

**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**  
**Facultad de Ciencias Sociales**  
**Universidad de la República**

Nuevas formas de gestión local: redes y  
governancia.  
Participación ciudadana y descentralización en la  
ciudad de Montevideo

**Ana Laura Rivoir**

Documento de Trabajo N°62  
2001



## *"Nuevas formas de gestión local: redes y gobernancia.*

### *Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo"*<sup>1</sup>

**Lic. Ana Laura Rivoir.**

En el presente trabajo se analiza la experiencia de descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo. La misma se analiza en términos del nuevo tipo de relación que esta ha establecido con la sociedad civil. En los últimos diez años se ha implementado un proceso de descentralización que 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.

El análisis centra su atención en las modalidades que asumió la gestión urbana participativa y descentralizada, así como los obstáculos que debió vencer y los desafíos que le esperan.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo, se presentan los conceptos teóricos de referencia para el análisis de la problemática de estudio. En el segundo capítulo, se describe la historia del proceso de descentralización, basándose en los antecedentes de investigaciones y estudios sobre el tema. En el tercer capítulo, se comienza a analizar la gestión participativa, sobre la base de la información recabada a partir del trabajo de campo de la investigación. En el cuarto capítulo, el análisis se centra en los Concejos Vecinales en tanto organismos especialmente destinados a la participación social. El quinto capítulo, trata sobre las innovaciones realizadas en las políticas sociales participativas. En el sexto capítulo, se analiza el rol cumplido por las Organizaciones No gubernamentales en el marco de las transformaciones de la relación Municipio - Sociedad Civil. En el último capítulo, se analiza el problema que genera la tensión centralización - descentralización para finalmente plantear algunas conclusiones y desafíos actuales del proceso.

#### **Descentralización y Reforma del Estado.**

La postulación de la descentralización como factor clave para favorecer los procesos de desarrollo se ha transformado en un lugar común tanto en los discursos políticos, en las Reformas

---

<sup>1</sup> Investigación realizada en el marco de un Beca de Investigación otorgada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y la Agencia Sueca ASDI / 1999-2000.

Constitucionales y en la reflexión académica. La necesidad de descentralizar el Estado es planteada también por los gobiernos latinoamericanos de partidos políticos de tradición distinta y los organismos internacionales de diversa índole. Se presenta, por un lado, el debate sobre el "Estado que se necesita" y las reformas que ello implica y en paralelo el debate sobre el rol que debe asumir la sociedad civil en las políticas públicas. A continuación, se presentarán algunas reflexiones en torno a las reformas en América Latina, el rol que se le asigna a la Sociedad Civil en las mismas y las nuevas formas de gestión a nivel local que estos cambios implican.

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 pasado la mitad del siglo, momento en el cual comienza a mostrar sus grietas el Estado Benefactor y el Estado Desarrollista en América Latina. Así se llega a los años 80 con una crisis basada en un fuerte déficit fiscal. Sin embargo, esta no afectó la gobernabilidad ya que de hecho, en muchos países latinoamericanos coincidió con periodos 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 ellas, la Reforma pasa por dejar más espacio a las fuerzas del mercado buscando la reducción del 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 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)

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 democratizen la gestión. Una primera sugerencia en este sentido es cambiar la relación entre el Estado y la Sociedad Civil.

Aparece la propuesta de 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 lado, aumentando 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 limita su capacidad de incidencia en el ámbito de las decisiones. (Arocena, 1994)

Este 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. 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, es necesaria la participación de las sociedades locales y un cambio en la cultura política. (Rodríguez y Velázquez, 1994)

Un debate muy interesante se ha desarrollado en América Latina en torno a las ventajas y desventajas de la descentralización. Al respecto, cabe señalar, 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)

Las transformaciones que planteadas en los procesos de descentralización implican fuertes cambios en la gestión, interpelando al municipio en tanto la instancia Estatal de mayor grado de descentralización. En una investigación comparativa de veinte municipios latinoamericanos se construye una tipología sobre la base de los modos de gestión local encontrados: 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 esta 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 esta 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)

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 precisu 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).

Los cambios planteados 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.

Requieren también de un fortalecimiento de la sociedad civil, particularmente de las organizaciones sociales que las coloque a la altura de la gestión. Diversos autores destacan la participación de este nuevo actor en la gestión del desarrollo de las sociedades contemporáneas, los terminos de la misma están en pleno debate. (Arocena, 1994; Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998; Rodríguez Villasante, 1998). A este sector de la sociedad, los distintos autores lo han denominado de diversas formas según el enfoque utilizado; tercer sector, organizaciones de la **economía** solidaria, organizaciones no gubernamentales o sector público no estatal.

Lo central es que, contar con un sujeto colectivo de base territorial como contraparte social, cuya lógica de acción no responda únicamente a la reivindicación y presión sino a una lógica proactiva o propositiva, que tenga iniciativa y capacidad de propuesta, parece ser una de las principales necesidades de esta forma de gobernar. (Zaffaroni, 1994)

A partir de ejemplos de gestión participativa a nivel local, 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)

La complejidad de actores que esta forma de gobierno implica nos hace apelar al concepto de gobernancia. Este enfoque remite a analizar los procesos de "gobernar" en forma integral, enfatizando el análisis mas allá del Estado o gobierno, incorporando la multiplicidad de actores

involucrados en los procesos decisionales. Parece pertinente su aplicación en el marco de los cambios actuales en los estilos de gobernar, en los que se están desdibujando 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)

### **El proceso de descentralización en la ciudad de Montevideo.<sup>2</sup>**

La descentralización de la ciudad de Montevideo comenzó inmediatamente después de haber asumido el gobierno de la ciudad el Frente Amplio<sup>3</sup> en el mandato iniciado en 1990. Con la conducción de la Intendencia a cargo del Intendente Dr. Tabaré Vázquez, comienza la transición del modo de gestión político al modo participativo, a través del proceso de descentralización. A continuación reconstruiremos este proceso a partir del análisis de la información secundaria disponible.

Se inició en ese momento, un proceso dificultoso de implementación de esta política. Las dificultades residieron en primer lugar, en el obstáculo que significó la coexistencia con un gobierno nacional de otro partido - Partido Nacional- y también a la oposición que planteó el Partido Colorado.

Según lo manifiestan algunos de los principales actores del momento, la descentralización se comenzó a implementar demasiado apresuradamente debido a que constituía un mandato programático del Encuentro Progresista. Esto llevó a que se provocaran errores prácticos que determinaron la marcha atrás del proceso en ciertos momentos. (Roselli, 1994) Otra dificultad inicial, estuvo dada por las limitaciones constitucionales y la falta de una legislación municipal adecuada. Esto impidió durante un largo tiempo, tener una normativa acorde a los cambios que se querían implantar en la gestión local.

También se evidenciaron dificultades conceptuales y de definición teórica desde el 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, y generó expectativas por parte de la sociedad que más adelante se vieron frustradas.

---

<sup>2</sup> Este capítulo se elaboró en base a los antecedentes encontrados en el relevamiento inicial de documentación, así como la información y documentos que fueron surgiendo a lo largo de las entrevistas.

A pesar de estos obstáculos iniciales, el proceso de descentralización político, administrativo y social del municipio siguió su curso. Se creó una estructura jurídicamente compatible con la Constitución de la República.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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 decisiones y en la gestión pública"*<sup>3</sup>

Esta iniciativa gubernamental, plantea 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). Estas modificaciones de carácter institucional, 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.

---

<sup>1</sup> Coalición de izquierda fundada en 1971, integrada por más 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.

<sup>2</sup> Decreto de División Territorial del 17/6/93.

<sup>3</sup> 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 par dichas tareas. En los CCZ también trabajan equipos técnicos que tiene 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)

<sup>4</sup> Decreto 24/6/93

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 que no existían muchas 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. Finalmente, el Modo de Gestión Política dominante en el estilo de conducción hasta ese momento, estimulaba las relaciones clientelísticas con los ciudadanos.

En este sentido, se debió apelar al referente más concreto de organizaciones socio-territoriales: comisiones vecinales o barriales. Se trata de organizaciones que además de ser muy fluctuante su permanencia existe una alta heterogeneidad en cuanto a sus características. A grandes rasgos se podría señalar que por un lado, están las que emergen de la sociedad constituyendo esta el referente de su acción y por otro, aquellas cuyo referente es el sistema político. En términos de la participación en el proceso de descentralización las primeras parecían constituirse en interlocutores ideales ya que en las segundas primaba una lógica partidaria.

Estudiando los procesos de cambio en estas organizaciones sociales, se descubre que están 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) La política de descentralización impactó sobre ellas, generando cambios de sus características. Al crecer en la población las expectativas de participación social se acrecentó 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)

A pesar de este primer impulso, al tiempo de iniciado el proceso, se evidenció una discordancia entre la estructura de la descentralización y las características de la participación social. La estructura de participación social había sido pensada en plena reinstauración democrática, momento político en el cual la participación era cuantitativa y cualitativamente más intensa. En el momento que asume por primera vez el gobierno departamental el Encuentro Progresista, se vivía un repliegue de estas modalidades, en particular las de participación de referencia territorial que había tenido un auge importante en los últimos años de la dictadura y los primeros de la consolidación democrática. (Balea y Otros, 1999)

A pesar de ello, desde el gobierno local se realizó una apuesta a la territorialización como mecanismo facilitador de la participación:

*“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)

Actualmente, se discriminan tres dimensiones de la descentralización. La administrativa compuesta por la desconcentración de actividades y servicios con el fin de acercarlos a la gente en su territorio. Con tal fin, la autoridad administrativa crea el marco jurídico adecuado con normas que permitan su aplicación. La descentralización social que implica la participación de los vecinos en la gestión municipal a través de las organizaciones sociales y la participación individual. En relación a esta dimensión de la descentralización una investigación realizada por técnicos de la Intendencia y de la Facultad de Ciencias Sociales señala que:

*“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 autogestión y cogestión y a la fiscalización y control de la gestión municipal”* (Balea, y otros, 1999)

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. La etapa de descentralización propiamente dicha, estaría constituida por el traspaso de la totalidad de las potestades al órgano descentralizado. (Balea, y otros, 1999). En base a una lectura de los documentos de gobierno se sostiene que:

*“Estas tres dimensiones de la descentralización implican un proceso de cambios tanto a nivel institucional como administrativo, tendiendo a lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios, siendo uno de los objetivos primarios de la Intendencia Municipal de Montevideo, así como lograr ensanchar los niveles de participación de los montevideanos en la gestión comunal.”* (Balea, y otros, 1999)

En síntesis, este proceso de descentralización implementado en la ciudad de Montevideo surge como una propuesta de gestión democrática a nivel local. A pesar de los obstáculos existentes, el proceso introdujo cambios tendientes a modificar la relación entre el Municipio y la Sociedad Civil. Se llevó a cabo una reestructuración del Municipio y se comenzó a innovar en términos de políticas urbanas de carácter participativo.

### **La participación ciudadana y la descentralización. El modo de Gestión Participativa en Montevideo.<sup>7</sup>**

En este capítulo, analizaré algunos de los principales elementos en torno a la participación ciudadana en las políticas locales según la visión de los actores involucrados. En particular, interesa su vínculo con la gestión de las políticas municipales, cualquiera sea el momento: en la implementación, la definición o el diseño.<sup>8</sup>

La importancia de la descentralización y la participación ciudadana fue desde el inicio impulsada desde los documentos oficiales y los discursos del Intendente y los jefes municipales<sup>9</sup>. Estos cambios se sostenían en valores y en concepciones sobre el tipo de sociedad y ciudad deseada. Esto se ha mantenido como línea estratégica desde 1990 y fue la principal consigna en la campaña electoral de las elecciones de mayo de 2000. Lo describía de esta manera en la entrevista 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*

---

<sup>7</sup> En el marco de la investigación se realizaron 13 entrevistas en profundidad a informantes calificados realizadas entre diciembre de 1999 y marzo de 2000. Se distribuyen de la siguiente manera: cinco a nivel central del Municipio – tres técnicos y un director y un asesor -, tres técnicos a nivel descentralizado – cinco de la sociedad civil –dos técnicos de Ongs, 3 militantes barriales (concejal, integrante de experiencia de cogestión, militante barrial ex concejal). Los capítulos que siguen se basan en la información cualitativa recabada en dicha oportunidad. De ellos ocho son mujeres y cinco varones, sus edades van de 30 a 62 años, siendo la media 47 años. A solicitud de varios de los entrevistados sus nombres serán mantenidos en reserva y se indicará solamente su inserción institucional.

<sup>8</sup> Existen otras posibles e interesantes dimensiones para el análisis de este tema como las lógicas de participación en los distintos organismos, su vínculo con otros actores y con la población, la modalidad de la toma de decisiones, las lealtades partidarias, etc.- lo que ameritaría un análisis que excede los límites del presente estudio.

<sup>9</sup> 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.

*de transferencia de poder a la ciudadanía y, por lo tanto, de profundización de la democracia. Una democracia que se expresa en el proceso decisonal 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.” (Jerarca Municipal)*

Como señala este funcionario, se trata de una Reforma del Estado con base en valores éticos y humanos y con un componente democratizador y de ampliación de la ciudadanía. Este nuevo modo de gestión comenzó a implementarse en una estructura que contaba con una tradición organizacional del Municipio 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.

La apertura de canales que la hicieran viable significó delegar poder desde los ámbitos centrales, brindándole autonomía a los órganos locales. Por primera vez, la población contó con un lugar cercano al cual dirigirse para presentar los problemas que le aquejaban: los Centros Comunales Zonales (CCZ). 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 dificultoso que fue el inicio del proceso para los actores involucrados desde el Estado. Abrir canales de participación implicó exponerse a conflictos nuevos y recibir toda la problemática existente en la sociedad. En los inicios, los CCZ contaban con recursos muy limitados, por lo que su rol se reducía a trasladar la problemática al nivel central y a articular los recursos disponibles para que estos se transformaran en la solución a los problemas de los vecinos.

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 se pone de manifiesto. 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, en 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.”* (Asesor del Municipio).

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. La adaptación al nuevo estilo de gobierno generó conflictos e implicó enfrentar nuevas dificultades.

A pesar de los distintos obstáculos, confluyeron un sinnúmero de factores que viabilizaron en su momento y mantienen aún hoy vigente la propuesta de la descentralización. 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 cuyos componentes estaban dados entre otras cosas por; el compromiso con el proyecto, la buena disposición, la fuerza de voluntad, el bagaje de conocimiento y capacidad profesional, la experiencia en militancia social y política, la constitución de equipos de trabajo y el entusiasmo inicial. Estos y otros factores tan aleatorios como estos, parecen haber sido determinantes en el éxito de esta “nueva manera de gobernar”.

Actualmente, existen múltiples espacios y se generan permanentemente nuevas instancias de participación de la población.<sup>10</sup> La participación que existe en forma permanente, no es masiva. Se trata por lo general, 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”*.

Una dimensión de la participación que en general no es considerada como tal, son aquellos casos en que la misma está directamente vinculada al diseño y ejecución de las políticas a nivel local. Evidentemente, hay una proporción de la población que no tiene, en primera instancia, interés

---

<sup>10</sup> 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.

en ocupar un espacio en la construcción de la ciudad o de incidir en las decisiones que se adoptan sobre su zona. No obstante lo cual, es posible que si demuestran interés en aquellos proyectos que le permitan mejorar su calidad de vida.

En esta línea, existen múltiples experiencias en el proceso analizado, en las que se involucro a la población en distintos planos de la vida social y política a partir de su compromiso inicial en un proyecto puntual. Uno de los entrevistados presentaba una de estas experiencias de la siguiente manera:

*“Estas mujeres que participaban en la instancia de capacitación, que no faltaban luego al trabajo, que despues trabajaban horas para su cooperativa de vivienda para mí son actoras sociales activas en la misma calidad que un concejal o u edil en cuanto a participación social y crecimiento personal.”*

El relato se refiere a una experiencia de un curso de capacitación laboral realizado en una de las zonas. El proyecto se formulo con un criterio integral y esto redundó en un efecto expansivo o reproductivo del mismo sobre la vida personal y la acción hacia la comunidad de los participantes. Esto se reflejó en el cambio cultural que tuvieron, en cuanto a interés por otros aspectos de la ciudadanía como información general, derechos sociales, interés por los problemas de la comunidad, etc. En el comentario del entrevistado, hay un reconocimiento a la participación en este ámbito como otra forma de participación social, distinta a la participación política institucionalizada, pero colocándola en un mismo plano en cuanto a su importancia en términos del proceso democratizador.

Más allá del involucramiento no de la población en estas instancias de participación cotidiana, los canales de participación fijados expresamente por la Intendencia son la elaboración del Plan Estratégico y el Presupuesto Quinquenal. Se trata de las instancias en que esta participación es especialmente considerada y estimulada y cuando incide más directamente sobre las políticas a implementar. En este sentido, se han ido experimentando, desde la Intendencia, distintas metodologías a los efectos de alcanzar la mayor participación posible.

Las experiencias vinculadas a las distintas etapas han constituido grandes hitos de participación y de movilización de recursos humanos a nivel local y central. Uno de los entrevistados describe la experiencia en estos términos:

*“Se convoco 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)

Esta fue la experiencia en la elaboración del primer Presupuesto Quinquenal, cuando 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.

En oportunidad de la elaboración del segundo Presupuesto Quinquenal, se dio un paso previo con el Plan Estratégico de Desarrollo de Montevideo. Este estuvo a cargo de la Unidad Central de Planificación, que capacitó previamente a todos los Equipos Locales de trabajo. A tales efectos, 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. mupearon 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. Y lo mismo se hizo con las políticas sociales: cuántos asentamientos hay, cómo está la enseñanza, qué pasa con el trabajo. Todo ese diagnóstico de la zona nos permitió trabajar de una forma más ordenada el Quinquenal porque ya lo trabajamos con una planilla, dividimos por áreas, hicimos miles de reuniones con los vecinos, juntábamos la opinión por subzona. Hicimos tanto reuniones, vecinales como talleres donde lo que exponían eran los propios actores de las políticas sociales.(...) Dábamos repartidos sobre lo que estaba haciendo cada comisión. 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)

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. Prioricemos. ¡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, como el éxito de estas experiencias permite potenciar el trabajo con la población y aprovechar el aprendizaje acumulado. Estos elementos dan la pauta de que, tanto las dificultades, como los desafíos actuales, están centrados en la construcción de nuevos canales que permitan aprovechar este recurso humano y social existente. En el marco de una política participativa, esto constituye un insumo fundamental a considerar en la elaboración y la gestión de las políticas públicas.

Es interesante como también surge de las entrevistas, la profundidad que ha alcanzado el aprendizaje colectivo. Un entrevistado señalaba como ejemplo, que 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). Por otra parte, un entrevistado de una organización social, destacaba que este aprendizaje se ha dado a todo nivel y ponía el ejemplo de como las organizaciones sociales aprendieron a vincularse con el Estado aceptando sus ritmos y sus códigos.

De estas reflexiones se derivan las sugerencias de los entrevistados en relación a la necesidad de capacitar a los vecinos. Afirman que en tanto la profundización de la participación es, según el gobierno local una de las claves del proceso de descentralización, preparar a la población en esos términos sería mantener la coherencia. Esto habilitaría una participación más activa y mejoraría la calidad de la misma. Un entrevistado 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"*

Esta capacitación, tendiente a fortalecer estas organizaciones que son la contraparte de la descentralización, podría abarcar distintos aspectos. La dimensión técnica, aspectos de gestión,

dinámica de grupos, profundización en temas centrales para la Intendencia como género o juventud, formulación de proyectos, elementos jurídicos, son algunos de los ejemplos señalados por los entrevistados. Uno de los entrevistados enfatiza que ya existen experiencias exitosas que demuestran que esto es posible, lo que a su entender justificaría la potenciación de esta línea

El tema de las necesidades de capacitación, aparece 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 que son 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

Otro aspecto importante, es lograr que la participación social sea complementaria y no competitiva con el análisis técnico. Esto es señalado por uno de los jefes municipales entrevistados. Plantea que es necesario profundizar el diálogo entre lo técnico y la voluntad ciudadana, de lo contrario se corre el riesgo que las soluciones se transformen en tecnocráticas. Se entiende que en estas, prima la visión del técnico independientemente de las necesidades planteadas por los vecinos y esto va contra los lineamientos estratégicos del gobierno municipal.

Por otro lado, plantea también se deben 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 consolida decisiones inviables con la consiguiente frustración y conflicto. El entrevistado lo expresaba de la siguiente manera:

*"Y 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, trazar una calle de determinada manera y no se tuvieron en cuenta las curvas de nivel."*

En resumen, el proceso de descentralización ha modificado los términos de relacionamiento entre la Intendencia y la Sociedad Civil. Por un lado, esto ha implicado transformaciones institucionales que permitieran el nuevo tipo de relación y por otro ha implicado el surgimiento de nuevas formas de organización y participación de la población. Se trata de un proceso que ha

continuado la transferencia de competencias hacia lo local y que ha logrado un aumentado y una transformación de la participación ciudadana. El cambio principal tiene que ver con el importante rol que ha asumido la ciudadanía en esta nueva gestión.

A continuación, detendré el análisis en uno de los organismos de la descentralización que es clave, en términos de la relación entre el Gobierno local y la Sociedad Civil: los Concejos Vecinales.

### **Los Concejos Vecinales y el problema de la participación social.**

Los procesos arriba mencionados, han removido la vieja estructura municipal y la relación entre esta y la ciudadanía. En general, se puede afirmar que se han logrado mejoras en la gestión, que se reflejan en la buena evaluación que los montevideanos hacen de la misma.<sup>11</sup> Para ello los organismos de la descentralización - Juntas Locales, Centro Comunales Zonales y Concejo Vecinal - han cumplido un rol trascendental, facilitando la aproximación entre lo estatal lo social. A continuación, analizare los Concejos Vecinales en tanto organismos previstos para la participación social, y las dificultades que están enfrentando al respecto.

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 y por ende con la eficiencia de su gestión. La descentralización ha sido, y es, una de las líneas estratégicas del Municipio. En este sentido, estos organismos son de gran importancia en tanto configuran el referente social de la descentralización. También se comprueba que se encuentran potenciados por la legitimación y el respaldo político que les brinda la administración del gobierno.

Sin embargo, la capacidad de incidencia de estas instancias descentralizadas, está acotada por las limitaciones en el manejo de recursos presupuestales. Esto se debe, básicamente, a que el presupuesto Municipal no está descentralizado. Su estructura responde a criterios de carácter sectorial por lo que los CCZ dependen presupuestariamente de los organismos centrales. En este

---

<sup>11</sup> En el momento de la realización de este trabajo, el Arq. Mariano Arana, intendente durante este último periodo y actual candidato por el Encuentro Progresista - Frente Amplio tiene una intención de voto del 65% según la encuestadora Factum. Asimismo, uno de los entrevistados informó sobre una encuesta de opinión que la Intendencia contrata a la empresa Equipos-Mori. En la misma se consulta sobre la evaluación de los servicios municipales, constatándose que de la totalidad sólo la recolección de residuos tiene una evaluación negativa.

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 este contexto, cabe sin embargo afirmar que estos espacios locales tienen un rol central en la gestión de las políticas. Es importante destacar 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. Estos 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.

Su rol por excelencia, está vinculado 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.

De acuerdo a esta posición en la estructura municipal, aparecerían con un rol importante a jugar en la elaboración y la gestión de la política local. Cumplen un rol importante en tanto órgano colectivo, como en términos de los aportes y la dedicación de sus integrantes a tareas realizadas en pro de la población de sus respectivas zona. En relación al trabajo llevado a cabo en este ámbito, 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. Hay una gran diversidad de modalidades de como se asume la responsabilidad de Concejal e incluso el rol del propio Consejo. Esto depende, entre otras cosas, de la relación que se establezca con el Secretario y con la Junta, incluso de las características de los propios integrantes del Consejo.

No obstante este importante rol de intermediación, de acuerdo a la información recabada, todo indicaría que se trata de organismos que están atravesando serios problemas en su funcionamiento. En muchos casos, su rol parece estar limitado a vetar y rechazar iniciativas provenientes de otros ámbitos. No interesa aquí poner en cuestión la pertinencia o no de estas

actitudes, el eje problemático gira en torno a la ausencia de acción proactiva necesaria para dar sustento al proceso de descentralización.

Esta problemática es extensamente referida por los distintos actores entrevistados. En primer lugar, es importante marcar 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. No obstante ello, está afectados por lógicas y procesos que le son propios.

Según lo manifestado por varios entrevistados, los Concejos han sufrido un doble proceso de aislamiento y partidización. La pérdida de comunicación con la población la adjudican, básicamente 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. Este proceso perverso, afecta no sólo la legitimidad del Concejo sino, al cometido esencial que debe cumplir como canal de transmisión de información y consulta. Otros entrevistados analizan este fenómeno desde otro ángulo, señalando que se ha producido una absorción de militancia social hacia los Concejos, perdiendo las organizaciones sociales líderes que no han sido reemplazados

La partidización constituye otro de los factores debilitantes de los Concejos Vecinales como actores relevantes. Esto es reconocido por los entrevistados provenientes de los distintos ámbitos - centrales, Ong, técnicos de los CCZ, Concejales. Esta genera, en primer lugar, una superposición de representatividad ya que la Junta Local constituye el ámbito de representación paritaria. En segundo lugar se transforma en un elemento generador de conflictos y traba, en muchos casos, la gestión por motivos ajenos a los temas sustantivos. Finalmente, configura un elemento más de distanciamiento con la población.

Algunos entrevistados plantean que construir lazos más estrechos con los vecinos parece una salida a esta situación. Afirman que el Concejo debe reunirse con los vecinos, *"debe reunirse en el barrio tratando de llegar hasta los hogares."* Se trata 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- configuran 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.”*

Muchos de los concejales entrevistados, reclaman incluso que se les otorguen mayores potestades de incidencia en las políticas que se llevan a cabo en su zona, tratando de ir más allá de la característica de órgano meramente consultivo. Este poder limitado no es sólo del Concejo sino que se hace extensivo a todos los órganos locales. Un entrevistado señalaba: *“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.”*

Esta afirmación nos retrotrae a la pregunta acerca de la posible descentralización presupuestal, cuestión en torno a la cual ningún entrevistado se manifestó favorable. Uno de los entrevistados insistió en la redundancia de la existencia de la Junta Local y el Concejo, afirmando que la supresión de la primera podía ser un camino para otorgarle más potestades al Concejo y afirmando que esto potenciaría la participación social.

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.

A continuación, el análisis se focalizará en la participación ciudadana en una de las políticas locales a la que la Intendencia de Montevideo ha dado mayor importancia: las políticas sociales.

## **Innovaciones en la gestión descentralizada en las Políticas Sociales.**

Una de las características más relevantes de la gestión de la Intendencia de Montevideo es la importancia que le ha asignado a las políticas sociales en su plan de gobierno. Esto no sólo se ha reflejado en los discursos, en la asignación presupuestal y en la jerarquización institucional, sino también en la innovación en el contenido y la modalidad de las mismas. Las Políticas Sociales han asumido, con particular énfasis el modo de gestión participativa. Esto ha permitido un salto cualitativo en términos de la ejecución de las mismas, pero ha presentado también obstáculos y dificultades.

Cabe señalar, en primer lugar, que el plantear la participación de la ciudadanía en las políticas sociales es algo relativamente innovador, particularmente si esta participación no se limita a la transferencia de responsabilidades sino que busca un involucramiento compartido. Esto no es algo que en general este incorporado como parte de la filosofía de dichas políticas. De hecho, estas cargan con una tradición de carácter asistencialista, debido básicamente a las características que asumieron en el marco del Estado Benefactor. También debido a las políticas focalizadas y de compensación social al ajuste, que plantea la corriente neoliberal. (Vilas, 1998).

En segundo lugar las políticas sociales están fuertemente afectadas por una tendencia contemporánea en las que los municipios asumen responsabilidades que antes eran de los gobiernos centrales. (Red Urb-Al, 1999) Este fenómeno se da básicamente debido a la transferencia de responsabilidades en el marco de las políticas de descentralización que no siempre coincide con la transferencia de los recursos correspondientes. Esta situación también se ha consolidado debido a la omisión o deslinde de los problemas sociales por parte de los gobiernos nacionales, constituyéndose los gobiernos locales en los referentes más próximos para la población en términos de estas demandas.

La Intendencia de Montevideo ha ido asumiendo responsabilidades sociales que son competencia de otras reparticiones y organismos del estado, consolidándola como referente en una diversidad de temas sociales. Estos abarcan un espectro mucho más amplio de lo que habilitan los recursos disponibles y desbordan lo que tradicionalmente han sido competencias municipales.

Esta situación ha impuesto decisiones fuertes en torno a las prioridades y criterios para elaboración de estas políticas. El Departamento de Descentralización, incluidas todas sus

divisiones<sup>12</sup>, ha sido el más involucrado en estas disyuntivas dado que es del cual dependen estas políticas. No obstante estas dificultades, al igual que el resto del Municipio, ha desarrollado innovaciones en la ejecución de políticas que se evidencia tanto a nivel local como en los ámbitos centrales.

La característica participativa de las políticas sociales, se ha sostenido y fundamentado por parte del Municipio, tanto desde el rol democratizador que considera que las políticas públicas deben asumir, como desde el plano de la obtención de mayor eficiencia y optimización de los recursos disponibles.(IMM, 1996; IMM, 1998)

En base a estos criterios rectores, se ha llevado adelante la implementación de distintas líneas de políticas sociales que han abarcado una diversidad de problemas sociales. Algunos tan amplios como la pobreza, otros más específicos como los discapacitados o los adultos mayores. Institucionalmente estas políticas dependen del Departamento de Descentralización, más específicamente de la División de Promoción Social. Dada esta ubicación institucional y en términos de una primera aproximación a las formas de intervención del Municipio en Políticas Sociales, podría suponerse que están más vinculadas de los organismos descentralizados (CCZ, los Concejos Vecinales y las Juntas Locales).

Sin embargo, en un análisis más detallado se constata que se implementan desde lo central, a partir de una gran cantidad de programas sectoriales. En este sentido, vale consignar que no hay ningún criterio o norma que imponga a los organismos centrales la ejecución de sus programas a través de los organismos descentralizados. Estos siguen la lógica sectorial de la estructura jerárquica del Municipio y por ende, el involucramiento de las instancias de la descentralización varía según el tipo de programa que se trate y las características específicas de su ejecución. En estos casos, la dimensión descentralizada de estas políticas pasa por la coordinación que estas puedan establecer con otros actores que trabajan descentralizadamente.

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

---

<sup>12</sup> En 1999 las divisiones del Departamento de Descentralización son las siguientes: Administraciones Locales (competencias administrativas); Promoción Social (integrada por las Comisiones de Juventud, Tercera Edad, Mujer y

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 en Areas Verdes, como Girasoles, combina el trabajo con la gente de Areas Verdes, con los Equipos Sociales de los CCZ y con ONGs. Entonces 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 la decisiones y además, tener la anuencia de los directores ”*

Este tipo de metodología tiene que enfrentar muchas dificultades. 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 andamio de este tipo de experiencias depende hoy 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.

Ademas de estos aspectos formales vinculados a la estructura organizacional, el modo descentralizado y participativo debe enfrentar otros frenos. Unos de los principales dilemas planteados en este sentido, 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.

Esta es una tensión con la que se convive, y seguramente se seguirá conviviendo dada las definiciones estratégicas del gobierno municipal en términos de priorizar los procesos participativos. En este sentido, 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:

---

Discapacitados, el Programa Nuestros Niños, la Unidad de Convenios y coordina los Equipos Sociales de los CCZ, ); Servicios Descentralizados (Alumbrado, Áreas Verdes, Recolección de Residuos) y la División Salud.

*A veces hay un problema de explicitación del conflicto antes que ententece un poco los procesos en algunos casos. Yo creo, que si bien ententece 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 es que te recarga con otros puntos de vista y con otras variables el proceso de diseño de los proyectos y de toma de decisiones pero te los enriquece mucho. Tal vez lleve más tiempo pero eso no quiere decir que sea menos eficiente. Yo creo que no.*

En esta afirmación el conflicto es presentado como un factor ententeedor 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 lo son la mayor democratización y ampliación de la ciudadanía. En estos casos los impactos tienen efectos amplios y logran mayor profundidad y alcance de los objetivos.

Más allá de estas reflexiones y criterios generales, la participación ciudadana también está vinculada a las metodologías y modos que asuma la implementación de las políticas. En este sentido la pregunta a plantear es: ¿Cómo trabajar en las políticas sociales desde lo local? En respuesta a esta pregunta surgen dos criterios fundamentales, por un lado el perfeccionamiento de las formas de ejecución de las políticas a nivel local. Por otro, la importancia de tener en cuenta los recursos existentes en el territorio involucrado.

En cuanto a la ejecución de las políticas, ya se han señalado algunos aspectos referidos a la participación ciudadana y la descentralización. Mas adelante también se desarrollarán algunos aspectos específicos referidos a la relación con la Ong. No obstante, hay algunas observaciones que interesa marcar particularmente.

En primer lugar, un elemento que no ha sido señalado hasta el momento, y que es indicado como clave por varios de los entrevistados, es la importancia de la capacidad de entrelazar lo técnico y lo político en la gestión y en la toma de decisiones. 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 marcada por el

gobierno municipal- es uno de los ejes en torno al cual tendría que ser considerada la ejecución de las políticas sociales. Este elemento que parece tan obvio desde el punto de vista teórico, al momento de la implementación de las políticas aparece muchas veces en términos de conflicto y obstáculo. En este cada uno de los actores intenta imponer su lógica de acción lo que es acompañado por una ausencia de intercambio y diálogo. Sin embargo, los entrevistados señalan algunas experiencias en las que se han constituido equipos con una buena articulación de ambas lógicas, destacándose que la complementariedad de los mismos ha contribuido a la eficiencia de la gestión.

Otro aspecto que destacan los entrevistados, es la importancia del seguimiento y control de la gestión. Esto es señalado tanto por actores municipales centrales y locales, como por actores de las organizaciones sociales. Este seguimiento y control de la gestión es una de las dificultades que enfrenta la descentralización. El seguimiento de las políticas existentes y su evaluación constituye un factor fundamental para dar coherencia a la política pública. El tema del seguimiento de los proyectos, obras y trabajos contratados es mencionado por varios de los entrevistados desde diversos ángulos. Las sugerencias tienen en común el optimizar los recursos disponibles, imperioso ante la escasez de los mismos.

Es sugerida la supervisión de los trabajadores municipales de acuerdo a sistemas de evaluación y control, con el fin de eliminar viejos vicios que han caracterizado al empleo público en el país. También se ha sugerido el control y evaluación del el trabajo de las Ong a través de un seguimiento, sobre todo a nivel local. Además de estas sugerencias puntuales, se plantea la necesidad de crear un sistema de evaluación de la gestión y las políticas más abarcativo que permita tener referentes para la corrección y mejoramiento de la gestión, así como un proceso de acumulación.

Una de las claves para su solución, según uno de los entrevistados, resolver mecanismos de coordinación y mejorar el flujo de la información. El fomento de la coordinación entre las distintas partes involucradas evitaría el desdibujamiento de las responsabilidades que es uno de los obstáculos existentes. En estos procesos el rol de los actores locales es destacado, en tanto son los que se encuentran más próximos a los espacios de ejecución de las políticas.

Por otro lado, aumentar el flujo de la información referida a las políticas y las distintas instancias de gestión constituiría un elemento importante a efectos de aumentar la eficiencia y de evitar superposiciones en las políticas dentro de un mismo territorio. Muchas veces los órganos de la descentralizados como el Concejo Vecinal, la Junta o el propio CCZ no saben de la existencia de

determinado Convenio u obra en su territorio. Otras veces se impulsa una obra y luego se dificulta el seguimiento, salvo que surjan problemas y sean denunciados por los propios vecinos.

Una medida tomada centralmente al respecto, es la creación de una Unidad de Coordinación dentro del Departamento de Descentralización, que busca corregir estas deficiencias. Desde ella se están implementando modalidades de informatización de los compromisos de gestión para facilitar de esta forma el seguimiento de la misma y posibilitar el monitoreo de las políticas.

El flujo de la información al interior del Municipio es acompañado por un déficit en la comunicación del mismo hacia la población. La ausencia de una política de comunicación, información y difusión es señalada por dos de los entrevistados. Constituye un aspecto central que tiene que ver con la información a la población sobre los servicios existentes, de los logros y dificultades de las políticas y a los distintos actores involucrados en el proceso de gestión. Esto ha afectado negativamente sobre las políticas sociales. Subsanan esta deficiencia parece ser que contribuiría no sólo a la difusión de los resultados obtenidos- que actualmente es nula- sino también a la eficiencia de la gestión a través de información ciudadana y al involucramiento de la población.

Además de estos elementos, relacionados a la propia ejecución de las políticas, es señala la importancia del aprovechamiento de los recursos ya existentes en la sociedad. Uno de los actores municipales plantea lo siguiente a partir de su experiencia:

*"Había un principio que teníamos bien claro en la zona, para las políticas sociales: convocar a la ciudadanía, hacerla participar y que luego también estuviera controlando la gestión. Nosotros como representantes del Estado, no estar sustituyendo a otros actores sociales del tipo que fueran (podían ser los clubes deportivos, las iglesias, cooperativas). No sustituirlos sino potenciar lo que ellos estaban haciendo. No arrancar de cero sino estar potenciando"*

Por un lado, detectando los actores y recursos organizacionales existentes en el territorio. Por otro lado, también señalan la necesidad de articular las diferentes políticas sociales a nivel local. Los entrevistados lo plantean en términos de una lucha contra la tendencia a la compartimentación y superposición de esfuerzos. Esta señalan, atenta contra el rendimiento y el alcance de las mismas. En este plano se hace fundamental la coordinación que ya tiene antecedentes interesantes y experiencias exitosas en el Municipio que deberían ser replicadas.

En términos de obstáculos para articular todos los recursos existentes en el territorio, los entrevistados visualizan el riesgo de "municipalización" de la descentralización. Actualmente, existe un sesgo en tomar al Municipio como el único referente estatal, incluso en aquellos temas en los que

este no tiene competencias como es el caso de la educación o el empleo. Una integrante de los equipos sociales señala la importancia de que las iniciativas locales y la población recurran a la totalidad de los recursos estatales existentes en el territorio, no sólo a los del Municipio.

Este problema también lo perciben los actores sociales locales que remiten su demanda al Municipio en primera instancia. Una parte de la explicación a este fenómeno reside en el hecho de que el Municipio se encuentra "más cerca" de la población y cuenta además con los canales más adecuados para comunicarse. Pero también debido a que cuando estas demandas son presentadas siempre hay un retorno por parte de la institución municipal, esto es percibido desde la sociedad civil en términos de que "la gestión vale la pena". Cuando en otras instancias vinculadas al Estado no se obtiene ninguna respuesta

Finalmente, quisiera destacar que un elemento al que la Intendencia ha dado mucha importancia es el de la "integralidad" de las políticas sociales. Este ha sido un criterio que ha inspirado las mismas y que le ha dado un sello característico a las distintas iniciativas. La postulación de las políticas sociales integrales remite a una concepción en la cual los fenómenos sociales son concebidos en su multidimensionalidad y su consiguiente complejidad (IMM, 1996) En este sentido, las políticas encaradas solamente en forma focalizada o sectorial no resuelven la problemática social.

*"La perspectiva integral no implica pensar en instituciones que brinden respuestas totales, sino en una adecuada articulación de las diversas respuestas sectoriales y una particular atención a la acción preventiva ante situaciones de vulnerabilidad."* (Alonso, 1998) Adicionalmente se podría señalar que este enfoque remite, no sólo a la importancia de la pluralidad de instituciones a involucrar, sino a la participación de distintos actores y lógicas. En el caso de la descentralización de la ciudad de Montevideo podrían ser articuladas en torno al territorio en el cual se ejecutarían las políticas.

El criterio de integralidad es planteado en los distintos documentos generados por la IMM como uno de los aspectos a fortalecer. Se señala que esta concepción integral, permite proyectar la política más allá de la política social y consolidarse como políticas de desarrollo. Al respecto, las limitaciones existentes no parecen radicar en las concepciones dominantes, ni en la capacidad de los técnicos involucrados sino en los frenos institucionales para implementarlas.

Surge a partir de las entrevistas, la importancia de iniciar un proceso de racionalización de las políticas. Para eso, señala uno de los entrevistados *"... es fundamental contar con que los Equipos*

*Sociales en los CCZ tengan directrices claras en relación a sus prioridades y líneas estratégicas de trabajo.* La descoordinación y la falta de orientaciones centrales claras, parece ser una de las causas de la fragmentación de las iniciativas y la dispersión de los esfuerzos que se realizan a nivel local.

La falta de articulación y de coordinación a nivel local de programas que son definidos centralmente es otro de los factores que atentan contra la integralidad de las políticas sociales. En este sentido, un mayor apoyo a las organizaciones sociales de las zona, así como el impulso de proyectos desde lo local pueden constituir elementos que transformen las características actuales de la acción a nivel local. Uno de los entrevistados del ámbito central señala, que una jeraquización de los Equipos Sociales, contribuiría a una mejor canalización y estímulo a la iniciativa local, lo que debería reforzarse el control y supervisión técnica que permita sostener la coherencia institucional en relación a las líneas estratégicas a priorizar.

En resumen, las Políticas Sociales locales llevadas a cabo en Montevideo, tienen un gran prestigio en la región. Esto se debe evidentemente a al aprendizaje, a los logros de las mismas, y a la importancia que tienen para el gobierno, lo que no significa que no haya desafíos o problemas a superar. Cabe señalar que también en las políticas sociales el predominio de la lógica central constituye un freno para su desarrollo y profundización. En este sentido, la falta de mecanismos para la actuación desde lo local es una de las dimensiones a resolver

En el próximo capítulo el análisis se centrará en uno de los actores que ha jugado un rol fundamental en las políticas sociales llevadas a cabo por la Intendencia: las Organizaciones No Gubernamentales.

### **Las Organizaciones No Gubernamentales sustento de las políticas sociales locales.**

Las políticas sociales en la Intendencia de Montevideo están muy sustentadas en su vínculo con las Organizaciones No Gubernamentales (Ong). La relación de la Intendencia con estas, ha ido en aumento desde los inicios del proceso de descentralización a nuestros días. 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, es difícil afirmar que la participación de las Ong en las políticas municipales se enmarca en el proceso de 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 muy chica del total de los acuerdos.

Actualmente, de acuerdo a la información disponible, existirían decenas de Convenios en ejecución.<sup>11</sup> Estos convenios no siguen directivas específicas sino que convive una diversidad de modalidades y enfoques en cuanto a su rol, metodología de trabajo, criterios y características de los contratos. El referente institucional en este tema es la Unidad de Convenios, creada en 1998 con el cometido de iniciar una unificación de criterios en los convenios que permitiera democratizar el vínculo de la Intendencia con las Ong. Hasta el momento, está establecido que los convenios forman parte de las políticas sociales y se realizarán con el fin de generar capacitación y experiencia laboral para jóvenes en situación de riesgo social. Aun no se ha alcanzado un grado de sistematización tal que todos los convenios que se realizan queden registrados, pero esa parece ser la tendencia.

Según la información brindada por esta Unidad, los tipos de convenios que priman son los que se establecen a instancias de los Servicios. Los convenios surgidos a partir de instancias locales, en cambio son poco frecuentes. No obstante ello, se fundamenta la importancia de consolidar los convenios que surjan a partir de la iniciativa local. Esto es un aspecto dificultoso en tanto no se logran reunir los requerimientos formales necesarios. La principal dificultad es la falta de presupuestación ya que, como se mencionaba anteriormente, el presupuesto es definido sectorialmente. Esto limita la iniciativa local y por ende la falta de referencia territorial de las políticas.

Sin embargo, todos los entrevistados, se refirieron a la relación entre la Intendencia y las Ong como parte de la descentralización. Quizá esto se deba a que la relación se establece con el Departamento de Descentralización. O quizá a que, aunque las definiciones son tomadas centralmente, la intervención de las Ong se desarrolla a nivel local y en relación con los actores locales. Sin embargo cabe señalar, que son excepcionales los casos de Ong insertas en un territorio local específico.

En relación a este tema, surge de las entrevistas, la dificultad que las Ong tienen para vincularse orgánicamente a las Intendencia y que no existe lugar idóneo para la participación de las Ong en la estructura municipal. Por un lado, los espacios de la descentralización prevén la

---

<sup>11</sup> Basado en la información brindada por los entrevistados ya que no existe ningún registro completo de los Convenios de las Ong con la Intendencia. Este trabajo de registro recién está implementándose en la Unidad de Convenios y es por ahora incompleta la lista.

participación de actores socio - territoriales y no otros. Por otro lado, tampoco está previsto centralmente, un espacio para el dialogo permanente -a excepción de una comisión que manifiesta un entrevistado, no funciona -

Algunos entrevistados de la Intendencia indican la existencia de una búsqueda en torno a como territorializar el trabajo de las Ong. Una de las propuestas es exigir que la Ong tengan una inserción previa en el territorio en el que establecen el Convenio. Otra de las propuestas ponen énfasis en la necesidad de agilizar las posibilidades de contratación de ONGs a instancias de las iniciativas que partan de lo local. Esta propuesta se inspira en la idea de que estos elementos permitan potenciar la movilización de recursos y la actividad existentes a nivel local. También constituiría, según los impulsores, un factor generador de fuentes de empleo a nivel local. Este tipo de acciones contribuirían a la integración social, a la vez que permitirían a la Intendencia acceder a barrios en los que, debido a su condición de violencia y exclusión, solo entra la gente del lugar.

La heterogeneidad de las formas de intervención de las Ong abarca distintos aspectos, la diversidad es tan grande que los criterios que se adoptan son múltiples y variados. Existen programas en los que la Ong es un actor mas en una diversidad amplia de actores, mientras que en otros son el unico actor interviniente. En algunos, los actores locales intervienen en las definiciones, el diseño y la implementación de las acciones en otros están totalmente ausentes a pesar de que las acciones afectan su territorio.

Existen en esta diversidad, concepciones que subyacen a las distintas modalidades. Una de ellas considera a las Ong como empresas adoptándose una actitud de subcontratación de servicios que debe seguir los criterios de una lógica empresarial. Otro enfoque, las considera aliados estratégicos de la Intendencia para llevar adelante las políticas locales, independientemente de criterios vinculado a la eficiencia o costos. Por último, podría señalarse un tercero, en el que su rol es eminentemente social, motivo por el cual consideran que sólo deben involucrarse en el ámbito de las políticas sociales. Incluso, es señalado por algunos entrevistados que en algunos casos incluso, son miradas con desconfianza por parte de algunos decisores que no las identifican como actores con legitimación suficiente como para delegarles responsabilidades en términos de las políticas públicas.

Estos enfoques detectados no se dan en forma pura. Uno de los entrevistados del ámbito municipal, matiza el problema 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 jóvenes 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.

Uno de los entrevistados integrante de una Ong, indicaba la actitud que debería adoptar la Intendencia en su vínculo con la Sociedad Civil: *"Si tu 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."*

Si bien, en tanto actores de la Sociedad Civil, plantean este reclamo, también manifiestan el interés en intervenir no solamente en la ejecución de política a *"paquete cerrado"*, sino desde el diseño de la misma. En este momento estas oportunidades no existen. En tanto no se consideran como prestadores de servicios sino con un rol social diferente creen que los espacios de participación e intercambio deben ser más amplios. Existen experiencias al respecto que han resultado enriquecedoras para las partes. Según uno de los entrevistados, le han dado más flexibilidad a los proyectos - en tanto han permitido revisiones y ajustes antes y durante la ejecución del mismo. Por otro lado, y debido a su misión social, permiten potenciar 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 entrevistado de la Ong: *"Un convenio que es en esencia de recuperación de espacios, 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. Después está la motivación institucional y la capacidad de proponer cosas que sean viables y todo eso. Pero esas capacidades a veces están latentes pero no se habilita el espacio. Esto permite que otros actores, que no son los vecinos, que no participan habitualmente del proceso de descentralización, puedan tener instancias de participación también"*

En resumen, la política de convenios de la Intendencia con las Ong, aparece más como una política de desconcentración de servicios que de descentralización en el sentido territorializado del término. Independientemente de esta definición, ha implicado una apertura a participar en la gestión

de la política local lo que se constituye en un cambio importante en términos del relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil. A su vez, parece encerrar potencialidades que deberán desarrollarse y explotarse en forma más sistemática

### **La tensión local – central.**

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 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 entre la lógica central - vertical y la horizontal - territorial. La primera es la que ha caracterizado tradicionalmente a la estructura municipal y es la que aun hoy predomina. Esto se refleja, principalmente en la modalidad de asignación de los recursos, vale decir los criterios de asignación presupuestal, que como detallaba anteriormente responden 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. Se trata del elemento de participación política y es la 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.

La tensión entre lo local y lo central se refleja en los roles que cumplen los ámbitos centrales y locales. Se puede afirmar, que los primeros, mantienen las potestades para la definición y ejecución de las políticas predominando consiguientemente una lógica sectorial - vertical. Los segundos, 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 - Constituyendo así, 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. Esta relación entre lo local y lo central es ejemplificada por los entrevistados desde distintas experiencias.

Por un lado, señalan que en la mayoría de los casos se trata de la implantación a nivel local, de programas que fueron definidos centralmente. Es el caso de la instalación en una zona de Montevideo, de un programa de apoyo jurídico a la mujer con enfoque de género, gestionado por una Ong. Se trató de un servicio que a pesar de la resistencia inicial que suscitó por parte del CCZ, de la Junta y del Concejo Vecinal, tuvo un éxito inmediato concitando una demanda abrumadora.

Otro ejemplo brindado por los entrevistados, es de los programas que se instalan a nivel local impuestos desde lo central pero que implican un sustento social por parte de la comunidad. Un caso concreto, lo constituye la instalación de una guardería en un barrio carenciado, a pesar de la negativa de las autoridades locales. En este caso el resultado fue el fracaso del proyecto. La institución fue saqueada en varias oportunidades ya que no contaba con el respaldo de la comunidad y organizaciones fuertes que la sustentaran. Finalmente, fue instalada en otro lugar donde había redes sociales que le daban sustento social a la experiencia.

A partir de estos ejemplos se pueden realizar algunas reflexiones. El primer caso, reivindica la relevancia de ejecutar políticas orientadas temáticamente, independientemente de las prioridades presentadas por las instancias locales. Estas prioridades son definidas a partir de los lineamientos programáticos del gobierno local. Apuntan a paliar o resolver problemas sociales y por ese motivo, en muchos casos, deben enfrentar los prejuicios y oposición de la población y de las autoridades locales que la representan. El consultorio jurídico para la mujer, debió enfrentar la resistencia de las instancias locales, pero que evidentemente respondió a una demanda insatisfecha existente en la población. Esto mismo puede ocurrir con otros temas como el de la juventud, de la tercera edad o de los discapacitados.

Una observación a tener en cuenta, es que en este caso se ofrecía la prestación de un servicio y esto no demandaba ningún tipo de participación de los interesados. Bastaba con instalar el servicio y atender a las usuarias, otro hubiese sido el resultado, si se hubiese esperado una actitud proactiva. Luego de cinco años, y aún sin contar con el apoyo del Concejo Vecinal, este programa se ha extendido a otros temas - violencia doméstica, apoyo psicológico, charlas informativas, cursos de capacitación, salud preventiva- incluso en cooperación con otros actores locales confirmando las hipótesis señaladas más arriba respecto a su pertinencia.

En el caso de la guardería comunitaria, era necesaria la participación de la población y de organizaciones sociales del barrio. Tener conocimiento de la zona es fundamental y haber tenido en cuenta la opinión de las instancias locales es imprescindible, no sólo debido a su conocimiento de las

particularidades de la zona, sino por la importancia de su involucramiento terminos de la viabilidad proyecto.

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. La tensión entre lo local y lo central parece ser inherente a procesos de estas características, algunos de los actores entrevistados brindaron pistas para una mejor convivencia con esta tensión. Destacan 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.

Igualmente importante sería, según lo señalan algunos de los entrevistados, la necesidad de desmistificar la descentralización. Un funcionario de una oficina central señala: *“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.

Por otro lado, aparece en varias de las entrevistas, la necesidad de que la política de descentralización este presente en todos los ambitos del Municipio lo que no se ha logrado, y 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. Debería tender a 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 sería otorgarle más poder a lo local 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 aun más difícil de visualizar su consolidación.

No obstante, 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. Uno de los entrevistados planteaba la posibilidad de que los órganos locales pudieran definir el destino de los recursos. Lograr que la lógica territorial tenga más peso en las definiciones presupuestales, profundizaría la descentralización. Implicaría pasar de la lógica en la que los departamentos definen cuanto le van a asignar a los CCZ, a la lógica en la que los CCZ definen que es lo que van a necesitar de cada departamento.

En resumen, para que esta transformación sea viable debe reafirmarse 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.

### **Algunas reflexiones finales.**

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. Esta reforma se ha llevado a cabo 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, se ha realizado en forma responsable buscando las contrapartes 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 estas, no se corresponde a un análisis complejo de la realidad. El análisis del proceso vivido en Montevideo en estos diez años nos reafirma el concepto teórico de gobernancia, según el cual los procesos de gobernar no pueden ser analizados únicamente a partir de las acciones de los gobiernos. Los distintos actores intervinientes en esta nueva forma de gobernar la ciudad han experimentado cambios al mismo tiempo que se observan cambios en las relaciones entre ellos. Se han conformado múltiples redes de actores que construyen espacios decisionales informales y que actúan cotidianamente.

Para empezar, señalar que la estructura institucional de la Intendencia ha sido reformada de forma tal que permitió la transferencia de poder desde los ámbitos centrales a los locales. En paralelo a esta estructura, actúan redes informales que han permitido sortear las dificultades que plantean los aspectos centralistas y de rigidez administrativa que subsisten. En este plano, parece estar dada la situación para dar un salto cualitativo que permita reforzar el proceso de descentralización, fomentando y facilitando más la participación ciudadana. Esto se podría desarrollar a través un nuevo empuje en la transferencia de poder hacia lo local, 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: 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. Vale decir, 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. En este plano, profundizar en los términos de relacionamiento con las ONGs, así

como definir su inserción en el marco del proceso de descentralización es un desafío a contemplar. En términos generales, se puede afirmar que es posible potenciar esta relación construyendo nuevos mecanismos institucionales para ampliar los ámbitos decisionales con participación de la ciudadanía.

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.

En tercer lugar, es importante destacar la relevancia que ha tenido la dimensión social en las políticas del municipio. La situación económica y social de nuestro continente genera desigualdades sociales de las que muchas veces los gobiernos no se responsabilizan. En este sentido, la gestión municipal ha generado, particularmente desde las políticas sociales, programas dirigidos a los sectores más vulnerables de la población. Esto se ha llevado a cabo buscando la eficiencia de las políticas sociales, así como la actuación en un contexto de control fiscal y de optimización de los recursos del Estado. También se han desarrollado compatibilizando, por un lado, los tiempos y ritmos del gobierno en la gestión local y por otro, los ritmos de las organizaciones y los procesos sociales.

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 definitiva, el gobierno de la ciudad deberá inventar nuevas formas técnicas y políticas para guiar la construcción de la ciudad, 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; 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
- 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: Clach)
- 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).