

**GT 04. Estado, Legitimidad, Gobernabilidad y Democracia**

**Título:** La descentralización del Estado en América Latina: el caso uruguayo

**Autores:** Alejandro Noboa – anoboa@unorte.edu.uy

Natalia Bisio – bisio.carvallo@gmail.com

**Institución:** CENUR Litoral Norte - UdelaR

**Palabras claves:** descentralización, mesas territoriales, gobernanza.

**Resumen**

Al principio se recorren las diferentes teorías que alumbran las experiencias de descentralización en América Latina, fenómeno que aparece tardíamente en Uruguay. Mas adelante el artículo muestra elementos para la evaluación de políticas de descentralización del gobierno central del Uruguay en sus versiones más potentes. Allí se presentan los esfuerzos del Ministerio de Ganadería, del Ministerio del Interior y del Ministerio de Desarrollo Social. Se relevan percepciones de los actores participantes y se concluye en consecuencia sobre la marcha de estas políticas sus aspectos positivos y negativos tales como el funcionamiento de la nueva institucionalidad, relaciones con otras instituciones, actores participantes, logros obtenidos y obstáculos detectados. Se agrega al final un apartado de reflexiones que da pistas para reformular las experiencias en clave de participación social y democracia. Si se desea profundizar más en este tema se puede ver “La gestión pública descentralizada: una reflexión sobre las entidades institucionales territoriales en el litoral norte uruguayo” de Ana Inés Abarno, Alejandra Andrioli, Natalia Bisio, Guillermo Herrmann, Alejandro Noboa, Natalie Robaina, Iván Sánchez, Mariano Suárez. Compiladora: Natalia Bisio, editado por la Universidad de la República en 2017.

**1. Algunas apreciaciones conceptuales**

Desde entrado el siglo XX a esta parte, en América Latina existe una fuerte relación entre modelo de desarrollo y tipo de Estado. En el modelo industrial-desarrollista (1930-1970), cuyo objetivo era la modernización y el bienestar mediante la industrialización, la

estatización y la nacionalización, se desplegó un tipo de Estado funcional a un sistema industrial, fuertemente centralizado y sectorializado que tomaba decisiones desde un centro y sin comunicación entre sus agencias (Veneziano, 2005). El supuesto era que *el Estado sabe*, sólo cabía aceptar o no su prestación, cuando ella no era obligatoria. La toma de decisiones era exclusividad de gobernantes y técnicos, y su implementación caía en cascada hacia niveles periféricos (Franco, 1996). La centralización sometía a los ámbitos territoriales subnacionales a control sobre competencias y recursos, y solo se les asignaba funciones marginales y subsidiarias. Eran vistos como rupturas de la evolución positiva integral y de racionalidad uniformizante, resabios de las sociedades pre-modernas. La participación ciudadana quedaba remitida a lo electoral y al mundo del trabajo-producción.

Posteriormente el modelo neoliberal se instala en América Latina (1980-2000) y tuvo sus fundamentos políticos principales basados en el *Consenso de Washington*:

1. la *privatización* de los servicios públicos para liberar a gobiernos centrales de los déficits presupuestarios y controlar la inflación;
2. la *desregulación* de mercados para hacer competentes las economías desde la promoción de la inversión como dinamo económico;
3. la *desburocratización* para mejorar rendimientos impositivos destinados a créditos empresariales (Garretón, 2004, p.96-97).

En cuanto a la descentralización territorial tuvo un consenso inicial ya que convivían imperativos de consolidación democrática y modernización económica, pero con objetivos diferentes. Para la democracia, la descentralización significaba participación popular, y para la economía significaba desligar a los gobiernos nacionales de compromisos sociales y trasladarlos a la sociedad civil (Boisier, 1990; Coraggio, 1990).

La visión economicista predominó y la descentralización colaboraría con la acumulación capitalista más que con la democracia. En este contexto neoliberal comienza a hablarse de transversalidad y coordinación en la gestión pública, pero desde una lógica eficientista, en el marco de una reforma de Estado de tipo conservadora. Ambas se concebirían como medio para lograr un mayor impacto de las políticas de un Estado retraído ante el mercado (Repetto y Fernández, 2005).

Luego a finales del Siglo XX y principios del XXI, y en paralelo al ascenso de izquierdas a los gobiernos del continente, nacería el *paradigma de la gobernanza* en las ciencias sociales y en la gestión pública, que nace del reconocido fracaso del paradigma estado-céntrico y el paradigma socio-céntrico. Dicho sencillamente, los fracasos que mostraron el Estado

(experiencia socialista y keynesianismo) y el mercado (neoliberalismo), se concluye que por sí solos, ninguno de los dos puede generar un cambio social inclusivo (Mayntz, 2001; Licha, 2002; Evans, 1996), naciendo el **paradigma alternativo** caracterizado por la gestión en redes y el gobierno multinivel. Aparece lo novedoso de la gestión transversal, para superar la estructura organizativa estatal jerárquica y sectorial del modelo keynesiano-benefactor, así como la autonomía y el efficientismo del modelo gerencialista o Nueva Gestión Pública del neoliberalismo (Zurbriggen, Morales y Rak, 2010). Estos enfoques de Nueva Gestión Pública se centran en atributos de organizaciones sectoriales desconociendo casi por completo el universo de las relaciones inter-organizacionales, las redes políticas y sociales, y la interdependencia de acciones, resultados e impactos. Es así como los problemas de coherencia de políticas y de coordinación quedan fuera de análisis, tanto por el carácter cerrado y jerárquico de la burocracia weberiana, como por el individualismo organizacional de la Nueva Gestión Pública (Martínez Nogueira, 2012, p.57).

En los últimos años se afianzó la certeza de que muchos problemas sociales tienen un carácter multidimensional y multicausal. Esto implica que el bienestar no se ve afectado solo cuando hay una única necesidad insatisfecha, sino que hay otras dimensiones cuya insatisfacción incide profundamente en la calidad de vida de las personas. De esta manera la coordinación interinstitucional aparece ligada al *paradigma de gobernanza*, que lleva implícita la idea de transversalidad, coordinación intersectorial, gobierno multinivel, cooperación entre lo público, privado y público no estatal (Martínez Nogueira, 2012).

La gobernanza puede ejercerse en diversos niveles de la acción social. El global, que exige la producción de nuevos bienes públicos globales y ámbitos que permitan una “acción colectiva” por parte de los gobiernos para abordar temas como cambio climático, regulación de mercados financieros, respuestas a organizaciones delictivas, etc. El nacional, que exige alternativas al desfasaje entre racionalidad acumulativa de las economías y la racionalidad redistributiva de la política, de la activación social y de la participación. A nivel sub-nacional-local se da una mayor densidad de transacciones y de demandas sociales debido a la proximidad, que chocan con esquemas centralistas y homogeneizadores, dando lugar a nuevos experimentos que procuran dar mayor incidencia y capacidades decisorias a los actores territoriales. A todo ello, deben sumarse las relaciones y redes gubernamentales “multinivel”, con normativas no siempre convergentes, estrategias diferenciadas y tensiones en distintas redes de actores y campos de interacción (Nogueira, 2012:59).

Así, transversalidad y coordinación intersectorial y multinivel, son elementos constitutivos de

la gobernanza y claves en los actuales gobiernos latinoamericanos de izquierda, dado que tanto el desarrollo como la inclusión social son fenómenos que responden a factores múltiples y requieren de una mayor presencia del Estado en cooperación tanto con agentes económicos como de la sociedad civil. Ambas se constituyen en un requisito del cómo diseñar e implementar las políticas públicas (García Delgado, 2011; Abal Medina, 2011).

La coordinación es necesaria no solo para abordajes integrales a problemáticas multidimensionales, sino también para minimizar superposición y la sobreposición de políticas, reducir sus inconsistencias, asegurar las prioridades y apuntar a su cohesión y coherencia, atenuar el conflicto político y burocrático, promover una perspectiva holística de las políticas.

Si bien trasciende el objetivo de esta comunicación más dedicada al cambio en las políticas, merece a nuestro juicio un mínimo señalamiento el pensamiento de Edgar Morin (2007) quien inició la justificación epistemológica del conocimiento integral con la idea de “*pensamiento complejo*”. Para Morin (2007) la ciencia se ha concebido desde una epistemología o pensamiento lineal o simple, cuyo objetivo es resumir la realidad y quitarle su complejidad, multidimensionalidad, multicausalidad y que en definitiva ha mutilado la capacidad de comprender con mayor amplitud los fenómenos. Por tanto propone tomar partida por el pensamiento complejo, que implica abordar un análisis desde múltiples miradas, múltiples conocimientos, conectados entre sí y produciendo abordajes y concepciones nuevas. Este pensamiento implica, haciendo referencia a la temática en cuestión, superar la sectorialidad de una especialización y a reducir la dicotomía racionalidad-realidad, sujeto-objeto, actor-estructura, público-privado, y producir un pensamiento no agotado en sí mismo.

Pero la coordinación de las políticas territoriales es un objeto de estudio en sí misma y merece particular análisis. La coordinación implica voluntad política y recursos, por lo que si bien ofrece múltiples ventajas para la efectividad y eficiencia de la gestión pública, también encuentra al menos dos frenos. Desde la perspectiva técnica e institucional los obstáculos son: predominio de la sectorialidad, autosuficiencia y trabajo desde compartimentos estancos; y orientaciones cognitivas y profesionales se acotan a un campo particular de gestión pública, lo que Morin (2007) llamaría “pensamiento lineal”.

## **2. El caso uruguayo: la transformación del Estado uruguayo y la gobernanza en Uruguay**

En Uruguay desde el año 2005, se visualiza una nueva presencia del Estado en distintas áreas, así como también la generación de una multiplicidad de ámbitos descentralizados y de coordinación intersectorial y territorial con un fuerte impulso a la promoción de la participación ciudadana en la gestión de la política pública. Esto se ha denominado Transformación Democrática del Estado (TDE). Esta pretendía diseñar un Estado cercano, moderno, igualitario, productivo y solidario, convertirlo en una estructura participativa, al servicio del ciudadano y como escudo de los débiles, reforma opuesta a las del pasado (OPP 2007, p.5). La descentralización, la inter-institucionalidad y la participación aparecen como macro-políticas rectoras en este nuevo Estado.

En la actual división político-territorial del país las aproximaciones entre el Estado y la sociedad civil han adquirido una relevancia notoria en el discurso y acciones que se desarrollan desde las distintas instancias gubernamentales. La creación de espacios interinstitucionales así como de otros convocados por la propia sociedad civil en torno a diversas temáticas, resultan experiencias innovadoras en el Uruguay en las que se ponen de manifiesto las potencialidades y las limitaciones de la articulación sociedad civil – Estado materializada en la incorporación de los grupos sociales de base territorial en la identificación de las necesidades y en la implementación de la política pública pensada para su abordaje. Estos procesos de participación ciudadana promocionados por los Ministerios del Poder Ejecutivo muestran una serie de fortalezas y obstáculos vinculados tanto a la capacidad de organización y demanda de los actores locales, así como a la ausencia o presencia de espacios autónomos de toma de decisión institucionalmente legitimados y promovidos según sea el sector o la región donde se producen. Los espacios que hemos logrado investigar y a los que el trabajo hace referencia, son: las Mesas de Desarrollo Rural (lideradas por el MGAP), las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (lideradas por el MIDES) y las Mesas de Seguridad Ciudadana (conformadas a partir de intereses y demandas de la comunidad o actores de la sociedad civil).

Sin lugar a dudas, las nuevas formas de participación y gestión están trasvasadas por transformaciones profundas respecto al papel del Estado y su manera de gestionar las políticas, en donde coexisten nuevos parámetros que indican las nuevas definiciones de criterios para el diseño e implementación de políticas - desde objetivos centralmente definidos hacia criterios descentralizados y desconcentrados territorialmente. Esto conlleva a la instauración necesaria de nuevas formas de "institucionalidad" que si bien pueden resultar en muchos casos novedosas, también arrastran resabios del centralismo del Estado uruguayo

largamente impregnado tanto en instituciones públicas como en actores de la sociedad civil. Por tanto los marcos analíticos se complejizan en la medida que los nuevos formatos interinstitucionales están mediados por renovaciones conceptuales que abarcan un abanico de aspectos a tener en cuenta: nuevas formas de relacionamiento Estado y sociedad civil; Desarrollo, Descentralización y Democracia ésta última traducida a través de nuevas formas de ejercicio de gobernabilidad y gobernanza.

### **3. Desafíos de la Interinstitucionalidad**

El Poder Ejecutivo uruguayo en su nuevo rol de conductor de políticas territoriales ha promovido y promueve cada vez con mayor intensidad la fijación de políticas sectoriales, las cuales se legitiman por nuestra Constitución Nacional, procurando la participación de los distintos niveles de gobierno, desde la Presidencia de la República a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, desde el Poder Ejecutivo los distintos Ministerios hasta las administraciones descentralizadas, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Gobiernos Departamentales y dando también intervención en algunos casos a Personas Públicas no Estatales y a la sociedad civil. Esta fijación de políticas ha dado lugar a la creación de distintos organismos, con estructuras complejas que motivaron a la creación de las distintas Mesas objeto de esta investigación que cumplen con la función primordial de asesorar, analizar, definir lineamientos y estrategias, acordar prioridades, buscar instancias de interacción entre los distintos niveles de gobierno buscando un mayor grado de descentralización política, aunque no desde un punto de vista técnico jurídico. Analizaremos aquí tres modelos desarrollados por a su vez tres Ministerios del Estado uruguayo: Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS), Mesas de Desarrollo Rural (MDR) y Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (MLCSC).

#### **3.1- Las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales.**

Las MIPS son entidades territoriales que tienen un rol clave para promover la coordinación y transversalidad en la gestión de los problemas sociales del territorio. En algunas partes del mundo la transversalidad tiene lugar con el simple hecho de que cada institución incorpore los temas transversales, pero el riesgo es que los temas se diluyan en el día a día de las instituciones, además las reuniones interinstitucionales tienen una importante función de coordinación que permite optimizar recursos, lo cual tiene un valor adicional en un contexto de recursos escasos.

Uno de los aspectos más destacables en los participantes es la creencia de la interinstitucionalidad como un camino clave para el abordaje de las problemáticas sociales. En este sentido, se puede decir que las MIPS han contribuido a la construcción de una cultura de la transversalidad, aunque este aspecto puede relativizarse por algunas ausencias importantes en los diferentes departamentos que denotan la falta de interés en el trabajo interinstitucional y la idea de que se trata de una pérdida de tiempo. La interinstitucionalidad ha cristalizado en abordajes conjuntos para atender problemas concretos en los diferentes departamentos, así como en acuerdos informales que van más allá de la propia agenda de la propia mesa y utilizan los canales de comunicación generados por el espacio para acordar aspectos puntuales en problemáticas puntuales. Sin embargo, pese a estos aspectos favorables se pueden mencionar algunos aspectos que todavía se presentan como desafíos para el futuro:

- Se debe atenuar, sobre todo en épocas lejanas a las elecciones, las lógicas y los intereses político-partidarios en pro de un abordaje efectivo de los problemas sociales del departamento y del país, este aspecto se constituye en un desafío en los espacios de cohabitación política entre los diferentes niveles de gobierno.
- Lograr generalizar en todos los actores presentes y ausentes la idea de que el trabajo intersectorial, además de ser una obligación legal, es una instancia que ayuda a mejorar la acción institucional y la imagen pública. Esto implica combatir la idea que todavía se advierte en algunas instituciones de los departamentos estudiados que ven este trabajo como una carga adicional o como un espacio en el cual se pueden evidenciar dificultades en la gestión institucional. Este tipo de valoración inhiben una participación activa.
- Potenciar la actividad tendiente a la consecución de uno de los objetivos planteados para las MIPS: fortalecer los vínculos con las organizaciones de la sociedad civil. El logro de este objetivo debería cristalizar en mecanismos institucionalizados de relacionamiento con la ciudadanía y no en algunas convocatorias puntuales de las MIPS o algunas demandas esporádicas de algunos actores sociales. Los mecanismos de articulación posibles son varios y se puede construir una estructura compleja de relacionamiento entre sociedad civil e instituciones estatales, pero uno de los ámbitos posibles que nos parece interesante como recomendación sería tender puentes hacia los Presupuestos Participativos (en aquellos lugares donde se implementa) ya que ahí emergen muchas problemáticas sociales (y propuestas

creativas de la ciudadanía para abordarlos) que no obtienen en todos los casos financiaciones por medio de esta política y que podrían ser retomada de alguna manera por las MIPS.

- Lograr constituirse en un espacio de mayor ejecutividad y operatividad, este aspecto fue destacado en todos los departamentos como un problema. En algunos casos puntuales se reclama la presencia de representantes institucionales con capacidad de toma de decisiones, es decir, los jefes.
- Desde la perspectiva del paradigma de la gobernanza, las MIPS pueden ser vistas como uno de los espacios por excelencia para generar la red de actores que participen en la elaboración e implementación de políticas públicas, pero hasta ahora no ha logrado articularse de forma virtuosa con el ámbito de la sociedad civil o el ámbito empresarial. Es decir, a la red todavía le falta potencia, y quizás de la mano de un fortalecimiento de la misma pueda emerger, de esas sinergias locales, una mayor potencia que permita ampliar la capacidad de generar mecanismos de desarrollo local y una mayor capacidad de ejecutividad.
- El Estado uruguayo debe avanzar en relación a la descentralización (sobre todo de recursos) hacia las MIPS propiciando un ámbito para la participación de las mismas en el diseño de las políticas sociales.
- Es aconsejable una mayor participación de políticos en las MIPS para de esta manera fortalecer el ámbito en cuanto al poder de decisión.

En síntesis, las MIPS representan una nueva forma de pensar el abordaje de las problemáticas sociales que puede pensarse desde la perspectiva de la gobernanza, la cual aboga por un gobierno multinivel, por una articulación y transversalidad en la gestión pública, la cual no solo involucra los actores tradicionales del gobierno sino que implica la construcción y el fortalecimiento de redes decisionales (con actores públicos, privados y públicos no estatales). Dentro de este marco se observa que aún tiene desafíos por delante sobre todo vinculados a la neutralización de las lógicas político-partidarias, la ejecutividad del espacio y una articulación con la sociedad civil, pero que ha logrado ir instalando el tema de la transversalidad y construyendo una cultura de interinstitucionalidad, si bien en este punto todavía tiene margen para crecer, la motivación predominante es la creencia de la

utilidad de este abordaje y ello constituye un caldo de cultivo para ir potenciando la herramienta y “*rompiendo con la lógica del pensamiento lineal*”.

### **3.2- Las Mesas de Desarrollo Rural.**

Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) fueron creadas en el año 2007 con el cometido de promover la participación de los actores que viven y trabajan en el medio rural en la identificación de sus necesidades y la elaboración de la agenda de desarrollo para su zona de influencia. Este artículo pretende dar cuenta de las fortalezas y debilidades que perciben sus integrantes en términos de funcionamiento, participación ciudadana e involucramiento en la elaboración de la agenda y en el proceso de toma de decisión desarrollado en cada espacio.

Estos espacios aunque comparten dificultades comunes, adquieren distintas modalidades de funcionamiento así como de abordaje de las problemáticas priorizadas por sus actores. En general las temáticas abordadas por cada Mesa están directamente vinculadas al tipo de producción pero sobre todo a las condiciones sociales de su población, destacándose una fuerte preocupación por el acceso a servicios básicos como educación, salud y vivienda, en aquellas Mesas cuyas organizaciones representan a los pobladores del interior más alejado de las capitales departamentales. Entre los asuntos mayormente abordados se destacan: la valorización, regulación y formalización del Trabajo Rural, el desarrollo de servicios y Capacitación, la ejecución y seguimiento de Propuestas de Fortalecimiento Institucional, el abordaje de la herramienta crédito productivo como prioritaria, el uso y calidad del recurso agua, el mejoramiento de la caminería rural y el acceso a la tierra, entre otros.

Si bien los discursos rescatan un proceso significativo de aprendizaje colectivo en relación a las formas en las que se piensa el desarrollo de los territorios en cuestión, se identifican fuertes debilidades asociadas a la trayectoria de las organizaciones sociales y su capacidad de incidencia, al protagonismo que adquieren aquéllos participantes con mayor presencia en estos espacios, a la diversidad de organizaciones en términos organizativos, económicos, etc. en tanto no es vista como una potencia sino como una dificultad para el intercambio. En este sentido, teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, se puede decir que uno de los asuntos neurálgicos de estos espacios en términos de democratización de la gestión de la política pública, es la *representatividad de los representantes y la legitimidad de sus decisiones ante las instituciones y su nivel de ejecutividad*.

Es de común acuerdo que las Mesas constituyen un instrumento válido en tanto espacio para plantear problemáticas de diversa índole (aunque primordialmente referidas al trabajo en el medio rural) y conocer los lineamientos y propuestas de las instituciones que trabajan en él. Sin embargo, los discursos (aún en aquéllos donde la experiencia es considerada exitosa), denotan una mirada cortoplacista de las decisiones y temáticas que en ellas se abordan, resultando un medio para canalizar demandas puntuales que no logran ser visualizadas en el marco de una estrategia global de desarrollo rural; producto entre otros, de las trabas burocráticas y políticas que presenta el proceso de descentralización en curso.

No obstante, tal como sostienen los entrevistados, aún persisten vestigios de un status de ciudadano que se ha alejado de la “cosa pública”, delegando en sus representantes constitucionales la gestión política de la vida social. Esta delegación en las instituciones y/o los representantes políticos, se convierte en una verdadera traba al desarrollo de las comunidades (sobre todo de aquéllas más alejadas del centro de poder), sino que al mismo tiempo reproduce una lógica paternalista por parte de los primeros y una actitud pasiva (“cómoda”) y desconfiada de éstas que se acentúa con la falta de una estrategia integral y sostenible de desarrollo.

En términos generales se visualiza un camino recorrido de aprendizaje y compromiso en el seno de este ámbito en cuanto a lo organizacional, a la coordinación de actividades y a la priorización de las necesidades y las alternativas para abordarlos. No obstante ello, se visualizan debilidades asociadas al nivel de formalización y antigüedad de las organizaciones, a su reconocimiento e inserción en la zona y a las particularidades individuales de los representantes organizacionales. Las organizaciones nuevas que quedan “relegadas” ante la trayectoria de las “viejas”, la personalidad de los participantes tiene mayor influencia que la trayectoria de la organización, los representantes responden más a intereses personales que organizacionales y la diversidad de organizaciones en términos organizativos, económicos, etc. no es vista como una potencia sino como una dificultad para el intercambio y/o “pérdida de tiempo” por parte de las grandes organizaciones. Si bien los casos tratan de espacios que pretenden nuclear a la totalidad de organizaciones de productores del departamento, se visualiza una dificultad en la incorporación de los referentes de organizaciones “fuertes” en términos económicos y organizativos dado que sus necesidades no se “satisfacen” en estos ámbitos.

En este sentido, algunos de los desafíos que se identifican en términos de consolidación y apropiación de estos espacios refieren a la necesidad de una planificación compartida por instituciones y organizaciones del trabajo a realizar en el corto y mediano plazo, con responsabi-

lidades y tareas claramente definidas para su ejecución y seguimiento posterior, así como de un fortalecimiento de la capacidad organizativa y propositiva de los actores locales.

### **3.3- Las Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.**

Otra de las iniciativas institucionales participativas que el proyecto se propuso estudiar, son las Mesas Locales para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana (MLCSC). Estas constituyen espacios donde se detectan problemas de convivencia y seguridad, con el fin de definir prioridades, acuerdos, y planificar acciones conjuntas, entre las instituciones y los vecinos que den respuesta a las problemáticas identificadas. A continuación se presentan algunas consideraciones, planteadas fundamentalmente en términos de fortalezas y desafíos de las MLCSC.

Una primera cuestión a destacar por los participantes de las Mesas analizadas, se vincula a la nueva visión que se le intenta dar a la policía, a partir sobre todo del rol que se le asigna a la policía comunitaria, acercándose el Estado a la ciudadanía; en palabras de los actores: “saliendo de la Seccional a los barrios”. Sin duda es un propósito bien recibido en principio por los entrevistados.

En el marco del funcionamiento cotidiano de las mismas, otra de las principales fortalezas de las entidades estudiadas radica en el bajo perfil de la institucionalidad policial, lo que permitió dejar mayor espacio a la participación de la sociedad civil, dándole más autonomía al momento de plantear los temas sentidos como problemas así como la definición de estrategias o acciones que den respuesta a los mismos. La configuración de estos espacios con este único propósito fue totalmente desbordado por las demandas de los vecinos, quienes exigieron y plantearon otro tipo de problemáticas que excedían la temática inicialmente propuesta, constituyéndose el espacio como caja de resonancia de los problemas concretos de la población en ese sentido.

Aun reconociendo las ventajas de una baja institucionalidad, no se puede dejar de señalar que este aspecto tiene como contracara la ausencia de algún actor que al menos en alguna etapa del proceso lidere el espacio. En este sentido, y de acuerdo con las visiones de los actores involucrados en las Mesas, dado que es el Ministerio del Interior quien establece estos espacios, es la policía la que primero se notifica de la existencia de las mismas, por lo cual no se podría dar por sobreentendido que la ciudadanía conoce la figura y por tanto la reclamará. Así, se podría pesar que es el propio Ministerio del Interior quien al menos en una etapa inicial debería liderar el proceso.

Uno de los principales escollos a los que se enfrentan las MLCSC, lo constituye la escasa participación de algunos actores esenciales, fundamentalmente del Jefe de la Seccional Policial de la zona de influencia de la mesa. Tomando en cuenta las dificultades de funcionamiento que presentan las entidades analizadas, se destaca en este caso, la “sobre o múltiple participación” de los actores que las conforman (sean institucionales u organizacionales), reiterándose su presencia en otros espacios como pueden ser las Mesas de Coordinación Zonal, Nodos Educativos, SOCAT, etc. Como alternativa para evitar el desgaste que esta situación puede generar, en algunos casos se plantea la posibilidad de no generar una Mesa aparte para trabajar los temas de convivencia y seguridad ciudadana, sino que éstos sean trabajados en los espacios que actualmente presentan menos problemas de funcionamiento considerándose un tema transversal a toda la problemática ciudadana. Esta exigencia de simplificación de espacios podría generar la optimización de los existentes y evitar el agotamiento de los actores. Disparar y sostener un espacio de participación ciudadana no es un proceso que se pueda improvisar espontáneamente, sino que hay que pensar todos los aspectos organizacionales, hay que planificarlo.

Cabe decir que las MLCSC no tienen ningún tipo de influencia en las políticas públicas nacionales sobre seguridad ciudadana, aunque no constituye un propósito (al menos explícito) de las Mesas, tampoco lo generan colateralmente. Este hecho tiene como consecuencia que si bien en casos los entrevistados ven la institucionalidad como un canal donde van a ser escuchados, luego esto no produce los efectos buscados. Parece razonable pensar que para abordar el tema de la seguridad ciudadana y llevar adelante una buena tarea de prevención es importante la participación de los gobiernos locales (departamentales y municipales).

Por otra parte, como se ha dicho la diversidad temática emergente en las mesas que funcionaron generan dos reflexiones complementarias: 1. la confirmación de la necesidad de que existan espacios de participación ciudadana donde los vecinos puedan expresar sus necesidades y soluciones a los problemas cotidianos; 2. la debilitación progresiva de las MLCSC confirma el hecho de que el tema si bien es sentido por los vecinos, es parte de toda la problemática que afecta al vecindario, evidenciando un problema de diseño de la participación ciudadana en los asuntos estatales que deberá reverse en el futuro, abandonando el criterio sectorial de algunas iniciativas y dando preeminencia a los problemas territoriales. Igualmente el cambio en las prácticas de gobierno y en el ambiente de las ciudades, la renovación de zonas deterioradas y el fortalecimiento de la integración de los ciudadanos, contribuye a una mejor sociedad, y a una mejor convivencia. El surgimiento de asociaciones

locales en algunos países ha logrado que la seguridad sea vista como una responsabilidad de la propia comunidad, donde se involucran todas las instituciones y organizaciones, no solo la policía, con una participación que se caracteriza por ser más horizontal que vertical.

### **3. Algunas reflexiones**

Para terminar retomando algunas ideas desarrolladas en el recorrido que acabamos de realizar a partir de las vivencias y percepciones de los actores involucrados en los procesos de descentralización en cuestión, consideramos de suma relevancia enfatizar algunos aprendizajes y desafíos por ellos destacados.

**En primer lugar**, entre los aprendizajes y reivindicaciones planteadas por los actores, se destaca la necesidad de profundizar los procesos de descentralización en términos de desconcentración de recursos de diversa naturaleza, (económicos fundamentalmente) y sobre todo, autonomía para su disposición y destino. Superar las lógicas centralizadas de las instituciones territoriales, aún cuando se obtienen recursos propios, constituye uno de los planteos realizados con mayor énfasis en los encuentros. Preguntas referidas a: ¿cómo se adapta la institucionalidad a estos procesos descentralizados?, ¿cómo se instrumenta desde la interinstitucionalidad la apropiación ciudadana de “lo público”? o ¿qué implica en términos sociales y políticos una descentralización exitosa?, son algunas de las interrogantes que motivan a los actores en su búsqueda por respuestas que trasciendan discursos y prácticas reproductoras de las lógicas burocráticas y focalizadas de la centralidad. En este sentido, se plantea que muchas de las propuestas que se desarrollan con una intencionalidad descentralizadora y participativa, refieren a acciones desconcentradas más que descentralizadas, limitando la autonomía de los actores locales y el alcance pretendidamente universal de las políticas focalizadas... ¿qué queda una vez que éstas finalizan o se retiran del territorio?

**En segundo lugar**, si bien se rescata y se comparte la voluntad política de pensar un modelo de política pública que minimice las inequidades territoriales de nuestra realidad, los actores de los tres espacios (aunque principalmente de las MIPS y MDR), señalan que la “*cultura de la intención*” o del “*casi, casi*”, debe ser reemplazada por una “*cultura de la acción*” que modifique la estructura centralizada sobre la que se erige el aparato estatal y el sistema de políticas públicas, y permita su internalización en funcionarios y demás ejecutores de la política; de lo contrario continuaremos reproduciendo o readaptando propuestas pensadas y controladas centralmente en forma homogénea, para realidades cambiantes y heterogéneas.

Pensar las problemáticas en clave tanto regional como interinstitucionalmente parece ser una necesidad compartida y consensuada por todos los actores; ello requiere pasar de acciones rutinarias y burocratizadas a intervenciones que reflejen la *autonomía* de los ciudadanos y de los gobiernos locales, en la *definición y gestión de los recursos* implicados en la puesta en marcha de cualquier política de desarrollo pensada en y desde el territorio. En este sentido, eficacia y eficiencia se destacan como dos ejes centrales desde los que los actores entienden debe ser pensada y evaluada la política pública, sea ésta ejecutada centralmente por los organismos competentes o localmente con recursos propios de cada territorio. Un aspecto que en este contexto es destacado por los actores pero que pocas veces es debatido y/o tenido en cuenta por parte de quienes diseñan las políticas, refiere al *costo de la participación* (requisito que cada vez aparece con mayor énfasis en todas las propuestas de desarrollo territorial), no sólo en términos sociales sino también económicos y materiales de quienes son convocados y deciden ser parte de su implementación, sean o no, beneficiarios directos de ellas. Finalmente, profundizar los procesos de descentralización y participación ciudadana requiere la *construcción de capacidades colectivas* que trasciendan posturas centradas en protagonismos autorreferenciales para dar paso a nuevas formas de apropiación de la cosa pública desde el manejo e intercambio compartido de información así como la discusión colectiva a partir de situaciones concretas (comunes o no) procurando captar las lógicas barriales o comunitarias de las problemáticas. Ello nos exige (como Estado y sociedad civil), superar los “*charismos*” y personalismos tanto individuales como institucionales u organizacionales en todas las instancias (decisorias y ejecutivas) que implica la gestión de la política pública desde un enfoque participativo. Sin duda esta última reflexión genera la necesidad de repensar el modelo de descentralización puesto en funcionamiento y rediseñar algunos aspectos del mismo en pro de una mejor participación ciudadana y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. En Uruguay como en América Latina vienen tiempos difíciles; no debería eso ser excusa para inhibir estos procesos descentralizadores del Estado pues ellos son el alimento de la vida democrática y con ello la felicidad de nuestros pueblos.

## **Referencias Bibliográficas**

Abal Medina, J. M. (2011). La reforma del Estado y el fortalecimiento de las instituciones públicas. En Amaya Paula y otros (coord.) *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. (pp. 17 - 36). La Plata, Argentina: COPPPAL, AECID, Universitaria la Plata.

Barrera, A. (2009). Innovación política y participación ciudadana. Tendencias democráticas en los gobiernos locales. En H. Poggiese y T. Cohen Egler (comp.) *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. (1ra. Ed.). Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Coraggio, J. L.(1990) La investigación urbana en América Latina.Vol3: Las ideas y su contexto. Ciudad. Quito.

Delamaza, G. (2005). *Tan lejos, tan cerca: Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile, Chile: LOM.

Evans, P. (1996). El Estado como problema o solución. En *Revista Lua Nova* N° 28/29. San Pablo, Brasil.

Franco, Ricardo (1996) Los paradigmas de la Política Social en América Latina. Revista CEPAL. Santiago de Chile. Visto en enero de 2017 en [www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politicadocumentos/Paradigmas.pdf](http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politicadocumentos/Paradigmas.pdf)

García Delgado, D.; Peirano, M. (2011). *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia a mediano plazo*. Buenos Aires, Argentina: CICCUS-IDISA-FLACSO.

Garretón, M. A. (2004). Incomplete democracy. Political democratization in Chile and Latin America. North Caroline University. North Caroline.

Licha, I. (2002). El debate actual sobre desarrollo participativo. En Licha, I.(Ed.). *Gerencia Social en América Latina*. Washington D.C, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Lucero, M. (2009). Participación ciudadana. En N. Aquín (comp.) *Políticas Públicas*,

*Derechos y TS en el Mercosur*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.

Martínez Nogueira, R. (2012). La institucionalidad y gobernanza: ¿nuevas perspectivas para la gestión pública? En *Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*. N° 30 (pp 53 – 68).

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*.

Ministerio de Desarrollo Social (2014). *Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) Reporte del Sistema de Información. Período 2011 – 2013*. Montevideo, Uruguay: MIDES.

Morin, E. (2007). *Introducción al Pensamiento Complejo*. Editorial Gedisa. España

OPP (2007). *Transformación democrática del Estado y nueva relación con la ciudadanía*. Montevideo, Uruguay: OPP – Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Recuperado de: [http://www.opp.gub.uy/images/Memoria\\_2007.pdf](http://www.opp.gub.uy/images/Memoria_2007.pdf)

Repetto, F. (2012). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En Repetto, F. (Ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: INDES.

Veneziano, A. (2005). Reflexiones sobre una reforma del Estado orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo. Madrid, España: INAP.

Zurbriggen. C, Morales. S, Rak. A (2010). De lo sectorial a lo transversal: hacia una nueva forma de gestión pública. En Mancebo M.E. y Narbondo P. (Coords.) *Reforma del Estado y políticas públicas en la Administración Vázquez*. Montevideo, Uruguay: Editorial Fin de Siglo..