

CIUDAD – Centro de Investigaciones Ecuador

CUATRO AÑOS DE DESCENTRALIZACION

UNA REVOLUCION PACIFICA EN MONTEVIDEO

(Tomado de **Brecha**, Montevideo, 25 de marzo de 1994, p. 8)

SALVADOR SCHELOTTO

"No hay ninguna clase política que voluntariamente ceda prerrogativas". Esta frase del catalán Jordi Borja (sociólogo, funcionario municipal de Barcelona y uno de los referentes en los años ochenta del movimiento de los "ayuntamientos democráticos") resonó como una profecía en el atestado salón del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura. Corría 1988 y Borja explicaba, ante un público ávido de novedades, las formas de gestión democrática en los municipios españoles. Precisamente en aquel momento la administración municipal de Montevideo había excluido de un relevante foro, al que Borja asistió (el coloquio "Ciudagua"), tanto a los organismos vecinales como a la oposición política y amplios sectores de la comunidad académica. Pasó el tiempo, otros teóricos y especialistas nos visitaron (entre ellos destacó a José Luis Coraggio) y lo que en 1988 fueron propuestas e iniciativas cargadas de buenas intenciones -y voluntarismo- son hoy procesos vivos, reales, en Montevideo.

En otro lugar sostuve que la gestión del actual gobierno departamental debía evaluarse más que por sus resultados aparentes o tangibles (metros cuadrados pavimentados, toneladas de basura recogidas, luminarias encendidas, cantidad de árboles plantados), por sus obras "invisibles". Entre ellas, hay tres que me parecen un aporte fundamental para la vida ciudadana: la puesta en marcha de la descentralización política y participación vecinal en la gestión, la realización del catastro multifinalitario y las sustantivas modificaciones a la legislación urbanística departamental.

Por la significación que ha adquirido, el proceso descentralizador de Montevideo trasciende lo municipal y se ha convertido en una señal, una referencia para concretar una real reforma del Estado asentada sobre una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

Una larga acumulación social y política

El movimiento social y vecinal, una vez desatado el proceso de transición hacia la democracia a comienzos de los ochenta, vivió momentos de auge. Las organizaciones sociales de nuevo tipo

articularon esfuerzos democratizadores y desplegaron estrategias solidarias y autogestionarias. El tejido social, en todo el territorio nacional, se nutrió y se fortaleció en ese proceso de resistencia y de construcción democrática. En Montevideo, la mayor concentración poblacional y la mayor densidad organizativa mostraron las facetas más notorias de esa realidad. Ese proceso de avance y aprendizaje se desarrolló en paralelo con el renacer de la vida política pública y, a veces, en contradicción o ajenidad con sus formas orgánicas. En ese tiempo se acuñó la noción de "profundización de la democracia" como consigna central del movimiento popular.

El Frente Amplio, hoy gobierno en Montevideo, realizó por su parte un largo proceso de acumulación política y programática, antes y durante el actual ejercicio. Ya en las "Bases Programáticas" para Montevideo, el Frente postulaba en 1984 que "se impulsará una ordenada descentralización creando los organismos comunales de integración popular y pluralista que la llevarán a la práctica".

La acción política acompañó esas definiciones. Una vez instalado en 1985 el gobierno del doctor Aquiles Lanza, la bancada de ediles del Frente reclamó la instalación de Juntas Locales en el departamento, reclamo que fue reiterado frente a los sucesivos titulares del municipio.

Fue la lista 99 -aún dentro del Frente- la que publicitó un proyecto de descentralización que preveía la instalación de Juntas Locales fuera de la planta urbana, de otro tipo de órganos locales dentro de la misma y la representación vecinal ante ellos.

Los organismos de base del Frente desarrollaron una acción política permanente en los barrios de la capital, acción algunas veces relacionada con la organización social y otras -demasiadas- divorciada de ella. También en ese campo la izquierda aprendió.

En el período interelectoral, el pensamiento progresista se nutrió de iniciativas descentralizadoras: el proyecto firmado por Wilson Ferrería recogía e interpretaba una tradicional vocación autonómica del partido blanco; las "Bases para la reforma constitucional" definidas por el Frente en setiembre de 1987 (estando el FA aún integrado por el PDC [Partido Demócrata Cristiano] y el PGP [Partido por el Gobierno del Pueblo, socialdemócrata]) insistían en la necesidad del "aumento de las posibilidades de existencia de los órganos locales, carácter electivo de sus miembros y establecimiento de pautas para que la ley ordinaria pueda regular el contacto periódico institucionalizado del gobierno local con la población vecinal o con sus organizaciones sociales y de promoción".

Mientras esto pasaba, las direcciones políticas no asignaban relevancia a la cuestión municipal.

En el período 1988-89, ocupada por otras prioridades, la dirección frenteamplista no atendió a la política departamental (no es casual que tampoco hoy le resulte fácil hacerlo). Una visión "nacional" de la vida política, centrada en la práctica parlamentaria, impedía atender (y entender) las cuestiones locales.

En medio de un clima de desconcierto político luego de la ruptura y de las consecuencias (en ese momento no muy claras) de los resultados del plebiscito del 16 de abril, el 18 de mayo de 1989, el Plenario Departamental de Montevideo del Frente Amplio aprobó -luego de tres años de trabajos y por votación unánime- el "documento N° 6", es decir las bases programáticas para el gobierno departamental. En ese texto estaba desarrollado todo el proyecto descentralizador, contemplando su aplicación en el marco constitucional y legal vigente.

El Frente no contaba aún con candidato, pero tenía programa. Pocos recuerdan, sin embargo, ese documento que conformó una trilogía con el "Plan de gobierno y plataforma electoral" y con las "Primeras medidas de gobierno del doctor Tabaré Vázquez", aprobadas en agosto y octubre respectivamente.

Allí se expuso claramente el esquema institucional a crear e implantar: órgano local (Junta Local o Comisión Delegada), órgano de representación social (hoy Concejo Vecinal) y servicio comunal (Central Comunal Zonal). Vázquez denominó luego a estos respectivamente el "polo social" y el "polo institucional". El Frente de Montevideo planteó asimismo un punto de partida doctrinario: la profundización de la democracia. La descentralización era vista, pues, como un instrumento y no como un fin en sí mismo.

Se entendió que una ciudad como Montevideo, por tamaño y heterogeneidad, debía gestionarse por partes. Las 18 zonas (un híbrido de rango intermedio entre lo que habitualmente se entiende por distrito y lo que es un barrio) aparecieron luego, al calor de la campaña electoral.

Los cuatro lemas [es decir, las listas electorales de los partidos del Frente Amplio] asumieron la bandera descentralizadora en el campo municipal y prometieron participación a los vecinos. La ciudadanía, finalmente, otorgó su confianza al Frente, en la persona de Tabaré Vázquez, marcando incluso independencia en relación con lealtades políticas nacionales. En el país y con el candidato frenteamplista resurgía la imagen del intendente como el "primer vecino".

Frenos e impulsos

Otra cosa fue el ejercicio del gobierno. Frustrado el intento inicial de alcanzar rápidamente un primer esquema descentralizador, el intendente cambió el escenario, pero no frenó el impulso.

La figura del Centro Comunal Zonal [CCZ] y de su cabeza, el coordinador zonal, fue anatema para la oposición: "comisarios políticos", se dijo. Visto con ojos de hoy, aquel temor de la derecha parece risible. Recuerdo los primeros momentos de trabajo en los que participé junto con aquel grupo de militantes sociales: en medio de un total desamparo (algunos no contaban siquiera con escritorios ni sillas para trabajar; mucho menos un local en su zona) salieron a los barrios, a las zonas, a articular las demandas sociales, a vincular a los vecinos con el municipio, a tejer relaciones, a ganar su propio espacio. Al ver hoy la realidad de los CCZ se puede medir cuán fructífero fue aquel tiempo. En él existieron puntos muy altos: algún día habrá que analizar el tremendo ensayo democrático que fue la preparación en 1990 del presupuesto quinquenal, con la voz de los vecinos reclamando y también proyectando.

La creación de la Comisión Mixta Intendencia-Junta Departamental permitió instalar un ámbito propiamente político de negociación donde procesar, de una manera lenta pero provechosa, los acuerdos necesarios para implantar un esquema apoyado en sólidos y amplios consensos. Se trataba, otra vez, de apostar a la amplitud y a la pluralidad.

No todos en el seno del equipo de gobierno advirtieron el alcance último de lo que sucedía en ese entreacto. Hubo quien pensó que la figura del coordinador zonal (que desde un primer momento fue planteada como transitoria) debía defenderse como modelo de gestión de los órganos descentralizados.

Tejer los acuerdos en el ámbito de la Comisión Mixta no fue fácil. [...]. Un aspecto no menor dentro de esa tarea fue la interpretación del concepto "planta urbana" (que surge de la Constitución), diferenciándolo -a mi juicio acertadamente- del de "zona urbana" presente en la legislación nacional y departamental.

En este ámbito, también la participación popular movilizó voluntades y consolidó perspectivas acertadas. Convocado por la Junta, "Montevideo en Foro" I y II mostró un movimiento vecinal plural y maduro, que sabía lo que quería y se lo hizo conocer, sin medias tintas, a sus representantes políticos, contribuyendo a definir situaciones. Este elemento fue decisivo en el momento de concretar y afirmar los últimos acuerdos: "No hay ninguna clase política que voluntariamente ceda prerrogativas".

Aun en tiempos de crisis de participación, la inteligencia de los vecinos, la lucidez de sus organizaciones, la paciencia y la impaciencia de sus representantes fueron ingredientes que hicieron cuajar la fórmula.

El resultado es conocido: una vez formalizados los acuerdos, en los que participaron, además del Frente, el PGP e importantes sectores colorados y nacionalistas [los partidos tradicionales en Uruguay], hubo que integrar e instalar los órganos locales (Juntas y Comisiones Delegadas). El Frente convocó a elección abierta con adhesión simultánea y avaló a sus candidatos con la voluntad de más de veinte mil electores. Las restantes fuerzas prefirieron proponer directamente a sus candidatos. No fue posible, como pretendió el Frente, convocar a elecciones locales para integrar dichos órganos. Pero el paso fue enorme.