

Rivoir, Ana Laura. **Nuevas formas de gestión local: redes y gobernancia. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo..** *En publicación: Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales.* Programa Regional de Becas CLACSO Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2000.  
Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/rivoir.pdf>

Fuente: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO - <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

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

***Lic. Ana Laura Rivoir.***

En el presente trabajo se desarrollan algunos aspectos de la experiencia de la descentralización del departamento de Montevideo que dan cuenta de la transformación en las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil. Se trata de un nuevo tipo de relación entre el gobierno local y la sociedad local. Esta fue posible porque existió la voluntad política del actor municipal para abrir un espacio a la participación de la sociedad civil. Demandó asimismo, la existencia de una sociedad local con capacidad de iniciativa y organizada de forma tal que pudiera asumir el rol de gestión de su territorio.

Los cambios institucionales que ha introducido el proceso de descentralización de la ciudad de Montevideo han generado nuevas formas de gestión de la ciudad. La atención se centrará en el análisis de las modalidades que asumió la gestión urbana participativa y descentralizada así como los obstáculos que debe vencer y los desafíos que le esperan.

**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 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.

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. Es así que se llega a los años 80 con una crisis basada en el fuerte déficit fiscal y no de gobernabilidad. De hecho, en muchos países latinoamericanos coincidió con períodos de reinstauración democrática. (L. Bresser Pereira, 1998)

Como respuesta a la crisis del Estado Benefactor se han puesto en práctica las llamadas políticas neoliberales. En estas la Reforma del Estado pasa por dejar más espacio a las fuerzas del mercado buscando su reducción 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: pp 2-6)

A partir del fracaso de estas políticas surgen propuestas en torno a buscar caminos de reformas que eviten el déficit fiscal, generen políticas más eficientes y 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, aumentar la democratización de las sociedades a través de la participación de la ciudadanía. De esta forma se busca disminuir la "distancia" existente entre el poder central y la ciudadanía que limita su capacidad de incidencia en el ámbito de las decisiones. (Arocena, 1994: pp.30-31)

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: pp.187-200)

Estas transformaciones implican fuertes cambios a nivel de la gestión municipal. En una investigación comparativa de veinte municipios latinoamericanos se arriba a una tipología 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,1994:388-392).

Para este cambio en el modo de gestión no alcanza con que los canales de participación sean muchos y bien definidos, esto es imprescindible pero no suficiente. En palabras de Velázquez:

*" La democratización de la gestión es una cuestión que va más allá de las estructuras formales, aunque las precisa como requisito, y que sólo se concreta a partir de las estrategias de los distintos actores involucrados en ellas. En otras palabras, la democratización de la gestión es un proceso político cuya base radica en las lógicas de acción de los distintos actores y en la red de relaciones que ellos tejen en los distintos escenarios de encuentro."* (Rodríguez y Velázquez,1994:394).

Los cambios planteados requieren de transformaciones institucionales fuertes de todos los actores intervinientes. Implica por un lado, una reforma del estado que habilite este tipo de intervención pública más compleja y que supere las trabas administrativo-burocráticas. También requiere de un fortalecimiento de la sociedad civil, particularmente del tercer sector que lo coloque a la altura de la gestión.

La variedad de los actores constitutivos de la sociedad civil también se les ha denominado de diversas formas según el enfoque ; tercer sector, economía solidaria, organizaciones no gubernamentales o el sector público no estatal. Diversos autores destacan la participación de este nuevo actor en la gestión del desarrollo de las sociedades contemporáneas, los términos de la misma están en pleno debate. (Arocena, 1994: pp.23-29; Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998:34-40; Rodríguez Villasante,1998: p.54).

Es necesario 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. (Zaffaroni, 1994:pp.55-57)

Villasante señala ejemplos de planificación estratégica y afirma que *"Las redes de gestión y de innovación deben permitir rescatar toda la potencia que tienen los ciudadanos cuando*

*se implican en una tarea, toda su creatividad compleja, la suma de esfuerzos, las redes asociativas y las redes informales.”(Villasante, 1998: p.32)*

Magda Prates y Eli Deniz definen “local governance”: *“concebida como forma de gestión pública que combina democracia participativa, eficiencia administrativa y capacidad del gobierno para producir políticas orientadas a la reducción de las desigualdades sociales y de la pobreza.”* (Rodríguez y Winchester, 1997: p.111) En esta definición hay una connotación valorativa, no se trata de un enfoque de análisis sino se puede asimilar al modo de gestión participativa definido más arriba.

Sin embargo, parece más potente la gobernancia en tanto enfoque para analizar los procesos de “gobernar” en forma integral. Este enfoque enfatiza el análisis más allá del Estado o gobierno, incorporando la complejidad de actores involucrados en los procesos decisionales. Es pertinente en el marco del los cambios actuales en los estilos de gobernar en los que se desdibujan los límites entre el sector público y el privado. Esta perspectiva permite entender “el gobernar” como algo dinámico constituido por redes de actores que confoman los espacios de decisión. (Toker, 1998:pp.17-19)

### **El proceso de descentralización en la ciudad de Montevideo**

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

Por un lado, se analizarán las características de los cambios institucionales que se han dado en el Municipio en términos del proceso de descentralización, en particular en el marco de las políticas sociales. Por otro lado, el rol de la participación de la sociedad civil en la construcción de la ciudad a través de las políticas del municipio, partiendo del análisis que de ello hacen los distintos actores.

La descentralización de la ciudad de Montevideo comenzó inmediatamente después de haber asumido el gobierno de la ciudad el Frente Amplio<sup>1</sup> en el mandato iniciado en 1990. Se inicia en ese momento un proceso dificultoso de implementación de esta política. Las dificultades residieron en primer lugar, a la co-existencia con un gobierno de signo distinto a nivel nacional -Partido Nacional- y a la oposición, también del Partido Colorado.

Por otro lado, la descentralización tenía un mandato programático en el partido del gobierno local, esto llevo a una apresurada implementación de la misma, lo que provocó errores prácticos que determinaron la marcha atrás en ciertos momentos. (Roselli,1994: p.33) Otra dificultad inicial estuvo dada por las limitaciones constitucionales y la falta de una legislación municipal adecuada. También se plantearon dificultades conceptuales desde el gobierno municipal. Dimensiones como "descentralización", "participación" y

"democratización" e incluso "cogobierno con los vecinos" eran manejadas indistintamente (de Sierra, 1992:17). Esta confusión inicial generó problemas en la ejecución de los distintos programas y políticas y generó expectativas por parte de la sociedad que se vieron frustradas.

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. En este sentido, 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:p.12)

Por último, la descentralización *política* que se define como el traspaso de poder central a un órgano determinado. A partir del análisis de la documentación jurídica de la Intendencia de Montevideo al respecto se desprende que este proceso esta 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:p.12)

Finalmente, 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:p.12)

Luego de pasados los 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>ii</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>iii</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>iv</sup>

Esta iniciativa gubernamental plantea la instauración de una nueva forma de organización social, cambiando la estructura participativa que hasta ese momento que priorizaba las organizaciones partidarias y fundamentalmente las de corte sectorial. (Midaglia,1992:pp.69-70). 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.

En el caso de Montevideo no se contaba con una tradición en la participación ciudadana en la gestión (de Sierra, 1992: p.14). Esta situación se explica sin duda por una diversidad de factores, de hecho 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.

El referente más concreto de existencia de organizaciones de orden territorial en Montevideo son las comisiones vecinales o barriales. Estas han experimentado grandes cambios a lo largo de la historia de la ciudad. Además de ser muy fluctuante su permanencia existe una alta heterogeneidad en cuanto a sus características. Están las que emergen de la sociedad constituyendo esta el referente de su acción y las que su referente es el sistema político. En términos de la participación en el proceso de descentralización las primeras parecen constituirse en interlocutores ideales ya que en las segundas prima la lógica partidaria.

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

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

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

Es difícil profundizar en las características de la acción colectiva urbana del Montevideo actual por la falta de producción académica al respecto. Existe sin embargo, por parte del gobierno local, 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 su 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:pp.76)

En resumen, este proceso de descentralización que ha cumplido 10 años, 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.

### **El modo de gestión participativa en Montevideo**

En 1990 asume la conducción de la Intendencia el Dr. Tabaré Vázquez. Se comienza a implementar el cambio del modo de gestión político a un modo participativo a través del proceso de descentralización. Tanto de la información secundaria disponible y de la información vertida por los entrevistados, se desprenden datos sobre las transformaciones experimentadas en la gestión en referencia al régimen anterior.

Se trata de un proceso que ha continuado la transferencia de competencias hacia lo local y que ha logrado un aumento y una transformación de la participación ciudadana. El cambio principal tiene que ver con los espacios que desde un inicio se abrieron a la participación de la población. Desde el mismo comienzo se explicitó la importancia que se le daría a rol de la ciudadanía en esta nueva gestión.

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 Comunes Zonales (CCZ). Una entrevistada en relación a 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”*

Esta afirmación manifiesta también lo dificultoso que fue el inicio del proceso para los actores involucrados desde el Estado. El abrir canales de participación implicó exponerse a conflictos nuevos y recibir toda la problemática ya existente en la sociedad. En los inicios, los CCZ contaban con recursos 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.

La importancia de la descentralización y la participación ciudadana fue desde el inicio sostenida en los documentos oficiales y los discursos del Intendente y los jefes municipales. 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 es la principal consigna en la campaña electoral de las elecciones de mayo de 2000. Conceptualmente 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 de transferencia de poder a la ciudadanía y, por lo tanto, de profundización de la democracia. Una democracia que se expresa en el proceso decisorio formal, de elección de gobernantes y demás, pero que también se expresa en el control de la gestión, no sólo en el control sino en proyectos concretos de gestión que tienden a ejercer un programa de manera que hay un proceso de crecimiento de la ciudadanía.”*

Como señala, se trata de una Reforma del Estado respaldada 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 y contando 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.

Tuvo muchas otras consecuencias dentro de las cuales podemos señalar el 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 salvar nuevos obstáculos, algunos de los cuales siguen vigentes.

A pesar de estos obstáculos confluyeron un sinnúmero de factores que viabilizaron en su momento y mantienen aún hoy la propuesta. El núcleo de personas más involucrado en el proceso -cargos de confianza política, mandos medios y gran parte de los técnicos- aportaron un capital intangible cuyos componentes estarán dados 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, el entusiasmo inicial. Estos y otros factores tan aleatorios como estos, parecen haber sido determinantes en el éxito de esta “nueva manera de gobernar”.



Se inició un proceso de aprendizaje que fue incorporando cada vez más actores y se fue complejizando. 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.”*

### **La participación ciudadana y la descentralización.**

El espacio local es el espacio idóneo para el análisis de la participación en el marco de la descentralización. En este sentido se puede afirmar que los organismos descentralizados constituyen la esencia del proceso de la descentralización. El análisis de las características organizacionales de esta estructura, -las lógicas de participación en los mismos, su vínculo con otros actores y con la población, la modalidad de la toma de decisiones, las lealtades partidarias, etc.- ameritaría un estudio que excede los límites del presente análisis. En este sentido, limitaré el análisis a su vínculo con la gestión de las políticas municipales, cualquiera sea el momento (implementación, definición, diseño, demanda, etc.).

Actualmente, se generan permanentemente nuevas instancias de participación de la población a través de comisiones temáticas, foros vecinales, etc. La participación permanente no es masiva, se trata de los ciudadanos más interesados en tener un rol activo en la construcción de la ciudad. Lo importante, según lo manifestara un jerarca, es que *“todo aquel que quiera participar encuentre un espacio”*.

En este ámbito el rol del Secretario de la Junta Local es clave. Su capacidad, estilo y desempeño pauta la modalidad de la gestión en el CCZ, esto se evidencia en algunos casos en forma positiva y en otros negativamente. De él depende gran parte de la gestión hacia los organismos centrales y por ende la transferencia de recursos -en términos de ejecución de programas, obras, etc.-. Su intermediación consiste en resolver las demandas que surgen a nivel local trasladándosela a los Departamentos y muchas veces en contacto directo con los Directores. <sup>v</sup>

Se podría afirmar, que los órganos descentralizados se encuentran potenciados por la legitimación y el respaldo político que les brinda la administración del gobierno, configuran el referente social de la descentralización. Sin embargo, la capacidad de incidencia de estas instancias descentralizadas está, acotada por las limitaciones en el manejo de recursos presupuestales.

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 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 de las políticas a nivel local.

En este marco de fortalezas y limitaciones, ¿cuál es la participación de los espacios locales en la innovación en la gestión de las políticas?

En primer lugar, 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. Generan un insumo de información, no sólo cuantitativa sino cualitativa y a una velocidad que sería difícil de adquirir si estos no existieran.

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*”. Se trata de la estructura prevista para captar las demandas de la población, buscando mecanismos de información y de control fluidos. Existe en estos espacios, un conocimiento del territorio que es fundamental al momento de la ejecución de políticas locales.

Las instancias más trascendentes de participación ciudadana son la elaboración del Plan Estratégico, la elaboración del Presupuesto Quinquenal y el seguimiento de los acuerdos. Lo que tienen en común estas instancias es el carácter participativo de su elaboración. Las metodologías para alcanzar la mayor participación posible han ido cambiando debido a la acumulación de experiencia y aprendizaje.

Estas 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 convocó a la ciudadanía por primera vez en la historia, a que participara en la elaboración del 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 y 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.”*

En esa primera experiencia no estaban consolidados los órganos de la descentralización. 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: la elaboración del 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. Se integraron Equipos de Planificación Local que fueron los encargados de impulsar el diagnóstico de la zona. Uno de los entrevistados lo describe de esta forma:

*“Había que hacer un diagnóstico integrado de la zona. Se aprendió muchísimo y además todos aprendimos a manejar términos técnicos del área social y del área urbanística. Los vecinos se hicieron profesionales en eso, mapearon la zona, sabían cuántas bombitas habían prendidas, cuántas apagadas, controlaban, empezaron a tener una foto cada vez más real y más certera de la zona. 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”*

Con estas experiencias se ha logrado una acumulación de saberes y metodologías se reflejan en el aprendizaje de los técnicos y sus procedimientos. También en la maduración de la población en el desarrollo de capacidades y habilidades necesarias para los distintos momentos y etapas de la participación. En cuanto a la experiencia de la población en el proceso del Presupuesto participativo, un técnico del área social del CCZ reflexionaba:

*“(...) 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 testimoniales hablan de un proceso muy rico en lo que tiene que ver con la construcción de la ciudadanía. Se sugiere además la potencialidad que este aprendizaje tiene en términos de profundizar los mecanismos de participación. Las dificultades y desafíos actuales se centran en la construcción de nuevos canales que permitan aprovechar este recurso como insumo para la elaboración y la gestión de las políticas públicas.

Uno de los espacios de participación -distinto de los espacios de representación- es a través del involucramiento en la políticas a nivel local. Evidentemente hay una proporción de la población que no tiene, en primera instancia, interés en ocupar un espacio en la

construcción de la ciudad o de incidir en las decisiones que se adoptan sobre su zona. No obstante, ello sí demuestran interés en aquellos proyectos que le permitan mejorar su calidad de vida.

En esta línea existen múltiples experiencias en las que se involucró a la población a participar en distintos planos de la vida social y política a partir de su involucramiento inicial en un proyecto puntual. Uno de los entrevistados describe el proceso de la siguiente manera:

*“Estas mujeres que participaban en la instancia de capacitación, que no faltaban luego al trabajo, que después trabajaban horas para su cooperativa de vivienda, para mí son actoras sociales activas en la misma calidad que un concejal o un 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 formuló 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.

Un entrevistado de una organización social señalaba que el aprendizaje se ha dado a todo nivel. Las organizaciones sociales aprendieron a vincularse con el Estado aceptando sus ritmos y sus códigos. Los Directores de los Servicios Centrales, aprendieron a relacionarse con los distintos ámbitos y actores de la descentralización, eso *“se ha manifestado en la actitud de escuchar a los vecinos y las organizaciones que los representan”* señala el entrevistado.

Siguiendo estas experiencias algunos de los entrevistados señalan la necesidad de capacitar a los vecinos para poder participar activamente en el proceso de descentralización y mejorar la calidad de dicha participación. Uno de ellos afirma que esta idea va en el mismo sentido que la línea de gobierno ya que este tiene la intención de involucrar a la ciudadanía en el proceso de descentralización. Afirma 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 aspectos técnicos, aspectos de gestión, dinámica de grupos, profundización en temas centrales para la Intendencia como es el de género, formulación de proyectos, elementos jurídicos, etc. Uno de los entrevistados manifiesta que este tipo de experiencias ya se han desarrollado y han tenido muy buen resultado, lo que a su entender justificaría la potenciación de esta línea.

Este tema aparece tanto en las entrevistas realizadas 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 contribuyen a ello son la

falta de capacidad técnica, falta de respaldos legales como la necesidad de personería jurídica, contabilidad propia, etc.

Asimismo, la alta movilidad de sus integrantes y el carácter honorario de su integración disminuyen su capacidad organizativa y las consolida como aliados débiles de la descentralización.

Vinculando este problema a otro, uno de los jefes municipales entrevistados plantea que uno de los desafíos, es lograr que el estímulo a la participación sea complementario y no competitivo con el análisis técnico. Manifiesta que es necesario profundizar el diálogo entre lo técnico y la voluntad ciudadana, de lo contrario se corre el riesgo que las soluciones se transforman en tecnocráticas. 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, señala que se debe homogeneizar criterios para la toma de decisiones a los efectos de evitar la demagogia y las concesiones ilimitadas. En estos casos 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.”*

La innovación en la metodología y la búsqueda de solucionar los problemas en la misma s permanente. Actualmente, se está llevando a cabo el Plan Estratégico Zonal (Planedez) que busca focalizar aún más la participación local, con posterioridad se organizará el Presupuesto Participativo tomando en cuenta sus resultados.

Los procesos arriba mencionados han removido la vieja estructura municipal y la relación entre esta y la ciudadanía. También se han logrado mejoras en la gestión, que se reflejan en la buena evaluación que los montevideanos hacen de la misma.<sup>vi</sup> Para ello los organismos de la descentralización han cumplido un rol trascendental permitiendo la aproximación entre lo estatal lo social. En relación a estos un entrevistado sugiere que *“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.”*

### **Las dificultades de los Concejos Vecinales.**

Los Concejos Vecinales son los organismos de la descentralización especialmente diseñados para la participación social. ¿Qué rol cumplen en la elaboración y la gestión de la política local?.

De acuerdo a la información recabada, todo indica que se trata de organismos que están atravesando serios problemas en su funcionamiento. En muchos casos su rol se ha limitado a vetar y rechazar iniciativas provenientes de otros ámbitos. No está en cuestión la pertinencia o no de estas actitudes, lo problemático es la falta de acción proactiva que tanto se necesita para dar sustento al proceso de descentralización.

Estas dificultades encuentran distintas explicaciones desde la visión de los 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, están 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 la 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 más inmediata sino, el cometido esencial como canal de transmisión de información y consulta que deben cumplir. 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 remplazados.

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 partidaria. 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 proponerse 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.”* Plantean que se trata producir un acercamiento a los ritmos y los espacios de la vida cotidiana estrechando los vínculos con las redes sociales existentes. Sostienen que de acuerdo a las características de la vida urbana contemporánea -largas jornadas laborales, cuidado de niños, costos del desplazamiento, inseguridad ciudadana- es impensable que la ciudadanía se acerque al Concejo. En palabras de una militante barrial:

*“Es que a mi 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.”*

Estas debilidades de los Concejos no significa que no estén cumpliendo un rol importante como colectivo y por parte de sus integrantes. En relación al trabajo del Concejo, los concejales entrevistados reconocen y ejemplifican la capacidad de incidencia en las decisiones a tomar sobre el territorio de su CCZ. También esto varía de una zona a otra, dependiendo de la relación con el Secretario y con la Junta, incluso de las características de los mismos integrantes del Concejo.

Los concejales entrevistados reclaman que se les otorguen mayores potestades de incidencia en las políticas que se llevan a cabo en su zona ya que son un 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.”*

Aparece entonces la pregunta acerca de si el presupuesto debe descentralizarse, se trata del principal elemento que coarta las potencialidad de las instancias locales. Sin embargo hay que destacar que ninguno, de la totalidad de los entrevistados, manifiesta su opinión favorable a la descentralización del presupuesto.

Si se considera que la descentralización debe mantener un ámbito de participación ciudadana es imprescindible indagar en cómo superar estas limitaciones. Uno de los entrevistados insistió en la redundancia en existencia de la Junta Local y el Concejo . En este sentido, la supresión de la primera podía ser un camino para otorgarle más potestades al Concejo y que esto estimulara la participación social en el mismo.

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

El proceso de descentralización ha introducido grandes cambios en la gestión de la ciudad de Montevideo. El Departamento de Descentralización, incluidas todas sus divisiones<sup>vii</sup> también ha desarrollado innovaciones en la ejecución de políticas, lo que se evidencia tanto a nivel local como en los ámbitos centrales.

En este marco institucional: ¿Cuál es la participación de la ciudadanía en las políticas sociales? Esta pregunta amerita varios comentarios. En primer lugar, señalar que las políticas sociales cargan con una tradición de carácter asistencialista tanto por sus características en el Estado Benefactor como por las políticas focalizadas y de compensación social al ajuste que plantea la corriente neoliberal. (Vilas, 1998). La participación de la ciudadanía no es algo que esté incorporado.

En el caso de la Intendencia de Montevideo se ha mantenido también para las política sociales el énfasis en la participación de la Sociedad Civil. Esta constituye un eje

fundamental de las mismas tanto en su dimensión democratizadora como en el plano de la eficiencia de la propia política.

En una primera aproximación, las formas de intervención centrales del Municipio en Políticas Sociales aparecen desvinculadas de los organismos descentralizados (CCZ, los Concejos Vecinales y las Juntas Locales). Se implementan desde lo central una gran cantidad de programas sectoriales de políticas sociales. Estos siguen la lógica sectorial de la estructura del Municipio y por ende el involucramiento de las instancias de la descentralización varía según el tipo de programa que se trate. En este caso la descentralización pasa por la coordinación con otros actores que trabajan descentralizadamente. Vale consignar que no hay nada que obligue a los organismos centrales a ejecutar sus programas a través de los organismos descentralizados.

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 aquellas en las que se realiza una coordinación con los actores territoriales y por otro lado, coordinar horizontalmente los distintos servicios de la Intendencia. Se trata de intervenciones complejas en las que se articulan distintos actores, locales, centrales, públicos y privados. Así lo ejemplifica un entrevistado:

*“ Un Programa de Empleo en Áreas Verdes, como Girasoles, combina el trabajo con la gente de Áreas 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 las decisiones y tener la anuencia de los directores ”*

La articulación de carácter horizontal dentro de la Intendencia depende hoy de la iniciativa y voluntad de los Directores. En este plano, la lógica organizacional jerárquico-vertical no prevé canales formales. Se hace entonces evidente el desajuste existente entre la innovación y la estructura organizacional al interior del Municipio.

Unos de los dilemas que esto implica son las diferencias en los tiempos y ritmos de trabajo. Por un lado, están las urgencias de la gestión, del decisor de la política pública, en resolver los problemas que se presentan en forma expedita y con resultados óptimos inmediatos. Por otro lado, están los ritmos de “lo social”. Los procesos de información, involucramiento y participación en las decisiones de las organizaciones sociales y de la población requieren de otro tiempo y disposición que los hace más lentos.

Esta es una tensión con la que se convive y dada las definiciones estratégicas del propio gobierno municipal se mantendrá. En este sentido, no debe tomarse como un impedimento o limitante para la apertura de nuevas instancias de participación. Con respecto a las políticas sociales, un jerarca de la Intendencia señalaba:



*“A veces hay un problema de explicitación del conflicto antes que enlentece un poco los procesos en algunos casos. Yo creo, que si bien enlentece el proceso, le da una robustez después muy fuerte y entonces habría que medir si perjudica o beneficia. Pero, en el caso de las políticas sociales, al contrario, la eficiencia se incrementa porque no es un problema, la eficiencia no se ve trabada. Lo que sí 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.”*

La 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 el que este procesos participativo se cumple los resultados de las políticas se amplían. Los impactos de la mismas tienen efectos ampliados en tanto se logra mayor profundidad y alcance en relación a los objetivos.

¿Cómo trabajar en las políticas sociales desde lo local? La potenciación de los recursos disponibles es indicada como uno de los elementos centrales. Según la experiencia de uno de los entrevistados:

*“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”*

Aplicado a la práctica de planificación, esto implica detectar los lugares de mayores carencias y por ende prioritarios, y luego realizar un mapeo de los actores existentes y con los cuales se podría articular y trabajar en conjunto.

A su vez, la necesidad de articular las diferentes políticas sociales a nivel local es planteada en varias oportunidades por los entrevistados. Lo plantean en términos de una lucha contra la tendencia a la compartimentación y superposición que, señalan algunos, atenta contra su rendimiento y alcance. La coordinación es fundamental para lograrlo, los entrevistados señalan que ya existen experiencias exitosas en el Municipio que deberían ser replicadas.

Para articular todos los recursos existentes en el territorio, existe en este momento un obstáculo importante según los entrevistados, es el riesgo de “municipalización” de los órganos 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. Indican que las iniciativas locales y la población deben recurrir a la totalidad de los recursos estatales existentes en el territorio, no sólo a los del Municipio.

Este problema también se encuentra a nivel de los actores sociales, cuya demanda se remite al Municipio en primera instancia. Esto se debe, evidentemente, al hecho de encontrarse “más cerca” y tener además los canales adecuados para esa comunicación. Pero también debido a que cuando estas demandas son presentadas siempre hay un retorno, en otras palabras la gestión vale la pena.

Evidentemente, este fenómeno tiene que ver con la tendencia contemporánea de que los municipios asuman responsabilidades que antes eran de los gobiernos centrales. (Red Urb-Al, 1999, pag.37) En el caso de la Intendencia de Montevideo esto se comprueba en tanto ha ido asumiendo responsabilidades sociales que son competencia de otras reparticiones y organismos del estado. Se han asumido roles que abarcan un espectro mucho más amplio que lo que los recursos disponibles permiten y que desbordan lo que tradicionalmente han sido competencias municipales.

En relación al proceso de ejecución de las políticas, un aspecto destacado por los entrevistados, tanto locales como centrales, es la importancia del seguimiento y control de la gestión. Aparecen en este aspecto dificultades que tienen que ver con la coordinación y el flujo de la información. En estos procesos el rol de los actores locales es fundamental en tanto son los que se encuentran más próximos a los espacios de ejecución de las políticas.

En este sentido, uno de los aspectos a resolver son los mecanismos que faciliten el flujo de la información al interior del Municipio. 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.

Con al intención de mejorar esta situación se ha creado una Unidad de Coordinación dentro del Departamento de Descentralización. Desde ella se están implementando modalidades de informatización de los compromisos de gestión que faciliten el seguimiento de la misma y posibiliten un monitoreo.

Finalmente, quisiera señalar algunos aspectos puntuales que tienen que ver con la gestión y las políticas que fueron señalados en las entrevistas y que atraviesan transversalmente los problemas planteados.

En primer lugar, la capacidad de entrelazar lo técnico y lo político en la gestión y en la toma de decisiones. La importancia que tiene 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-. Algunas experiencias de equipos que se lograron construir en esta línea aparecen como alentadoras en tanto contribuyen a la eficiencia de la gestión.

Un segundo elemento importante es el déficit que tiene el gobierno municipal en relación a una política de comunicación, información y difusión. En la llamada sociedad de la

información esto constituye un aspecto central que tiene que ver con la información a la población sobre los servicios existentes, a la ciudadanía sobre los logros y dificultades de las políticas y a los distintos actores involucrados en el proceso de gestión. Resolver este problema en buenos términos 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 en los procesos de cambio que se consoliden.

En tercer lugar, quisiera destacar que en las entrevistas surgen algunas experiencias con el sector privado o empresarial. El estudio de este vínculo no constituye el eje del presente trabajo, no obstante lo cual hay que señalar que es de vital importancia en términos de comprender los cambios entre lo público y lo privado. Las experiencias presentadas por los entrevistados son importantes y exitosas, sin embargo son puntuales y no constituyen aún una línea consolidada. Incorporar el sector privado es uno de los mecanismos importantes desde una óptica de integración social. Permite involucrarlo como actor en la construcción de la ciudad por vías formalizadas y va además en la línea de potenciar los esfuerzos en articulación con otros recursos disponibles en la sociedad.

Por último, el rol de articulador del Municipio en los distintos planos de la gestión ha sido recalcado en varias oportunidades. Al respecto se señala que los conflictos que se registran en los distintos niveles parecen no tener siempre un referente máximo que los arbitre. Este parece ser un rol importante a cumplir tanto a nivel local como centralmente. En el plano local, la intervención en los conflictos de intereses de los actores contribuye a la construcción de la integralidad de las propuestas (programas o proyectos) así como a la sinergia.

Centralmente dicho rol no es menor, sobretodo pensando en la diversidad de intereses (público-privado; privado-privado; público-público; etc.) que conviven en la ciudad y la importancia de la intervención de un actor que posee la legitimidad y capacidad de regulación de lo público como es el municipio.

### **El rol de las Ong.**

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. Actualmente, de acuerdo a la información disponible<sup>viii</sup> existen decenas de convenios en ejecución. 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.

Estos convenios no siguen directivas específicas por parte del Ejecutivo Municipal, conviviendo una diversidad de modalidades y enfoques en cuanto a su rol, metodología de trabajo y 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 a homogeneizar los criterios de convenios de la Intendencia lo que permitiría 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. Aún no pasan por allí la totalidad de los convenios que se realizan pero es a lo que se tiende.

Según la información brindada por esta Unidad, los tipos de convenios que priman son los que se establecen a instancias de los Servicios, siendo los convenios surgidos a partir de instancias locales son poco comunes. No obstante ello, se considera fundamental consolidar los requerimientos de convenios que surgen desde lo local. Estos se ven actualmente dificultados por la falta de presupuestación. Es así que se vuelve a plantear el tema de la definición sectorial y la falta de referencia territorial de las políticas.

Es importante señalar que la mayoría de las intervenciones que tienen las Ong en las políticas municipales serían igualmente posibles sin que existiera el proceso de descentralización. Esto se explica por el hecho que las contrataciones y convenios se realizan centralmente y las iniciativas que surgen desde la estructura descentralizada tienen poco espacio.

Sin excepción, todos los entrevistados hablaron de la relación entre la Intendencia y las Ong en el marco de la descentralización. Esto puede explicarse por el hecho que esta se establece con el Departamento de Descentralización. También al hecho de que si bien las definiciones son tomadas centralmente las Ong, salvo excepciones, no tienen pertenencia territorial pero actúan localmente. Vale decir, que la intervención se hace en el marco de lo local y de los actores que allí intervienen.

Otro elemento que conspira contra la idea de que la políticas de convenios forma parte de la descentralización es 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 participación de actores socio-territoriales, por otro lado, centralmente tampoco esta previsto un espacio para el diálogo permanente -a excepción de una comisión que manifiesta un entrevistado, no funciona-.

Algunos entrevistados manifiestan que se está en la búsqueda de como territorializar el trabajo de las Ong. Una de las propuestas es exigir que la Ong tenga una inserción en la zona, otra gira en torno a agilizar las posibilidades de contratación de ONGs a iniciativa de las instancias locales. La idea es que estos elementos permitan potenciar la actividad y recursos a nivel local así como generar fuente de empleos a nivel local. Estas prioridades pueden contribuir a la integración social. Una de las ventajas que se plantean es que permitirían a la Intendencia acceder a barrios en los que sólo entra la gente del lugar debido al aislamiento generado por la condición de violencia social y exclusión.

De todas formas no todas las instancias en las que intervienen las Ong son de características idénticas. Existen programas en los que la Ong es un actor más en una cantidad de actores, y en los que las definiciones, el diseño y la implementación intervienen actores locales. La diversidad es grande y los criterios que conviven son múltiples y variados. Alguno de ellos son; considerar a las Ong como empresas, considerarlos como aliados estratégicos de la Intendencia para llevar adelante las políticas, otros consideran que su rol es eminentemente social y por ello deben involucrarse sólo en políticas sociales, algunos decisores las miran con desconfianza y les asignan un rol menos destacado a cumplir en la política pública.

Uno de los entrevistados del ámbito central planteaba que: *“Los convenios son estratégicos porque cumplen esa doble función: por un lado dan oportunidades (refiriéndose a los jóvenes involucrados y a los propios técnicos) y por otro lado son una alternativa a la privatización”* Planteando de esta forma la compatibilización del criterio de que las Ong debe cumplir con su finalidad social y el de dar oportunidades a estas organizaciones de la sociedad civil frente a las fuerzas del mercado.

Por otra parte uno de los entrevistados de las Ong señalaba en relación a la actitud que debería tomar la Intendencia: *“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.”*

Hay muchas posibles líneas de desarrollo. Por ejemplo, hay Ong que tienen interés en intervenir no solamente en la ejecución de política a paquete cerrado, sino desde el diseño de la misma. No se consideran como prestadores de servicios sino con un rol social diferente. Las experiencias de este tipo han resultado enriquecedoras para las partes, le han dado más flexibilidad al proyecto (revisión, marcha atrás, modificaciones) y también han permitido potenciar la experiencia más allá de los objetivos inmediatos.

Uno de los entrevistados manifiesta que incluso los propios convenios tendientes a resolver la prestación de un servicio pueden transformarse. Al respecto relata uno de los entrevistados de una 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 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 constituye cambios importantes en los términos de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil.

### **La tensión centralización-descentralización en la gestión.**

A lo largo del proceso de descentralización todas las experiencias tuvieron que ir enfrentando y resolviendo el conflicto existente entre el poder central y el local. Esta tensión centralización-descentralización se mantiene hasta hoy y es un problema que se refleja en distintas dimensiones -organizacional, decisional, política-. Algunos entrevistados han manifestado la importancia de mantener el equilibrio entre ambos polos.

Esta relación entre lo local y lo central es ejemplificada desde distintas experiencias. Por un lado, la implantación de programas que fueron definidos centralmente y resistidos a nivel local en los distintos ámbitos de decisión y sin embargo luego resultaron exitosos. Un ejemplo, es la resistencia en una zona de Montevideo a la instalación de un programa de apoyo jurídico a la mujer, gestionado por una Ong con enfoque de género. Se trató de un servicio que a pesar de la resistencia inicial que tuvo en el CCZ, en la Junta y el Concejo Vecinal, ni bien se instaló se produjo una demanda abrumadora.

La otra cara de la moneda es la experiencia de programas que se instalan a nivel local impuestos desde lo central y que implican un sustento social por parte de la comunidad. Un ejemplo lo constituye la instalación de una guardería en un barrio carenciado, a pesar de la negativa de las autoridades locales. El resultado fue negativo, la institución fue saqueada en varias oportunidades por no contar con el respaldo de una comunidad y organizaciones fuertes que la sustentaran. Finalmente, fue instalada en otro lugar donde había redes sociales que le daban sustento.

A partir de estos ejemplos se pueden realizar algunas reflexiones. El primer caso reivindica la importancia que tiene la ejecución de políticas orientadas temáticamente independientemente de las prioridades presentadas por las instancias locales. Estas líneas de prioridades están definidas a partir de los lineamientos programáticos del gobierno local. Apuntan a problemas sociales y por estos mismos motivos en muchos casos deben enfrentar los prejuicios, limitaciones y oposiciones ideológicas de la población y de las autoridades locales que la representan. El ejemplo mencionado del proyecto con un enfoque de género es un caso representativo, en el cual se debió enfrentar los prejuicios en 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 que importa tener en cuenta es que el primer ejemplo se ofrecía la prestación de un servicio y no exigía ningún tipo de participación de los interesados. Bastaba con instalar el servicio de atención jurídica a las mujeres y atender a las usuarias. Seguramente, otro hubiese sido el resultado, si se hubiese esperado una actitud proactiva. De todas formas, 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 informativa, cursos de capacitación, salud preventiva- incluso en cooperación con otros actores locales.

En relación al segundo ejemplo, parece fundamental señalar que era necesaria la participación de la población y de organizaciones sociales del barrio. En este sentido, el conocimiento del mismo es fundamental y para ello el haber tenido en cuenta la opinión de las instancias locales parece imprescindible. No sólo por su conocimiento de las particularidades de la zona sino por la importancia de su involucramiento tenía en términos de la viabilidad proyecto.

En definitiva, se visualiza a través de estos casos las tensiones y contradicciones que genera el proceso. En esta relación se trasunta un predominio de lo central sobre lo local. Para aliviar estas tensiones algunos entrevistados manifiestan la necesidad de desmistificar la descentralización, nada por el sólo hecho de ser descentralizado es mejor, más eficiente o más democrático.

Según lo señala uno de los entrevistados, es importante que las políticas tengan una orientación centralizada. Esto permite, no solamente cierta coherencia sino también la equidad en el acceso a recursos -a los que sólo se puede acceder en forma central-.

La descentralización es un proceso complejo tanto por la multiplicidad de actores y y debido a que en la medida que aumenta la transferencia de competencias, aumenta la autonomía de los componentes descentralizados. En este sentido, es necesario mantener una conducción y línea institucional coherente que le de continuidad a la política pública y oriente la acción de las partes constituyentes del municipio.

No obstante ello, o quizá por eso mismo, la importancia de incorporar la descentralización como la lógica que permea todo el aparato municipal constituye un desafío organizacional importante. Este es planteado en varias de las entrevistas, 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”*

Finalmente, cabe señalar que si bien los obstáculos deben ser superados, la tensión entre lo local y lo central parece ser inherente a procesos de estas características. Los actores involucrados en esta experiencias han señalado algunas pistas para la convivencia con esta tensión. Por un lado, considerando al menos tres dimensiones que le son comunes a todas: las líneas estratégicas o prioridades programáticas de la administración de gobierno, la opinión de las instancias locales y las definiciones técnicas. Por otro lado, no perdiendo de

vista la especificidad de la problemática en cuestión en el momento de decidir sobre, la complejidad de los actores involucrados y la historia y antecedentes del caso.

### **Algunas claves para el análisis del proceso de descentralización.**

En esta última parte quisiera presentar algunas reflexiones que surgen a partir del análisis de las entrevistas y por otro lado retomar las hipótesis iniciales para proyectarlas prospectivamente. Se evidencian a lo largo de las entrevistas algunas tendencias de las políticas que vale la pena recapitular, así como algunos puntos problemáticos y desafíos del proceso de descentralización que me interesa dejar planteados.

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

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

Un primer desafío estaría constituido por la creación de canales comunicantes entre las instancias de participación ciudadana y la gestión de las políticas. Una alternativa sería otorgarle más poder a lo local, lo que podría llevarse a cabo 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 son soluciones radicales, 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 y que resulta aún más difícil de visualizar su consolidación.

Dada la coyuntura actual, 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 lo importante que sería que los órganos locales pudieran definir el destino de los recursos. Lograr que la lógica territorial tenga más peso en las definiciones presupuestales constituiría una profundización de la descentralización importante. Esto establecería un cambio que implicaría pasar de la lógica sectorial, en la que los departamentos definen cuanto le van a asignar a los CCZ, a la lógica territorial en la que los CCZ definan que es lo que van a necesitar de cada departamento. El momento de



esta etapa estaría dado con posterioridad a las definiciones surgidas del proceso de elaboración del Plan Estratégico y el Plan Quinquenal.

Solucionar esta gran contradicción que es la lógica central-vertical predominante en la definición del presupuesto y la lógica territorial-horizontal que predomina en las instancias de participación ciudadana de la descentralización, constituye un desafío de primer orden. Este permitiría unir el elemento de participación política de la descentralización y profundizar en la democratización del gobierno de la ciudad. Se extiende aún más la ciudadanía a través del aumento de las potestades de la misma en la definición y gestión de las políticas.

Para que esta transformación sea viable debe reafirmarse centralmente la voluntad política de seguir consolidado el modo participativo de gestión. En este sentido, correspondería llevar a cabo una jerarquización de 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.

Evidentemente, este proceso de profundización de la descentralización exige una coordinación central importante para que se sigan las líneas estratégicas definidas (es un proceso participativo, es pluralista, etc.) de lo contrario se corre ciertos riesgos como la dispersión de los recursos, la atomización de los programas así como la partidización y el personalismo en los ámbitos de participación.

Esta contradicción evidencia la necesidad de incorporar una reestructura a nivel institucional que conlleve transformaciones en los procedimientos de la toma de decisiones y en la gestión. Esta 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.

Según la información analizada debe concluir que esta reforma debería lograr, dado que la descentralización es la esencia de la política municipal, atravesarse transversalmente toda la estructura del Municipio.

Asimismo, debería incluir la participación ciudadana y las políticas sociales ya que estos constituyen una de las propuestas estratégicas para una gestión que se propone construir una ciudad más humana, más solidaria y más incluyente.

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 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.

Ambos aspectos tienen hoy planteados obstáculos y desafíos para su desarrollo y profundización. El rescatar los recursos existentes a nivel local, las redes que ya existen, debería ser una de las líneas claves de este cambio. Para ello deberían buscarse mecanismos que habiliten esta profundización. Desde el punto de vista del proceso de descentralización esto implicaría lograr un vínculo más estrecho con la lógica horizontal - territorial y por ende un nuevo paso en el acercamiento entre el Municipio y la sociedad local.

Actualmente, 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. Esto no significa que no haya desafíos o problemas a superar. La integralidad de las mismas es uno de ellos y es planteado en los distintos documentos generados por la IMM.

En este caso las limitaciones existentes no parecen radicar en las concepciones dominantes ni en la incapacidad de los técnicos involucrados. La concepción integral de las políticas sociales que se impulsan se podría proyectar más allá, de la propia política social y consolidarse como políticas de desarrollo.

Aparece como importante iniciar un proceso de racionalización, para eso es fundamental contar con que los Equipos Sociales en los CCZ tengan directrices claras en relación a sus prioridades y líneas estratégicas de trabajo. Una jeraquización de los mismos permitiría canalizar y estimular la iniciativa local. El apoyo a las organizaciones sociales de las zona, el impulso de proyectos desde lo local pueden ser algunos de las iniciativas a introducir. Para esto es importante que se sostenga un control y supervisión técnica de los mismos que sostenga la coherencia institucional. Uno de los entrevistados sostiene que esta podría darse desde un posible Departamento de Políticas Sociales de dimensiones mínimas.

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. Por otro lado la dificultad de la falta de articulación y de coordinación a nivel local de programas que son definidos centralmente son otros de los factores que atentan contra la integralidad de las políticas.

### **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 un control del gasto público y ejecutando políticas destinadas a los sectores vulnerables de la población.

En el 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.

En primer lugar, existe una estructura institucional en la Intendencia de Montevideo con una reforma organizacional que permitió la transferencia de poder desde los ámbitos centrales a los locales. Actúan simultáneamente las redes informales que han permitido sortear las dificultades que plantean los aspectos centralistas y de rigidez administrativa que subsisten en esta estructura. En este plano, parece estar la situación dada en el proceso de Montevideo 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 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. Si bien ha habido una aproximación importante a la población, es posible potenciar esta relación construyendo nuevos mecanismos institucionales para ampliar los ámbitos decisionales con participación de la ciudadanía.

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 a 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 compatibilizado 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 sentido opuesto, y garantizando la sustentabilidad y legitimidad del proceso, se revisarán los mecanismos de control y supervisión. El establecer responsabilidades claras y la transparencia en la toma de decisiones son elementos que contribuyen en esta tarea.

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

## BIBLIOGRAFÍA

- AECI/IMM 1999 *Descentralización y democracia. Un debate necesario.* (Montevideo: AECI/IMM)
- Arocena, José 1995 *El desarrollo local un desafío contemporáneo.*(Caracas:Ed. Nueva Sociedad).
- 1994 “Políticas Sociales desde la sociedad civil”, En: *Prisma 4*, (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay).
- Balea, Elisa; Martirena, Alicia; Midaglia, Carmen; Pérez, Maria Cristina; Pla, Graciela; Tellechea, Ma Elisa 1999 *Descentralización Municipal-Participación ciudadana en el espacio Montevideoano.* (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.*
- Perez-Piera, Adolfo 1992 “La descentralización en Montevideo: un itinerario innovador” en *Cuadernos del CLAEH* No.62.(Montevideo: Claeh)
- Rebellato, José Luis; Ubilla, Pilar 1999 *Democracia, Ciudadanía y Poder.* (Montevideo:Nordan)
- Reilly, Charles 1994 “Las políticas públicas y la ciudadanía”. En: *Nuevas políticas urbanas: las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana.* (EEUU:IAF)
- Rivoir, Ana Laura 1999 "Redes Sociales: Instrumento metodológico o categoría sociológica". *Revista de Ciencias Sociales* N° 15. (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.)

- 1997 “El debate latinoamericano sobre la Descentralización y el Desarrollo”. En: *Postales Urbanas de final de milenio. Una construcción de muchos*. Comp. Hilda Herzer. (Buenos Aires:UBA).
- 1996 “Redes sociales: ¿Sustento del proceso de descentralización en la ciudad de Montevideo?”. Ponencia presentada en el *Primer Encuentro de Redes Sociales de América Latina* (Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú)
- Rodríguez, Alfredo y Velázquez, Fabio et al. 1994 *Municipio y Servicios Públicos*. (Santiago de Chile: Ediciones SUR).
- Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy 1997 *Ciudades y Gobernabilidad en América Latina* Ediciones SUR, Chile.
- Rosselli, Alberto. et al. 1994 *Descentralización y Participación Ciudadana* (Montevideo: AECI/IMM/CAM, Ed.Trilce).
- Toker, Gerry 1998 “Governance as theory: five propositions” *International Social Science Journal*.(Londres:Blackwell Publishers/UNESCO) N° 155.
- Vilas, Carlos 1998 “De ambulancias, bomberos y policías. La política social del neoliberalismo.” En: *Desarrollo Económico* N°144 Vol.36. Enero-Marzo.
- Villasante, Tomás Rodríguez 1998 *Cuatro Redes par Mejor-Vivir. Tomo 1. Del Desarrollo Local a las Redes para mejor-vivir*. (Buenos Aires:Lumen - Humanitas).
- Zaffaroni, Cecilia 1994 “La infancia en el Uruguay”, En: *Prisma* 4. (Montevideo:Universidad Católica del Uruguay).

<sup>i</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>ii</sup> Decreto de División Territorial del 17/6/93

<sup>iii</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 Comunes Zonales se constituyen en las oficinas municipales que tienen a su cargo la gestión de los servicios que han ido desconcentrando tales como: alumbrado, mantenimiento de las áreas verdes y de espacios públicos, programas sociales, información e inicio de trámites, disponiendo por tanto de personal administrativo y de cuadrillas de servicio necesarios para dichas tareas. En los CCZ también trabajan equipos técnicos que tienen a su cargo tareas vinculadas al asesoramiento de los gobiernos locales así como la gestión de programas municipales que requieren de su participación.”*

(Intendencia Municipal de Montevideo /Junta Departamental de Montevideo, 1997: pp.7-8)

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

<sup>v</sup> El Secretario, responde por la conducción política en tanto persona de confianza del Intendente a nivel local. Paralelamente responde a un sector político -de los grupos políticos que integran el Frente Amplio-Encuentro Progresista- y debe responder a acuerdos a ese nivel. Tiene por otra parte, un importante rol en la articulación de los organismos locales. Del vínculo que mantenga con el Concejo Vecinal depende una parte importante de la calidad de la gestión a nivel local y de su vínculo con la zona. Asimismo de su capacidad política se desprenderá la dinámica de trabajo de la Junta Local. Esta complejidad de su rol lleva muchas veces a una desfiguración del perfil de este actor. Al respecto, los entrevistados realizaron distintas sugerencias y comentarios. Alguno manifestaba que debería tratarse de un cargo gerencial con un perfil de funcionario de carrera, reconociendo el riesgo que esto implicaba en cuanto a la falta de conducción política. Otra sugerencia remite a mantener la confianza política del Intendente para su designación pero obviar la representación partidaria, poniendo el énfasis en las cualidades personales y capacidades técnico-políticas de los candidatos.

<sup>vi</sup> En el momento de la realización de este trabajo, el Arq.Mariano Arana, intendente durante este último período 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.

<sup>vii</sup> 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 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.

<sup>viii</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.