

El municipio en concreto*

por Mario Lombardi

El autor

Arquitecto, docente de la UCUDAL, investigador de CIESU, consultor del Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales (FAS-OPP-BID).

“La burocracia moderna opera del siguiente modo específico: 1. Existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos.

1. Las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura gobernada burocráticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales.

3. El cumplimiento normal y continuado de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, es asegurado por un sistema de normas; sólo pueden prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales, están calificadas para ello.

Una vez instaurada en su plenitud, la burocracia constituye una de las estructuras sociales más difíciles de destruir. La burocracia es el medio de transformar la ‘acción comunitaria’ en una ‘acción societal’ organizada racionalmente. Por esto, la burocracia, como instrumento de ‘societalización’ de las relaciones de poder, ha sido de gran importancia para quien controle el aparato burocrático.”

Max Weber¹

La descentralización debe ser pensada como un proceso a construir

El título merece ser asumido en una acepción vinculada a la preocupación

por instrumentar procesos de descentralización, que tengan en cuenta las condiciones reales a partir de las que deben ser construidos. Esta preocupación está asociada a la idea de una descentralización que suponga transferencia de responsabilidades técnicas y políticas en un contexto democrático.

La democracia requiere la construcción de consensos, a partir del reconocimiento de estructuras y actores preexistentes —con cuotas de poder e iniciativas—, con los que “negociar” las decisiones. Los procesos de cambio —más aún los que pueden suponer transformación o desaparición de funciones— deben ser desarrollados en forma explícita reconociendo que se aplican sobre construcciones históricas. En definitiva, no se percibe la posibilidad del cambio como resultado de la destrucción sistemática de lo existente y su sustitución por nuevas instancias más idóneas.

Reformar una política cuyos antecedentes se constituyen a lo largo de un período histórico extenso, dista mucho de ser un proceso fundacional. La adecuación de elementos y funciones preexistentes a una nueva interpretación de la realidad y del tipo de prestaciones no es un simple acto de voluntad.

En esencia, la descentralización supone el paso de una lógica funcional de la estructura organizativa a una nueva lógica territorial, que no aparece como ineludible en la transformación contemporánea de la gestión. Amin y Robins plantean que una afirmación absoluta del tipo “la organización tiende a una lógica territorial” es limitante para una interpretación útil del desarrollo y del cambio socioeconómicos.² La afirmación de lo inevitable del tránsito hacia una nueva lógica supone un pensamiento tautológico en que *“un modelo o norma se abstrae de las tendencias históricas dispares, y luego a la luz de este modelo se valora el significado de estas mismas tendencias”*.³

En la práctica, el problema planteado es analizar la viabilidad de instaurar una lógica determinada, en las condiciones históricas presentes. Desde hace tiempo los estudios disciplinarios prestan atención al *“proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas”*.⁴ La consideración de la “historicidad” como dimensión analítica del estudio de la constitución de las políticas públicas, hace relevante la consideración del comportamiento y la asociación de los factores mencionados antes, que definen el contenido del escenario real en que actúan los actores.⁵

En general son pocos los estudios que se preocupen en forma preferente por la “resolución” de las cuestiones. Por el contrario, ha existido interés preferente por comprender su “surgimiento”. El conocimiento de las fases previas de la constitución de una política evita encarar los resultados por analogía y considerar si dados los antecedentes es razonable esperar que acontezcan determinados resultados, en cuyo caso sería posible potenciarlos o

evitarlos.

Sin embargo, la "resolución" a la que nos referimos se preocupa por comprender el esfuerzo de instrumentación, en que se entremezclan los hechos normativos (leyes y reglamentos) con los datos institucionales (organización y funciones reales) y los actores sociales (grupos de interés o de presión, cuadros políticos, técnicos y administrativos, etc.). O sea, el "conjunto de piezas reunidas para ejecutar un trabajo".⁶ La misma constituye una fase fundamental del proceso social, para hacer posible la concreción de una nueva iniciativa.

La puesta en práctica de una política —la descentralización—, es el tema que nos interesa desarrollar. Este trabajo asume las consideraciones anteriores, que serán encaradas a partir de los resultados de un estudio de consultoría reciente, cuyo objeto central fue analizar la capacidad institucional de los gobiernos departamentales para hacerse cargo de parte de la política pública de vivienda. Dicha política no constituye actualmente una de las actividades habituales a nivel municipal. El tema de la política en cuestión no es lo relevante para el objeto de este trabajo. Interesa analizar algunos de los hallazgos del estudio, por su capacidad para comprender las condiciones que hacen viable la emergencia de una nueva actividad sin antecedentes institucionales anteriores.

El estudio no aporta elementos sobre el "surgimiento" y "tratamiento" de la propuesta de municipalización de la política de vivienda, concentrándose en las potencialidades de su instrumentación. Ello puede restringir el significado de algunos resultados, para los fines de este trabajo. En el caso de la descentralización, donde la reflexión en el campo político y en el académico puede datarse en el período de la apertura democrática, es posible reconstruir aquellas fases.⁷ Si bien no es objeto de este trabajo retomar estas cuestiones —que son fácilmente abordables en la literatura disponible—, los aportes realizados están presentes en la consideración del "proceso social" que sustenta nuestra reflexión.

Nos ha parecido de interés partir de una fecha fundamental: el plebiscito de agosto de 1994. En ese momento se vota en contra de la reforma constitucional propuesta. Sin duda, la principal explicación del resultado está vinculada a la percepción de la ciudadanía acerca de los planteos sobre la seguridad social. De cualquier manera, las propuestas de jerarquización de la acción municipal no tuvieron peso para afectar los resultados, ni presencia en el debate previo. Partiendo de este hecho, es bastante claro que **la descentralización debe ser pensada en el país, como un proceso a construir.**

Este trabajo se propone discutir algunos elementos a tener presentes para hacer viable dicha construcción.

Las reflexiones que nos permite el estudio de consultoría

El "Estudio básico de viviendas para el Interior del país"⁸ fue encomendado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y sus principales objetivos fueron:

— estimar la demanda de vivienda insatisfecha según departamentos del Interior y principales centros urbanos, y

— analizar la capacidad de los gobiernos departamentales para asumir mayores responsabilidades de programación, promoción, ejecución y adjudicación de programas habitacionales encuadrados en el Plan Quinquenal del MVOTMA.

Por razones obvias nos interesa conocer lo realizado en relación con el segundo de los objetivos. Al respecto se procuró satisfacer dos propósitos principales. En primer lugar, evaluar la capacidad instalada, la de los recursos humanos y la estructura normativa, como apoyos imprescindibles para la efectiva asunción de responsabilidades. En segundo lugar, conocer la visión de los jerarcas políticos y de los cuadros técnico-administrativos, respecto a la racionalidad y las condiciones de viabilidad de este posible aumento de responsabilidades.

El estudio asume que en la "capacidad" municipal para actuar intervienen por igual: una opción política jerárquica acerca de la responsabilidad que les cabe en el tema en cuestión, y las formas técnico-burocráticas mediante las que la Intendencia realiza acciones y orienta las de los otros actores.

Se procura manejar por igual la voluntad de realizar acciones y el grado de institucionalización de las mismas. En ese sentido es importante reconocer que la capacidad de implementación depende del nivel de desarrollo del aparato burocrático que sustenta las decisiones políticas.⁹ Para ambas dimensiones es posible construir una escala que ordene los organismos respecto de la voluntad de involucrarse y de su capacidad de acción.

El cuadro 1 combina ambas escalas y si bien en términos generales se verifica una asociación entre nivel de la demanda y voluntad de involucramiento, importa destacar los desvíos respecto de la tendencia.¹⁰ En efecto, se puede observar que a medida que crece la demanda total, se encuentran las intendencias con niveles mayores de disposición a involucrarse en el tema de la vivienda. Canelones constituye la excepción más importante, porque su demanda es cerca de la cuarta parte de la demanda total del Interior. De similar interés es la distribución de las intendencias de departamentos con demanda baja, porque reafirma la opinión del estudio acerca de que **el papel institucional no está**

estrictamente asociado con el nivel de los problemas a los que se pretende dar respuesta. Sin duda existen otras variables intervinientes en el nivel de involucramiento que hacen imposible analizar las decisiones como respuesta directa a la magnitud del problema.

Cuadro 1

Papel de la I. M. en vivienda según demanda total			
Papel de la I. M.¹²	DEMANDA TOTAL¹¹		
	Alta	Media	Baja
5	Paysandú Rivera	Artigas San José Cerro Largo Tacuarembó	Río Negro Treinta y Tres
4	Salto	Colonia	Durazno Flores Soriano
3		Rocha	Florida
2			Lavalleja
1	Canelones		

El perfil del Intendente o la cultura del equipo técnico y la tradición institucional aparecen como hechos a ser tenidos en cuenta en relación con la capacidad de innovar en política municipal. Estos componentes se vinculan con la noción de "referente normativo" propuesta por Pierre Muller, como representación de la estructura del campo de una política.¹³

La introducción de innovaciones requiere conocer la imagen dominante en la institución en ese momento, donde la actividad ideológica se debe complementar con la responsabilidad de reinterpretar las funciones de manera de permitir actuar efectivamente en la realidad.¹⁴ La definición de "normas" y de "criterios de intervención", constituyen los emergentes del papel de los actores institucionales.

Cuadro 2.¹⁵

Tipo de normas según antigüedad en años
(en %)

Tipo de normas	Antigüedad				
	No tiene	<=de 5	de 5 a 10	de 10 a 15	>=de 15
Habilitación e higiene	6	12	17	59	6
Fraccionamiento	12	12	23	53	—
Localización industrial	53	6	6	35	—
Vivienda económica	53	24	—	23	—
Reciclaje	88	6	—	6	—

(No se tomaron en cuenta los planes directores y los digestos.)

El cuadro resume las normas vinculadas al tratamiento municipal de los temas de vivienda y urbanismo, según su existencia y antigüedad.

Se evidencia un aumento de las carencias a medida que se avanza en temas que suponen mayor especificidad acerca del abordaje de los problemas urbanos. En ese sentido se puede pensar en una creciente pobreza de instrumentos reguladores de hechos económicos, arquitectónicos y urbanísticos que modelan la ciudad. Asimismo es importante la antigüedad de las normas. *“Es probable que tanto la inexistencia de ciertas normas, como la falta de actualización de las que están vigentes, se deba al hecho de que en realidad no exista una presión del medio que modifique esta situación, ya que se observa que en los departamentos más dinámicos, se ha realizado un esfuerzo en este sentido”*.¹⁶

El cuadro 3 es ilustrativo de la forma de asociación entre niveles de demanda y respuesta normativa. Las intendencias municipales que se encuentran en la categoría *bajo-bajo* es probable que no hayan tenido necesidad de una profundización en el tema de las normas. Pero interesa destacar el caso de las ubicadas en la categoría *demanda baja-normativa alta*, que encontrándose en la misma situación han tenido una iniciativa fuerte en este sentido.

Estos comportamientos refuerzan la existencia de otros factores además de la demanda, que es necesario considerar en la explicación del papel de las intendencias. Si comparamos con los resultados del cuadro 1, **el grado de complejidad normativo no se asocia en forma estricta con la voluntad política de encarar una acción.**

Cuadro 3

Categorización de las intendencias municipales según demanda total y tipo y antigüedad de las normas

	Demanda total			
	Alto	Medio	Bajo	
Categorización de las I. M. según tipo y antigüedad de las normas	Alto	Paysandú Salto Canelones	Artigas San José Rocha	Río Negro Florida Flores
	Bajo	Rivera	Colonia Cerro Largo Tacuarembó	Soriano Lavalleja Durazno T. y Tres

El uso de un de un "estudio de caso" como el presente tiene otro interés, además de entender un poco más a un actor fundamental de las políticas de descentralización: las intendencias municipales. Tiene el interés de permitir reflexionar sobre el papel de la cultura en la constitución de políticas.

En definitiva, la cultura expresa la capacidad de traducir ideas en prácticas. Al menos en el sentido que nos interesa aquí, la capacidad de combinar ideas innovadoras y prácticas, en un contexto de consenso social que contribuye a construir.¹⁷

Como hemos visto, si bien se reconoce la existencia de una asociación entre la magnitud de los problemas y el grado de desarrollo de la norma, se deben tener en cuenta los cambios de la realidad social, así como las nuevas formas culturales de encarar los mismos problemas y el impacto de los desarrollos tecnológicos como infraestructura de los abordajes contemporáneos.

Estos hechos están fuertemente relacionados con nuestro tema de la descentralización, porque el tránsito de las visiones funcionales a la visiones territoriales cumple con la condición de un nuevo enfoque de problemas preexistentes, en la perspectiva de que ha de resultar más eficiente y más eficaz.

Las enseñanzas del estudio analizado en la perspectiva de la descentralización

Poco importa que el estudio esté vinculado a aspectos urbanos y de vivienda; pudo haberlo estado a temas de salud o de **descentralización**. Lo que interesa es su aporte a la comprensión de la capacidad institucional de los gobiernos departamentales para abordar la instrumentación "concreta" de una política pública. O sea **¿cómo se instrumentan acciones a partir de la preexistencia de instituciones** en las cuales queremos desarrollarlas?

La actividad no se construye de la nada; se parte de una base real cuya existencia no se puede obviar.¹⁸ La literatura reciente hace un fuerte hincapié en este tipo de cuestiones, como elemento imprescindible del análisis de las políticas públicas.¹⁹

Nos hemos referido antes a que la incorporación hegemónica de la idea de democracia —como ámbito— supone la construcción de consensos a partir del reconocimiento de la preexistencia de estructuras institucionales. No menos relevante es que **la descentralización se debate como parte de "la reforma del Estado"**. Como el nombre lo indica, **se parte de la existencia de esas instituciones y actores**. No son pocas las implicaciones de estos hechos. Es con referencia a ellos que nos interesa abordar algunas cuestiones que puedan responder a la pregunta formulada.

Una utilidad adicional del estudio de caso es que en él no se partió de una "construcción ideal" de instrumentación de una política. Por el contrario, se propuso la evaluación de un "modelo posible" a partir del margen de maniobra permitido por las circunstancias históricas. No se trata de justificar la fatalidad de "lo establecido"; se trata de fundar la reforma sobre bases sólidas. Estas bases deben tener en cuenta, además, que el grado de desarrollo de determinadas estructuras no está estrictamente asociado a la magnitud de los problemas a resolver. Existen otras variables intervinientes que inciden de manera significativa.

Una vez en disposición de los resultados, nos preguntábamos **¿qué elementos sería necesario tener en cuenta para construir el escenario de la introducción de innovaciones?** Partamos por hacer el supuesto —fuerte por demás— de que no existen restricciones de orden jurídico (constitucional, legal) para introducir la institución. En definitiva, que el Municipio está en condiciones de llevar adelante una nueva actividad si puede disponer de recursos para instrumentarla (por aumento del "gasto" o de la eficiencia, o mediante la reasignación de los recursos). A partir de esta restricción, podemos analizar otros componentes sobre los cuales actuar.

Nos parece interesante describir aquellos que consideramos más

importantes en ese sentido; en la medida en que “descentralizar” no es un simple acto de voluntad, se requiere:

1. La percepción de **rédito político** en asumir nuevas responsabilidades diferentes a las que tradicionalmente se venían cumpliendo.

2. La **capacidad técnica** para encarar acciones, tanto desde un punto de vista cuantitativo (dotación de recursos), como cualitativo (*know how* para asumirlas).

3. La **disponibilidad de recursos** que la innovación supone. No es válido presuponer la existencia de recursos ociosos, que por obra de la voluntad política o técnica sea posible activar.

4. Una **tradicón institucional** favorable a encarar y resolver los problemas en forma innovadora.

5. Asumir la **tecnología** como soporte de la innovación temática.

Si esto es cierto cuando se transfieren responsabilidades dentro del mismo sistema institucional, mucho más lo es cuando se involucra a instituciones jurídicas estatales diferentes, como lo son las del gobierno central y de los gobiernos departamentales. Los requisitos enumerados deben ser comprendidos en relación con las circunstancias en que la descentralización se percibe como transferencia de responsabilidades desde el gobierno central hacia las administraciones departamentales.²⁰

Gran parte del debate nacional ha encarado la cuestión con el supuesto de que la eficiencia del sistema global está asegurada por la existencia de una alta movilidad de los factores, que garantizaría la readecuación de las asignaciones entre las nuevas instancias descentralizadas. Sin duda se trata de un hecho no verificado en forma empírica y de dudosa factibilidad práctica, que puede requerir ingentes esfuerzos para hacerlo efectivo. Si no se trata de un mero intento de encubrir disminuciones de gastos de la administración central.

El **rédito político** es un elemento clave, en la medida en que condiciona la disposición de los gobernantes para encarar soluciones innovadoras. Por otra parte, la voluntad política está asociada a en qué medida la actividad que se analiza es considerada “exclusiva y excluyente” del gobierno municipal o, por el contrario, se trata de una actividad “confluyente o compartida” o aun “exclusiva” del gobierno central. Estas últimas actividades —claves de la descentralización—, tienen una transferencia que se considera “onerosa” desde un punto de vista económico y político. Es obvio que se tendrán muy en cuenta las posibilidades de éxito para acceder a hacer lugar a la transferencia de responsabilidades.

En tanto se trata de una materia por esencia política, las posiciones no responden necesariamente a un patrón uniforme y pueden coexistir en forma legítima afirmaciones tales como “se debe priorizar alimentar a un niño a tajar

un bache" o "la vivienda es un problema del gobierno nacional". Más allá de que los temas tratados en cada caso difieren, el contexto de la afirmación —en cuanto a las responsabilidades involucradas— es el mismo. Ambas han sido recogidas de la crónica cotidiana acerca del relacionamiento entre los gobiernos departamentales y nacional, y se reiteran en las respuestas de varios jefes a la entrevista realizada en el estudio.

Hechas las precisiones sobre el papel central de la cuestión política, el tema de la **capacidad técnico-administrativa** para sustentar en forma eficiente las actividades descentralizadas es por demás importante. La misma puede ser medida en términos cuantitativos, en función a la dotación de recursos; o puede serlo en términos cualitativos, por el componente cultural asociado al *stock* de recursos.

La posibilidad de asumir las nuevas actividades propuestas se vincula precisamente al *know-how* técnico de los recursos.

La existencia de una dotación cuantitativamente adecuada no garantiza la viabilización de determinadas actividades que suponen perfiles específicos. Precisamente, el hecho de tratarse de actividades en las que no ha existido tradición, dificulta la apreciación de esta restricción. Pueden —de cualquier manera— existir indicadores globales, como: el nivel de complejidad de la estructura técnico-administrativa, el nivel y calidad de los recursos humanos disponibles, el desarrollo de una estructura normativa y su grado de actualización, los antecedentes en cuanto a la gestión y ejecución de actividades asimilables, etc., que arrojen indicios sobre la factibilidad de la instrumentación. A esos efectos, más que el análisis de *stock* de estos recursos importa considerar cómo se han ido adecuando a los cambios del contexto y de los abordajes culturales y tecnológicos.

En definitiva, estos indicadores reflejan la interacción entre los cuadros políticos y técnicos, que constituye lo que hemos considerado el "referente" de la política: o sea, la capacidad de aunar voluntad política y voluntad técnica en el desarrollo de acciones orientadas a la resolución de determinados problemas específicos. Sin duda, potenciar la capacidad de iniciativa de las partes y mejorar las condiciones de su interacción es una clave del proceso de modernización y mejoraría las condiciones de instrumentación de una política de descentralización, en este caso. Hay que pensar que la adopción conceptual de un modelo de descentralización deriva en cambios de la organización técnico-administrativa que involucra a los propios protagonistas y supone alteraciones de sus roles estatuidos.

En una exposición reciente sobre el tema, Adolfo Pérez Piera analizaba en qué medida la cultura técnica de los funcionarios municipales les permitía acompañar el proceso de descentralización en la práctica.²¹ Surgían de la

exposición las resistencias a los cambios producidos, que afectaban rutinas funcionales y hábitos personales (cambios en los trámites, nuevos lugares de trabajo, nuevas responsabilidades en el cargo, etc.). Estas resistencias no tenían asociación con actitudes conceptuales ni incluso con los comportamientos político-electorales.

En el momento en que determinados actores técnicos deben asumir la responsabilidad de poner en práctica una política participando personalmente en el proceso—cosa diferente que cambiar las responsabilidades de terceros—las resistencias burocráticas aparecen significativamente altas. Por eso nos hemos preocupado de la **resolución de las decisiones políticas**, como una fase a considerar en forma ineludible para poner en funcionamiento efectivo ese “conjunto de piezas reunidas para ejecutar un trabajo”.²²

Está de más decir que el éxito del proceso innovador supone contar con los **recursos** adecuados para realizar las nuevas acciones. Así, la voluntad política va a estar apoyada en la posibilidad real de contar con nuevas fuentes de recursos financieros, que permiten ejecutar el “bien final” que se procura descentralizar, y montar la estructura organizativa para que esa tarea pueda ser desarrollada sin detrimento de otras de carácter “tradicional”.

Se está en la disyuntiva de dejar de ser “alcaldes” para ser “gobernadores”,²³ en la disyuntiva de dejar de preocuparse del funcionamiento de la(s) ciudad(es) para comenzar a preocuparse de los problemas de la sociedad urbana.

Las autoridades municipales tienen claro este dilema y comprenden que al éxito de las nuevas funciones descentralizadas se vinculan por igual la efectiva entrega del bien final y la eficiencia de los procesos técnico-administrativos que permitan crearlo.

Muchas políticas de reforma—preocupadas por la disminución del gasto de las administraciones centrales—han tratado de minimizar la complejidad del problema expuesto. Las administraciones municipales uruguayas han sido muy sensibles al mensaje implícito acerca de la existencia de recursos ociosos susceptibles de dinamizar, lo que supondría la posibilidad de realizar nuevas actividades sin incrementar proporcionalmente el “gasto”. Es necesario compartir con ellas que se trata de una hipótesis de trabajo poco feliz, en la medida en que no parece posible demostrar la existencia de diferenciales significativos entre la administración central y las municipales, al respecto. En particular ello es más evidente cuando nos referimos a iniciar el cumplimiento de actividades diferentes a aquellas para las cuales estaban organizados.

En definitiva, crear nuevas actividades tiene costos reales que suponen aumentar los recursos por la vía del aumento del gasto u optar por suspender otras actividades. Tanto el incremento como la reasignación de recursos, en función de un cambio de la priorización de las actividades, forman parte esencial

del debate de la reforma del Estado que se está llevando a cabo y tiene mucho que ver con la posibilidad de disponer de otro tipo de recursos adicionales a los municipales genuinos. Sin duda la descentralización resulta "onerosa" para los gobiernos municipales.

El tema de la **tradicción cultural** se preocupa de la capacidad acumulada por las instituciones para encarar determinados hechos. Las innovaciones se realizan sobre instituciones que tienen historia, lo que supone que los cambios se procesan sobre tradiciones burocráticas y culturales referidas a las formas de ver, encarar y resolver los problemas. Y estas consolidan formas de organización específicas.

Dado que nuestro tema se vincula con la reforma del Estado, es necesario considerar algunas características de ésta. En el caso uruguayo, la reforma de ese Estado no puede apelar a la "recuperación" de una memoria social e institucional previa, en la medida en que no es posible reconocer comportamientos anteriores asociables al cumplimiento de las actividades que hoy se pretende descentralizar. No se puede considerar un protagonismo municipal mayor, que haya sido discontinuado como resultado de la construcción de un "Estado keynesiano" moderno. Por el contrario—en nuestro caso—, la descentralización supone una fuerte innovación.

En la medida en que esto sea así, la disposición política de asumir estas responsabilidades ha de estar fuertemente asociada a la percepción del "éxito" del emprendimiento. Dadas las consideraciones anteriores, desde el punto de vista de la formulación de una estrategia de descentralización, la disposición de llevarla a la práctica no puede suponer acciones homogéneas hacia todas las administraciones municipales, ya que cada una presenta niveles de diferenciación significativos. Desde este punto de vista, los procesos de descentralización han de ser procesos de "negociación" —amparados en un marco normativo general—, preocupados de atender a las particularidades de las distintas situaciones involucradas. Sin duda, la evidencia de diferenciales notorios no debe llevarnos a perder de vista las carencias generales a las que nos hemos referido, que es necesario encarar en la definición de la política.

El Uruguay se ha visto sometido en los últimos años a circunstancias que permiten analizar el tema de la ruptura de las tradiciones, vinculado a fenómenos de "riesgo controlado", como es la introducción de la informática. Si bien se trata de una cuestión instrumental, que afecta poco las decisiones de tipo político, ha motivado resistencia significativas. Esas resistencias se asocian con múltiples factores, entre los que parece interesante identificar algunos. En primer lugar, esas transformaciones afectan a individuos concretos que tienen capacitación y edades concretas. No es tan fácil introducir innovaciones con una estructura etaria envejecida y en circunstancias en que las acciones de desmantelamiento

previas del aparato estatal inciden en la caída de la capacidad de los recursos humanos.

La cuestión de los recursos humanos no agota el tema. El proceso informático plantea como desafío fundamental el hecho de que no es prioritario "seguir haciendo lo mismo" con nuevo equipamiento **tecnológico**, sino "hacer otras cosas". No es tan significativo hacer de manera más eficiente las actividades anteriores, como generar nuevos modelos de actividad.

La posibilidad tecnológica de intentar nuevas cosas tiene mucho que ver con el apoyo instrumental a los procesos de descentralización. Aun a riesgo de generar una interpretación que minimice los alcances socioculturales y políticos de la descentralización, no se puede dejar de reconocer en la informática el carácter de la dimensión espacial, en la medida en que los flujos de información no requieren de la proximidad física.

Sin duda, la espacialidad asume relevancia en otros aspectos vinculados con la importancia creciente de las organizaciones sociales territoriales y de los problemas cotidianos en la construcción de ciudadanía. A ello atiende en esencia la descentralización, cuyos procesos técnico-administrativos encuentran sustento en esas nuevas posibilidades tecnológicas.

Analizar el estado "concreto" de las cosas nos expone al riesgo de "problematizar" la realidad. Lo cierto es que —aun a riesgo de desanimar a algunos— el interés por efectivizar acciones requiere conocer las posibilidades y restricciones que podemos enfrentar. Este artículo se propuso eso: utilizar conocimiento empírico sobre fenómenos concretos y tratar de formular hipótesis más generales a partir de él, a los efectos de ir definiendo estrategias y programas para facilitar la concreción de determinada acción política. En ese camino, trabajos como el presente son lo que deben ser: granos de arena en una playa.

Resumen

Entendida como transferencia de responsabilidades técnicas y políticas en un contexto democrático, la descentralización, como en general los procesos de cambio, se aplica sobre construcciones históricas. Se trata, entonces, de analizar la viabilidad de establecer una lógica determinada tomando como base las condiciones reales. Un estudio de consultoría sobre la capacidad de los municipios para hacerse cargo de parte de la política de vivienda, realizado a pedido del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, sirve al autor para estudiar las condiciones que habilitan la emergencia de actividades que carecen de antecedentes institucionales.

Notas

- * El título alude al libro de Jean Padioleau *El Estado en concreto*, donde el Estado se analiza en "su cotidiana trivialidad". Para el autor, el surgimiento de un problema social echa a andar una red infinita de mecanismos que parten de, o convergen en ese Estado concreto, dando cuerpo a un sistema de acción social específico.
- ¹ Max Weber: *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, Leviatán, s/f.
- ² Ash Amin y Kevin Robins: "Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades", en *Sociología del Trabajo*, número extraordinario, Madrid, 1991, p. 192.
- ³ Bonefeld, citado en *ib.*, p. 193.
- ⁴ Oscar Ozslak y Guillermo O'Donnell: "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", Buenos Aires, Doc. CEDES-G.E.CLACSO, nº 4, 1976.
- ⁵ Muller adjudica a la "historicidad" un significado tan trascendente como el del par "funcionalidad/ territorialidad" en el análisis de los cambios en la constitución de las políticas públicas (Pierre Muller: "Un schema d'analyse des politiques sectorielles", en *Revue Française de Science Politique*, vol. 35, nº 2, abril de 1985, pp. 165-188). El tema es particularmente importante en la constitución del escenario de las políticas de descentralización.
- ⁶ Jean J. Padioleau: *El Estado en concreto*, México, FCE, col. Política y Derecho, 1989.
- ⁷ Lombardi, Mario y Papadopoulos, Jorge: "La cuestión de la Descentralización en el Uruguay", en *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?* (t. 6, Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales", Buenos Aires, CLACSO, Biblioteca de Ciencias Sociales, nº 32.
- ⁸ El autor coordinó este trabajo. El relevamiento de las intendencias municipales estuvo bajo la responsabilidad de la A. S. Daysi Solari.
- ⁹ Tal vez la mayor dificultad que se encara al analizar la capacidad para instrumentar una "nueva política" sea que no se pueden estudiar antecedentes institucionales inexistentes. Por ello se asume la importancia de estudiar algunas actividades y perfiles que puedan considerarse afines a esa nueva actividad, tales como los recursos institucionales vinculados a aspectos edilicios, urbanísticos y de promoción social. En la medida en que la innovación requiere asignación de recursos y no parece válido presuponer la existencia de recursos ociosos, es altamente probable que los mismos provengan de esas actividades afines.

Cuadro 3

Demanda total de viviendas cada mil habitantes

Rocha	32,7
Canelones	31,9
Artigas	30,8
Rivera	29,2
Cerro Largo	26,8
San José	25,3
Salto	24,5
Paysandú	23,8
Flores	23,8
Tacuarembó	23,6
Río Negro	21,4
Colonia	19,4
Treinta y Tres	17,3
Lavalleja	15,0
Durazno	14,7
Florida	14,2
Soriano	13,4

- 11 5. La I. M. debe tener un papel protagónico (47%).
 4. Su papel es orientador, limitado a realizar coordinaciones y seguimientos de obras según programas (29%).
 3. La I. M. sólo debe asumir algunos programas limitados a sus posibilidades (12%).
 2. la I. M. sólo debe atender las situaciones de emergencia (inundados, etc.) (6%).
 1. la I. M. no debe tener ningún papel en el tema ya que no es su función (6%).
- 12 Es interesante verificar que las opiniones sufrían modificaciones cuando se hacía explícito que el Plan de Vivienda entregaría recursos financieros —con amplia disposición por parte de las intendencias municipales— para la realización de programas.
- 13 Dice Muller: *"El papel de los 'jóvenes médicos' en la elaboración de la reforma hospitalaria del 30 de diciembre de 1958 (reforma Debré) es puesto en evidencia por Haroun Jamous, que los llama los "óvenes turcos". Son médicos relativamente jóvenes (cuarentones), de tendencias izquierdistas y con otra concepción de la profesión médica, con una importante orientación hacia la investigación. La reforma nace precisamente del encuentro entre este grupo, que proponía otra forma de realizar la medicina más adaptada al nuevo referente, y un 'reformador autoritario', el profesor Debré"* (o. cit.).
- 14 No se puede estudiar la evolución de una política sin conocer la imagen que la sociedad se hace sobre la materia. Con la "imagen institucional" se da historicidad a la construcción de políticas. El comportamiento de la ciudadanía en el plebiscito de agosto puede ser considerado como resultado de la imagen social sobre el tema de la descentralización en ese momento. En ese sentido, el desarrollo de un interés social por la descentralización puede ser un detonante para la instrumentación de una política al respecto.
- 15 El sistema de normas consideradas, que regulan el tema de la vivienda y el urbanismo se integran con: 1) habilitación e higiene de la vivienda, 2) de fraccionamiento, 3) de localización de actividades industriales, 4) de vivienda económica, 5) de reciclaje, 6) Plan Director, 7) el Digesto Municipal. En todos los casos se averiguó la última fecha de actualización.
- 16 Lombardi et al., o. cit.
- 17 Hemos utilizado el término "prácticas" en vez de "norma", porque interesa subrayar la idea de "norma que se cumple". Sin duda una de las críticas posibles al trabajo que hemos analizado es

que no profundizó tanto en la "calidad" de la norma, como en su aplicación efectiva y no distorsionada.

- ¹⁸ Este ha sido el caso del desarrollo del proceso de la descentralización montevideana. Esta se basa en un ajuste al marco jurídico vigente, en función de una voluntad política de aplicación sustentada en la utilidad de la participación social y la eficacia administrativa.
- ¹⁹ Muller: o. cit.; Padioleau: o. cit.; Robert J. Waste: *The Ecology of City Policymaking*, Oxford, 1990.
- ²⁰ Esas son precisamente las circunstancias que analiza el estudio, y se propone privilegiar la perspectiva del ente receptor, que debe "adaptarse" al cumplimiento de nuevas responsabilidades.
- ²¹ Clase en el Posgrado de Desarrollo Local, Facultad de Ciencias Sociales de la UCUDAL y CLAEH, 1995.
- ²² Sin duda se trata de un "proceso social" que no se reduce al espacio cerrado de una Intendencia. Si bien en este artículo se privilegia la discusión intrainstitucional, se reconoce el peso fundamental de la sociedad. El estudio de caso, destaca que probablemente *"la inexistencia de ciertas normas, así como la falta de actualización de las que están vigentes, se deba al hecho de que en realidad no exista una presión del medio que modifique esta situación, ya que se observa que en los departamentos más dinámicos se ha realizado un esfuerzo en este sentido"*.
- ²³ Mario Lombardi y Jorge Papadopoulos: "El debate de la Descentralización", en *Cuadernos del CLAEH*, nº 45-46, Montevideo, 1988.