y NE.
Partido político Dptal (00-05)		Continuidad (Partido Nacional)	Durazno : Continuidad (Partido Nacional) Treinta y Tres; Cambio (Frente Amplio)	Continuidad (Frente Amplio)
DATOS GENERALES				

SARANDÍ DEL YI		CERRO CHATO		JUNTA Nº 18 MONTEVIDEO	
Favorabilidad	Difusa - No ha habido integración en los dos períodos de gobierno	(TyT) Parcial - Enfoque en Desarrollo Productivo, Desarrollo Social y Recursos Humanos de IMTyT. Se promueve Política de descentralización fortaleciendo participación ciudadana y generando acuerdos, para futuro presupuesto participativo	(TyT) Parcial - Enfoque en Desarrollo Productivo, Desarrollo Social y Recursos Humanos de IMTyT. Se promueve Política de descentralización fortaleciendo participación ciudadana y generando acuerdos, para futuro presupuesto participativo	Alta - a veinte años de política de descentralización y participación ciudadana explícita con altos y bajos en efectividad y valoración ciudadana	
Institucionalidad	Departamento de Desarrollo - Departamento de Promoción -	(TyT) Dirección General de Desarrollo Económico Local - Dirección General Desarrollo Social y Participación	(TyT) Dirección General de Desarrollo Económico Local - Dirección General Desarrollo Social y Participación	Dirección de Descentralización - Dirección de Desarrollo Económico e Integración Regional - Desarrollo Social	
Gobernanza	Centros de Barrios, como instancia de participación, de acercarse al vecino, sobretudo en los barrios alejados del centro. Apoyo a productores y organizaciones sociales del interior - Ambitos multiactorales	(TyT) Fomento de la participación social por barrios con Centros de Barrio - Actores complementos relevantes: Centro Comercial e Industrial y espacio multiactoral Cerro Chato Plan - Planes innovadores con participación social en vivienda, poblaciones vulnerables, pequeños productores del departamento - Ambitos multiactorales	(TyT) Fomento de la participación social por barrios con Centros de Barrio - Actores complementos relevantes: Centro Comercial e Industrial y espacio multiactoral Cerro Chato Plan - Planes innovadores con participación social en vivienda, poblaciones vulnerables, pequeños productores del departamento - Ambitos multiactorales	Experiencias en diversas escalas del territorio de participación ciudadana organizada. Experiencias de colaboración multiactoral.	
VALORES EN RELACIÓN CON LA ESTRATEGIA DESCENTRALIZADORA					

Selección de casos



Hallazgos y aportes desde lo local a la agenda nacional de descentralización y desarrollo

*“No hay mayor pobreza para una sociedad que no poder pensar alternativas... Tenemos que atrevernos a buscar soluciones alternativas y nuevas maneras de gestionar y abordar los retos del mundo. Ser diversos es nuestra riqueza, actuar unidos es nuestra fuerza.”*

Federico Mayor Zaragoza <sup>42</sup>

Este documento busca aportar insumos a la agenda nacional de la descentralización y el desarrollo local, a partir de la agenda local en construc-

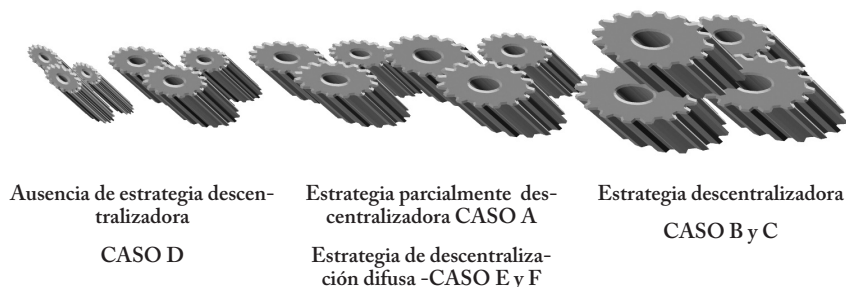
42 Presidente Fundación Cultura de Paz - Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Gobierno.

ción. El camino elegido en función de este objetivo implica como orientación general la producción de conocimiento sobre la evolución del nivel local en materia de gobierno y de relacionamiento con la sociedad civil. Para ello, se indaga especialmente en la relación existente entre las estrategias del nivel local de gobierno en Uruguay y las redes locales de gobernanza en el último quinquenio. De esta forma, se logra avanzar en la comprensión de la relevancia de las dimensiones política, de gestión y socio-política en la conformación de las estrategias del nivel local de gobierno. En función de la sustancia de los objetivos, en este apartado final se retoman los principales hallazgos de la investigación a partir del ensayo de respuestas a las preguntas orientadoras y la evaluación de las hipótesis.

### **Sobre los enlaces entre estrategias descentralizadoras y las redes locales**

¿Cómo fortalecer la gobernanza local y ampliar las posibilidades del desarrollo local a medida que avanza la descentralización? De acuerdo a lo planteado en las bases teóricas, **lo que define un proceso de desarrollo local es la existencia de decisión local. Paralelamente, la decisión local existe y se hace efectiva, en tanto aumenta el grado de descentralización.** En este contexto, la gobernanza local es un instrumento y un método que habilita a la planeación y gestión participativa y permanente del desarrollo. El pensamiento estratégico y el desarrollo de la gestión relacional son elementos constitutivos de la gobernanza local y de la planeación y gestión del desarrollo local. Esto supone gobiernos locales catalizadores de relaciones interinstitucionales. **En definitiva, lejos de la mera administración, el desafío para los actores del gobierno local es que son arte y parte en el destino de ese sistema de planeación local.** Los resultados sobre las estrategias de los niveles locales de gobierno muestran que son portadores de diferentes capacidades y que la combinatoria de esas capacidades les permite adoptar diferentes dinámicas de descentralización en sus territorios de referencia. Según el análisis de los diferentes casos se pueden identificar, en principio, las siguientes variaciones en el nivel local.

Diagrama N°4.3. Variaciones en el nivel local



La figura anterior muestra que los casos estudiados se distribuyen a lo largo del *continuum*, representándose así un cuadro bien variado de situaciones, en el cual conviven niveles locales de gobierno claramente volcados a la política de descentralización con otras localidades que tienen ausencia de estrategia descentralizadora. **La comparación de estos resultados con las hipótesis preliminares formuladas en la selección de casos permite señalar que las hipótesis estarían funcionando en la mayoría de los casos.** Una de las variaciones se dio en uno de los casos que se ubicaba como estrategia de descentralización parcial, el cual mostró tendencia hacia una estrategia difusa. Si bien, es un nivel local de gobierno con acumulación sistemática en el proceso de descentralización, esto no supone automáticamente aumento de capacidades a nivel local. Por lo contrario, ese proceso puede generar percepción de “estancamiento” en los actores copartícipes del proceso. El caso F, referido, tiene un desarrollo estancado en su capacidad política, un desarrollo parcial en su capacidad de gestión y valores particulares en lo que refiere a capacidad socio-política, que complejizan la comprensión de sus atributos en este caso.

**Cuadro N°4.13. Síntesis de resultados generales**

CASOS	ESTRATEGIA DEL NIVEL LOCAL DE GOBIERNO	CAPACIDADES			REDES LOCALES	
		CAPACIDAD POLÍTICA (Instalada, desarrollo dinámico, desarrollo estancado, débil)	CAPACIDAD DE GESTIÓN (Instalada, en desarrollo, débil)	CAPACIDAD SOCIO-POLÍTICA (Definida, Parcial, Difusa o Inexistente)	Densidad volumen influencia	Tendencia
B	Estrategia descentralizadora	Instalada	En desarrollo	Parcial	Redes funcionales - MEDIO	CRECIENTE
C	Estrategia descentralizadora	Desarrollo dinámico	En desarrollo	Parcial	Redes funcionales - ALTO MEDIO	DECRECIENTE
A	Estrategia parcialmente descentralizadora	Instalada	En desarrollo	Difusa	Redes funcionales - MEDIO	ESTABLE
E	Estrategia de descentralización difusa	Débil	En desarrollo	Parcial con tendencia a definida	Redes en expansión - ALTO	CRECIENTE
F	Estrategia de descentralización difusa	Desarrollo estancado	En desarrollo	Parcial	Redes funcionales - MEDIO BAJO	DECRECIENTE
D	Ausencia de estrategia descentralizadora	Desarrollo estancado	Débil	Difusa	Redes funcionales marginales - MEDIO	CRECIENTE

Cruzando los valores obtenidos en los tres tipos de capacidades, en los casos A, B y C se observan *altos niveles* de **capacidad política** en relación a la descentralización. Apoyados en su autonomía –la cual por composición y actuación, permite considerarlos como “gobiernos locales”–, reflejan una cultura política mayormente moderna, un nivel de acceso a recursos políticos alto tanto en el nivel departamental como en el nacional y se presentan orientados hacia la descentralización. No obstante se visualizan algunos matices en el grado de desarrollo de las otras capacidades. Por ejemplo, si bien el caso A comparte cualidades propias de un gobierno local y cuenta con una capacidad de gestión, en términos generales, similar al resto, dada su **capacidad socio-política** con *tendencia a la baja* muestra una “*estrategia parcialmente descentralizadora*”. Por otra parte, las “*estrategias difusas*” de los



casos E y F cuentan con *altos y medios niveles* de **capacidad sociopolítica** y *bajos o estancados niveles* de **capacidad política**. La **capacidad de gestión** en la mayoría de los casos, con excepción del Caso D, tiene un *comportamiento medio* y no permite distinguir variaciones sustantivas. Sin embargo, cuando se desagrega esta dimensión por variables, analizando Estructura organizacional y funcionamiento, Recursos no financieros, Gestión presupuestal y financiera, Proceso de planificación y control de gestión, Proceso de comunicación organizacional, Capacidad de liderazgo y Efectividad, se derivan una serie de conclusiones útiles a la hora de emprender programas específicos de apoyo a esta dimensión.

¿Qué **variaciones sobre las redes locales** y sus tendencias se destacan en el análisis? Del cuadro anterior se deriva que la “*Estrategia de descentralización difusa*”, puede resultar de la combinatoria de **capacidad política débil**, con **capacidad de gestión en desarrollo** y **capacidad socio-política parcial con tendencia a definida** y esta se relaciona con **redes en expansión** de valor *alto*. En particular, en este caso, se evalúa que la influencia en la localidad de esas redes es *alta* y que el volumen y densidad de esas redes es *alto-medio*. Por otro lado, la “*Ausencia de estrategia descentralizadora*” se relaciona con **redes locales** con un valor *medio y bajo* en lo que refiere a movilización de actores (volumen), vinculación de actores (densidad) y efectos de las redes en el desarrollo de la localidad (influencia). Los resultados muestran que existen factores específicos que pesan más en la expansión de las redes locales que la estrategia de descentralización en su conjunto. El tipo de estrategias de descentralización que adoptan los gobiernos no se relaciona directamente con las variaciones en las redes locales.

Profundizando en las estrategias de descentralización que favorecen las redes locales, se identifican experiencias muy ilustrativas sobre las posibilidades de rearticulación descentralización-desarrollo. El análisis muestra que en nivel local se encuentran figuras político-administrativas que, generando buenos niveles de autonomización de la acción pública local, no favorecen de forma simultánea y en la misma medida, la articulación de gobierno-sociedad civil. Lo aquí planteado **resignifica el valor del factor capacidad socio-política**. Su intensidad alta o baja parecieran coadyuvar especialmente en el comportamiento de las redes locales. En suma, el espacio local y su “localización”, es decir, la creación-aumento de colectivos en la red, se relaciona con la capacidad socio-política que lleva adelante el gobierno local. En definitiva la, “autonomización” es una de las condiciones del desarrollo local, pero no la única. Es fundamental que la autonomía se construya en condiciones de gobernanza creciente en el territorio. Por lo tanto, es esperable que el aumento de las posibilidades para el desarrollo de los territorios locales en el Uruguay se vea estimulado por el proceso de

descentralización política que se impulsa desde el Ejecutivo y Legislativo nacional. Ciertamente el avance en la descentralización y la extensión de un régimen de democracia representativa a nivel local también tenderá a favorecer la institucionalidad de la acción pública local a través de múltiples programas de mejora de gestión y reforma del Estado que llegan al territorio. Sin embargo, las posibilidades para el desarrollo local en las localidades, en definitiva para el aumento de bienestar y calidad de vida de la población, no aumentarán de forma automática. **Las condiciones básicas para el desarrollo se harán efectivas solo si se jerarquiza con ahínco la generación y dinamización de espacios de interfase público-privados que construyan, de forma democrática y en diálogo con entornos territoriales próximos y lejanos, agendas locales de desarrollo.**

### **Consideraciones sobre la capacidad política del nivel local de gobierno en Uruguay**

La pregunta sobre **¿quiénes gobiernan en lo local?** habilita a reflexionar sobre la calidad del proceso de democratización local, así como sobre los intereses y temas que conforman la agenda pública local. Una de las principales características de las figuras político- administrativas locales en el Uruguay es la heterogeneidad en las situaciones generadas por las múltiples posibilidades que durante gran parte del siglo XX dejó abierto el marco normativo para la regulación del nivel local. Una primera división en materia de capacidad política está entre las poblaciones que cuentan con un órgano político local (Junta Local) y las que no lo tienen. Dentro de las poblaciones que cuentan con Juntas Locales, se identifica un segundo salto cualitativo entre las localidades que tienen autoridades electas en votación directa por la ciudadanía y las que se conforman a partir de la designación por parte del gobierno departamental.

A partir de los resultados de este estudio, aún considerando las restricciones en la representatividad del nivel local, es posible afirmar que el grupo de localidades cuyas autoridades son electivas posee los atributos comparativamente más positivos en materia de **capacidad política** (*instalada y en desarrollo dinámico*). Mientras que las localidades que tienen autoridades designadas muestran debilidades más intensas y profundas. Estos resultados parecen indicar que está **funcionando correctamente la hipótesis sobre capacidad política asociada al contexto favorable que otorga el marco institucional** a la descentralización.

VARIABLES PRINCIPALES DE CAPACIDAD POLÍTICA	Valores globales finales Juntas Electivas	Valores globales finales Juntas Designadas
Autonomía para el gobierno	Institución descentralizada	Organismo desconcentrado ↓
Cultura Política	Tradicional †	Tradicional
Nivel de acceso a recursos políticos	Alto ↓	Bajo †
Orientación hacia política de descentralización	Definida ↓	Difusa con énfasis en local

En síntesis, los niveles nacionales más elevados de **autonomía para el gobierno** en el nivel local, se concentran en el grupo de localidades que cuentan con autoridades electivas. El resto de los casos estudiados se presentan como *organismos desconcentrados* con una importante tendencia hacia conductas o esquemas propios de *organismos centralizados*. En materia de **cultura política** se observa un amplio predominio de las prácticas *tradicionales*. Sin embargo, entre las Juntas Electivas se presentan indicios de prácticas *modernas* que las empujan desde lo tradicional hacia lo moderno. En materia de **acceso a recursos políticos**, es importante señalar que en casi todos los casos se encuentran vínculos visibles de las localidades con el nivel departamental, a través de la participación de representantes formales o informales que ocupan cargos de decisión o gestión relevante dentro de la estructura departamental. Sin embargo, son las Juntas Electivas las que cuentan con los mayores niveles de acceso. Finalmente, en lo que refiere a la **orientación hacia una política de descentralización** son nuevamente las Juntas Electivas las que presentan los valores más positivos, producto de las claras autopercepciones como agentes políticos locales que tienen sus referentes políticos, pero también a partir del rol que cada Junta entiende que se le confiere en relación con los espacios y responsabilidades que le otorgan los otros niveles de gobierno.

En respuesta a la pregunta sobre ¿quiénes gobiernan en lo local?, en el caso de las Juntas Electivas son las autoridades locales las que tienen una preeminencia en el gobierno de los asuntos locales, mientras que en el resto, éstas ven debilitado su poder en relación con el nivel departamental, quedando sujetas al espacio que decidan otorgarles las autoridades centrales. Por lo tanto, considerando la situación actual del nivel local en Uruguay **el gobierno de los asuntos locales se encuentra en poder del nivel departamental, siendo pocos los casos en que las autoridades locales ejercen el gobierno**. Este dato resulta sugerente para el futuro próximo del país, ya que tales diferencias se harán sentir en los tiempos, recursos y el tono de los problemas que se planteen al momento de iniciar la implementación de los gobiernos municipales. Asimismo, la próxima elección de autoridades loca-

les en el Uruguay, más que modificar aspectos legislativos e institucionales de la democracia, tiende a alterar los esquemas y las ecuaciones de poder que hoy existen en los territorios, que se encuentran enraizados en el centro del nivel departamental.

Con respecto a la democracia y su construcción en lo local, los resultados del estudio muestran, por un lado, la cualificación de los procesos de democracia representativa que de forma incipiente salpican el país. Los gobiernos locales con autoridades electas por la ciudadanía suelen estar acompañados en sus prácticas democráticas por otras cualidades como, por ejemplo, ciertas prácticas políticas modernas e innovadoras que muestran indicios de cambio en la política local. Por otro lado, plantean en relación a la calidad de la democracia local una serie de desafíos y exigencias nuevas a la acción pública local. La tendencia a trabajar algunas decisiones públicas mediante redes de interacción pública privada, requiere de criterios precisos y rigurosos que contemplen todos los intereses concernidos.

### Consideraciones sobre la capacidad de gestión del nivel local de gobierno

La cuestión sobre **¿cómo se gobierna en lo local?** permite profundizar en la dimensión de la gestión pública local. Como ya se ha señalado, el relevamiento alcanzó al 100% de las Juntas Electivas, no así al resto. En consecuencia, se estima que las conclusiones arribadas son firmes para este tipo de Juntas, no pudiendo generalizar los resultados alcanzados en los casos estudiados al total de Juntas Designadas de todo el país. Los resultados muestran que la **capacidad de gestión del nivel local** en Uruguay es dispar y se encuentra *en desarrollo*, y el tipo de Junta es el corte que muestra ciertas diferencias en las variables utilizadas. En este marco, las Juntas Electivas muestran variaciones con tendencia hacia arriba. La variable **gestión presupuestal y financiera** junto a la variable de **estructura organizacional y funcionamiento** parecen ser las que permiten distinguir las mayores diferencias entre los tipos de Juntas. Las variables de **capacidad de liderazgo** y **efectividad** en la gestión si bien no presentan mayores variaciones, acompañan esta tendencia de comportamiento diferencial entre las juntas electivas de las juntas designadas. Sin embargo, debe señalarse que el tipo de Junta no es el patrón explicativo de todos los matices en la gestión de los gobiernos locales. Por tanto, merece la pena analizar el peso de otros factores como el **proceso de planificación y control de gestión**, el **proceso de comunicación organizacional** y el tema de los **recursos no financieros**. En estas dimensiones analíticas los gobiernos locales tampoco presentan

mayores variaciones pero en el caso de mostrar comportamientos dispares, estos no son explicables por su carácter de junta electiva o designada. En general la **estructura organizacional** es *más acorde a la desconcentración* que a la *descentralización*, alcanzando inclusive rasgos de *centralización*. También queda de manifiesto que el **rol principal** que desempeñan los niveles locales está más asociado a lo *tradicional* que a la promoción de *nuevos roles*, tal como se ha señalado en el marco teórico y referencial, salvo excepciones. La **jerarquía de la descentralización** resulta de nivel *medio* aunque ha aumentado en el quinquenio analizado. La **autonomía administrativa** sigue, en general, la tendencia del indicador anterior: cuanto mayor jerarquía se le otorgue a la descentralización en general, mayor resulta la autonomía para funcionar.

Como resultado global, los **recursos no financieros** son *bastante favorables a la descentralización* sin diferenciarse según el tipo de Junta. La **maquinaria e infraestructura** encuentra las peores situaciones en la cantidad y estado de la maquinaria. La totalidad de los entrevistados manifiesta contar con un nivel de **tecnología informática y de comunicaciones adecuado**. El **nivel de RRHH** es medianamente adecuado y las peores situaciones se dan a nivel de la cantidad de RRHH, más que en su calidad, la que en el caso de Técnicos y Especializados es adecuada. Los resultados muestran que en todos los casos han recibido capacitación en el quinquenio, que la misma se brindó a casi todos los perfiles, alcanzando a los ediles locales en algunos de los casos relevados. Los resultados del estudio ponen sobre la mesa el desafío de tratar de “evitar la errónea concepción de que es posible obtener avances importantes mediante la adopción de medidas meramente técnico/administrativas. ¿Se optimiza el proceso de descentralización y participación por el mero hecho de asignarles más recursos humanos y materiales a los servicios desconcentrados?”.<sup>43</sup> Existen casos que cuentan con recursos, sobre todo humanos, y sin embargo su capacidad de gestión resulta débil.

La **gestión presupuestal** resulta *algo descentralizada con tendencia a descentralizada* en el caso de las Juntas Electivas, salvo en uno de los casos en que más allá de su condición de junta autónoma y electiva su gestión puede valorarse como *dependiente*. Por otro lado, existe experiencia acumulada en el país sobre autonomización presupuestal y financiera, en uno de los casos relevados. En este caso, el gobierno local tiene **incidencia en el presupuesto relevante**, elabora su propio presupuesto y tiene un peso relativo con respecto a la población que cubre su jurisdicción, guardando una relación relativamente similar a la de la Intendencia. Asimismo, tiene una **autonomía alta**, al contar con recursos propios y poder disponer de fondos

43 DESCENTRALIZACIÓN IMM- “Sugerencias y recomendaciones. Algunos nudos críticos del proceso - sistema de descentralización” - <http://www.pvp.org.uy/revision5.htm>, 9/12/2009.

a través de tres ediles que son los que autorizan gastos. Más allá de que **uno de los casos de gobierno local en el país tiene acceso a recursos propios y es agente de retención, el común de los casos no es así. En este contexto nos planteamos que las restricciones tributarias y de gestión de la recaudación en el nivel local no condicen con un proceso creciente de autonomización** y a su vez, es sumamente difícil trabajar planificación estratégica en relación a las fuentes de ingresos locales, obstaculizando en definitiva, el análisis y planificación del desarrollo endógeno. **Una de las interrogantes que emerge del estudio tiene que ver con las condiciones favorables a la convergencia entre electividad y autonomía o dicho de otra forma, entre autonomía electoral y autonomía presupuestal.** En principio, no es automática la relación. Una de las condiciones que favorecen la autonomía es el peso de las decisiones del ejecutivo y legislativo departamental en el nivel local. Incluso en los casos en que la ley enuncia y habilita procesos de autonomización local, las definiciones del nivel departamental son las que terminan concretando la implementación o no de ese proceso, más allá del carácter electivo de las autoridades locales.

Como resultado global, el **proceso de planificación y control de gestión** se encuentra en *desarrollo*, siendo su estado *incipiente* en algunos casos. En ningún caso se cuenta con un sistema de **indicadores de gestión**, apenas algunos *aislados*; por lo que el **control de gestión** en general es más bien *puntual* y a través de la consulta a los mandos medios. Sobre la existencia o no de **planes estratégicos** y **alianzas estratégicas con actores**, se identifican algunos casos que cuentan con planes estratégicos locales de alcance territorial, siendo el patrón más común la existencia de Juntas Locales que cuentan con planes de alcance sectorial, en general vinculados al ordenamiento territorial. Con respecto al **proceso de comunicación organizacional**, los resultados muestran que alcanza un nivel *parcialmente funcional a la descentralización* algo más por imperio de la comunicación interna que de la externa. Este factor es relevante a la hora de repensar la relación interior-exterior y la gestión de la comunicación y de la imagen en las nuevas alcaldías, teniendo en cuenta que los ciudadanos asumen otro rol y otras expectativas en relación a los gobiernos locales. Según el estudio, el **nivel de comunicación organizacional interna** alcanza un valor *medio* en general, con tendencia a *alta* en algunos casos. El resultado parte de tres conjuntos de datos: por un lado, que en la mayoría de las juntas se *mantiene informados* a los funcionarios acerca de los objetivos de las Juntas, por otro, que se tiene un vínculo con el nivel departamental que *no está pautada ni es periódica* en la casi totalidad de los casos y finalmente, por la fluidez de los medios de comunicación utilizados señalándose medios electrónicos, telefónicos, contactos directos y en algún caso de mayor tamaño organizacional con un sistema periódico de reuniones informativas. El **nivel de comuni-**



**cación externa** resulta de una modalidad casi exclusivamente *informativa* y con una *efectividad media* en cuanto al impacto. En general, los medios utilizados para comunicar acciones hacia fuera de la organización son impersonales y masivos, como pueden ser la radio, la prensa, la televisión por medio de informativos o espacios, no estando extendido el uso de medios electrónicos como páginas web locales, blogs o boletines. Tampoco parecen tener incidencia en la difusión de factores de atracción territorial o ventajas comparativas del territorio; ésta suele provenir del sector privado o del nivel departamental.

La **capacidad de liderazgo** medida en términos de la conjunción entre **estilo de dirección, nivel de poder y nivel de influencia**, resulta *parcial*, en general en los niveles locales analizados. Separando dicho valor entre el tipo de Juntas, las Autónomas Electivas muestran una capacidad más cercana a *definida* y las juntas designadas tienden a tener un liderazgo *difuso*. La **efectividad** del nivel local, medida sobre todo en términos de su relevancia institucional, resulta *en expansión* con una marcada tendencia a *fuerte*, en el caso de las Juntas Electivas. Los indicadores considerados han sido autopercepción de cambio (evaluando la favorabilidad del cambio a la descentralización), autopercepción de efectividad y satisfacción ciudadana. En el estudio el indicador de **autopercepción de cambio**, en el cual se evalúa también la favorabilidad del cambio a la descentralización, refleja una autopercepción *positiva* de cambio producto de varios factores. Entre otros, se señala una mayor jerarquización de la descentralización desde el nivel departamental, el fortalecimiento de los niveles locales con personal profesional y con maquinaria, un aumento de potestades en lo presupuestal y financiero y finalmente, una puesta al día de deudas.

Finalmente, se realizan tres comentarios a la pregunta sobre ¿cómo se gobierna en lo local? Uno de los dilemas planteados sobre la capacidad de gestión plantea a la gestión como una de las dimensiones del desempeño organizacional. **Atender la capacidad de gestión de los gobiernos locales desconociendo la interdependencia de los factores que afectan al desempeño organizacional es uno de los clásicos errores del desarrollo institucional de moda** en algunos organismos públicos, de cooperación y financieros internacionales. Seguramente el tema no es la indiferencia a los desarrollos académicos y empíricos, sino la dificultad de coordinación en la intervención. En este trabajo se ha mostrado que, a la hora de gestionar a nivel local, pesan otros factores como ser la relación con el entorno territorial e inter-gubernamental por un lado, y los factores de motivación, orientación y sentido de la acción por otro. Dicho de otro modo, la dimensión socio-política y la dimensión política, son dos claves interconectadas con la gestión de la cosa pública.

El segundo tema que emerge del análisis es la posibilidad de **trabajar con los niveles locales de gobierno en tres conjunto de acciones**: Uno de tipo “**hard**” urgente e importante, generando **estructura y funcionamiento** adecuado al nivel local de gobierno y en concordancia con el nivel departamental y nacional; en paralelo, incentivar los acuerdos para que se adecue el **sistema presupuestal y financiero** a los nuevos desafíos. Un **conjunto más ajustado a los acumulados locales** que atienda el trabajo en cada gobierno, con el objetivo de optimizar los “**recursos no materiales**” fundamentalmente RRHH, teniendo en cuenta el acumulado local en **planificación y control de gestión**, y fortaleciendo los **mecanismos de comunicación organizacional** interna y externa disponibles.<sup>44</sup> Finalmente un **conjunto más asociado a la acción orientada y focalizada** que apoye el desarrollo de liderazgos y opere sobre los niveles de efectividad existentes en los gobiernos locales en relación con la satisfacción ciudadana local, favoreciendo así las bases de legitimidad del sistema.

El tercer elemento dilemático que se analiza a partir de los resultados tiene que ver con la **acumulación de experiencia que por sí misma no garantiza aprendizajes ni tampoco garantiza éxito en la capacidad de gestión**. Más allá de los años de experiencia institucional, ésta no se plantea como patrón que distingue el comportamiento local en relación a la descentralización. Este dato es relevante a la hora de pensar futuras intervenciones para modificar prácticas en el territorio, teniendo en cuenta que la acumulación de experiencias (y por lo mismo, la antigüedad, las capacitaciones, las metodologías de acción) por sí mismas no pueden desencadenar procesos de descentralización ni de desarrollo en el territorio. Estas intervenciones tendrán resultados menguados si no está en juego y se trabaja de forma convergente la estrategia política de los actores copartícipes del proceso.

Consideraciones sobre la capacidad socio-política del nivel local de gobierno en Uruguay

El estudio de las **capacidades socio-políticas** en esta investigación intenta responder la pregunta: **¿cómo es el rol de la junta local en la acción colectiva local?**, observando **simultáneamente la acción colectiva y cómo se comporta la Junta local en esa acción colectiva**. De acuerdo al enfoque de esta investigación, la dimensión socio-política gravita en las **relaciones con la sociedad civil y participación ciudadana**, la **coordinación inter-**

44 A modo de ejemplo, las juntas que han contado con ediles han tenido canales adicionales de comunicación organizacional. Esto ha abierto el espectro y ha marcado presencia en el territorio, sin lugar a dudas, reforzando una imagen que puede ser positiva si se la gestiona de manera adecuada o negativa, dado que toda acción es comunicación y “es imposible no comunicar”, tal como los plantean WATZLAWICK, Paul; HELMICK, Janet y JACKSON Don en *Teoría de la comunicación humana*. (Cap. 2. pág. 49).



**institucional** y la **asociación estratégica entre actores**. Se considera que el nivel local tiene su capacidad socio-política definida cuando se observa una consolidación de los atributos positivos de las variables reseñadas; en concreto cuando se presenta un relacionamiento intenso entre el gobierno local y los otros actores.

Esto se observa cuando la Junta Local mantiene prácticas de comunicación continua y de alto alcance con la sociedad civil, promueve participación social con tal frecuencia que marca una tendencia estable, y tiene una actitud proactiva por parte de la Junta en el relacionamiento con los ciudadanos. En lo que refiere a la coordinación inter-institucional, se identifica la participación de la Junta Local en las iniciativas de coordinación. Asimismo, es posible individualizar iniciativas de actores locales o microrregionales a favor de la coordinación y existe una tendencia a la coordinación tanto horizontal como vertical. Finalmente, en materia de asociación estratégica entre actores, los atributos positivos se observan cuando la localidad exhibe prácticas de planificación estratégica local-microrregional a la vez que tiene incorporados instrumentos de planificación y gestión estratégica público-privados. Los resultados del estudio muestran que el **factor de mayor peso en el comportamiento diferencial de la capacidad socio-política es la acumulación del territorio en redes sociales** y experiencias de vinculación colectiva.

Si bien las hipótesis formuladas en esta investigación tienen cierto carácter de provisoriedad –dado que se indagan pocos casos en relación al volumen global y los casos estudiados operan como usinas de aprendizajes y pilotos de los futuros gobiernos locales– parecen estar funcionando también en este tema. Sin embargo, debe anotarse que en el andamiaje de hipótesis previo al campo, se planteó que en tres de los seis casos habría **capacidad socio-política** con *tendencia a definida*. Los resultados muestran tendencia al alza en el caso E, y el resto de los casos muestran valores similares –*parciales*– en capacidad socio-política, sumándose a los casos B y C, el caso F.

El análisis realizado sitúa al factor acumulación en redes sociales por sobre el factor marco normativo que conforma el nivel local de gobierno. A diferencia de las otras capacidades analizadas, el carácter de Junta Electiva o Junta Designada tiende a ubicarse en un segundo lugar en la explicación de las variaciones. Sin embargo, el caso F muestra que la retroalimentación virtuosa entre las redes locales existentes y las capacidades socio-políticas del nivel local de gobierno no es automática. Cuando la relación presenta “ruidos” entre gobierno local y redes sociales, requiere acciones focalizadas para la renovación y dinamización de los contactos entre los actores.

Los valores que toma la capacidad socio-política en los casos analizados parecen indicar que las Juntas Locales han tenido un desempeño más definido hacia la descentralización en su **relacionamiento con la sociedad civil y participación ciudadana** que en lo que refiere a la **coordinación inter-institucional** y la **asociación estratégica entre actores**. Esto implica que, con las particularidades de cada caso, en general los datos muestran la existencia en lo local de **condiciones básicas** para el **relacionamiento y comunicación con la sociedad civil, la promoción de la participación ciudadana** y –con mayor o menor proactividad por parte de la Junta– **un reconocimiento de interdependencia en la relación Junta Local con la ciudadanía**. Particularmente, se identifica el caso F, el cual muestra un **rol convocante de ámbitos de participación**. En el resto de los casos estos ámbitos surgen más bien a iniciativa de otros actores. En estas condiciones básicas de relacionamiento con la sociedad civil se distingue que las Juntas electivas tienen **prácticas de información** más sistemática y de mayor cobertura que en los casos de las Juntas designadas. Los resultados del estudio evidencian preocupaciones en lo local sobre las nuevas formas de organización social en el territorio y, ciertos casos, sobre los mecanismos de participación local. Las nuevas estructuras del Estado descentralizado que se han impulsado en el último quinquenio en el país se encuentran, en lo local, con dinámicas propias de acción colectiva. El desafío pasa por habilitar nuevas pautas de relación Estado-sociedad civil que evidencien la eficacia de la descentralización como mecanismo democratizador y útil a la hora de promover desarrollo local.

## Hallazgos y aportes desde lo local

a) **Los factores más vinculados a la territorialidad son los que producen variaciones significativas entre gobiernos locales en la adopción diferencial de estrategias de descentralización.** Tal como se plantea el marco teórico del estudio, simultáneamente a la mentada globalización, actualmente es indiscutible el perfil territorial de factores decisivos para el desarrollo. Los resultados del estudio respaldan que las características del territorio, y más concretamente de la sociedad política local incluyendo “la política” local (capacidad política) y la “relación Estado-sociedad” (capacidad socio-política), son elementos coadyuvantes en ciertas estrategias que adoptan los niveles locales de gobierno. En este contexto, los territorios locales son reafirmados como agentes de descentralización. Son quienes, en definitiva, agencian el cambio y la transición hacia la descentralización. Por otro lado, los resultados sobre la **capacidad de gestión no demuestran mayores variaciones al respecto en el nivel local del país.** En general, el

análisis refleja un nivel “medio” o “en desarrollo” en términos de gestión, no identificándose –aún en los casos de mayor grado de autonomía política– capacidades “instaladas o fuertes” en lo que refiere a la gestión. Estos resultados prácticamente neutralizan la variable, y por tanto no permiten hablar de territorialidad del factor. No obstante, debe reconocerse que esta capacidad igualmente es un factor de peso en la estrategia de descentralización, en tanto aporta institucionalidad y sostenibilidad a la política pública.

**b) La descentralización debe ser entendida y abordada como sistema de interacción multinivel.** Los enfoques institucionalistas que ponen el énfasis en los niveles de autonomía, oportunidades y restricciones de lo local en relación a los niveles de gobierno superior o escala territorial mayor; aportan dimensiones para comprender las dinámicas de los gobiernos locales. A la luz de esos aportes, otra de las interrogantes formuladas en el estudio indaga sobre los sistemas de incentivos y desincentivos que operan entre los niveles de gobierno para la descentralización. Surge del análisis que existe evidencia sobre cierta relación entre la favorabilidad departamental a la descentralización y la estrategia de descentralización adoptada en el nivel local. En concreto, **la favorabilidad departamental a la descentralización actúa como incentivo a la conformación de gobierno a nivel local.** Es decir que el hecho de que el gobierno departamental se proponga transferir recursos y responsabilidades de gobierno a lo local suma a favor de que en lo local se constituyan las capacidades para llevar adelante su gobierno. En el mismo sentido, a primera vista, pareciera ser el marco normativo el factor de mayor peso en las diferentes estrategias adoptadas por el nivel local. En cierta medida, los resultados discriminados entre autoridades electas–autoridades designadas muestran que **la norma opera como un incentivo potente para la expansión de las decisiones locales** pero también muestran que no es un factor determinante.

**c) El clima de convivencia de múltiples racionalidades y lógicas de acción del sistema de actores importa.** Por un lado, en algunos territorios locales se han dado, simultáneamente, programas impulsados por el nivel nacional y también por el nivel departamental tendientes a la descentralización, fundamentalmente asociada a la participación ciudadana. Asimismo, las localidades con más años en trabajo descentralizado han buscado satisfacer o canalizar muchas de las primeras demandas ciudadanas. Por otro, **existen variaciones relevantes en la evaluación que realizan sobre las redes locales los actores económico productivos de los socio-territoriales.** Una de las interrogantes sustantivas que emerge de este tema es si el asunto o tema de agenda ciudadano puede llegar a condicionar la configuración de las redes de gobernanza local. Como ejemplo de lo antedicho, en las localidades cuyas demandas ciudadanas sobre bienes sociales básicos

han sido satisfechas por los gobiernos locales, departamentales o nacionales, las redes tienden a desmovilizarse hasta identificar nuevos asuntos convocantes a la participación. En términos hipotéticos, podría distinguirse entre distintos tipos de asuntos: sociales primigenios en las demandas ciudadanas, sociales proactivos-propositivos, de desarrollo productivo, del hábitat y la gestión ambiental, entre otros. Todos estos temas de agenda convocan diferentes grupos de actores con diferentes tipos de intereses y recursos de poder, y producen diferentes relaciones y dependencias con los gobiernos locales. Finalmente, con respecto a los canales de la acción colectiva local, hay casos en que las **redes sociales se mueven por canales distintos de los ámbitos creados por la descentralización**. Así encontramos, de un lado, las elites políticas o representantes de las autoridades locales con una evaluación relativamente negativa de las redes y, del otro, las elites socio-territoriales articuladas en redes multinivel con una evaluación positiva sobre las redes locales.

d) De cara a la homogenización normativa del tercer nivel de gobierno, cabe destacar que si bien la autonomía política y el respaldo financiero resultan claves al momento de pensar en un gobierno local, es tanto o más determinante que **las localidades posean, visualicen y utilicen la potestad, así como también desarrollen la capacidad para llevar adelante la definición de un camino propio**. Por lo tanto, de la conjunción entre poseer las competencias, desarrollar la capacidad de gobierno y contar con el respaldo económico, surge una de las llaves que abren paso hacia la consolidación de la autonomía del nivel local en nuestro país.

e) Más que referirse a gobiernos centralistas vs gobiernos descentralizados, entendemos que los gobiernos adoptan **diversas estrategias de descentralización**. Esto lleva a que los resultados muestren importantes variaciones en el nivel local de gobierno en el país; que están atadas no sólo a las **características particulares de los procesos locales** sino también al **cambio permanente** que supone la construcción de gobierno en los **sistemas de interacción multinivel**. De acuerdo al enfoque propuesto en el estudio, se entiende que el avance de la descentralización en el nivel local dependerá, por un lado, del aumento de capacidad política, de gestión y socio-política de los gobiernos locales y, por otro, de la conducción, calidad y comunicación de las negociaciones múltiples y multinivel (gobernanza) imprescindibles para generar proyectos locales pactados en el marco de un proyecto nacional de desarrollo.

f) La **rearticulación centralización-descentralización**, en primer lugar, es una organización no acabada ni estática sino que por lo contrario **está en permanente cambio, tensión, construcción**. En segundo lugar, se destaca **la bi-direccionalidad del proceso**. Los resultados muestran que los

valores diferenciales de las estrategias de descentralización se deben a los marcos institucionales y a las restricciones que los mismos les imponen a los gobiernos locales pero no son el único factor. Otras explicaciones tienen que ver con la combinación y uso de las oportunidades locales, organizativas, interinstitucionales, territoriales, entre otras. En tercer lugar, se ubica la **adaptabilidad a cada realidad de la sociedad local** que requiere la rearticulación centralización-descentralización. La organización político-institucional de la descentralización requiere actualización sistemática de sus mecanismos de funcionamiento, gestión de recursos, canales de participación, sistemas de comunicación, entre otros componentes. En el mismo sentido, esta actualización de la organicidad que supone la descentralización en los niveles locales y departamentales, **desafía a la actualización simultánea en el nivel central de gobierno.**

### **Aportes al proceso nacional de descentralización política en Uruguay**

Uruguay se encuentra en un proceso de descentralización incipiente que lo ubica en una velocidad diferente en relación a sus vecinos. Desde la década del 80, del 90 y a fines de siglo, los países de la región se han hecho la mayoría de las preguntas posibles sobre la descentralización y han experimentado diversas experiencias y ensayos a modo de respuestas tentativas. Más allá de las experiencias internacionales y sus aprendizajes, el país hace su propio camino. Uruguay decide sobre la direccionalidad y el *tempo* de la descentralización que más se ajuste al proyecto nacional de desarrollo para los próximos años, de acuerdo a la viabilidad (política, social, técnica, institucional, entre otros) del pacto nacional y los pactos locales que lo respaldan.

#### **¿Apoyo social a la descentralización?**

Los resultados recientes de las encuestas de opinión sobre el conocimiento de la Ley de Descentralización y la próxima elección de Alcaldes en el país, muestran una vez más que la población uruguaya no alienta masivamente la descentralización.<sup>45</sup> El 75% de los montevideanos entrevistados desconoce que próximamente se realizará elección de alcaldes (principios de mayo 2010). Mientras que, una vez informados los entrevistados sobre la Ley, el 40% cree que favorecerá el proceso de descentralización pero

<sup>45</sup> <http://www.elpais.com.uy/100322/ultmo-478127/ultimomomento/segun-interconsult-un-25-conoce-sobre-eleccion-de-alcaldes>

un 49% cree que implicará más burocracia y más gastos. Sin embargo, es de rigor señalar que la población en Latinoamérica y el Caribe no apoya masivamente la descentralización, por el contrario, muestra una opinión dividida en cuanto a este proceso. En este sentido, cerca de la mitad de los latinoamericanos piensa que se le debería dar más obligaciones y recursos a los municipios, mientras que la otra mitad piensa que es el gobierno central quien debería asumir más obligaciones y recursos municipales. Estudios plantean que según datos del año 2006-2007 Uruguay, junto a los pobladores de Chile, Colombia, Haití, y Venezuela, expresaron confiar más en sus gobiernos nacionales y estar dispuestos a apoyar una mayor centralización del Estado.<sup>46</sup> Desde las políticas públicas, son varios los factores a considerar para el logro del apoyo ciudadano a las iniciativas de descentralización. En cualquiera de los caminos que se emprendan es necesario precisar cuál es el apoyo que gobiernos, organizaciones académicas y organizaciones de cooperación recibirán de la población al momento de impulsar procesos de descentralización, ya que a los efectos de lograr un real impacto en la democracia y calidad de vida de la ciudadanía, esto supondrá un aumento de proyectos locales, enmarcado en un gran pacto nacional.

### ¿Apoyo técnico a la descentralización?

En Uruguay, no son pocos los ámbitos vinculados a la construcción de conocimiento aplicado en estas temáticas. En las últimas dos décadas se ha generado experiencia desde la academia y las organizaciones no gubernamentales en relación a proyectos de intervención e incidencia sobre descentralización, desarrollo local, participación ciudadana y reforma del Estado. Asimismo, las empresas y organizaciones proveedoras de servicios al Estado, a nivel nacional y departamental, han implementado una serie de programas de reforma y proyectos de modernización que nutren técnicamente -en buena medida- las decisiones políticas y administrativas de las organizaciones públicas. Iniciativas y programas públicos nacionales y departamentales con un gran volumen de acciones comunes a varias políticas - transversalizadas por la descentralización - que se han implementado en el País en los últimos años; requieren para su instalación perfiles de recursos humanos con tipos de especialización que suelen ser insuficientes o incluso estar ausentes en la órbita estatal. Esta demanda ha sacudido el mercado laboral en estas especialidades y por consiguiente a las instituciones que suelen ser proveedoras de cuadros técnicos. Ciertamente, no es igual la situación en relación a la investigación y acumulación de aprendizajes. Entre otras razones, la falta de información seriada, sistemática, integrada,

46 SELIGSON, M. (Ed); Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe:: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006 – 2007 LAPOP, Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt, 2008, pág. 114

difundida, genera apoyos técnicos tenues – por la corta duración o el abordaje puntual y fragmentado a los procesos de descentralización y desarrollo local en curso. Este déficit no colabora en la consolidación de programas y proyectos que suelen ser innovadores en términos institucionales, políticos y sociales.

### ¿Apoyo político a la descentralización?

En los últimos años se han dado sucesivas señales favorables al proceso de descentralización. Paulatinamente y sin desconocer algunas marchas y contramarchas en el proceso, los asuntos vinculados a la descentralización administrativa, política y territorial se encuentran en la agenda de negociación y planificación política. De acuerdo al **marco normativo impulsado**<sup>47</sup> y los **recursos favorables a la descentralización dispuestos**, se percibe la voluntad de mejorar las condiciones de planificación y ejecución de los Gobiernos Departamentales. Paralelamente, en el nivel Ejecutivo del Gobierno, en la mayoría de los Ministerios, se han propuesto políticas de descentralización y en ese objetivo se han apoyado reformas organizativas y mecanismos de participación social. Simultáneamente, los actores co-partícipes del sistema organizativo de la descentralización han mostrado en los últimos años un clima de gobernabilidad favorable a la concertación funcional y territorial. En este contexto, continúa pendiente avanzar en la conducción política y ejecutiva de la política de descentralización en el país.

### En síntesis...

Se relevan algunas prácticas sociales y herramientas de trabajo favorables a la planeación y gestión participativa para el desarrollo local, que tienden a fortalecer y densificar el proceso de descentralización en curso en el país. En este sentido, la investigación en Uruguay es un esfuerzo de sistematización sobre la acción pública local, acumulada en las experiencias de gobierno local electo, a la que se suma el relevamiento de algunos ejemplos del nivel local de gobierno con autoridades designadas. Una consideración que desde el comienzo ha acompañado tanto el diseño como la lectura de los resultados de esta investigación, es que en Uruguay no existen Municipios con las características que se presentan en otros países de la región. El país no cuenta con un tercer nivel de gobierno de orden preceptivo por lo tanto las actuales Juntas Locales, si bien representan el nivel del Estado más próximo a las sociedades locales, no son gobiernos locales. Sin embargo, en el estudio se relevan las prácticas de las Juntas Locales como usinas de experiencia para el gobierno local, gestión y la gobernanza socio-política.

47 Ley de "Descentralización política y participación ciudadana", Ley de Ordenamiento Territorial (N° 18.308), Ley de Creación de los Centros de Atención a la Ciudadanía, entre otras.



Esto es de especial interés en una coyuntura en la que algunas de estas Juntas están a punto de constituirse en Municipios, de acuerdo a la Ley de Descentralización y Participación de inminente aplicación en el país. En segundo lugar, que el estado del arte sobre los desafíos de los gobiernos locales en Uruguay es absolutamente incipiente y nuevo. Por lo mismo, sería un gran desacierto referir a conclusiones acabadas en este contexto. Desde la presentación del problema, el respaldo teórico, el diseño metodológico hasta la presentación de los resultados, este documento se ha propuesto abrir más que cerrar categorías teóricas, analíticas y metodológicas. Asimismo se han identificado varios elementos que requieren nuevas investigaciones - exploraciones y búsquedas conceptuales y empíricas. A la vez que se han generado procedimientos de indagación y metodología aplicada en estas temáticas que requieren mayores aplicaciones de forma de poder ajustar la matriz analítica y aumentar la base del conocimiento.

Entendida como el conjunto de elementos y aspectos a considerar para el fortalecimiento de los motores locales que en materia de descentralización y desarrollo inciden en el impulso nacional de este proceso, la **agenda local** obliga a considerar:

a. Acciones generales

- I. En los últimos años se han dado sucesivas **señales favorables de apoyo político** al proceso de descentralización. Los asuntos vinculados a la descentralización política, administrativa y territorial se encuentran en la agenda de negociación y planificación política.
- II. Los progresos en el marco normativo nacional así como otros recursos favorables a la descentralización, las políticas de descentralización y participación social impulsadas por Ministerios, Intendencias y otras dependencias, el clima de gobernabilidad es favorable a la concertación funcional y territorial entre los actores vinculados a la descentralización.
- III. **El país no manifiesta un apoyo masivo a la descentralización.** Es necesario precisar cuál es el apoyo que las administraciones de gobierno, organizaciones académicas y de cooperación recibirán de la población al momento de impulsar procesos de descentralización.
- IV. **El apoyo técnico al proceso de descentralización es de calidad pero es insuficiente** en tanto está fragmentado, no ha generado investigación sistemática y/o en su mayoría está vinculado a la implementación de políticas públicas.



- 
- V. El análisis evidencia que **el proceso de descentralización en Uruguay cuenta con diferentes grados de avance en los territorios locales**. La efectiva descentralización hacia el nivel local depende de interacciones multi-nivel entre varios factores. En lo que respecta a los gobiernos locales, el aumento de capacidad política, de gestión y socio política tendiente a la descentralización, favorece las condiciones para la gobernanza territorial.
  - VI. Junto con el marco normativo, la favorabilidad desde el nivel departamental hacia la descentralización y clima de convivencia entre las múltiples racionalidades y lógicas de acción del sistema de actores, son elementos sustanciales en el sistema de incentivos-desincentivos para la consolidación de los gobiernos locales.
  - VII. Sin embargo, continúa pendiente avanzar en la conducción política y ejecutiva de la política de descentralización en el país.
  - VIII. Actualmente el gobierno de los asuntos locales se encuentra en poder del nivel departamental. Son pocos los casos en que las autoridades locales ejercen el gobierno de lo local. Es imprescindible generar canales para acompañar el dilema: el nivel local de gobierno ¿amenaza o potencia el nivel departamental de gobierno?
  - IX. Apoyar la generación de **estructura y funcionamiento** adecuado al nivel local de gobierno y en concordancia con el nivel departamental y nacional de gobierno.
  - X. Incentivar los acuerdos para que se adecue el **sistema presupuestal y financiero** a los nuevos desafíos local-departamental-nacional.
  - XI. Estimular el **desarrollo de liderazgos** y apoyar programas que operen sobre los niveles de efectividad existentes en los gobiernos locales y monitoreen en relación con la satisfacción ciudadana local.
- b. Acciones focalizadas
- XII. El proceso creciente de autonomía política requiere acciones focalizadas para aumentar la gobernanza local.
  - XIII. Los territorios locales se reafirman como agentes de descentralización. Las variaciones significativas entre gobiernos locales, en la adopción de estrategias de descentralización se produce por factores vinculados a la territorialidad (la “política” local - la “socio-política” local).
-

- XIV. Las localidades con trayectoria de acción colectiva favorecen el desarrollo de la capacidad socio-política del gobierno local.
- XV. De acuerdo a los contextos departamentales resultantes de la nueva normativa, la voluntad política imperante y las capacidades existentes en el territorio, es necesario acompañar el proceso de rearticulación departamental-local, en las siguientes dimensiones:
- Si las autoridades locales ejercen el gobierno y gobiernan los asuntos locales, **¿qué asuntos gobierna el nivel departamental?**
  - **Promover la redefinición del horizonte de acción –objetivos de acción– del nivel departamental** a partir del ejercicio de la conducción integral del territorio, la cual se ve fortalecida por los objetivos de **“visión departamental”** y capacidad de **articulación y negociación con los otros niveles de gobierno.**
  - **Apoyar el proceso de legitimación** de las institucionales locales en tanto figuras de gobierno, fortaleciendo componentes socio-políticos.
- XVI. En el entendido de que en la gestión de la cosa pública local juegan un rol definitorio la relación con el entorno territorial e intergubernamental y los factores de motivación, orientación y sentido de la acción por otro, el abordaje de la gestión de los gobiernos locales puede comprender acciones para:
- Optimizar los “recursos no financieros” fundamentalmente RRHH, potenciar el acumulado local en planificación y control de gestión, y utilizar al máximo mecanismos de comunicación organizacional interna y externa disponibles.
  - Apoyar la modificación de prácticas en el territorio y de forma convergente, la estrategia política de los actores participantes del proceso.
  - Para la mejora de la gestión pública local, a las acciones focalizadas se suman las acciones generales ya mencionadas.<sup>48</sup>
- XVII. La descentralización como vía de acción colectiva en su dimensión socio-política, se expande de hecho en las localidades con

---

48 Estructura y funcionamiento adecuado al nivel local de gobierno y que se adecue el sistema presupuestal y financiero a los nuevos desafíos, emprender acciones orientadas que apoyen el desarrollo de liderazgos y se monitoree efectividad y satisfacción ciudadana local.

trayectoria de acciones colectivas. Por lo mismo, las posibilidades para la descentralización emergen de las propias localidades y requieren de apoyos diferenciales de acuerdo a las acumulaciones locales de capital social y comunitario y acción ciudadana.

XVIII. En tanto existen ciertos avances y aprendizajes en el relacionamiento entre las Juntas Locales con la ciudadanía y las diversas formas de organización social, se plantea la necesidad de avanzar también en otras dimensiones de la relación Estado descentralizado y sociedad civil local. La descentralización como estrategia de desarrollo requiere propiciar la coordinación interinstitucional e impulsar simultáneamente las asociaciones estratégicas entre actores público-privados.

XIX. Uno de las innovaciones institucionales a desarrollar, es la posibilidad de mancomunarse entre localidades, lo cual se prevé en la Ley 18.567.49 Nuevamente los territorios son agentes de la descentralización en tanto la materia municipal se puede construir como resultado de los acuerdos entre Municipios. Paralelamente, los Gobiernos Departamentales desde una mirada de conjunto pueden acordar sistemas de cooperación interinstitucionales para llevar adelante servicios o políticas públicas.

---

49 Prevé en sus principios cardinales que exista cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas. Y en lo que hace a la materia municipal se incluyen los asuntos que resulten de acuerdos que puedan concretarse entre más de un Municipio del mismo departamento, con autorización del Intendente y los asuntos que resulten de acuerdos entre los Gobiernos Departamentales que puedan ejecutarse entre Municipios de más de un departamento.

## Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F.: Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina". Revista de la CEPAL, No 82, Abril, 2004
- AROCENA, J.: *El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo*. Editorial Taurus, Universidad Católica, Uruguay, 2002
- AROCENA, J.: *Propuesta metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Montevideo, 1998
- ART – PNUD “Los Nuevos Gobiernos Locales: la nueva institucionalidad y su incidencia en el desarrollo local” en *Cuadernos para desarrollo local*. N°1, ART Uruguay – DIBA - 2008
- BARREIRO, F.: “Cooperación, acción colectiva y gobernabilidad en el desarrollo territorial”. Territorios y organizaciones, Barcelona, 2006.
- BARREIRO, F.: *Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local*. s/f. <http://www.iigov.org>
- BERVEJILLO, Federico: “La reinención del territorio” en la *Desarrollo Local en la Globalización*, Montevideo, CLAEH, 1999.
- BRUGUÉ, QUIM: Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados. IGOP – UAB, Barcelona, INÉDITO, 2008
- CAMEJO, A. Y GALLICCHIO, E.: *Descentralización en América Latina*. DIBA – CLAEH, Montevideo, 2005.
- CASTILLO BLANCO, F. (coord): *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas*. Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, 2008
- CLAD: Una nueva gestión pública para América Latina, Documento de Consejo Científico del CLAD, octubre de 1998.
- CORIA R: “Actores involucrados en los procesos de desarrollo territorial. Restricciones y Desafíos” en Congreso Internacional Unión Iberoamericana Municipalistas, Montevideo, 2009
- COSTAMAGNA, P.: “La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina.” en Aghón, G., Albuquerque, F. y Cortés, C. Comp. *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un análisis comparativo*, Santiago, Proyecto CEPAL/GTZ , 2000.
- CROZIER, M: *El actor y el sistema*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.
- DE BARBIERI, M. “Evolución reciente de iniciativas de descentralización en Uruguay. Estímulos a procesos de desarrollo local?” Seminario “*Gobernanza territorial y Competitividad Local*” - UIM, CiGOB Univ. Menéndez Pelayo, AECID, Junta de Andalucía, Granada, 2008.
- DI PAOLO, G.: *Globalización e impronta local*. I Premio Angel Ballesteros Modalidad Ensayos sobre administración y gobierno municipal. UIM, Granada, 2009.

- FERRARI WOLFENSON, G.: “La gestión municipal en el marco del proceso de la reforma del Estado y de la descentralización: experiencias compartidas” en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de Administración Pública*, Ciudad Guatemala, Nov.2006.
- FINOT, I.: *Descentralización en América Latina; Teoría y Práctica*. Serie Gestión Pública de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), No 12, LC/L.1521-P, 2001 – <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/1/LCL1521P/lpl1521e.pdf>.
- FINOT, I.: *Descentralización en América Latina: Cómo Hacer viable el Desarrollo Local*. ILPES, Serie Gestión Pública No 38.2003
- ERHARD FRIEDBERG: Análisis sociológico de las organizaciones. Fichas de Capacitación \_Serie A- N° 66, CLAEH, Montevideo, 1988
- FURLÁN, J.L.: *Liderazgo, Arte y Ciencia al servicio del Buen Gobierno Local*. Serie Síntesis N°36, Instituto de Investigación Urbana y Territorial UIM, Granada, 2007
- GARCÍA PIZARRO, M.: *La planificación estratégica y el arte del buen gobierno*. Serie Estudios y Comentarios N°10, Instituto Investigación Urbana y Territorial UIM, Granada, 2007
- GALLICCHIO, E., PÉREZ ANTÓN, R.: *La descentralización territorial en Uruguay y la reforma constitucional de 1996: ¿posibilidades no aprovechadas o período de creación de condiciones?*. CLAEH – Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo, 2002.
- GALLICCHIO E.; MARSIGLIA, J.; PINTOS, G.: *Estudio comparativo de los procesos de Descentralización en los Estados miembros del MERCOSÚR*. UPD/ OEA REMI, 2002.
- GALLICCHIO, E: El desarrollo local: ¿cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio? Pp. 55-68 en CUADERNOS CLAEH n.º 89, Montevideo, 2004
- GALLICCHIO, E.; GROTIUZ, I.: “El proceso descentralizador en Uruguay: análisis de dos experiencias para poner en contexto los ámbitos de concertación social y política”, en *Seminario Internacional “Democracia, descentralización y reforma fiscal en América Latina”*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2006.
- KREPS, G. “La comunicación en las organizaciones”. Estados Unidos, Addison – Wesley Iberoamericana, 1995. (Capítulo 10).
- MARC NAVARRO, V.: “Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local”, IIGov. [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
- MASCAREÑO QUINTANA, C.: “Relación entre el Estado descentralizado y la sociedad civil territorial: contexto, bondades y limitaciones en América Latina” en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol III, num 27, Venezuela, 2008.
- MONTALVO, D.: “Entendiendo la confianza en los gobiernos municipales” en *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2010* (Num.35), Universidad de Vanderbilt, 2010
- MORIN, E.: *Sociología*, Madrid, Tecnos, 2000.

- NAVARRO, C.J.: “Gobernanza local en España. Redes y dominios políticos locales” Documento de Trabajo 01/2008, Centro de Sociología y Políticas Locales, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla España, 2008
- NICKSON, A.: “El gobierno local: una responsabilidad compartida”, mimeo 20 pp, 1998
- PINTOS, F. (coord): *Isla de Mayo. Aproximaciones al debate sobre la identidad local*. Fondos Concursables de fomento artístico y cultural - Historias locales, MEC, Uruguay, 2008
- PRATS, JOAN: *Gobernabilidad democratica para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico*. Revista Instituciones y Desarrollo, N°10, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2001. [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica) / [http://www.iadb.org/Etica/Documentos/pra\\_gober.doc](http://www.iadb.org/Etica/Documentos/pra_gober.doc)
- PRATS, J.: *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*. IIGOV, 2003 <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/Elconceptoyel.pdf>
- QUINTERO MARÍN, R.: *Desarrollo Integral Serie DIL 1*, Fundación Social, Colombia, 2004.
- RAMÍREZ PÉREZ, M.a.: “Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales” en VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002
- RESTREPO, M.: “Comunicación para la dinámica organizacional”. Signo y pensamiento, N° 26, Pontificia Universidad Javeriana, 1995.
- REVELLO, R.: “Participación y eficiencia en la descentralización. Promesas y riesgos de una vida en común” Extractado de la revista Bitácora, diario La República, en *Descentralización IMM* - <http://www.pvp.org.uy/revision2.htm>
- ROSALES, M.; VALENCIA, S.: “La Descentralización y la Democracia Local en América Latina Informe sobre América Latina”, (pags 99/133) en *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de Ciudades y gobiernos Locales Unidos*. Coordinado por el Grupo de Investigación sobre la Administración Local en Europa (GRALE), CGLU, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Barcelona, 2008. [www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org)
- SELIGSON, M. (Ed); *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe:: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006 – 2007* LAPOP, Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt, 2008.
- TOURAINÉ A.: *Crítica de la modernidad*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1994.
- VILLAGÓMEZ, A.: “Douglass C. North: Su contribución hacia una teoría del cambio institucional”, en *Política y Gobierno* Vol 1, num 2, División Económica CIDE, 1994
- UN HABITAT, *Conclusiones de Conferencia Internacional Descentralización y Fortalecimiento de Entes Locales en Iberoamérica*, 2009. <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=508>
- VÁZQUEZ BARQUERO, ANTONIO: *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. CEPAL, GTZ, Santiago de Chile, 2000.
- VENEZIANO, ALICIA: *Descentralización, Desarrollo Local, Participación y Reforma del Estado: una vinculación pendiente*. Ediciones Orbe, Montevideo, Abril 2010.

ZURBRIGGEN, C.: “Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales”, Tesis doctoral Universidad de Tübinga, 2005

ZURBRIGGEN, C.: “Redes de Governance: Una mirada desde América Latina”, INÉDITO, Montevideo, 2010

### **Fuentes de información sobre departamentos y localidades en Uruguay:**

BARRENECHEA, P, RODRÍGUEZ A., TRONCOSO, C: Diagnósticos económicos de Departamentos, Serie Recursos económicos y sociales, Cuadernos para el Desarrollo Local, Programa Articulación de Redes Territoriales ART PNUD, Montevideo, 2008

Diagnósticos institucionales de Gobiernos Departamentales – Inédito – Oficina de Planeamiento y Presupuesto Unidad de Desarrollo Municipal, Congreso de Intendentes, Banco Interamericano de Desarrollo, Uruguay, 2006.

Documentos, organigramas, presupuestos quinquenales, rendiciones de cuentas

Instituto Nacional de Estadística - INE, Censo 2004.

[http://www.ine.gub.uy/fase1new/divulgacion\\_definitivos.asp](http://www.ine.gub.uy/fase1new/divulgacion_definitivos.asp),

Páginas webs departamentales





---

## Conclusiones de la investigación regional

*María De Barbieri  
Cristina Zurbriggen*

**E**sta publicación ha sido producida con el objetivo de aportar insumos a los diálogos regionales en los países de Cono Sur sobre descentralización y desarrollo local, a partir de las agendas locales que se van prefigurando en los territorios. El camino elegido en función de este objetivo nos condujo a la producción de conocimiento sobre la evolución del nivel local en materia de gobierno y de relacionamiento con la sociedad civil.

Para esto, se ha indagado en los países de la región, en la relación entre las estrategias de los niveles locales de gobierno y las redes locales de gobernanza en el último período, buscando comprender la relevancia de las dimensiones política, de gestión y socio-política en la conformación de esas estrategias.

En primer término, se recorren las capacidades y las características de la nueva institucionalidad necesarias para la gestión territorial, de acuerdo a los aprendizajes emergentes de la investigación.

En segundo término, se sistematizan los intercambios y principales conclusiones del Seminario Regional que orientó a la construcción de una agenda, útil tanto para la incidencia y generación de políticas públicas como para la creación de conocimiento aplicado.

En tercer lugar, ante la necesidad constatada de contar en nuestros países con políticas activas en el estímulo y capitalización de las nuevas formas de acción colectiva para un mejor gobierno del territorio, se identifican desafíos vinculados a la orientación y liderazgos de las políticas, desafíos en

torno al quehacer de las políticas con sus respectivos recursos y soportes, y desafíos que involucran a la trama de relaciones e identidades sobre las que se asientan las políticas.

## **Capacidades necesarias y nueva institucionalidad para la gestión territorial**

En América Latina, en las últimas tres décadas, ha dominado un paradigma centrado en la revalorización del territorio como instrumento de desarrollo, de progreso material y de integración social. Así han surgido una serie de iniciativas innovadoras que se han traducido en políticas de descentralización, de cooperación público-privada, de activismo regional y local, de modernización de la gestión pública local, con el fin de fortalecer los procesos de gobernanza. En este nuevo contexto, se espera que esta nueva forma de gestionar los asuntos públicos fundamentado en la colaboración, consenso y participación de distintos actores públicos y privados, mejore los resultados y rendimientos de las políticas, y en definitiva se garantice la gobernabilidad del sistema democrático.

Sin embargo, estas transformaciones presentan desafíos importantes para su consolidación en los sistemas socio-políticos latinoamericanos. En este sentido, en el presente libro se han aportados insumos para reflexionar sobre los desafíos que se generan en los procesos descentralizadores y tendientes al desarrollo territorial de los gobiernos locales del Cono Sur, en los países de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En cada uno de los casos de estudios se ha analizado diferentes experiencias sobre desarrollo territorial y la generación de condiciones que lo viabilicen.

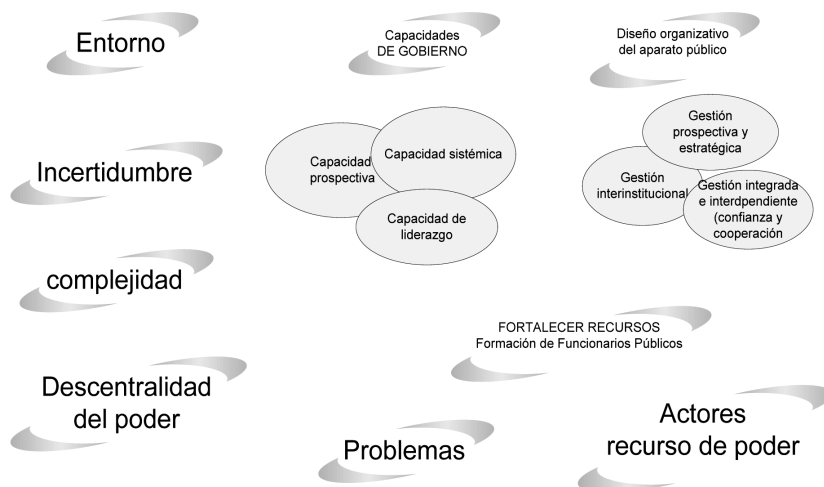
Las dimensiones analizadas se relacionan con la importancia que tienen la articulación de la gestión con la dimensión socio-política en la conformación de las estrategias de gobierno del territorio en el nivel local. El principal aprendizaje que se obtiene de los casos analizados es que la gestión del territorio es mucho más que la gestión de políticas o la introducción de nuevos instrumentos; es un proceso social que implica la articulación de actores públicos y privados, de negociación y de diálogo, de nuevos mecanismos de gobernanza (en otras palabras, es una construcción social, que implica identificar espacios, actores económicos y sociales que se articulan en torno a actividades productivas, de servicios, utilizando los recursos locales, tales como el capital financiero, social o cultural), así como la necesidad de analizar los desafíos para la construcción de esta nueva institucionalidad territorial que lo haga posible.

## Los desafíos pendientes

Las reformas afines a fortalecer la gestión en los espacios territoriales deben ser pensadas sistémicamente. No se puede pensar en una gestión en red eficaz y eficiente sin una reforma de la forma como se gestiona el Estado. La reforma del Estado en los espacios locales no tiene que ser pensada como un fin en si mismo sino como un medio para fortalecer la capacidad de gobernar, es decir, de resolver los problemas de la sociedad en el territorio, mejorar el nivel de desarrollo, bienestar y fortalecer los espacios de participación democrática. Estas transformaciones son una cuestión técnica y política a la vez. El problema de mejorar las capacidades institucionales no tiene sólo que ver con una cuestión de mejor desempeño organizativo del aparato público, sino también es un problema de gobernabilidad, de la capacidad de las elites de aprehender la complejidad del entorno y dar respuestas a las demandas sociales. De este modo, tendremos el contenido propositivo de los proyectos de acción de gobierno, la gobernabilidad del sistema entendida como el control de variables o recursos de poder en el proceso de gobierno por los diferentes actores sociales, y la capacidad de gobierno, esto es, el conjunto de teorías, técnicas, métodos, destrezas y habilidades del funcionario y su equipo de gobierno para lograr los objetivos previstos (Matus, 1997).

Necesitamos entonces, una nueva institucionalidad territorial para actuar en un entorno caracterizado por la complejidad e incertidumbre y la descentralidad del poder y del control de gobernabilidad. Para ello es preciso desarrollar nuevas capacidades institucionales para el desarrollo territorial: **capacidad sistémica, prospectiva y estratégica y capacidad de liderazgo.**

**Diagrama: Nuevas capacidades institucionales para el desarrollo territorial**



FUENTE: Elaboración propia

La complejidad de la realidad conduce a la necesidad de enfoques sistémicos para solucionar los problemas y, por lo tanto, al diseño de las políticas públicas coordinadas. El pensar las políticas desde una perspectiva sectorial en cada uno de los Ministerios, como se ha hecho hasta ahora en la gestión pública, limitará la posibilidad de buscar soluciones integrales a los problemas de la sociedad actual. De modo que la coordinación es esencial entre áreas y sectores con una clara precisión del entorno y de la temporalidad en función de los retos. La complejidad obliga a pensar en términos de múltiples factores y múltiples dimensiones.

La complejidad pero también la confluencia y pluralidad de actores, intencionalidades y capacidades reducen la certidumbre y la previsibilidad del futuro, ello hace preciso **un fuerte liderazgo**, con funcionarios públicos preparados para la **planificación estratégica**. Ya no es un único sujeto que planifica y un conjunto de espectadores que observa y actúa conforme las previsiones del plan, sino que debe integrar un conjunto de actores. El poder, como capacidad de articular y controlar las variables del juego social es un factor esencial, ya que no es el único actor.

## Capacidad sistémica, prospectiva y estratégica

La incertidumbre del contexto internacional hace necesario introducir enfoques prospectivos en la gestión pública, planificación del futuro, es decir, un esfuerzo por anticipar y reducir riesgos, caracterizado por una visión estratégica para pensar el desarrollo de forma integral del territorio. La reflexión prospectiva propone situarse en el futuro deseado, estableciendo en él el conjunto de valores, deseos e ideas para observar el presente desde esa óptica, “volver la mirada” sobre el presente y estudiar el pasado desde la óptica del futuro deseado. La programación prospectiva consistirá en la previsión y organización de programas, metas, acciones y medidas dispuestas escalonadamente en etapas congruentes con el destino que se pretende alcanzar y la adecuación y puesta en marcha de la organización hacia los fines deseados. La prospectiva plantea una modificación importante sobre la previsión clásica.

Para ello es esencial organizar y generar un diseño organizativo del sector público con capacidad de gestión prospectiva y de planificación participativa, que genere insumos vinculados con la formulación de las políticas públicas pero que adicionalmente aporte elementos sustantivos articulados con opciones de desarrollo e implementación con un panorama actualizado de las tendencias del desarrollo y caminos para la acción.

En los casos analizados en este libro se constata que la articulación de actores para la gobernanza no solo requiere de este tipo de coherencia, sino de su traducción en acciones concertadas de distintos alcances que afectan los procesos de planificación y gestión. En estos últimos, el rol del Estado es clave para aportar una cierta direccionalidad en función de intereses públicos y de resguardo del bien común, velando por la inclusión de los intereses de las mayorías con menos poder.

Sin embargo, este proceso no está exento de dificultades en su implementación. En el estudio de Argentina, se plantea cómo los gobiernos locales presentan las mayores dificultades en la planificación y gestión, si bien se encuentran algunos buenos ejemplos de Planificación participativa en Crespo, entre los múltiples procesos participativos que institucionalizó el gobierno local a partir de las Auditorías Ciudadanas.

El estudio de Chile plantea como el Gobierno de la Presidenta Bachelet hizo esfuerzos por transformar a los gobiernos regionales en auténticos conductores del desarrollo económico, social y cultural de la región. En dicho país se inició un proceso sistemático de traspaso de competencias en

---

materia de planificación y ordenamiento territorial para incrementar las capacidades de liderazgo, convocatoria y conducción del Gobierno Regional, con el fin de tener un mayor conocimiento de la realidad territorial.

Asimismo, se observa el predominio creciente de un enfoque que valora la gobernanza como forma de relación entre gobernantes y gobernados y aboga, desde el Estado, por romper con las lógicas tradicionales de acción sectorial, para incorporar progresivamente enfoques territoriales que valoran el diálogo y la articulación, realizar esfuerzos por generar capacidades en los actores para la planificación y la implementación colaborativa, y parten del reconocimiento de las identidades locales.

Sin embargo, los gobiernos regionales presentan dificultades para asumir su nuevo rol o al menos lo que implica liderar los procesos de planificación y desarrollo regional. Chile parece estar replicando las estructuras de gobierno vertical que lentamente se han empezado a romper en la institucionalidad pública sectorial.

La pregunta es, en consecuencia, qué posibilidades de expansión y consolidación tienen iniciativas de esta naturaleza, de modo tal de pasar de tratarse de buenas prácticas o experiencias institucionales “innovadoras” a convertirse en “la forma habitual de hacer las cosas”.

En un contexto, se valoran positivamente los espacios de diálogo y construcción participativa de proyectos de desarrollo. Esta constatación, fundada en la evidencia empírica, da cuenta de la necesidad de iniciar procesos de generación de capacidades en los gobiernos regionales de otra naturaleza, no tan centrados en la adquisición de habilidades técnicas para asumir las nuevas atribuciones, sino tendientes a valorar los espacios de diálogo, desarrollar el liderazgo, potenciar el intercambio entre los actores del territorio. Asimismo, la respuesta pasa por cambios institucionales, que dan cuenta de la necesidad de una incorporación progresiva de estos mecanismos de concertación y articulación en las normativas legales y procedimientos del aparato público sectorial. Tal es, por ejemplo, la dirección en que avanzan las propuestas que formula la OECD para Chile, cuando en su Informe de Desarrollo Territorial sobre el país propone la alternativa de contratos o acuerdos de colaboración.

En el caso del estudio de Argentina, las diversas experiencias de articulación público-privada protagonizadas por los Foros Cívicos permiten extraer lecciones sobre los riesgos y oportunidades que encierran las innovaciones de gestión participativa, y apelar a un nuevo estilo de liderazgo. Los nuevos líderes asumen el riesgo y la incertidumbre, y se optimizan las ventajas que la coordinación interactoral aporta a la generación de redes dinámicas para ensamblar capacidades y activar el desarrollo.

---

## Capacidad de liderazgo

En este sentido son importantes liderazgos dinamizadores y creativos del territorio que impulsen y provean sostenibilidad a las alianzas público-privadas, e impacten en la dinámica de los sistemas internos de la organización pública pero también en su esfera política y en el escenario social. Con otras palabras, se necesitan nuevos líderes, que se aparten de los estilos de gestión tradicional que aún perduran y resulta básico desarticular. La débil imagen de los liderazgos atados a estilos carismáticos y lealtades personales contrasta con los nuevos estilos dirigenciales que destacan por el dinamismo que imprimen en sus comunidades.

En los estudios de casos se constata que los líderes que han resultado decisivos para el éxito de los foros cívicos locales y las alianzas público-privadas se destacan intendentes, secretarios de gobierno, legisladores, empresarios, miembros de la sociedad civil, docentes, comunicadores sociales, vecinas y vecinos. El listado es tan diverso que permite concluir que el potencial de movilización de un territorio está, afortunadamente, distribuido.

Los rasgos más relevantes detectados en la implementación del programa de auditoría ciudadana son los siguientes: el papel creativo, innovador, catalizador, de formación de equipos diferenciados, de reconocimiento de logros expresado en mensajes entusiastas que gratifican por cada uno de los avances a los grupos que participan, y resguardan la autoestima.

Los liderazgos que han impulsado los casos presentados a título de ejemplo han fortalecido el poder local en una apuesta al desarrollo endógeno y a la expansión de las responsabilidades interactorales para desarrollar oportunidades en los territorios. En este sentido contienen un alto potencial de réplica en contextos similares puesto que convierten los beneficios de la participación en oportunidades mayores para sus contextos. Las alianzas generadas en sus diferentes tipos producen políticas de mejor impacto por su expansión y su mayor legitimidad, pero además tienen un alto valor educativo para todos los actores que participando comprueban la trama de intereses en juego, sus aristas comunes, sus fricciones y los valores que están representados. Se trata de procesos en los que la participación es una experiencia política que permite multiplicar los liderazgos, pero a la vez dialoga con el saber científico-técnico en los términos de factibilidad de los objetivos concertados.

El estudio de Brasil plantea que la heterogeneidad del desarrollo territorial se explica en parte por un proceso de adaptación a través del cual el gobierno subnacional adoptó estrategias basadas en el territorio. Esto requirió un nuevo tipo de estructura de liderazgo no centrada en viejos es-

tilos de liderazgo personal, sino en modelos de articulación basados en las instituciones. En otras palabras, el nuevo modelo de liderazgo es frecuentemente plural antes que individual. Estos nuevos estilos de gobierno y toma de decisión pública –que Borraz y John (2004:118) denominaron acertadamente “políticas construidas por procedimientos”– se crearon en un modelo maduro en Europa pero también pueden encontrarse en unos pocos estados y ciudades latinoamericanos, generalmente los grandes. Como en el caso europeo, la despersonalización del poder local está estrechamente asociada con grandes proyectos estructurales que requieren de la articulación y coordinación de redes. De alguna forma contra-intuitivamente –porque se espera que los actores de la sociedad civil sean los actores más importantes–, incluso en los esquemas más redistributivos tales como las conocidas experiencias de presupuesto participativo, los funcionarios públicos locales han jugado un rol crucial en esos proyectos.

En el estudio de Chile también se constata otra complejidad relativa a la capacidad institucional del Gobierno Regional para articular la oferta pública sectorial en función del cumplimiento de los compromisos establecidos en los planes. En este modelo institucional los ministerios y servicios públicos en regiones dependen administrativamente de su Ministro y/o Jefe de Servicio a nivel central. Aunque se espera que se vinculen y coordinen con el Intendente, lo cierto es que el éxito de esta articulación está muy mediada por las personas y, muy fundamentalmente, por el liderazgo del Intendente. En consecuencia, en este nuevo modelo de gestión territorial el papel del liderazgo del Intendente es central para romper la lógica sectorial de gestión que prima en las regiones.

En el estudio se concluye que en los programas impulsados con perspectiva territorial buena parte de su éxito se juega en liderazgos personales y en la presencia de algunos actores claves –como los alcaldes– que no siempre se comprometen con el desarrollo de iniciativas de esta naturaleza. Aunque se trata de un tema cada vez más visible, lo cierto es que son pocos los actores comprometidos con estilos de conducción flexibles y dialogantes, dispuestos a desafiar las restricciones de entorno para iniciar procesos de cambio desde las necesidades del territorio.

En el estudio de Uruguay, los resultados muestran que las características del territorio, y más concretamente de la sociedad política local, incluyendo “la política” local (capacidad política) y la “relación Estado-sociedad” (capacidad socio política), son elementos coadyuvantes en ciertas estrategias que adoptan los gobiernos locales. En ese sentido, los territorios locales son reafirmados como agentes de descentralización que agencian (o no) la transición hacia nuevas ecuaciones de poder. En particular, el liderazgo local,



configurado como sistema de actores o cadena de liderazgos en un territorio, es el que produce variaciones significativas entre un gobierno y otro.

La gobernabilidad es un esfuerzo permanente de conducción y control de lo diverso. La incorporación de la diversidad de posiciones y el establecimiento de relaciones que pueden ser de colaboración o conflicto es el punto de inflexión entre el planeamiento tradicional y el estratégico, que demanda funcionarios públicos con nuevas capacidades.

En este contexto, el gobierno en el territorio se ve en la necesidad de pasar de una acción pública más tradicional y burocrática hacia otra caracterizada por su mayor flexibilidad, con un gobierno que desarrolla una nueva capacidad de gobernar y una nueva estructura organizativa.

En este contexto, el papel más importante para el gobierno local tal vez sea ser capaz de articular y negociar reglas de juego, promover cambios entre los actores, identificar el interés común a diferentes perspectivas e incluir los intereses de los grupos más vulnerables, y nutrir la red. Por ello los aspectos clave del papel del gobierno en la gestión son: establecer consensos, mediar y colaborar con la confianza y la reciprocidad entre los actores, establecer el interés general, nutrir la red, identificar necesidades cambiantes de dirección por una parte, y personal con capacidades gerenciales por otra.

Pretender alcanzar objetivos compartidos no resulta una tarea instantánea y para ello se requieren capacidades para negociar intereses diferentes en pos de objetivos compartidos. Ello implica contar con mecanismos y actores que ayuden a transitar un proceso gradual de acoplamiento entre visiones, expectativas, tecnologías, estructuras y contextos diferentes, donde las acciones de los actores se constituyan en condiciones para las acciones de los otros, buscando fortalecer la capacidad prospectiva y estratégica logrando una visión sistémica del territorio.

En este sentido, la planificación estratégica territorial aplicada a las decisiones de políticas públicas juega un rol crucial en romper el círculo vicioso o la trampa del bajo crecimiento. El principal desafío es articular las diferentes funciones públicas para guiar las decisiones estratégicas que permitan un cambio en los patrones de especialización productiva de la región. Esto implica que en el futuro la planificación debe asumir la siguiente dirección: forjar una capacidad superior de articulación de largo plazo pensando en la coordinación de las políticas públicas para lograr planes y proyectos y para alcanzar acuerdos con los actores sociales. Por tanto, es central desarrollar nuevos arreglos institucionales que mejoren la capacidad de organización en los procesos de planificación de largo plazo. Esta visión implica ver la planificación como una parte integral del proceso de política

pública, que provean herramientas sofisticadas de elaboración e información, construyendo la capacidad de reflexión e impacto en la valoración de las políticas públicas.

Por otra parte, es poco probable que exista un acuerdo total y en forma constante, pero dentro de las diferencias es necesario establecer ciertos temas de agenda, admitiendo la posibilidad de ajustes posteriores que involucren diversos intereses. Esta situación pone a la negociación como un tema central junto a la capacidad de los gerentes para formular y desarrollar estrategias cooperativas, no basadas en la imposición que deviene del modelo jerárquico tradicional, sino más bien, a partir de la negociación entre los involucrados.

En esta tensión no del todo resuelta entre tradición y modernidad en los aparatos estatales, la tendencia a la innovación y adaptación ha ido imponiéndose. Se entiende que el proceso de reforma del Estado conlleva, de modo necesario, una reforma administrativa que mejora las capacidades de gobernar, añadiendo valor público al quehacer gubernamental con renovada eficiencia y eficacia en el diseño e instrumentación de las políticas públicas orientadas a atender la sobrecarga de demanda social.

Es preciso reconocer que no hay un modelo de reforma; las modalidades que han llevado a delante los países de América Latina han variado el entorno político-institucionales predominantes, el rol de las elites y las presiones de los agentes económicos, políticos y sociales, así como la urgencia con que los grupos sociales demanden la ejecución de tales o cuales políticas. En otras palabras, la gestión del territorio es un proceso de construcción social, endógeno, en el que influyen la dimensión política, social, cultural y técnica.

## **Aportes del Seminario Regional**

### **Acciones de innovación en lo local**

**Innovación institucional en lo local** - La ausencia de normativa es una oportunidad de construir innovaciones con los niveles locales e intermedios de gobierno, terminando esas construcciones con la norma.

**Reglamentación** - Es necesario avanzar y actualizar la reglamentación desde el nivel nacional, intermedio y local.

**Modelo de desarrollo en lo local** - La necesaria definición sobre competencias y asuntos de gobierno local habilita a revisar el modelo de desa-

rrollo. Los gobiernos locales pueden sumar acciones para la sustentabilidad ambiental, el desarrollo energético, la prevención de la salud, la gestión combinada público-privada de algunos servicios, las comunidades educativas.

**Programas de gobierno local** – Animar a la generación de programas de gobierno local, en el entendido que representan una oportunidad para generar iniciativas articuladas desde lo local y atender los programas de gobierno subnacional.

**Buenas instituciones para el desarrollo requieren autonomía** – es relevante y representa una oportunidad el avance en autonomía efectiva de los gobiernos locales para el desarrollo del liderazgo, la gestión, los recursos.

**Nivel de base** - Referirse a tercer nivel no se ajusta al valor que tiene ese nivel de gobierno como la base y como los cimientos del sistema. Se podría plantear nivel de base o nivel de gobierno local.

#### **Acciones de innovación estratégica en lo nacional y subnacional**

**Acuerdos estratégicos** - Apoyar la generación de acuerdos sobre qué es lo deseable de la descentralización, tendiendo puentes con la autoridad política y la mirada desde la gestión pública, social, económica, académica, entre otras.

**Definiciones con gobiernos subnacionales** – Identificar los ámbitos en los cuales el nivel subnacional puede definir cosas, como por ejemplo, la discusión presupuestal y de recursos que lo afectan.

**Porcentaje de recursos para el gasto subnacional** - Se plantea un tema de tensión relevante en varios casos entre los niveles de autonomía y los recursos previstos.

**Discriminación positiva** - ¿Es pensable un sistema de redistribución de recursos que discrimine positivamente y apoye desde lo nacional a lo local? Desarrollo de líneas de apoyo del nivel nacional a municipios que están en situaciones más difíciles, a manera de compensación.

**Monitoreo del proceso** - Revisar indicadores identificando lo que necesita ser medido. Hacer seguimiento de los niveles de gobernanza territorial.

**Canalizar las tensiones político partidarias en políticas de Estado para el logro de buenos gobiernos** – Teniendo en cuenta la posible cohabitación de distintos partidos gobernando los niveles subnacionales es prioritario desarrollar capacidades individuales y colectivas de negociación. Simultáneamente, facilitar la generación de ámbitos para construir alianzas

territoriales y/o sectoriales que integren la lógica partidaria y la trasciendan.

**Transición** – Apoyo a los procesos de transición de gobierno en los diferentes niveles.

**Investigación aplicada** - Vínculo entre descentralización y desarrollo, demostraciones a nivel investigación. Investigar las experiencias micro a nivel del saber local del desarrollo y visibilizarlas.

**Proceso de descentralización de otros países de la región** - Observar las experiencias de otros países de Latinoamérica, entre otros Perú.

**Acciones de desarrollo de capital humano y capital social en el territorio**

**Visión ciudadana** - Apoyar el desarrollo de una visión compartida sobre descentralización con la ciudadanía.

**Capacitación situada** – Previo a la capacitación trabajar procesos de identificación de problemas y objetivos prioritarios, comunes y no comunes, por parte de los beneficiarios.

**Formación de dirigencias políticas** – Formación de cuadros a la interna de los partidos. Formación de los futuros alcaldes y alcaldesas.

**Capacitaciones individuales y colectivas** – Desarrollo político, de gestión y relacional tanto a nivel municipal como intermedio y central de forma simultánea.

**Formación de gobierno local e intermedio** - Integrar en los procesos de capacitación al nivel local a representantes del gobierno intermedio, sentando así bases comunes de diálogo.

**Capital social local** - Fortalecimiento del sistema de actores locales en su conjunto para potenciar las distintas lógicas actuantes en lo local.

**Aprendizaje conjunto** - Facilitar espacios que propicien los intercambios horizontales entre alcaldes y alcaldesas, más que instancias de capacitación magistral.

**Gobiernos locales y género** – Apoyar la relación entre descentralización y género. Promover capacitación específica para alcaldesas.

**Experiencias de partidos políticos** - Capitalizar experiencia de los partidos políticos en el trabajo en el territorio, movilización de recursos: relación bidireccional entre técnicos y políticos para el aprendizaje en estos temas.

**Cadenas de liderazgo** - Fortalecer cadenas de liderazgo como diferencia del caudillismo más tradicional. Apoyar los liderazgos colectivos con componentes de liderazgo político, ético, democrático, emprendedor. Herramientas de acompañamiento, coaching, entre otras.

## **Acciones de promoción de participación ciudadana**

**Participación ciudadana** - Definir qué tipo de participación ciudadana: a nivel de opinión, a nivel de consulta, a nivel de implementación de acciones, a nivel de decisión. Un proceso de participación integral supone desde la identificación de problemas, hasta la construcción de soluciones, decisión, ejecución y control.

**Rendición de Cuentas y Audiencias Públicas** - ¿Se prevén mecanismos de Rendición de Cuentas y Audiencias Públicas por Ley? En cualquier caso son desafíos para el nivel local de gobierno y para una ciudadanía activa con respecto a la evaluación del desempeño del gobierno.

**Dinamizar la participación** - La participación como instrumento de buen gobierno tiene como desafío incluir actores que normalmente no participan, en particular población excluida. Revisar estrategias y el para qué, con quiénes, considerar diferentes mecanismos.

**Experiencias previas de participación ciudadana** - Consideración del amplio conjunto de herramientas probadas sobre los espacios de participación en el exterior. Aprendizajes de la experiencia ya existentes a partir de la evaluación de los propios actores involucrados.

## **Aportes de la investigación sobre la dimensión política, institucional y socio-política de la gobernanza territorial**

**Sobre la dimensión política y la cuestión de los liderazgos, la visión, conducción y gobernabilidad del proceso**

Los avances en los marcos normativos de la región resultan una oportunidad propicia para alterar los esquemas y ecuaciones de poder que hoy existen en los territorios y que han sentado las bases históricas de pactos distributivos no siempre ajustados a los criterios de profundización democrática y equidad.

Sin embargo, las evidencias empíricas muestran que las normas incentivan a la descentralización y gobernanza pero no explican los compor-

tamientos diferenciales en los territorios. Entre los aspectos a calibrar en torno a la dimensión política, el estudio Brasil aporta la dimensión matriz de competencia política y contestabilidad; el caso de Chile discute el tema de la cultura, identidad, perfil de los liderazgos y compromiso con masa crítica regional; Argentina señala la relevancia de los liderazgos proactivos vs liderazgos barreras y el rol de los gobernantes como animadores de estrategias basadas en el territorio; Uruguay, particularmente urgido por el avance normativo reconoce que son factores de peso la cultura política territorial y la orientación y autopercepción de rol de los agentes políticos.

Con respecto a la democracia y su construcción en lo local, los resultados del estudio muestran, por un lado, experiencias de cualificación de procesos de democracia representativa. Se identifican gobiernos locales con autoridades electas por la ciudadanía que están acompañados en sus prácticas democráticas por otras cualidades, como por ejemplo, ciertas prácticas políticas modernas e innovadoras que muestran indicios de cambio en la política local. Por otro lado plantean, en relación a la calidad de la democracia local, una serie de desafíos y exigencias nuevas a la acción pública local. La tendencia a trabajar algunas decisiones públicas mediante redes de interacción pública privada, requiere de criterios precisos y rigurosos que contemplen todos los intereses concernidos.

### **Sobre la dimensión de la gestión institucional, la cuestión de los recursos, las restricciones e incentivos**

¿Cómo se gobierna y gestiona lo local? Uno de los aportes sobre capacidad de gestión que realiza la investigación es jerarquizar la interdependencia de los factores que afectan al desempeño organizacional de los gobiernos locales. A la hora de gestionar a nivel local, son relevantes varios factores, como ser la relación con el entorno territorial e intergubernamental, por un lado, y los factores de motivación, orientación y sentido de la acción, por otro. Dicho de otro modo, la dimensión socio-política y la dimensión política son dos claves interconectadas con la gestión de la cosa pública.

Otro de los aportes sustantivos de los estudios es el vínculo de buenas instituciones con el desarrollo. Particularmente en el caso de Brasil las buenas instituciones actúan como parte del sistema de pesos y contrapesos y como limitantes en la competencia política. En el caso chileno, las buenas instituciones se identifican como experiencias emergentes que sopesando las restricciones sectoriales y centrales logran activar procesos de desarrollo territorial. Argentina cuenta con iniciativas desde lo municipal que logran

dar respuesta en tiempo de crisis y aumentan las bases de legitimación del sistema institucional y, en la actualidad, se encuentran avances en coparticipación desde la generación de proyectos a la rendición de cuentas. Uruguay reconoce, por un lado, una de las fuentes para la buena gestión en lo local en el entramado multinivel y, por otro, los liderazgos proactivos, individuales y colectivos que ante las mismas condiciones producen ampliación y proyección institucional.

A partir de los resultados se plantea que la acumulación de experiencia por sí misma no garantiza aprendizajes ni tampoco garantiza éxito en la capacidad de gestión. Más allá de los años de experiencia institucional, esta experiencia no se plantea como patrón que distingue el comportamiento local en relación a la descentralización.

### **Sobre la dimensión socio-política, el territorio en red y el entramado público-privado**

El aumento de autonomización política a nivel local ha sido uno de los indicadores del avance de la descentralización en la región. Este indicador se suele complementar con un análisis de la descentralización fiscal en el país y con la arquitectura competencial y su ajuste al criterio de subsidiariedad. De forma adicional, la investigación aborda el tema de la articulación gobierno-sociedad civil como uno de los ejes del binomio descentralización-desarrollo.

El estudio Brasil aporta la noción de *accountability* horizontal jerarquizando el rol de la comunidad cívica en el sistema institucional y aportando la visión de largo plazo al horizonte temporal de los actores políticos.

Chile, a partir de la sistematización de cientos de experiencias de promoción del desarrollo territorial en el país, plantea que la mayoría de las experiencias con articulación interinstitucional y redes amplias de actores fueron llevadas adelante por actores locales y por los municipios, dejando planteada la interrogante sobre las posibilidades reales de algunos actores de impronta centralista y sectorial para concertar políticas territoriales.

Argentina, a partir de la experiencia transitada, por las auditorías ciudadanas y foros cívicos, en un gran número de municipios aporta herramientas concretas de articulación público-privada y un análisis de los riesgos y oportunidades que suponen las innovaciones en gestión participativa.

El estudio Uruguay plantea que la intensidad alta o baja de la capacidad socio-política que promueva el gobierno local influye en las redes locales

---

de gobernanza y recomienda, por un lado, acciones focalizadas para aumentar la gobernanza local en un contexto de creciente autonomía política (teniendo en cuenta que las localidades requieren de apoyos diferenciales de acuerdo a las acumulaciones locales de acción colectiva); y por otro lado, una revisión de la agenda territorial planteando la hipótesis que la agenda actual a nivel local sea secundaria en relación al desarrollo, sea tradicionalmente sectorial o esté desactualizada.

Existe una convicción creciente en el espacio político, técnico, académico y social sobre las virtudes de la colaboración y complementariedad multiactoral. Sin embargo, acordado el propósito y utilidad, no resulta sencillo traducir relacionamiento público- privado en coordinación, asociación estratégica y concertación de inversiones. En ese *continuum* se ubican un sinnúmero de experiencias, entre las que se ubican los casos estudiados y presentados en esta publicación que comienzan con una innovación, un mensaje marginal, una multitud de iniciativas locales que pueden ser vivero del futuro y nos desafían a buscar soluciones alternativas y nuevas maneras de gestionar y abordar los retos del mundo.



---

# Anexo 1. Programa del Seminario Regional

## SEMINARIO

“Gobiernos locales del Cono Sur: desafíos para el fortalecimiento de capacidades socio políticas, institucionales y de gobernabilidad democrática”

Montevideo, 15 y 16 de abril de 2010

Sala de Conferencias de UPAEP

Cebollatí 1470, Montevideo



FLACSO  
URUGUAY

Organiza:

## OBJETIVOS DEL SEMINARIO

El Seminario busca contribuir a un espacio de reflexión regional sobre los desafíos para el fortalecimiento del nivel municipal en la región, y a la búsqueda de acuerdos y soluciones conjuntas a problemas comunes, en un marco de cooperación Cono Sur.

En el marco del Seminario, este objetivo se traduce en el intercambio de experiencias y aprendizajes para profundizar en los **desafíos de la Agenda Local a nivel regional y nacional**, para el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales, así como en el aprovechamiento del potencial de la cooperación regional para dicho fortalecimiento.

## PROGRAMA

### Jueves 15 de abril

- 18 hs. **Palabras de bienvenida y presentación del seminario**  
Cristina Zurbriggen, Directora FLACSO Uruguay  
Aurora Díaz-Rato, Embajadora de España  
Juany Guzmán León, Coordinadora Académica Regional de FLACSO  
Rosario Revello, Coordinadora de Gobiernos Locales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Ambrosio Barreiro, Presidente del Congreso Nacional de Intendentes  
María De Barbieri, Desarrollo Territorial y Gobernanza FLACSO Uruguay
- 18:30 hs. Panel Inaugural  
**Conferencia “Gobernanza local: nuevos caminos e instrumentos”**  
*Expositor:* Mario Rosales, Observatorio Latinoamericano de la Descentralización - Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA)  
**Conferencia “El triple desafío de la descentralización en la gestión departamental uruguaya”**  
*Expositor:* Oscar Oszlak, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Argentina
- 20 hs. **Brindis de bienvenida**

### Viernes 16 de abril

- 9:00 hs. **Nueva relevancia de los gobiernos locales: gobernanza y auditorías ciudadanas en municipios de la Argentina**  
*Expositora:* Noemí Pulido, Administradora Gubernamental, Argentina  
*Moderadora:* Cecilia Rado, FLACSO Uruguay
- 9:45 hs. **Gobernanza y capacidad institucional en el nivel subnacional en Brasil**  
*Expositor:* Marcus André Melo, Universidad Federal de Pernambuco, Brasil  
*Moderadora:* Graciela Viera, FLACSO Uruguay
- 10:30 hs. **Institucionalidad pública desconcentrada y gobernanza territorial en Chile: desafíos para un desarrollo territorial equitativo**  
*Expositora:* M. Ignacia Fernández G., Programa de Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos, Chile  
*Moderadores:* Carlos Troncoso, FLACSO Uruguay, Carolina Ferreira
- 11:15 hs. **Pausa. Café**

- 11:30 hs. **Estrategias de descentralización en Uruguay: sobre el nivel local de gobierno y la importancia de la dimensión política, de gestión y socio política para la gobernanza territorial**  
*Expositores:* María De Barbieri, FLACSO Uruguay  
Ioanna Grotiuz, Alejandra Marzuca, Graciela Viera, equipo de investigación caso Uruguay  
*Moderador:* Fernando Pintos, FLACSO Uruguay
- 12:15 hs. **Conclusiones de la investigación: desafíos de los gobiernos locales del Cono Sur para el fortalecimiento de capacidades socio-políticas, institucionales y de gobernabilidad democrática**
- 13:30 hs. Almuerzo
- 15:00 hs. Panel  
**Desafíos para la construcción de la Agenda Local a nivel regional y nacional**  
Descentralización y Desarrollo territorial  
*Expositor:* Enrique Gallicchio  
Descentralización y Cultura política  
*Expositor:* Jorge Papadopoulos  
Descentralización, estructura de recursos y marco competencial  
*Expositor:* Abel Oroño
- 15:45 Talleres  
**Intercambio sobre desafíos identificados a partir de la investigación y el conocimiento de los participantes, a la luz de los procesos de descentralización en curso a nivel regional y nacional**  
*Monitoras:* Matilde González Vierci, Alejandra Marzuca, Rosa Coria
- 16:45 hs. Pausa. Café
- 17:00 hs. **Aportes del Seminario a la construcción de la Agenda Local en clave regional y nacional**  
*Relatoras:* Matilde González Vierci, Alejandra Marzuca, Rosa Coria y María De Barbieri
- 18:00 hs. **Clausura del seminario**  
Cristina Zurbriggen, Directora FLACSO Uruguay  
Juany Guzmán León, Coordinadora Académica Regional de FLACSO
-

## Anexo 2. Lista de participantes del Seminario Regional

Nombre	Institución/Cargo	País
Arancio, Rosanna	DIPRODE-UDM-OPP	Uruguay
Aranola, Mariela	Municipio Recoleta. Stgo. de Chile/ Asesora urbanista	Chile
Araújo, Micaela	Dinapyme	Uruguay
Barrenechea, Pedro	Programa ART	Uruguay
Carranza, Marla	FLACSO Uruguay	Uruguay-Cuba
Castelnuovo, Cecilia	OPP-UDM	Uruguay
Colombo, Valeria	OPP	Uruguay
Coria, Rosa	OPP-DIPRODE	Uruguay
De Barbieri, María	PDTyG - FLACSO	Uruguay
Delgado, Maria del Huerto	Programa ART	Uruguay
Do Santos, Teresa	Concejo Vecinal CCZ18 Montevideo	Uruguay
Echevarren, Virginia	Programa ART	Uruguay
Fagetti, Carlos	Programa Uruguay Integra-OPP	Uruguay
Fantini, Leonardo	DIPRODE-OPP	Uruguay
Fernández G., Ma. Ignacia	Proyecto	Chile
Ferreira, Carolina	DIPRODE-OPP	Uruguay
Font, Leopoldo	CLAEH	Uruguay
Gallicchio, Enrique	Coordinador Programa ART Uruguay	Uruguay
Gatto, Norma	OPP	Uruguay
González, Luciana	OPP-Coord. CAC	Uruguay
González, Matilde	PDTyG - FLACSO	Uruguay
Grotiuz, Ioanna	PDTyG - FLACSO	Uruguay
Guzmán, Juany	Secretaria General – FLACSO	Costa Rica
Guzzo, Patricia	OPP-UDM	Uruguay
Ibarra, Milton	Director Gral. De Hacienda Rocha	Uruguay
Isasa, Jose C.	Contador Público	Uruguay
Lacruz, Natalia	Uruguay Integra	Uruguay
Lara, Alfredo	Intendencia de Maldonado	Uruguay
Lescano, Martín	OPP-Udm/Evaluación y monitoreo	Uruguay
Locatelli, Daniel	Independiente	Uruguay

PROGRAMA DEL SEMINARIO REGIONAL

Nombre	Institución/Cargo	País
Marsiglia, Javier	IDEL - UCU	Uruguay
Marzuca, Alejandra	PDTyG - FLACSO	Uruguay
Mejías Cortés, Paola		Uruguay
Melo, Marcus	Proyecto / U de Pernambuco	Brasil
Mercader, Virginia	IMM-CCZ 18	Uruguay
Millan, Mare Claire	Intendencia de Maldonado	Uruguay
Mondelli, Marcelo	Uruguay Integra	Uruguay
Mondol, Lenin	FLACSO Uruguay	Uruguay-Costa Rica
Nis, Ana Laura	FCS	Uruguay
Olascuaga, Jose Ignacio	Director Programa MGAP	Uruguay
Oroño, Abel	Intendencia de Canelones	Uruguay
Oszlak, Oscar	CEDES	Argentina
Papadopulos, Jorge	Docente FLACSO	Uruguay
Paysal González, Gloria Yisel	Diploma Desarrollo Local CLAEH	Uruguay
Pereira, Ricardo	Intendencia de Maldonado - Unidad de Descen- tralización	Uruguay
Picasso, Florencia	Consultora	Uruguay
Pimentel, José Luis	Coordinador General AECID Uruguay	España-Uru- guay
Pintos, Fernando	FLACSO Uruguay	Uruguay
Pulido, Noemí	Proyecto / Auditoría Ciudadana	Argentina
Rado, Cecilia	PDTyG - FLACSO	Uruguay
Revello, Rosario	Área de Gobiernos Locales OPP	Uruguay
Rodríguez, Adrián	UDELAR - Facultad de CC.EE.	Uruguay
Rodríguez, Blanca	AECID Uruguay	España-Uru- guay
Rodríguez, Hyara	Intendenta de Montevideo - Congreso Nacional de Intendentes	Uruguay
Rodríguez, Maricarmen	OPP	Uruguay
Romiti, Graziella	OPP- Coordinadora Gral.	Uruguay
Rosales, Mario	FLACMA	Chile
Ruiz, Inés	Cerrochato Plan	Uruguay
Sáenz Breckenridge, Stella	Secretaria General – FLACSO	Costa Rica
Sayagués, Alberto	Consultor	Uruguay
Silva, Leticia	IDEL	Uruguay
Surraco, Jorge	PNUD/Oficial de información y comunicación	Uruguay

Nombre	Institución/Cargo	País
Travieso, Emiliano	FLACSO Uruguay	Uruguay
Troncoso, Carlos	PDTyG - FLACSO	Uruguay
Velasco, Rodrigo	TRES Grupo consultor	México-Uruguay
Veneziano, Alicia	UDELAR-Inst. de Ciencia Política	Uruguay
Viera, Graciela	PDTyG - FLACSO	Uruguay
Viola, Roberto	Bella Unión - Comisión Vecinal Tropezón Table-ro - Centro CAIF Las Tortuguitas I y II	Uruguay
Zurbriggen, Cristina	FLACSO Uruguay	Uruguay



