

Políticas urbanas y participación ciudadana Nuevas formas de gestión descentralizada en Montevideo¹

ANA LAURA RIVOIR²

Descentralización y reforma del Estado

La reforma del Estado es un tema central de la agenda pública de los países latinoamericanos. Esta centralidad se ha consolidado debido a la crisis por la que pasa el Estado tal cual lo conocimos hasta pasada la mitad del siglo. En este 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 el fuerte déficit fiscal. Esta crisis no afectó la gobernabilidad, de hecho, en muchos países latinoamericanos coincidió con los períodos de reinstauración democrática. (L. Bresser Pereira, 1998)

Como respuesta a la crisis del «estado benefactor» se han puesto en práctica las llamadas políticas neoliberales. En estas, la reforma del Estado pasa por dejar más espacio a las fuerzas del mercado buscando reducir el Estado a la mínima expresión. Hoy estas políticas son seriamente cuestionadas debido a los factores negativos que han generado y a la falta de solución de los problemas sociales planteados. 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: pp 2-6)

A partir del fracaso de estas políticas, surgen propuestas en torno a buscar caminos de reformas que eviten el déficit fiscal, generen políticas más eficientes y demo-

craticen la gestión. Una primera sugerencia en este sentido es cambiar la relación entre el Estado y la sociedad civil. En este marco la descentralización del Estado tendría un doble objetivo; por un lado, lograr la eficiencia en la gestión pública optimizando los recursos disponibles y acercándose al usuario. Por otro lado, aumentar la democratización de las sociedades a través de la participación de la ciudadanía. De esta forma se busca disminuir la «distancia» existente entre el poder central y la ciudadanía que está limitando su capacidad de incidencia en el ámbito de las decisiones. (Arocena, 1994: pp.30-31)

El proceso de descentralización de las políticas públicas, implica pasar de una lógica sectorial impulsada desde el aparato central del Estado, a una de orden territorial de base local. En este sentido, los gobiernos locales cobran suma importancia, en tanto se constituyen en agentes de las transformaciones a implementar. Por un lado, deben asumir nuevas responsabilidades que van más allá de sus competencias tradicionales, por otro, se hace necesaria la participación de las sociedades locales y un cambio en la cultura política. (Rodríguez y Velázquez, 1994: pp. 187-200)

¹ Este artículo está basado en una investigación llevada a cabo entre setiembre de 1999 y abril de 2000 gracias a una beca de investigación de CLACSO/ASDI.

² Area Urbano regional, Depto. Sociología, Fac. Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Finalmente, cabe señalar que las políticas urbanas reúnen características específicas. En las sociedades contemporáneas, las ciudades se han convertido en verdaderas arenas políticas de las transformaciones sociales. En ellas, confluyen las dinámicas globales y se perciben los efectos locales de las mismas. Son escenario de las principales interacciones económicas, se brindan allí los principales servicios a las empresas y a la población. De las características del desarrollo urbano depende la calidad de vida del 70% de la población de América Latina y el 90% de la población del Uruguay. En este marco de transformaciones, las políticas urbanas y la gestión a nivel local cobran una transcendencia fundamental para el futuro la sociedad en su conjunto.

Gobiernos locales y modos de gestión

En una investigación comparativa de veinte municipios latinoamericanos se arriba a una tipología de los modos de gestión local: el *modo tecnocrático*, el *modo de control político* y el *modo participativo*. (Rodríguez y Velázquez, 1994)

El *modo tecnocrático* se caracteriza por el predominio de la racionalidad técnica en la gestión, que gira en torno a la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia y productividad del servicio. Los técnicos son los actores por excelencia y los estudios de diagnóstico y los planes a mediano largo plazo son los medios para lograrlo. En el *modo de control político* lo que prima es la racionalidad política por parte de las autoridades locales, los agentes decisores o los intermediarios partidarios. 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. Se caracteriza por priorizar la mejora de la calidad de vida de la población y el involucramiento de la misma en el proceso de gestión, aunque sea parcialmente. Se pone el énfasis en la participación ciudadana y la relación de ésta con el municipio.

La aspiración del *modo de gestión participativo*, a largo plazo, es la gestión democrática. Esta 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: 388-392).

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: 394).

Esta definición se aproxima mucho a la que Magda Prates y Eli Deniz llaman de "*local governance*" concebida como la

(...) forma de gestión pública que combina democracia participativa, eficiencia administrativa y capacidad del gobierno para producir políticas orientadas a la reducción de las desigualdades sociales y de la pobreza. (Rodríguez y Winchester, 1997: p.111)

El pasaje de un modo de gestión a otro requiere de transformaciones institucionales y organizativas profundas de todos los actores intervinientes.

Implica por un lado, una reforma del estado que habilite este tipo de intervención pública más compleja y que supere las trabas administrativo - burocráticas. Necesita también del fortalecimiento de la sociedad civil, particularmente de las organizaciones sociales que lo coloque a la altura de las responsabilidades de la gestión.

El proceso de descentralización de la ciudad de Montevideo surge como una propuesta de gestión democrática a nivel local. A raíz de esta iniciativa, la innovación en la gestión y la aparición de experiencias sin antecedentes en el gobierno de la ciudad han sido una constante. Estas nuevas políticas urbanas que constituyen una nueva forma de gobernar la ciudad, se han caracterizado por la apertura del diálogo con la sociedad civil. Esto ha modificado en forma sustantiva el relacionamiento entre esta y el Estado, el Municipio en este caso.

El proceso de descentralización en Montevideo, comenzó inmediatamente después de haber asumido en 1990, el gobierno de la ciudad el Frente Amplio. Luego de saldados los obstáculos iniciales³, se definió el proceso en torno a tres dimensiones; la administrativa compuesta por la desconcentración de actividades y servicios con el fin de acercarlos a la gente en su territorio. La descentralización social que implica la participación de los vecinos en la gestión municipal a través de las organizaciones sociales y la participación individual.

La misma está referida a la formulación de propuestas o iniciativas elaboradas por los propios vecinos y sus organizaciones sociales, a la cooperación y/o colaboración en la ejecución de determinados servicios, apoyando las iniciativas de auto-

gestión y cogestión y a la fiscalización y control de la gestión municipal. (Balea, y otros. 1999:p.12)

Por último, la descentralización política que se define como el traspaso de poder central a un órgano determinado. A partir del análisis de la documentación jurídica de la Intendencia de Montevideo al respecto se desprende que este proceso está constituido por distintas etapas. La de menor transferencia de potestades y mayor contralor sería la desconcentración, mientras que la etapa de descentralización propiamente dicha, estaría constituida por el traspaso de la totalidad de las potestades al órgano descentralizado. (Balea, y otros, 1999:p.12)

A tales efectos se creó una estructura municipal⁴ que 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 decisiones y en la gestión pública. (Decreto 24/6/93)

La iniciativa gubernamental de la descentralización plantea la instauración de una nueva forma de organización social, cambiando la estructura de participación que hasta ese momento priorizaba las organizaciones partidarias y fundamentalmente las de corte sectorial. (Midaglia, 1992: pp. 69-70). Las modificaciones de carácter institucional implementadas en Montevideo, evidencian 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.

No se contaba a nivel local, con una tradición de participación ciudadana en la gestión (de Sierra, 1992: p.14). Esta situación se explica por una diversidad de factores, de hecho, no existían muchas experiencias concretas de gestión desde la sociedad. El aparato del Estado no brindaba oportunidades ya que la política asistencialista que caracterizó al «estado benefactor», no incentivaba este tipo de involucramiento. Por otra parte,

³ Dificultades a partir de la co - existencia con un gobierno de signo distinto a nivel nacional —Partido Nacional— y a la oposición, también del Partido Colorado: el apresuramiento en la implementación de la descentralización (Roselli, 1994: p.33), las limitaciones constitucionales y la falta de una legislación municipal adecuada; la confusión conceptual desde el gobierno municipal mezclando dimensiones como «descentralización», «participación» y «democratización». «cogobierno con los vecinos», etc. (de Sierra, 1992:17).

⁴ 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 de representación partidaria; 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 de representación social individual o colectiva electo por los vecinos ; y un Centro Comunal Zonal que ofrece servicios municipales desconcentrados a nivel administrativo y de servicios dependiente de la estructura jerárquica central.

el *modo de gestión política* dominante hasta ese momento, estimulaba las relaciones clientelísticas con los ciudadanos, lo que impedía otro tipo de aprendizaje y acumulación colectiva.

Desde el comienzo del proceso de descentralización de la ciudad, se explicitó la importancia que se le daría a la participación ciudadana en esta nueva gestión. A tales efectos, se abrieron canales que hicieron viable la delegación de poder desde los ámbitos centrales, brindándole autonomía a los órganos locales. Este proceso implicó exponerse a conflictos nuevos y recibir toda la problemática existente en la sociedad local.

La importancia de la descentralización y la participación ciudadana fue, desde el inicio, proclamada en los documentos oficiales y en los discursos del Intendente y los jefes municipales. Estos cambios se fundamentaban en base a valores y en concepciones sobre el tipo de sociedad y ciudad deseada. Se trató de una reforma del Estado respaldada en los valores éticos y humanos de la solidaridad y mejora de la calidad de vida de los sectores más desprotegidos, conjuntamente con el componente democratizador y de ampliación de la ciudadanía.

Este nuevo modo de gestión comenzó a implementarse en una estructura municipal que contaba con una tradición organizacional caracterizada por la ejecución de políticas en forma sectorial y definidas centralmente. La descentralización introdujo la dimensión territorial a la gestión y la participación de los actores locales. Se inició entonces un proceso de aprendizaje que fue incorporando cada vez más actores y que se fue complejizando.

Los actores sociales de la descentralización.

A la variedad de los actores constitutivos de la sociedad civil se les ha denominado de diversas formas según el enfoque; tercer sector, economía solidaria, organizaciones no gubernamentales o el sector público no estatal. Actualmente, existen diversos autores que destacan la participación de este nuevo actor en la gestión del desarrollo de las sociedades contemporáneas. (Arocena, 1994: pp. 23-29; Bresser Pereira y Cunill

Grau, 1998:34-40; Rodríguez Villasante, 1998: p.54). Los términos de dicha participación están en pleno debate.

Más allá de los distintos argumentos o elementos del debate, resulta evidente la necesidad en un proceso de descentralización, de contar con un sujeto colectivo de base territorial como contraparte social. En este sentido, su acción no debe responder únicamente a la reivindicación y presión sino a una lógica proactiva o propositiva. Debe ser un actor con iniciativa y capacidad de propuesta. (Zaffaroni, 1994: pp. 55-57)

La existencia de organizaciones sociales que permitan potenciar los recursos existentes en la sociedad es un elemento fundamental a los efectos de la existencia de una contraparte para la política descentralizadora. Villasante señala algunos ejemplos de planificación estratégica y afirma que

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: p.32)

En el caso de Montevideo, el referente más concreto de existencia de organizaciones de orden territorial, son las comisiones vecinales o barriales. Estas han experimentado grandes cambios a lo largo de la historia de la ciudad, siendo muy fluctuante su permanencia y caracterizándose por una alta heterogeneidad. Por un lado, están las que emergen de la sociedad constituyendo ésta el referente de su acción y por otro, las que su referente es el sistema político. En términos de la participación en el proceso de descentralización, las primeras parecen constituirse en interlocutores ideales ya que en las segundas prima la lógica partidaria. (González, 1993: p.57)

Estudiando los procesos de cambio en las mismas se descubre que éstos han estado ligados a las distintas etapas del desarrollo urbano de Montevideo. Esto ha significado cambios en los distintos momentos históricos en términos de adecuación a las necesidades y motivaciones de los vecinos. (González, 1993: p.51)

El proceso de descentralización impactó fuertemente sobre estas organizaciones generando cambios en sus características. Crecieron en la población expectativas de participación social lo que incentivó la creación de nuevas organizaciones vecinales. Las formas organizacionales también cambiaron, iniciándose una tendencia hacia formas basistas y horizontales de organización. La movilidad al interior de las mismas se intensificó produciendo una gran inestabilidad y falta de continuidad en sus participantes. (Bruera, 1992: pp. 57-63)

A pesar de este primer impulso, al tiempo se evidenció una discordancia entre la estructura de la descentralización y las características de la participación social. La estructura de participación social de la descentralización fue pensada en plena reinstauración democrática, momento político en el cual la participación era cuantitativa y cualitativamente más intensa. Hacia 1990 ya se vivía un repliegue de estas modalidades, en particular las de referencia territorial, que habían tenido un auge importante en los últimos años de la dictadura y los primeros de la consolidación democrática. (Balea y otros, 1999: pp. 48-49)

Participación ciudadana y dos actores sociales de la descentralización: los concejos vecinales y las Ong's.

El espacio local es el espacio idóneo para el análisis de la participación en el marco de la descentralización. Actualmente, existen en Montevideo múltiples espacios para la participación de la población, sin embargo, ésta no es permanente ni masiva. Los ciudadanos que se vinculan a las instancias de participación social son aquellos más interesados en tener un rol activo en la construcción de la ciudad.

Los organismos descentralizados constituyen la esencia del proceso de la descentralización y por ende los espacios para la participación ciudadana. Estos se encuentran potenciados por la legitimación y el respaldo político que les brinda la administración del gobierno, configurando el referente social de la descentralización. Sin embargo, la capacidad de incidencia de estas instancias descentralizadas está acotada por las limitaciones existentes para el manejo de

recursos presupuestales. En este marco: ¿cuál es la participación de los espacios locales en la innovación en la gestión de las políticas?

Es importante destacar, en primer lugar, que los espacios descentralizados son los que habilitan y posibilitan la *planificación estratégica*, las consultas permanentes para el seguimiento de los planes y la presupuestación participativa. Generan un insumo de información, no sólo cuantitativa sino cualitativa, a una velocidad que sería difícil de generar si no existieran. Por otra parte, poseen un conocimiento del territorio que es fundamental al momento de la ejecución de políticas locales. Su rol por excelencia está vinculado a la dimensión política y social de la descentralización, siendo las instancias más trascendentes de participación ciudadana, la elaboración del *plan estratégico*, la elaboración del *presupuesto quinquenal* y el seguimiento de los acuerdos.

A lo largo de estas experiencias se ha logrado una acumulación de saberes y metodologías que se reflejan en el aprendizaje de los técnicos y sus procedimientos. También en la maduración de la población en el desarrollo de capacidades y habilidades necesarias para los distintos momentos y etapas de la participación.

Uno de los espacios de participación —distinto de los espacios de representación— es a través del involucramiento en las políticas a nivel local. Evidentemente hay una proporción de la población que no tiene, en primera instancia, interés en ocupar un espacio en la construcción de la ciudad o de incidir en las decisiones que se adoptan sobre su zona. No obstante ello, sí demuestran interés en aquellos proyectos que le permitan mejorar su calidad de vida. Existen múltiples experiencias en las que se involucró a la población a participar en distintos planos de la vida social y política a partir de su involucramiento inicial en un proyecto puntual.

La poca fortaleza institucional de la sociedad civil es uno de los aspectos críticos en relación a la innovación de los vínculos de ésta con el Estado. En el caso de Montevideo, una de las limitaciones detectadas es la debilidad de las organizaciones sociales, que la mayoría de las veces no son lo suficientemente fuertes como para asumir

responsabilidades a nivel de la gestión. Esto se debe a la falta de capacidad técnica, la falta de respaldos legales —como la necesidad de personería jurídica—, la inexistencia de una contabilidad propia, etc.

También están afectadas por la alta movilidad de sus integrantes y el carácter honorario de su integración que disminuye su capacidad organizativa.

Otra dificultad presente en este modo de gestión participativa, es la puja entre el predominio de la racionalidad técnica por un lado y la lógica social por el otro. El diálogo entre lo técnico y la voluntad ciudadana es fundamental a efectos de evitar el riesgo de que las soluciones se transformen en tecnocráticas. Vale decir, que la lógica técnica predomine en las decisiones en torno a las políticas, dejando de lado las necesidades planteadas por los vecinos. Si bien esto es contrario a los lineamientos estratégicos del gobierno municipal de Montevideo también es necesario, por otro lado, homogeneizar los criterios para la toma de decisiones a los efectos de evitar la demagogia y las concesiones ilimitadas. De lo contrario, los vecinos deciden independientemente de la viabilidad técnica lo que conlleva a la consolidación de decisiones inviables con los consiguientes frustración y conflicto.

Otro eje constituyente de la buena articulación de actores a nivel local, es la construcción de un diálogo entre el actor técnico—con una visión de lo viable y técnicamente conveniente— y el actor político —en tanto representa lo que es prioritario desde el punto de vista de las líneas estratégicas marcadas por el gobierno municipal. En el caso de la descentralización de Montevideo, algunas experiencias de equipos que se lograron construir en esta línea de trabajo, aparecen como alentadoras en tanto contribuyeron a la eficiencia de la gestión.

Finalmente, es pertinente señalar las limitaciones vinculadas a los dilemas que la participación ciudadana presenta a la gestión en relación a las diferencias en los tiempos y ritmos de trabajo. Por un lado, están las urgencias de la gestión, la necesidad del decisor de la política pública de resolver los problemas que se presentan en forma expedita y en forma óptima e inmediata. Por

otro lado, están los ritmos de “lo social”. Los procesos de información, involucramiento y participación en las decisiones de las organizaciones sociales y de la población requieren de otro tiempo y disposición que los hace más lentos. Esta mayor lentitud habla, por otra parte, 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.

Dos de los actores que han tenido gran peso en la descentralización son el *concejo vecinal* y las *Ong's*. En el caso de los concejos vecinales, cabe recordar que se trata de los organismos de la descentralización especialmente diseñados para la participación social. En este sentido cabe interrogarnos acerca de que rol cumplen en la elaboración y la gestión de la política local. De acuerdo a la información recabada, todo indica que estos organismos están atravesando problemas en su funcionamiento. Su rol se ha limitado a vetar y rechazar iniciativas provenientes de otros ámbitos. Sin cuestionar la pertinencia de estas actitudes, lo problemático aparece en la falta de acción proactiva que dé sustento al proceso de descentralización.

Al respecto, cabe señalar, que los concejos se ven afectados por el repliegue en participación social que afecta a la totalidad de la sociedad uruguaya desde la reinstauración democrática a la fecha. Han sufrido un doble proceso de aislamiento y partidización. Este factor le es adjudicado a la dedicación de sus integrantes a la actividades propias del concejo. Estas responsabilidades inherentes a su función hacen que dejen de lado las instancias de contacto 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. Este proceso perverso incide, no sólo la legitimidad del concejo, sino en su cometido principal que tienen como canal de transmisión de información y consulta.

Por otra parte, la partidización que experimentan genera una superposición de representatividad ya que la Junta Local constituye el ámbito de representación

partidaria. Esta se transforma en un elemento generador de conflictos y traba, en muchos casos la gestión, por motivos ajenos a los temas sustantivos. Por los aspectos señalados la partidización termina configurando un elemento más que contribuye al distanciamiento con la población.

La construcción de lazos más estrechos con los vecinos parece una salida a esta situación según algunos de los actores. Afirman que el concejo debe reunirse con los vecinos, que se debe producir un acercamiento a los ritmos y los espacios de la vida cotidiana, estrechando los vínculos con las redes sociales existentes. Las características de la vida urbana contemporánea —largas jornadas laborales, cuidado de niños, costos del desplazamiento, inseguridad ciudadana— son señaladas como impedimento para que sea la ciudadanía la que se acerque al concejo.

El otro actor social que tiene un importante protagonismo en el marco de la descentralización son las Ong's. La relación de la Intendencia con éstas, se ha intensificado desde los inicios del proceso a nuestros días. Actualmente, de acuerdo a la información recabada, existen decenas de convenios en ejecución. Estos no siguen directivas específicas del ejecutivo municipal, por lo que conviven una diversidad de modalidades y enfoques en cuanto a su rol, metodología de trabajo, criterios y características de los contratos.

La mayoría de las intervenciones que tienen las Ong en las políticas municipales serían igualmente posibles sin que existiera el proceso de descentralización. Esto se explica por el hecho de que las contrataciones y convenios se realizan centralmente y las iniciativas que surgen desde la estructura descentralizada tienen poco espacio. Si bien las Ong actúan localmente, en general y salvo excepciones, no tienen pertenencia territorial. Un déficit que acompaña esta peculiaridad es que no existe un lugar idóneo para la participación de las Ong en la estructura municipal. Por un lado, los espacios de la descentralización prevén la participación de actores socio - territoriales, dentro de los cuales no se encuentran en la mayoría de los casos las Ong's. Por otro lado, centralmente tampoco está previsto un espacio para el diálogo permanente.

Actualmente, se están explorando posibilidades tendientes a territorializar el trabajo de las ONG's. Esto se realizaría exigiéndoles una inserción en la zona en el momento de consolidar el convenio. Otro mecanismo sería, agilizar las posibilidades de su contratación a partir de demandas o iniciativas que surjan desde las instancias locales. Asimismo, es importante destacar que también existen demandas por parte de las Ong en torno a profundizar su participación. No quieren verse limitadas a la etapa de ejecución de políticas a paquete cerrado, sino interviniendo desde el diseño de las mismas. Ya existen interesantes experiencias de este tipo y han resultado enriquecedoras para las partes. En éstas se ha logrado una mayor flexibilidad del proyecto (revisión, marcha atrás, modificaciones) y también han permitido potenciar la experiencia más allá de los objetivos inmediatos del convenio.

Se puede señalar que la relación con las Ong's se encuentra más vinculada a la política de desconcentración de servicios que a la de descentralización. Sin embargo, cabe destacar que esta ha implicado una apertura hacia la sociedad civil para participar en la gestión de la política local lo que configura un cambio importante en los términos del relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil.

Conclusiones

El proceso llevado a cabo en la ciudad de Montevideo brinda elementos que permiten sostener la viabilidad de una reforma del Estado con participación de la ciudadanía en la gestión. En este caso la reforma se ha llevado a cabo bajo un control del gasto público y ejecutando políticas destinadas a los sectores vulnerables de la población.

El proceso de descentralización que ha cumplido diez años, ha modificado los términos de relacionamiento entre el Municipio y una parte de la Sociedad Civil⁵. Por un lado, esto ha implicado transformaciones

⁵ Surgen de la investigación realizada experiencias con otros actores como el empresariado u otras instituciones públicas y sociales. No obstante, se trata de experiencias puntuales y la información que se generó no fue suficiente para elaborar conclusiones al respecto.

institucionales que permiten un nuevo tipo de relación y por otro, ha generado nuevas formas de organización y participación de la población. A su vez, la transferencia de responsabilidades del Estado a la Sociedad Civil, se ha realizado en forma responsable buscando las contrapartes soluciones pertinentes que aseguren la viabilidad de las políticas.

En este marco los cambios en las estructuras formales fueron necesarios y continúan siendo un desafío para profundizar el proceso. Sin embargo, reducir todas las transformaciones a éstas, no se corresponde a un análisis complejo de la realidad. El análisis del proceso vivido en Montevideo nos reafirma el concepto teórico de gobernanza, según el cual los procesos de gobernar no pueden ser analizados únicamente a partir de las acciones de los gobiernos.

Se trata de un enfoque para analizar los procesos de "gobernar" de una forma integral, enfatizando el análisis más allá del Estado o gobierno, incorporando la complejidad de los actores involucrados en los procesos de decisión. Este, es pertinente en el marco del los cambios contemporáneos en los estilos de gobernar, donde se desdibujan los límites entre el sector público y el privado. Esta perspectiva permite entender "el gobernar" como algo dinámico constituido por redes de actores que conforman los espacios de decisión. (Toker, 1998: pp. 17-19)

Los distintos actores intervinientes en la nueva forma de gobernar la ciudad de Montevideo han experimentado modificaciones al mismo tiempo que se observan cambios en las relaciones establecidas entre ellos. Se han conformado múltiples redes de actores que construyen espacios decisionales informales y que actúan cotidianamente.

A partir de los elementos analizados, se constata la reforma organizacional sufrida en la estructura de la Intendencia de Montevideo que permitió la transferencia de poder desde los ámbitos centrales a los locales. Actúan también en ella, redes informales que han permitido sortear las dificultades que plantean los aspectos centralistas y de rigidez administrativa que subsisten en esta estructura. A lo largo del proceso de descentralización, todas las experiencias tuvieron que ir enfrentando y resolviendo 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 distintas dimensiones -organizacional, decisional, política, etc.

En este marco, la desmistificación de la descentralización parece ser un argumento que contribuye a un redimensionamiento del concepto. La experiencia analizada, da cuenta de que ninguna política por el sólo hecho de ser descentralizada es mejor, más eficiente o más democrática. La descentralización, es un proceso complejo tanto por la multiplicidad de actores involucrados como por la dispersión de los centros de decisión. En la medida que aumenta la transferencia de competencias, aumenta la autonomía de los componentes descentralizados y la articulación se hace más difícil.

Esta tensión entre lo local y lo central parece ser inherente a procesos de estas características. Para poder convivir con la misma, algunos actores involucrados en esta experiencia señalaban algunas pistas. Estas se podrían sintetizar en torno a tres dimensiones que le son comunes a todas. Por un lado, la existencia de líneas estratégicas o prioridades programáticas centrales de la administración de gobierno. Por otro lado, la compatibilización de la opinión de las instancias sociales y las definiciones técnicas. Finalmente, se señala como fundamental, considerar la especificidad de la problemática en cuestión y la complejidad de los actores involucrados en el momento de la toma de decisiones.

De una lectura de las visiones de los distintos actores, se deduce que el proceso analizado, parece estar pronto para dar un salto cualitativo que permita reforzar la descentralización fomentando y facilitando más la participación ciudadana. Esto se podría desarrollar a través de 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.

En segundo lugar, cabe señalar que a través del modo de gestión participativo que se ha consolidado, la ciudadanía es parte del gobierno de la ciudad y lo ejerce a través de los canales institucionales creados. Esta participación ciudadana se ha desarrollado en

dos vertientes; por un lado, la participación política y por otro, la ejercida a través de la gestión.

En el primer caso, se trata de una participación de segundo orden o representativa. Los interlocutores sociales son en la mayoría de los casos, los órganos de participación institucionalizados durante el proceso de descentralización. Si bien esto ha significado un logro importante y un cambio radical respecto a lo que tradicionalmente era el modo de control político de la gestión, se podría seguir avanzando hacia nuevas formas de gestión democrática, definiendo estrategias de aproximación sucesiva a la población.

La participación en las políticas, por su parte, se ha realizado a través de Organizaciones no gubernamentales y a través de experiencias de autogestión de la sociedad con participación parcial de la Intendencia. Si bien ha habido una aproximación importante a la población, es posible potenciar esta relación construyendo nuevos mecanismos institucionales para ampliar los ámbitos decisionales con participación de la ciudadanía.

Si se tratara de despejar los distintos roles asignados a los ámbitos locales y centrales, diríamos que; los primeros cumplen un importante rol político en cuanto al vínculo que mantienen con la población y que los segundos, mantienen las potestades para la definición y ejecución de las políticas. Esto se evidencia, por un lado, en la elaboración del «Plan estratégico» y el «Presupuesto participativo» como instancias de participación ciudadana y por otro, en la ejecución de las políticas definidas predominantemente por los servicios centrales.

Las instancias generadas en el primer momento constituyen la esencia del proceso de descentralización predominando la lógica territorial. En cambio, en la toma de decisiones sobre la ejecución de los distintos programas y políticas la lógica predominante es la vertical. Este es un elemento que genera conflictos y que frena los impulsos hacia la profundización del proceso descentralizador.

Dada esta coyuntura, 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. La definición por parte de los

órganos locales del destino de los recursos, podría ser un avance en este sentido, logrando así que la lógica territorial tenga más peso en las definiciones presupuestales.

Superar esta contradicción, del predominio de la lógica central - vertical en la definición del presupuesto y la lógica territorial - horizontal en las instancias de participación ciudadana de la descentralización, constituye un desafío de primer orden. Esto permitiría unir el elemento de participación política de la descentralización y profundizar en la democratización del gobierno de la ciudad. Constituiría un paso más en la extensión de la ciudadanía a través del aumento de las potestades de la misma en la definición y gestión de las políticas.

Evidentemente, este proceso de profundización de la descentralización exige una coordinación central importante para que se sigan las líneas estratégicas definidas, de lo contrario se corre el riesgo de la dispersión de los recursos, la atomización de los programas así como la partidización y el personalismo en los ámbitos de participación.

En general, 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. A partir de esto, el fortalecimiento de las organizaciones sociales existentes y el fomento a la creación de nuevas, debería ser una apuesta desde la Intendencia para la generación de iniciativa y gestión desde lo social.

Finalmente, cabe señalar que de asumirse el desafío de profundizar este proceso de descentralización con la meta del modo de gestión democrático, necesariamente se complejizará aún más el entramado de actores y redes. Se continuarán, por otro lado, desdibujando los límites entre lo público y lo privado, se multiplicarán las redes de gobierno de la ciudad y sus barrios, se tenderá a ser más flexible en los mecanismos administrativos en pro de la eficiencia del servicio, y continuará el aumento de la autonomía de los ámbitos locales.

En sentido opuesto, y garantizando la sustentabilidad y legitimidad del proceso, se revisarán los mecanismos de control y supervisión.

El establecer responsabilidades claras y la transparencia en la toma de decisiones son elementos que contribuyen en esta tarea.

En definitiva, el gobierno de la ciudad deberá inventar nuevas formas técnicas y políticas para comandar y guiar la construcción de la ciudad, el desarrollo de Montevideo. *

Bibliografía

AECI/IMM 1999. *Descentralización y democracia. Un debate necesario.* (Montevideo: AECI/IMM)

AROCENA, José. 1995. *El desarrollo local un desafío contemporáneo.* (Caracas: Ed. Nueva Sociedad).

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. de SIERRA, Gerónimo; MIDAGLIA, Carmen; AGUIRRE, Rosario; IENS, 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.

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)

PÉREZ-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 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 RODRÍGUEZ, Tomás 1998 *Cuatro redes para 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).*

Resumen

En el presente artículo se discuten las transformaciones en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil a nivel local. Para ello, se desarrollan algunos aspectos de la experiencia de descentralización en el departamento de Montevideo que dan cuenta de un nuevo tipo de relación entre el gobierno local y la sociedad local. Se sostiene que esta modificación de las relaciones, fue posible porque existió voluntad política del actor municipal para abrir un espacio a la participación de la sociedad civil. Esto a su vez, demandó una sociedad local con capacidad de iniciativa y organizada de forma tal de poder asumir el rol de gestión de su territorio.

Los cambios institucionales que ha introducido el proceso de descentralización de la ciudad de Montevideo, han generado nuevas formas de gestión de la ciudad. Se analizan, algunas de las modalidades que ha asumido la gestión urbana participativa y descentralizada, así como los obstáculos que debe vencer y los desafíos que le esperan.*