

NUEVAS FORMAS GESTIÓN LOCAL CON PARTICIPACIÓN SOCIAL. EL CASO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MONTEVIDEO.¹

Lic. Ana Laura Rivoir.²

En el presente artículo se analiza la experiencia de gobierno local de la Intendencia Municipal de Montevideo en términos del nuevo tipo de relación que esta ha establecido con la sociedad civil. El proceso de descentralización que se ha implementado en los últimos diez años ha estimulado la participación de la ciudadanía en el gobierno de la ciudad. Los cambios institucionales que este proceso ha introducido, han generado nuevas formas de gestión de la ciudad. En el presente trabajo se analizan las modalidades que asumió la gestión urbana participativa y descentralizada, así como los obstáculos que debió vencer y los desafíos que le esperan.

Descentralización y Reforma del Estado.

La Reforma del Estado es un tema central de la agenda pública de los países latinoamericanos, centralidad que se ha consolidado debido a la crisis por la que pasa el Estado tal cual lo conocimos hasta pasado la mitad del siglo pasado. En ese momento comienza a mostrar sus grietas el Estado Benefactor y el Estado Desarrollista en América Latina y se llega a los años 80 con una crisis basada en un fuerte déficit fiscal. Sin embargo, esto no afectó la gobernabilidad ya que de hecho, en muchos países latinoamericanos coincidió con períodos de reinstauración democrática. (L. Bresser Pereira, 1998)

En respuesta a esta crisis del Estado Benefactor, se han puesto en práctica las llamadas políticas neoliberales, en las que la Reforma pasa por dejar más espacio a las fuerzas del mercado buscando la reducción del Estado a la mínima expresión. Estas políticas están hoy seriamente cuestionadas debido a sus impactos sociales negativos así como a la falta de solución de los problemas que se planteaban solucionar. Los altos costos sociales de los ajustes, la debilidad del Estado frente a otros estados poderosos y el deterioro de la responsabilidad estatal en los problemas del bienestar de la sociedad, son algunas de las críticas que se le hacen. (Borón, 1999)

A partir de este cuestionamiento surgen reflexiones en la búsqueda de caminos de reformas que eviten el déficit fiscal, generen políticas más eficientes y democratizen la gestión. En esta reflexión se revisan también las formas de relación entre el Estado y la Sociedad Civil. Cada vez más la descentralización es considerada un factor clave para favorecer los procesos de desarrollo. En América Latina esto se presenta tanto en el ámbito de los discursos políticos, en los procesos de Reforma Constitucional y en la reflexión académica. La necesidad de descentralizar el Estado es planteada por los gobiernos latinoamericanos de partidos políticos de diversa tradición política así como en los distintos organismos internacionales. El debate prioriza el "Estado que se necesita"; las reformas institucionales

¹ La información utilizada así como las principales reflexiones y conclusiones de este artículo, fueron posibles gracias a una Beca de Investigación otorgada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y la Agencia Sueca ASDI / 1999-2000.

² Departamento de Sociología, Universidad de la República, Uruguay. ana@fcs1.fcs.edu.uy

necesarias y el cambio de rol de la sociedad civil en las políticas públicas. A partir del debate que se ha desarrollado en América Latina en torno a las ventajas y desventajas de la descentralización, se descubre que estos procesos han tenido en algunos casos efectos contrarios a los postulados más arriba. En muchos de ellos el proceso se ha reducido a la privatización del patrimonio del Estado. En otros casos, se han desconcentrado funciones sin el respaldo presupuestal y técnico necesario para permitir la autonomía de las instancias descentralizadas, produciéndose de esta forma una profundización de las desigualdades territoriales ya existentes. (Rivoir, 1997) Esto alerta acerca de la necesidad de analizar cada una de las experiencias en términos de sus cometidos y de la implementación de las políticas concretas y de sus resultados.

Otra de las visiones propone la descentralización del Estado con un doble objetivo, por un lado lograr la eficiencia en la gestión pública optimizando los recursos disponibles y acercándose al usuario. Por otro, aumentando la democratización de las sociedades a través de la participación de la ciudadanía y de esta forma se busca disminuir la "distancia" existente entre el poder central y la ciudadanía, que limita su capacidad de incidencia en el ámbito de las decisiones. (Arocena, 1994) Este proceso de descentralización de las políticas públicas, implica un proceso de transición desde un predominio de la lógica sectorial impulsada desde el aparato central del Estado, a una de orden territorial de base local. Los gobiernos locales cobran suma importancia en tanto se constituyen en agentes de las transformaciones a implementar. Deben por un lado asumir nuevas responsabilidades que van más allá de sus competencias tradicionales y por otro, convocar a la participación de la población de las sociedades locales lo que necesariamente implica un cambio en la cultura política. (Rodríguez y Velázquez, 1994)

En general las transformaciones que se generan a partir de los procesos de descentralización implican fuertes cambios en la gestión e interpelan al municipio en tanto la instancia Estatal de mayor grado de descentralización. A partir de una investigación comparativa Rodríguez y Velázquez (1994) construyen una tipología de los modos de gestión local. De acuerdo a esta el Modo Tecnocrático se caracteriza por el predominio de la racionalidad técnica en la gestión y esta gira en torno a la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia y productividad del servicio. En el modo de Control Político se impone la racionalidad política por parte de las autoridades locales, siendo los agentes decisores principales los intermediarios partidarios. En este modo de gestión la toma de decisiones está mediada por los réditos que esta brinde en términos de acumulación de poder político.

Por último, el Modo Participativo en el que la racionalidad articuladora del proceso de gestión es de tipo social y se caracteriza por priorizar la mejora de la calidad de vida de la población así como por el involucramiento de la misma en el proceso. Bajo este modo de gestión se aspira a largo plazo a la gestión democrática que implica representatividad de las decisiones políticas, universalidad de la acción, transparencia y responsabilidad de la gestión, receptividad de las demandas ciudadanas y control vía partidos o mecanismos institucionales de participación. El logro de la misma depende tanto de la capacidad de organización de la sociedad civil como de la transformación que experimente el propio Municipio, así como del conjunto de los actores intervinientes en el proceso de gestión. (Rodríguez y Velázquez, 1994). Para este cambio en el modo de gestión no alcanza con que los canales de participación sean muchos y bien definidos, esto es imprescindible pero no suficiente. En palabras de Velázquez: *“La democratización de la gestión es una cuestión que va más allá de las estructuras formales, aunque las precisa como requisito, y que sólo se concreta a partir de las estrategias de los distintos actores involucrados en ellas. En otras palabras, la democratización de la gestión es un proceso político cuya base radica en las*

lógicas de acción de los distintos actores y en la red de relaciones que ellos tejen en los distintos escenarios de encuentro." (Rodríguez y Velázquez, 1994).

En el caso de Montevideo se evidenció la voluntad política del gobierno local de pasar de un modo de gestión Municipal caracterizado por el Control Político a un Modo Participativo de la gestión a través de las modificaciones de carácter institucional implementadas. La iniciativa gubernamental planteó la instauración de una nueva forma de organización social, cambiando la estructura participativa que hasta ese momento priorizaba las organizaciones partidarias y fundamentalmente las de corte sectorial. (Midaglia, 1992). Este tipo de cambios requieren de transformaciones institucionales fuertes de todos los actores intervinientes, implican una reforma del Estado que habilite este tipo de intervención pública más compleja y que supere las trabas administrativo - burocráticas. Asimismo implican un fortalecimiento de la sociedad civil, particularmente de las organizaciones sociales que deben estar desde el punto de vista organizacional en condiciones de poder asumir responsabilidades a nivel de la gestión. La población se convierte en un nuevo actor a involucrar en las políticas públicas, la forma en que esta participa en la gestión del desarrollo de las sociedades contemporáneas está en pleno debate. Según su caracterización y según el rol asignado a este nuevo actor, los distintos autores lo han denominado de diversas formas; tercer sector, organizaciones de la economía solidaria, organizaciones no gubernamentales o sector público no estatal. (Arocena, 1994; Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998; Rodríguez Villasante, 1998).

Al momento de iniciado el proceso en el caso de Montevideo no se contaba con una tradición en la participación ciudadana en la gestión (de Sierra, 1992). Esta situación se explica, sin duda, por una diversidad de factores, uno de ellos es la no existía una acumulación de experiencias concretas en gestión desde la sociedad. Tampoco el Estado brindaba oportunidades ya que la política asistencialista que caracterizó al Estado Benefactor no incentivaba este tipo de involucramiento. Por otro lado, también contribuía a ello el hecho que el Modo de Gestión Política dominante en el estilo de conducción del gobierno local hasta ese momento, estimulaba un tipo de relación clientelística con los ciudadanos.

Bajo este modo de gestión participativa se aspira no sólo a la democratización de la misma sino a incorporar recursos existentes en la sociedad. A partir de estudios de diversas experiencias de gestión participativa a nivel local, T.R. Villasante señala: *"Las redes de gestión y de innovación deben permitir rescatar toda la potencia que tienen los ciudadanos cuando se implican en una tarea, toda su creatividad compleja, la suma de esfuerzos, las redes asociativas y las redes informales."* (Villasante, 1998) Sin embargo, es importante destacar que para que este sector social pueda convertirse en contraparte social de estos procesos, lo central es que se constituya en sujeto colectivo de base territorial. Su lógica de acción no debe responder únicamente a la reivindicación y presión sino a una lógica proactiva o propositiva. Es importante que cuente con iniciativa y capacidad de propuesta a los efectos de impulsar transformaciones cambios en las formas de gestionar. (Zaffaroni, 1994)

En Montevideo el referente más inmediato de organizaciones socio - territoriales al momento del inicio de la descentralización eran las comisiones vecinales o barriales. Sin embargo, se constató a través de estudios realizados que la permanencia de estas organizaciones es muy fluctuante y se caracterizan por una alta heterogeneidad en cuanto a sus características organizacionales y sus cometidos. No obstante permitieron distinguir al interior de este universo dos grandes grupos; por un lado, aquellas comisiones cuyo referente de acción es la sociedad local de la que surgen y por otro, aquellas cuyo referente para la acción es el

sistema político - partidario. A los efectos de su participación en el proceso de descentralización las primeras se perfilaban como interlocutores ideales para el gobierno municipal, mientras que en el caso de las segundas se planteaban serias dificultades ya que primaba en ellas la lógica partidaria. (Bruera, 1992)

El proceso de la descentralización causó un fuerte impacto sobre estas organizaciones socio - territoriales produciendo en ellas cambios organizativos y en las características de su acción. Según indican investigaciones realizadas en ese momento, con el llamado a la participación desde el gobierno local crecieron en la población las expectativas de participación social. Esto se reflejó en el aumento notorio de organizaciones vecinales. También se vieron modificadas las formas organizacionales aumentando la tendencia hacia formas basistas y horizontales de organización. Finalmente, un aumento en la movilidad interna de las mismas produjo una gran inestabilidad y falta de continuidad de sus participantes. (Bruera, 1992) Estos cambios enriquecen y complejizan a la vez su rol como interlocutores de las políticas locales. Sin embargo, las innovaciones en la gestión participativa requieren también de actores fuertes de la ciudadanía y estos cambios parecían marcar una tendencia opuesta.

El proceso de descentralización en la ciudad de Montevideo.³

El proceso de descentralización en la ciudad de Montevideo se inició inmediatamente después de haber asumido el gobierno de la ciudad el Frente Amplio⁴ en 1990 momento en el cual se inicia la transición del modo de gestión político al modo participativo. Este proceso de transformaciones institucionales no estuvo librado de dificultades. La coexistencia con un gobierno nacional de otro partido – Partido Nacional - y la oposición del otro partido de peso a nivel nacional – Partido Colorado - constituyeron obstáculos a salvar. Por otra parte, existían fuertes limitaciones constitucionales y un vacío en la legislación municipal y durante largo tiempo no se tuvo una normativa acorde a los cambios que se querían implantar en la gestión local.

A estas dificultades se le debe agregar falta de precisión desde el punto de vista conceptual y de definición teórica desde el propio gobierno municipal, dimensiones como "descentralización", "participación" y "democratización" e incluso "co - gobierno con los vecinos" era manejado indistintamente (de Sierra, 1992). Esta confusión inicial generó problemas en la ejecución de los distintos programas y políticas, creando expectativas en la sociedad que más adelante se vieron frustradas. Según lo manifiestan algunos de los principales actores políticos del momento, la descentralización comenzó a implementarse demasiado apresuradamente porque constituía un mandato programático del Frente Amplio, lo que condujo en su opinión a que se cometieran errores prácticos que determinaron con el tiempo "*fuertes retrocesos del proceso*". (Roselli, 1994)

³ La investigación en la que se basa este artículo, comprendió un trabajo de campo consistente en 13 entrevistas en profundidad realizadas a informantes calificados con inserción institucional tanto a nivel del Municipio como de la Sociedad Civil (Ong's y Organizaciones Sociales). Los capítulos que siguen se basan en la información cualitativa recabada en dicha oportunidad.

⁴ Coalición de izquierda fundada en 1971, integrada por mas de 20 grupos. A partir de 1990 se integran otros grupos y se conforma otra coalición llamada Encuentro Progresista, dentro de la cual el Frente Amplio es amplia mayoría.

Si bien con esta política se inició un proceso de aprendizaje que fue incorporando cada vez más actores y se fue complejizando, la falta de experiencia de la izquierda en conducir el gobierno es señalado como otra de las dificultades. Un actor del gobierno a nivel local lo describía así: *“Todo el mundo entendió que no hay clientelismo y que el Estado es pobre. Hemos tenido que aprender, desde el discurso de la Izquierda, a aceptar que hay cosas que no se pueden hacer y que son limitados los recursos. La virtud de la descentralización es ser transparente, mostrar la gestión, convocar a los vecinos a hacer los planes quinquenales, armar los planes estratégicos juntos Eso hace que se enteren, ellos tienen que hacer el ejercicio de recordar localmente. Aprendimos que no hay un malo oculto en algún lado, sino que a veces hay que tomar decisiones que son más duras que otras.”* (Técnico Municipal de un CCZ).

Todas estas transformaciones involucraron a muchos otros actores, por ejemplo significó un cambio grande en la organización y el trabajo de los propios trabajadores municipales. Ni los empleados, ni los técnicos ni los responsables políticos, estaban capacitados específicamente para las nuevas tareas y la adaptación al nuevo estilo de gobierno generó conflictos e implicó enfrentar nuevos problemas hasta ese momento nunca planteados. Sin embargo, el núcleo de personas más involucrados en el proceso - cargos de confianza política, mandos medios y gran parte de los técnicos- aportaron un capital intangible que permitió ir sorteando los distintos obstáculos. Este recurso se caracterizó por elementos tan diversos como: el compromiso con el proyecto descentralización, la buena disposición, la fuerza de voluntad, cierto bagaje de conocimiento y capacidad profesional, la experiencia en militancia social y política, la constitución de equipos de trabajo y el entusiasmo inicial dado por el desafío de la construcción de algo distinto. Estos factores parecen haber sido determinantes en el éxito de esta *“nueva manera de gobernar”*.

Para adecuar la estructura municipal al nuevo modo de gestión descentralizado y participativo se crearon 18 zonas dentro de las que funciona: una Junta Local encargada de las decisiones políticas vinculadas a la programación, dirección y control de los planes zonales; un Concejo Vecinal con tareas de apoyo en la identificación de las necesidades y prioridades de la zona y de control y evaluación de los planes definidos; y un Centro Comunal Zonal que ofrece servicios municipales desconcentrados a nivel administrativo y de servicios.⁵ La creación de esta estructura se ajustó a las prioridades que en ese momento se definieron como líneas políticas de la gestión municipal: *“Con ellas se pretende descentralizar la gestión municipal, acercando el gobierno y la administración del Departamento a los vecinos, estableciendo mecanismos para que se resuelvan mejor los problemas locales y abriendo así un mayor espacio para la participación popular en las*

⁵ En un documento del Gobierno Local se describen sus competencias y funciones:

“Las Juntas Locales o Comisiones Delegadas tienen bajo su órbita la decisión política y la gestión de las políticas municipales locales definidas de acuerdo a los planes quinquenales (...) son órganos ejecutivos de integración colegiada y plural, integrados por representantes de los partidos políticos (...) y a quienes el Intendente designa de acuerdo a la propuesta de cada fuerza política.”

“Los Concejos de Vecinos, órgano de representación social, tienen a su cargo el asesoramiento y el control de la gestión municipal; están integrados de acuerdo a los resultados de las elecciones vecinales realizadas a esos efectos, y en las que participan representantes de las diversas organizaciones sociales y vecinos de cada zona.”

“Los 18 Centros Comunales Zonales se constituyen en las oficinas municipales que tienen a su cargo la gestión de los servicios que han ido desconcentrando tales como: alumbrado, mantenimiento de las áreas verdes y de espacios públicos, programas sociales, información e inicio de trámites, disponiendo por tanto de personal administrativo y de cuadrillas de servicio necesarios para dichas tareas. En los CCZ también trabajan equipos técnicos que tienen a su cargo tareas vinculadas al asesoramiento de los gobiernos locales así como la gestión de programas municipales que requieren de su participación.” (Intendencia Municipal de Montevideo /Junta Departamental de Montevideo, 1997: pp.7-8)

*decisiones y en la gestión pública.*⁶ En esta concepción la participación social está muy ligada al territorio: *“El territorio se convierte en un elemento facilitador de la participación, en la medida que: contempla las características socio - culturales y demográficas de la población en su diversidad; permite el acercamiento de la gestión municipal al vecino; en términos de gestión permitirían mayor eficiencia y eficacia; facilita un mejor conocimiento de sus zonas y necesidades; y enfatiza el valor de la solidaridad entre los vecinos que viven en un espacio que les es propio.”* (Balea y Otros, 1999)

La descentralización y la participación ciudadana fueron impulsadas desde el inicio en los documentos oficiales y los discursos del Intendente y los jefes municipales⁷. Estos cambios se sostenían en valores y en concepciones sobre el tipo de sociedad y ciudad deseada, lo que se ha mantenido como línea estratégica desde 1990 a la actualidad. De esta manera lo describía un alto jefe municipal: *“Yo creo que es todo el tema de una Reforma del Estado vista desde una perspectiva solidaria, progresista y participativa. La participación como instrumento de “empowerment”, o sea de transferencia de poder a la ciudadanía y, por lo tanto, de profundización de la democracia. Una democracia que se expresa en el proceso decisorio formal, de elección de gobernantes y demás, pero que también se expresa en el control de la gestión, no sólo en el control sino en proyectos concretos de gestión que tienden a ejercer un programa de manera que hay un proceso de crecimiento de la ciudadanía.”* (Jefe Municipal) Como señala este funcionario, se trata de una Reforma del Estado basada en una determinada ética y con un componente democratizador y de ampliación de la ciudadanía.

Este nuevo modo de gestión comenzó a implementarse en una estructura con una tradición organizacional del Municipio caracterizada por la ejecución de políticas en forma sectorial y definidas centralmente. El cometido central de la descentralización era introducir la dimensión territorial a la gestión y por ende la participación de los actores locales caracterizadas por relaciones horizontales. La apertura de canales que la hicieran viable significó delegar poder desde los ámbitos centrales y brindarle autonomía a los órganos locales. A partir de estos últimos, la población contó con un lugar cercano al cual dirigirse para presentar los problemas que le aquejaban. Una entrevistada con el ejemplo de las políticas sociales, lo presenta de la siguiente manera: *“Yo creo que desde el 90, cuando asume la administración de izquierda, que presentó un plan de gobierno en el cual involucraba a la ciudadanía, eso hizo una manera de diseñar y ejecutar políticas sociales, totalmente distinta. De hecho tuvimos que aprender todos juntos en esta nueva manera de gobernar. Entonces, en el área de políticas sociales, fue como abrir una puerta por la que entraron muchísimos más problemas de los que se podían solucionar”* (Técnico Municipal de un CCZ) Esta afirmación manifiesta lo difícil que fue el inicio del proceso para los actores involucrados desde el Estado ya que abrir canales de participación implicó exponerse a conflictos nuevos y recibir toda la problemática existente en la sociedad.

También en ese momento se evidenció la discordancia entre la estructura de la descentralización y las características de esa participación ya que la estructura de participación social había sido pensada en plena reinstauración democrática, momento político en el cual aquella era cuantitativa y cualitativamente más intensa. En el momento que asume por primera vez el gobierno departamental la izquierda se vivía un repliegue de estas modalidades, en particular las de participación de referencia territorial que había tenido un

⁶ Decreto 24/6/93

⁷ Esto se puede evidenciar en los decretos hasta aquí citados, a partir de los materiales de difusión así como en la propaganda electoral del Encuentro Progresista.

auge importante en los últimos años de la dictadura y los primeros de la consolidación democrática. (Balea y Otros, 1999)

La participación social en las políticas.

Existen actualmente múltiples espacios el marco de la descentralización y se generan permanentemente nuevas instancias de participación de la población.⁸ La participación que existe en forma permanente, no es masiva sino que se trata de los ciudadanos más interesados en tener un rol activo en la construcción de la ciudad, de acuerdo a lo que manifestó un jerarca municipal, lo importante es que *“todo aquel que quiera participar encuentre un espacio”*. Los canales de participación establecidos expresamente por la Intendencia son la elaboración del Plan Estratégico y el Presupuesto Quinquenal siendo instancias para la participación social especialmente consideradas y estimuladas. A través de ellas es cuando la población incide más directamente sobre las políticas a implementar. En función de ello se han ido experimentando distintas metodologías a los efectos de alcanzar la mayor participación posible, estas han constituido grandes hitos de innovación y de movilización de recursos humanos a nivel local y central.

En oportunidad de la elaboración del primer Presupuesto Quinquenal, aún no estaban consolidados los órganos de la descentralización. En ese momento la participación se dio a través de asambleas abiertas y en consultas con las organizaciones sociales de la zona. Uno de los entrevistados describe la experiencia en estos términos: *“Se convocó a la ciudadanía por primera vez en la historia a que participara en la elaboración del Presupuesto Quinquenal. El Quinquenal es poder presupuestar, es poder recibir cuáles son las necesidades y presupuestarlas. Ese fue el primer ejercicio que se hizo, que fue un aprendizaje mutuo, que estuvo plagado de errores. Nosotros como Institución no teníamos idea de cuál era el límite porque no sabíamos cómo se manejaba el presupuesto. Los vecinos fueron convocados a participar y todavía no tenían el ejercicio de que la ciudad era de todos. Todos venían a pelear por su pedacito, por la puerta de su casa, ni por la manzana venían. Además los pedidos no tenían límite, era como una gran carta a los Reyes Magos. Nada estaba priorizado, era un chorrete de demandas. Así fue el primer Quinquenal que era el primer ensayo de participación ciudadana.”* (Técnico del Área Social de un CCZ)

Cuando la elaboración del segundo Presupuesto Quinquenal, se cumplió con un paso previo que fue el Plan Estratégico de Desarrollo de Montevideo que estuvo a cargo de la Unidad Central de Planificación. Se capacitó previamente a todos los Equipos Locales de trabajo y se conformaron Equipos de Planificación Local que fueron los encargados de impulsar el diagnóstico de la zona. Uno de los entrevistados lo describe de esta forma: *“Había que hacer un diagnóstico integrado de la zona. Se aprendió muchísimo y además todos aprendimos a manejar términos técnicos del área social y del área urbanística. Los vecinos se hicieron profesionales en eso, mapearon la zona, sabían cuántas bombitas habían prendidas, cuántas apagadas, controlaban, empezaron a tener una foto cada vez más real y más certera de la zona. (...) Hicimos tanto reuniones, vecinales como talleres donde lo que exponían eran los propios actores de las políticas sociales.(...) Se veía de verdad que había actores en las políticas sociales y todo eso servía después para el Quinquenal”* (Técnico del Área Social de un CCZ)

⁸ Ejemplo de ello son: Montevideo en Foro (I y II) consistente en asambleas masivas convocadas por el Intendente, Comisiones temáticas (Género, Infancia, Tercera Edad, Jóvenes) que funcionan en los Concejos o los CCZ, Redes de Ong, etc.

Estas experiencias han posibilitado una acumulación de saberes y metodologías que se reflejan en el aprendizaje de los técnicos y en el perfeccionamiento de los procedimientos. También han tenido un efecto directo en la maduración de la población, desarrollando sus capacidades y habilidades a partir de las exigencias planteadas en los distintos momentos y etapas de la participación. En cuanto a esta experiencia de la población, un técnico del área social del CCZ recordaba la instancia del Presupuesto Participativo: *“(...) había que priorizar. Porque un barrio te pedía tal calle, otro te pedía tal otra. ¡Cómo la gente fue capaz, con una orientación, de priorizar dejando de lado lo suyo para tomar lo otro que era más global! Algo que apuntaba más a permitir el acceso a la zona, permitir el ingreso y el egreso de determinado barrio al centro. ¡La gente lo pudo hacer! Entonces vos decís: posibilidades de organización hay muchísimas, el asunto es con qué llave, con qué instrumento lo logras.”* Estos comentarios hablan de un proceso muy rico en lo que tiene que ver con la construcción de la ciudadanía, en términos de priorizar las necesidades del otro frente a las propias. Se señala también que el éxito de estas experiencias permite potenciar el trabajo con la población y aprovechar el aprendizaje acumulado lo que da la pauta de que tanto las dificultades como los desafíos están centrados en la construcción de nuevos canales que permitan aprovechar este recurso humano y social existente.

Otro entrevistado de una organización social, destacaba que las organizaciones sociales aprendieron a vincularse con el Estado y se adaptaron a sus ritmos y sus códigos. También los funcionarios municipales debieron aprender. Uno de los entrevistados señala como los Directores de los Servicios Centrales aprendieron a relacionarse con los distintos ámbitos y actores de la descentralización, lo que *“se ha manifestado en la actitud de escuchar a los vecinos y las organizaciones que los representan”* (Militante Barrial).

Desde las distintas experiencias y perspectivas, la descentralización y la participación social son entendidos términos de un proceso en el cual los distintos actores aprenden a relacionarse y a actuar. Varios de los entrevistados plantean la necesidad de capacitar a los distintos actores para avanzar y profundizar el proceso. Argumentan que si la profundización de la participación es central para el gobierno local, preparar a la población en esos términos debería ser un elemento central que los habilitaría un “involucramiento mayor” y “mejoraría la calidad” de la participación. Un integrante de una Ong, sostiene que si *“la idea de la descentralización es transferir poder a la Sociedad Civil, esta debe estar en condiciones de administrarlo”*. Señala que esta capacitación debería tender a fortalecer las organizaciones que son la contraparte de la descentralización. En general sostienen los entrevistados que esto podría abarcar distintos aspectos: técnicos, de gestión, dinámica de grupos, profundización en temas centrales para la Intendencia como género o juventud, formulación de proyectos, elementos jurídicos, etc. Uno de los entrevistados señala que ya existen experiencias exitosas al respecto y justifica a partir de ellas la potenciación de esta línea de trabajo. Estas necesidades de capacitación aparecen tanto en las entrevistas realizadas a funcionarios que actúan centralmente, en las de los técnicos locales, como en la de los propios militantes sociales.

Hay una coincidencia en que las organizaciones barriales, la mayoría de las veces no son lo suficientemente fuertes como para asumir responsabilidades de gestión. Algunos elementos señalados como causas de esa situación son: la falta de capacidad técnica, falta de respaldos legales como la necesidad de personería jurídica y contabilidad propia. Asimismo, la alta movilidad de sus integrantes y el carácter honorario de su integración disminuyen su capacidad organizativa y las consolida como aliados débiles al momento de implementar políticas descentralizadas.

También se relevaron algunos límites necesarios a la participación en el sentido que aún en esta modalidad de gestión, la participación social no constituye el único elemento para la gestión o la toma de decisiones. Uno de los jefes municipales entrevistados señalaba la importancia de lograr que la participación social sea complementaria y no competitiva con el análisis técnico. Señala que a los efectos de evitar decisiones tecnocráticas independientes de las necesidades de la población destaca como clave “profundizar el diálogo entre lo técnico y la voluntad ciudadana”. El entrevistado lo expresaba de la siguiente manera: *“A veces sucede a la inversa, vecinos que quieren intervenir en la cosa técnica misma sin percibir su complejidad. Ahí también hay un choque, de manera que no se transforme en un escapismo ideológico de decir: ah, ¡la participación!, ¡los vecinos querían esto!, se trazó una calle de determinada manera y no se tuvieron en cuenta las curvas de nivel.”* En este sentido, se deben homogeneizar los criterios para la toma de decisiones de forma tal de evitar *“la demagogia y las concesiones ilimitadas”* por parte de los responsables gubernamentales de las políticas. De lo contrario se pueden dar, y de hecho ha habido experiencias de ese tenor, que los vecinos deciden independientemente de la viabilidad técnica y se consolidan decisiones inviables con la consiguiente frustración y conflicto posterior.

Otro de los principales dilemas son las diferentes necesidades en término de los tiempos y ritmos de trabajo. Por un lado, están las urgencias de la gestión, los tiempos de los que dispone el decisor de la política pública para resolver los problemas que se presentan. El ideal según estos actores, es que estos sean resueltos en forma expedita y con resultados óptimos. Por otro lado, están los ritmos de “lo social”, de los procesos decisionales vinculados a las organizaciones sociales y a la población en general. Los procesos de información, involucramiento y participación en las decisiones de los actores sociales requieren de mucha dedicación y procesamiento que los hace más lentos. Se genera de esta forma una tensión con la que también es necesario convivir si es que esta participación social es visualizada como estratégica y si a su vez se quiere brindar un buen servicio a la población de la ciudad.

Un jefe de la Intendencia ejemplifica este problema para el caso específico de las políticas sociales: *“A veces hay un problema de explicitación del conflicto que entorpece un poco los procesos en algunos casos. Yo creo, que si bien entorpece el proceso, le da una robustez después muy fuerte y entonces habría que medir si perjudica o beneficia. Pero, en el caso de las políticas sociales, al contrario, la eficiencia se incrementa porque no es un problema, la eficiencia no se ve trabada. Lo que sí recarga con otros puntos de vista y con otras variables el proceso de diseño de los proyectos y de toma de decisiones pero los enriquece mucho. Tal vez lleve más tiempo pero eso no quiere decir que sea menos eficiente. Yo creo que no.”* En esta afirmación los procesos participativos y el conflicto en particular son presentados como un factor entorpecedor pero no por ello necesariamente negativo. Adicionalmente, esta mayor lentitud habla de un proceso más complejo y por ende más rico. La participación implica involucramiento e implicancia de la población en cuestión y por ello constituye no sólo un aporte sustantivo sino que es parte del aprendizaje en el ejercicio de la ciudadanía. Es interesante como en los casos en los que se lleva a cabo este proceso participativo, los resultados de las políticas tienen que ver con las dimensiones más estratégicas de las políticas como la mayor democratización y la ampliación de la ciudadanía. En estos casos los impactos tienen efectos ampliados y logran mayor profundidad y alcance de los objetivos.

En síntesis, el proceso de descentralización ha modificado los términos de relacionamiento entre la Intendencia y Sociedad Civil. Esto ha implicado transformaciones institucionales que se ajustan al nuevo tipo de relación y ha implicado el surgimiento de nuevas formas de organización y participación de la población. El cambio principal tiene que ver el importante rol que ha asumido la ciudadanía en esta nueva gestión. A continuación se analizarán dos de estas instancias a través de las cuales se ha dado la participación: los Concejos Vecinales y las Ong.

El rol de los Concejos Vecinales.

En tanto la descentralización ha sido y es una de las líneas estratégicas del Municipio los organismos de la misma son de gran importancia en tanto configuran el referente más inmediato para su implementación. Estos están potenciados por la legitimación y el respaldo político que les brinda la administración del gobierno y por ello los espacios de participación social constituidos por los Concejos tienen un rol central en la gestión social de las políticas.

Estos espacios descentralizados tanto, los Concejos, las Juntas como los Centros Comunes Zonales son los que habilitan y posibilitan la Planificación Estratégica, las consultas permanentes para el seguimiento de los planes y la presupuestación participativa. Organizan la recolección de la información a través de un proceso de consulta con la población, generando un gran cúmulo de información cuantitativa y cualitativa, a una velocidad que sería difícil de adquirir de otra forma. Vinculados a la dimensión política y social de la descentralización, al decir de uno de los entrevistados *“constituyen la gran oreja de la descentralización”*. Es la estructura prevista para captar las demandas de la población, en la búsqueda de mecanismos fluidos de información y de control. Estos espacios tienen un conocimiento del territorio detallado y exhaustivo que es fundamental al momento de la ejecución de políticas locales.

Los Concejos Vecinales en particular son los organismos de la descentralización especialmente diseñados para la participación social. A través de ellos la Intendencia habilita la participación de la sociedad local en el gobierno de la ciudad y por ello su rol en la elaboración y la gestión de la política local es importante. En una suerte de evaluación de los organismos de la descentralización, un entrevistado afirmaba: *“Haciendo un ejercicio mental de su no - existencia, nos damos cuenta que la Intendencia estaría perdida en un montón de temas, su gestión sería menos eficiente.”* Esta afirmación da cuenta de la importancia de estos organismos en términos de contacto con la realidad local, cumpliendo un rol importante en tanto órgano colectivo y en términos de los aportes y la dedicación de sus integrantes a tareas realizadas en pro de la población de sus respectivas zonas.

Sin embargo, la capacidad de incidencia de estas instancias descentralizadas, está acotada por las limitaciones en el manejo de recursos presupuestales, lo que se debe básicamente, a que el presupuesto Municipal no está descentralizado. La estructura de este responde a criterios de carácter sectorial por lo que los CCZ dependen presupuestariamente de los organismos centrales. En este sentido, los funcionarios que trabajan a nivel de los CCZ dependen de alguna División del Departamento de Descentralización. Este predominio de la lógica central está definiendo muchas de las limitaciones y muchos de los criterios adoptados a nivel de las políticas locales.

En cuanto al trabajo llevado a cabo, los concejales entrevistados reconocen y ejemplifican la capacidad de incidencia en las decisiones a tomar sobre el territorio de su CCZ. En algunos casos cumplen un rol de control sobre los procesos sociales o transformaciones territoriales de su zona. En otros casos, asumen tareas vinculadas a la gestión, complementando y muchas veces sustituyendo tareas que son responsabilidad de los funcionarios municipales. De acuerdo a la información relevada hay una gran diversidad de modalidades en cuanto a como se asume la responsabilidad de Concejal e incluso el rol del propio Concejo. Según algunos entrevistados esto depende, en gran parte, de la relación que se establezca con el Secretario y con la Junta Local, e incluso de las características de los propios integrantes del Concejo.

Uno de los roles importantes que cumple el Concejo es la intermediación entre la población y el gobierno local. Sin embargo de acuerdo a la información recabada, estos organismos están atravesando serios problemas en su funcionamiento. En muchos casos, los entrevistados manifiestan que su rol parece haberse limitado a vetar y rechazar iniciativas provenientes de otros ámbitos. Esto constituye un elemento negativo en tanto que no asume un rol propositivo o proactivo respecto a iniciativas a tomar en el territorio tan necesario para dar sustento al proceso de descentralización. Esta problemática es extensamente referida por los distintos actores entrevistados que distinguen algunos componentes de la misma. Por un lado señalan que se enmarca en el repliegue de la participación social que afecta a la totalidad de la sociedad uruguaya desde la reinstauración democrática a la fecha señalando que los Concejos no son ajenos a la misma. También se describen algunos procesos y lógicas que son adversos a su función como lo son el doble proceso de aislamiento y partidización. Varios entrevistados sostienen que la partidización debilita a los Concejos Vecinales como actores relevantes ya que impregna la dinámica de funcionamiento del Concejo y los criterios con los que se toman las decisiones, así como la agenda y prioridades de problemas a resolver. Sostienen que genera una superposición de representatividad con la Junta Local que es el ámbito de representación partidaria estipulado. Por otro lado se transforma en un elemento generador de conflictos y en un obstáculo para la toma de decisiones y la gestión por motivos ajenos a los temas sustantivos de las políticas. Con esto se refieren a que las pujas entre los distintos grupos políticos que lo integran priman sobre *“la lógica social”* o *“de los vecinos”*. Esto los constituye en un elemento más de distanciamiento con la población y de los temas y agenda que a esta preocupa.

Sostienen los entrevistados que la pérdida de comunicación del Concejo con la población es también adjudicable a la dedicación de sus integrantes a las actividades propias del Concejo. Estas responsabilidades inherentes a su función hacen que dejen de lado las instancias de intercambio con la población. Este fenómeno afecta también el vínculo con su organización de origen que paradójicamente, es a través de la cual acceden a la responsabilidad de concejales. Se trata de un proceso que afecta no sólo la legitimidad del Concejo sino, al cometido esencial que debe cumplir como canal de transmisión de información y consulta con la población. Otros entrevistados analizan este fenómeno desde otro ángulo, señalando que *“se ha producido una absorción de militancia social hacia los Concejos”* y que debido a ello las organizaciones sociales han perdido los liderazgos y que estos son muy difíciles de reemplazar. Estos aspectos constituyen la base del debilitamiento actual del Concejo en términos de los roles que se esperaba iba a cumplir en el proceso de descentralización.

Como salida y alternativa a esta situación algunos entrevistados manifiestan la necesidad que construir lazos más estrechos con los vecinos. Sostienen que el Concejo debe tener una política expresa de buscar el encuentro con los vecinos, *“debe reunirse en el barrio tratando de llegar hasta los hogares.”* Con estos se lograría un acercamiento acorde con los

ritmos y los espacios de la vida cotidiana de la población estrechando los vínculos con las redes sociales existentes. Uno de los entrevistados con vasta experiencia de militancia social, percibe que dadas las características de la “*vida actual*” - largas jornadas laborales, cuidado de niños, costos del desplazamiento, inseguridad ciudadana- contribuyen a una situación en la que es impensable que sea la ciudadanía la que se acerque al Concejo. En palabras de una militante barrial: *“Es que a mí me parece que es en eso que la Intendencia tendría que trabajar, en propuestas de los vecinos, descentralizadoras reales pero dentro del mismo barrio.(...) Para eso tenemos que charlar mucho más, profundizar mucho más, capacitarnos los vecinos mucho más.(...) El Concejo tiene que ir hacia el barrio y no quedarse a que venga el barrio porque hay vecinos que van pero hay otro que no saben. Tiene que haber como un trabajo de profundización.”*

Uno de los concejales entrevistados, cree que con mayores potestades los Concejos podrían realizar más actividades y cambios a nivel local mientras que otro entrevistado señala que esta limitación del poder no es sólo del Concejo sino que se hace extensivo a todos los órganos locales. Sostiene que: *“Si bien se ha avanzado mucho, existen aún dos poderes paralelos: el local y el central y este último no ha logrado descentralizarse del todo.”* Reclama que se le otorgue mayor peso e incidencia en las políticas de la zona. Actualmente el Concejo tiene un perfil de órgano consultivo ante la implementación de las políticas, su capacidad de iniciativa por otra parte, depende las características de sus integrantes y de cuanto pesen en su dinámica los problemas mencionado.

En resumen, los Concejos parecen haber cumplido un rol importante en tanto instancia descentralizada de participación social. Sin embargo, sus limitaciones actuales parecen estar atentando contra el aumento de la incidencia de la ciudadanía en las políticas. Si se considera que la descentralización debe mantener un ámbito de participación ciudadana parece imprescindible encontrar soluciones para superar estas limitaciones.

Las Organizaciones No Gubernamentales y su participación en la gestión local.

Un actor importante en el cambio de modo de gestión en la relación del Municipio con la sociedad civil han jugado las Organizaciones No Gubernamentales (Ong), en particular a partir de las políticas sociales de la Intendencia. Desde los inicios del proceso de la descentralización la relación de la Intendencia con estas organizaciones se ha ido intensificando. En general, su participación en la gestión de la ciudad y en su relación con el Municipio es considerado por muchos de los actores como parte del proceso de descentralización. Sin embargo, esto no parece ajustarse conceptualmente a las definiciones que el propio Municipio hace de la descentralización.

Todo indica que la mayoría de las intervenciones que tienen las Ong en las políticas municipales serían igualmente posibles sin que existiera el proceso de descentralización. De hecho, las contrataciones y convenios se realizan centralmente y las iniciativas que surgen desde la estructura descentralizada son una parte menor del total de los acuerdos. Para la realización de estos acuerdos con Ong no existen directivas específicas sino que conviven una diversidad de modalidades y enfoques en cuanto a su rol, metodología de trabajo, criterios y características de los contratos. Según la información proporcionada por jefes municipales priman los convenios que se establecen a instancias de los distintos Servicios centralizados mientras que son poco frecuentes los convenios surgidos a partir de instancias locales. Según nos informa un técnico municipal de un CCZ, a pesar de la importancia y

prioridad que se les da a los convenios a nivel local, resulta difícil confirmarlos debido a que no se alcanzan las exigencias formales necesarios para la viabilidad de los acuerdos.

Otro aspecto que contribuye a esta dificultad para la iniciativa local es la falta de rubros a nivel local destinados a ello. Como se mencionaba anteriormente, el presupuesto es definido sectorialmente y ello limita la mucho la capacidad de implementación de políticas de los ámbitos locales y por ello la especificidad territorial de las mismas. No obstante estas limitaciones y particularidades todos los entrevistados, se refirieron a la relación entre la Intendencia y las Ong como parte de la descentralización. Es probable que esto se deba a que la relación se establece con el Departamento de Descentralización y con ello se enmarque formalmente dentro de las políticas de descentralización. Otro elemento que puede contribuir a esta definición es quizá que la intervención de las Ong se desarrollo a nivel local y en relación con los actores locales por más que las decisiones se toman centralmente.

Esta participación en aumento de las Ong en las políticas, es definida centralmente pero carece de un espacio institucional específico. Desde la visión de actores de las Ong estas tienen dificultad para vincularse orgánicamente a las Intendencia ya que no *“existe un ámbito idóneo para su participación de las Ong en la estructura municipal”*. Alega este actor que por un lado, los espacios de la descentralización prevén la participación de actores socio - territoriales y no de otros como las Ong que no tienen pertenencia barrial. A su vez tampoco está previsto centralmente, un espacio para el diálogo permanente -a excepción de una comisión que manifiesta un entrevistado no funciona -. En este marco de relacionamiento la participación de las Ong parece ser muy instrumental y con poca incidencia en la definición. En este mismo sentido el tipo de colaboración, intercambio y trabajo depende mucho de las características particulares de los jefes así como de las capacidades de las Ong para negociar y construir los términos del intercambio.

La heterogeneidad de las formas de intervención de estas organizaciones abarca distintos aspectos y la diversidad es tan grande que los criterios que se adoptan son múltiples y variados. Existen programas en los que la Ong es uno más en una multiplicidad de actores, mientras que en otros son el único actor interviniente en la ejecución del programa o proyecto. En algunas experiencias los actores locales intervienen en las definiciones, el diseño y la implementación de las acciones mientras que en otras están totalmente ausentes a pesar de que las acciones afectan su territorio de acción cotidiana.

A esta diversidad en la acción, subyacen concepciones distintas sobre el rol que deben desempeñar las Ong en las políticas municipales. Estas distintas visiones emergieron en varias de las entrevistas realizadas. Una de ellas considera que las Ong deben ser consideradas como empresas y el Municipio debe adoptar una política de sub - contratación de servicios, rigiéndose por una lógica empresarial. Otro enfoque las considera aliados estratégicos del Municipio para llevar adelante las políticas locales independientemente de criterios vinculado a la eficiencia o costos. Por último, se podría distinguir un tercer enfoque el rol de las Ong es eminentemente social. En este sólo se las considera como referentes de la sociedad civil para la ejecución de las políticas sociales.

Según sostienen algunos entrevistados *“existe aún mucha desconfianza respecto de estas organizaciones sociales”*. Afirman que hay decisores vinculados a la descentralización que no las identifican como actores con legitimación suficiente como para delegarles

responsabilidades en términos de las políticas públicas. Evidentemente estos enfoque no se dan en forma pura, por ejemplo uno de los entrevistados del ámbito municipal plantea una visión que articula dos de ellos de la siguiente forma: *“Los convenios son estratégicos porque cumplen esa doble función: por un lado dan oportunidades y por otro lado son una alternativa a la privatización”* Con las “oportunidades” se refiere a los beneficios para los involucrados y a las posibilidades de acceso a recursos para las Ong. En esta visión hay una compatibilización del criterio de cumplir con una finalidad social y el de dar oportunidades a estas organizaciones de la sociedad civil frente a las fuerzas del mercado.

Un integrante de una Ong indicaba la actitud que debería adoptar la Intendencia en su vínculo con la Sociedad Civil: *“Si el proyecto es fortalecer a la sociedad civil, el fortalecimiento es hacerla madurar como organización, que logren proyectarse, que logren ser un actor relevante de la discusión pública, que logren tener ideas propias, que tengan la capacidad de proponer cosas y no esperar a que vos vengas y le digas: éste es el pliego, ese tipo de cosas.”* En esta visión las Ong deberían cumplir un rol importante en este fortalecimiento de la sociedad civil. Manifiesta también interés en intervenir no solamente en la ejecución de las políticas sino también en el diseño y discusión de las mismas.

En el marco de las relaciones actuales de la Intendencia con las Ong este tipo de incidencia resulta imposible. En primer lugar porque no son consideradas como prestadores de servicios sino solamente con su rol social –tal como lo marca el Decreto Municipal -. Contrariamente a ello, uno de los entrevistados de las Ong *“cree que los espacios de participación e intercambio deben ser más amplios”*. Señala que ya existen experiencias que han resultado enriquecedoras para las partes. Estas les han dado más flexibilidad a los proyectos - en tanto han permitido revisiones y ajustes antes y durante la ejecución del mismo -.

También señalan los integrantes de las Ong que su misión social ha potenciado los resultados de la experiencia más allá de los objetivos inmediatos del convenio. Uno de los entrevistados manifiesta que hasta los convenios que sólo aspiran a resolver la prestación de un servicio pueden transformarse y potenciarse. A partir de su experiencia comenta este integrante de una Ong: *“Un convenio que es en esencia de recuperación de espacios urbanos, se transforma en una cosa distinta. Y eso porque desde el inicio estaba esta potencialidad. No estaba escrito este final, que no sabemos si es el final o es el principio de algo, pero no estaba cerrado, había aspectos abiertos. Esto permite que otros actores, que no son los vecinos, actores que no participan habitualmente del proceso de descentralización, puedan tener instancias de participación también”*.

Desde la visión de entrevistados de la Intendencia, se destaca la búsqueda en torno la territorialización del trabajo de las Ong y así vincularlas más al proceso de descentralización. Una de las propuestas es exigir que la Ong tengan una inserción previa en el territorio en el que establecen el Convenio. Otra pone énfasis en la necesidad de agilizar las posibilidades de contratación de Ongs a instancias de las iniciativas que partan de lo local. Esta última propuesta se inspira en la idea de que estos elementos permitan potenciar la movilización de recursos y la actividad existentes a nivel local. Según los entrevistados esta constituiría también un factor generador de fuentes de empleo a nivel local a la vez que fomentarían la integración social y permitirían que la Intendencia llegara con sus políticas a barrios en los que, debido a su condición de violencia y exclusión, sólo entra la gente del lugar.

En resumen, la política de convenios de la Intendencia con las Ongs, aparece más como una política de desconcentración de servicios que de descentralización en el sentido territorializado del término. La política hacia estas organizaciones de la sociedad se ha ido profundizando y ha implicado una apertura a participar en la gestión de la política local. Esto constituye un cambio importante en términos del relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil y de la consolidación del modo de gestión participativo. Por último, surgen ideas que parecen encerrar potencialidades que deberán desarrollarse y explotarse en forma más sistemática.

Dificultades de la gestión participativa. La tensión local – central.

La descentralización es un proceso complejo tanto por la multiplicidad de actores, como debido a que la transferencia de competencias aumenta la autonomía de los componentes descentralizados y es evidente que esto tienda a producir una tensión entre lo local y lo central. A lo largo del proceso de descentralización todas las experiencias tuvieron que enfrentar y resolver el conflicto existente entre el poder central y el local. Esta tensión centralización - descentralización se mantiene hasta hoy y es un problema que se refleja en las distintas dimensiones de la gestión municipal - organizacional, decisional y política- por lo que parece pertinente un análisis específico al respecto.

Este problema consiste básicamente, en la contradicción que se genera en la gestión entre lógica central - vertical y la horizontal - territorial. La primera es la que ha caracterizado tradicionalmente a la estructura municipal y es la que aún hoy predomina, lo que se refleja principalmente en la modalidad de asignación de los recursos que responde a criterios sectoriales. La innovación de la política municipal consistió en introducir, a través del proceso de descentralización, la lógica territorial - horizontal en las políticas municipales. Esta es la lógica que predomina en las instancias de participación ciudadana implementadas por la Intendencia, constituyendo un espacio nuevo de participación política que ha permitido profundizar en la democratización del gobierno de la ciudad, ampliando la ciudadanía a través del aumento de las potestades de la misma en la definición y gestión de las políticas.

Esta tensión entre lo local y lo central se evidencia también en los roles que cumplen los ámbitos centrales y locales. Los primeros mantienen las potestades para la definición y ejecución de las políticas predominando consiguientemente la lógica sectorial - vertical. Los ámbitos locales en cambio juegan un papel político clave basado en el vínculo que mantienen con la población en su accionar cotidiano y en las instancias consultivas - Plan Estratégico y el Presupuesto Participativo -. Estos constituyen la esencia del proceso de descentralización con el consecuente predominio de la lógica territorial. Esta contradicción es una fuente permanente de conflictos y se plasma en forma cotidiana en la gestión municipal.

Sin desmedro del peso que tiene aún la lógica central en la implementación de las políticas, existen experiencias en las que se logra consolidar un trabajo articulado y coordinado a nivel territorial. Las experiencias más interesantes, son las intervenciones complejas, en las que se articulan distintos actores, locales, centrales, públicos y privados. Se trata de experiencias en las que aumenta el grado de descentralización y de participación ciudadana, en ellas se coordina con los actores territoriales y coordinan horizontalmente los distintos servicios de la Intendencia. Así lo ejemplifica un entrevistado: *“Un Programa de Empleo combina el trabajo con la gente de Áreas Verdes, con los Equipos Sociales de los CCZ y con Ongs. Son intervenciones bien complejas porque hay varios actores, algunos públicos otros privados y*

además, entre los públicos, son muchas dependencias de la Intendencia y eso supone romper ciertas dinámicas y tener bastante flexibilidad para tomar las decisiones y además, tener la anuencia de los directores” Este tipo de metodología de trabajo tiene que enfrentar muchas dificultades ya que la articulación de carácter horizontal no está prevista por los canales formales, dado que la lógica organizacional que prima es la jerárquico - vertical. En este sentido, el éxito de este tipo de experiencias depende de la iniciativa y voluntad de los Directores. Esto refleja un desajuste existente entre las potencialidades de innovación de las políticas y la estructura organizacional predominante en el Municipio.

Algunos de los actores entrevistados brindaron pistas para una mejor convivencia con esta tensión destacando la importancia de articular al menos tres dimensiones de las políticas: las líneas estratégicas de la administración de gobierno, la opinión de las instancias locales y las definiciones técnicas. Esto evitaría conflictos y enfrentamientos en todos los planos y permitiría también distinguir los distintos niveles de responsabilidad en las decisiones y en las políticas que se implementen. Igualmente importante sería, según lo señalan algunos de los entrevistados, la necesidad de desmistificar la descentralización: *“(…) nada por el sólo hecho de ser descentralizado es mejor, más eficiente o más democrático.”* El mismo entrevistado plantea, que es importante que las políticas tengan una coordinación centralizada de forma tal de mantener la equidad en el acceso a recursos y evitar la dispersión de los mismos y la atomización de los programas. Afirma que este seguimiento permitiría, bajar la incidencia de la partidización y personalismo en los ámbitos de participación.

Esta dinámica de la gestión es con la que se convive y seguramente se seguirá conviviendo dada las definiciones estratégicas del gobierno municipal en términos de priorizar los procesos participativos. Por eso no debería constituirse en un impedimento o limitación para la apertura de nuevas instancias de participación. En el caso específico de las políticas sociales, un jerarca de la Intendencia señalaba: *“A veces hay un problema de explicitación del conflicto que enlentece un poco los procesos en algunos casos. Yo creo, que si bien enlentece el proceso, le da una robustez después muy fuerte y entonces habría que medir si perjudica o beneficia. Pero, en el caso de las políticas sociales, al contrario, la eficiencia se incrementa porque no es un problema, la eficiencia no se ve trabada. Lo que sí recarga con otros puntos de vista y con otras variables el proceso de diseño de los proyectos y de toma de decisiones pero los enriquece mucho. Tal vez lleve más tiempo pero eso no quiere decir que sea menos eficiente. Yo creo que no.”* De acuerdo a esta afirmación los procesos participativos y el conflicto en particular, son presentados como un factor enlentecedor pero no por ello necesariamente negativo. Por el contrario, esta lentitud habla de un proceso más complejo y por ende más rico ya que la participación implica involucramiento e implicancia de la población y por ello constituye no sólo un aporte sustantivo sino que es parte del aprendizaje en el ejercicio de la ciudadanía. Es interesante como en los casos en los que se lleva a cabo este proceso participativo, los resultados tienen que ver con las dimensiones estratégicas de las políticas como lo son la mayor democratización y ampliación de la ciudadanía. En estos casos hay impactos con efectos ampliados que logran mayor profundidad y alcance de los objetivos.

En varias de las entrevistas se plantea la necesidad de que la política de descentralización sea transversal, se plantea que no se ha logrado que esté presente en todos los ámbitos del Municipio y que esto constituye un desafío organizacional importante. Un jerarca municipal lo planteaba en los siguientes términos: *“Yo creo que ahora los desafíos pasan por el lado de mejorar la articulación, el proceso de trabajo entre el área central de la Intendencia y el área descentralizada. Es decir, agilizar las tramitaciones, los flujos de trabajo, la división del trabajo. En el fondo, yo creo que hay como un desafío de internalizar en el aparato central*

esta perspectiva (la de la descentralización), no sólo en términos de la toma de decisiones sino en términos de la ejecución cotidiana.(...) Se trata de internalizar en el aparato municipal la perspectiva de la descentralización y la participación”. Esta propuesta implica una reestructura a nivel institucional que conlleva transformaciones en los procedimientos de la toma de decisiones y en la gestión, para ello es necesario facilitar la gestión incorporando mecanismos administrativos que tengan en cuenta el trabajo horizontal inter - sectorial de las oficinas centrales y que facilite la toma de decisiones descentralizadas. La creación de canales comunicantes entre las instancias de participación ciudadana y la gestión de las políticas sería uno de los cambios a introducir. Una alternativa es otorgarle más poder a los ámbitos locales mediante la descentralización del presupuesto municipal o directamente a través de la creación de alcaldías con elecciones propias, como lo sugerían algunos entrevistados.

Si bien estas soluciones parecen atractivas, es difícil creer en su viabilidad político - institucional a mediano plazo. En el caso del presupuesto, no hay certidumbre de que la situación político institucional tanto del gobierno local como de la población esté preparada para tal responsabilidad. En el caso de las alcaldías, es necesaria una reforma electoral por lo que resulta aún más difícil de visualizar su consolidación. Buscar formas de mayor participación de las instancias locales en la definición de la asignación de recursos puede constituir un primer paso interesante y viable, así uno de los entrevistados planteaba la posibilidad de que los órganos locales pudieran definir el destino de los recursos.

En resumen, es importante que se reafirme centralmente la voluntad política de seguir consolidado el modo participativo de gestión para lo que correspondería jerarquizar lo local. La consigna de que las potestades de decisión se encuentran en los ámbitos locales, puede contribuir a compensar el peso determinante que tienen hoy las unidades centrales. Rescatar los recursos locales, las redes que ya existen, debería ser una de las líneas claves de este cambio. A continuación, quisiera señalar algunos desafíos que tendrá que enfrentar el proceso de descentralización.

Algunas reflexiones finales.

El proceso llevado a cabo en la ciudad de Montevideo brinda elementos que permiten sostener la viabilidad y la importancia de la descentralización de los gobiernos locales con participación de la ciudadanía en la gestión. Esta transformación ha implicado una reforma institucional que se ha llevado a cabo manteniendo el patrimonio de los bienes del Estado, bajo la premisa de control del gasto público y ejecutando políticas destinadas a los sectores vulnerables de la población. En este proceso de descentralización de la gestión Municipal, la transferencia de responsabilidades del Estado a la Sociedad Civil ha implicado innovaciones en la gestión en la búsqueda de contrapartes pertinentes que aseguren la viabilidad de las políticas.

Para ello fueron necesarios cambios en la estructura municipal de forma tal de hacer viable los cambios en la gestión propuestos. Se ha implantado una nueva forma de gobernar la ciudad bajo un “modo de gestión participativa” (Velázquez y Rodríguez). Bajo esta nueva modalidad mecanismos de gestión del modelo de “gestión política” han sido modificados. Esto ha implicado cambios culturales y en las prácticas de los distintos actores intervinientes y en las relaciones entre ellos. Se han conformado múltiples redes de actores que

construyen espacios decisionales formales e informales y que actúan cotidianamente. Por un lado, los actores gubernamentales han tenido que adaptarse a los ritmos y demandas que implica la participación social. Por otro, los actores sociales han cambiado sus prácticas ante las exigencias que implica un cambio en la relación de carácter clientelista o contestataria a una actitud proactiva y propositiva de su acción dado nuevo modo de gestión.

Los cambios institucionales estructurales en la Intendencia han permitido la transferencia de poder desde los ámbitos centrales a los locales y de esta forma un vínculo más estrecho con la población y sus necesidades. Este proceso ha avanzado debido al aprendizaje de los actores involucrados y requiere hoy de nuevos ajustes. Esto se evidencia en la necesidad que han tenido las experiencias exitosas relevadas de apelar a redes informales que permitan sortear las dificultades que plantean los aspectos centralistas y de rigidez administrativa que aún subsisten. Serían necesarias nuevas modificaciones en la estructura político – administrativa que refuerce la transferencia de poder hacia lo local que incluya un ajuste en los procedimientos de la gestión enfatizando las instancias de coordinación, la comunicación horizontal entre distintos organismos, el seguimiento y la evaluación de la gestión. Para ello es importante que la descentralización no sea considerada como un sector más de la política municipal, sino que sea una política transversal que esté presente en todas las distintas políticas.

El modo de gestión participativo ha permitido que la ciudadanía sea parte del gobierno de la ciudad a través de canales institucionales creados, participación esta que se desarrollado en dos vertientes; la participación política y la ejercida a través de la gestión. En el primer caso se trata de una participación de segundo orden o representativa en la que los interlocutores sociales están constituidos por los órganos de participación institucionalizados. Esto ha significado claras mejoras en la representatividad de las decisiones políticas, la universalidad de la acción, aumento de la transparencia a través del mejorar la responsabilidad de la gestión debido al control ciudadano así como el aumento de la receptividad de las demandas ciudadanas, aspectos todos que se vinculan una gestión democrática. Esto implica un cambio radical respecto a lo que tradicionalmente era el modo de control político de la gestión tras lo cual están sentadas las bases para seguir avanzando hacia nuevas formas de gestión democrática. Asimismo ha permitido que se constituya una práctica colectiva de base territorial que tiene potencialidad para convertirse en un referente propositivo local.

La participación en las políticas se ha implementado también a través de Organizaciones No Gubernamentales y de experiencias de autogestión de la sociedad. Su participación en la gestión local se ha dado a nivel de la ejecución de programas y proyectos, pero con poca intervención el diseño o la discusión de los lineamientos estratégicos de las políticas. Si bien existen experiencias exitosas de co - gestión entre la Intendencia y organizaciones sociales, estas son muy pocas y de poco peso en la totalidad de las políticas. De acuerdo a la información recabada es probable que esto se deba la debilidad de las organizaciones sociales existentes en términos de su potencialidad como co - gestoras – informalidad y poca continuidad de las Comisiones y grupos vecinales en general -. En este sentido, la Intendencia ha establecido un fuerte vínculo con las Ong en tanto organizaciones con mayor grado de institucionalización y respaldo técnico y jurídico. Este vínculo parece tener potencialidades importantes aunque debería precisarse su inserción en el marco del proceso de descentralización y las características generales del campo en el que se delimita su trabajo – en el marco de las políticas sociales, como subcontrato para la ejecución de servicios públicos, etc. -.

Debido a este proceso de descentralización se han consolidado en el ámbito de la sociedad civil experiencias que hoy constituyen una base importante en el cambio de la cultura política del ciudadano. El involucramiento en la gestión, la implicancia en los problemas de la ciudad, la responsabilidad como gobierno de la misma y la capacidad de diálogo y negociación, son algunas de las dimensiones de este aprendizaje colectivo. Sin embargo, también se desprende del análisis llevado a cabo que uno de los impactos negativos del proceso de descentralización sobre las organizaciones sociales, ha sido la absorción de sus líderes y por ende un consecuente debilitamiento. En este sentido, fortalecer estas organizaciones socio - territoriales parece ser un factor central a los efectos de que se pueda dar continuidad a la política participativa. El fortalecimiento de las organizaciones sociales existentes y el fomento a la creación de nuevas, debería ser una apuesta desde la Intendencia para profundizar la iniciativa y la gestión desde lo social.

En este proceso la gestión es vivida por su actores como una tensión entre el poder central y el local, esta es permanente y parece ser inherente al proceso tal como está concebido en la actualidad. Sin embargo, es posible delinear algunos aspectos que deben ser incorporados para evitar distorsiones de la finalidad de la descentralización que es la gestión democrática. Si bien la opinión de las instancias locales y la participación de la ciudadanía y sus organizaciones es fundamental, no puede ser este el único factor que oriente la política municipal. A los efectos de evitar la imposición de la lógica política así como la definición de políticas inviables, es clave que se tengan en cuenta también las definiciones técnicas. Asimismo, deben ser definidas por el gobierno y el partido que asume su administración, las líneas estratégicas y de conducción de la institución, esto garantiza que se asuma la responsabilidad de los actos decisionales y cierta homogeneidad que tenga en cuenta la globalidad más allá de los problemas locales concretos.

El gobierno de Montevideo parece estar enfrente al desafío de profundizar el proceso de descentralización con la meta del modo de gestión democrático, de continuarse con esta orientación se complejizará aún más el entramado de actores y redes y se multiplicarán las redes de gobierno de la ciudad y sus barrios. Deberán para ello flexibilizarse mecanismos administrativos en pro de la eficiencia del servicio así como continuar con el aumento de la autonomía de los ámbitos locales. Paralelamente será necesario aumentar los mecanismos de control y coordinación de la gestión. En definitiva, el gobierno de la ciudad deberá inventar nuevas formas técnicas y políticas para guiar la construcción participativa de la ciudad para el desarrollo de Montevideo.

BIBLIOGRAFÍA

- AECI/IMM 1999 *Descentralización y democracia. Un debate necesario*. (Montevideo: AECI/IMM)
- Alonso, Daniel; Mieres, Pablo; Zaffaroni, Cecilia 1998 *Encuentro y Desencuentros. Familias pobres y Políticas Sociales en el Uruguay*. (Montevideo: UC/Unicef/Claeh)
- Arocena, José 1995 *El desarrollo local un desafío contemporáneo*. (Caracas: Ed. Nueva Sociedad).
- 1994 "Políticas Sociales desde la sociedad civil", En: *Prisma 4*, (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay).
- Balea, Elisa; Martirena, Alicia; Midaglia, Carmen; Pérez, María Cristina; Pla, Graciela; Tellechea, Ma Elisa 1999 *Descentralización Municipal - Participación ciudadana en el espacio Montevideano*. (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - Intendencia Municipal de Montevideo)

Bodemer, Klaus; Coraggio, José Luis; Ziccardi, Alicia 2000 *Política sociales Urbanas*. (Montevideo: Documento Base para Red N°5 Programa URB-AL)

Bresser Pereira, Luiz 1998 "La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. En: *Desarrollo Económico*. N° 150 Vol. 38 Julio - Setiembre.

Bresser Pereira, Luiz; Cunill Grau, Nuria 1998 *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. (Buenos Aires: CLAD. Paidós.)

de Sierra, Gerónimo; Midaglia, Carmen; Aguirre, Rosario; lens, Ines; Bruera, Silvana 1992 *Participación Ciudadana y Relaciones de Gobierno*. (Montevideo: Ediciones Trilce).

Cunill Grau, Nuria 1995 "La rearticulación de las relaciones Estado - Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos." En *Revista CLAD* N°4.

García Delgado, Daniel 1997 *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. (Buenos Aires: Flacso)

González, Mariana 1993 *Las redes invisibles de la ciudad*. (Montevideo: Ciesu).

Intendencia Municipal de Montevideo/Junta Departamental de Montevideo 1997 *Construyendo Ciudadanías. Montevideo en Foro II*. (Montevideo: IMM)

Intendencia Municipal de Montevideo. 1993 *Plan Estratégico para el Desarrollo*. Fase 1, (Montevideo: Documento de trabajo.)

----- 1998 *Los montevideanos y las políticas de la solidaridad*. (Montevideo: IMM)

----- Decreto No. 26.019. Junta Departamental de Montevideo.

----- Resolución del Intendente Municipal No. 33657/93. 19 de julio de 1993.

----- Resolución del Intendente Municipal No. 3.656/93. 19 de julio de 1993.

----- Centro Comunal Zonal, *Manual de Procedimientos*.

-----; Red N°5 1998 *Políticas Sociales Urbanas. Convocatoria al Debate*. (Montevideo: IMM).

-----; Junta Departamental de Montevideo; Departamento de Descentralización 1996 *Construyendo ciudadanías. Montevideo en Foro II*. (Montevideo; IMM)

Perez-Piera, Adolfo 1992 "La descentralización en Montevideo: un itinerario innovador" en *Cuadernos del CLAEH* No. 62.(Montevideo: Claeh)

Rebellato, José Luis; Ubilla, Pilar 1999 *Democracia, Ciudadanía y Poder*. (Montevideo: Nordan)

Reilly, Charles 1994 "Las políticas públicas y la ciudadanía". En: *Nuevas políticas urbanas: las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. (EEUU: IAF)

Rivoir, Ana Laura 1999 "Redes Sociales: Instrumento metodológico o categoría sociológica". *Revista de Ciencias Sociales* N° 15. (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.)

----- 1997 "El debate latinoamericano sobre la Descentralización y el Desarrollo". En: *Postales Urbanas de final de milenio. Una construcción de muchos*. Comp. Hilda Herzer. (Buenos Aires: UBA).

----- 1996 "Redes sociales: ¿Sustento del proceso de descentralización en la ciudad de Montevideo?". Ponencia presentada en el Primer *Encuentro de Redes Sociales de América Latina* (Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú)

Rodríguez, Alfredo y Velázquez, Fabio et al. 1994 *Municipio y Servicios Públicos*. (Santiago de Chile: Ediciones SUR).

Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy 1997 *Ciudades y Gobernabilidad en América Latina* Ediciones SUR, Chile.

Rosselli, Alberto. et al. 1994 *Descentralización y Participación Ciudadana* (Montevideo: AECI/IMM/CAM, Ed.Trilce).

Toker, Gerry 1998 "Governance as theory: five propositions" *International Social Science Journal*.(Londres:Blackwell Publishers/UNESCO) N° 155.

Vilas, Carlos 1998 "De ambulancias, bomberos y policías. La política social del neoliberalismo." En: *Desarrollo Económico* N°144 Vol.36. Enero - Marzo.

Villasante, Tomás Rodríguez 1998 *Cuatro Redes par Mejor - Vivir. Tomo 1. Del Desarrollo Local a las Redes para mejor - vivir*. (Buenos Aires: Lumen - Humanitas).

Zaffaroni, Cecilia 1994 "La infancia en el Uruguay", En: *Prisma 4*. (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay).