



PLENARIO
DE MUNICIPIOS
DE URUGUAY



CONGRESO
DE INTENDENTES



“La dimensión socio-cultural del territorio como fundamento para la descentralización participativa en Uruguay y Chile”

Montevideo, 7 de marzo de 2022

PhD Claudia Kuzma Zabaleta
Universidad de Ottawa (Canadá)
Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (Uruguay)



Tesis de doctorado: Becaria ANII-Programa Caldo

I. Objetivos de la investigación

- 1. Analizar la forma en que el territorio (particularmente su dimensión socio-cultural) incide en los resultados de la DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATIVA (DP) en Uruguay y en Chile. Es decir, su influencia en el éxito o fracaso de la política de DP desde una perspectiva comparativa, cualitativa e interdisciplinaria.
- 2. Discutir el rol de la PARTICIPACIÓN CIUDADANA dentro de los gobiernos locales y su importancia para la profundización de la DEMOCRACIA y el DESARROLLO HUMANO.
- 3. Comprender los obstáculos y desafíos históricos por parte de los grupos étnicos tales como la población Afro-descendiente en Uruguay y las comunidades Mapuche en Chile, en términos de participación política en el marco de los proyectos políticos nacionales de DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATIVA.

II. Hipótesis de trabajo

*“La **dimensión socio-cultural del territorio**, que supone una construcción subjetiva y simbólica (**relaciones sociales, relaciones de poder, identidades e imaginarios**), incide en las capacidades para la **participación política** de las comunidades locales y puede generar procesos participativos que transformen la **actual cultural política centralista y sectorial**, promoviendo a su vez el desarrollo local en los países latinoamericanos”.*



III) Preguntas de investigación

- 1) ¿Cuál es el rol de la dimensión socio-cultural del territorio (DSCT) en los resultados de la descentralización participativa (DP) en Uruguay y en Chile?
- 2) ¿En qué medida las RELACIONES SOCIALES, las RELACIONES DE PODER, las IDENTIDADES e IMAGINARIOS (DSCT) facilitan o inhiben las capacidades de la sociedad civil y de los gobiernos locales para la implementación de la DP en los casos seleccionados?
- 3) ¿Cuál es el rol del proyecto político/modelo de la descentralización en los resultados de la DP en Uruguay y en Chile en la última década?

IV) Metodología

Enfoque metodológico

- Metodología cualitativa y participativa, incluyendo análisis de datos cuantitativos.
- Estudio interdisciplinario y comparativo (Chambers, 1994; Dessai & Porter, 2006; Harris, 2002).

Criterio de selección de los casos

- Uruguay y Chile: Método de diferencia o el diseño más similar (S. Mill en George & Bennett, 2005).
- Unidad de análisis: Facilita la comparación, permite estudiar relaciones intergubernamentales, presupuesto participativo, consecuencias de reformas de marco jurídico y electorales, análisis de la dimensión socio-cultural del territorio.
- Variables específicas: nivel socio-económico, demografía, residencia geográfica.

Técnicas e instrumentos

- Entrevistas semi-estructuradas.
- Focus groups.
- Mapeo social y de recursos comunitarios/institucionales.
- Observación y Observación Participante (Bernard, 2006).

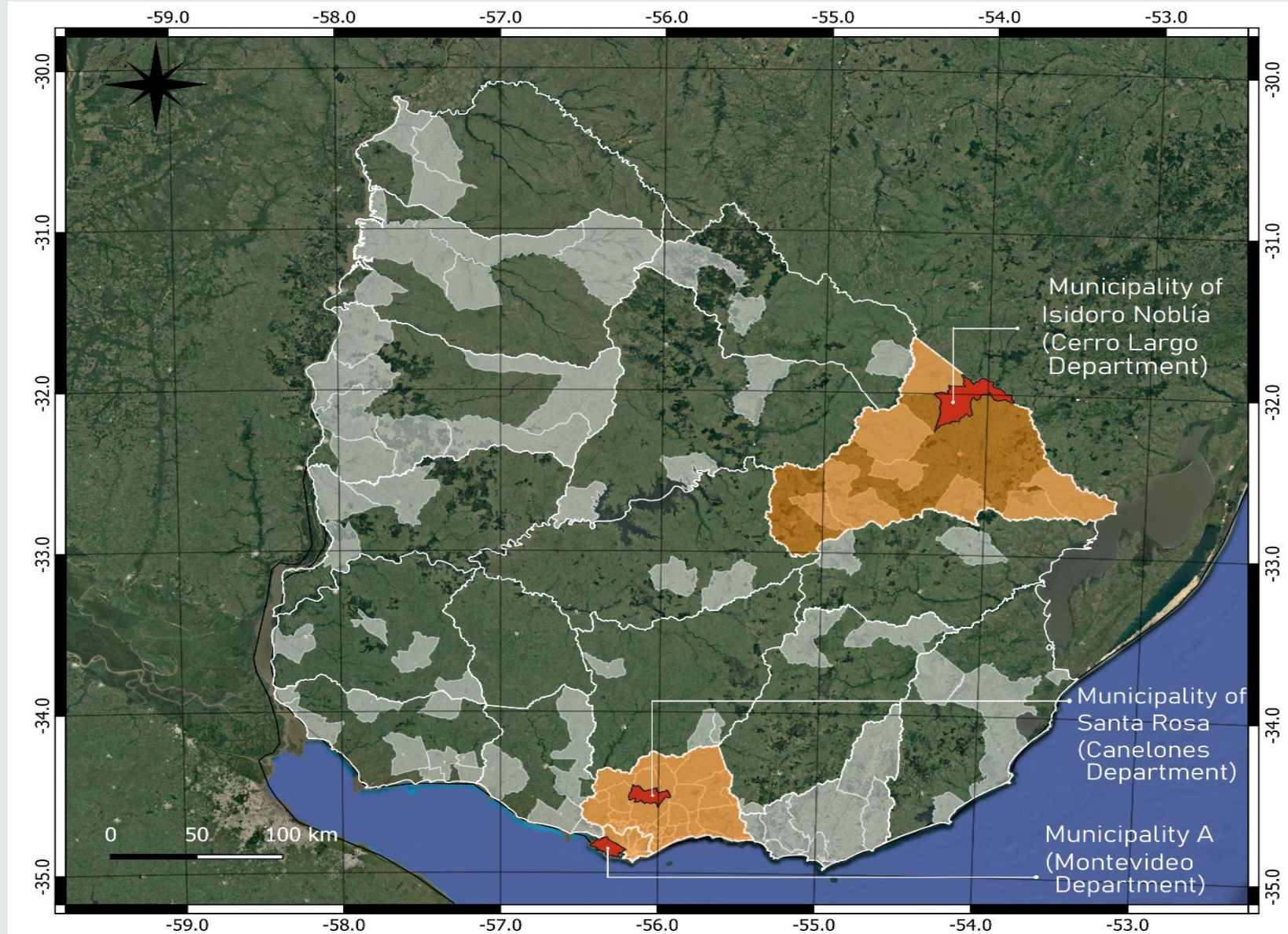
IV) Metodología

URUGUAY	CHILE
Sistema de gobierno unitario	Sistema de gobierno unitario
Política de descentralización (Municipios)	Política de descentralización (Municipalidades)
Nivel de desarrollo socio-económico	Nivel de desarrollo socio-económico
Legado del Estado de Bienestar Social	Legado del Estado de Bienestar Social (previo a dictadura militar)
Calidad institucional	Calidad institucional
<u>Modelo de descentralización:</u> Enfocado en el fortalecimiento de la ciudadanía, impronta social y política.	<u>Modelo de descentralización:</u> Gestión tecnocrática y economicista, prioriza eficiencia y eficacia del Estado.

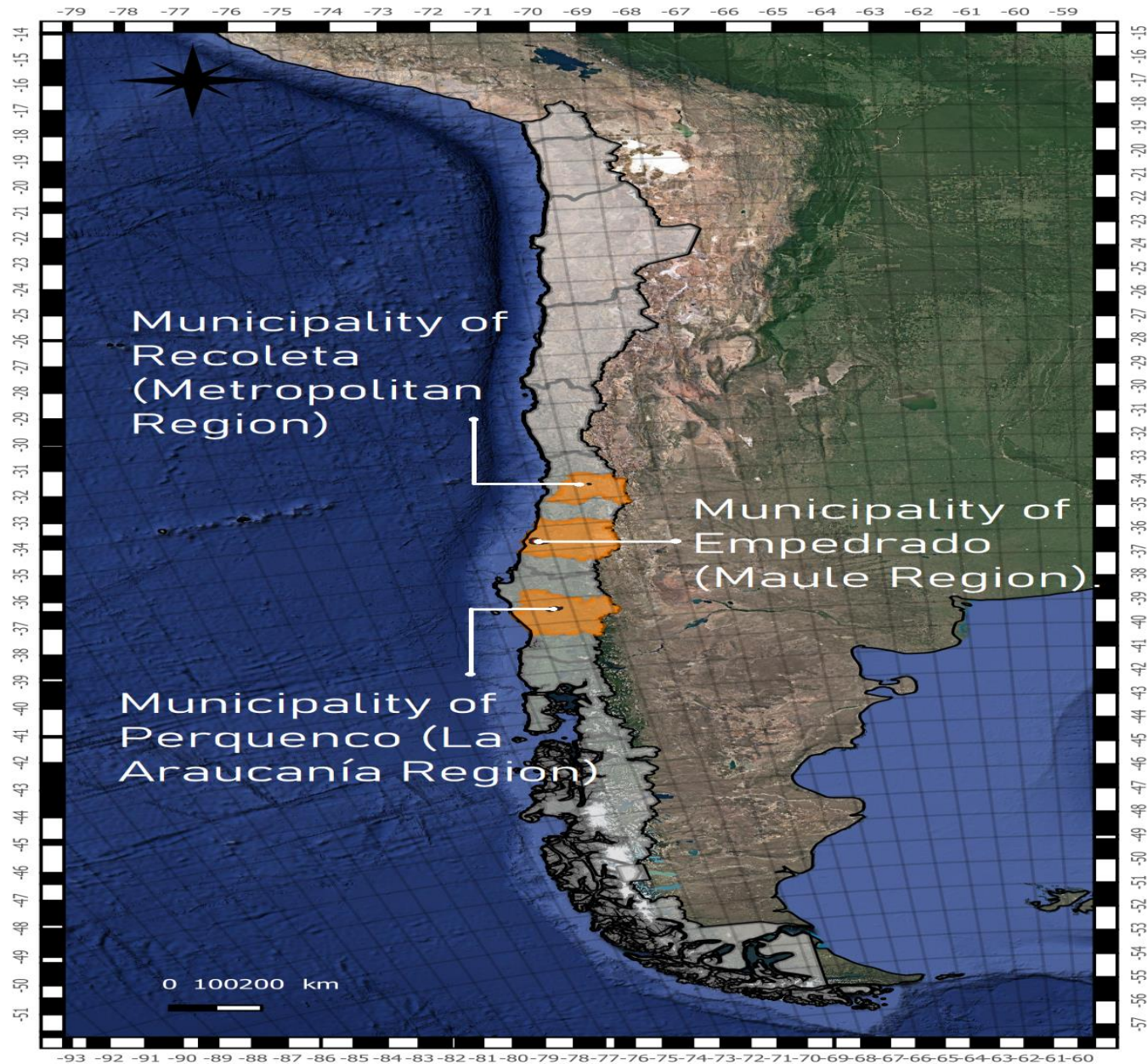
IV) Metodología: *Casos seleccionados*

URUGUAY (OPP-OTU, 2017; Cabella et al, 2013; Nion & Feo, 2017)	CHILE (Berdegué et al, 2010; CASEN, 2017; INE, 2017; SINIM, 2019)
<u>Caso # 1:</u> Municipio rural, bajo nivel socio-económico (NBI), % significativo de pob. Afro-descendiente (Municipio de Isidoro Noblía, departamento de Cerro Largo).	<u>Caso # 1:</u> Municipio rural, bajo nivel socio-económico (NBI), % significativo de pob. Mapuche (Municipalidad de Perquenco, Región La Araucanía).
<u>Caso # 2:</u> Municipio rural, bajo nivel socio-económico, % no significativo de pob. Afro-descendiente (Municipio de Santa Rosa, departamento de Canelones).	<u>Caso # 2:</u> Municipio rural, bajo nivel socio-económico, % no significativo de pob. Mapuche (Municipalidad de Empedrado, Región de Maule).
<u>Caso # 3:</u> Municipio urbano, bajo nivel socio-económico, % no significativo de pob. Afro-descendiente (Municipio A, departamento de Montevideo).	<u>Caso # 3:</u> Municipio urbano, bajo nivel socio-económico, % no significativo de pob. Mapuche (Municipalidad de Recoleta, Región Metropolitana).

Casos seleccionados en Uruguay



Casos seleccionados en Chile



IV) Diseño Metodológico: *Dos Tipos de Comparaciones* (J. S. Mill en George & Bennett, 2005)

Comparación dentro de Uruguay	Comparación dentro de Chile	Comparación entre países (Uruguay & Chile)
1. Rural + pobre + pob. Afro- descendiente	1. Rural + pobre + comunidad indígena (Mapuche)	
2. Rural + pobre + no pob. Afro- descendiente	2. Rural + pobre + no comunidad indígena (Mapuche)	
Efecto dimensión étnico-cultural del territorio	Efecto dimensión étnico-cultural del territorio	Efecto dimensión étnico-cultural transversal en la DP en ambos países (Casos 1 y 2)
3. Urbano + pobre + no pob. Afro- descendiente	3. Urbano + pobre + no comunidad indígena (Mapuche)	
Efecto de la residencia geográfica en la DP (Casos 2 y 3)	Efecto de la residencia geográfica en la DP (Casos 2 y 3)	Efecto de residencia geográfica transversal en la DP en ambos países (Casos 2 y 3)
Mayor similitud de los casos a nivel nacional: Efecto del Proyecto Político en la DP (Casos 1, 2 & 3)	Mayor similitud de los casos a nivel nacional: Efecto del Proyecto Político en la DP (Casos 1, 2 & 3)	Mayor similitud de los casos, entre países: El proyecto político no es el factor clave sino el TERRITORIO.

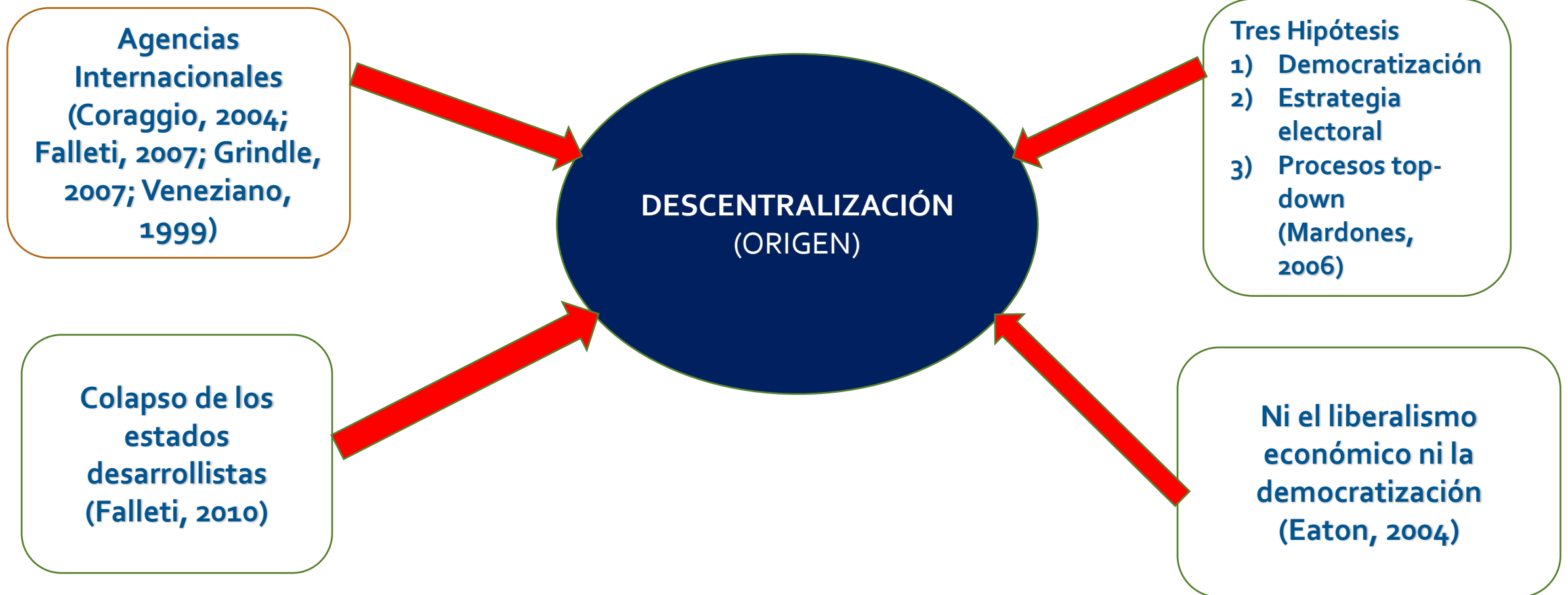
Operacionalización de las variables

<u>Variable independiente:</u> La dimensión socio-cultural del territorio	<u>Variable interviniente:</u>	<u>Variable dependiente:</u> Resultados de la DP (sociedad civil)	<u>Variable dependiente:</u> Resultados de la DP (gobiernos locales)
Relaciones Sociales	Proyecto Político/Modelo de descentralización y diseño institucional (Ej: PB)	1. Gobernanza horizontal (redes de gobernanza, co-gestión)	1. Devolución de poder político.
Relaciones de Poder		2. Apropiación de los espacios y mecanismos de accountability (rendición de cuentas)	2. Calidad de representación de líderes políticos.
Identidades		3. Capacidad y herramientas para procesos de toma de decisión.	
Imaginarios			

V) Antecedentes

El proceso de descentralización en América Latina:

Debates sobre su origen, causas y consecuencias.



V) El territorio y sus implicancias para la descentralización participativa



No sólo refiere a la tierra, el espacio, las fronteras y las autoridades sino también a las relaciones sociales y de poder, a las identidades, las creencias, tradiciones, el sentido de pertenencia, los imaginarios y las prácticas (Moore, 2017; Sassen, 2006; Delaney, 2009; Escobar, 2008).



Es un espacio relacional, no sólo es el lugar del reconocimiento de las diferencias sino un espacio para la resistencia, el empoderamiento y el ejercicio de la política (da Silva, 2017; Gudynas, 2011; Escobar, 2008; Hall & du Gay, 1996)



CULTURA, IDENTIDAD, ETNICIDAD, IMAGINARIOS (Geertz, 1973; Escobar, 2008; Sartre, 2004)



Es esencial para el desarrollo sostenible de las comunidades basado en nuevo concepto de Naturaleza (Gudynas, 2011).

V) Descentralización Participativa: *Definición y características*

Democracia participativa y deliberativa vs la Democracia representativa, liberal y elitista en AL.

La democracia participativa es complementaria a la representativa (Avritzer, 2002; Baiocchi et al, 2008; Canel, 2010; De Souza, 2005; Goldfrank, 2001)

Descentralización implica 3 etapas: **desconcentración, delegación y devolución** (Cardozo & Ziccardi, 2009; Falletti, 2005)

El diseño institucional es relevante: la rendición de cuentas, la eficiencia redistributiva y la calidad de representación (Baiochi et al, 2008; De Souza, 2005; Falletti, 2005; Fung & Write, 2001; Goldfrank, 2001).

Pre-condiciones del territorio son cruciales para alcanzar la DP.

Estado: transparencia, coordinación, gobernanza horizontal, participación.

Sociedad civil: Procesos educativos informales (Freire, 1970, Baiochi et al, 2008).

V) El proyecto político y su concepción sobre la DP

Participativo y redistributivo

- Proyecto alternativo, profundización de la democracia, reforma del estado, participación y equidad social (redistribución).
- Descentralización participativa: de la burocracia sectorial y vertical a la territorial y horizontal.
- Ej: Porto Alegre (Brasil), Montevideo (Uruguay).

Orientado al mercado

- Basado fuertemente en la ideología Neo-liberal, surge desde el período autoritario.
- Promovido por las agencias internacionales de desarrollo.
- Descentralización implica la reducción de las funciones estatales, la privatización y la desregulación.
- Ej: Chile.

VI Resultados y Conclusiones

1. URUGUAY:

Comparación dentro del país

Isidoro Noblía (Alto % Afro) vs Santa Rosa (Bajo % Afro)

Efecto de la dimensión étnico-cultural del territorio en la DP

Sociedad Civil

- Isidoro Noblía enfrenta mayores dificultades que Santa Rosa para construir gobernanza horizontal.
- Isidoro Noblía enfrenta mayores desafíos y obstáculos para la apropiación de espacios y mecanismos para la rendición de cuentas que Santa Rosa.
- Se constata menores capacidades y herramientas para procesos de toma de decisión y desarrollo local en IN que en Sta. Rosa.

Gobierno Local

- Menos espacios y mecanismos para la rendición de cuentas promovidos desde el Municipio, en Isidoro Noblía que en Santa Rosa.
- Menor calidad de representación política en Isidoro Noblía que en Santa Rosa.

VI) Resultados y Conclusiones

2. CHILE: Comparación dentro del país

Municipalidad de Perquenco (Alto % Mapuche)
vs Municipality of Empedrado (Bajo %
Mapuche)

Efecto de la
dimensión étnico-
cultural del
territorio

Sociedad civil

- Perquenco enfrenta mayores desafíos para construir gobernanza horizontal y para la apropiación de espacios y mecanismos para la rendición de cuentas que Empedrado.
- Existen menores capacidades y herramientas para procesos de toma de decisión y desarrollo local en Perquenco que en Empedrado.

Gobierno Local

- Menos espacios y mecanismos para la rendición de cuentas promovidos por la Municipalidad, en Perquenco que en Empedrado.
- Menor calidad de representación política en Perquenco que en Empedrado.

VI Resultados y Conclusiones

3. URUGUAY vs CHILE

Comparación entre países

Efecto de la dimensión
étnico-cultural del
territorio.

Mayor similitud de los
resultados de la DP
entre Isidoro Noblía &
Perquenco que dentro
de cada país

Gobierno Local:

- Promoción de espacios y mecanismos para la rendición de cuentas.
- Calidad de representación.

Sociedad Civil:

- Gobernanza horizontal
- Apropiación de espacios y mecanismos para la rendición de cuentas
- Capacidad para procesos de toma de decisión de la sociedad civil.

VI. Resultados y Conclusiones

4. URUGUAY:

Comparación entre Municipio A (urbano) & Municipio de Santa Rosa (rural)

Municipio A

- Relaciones Sociales fuertes estimulan la gobernanza horizontal, la apropiación de espacios & mecanismos para la rendición de cuentas y capacidades para procesos de toma de decisión de la sociedad civil.
- Relaciones de poder horizontales entre actores políticos y líderes sociales facilitan la apropiación de espacios de rendición de cuentas por parte de la sociedad civil y mejoran la calidad de representación del gobierno local.
- Identidad moderna/cohesiva & imaginario basado en la confianza influye positivamente en los resultados de la DP.

Efecto de la residencia geográfica.

Municipio de Santa Rosa:

- Relaciones Sociales débiles limitan la gobernanza horizontal, la apropiación de espacios y mecanismos para la rendición de cuentas y las capacidades para procesos de toma de decisión de la sociedad civil.
- Relaciones verticales entre líderes políticos y sociedad civil impide la promoción de espacios para la rendición de cuentas por parte del gobierno local y afecta la calidad de representación política (tendencia a liderazgo carismático y paternalista).
- Identidad tradicional/aislamiento & imaginarios basados en desconfianza impacta negativamente en los resultados de la DP.

VI. Resultados y Conclusiones

5. CHILE:

Comparación entre Municipalidad de Recoleta (urbano) & Municipalidad de Empedrado (rural)

Municipalidad de Recoleta:

- Relaciones Sociales fuertes estimulan la relación horizontal entre líderes políticos y sociedad civil; la apropiación de espacios y mecanismos para la rendición de cuentas y las capacidades para procesos de toma de decisión.
- Mayor calidad de representación.
- Identidad moderna/cohesiva & imaginarios basados en confianza y compromiso impactan positivamente en los resultados de la DP.

Efecto de residencia geográfica

Municipalidad de Empedrado:

- Débiles relaciones sociales impiden u obstaculizan la gobernanza horizontal, la apropiación de espacios y mecanismos para la rendición de cuentas.
- Relaciones verticales entre líderes políticos y sociedad civil.
- Menor calidad de representación: liderazgo carismático & paternalista (Caudillismo, clientelismo).
- Identidad tradicional/individualista & imaginarios de desconfianza influye negativamente en los resultados de la DP.

VI. Resultados y Conclusiones

6. Comparación entre Uruguay y Chile
(Municipalidades urbano/no-grupos étnicos
& rural/no-grupos étnicos) vs Proyecto
Político

Efecto de la
residencia
geográfica

Sociedad civil: Mejores resultados de DP en términos de construcción de gobernanza horizontal, apropiación de espacios y mecanismos para la rendición de cuentas y capacidades y herramientas para procesos de toma de decisión en municipalidades urbanas sin grupos étnicos (bajo % de población Afro-descendiente o de Comunidades Mapuche) en ambos países.

Gobierno local: Incremento de espacios para la rendición de cuentas y mejor calidad de representación política en municipalidades urbanas sin grupos étnicos (bajo % de población Afro-descendiente y Comunidades Mapuche) en ambos países.

¡Muchas gracias por su atención!

