

# Descentralización y participación: la experiencia montevideana

\*María del Rosario Revello

## **Parábola del colibrí**

*El bosque está en llamas y  
mientras todos los animales  
huyen para salvar su pellejo,  
un picaflor recoge una y otra  
vez agua del río para verterla  
sobre el fuego.*

*“Es que acaso crees que con  
ese pico pequeño vas a apagar  
el incendio?”*

*-le pregunta el león-*

*“Yo sé que no puedo solo  
-responde el pajarito-  
pero estoy haciendo mi parte”*

*Bethino*

La presente ponencia describe y analiza la experiencia de descentralización de Montevideo, proyecto fundamental de la coalición de izquierdas que gobierna la capital del país desde 1990. Dicha experiencia apunta, a través de la transformación de la metodología y procedimientos tradicionales, al objetivo estratégico de construir un estilo abierto y participativo de gobierno.

## **El ámbito local como lugar privilegiado para la participación**

La búsqueda de medios alternativos que permitan establecer relaciones estables –ajenas a los intermitentes choques entre organismos políticos antagónicos– entre ciudadanos comunes y corrientes y quienes ejercen el poder público ha sido larga, escabrosa y difícil (casi irresuelta diría yo), en las sociedades modernas, cuyo acelerado proceso de urbanización, complica los procesos de participación ciudadana. En las

\*Asesora del Dept. de Descentralización, Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay

macrourbes los propósitos programáticos y políticos están más comprometidos con las grandes decisiones nacionales, la búsqueda de capitales transnacionales o las relaciones multilaterales, que con las necesidades sociales básicas de sus habitantes.

La participación ciudadana y la democracia participativa se comienzan a desarrollar en el espacio más propicio, el municipio, allí donde hay un contacto más íntimo entre el Estado y la sociedad. Basado en los sentimientos de apego y arraigo hacia lo local, surge el sentir ciudadano de la importancia de la participación activa en la planificación, construcción y desarrollo de su entorno, y en el control y fiscalización de la administración de los bienes públicos.

Por otro lado, esa cercanía política entre el gobierno local y la sociedad es un elemento de importancia estratégica, en la medida que puede hacer receptivo al gobierno a las nuevas demandas de la ciudadanía local y, a partir de ellas, identificar las nuevas tareas de intervención municipal. Es necesario precisar que la gestión municipal es, sobre todo, una acción política, y que su nivel de aplicación real radica en la posibilidad de reconstruir los lazos entre el Estado y la comunidad a partir de la presencia de nuevos espacios públicos locales, que fundamenten una amplia participación ciudadana.

### **La descentralización como instrumento para la participación**

No iniciaremos ahora un análisis multidisciplinario del vocablo “descentralización” que, por su polisemia, contiene múltiples acepciones y finalidades. Consideraremos que la descentralización coincide con la puesta en práctica, a nivel internacional, de procesos de descentralización con diferentes intencionalidades y resultados opuestos y hasta contradictorios (privatización, desburocratización, etc.)

Es así que la experiencia descentralizadora que aquí desarrollaremos parte del supuesto que una auténtica descentralización tiene que ser un proceso de democratización. Y entendemos por democratización, no sólo el acceso a la democracia formal y representativa, sino la intervención, es decir la participación de las mayorías ciudadanas en el diseño, construcción y control de las políticas públicas que a ellas van destinadas.

En síntesis, la democratización, entendida como un proceso de distribución y transferencia de poder, consiste en que los ámbitos decisionales de los problemas se trasladen lo más cerca posible de donde éstos se generan. El proceso descentralizador es, así concebido, un *instrumento privilegiado para la participación* y se impulsa, no con la lógica formal y pulcra de los procedimientos burocráticos, sino admitiendo que es un proceso de aprendizaje, susceptible de ser corregido y mejorado a través del método del ensayo y error. Ello conlleva, como etapa ineludible, la evaluación y la supervisión constante sobre metas y objetivos.

A través de la descentralización y la participación social es como se logrará una profundización de las prácticas democráticas, contemplando asimismo, a la hora de las decisiones, la “biodiversidad social” reflejada en las diferentes iniciativas, lógicas y racionalidades que, por definición, están presentes en toda sociedad.

## MARCO TEÓRICO

### **Las dimensiones de la participación**

En el concepto de participación social pueden identificarse, debido a la riqueza de su contenido, múltiples dimensiones:

#### *La participación como expresión de demandas sociales*

Una primera forma de concebir la participación es la natural recepción por parte de las autoridades de las demandas de su comunidad. Por primario que esto parezca, es un gran avance para el ejercicio eficiente y eficaz de las políticas públicas.

#### *La participación como estrategia de cooperación*

Esta dimensión se origina desde dos fuentes principales: la idea de responsabilidad de todos los vecinos respecto del destino de la comunidad y la consecuente necesidad de participar en la mejora de los servicios existentes en la ciudad; y, en segundo lugar, la concepción por parte de Estado de que la participación ciudadana ha de influir en la extensión, calidad y eficiencia de los servicios públicos locales. Concurren a esta modalidad de entender la participación como cooperación la creación de canales reales y concretos y formas de organización de la sociedad local.

#### *La participación como proceso de articulaciones institucionales y sociales*

Esta dimensión se basa en experiencias de gestión compartida en diferentes niveles de gestión urbana, que finalmente dan origen a nuevas demandas relativas a temas como empleo, seguridad ciudadana, medio ambiente o promoción de la mujer y que, consecuentemente, llevan a que su tratamiento requiera de nuevas articulaciones entre el Gobierno y otras entidades sociales, públicas y/o privadas. La participación ciudadana vincula a las esferas públicas de gobierno con las diversas expresiones de la sociedad civil organizada.

#### *La participación como una dimensión de control*

En esta perspectiva la participación comprende formas de acceso de la ciudadanía a la información y decisión sobre la orientación de los recursos públicos locales. Esto tiene incidencia directa en la formulación de los presupuestos, la asignación de partidas y el establecimiento de prioridades en los gastos públicos. También se relaciona con la eficacia de la gestión pública, sometida al *control social* efectivo y cotidiano por parte de la ciudadanía, que una vez expresadas sus demandas y adquiridos los com-

promisos, se encuentra en inmejorables condiciones para efectuar el seguimiento del grado de satisfacción de sus necesidades y del nivel de ajuste y cumplimiento de los objetivos comunes.

### *La participación como estrategia de concertación para el desarrollo*

La vinculación entre participación y desarrollo debe entenderse atravesando dos ejes principales: por una parte, la participación social encaminada hacia el logro de un desarrollo urbano más equilibrado e igualitario que implique directamente una mejora en la calidad de vida de toda la población; y por otra, la reafirmación del desarrollo local, aun en el contexto de la gran ciudad, tendiendo a la creación, consolidación y reafirmación de identidades barriales o zonales, y a la promoción de iniciativas económicas con retorno social local. Ambas líneas se orientan a reivindicar una visión de ciudad en tanto ámbito del desarrollo social, cultural y económico y, en consecuencia, tienden a reforzar los roles de “agentes de desarrollo” de los órganos de gobierno local.

Es de destacar que la concepción de desarrollo ha de ser necesariamente compleja, comprensiva de la historia, el sistema y el modelo (Arocena, 1995).

### **Gobernabilidad y participación**

El concepto de gobernabilidad se desarrolla a raíz de la necesidad de construir, desde las propias sociedades, acuerdos para enfrentar la crecientemente compleja conflictividad social y ofrecer opciones de cooperación y concertación. El gobierno abierto crea, desarrolla e institucionaliza nuevas aptitudes de conducción pública. En este sentido, la *governabilidad* democrática es el resultado de que los gobiernos no deciden en la penumbra de la decisión burocrática, sino que toman en cuenta la opinión pública, crean consensos, toleran los disensos y evitan la centralización de los beneficios.

Generalmente, estos procesos son conducidos por la legitimidad que pueda alcanzar el gobierno local como entidad que representa a la ciudadanía, provocando el nacimiento de nuevas instancias de diálogo y nuevos espacios públicos. Las estrategias de concertación suponen una actitud activa en la identificación de consensos y acuerdos en torno al desafío del desarrollo. La gobernabilidad, entonces, deriva de una manera de construir decisiones de forma negociada, generando compromisos desde la sociedad.

### **La participación como construcción de actores sociales y políticos. Las “democracias participativas”**

La descentralización democratizadora supone el reconocimiento de legitimidades en la toma de decisiones a escalas más próximas a los ciudadanos, más cercanas a la cotidianeidad, siempre que se sustente en formas más voluntarias y asociativas de participación. Se trata de diferenciar descentralizaciones puramente económicas y admi-

nistrativas frente a construcciones de ciudadanía popular (Villasante, 1993). Las descentralizaciones tienen sentido en la medida que construyen ciudadanía.

Lo más interesante de estos procesos es la invención de redes asociativas, de estructuras interinstitucionales, de mecanismos autogestionarios, ya que constituyen síntomas de la existencia de procesos instituyentes (José Arocena, 1989), capaces de responder a las exigencias de encuentros horizontales entre una pluralidad de actores sociales.

La doctrina destaca el valor institucional y de generación gradual de los procesos como el que hoy se expone, teniendo en cuenta que la construcción de la ciudadanía popular difícilmente llega por decreto y “desde arriba”. Estos procesos se caracterizan por su composición compleja y poseen instrumentos facilitadores, tales como la descentralización y la coordinación.

Como afirman Coraggio y Villasante, las democracias participativas requieren prácticas en las que intervengan al menos tres partes: dirigentes político-administrativos, funcionarios que estén en contacto directo con el público, y representantes de ese público, es decir ciudadanos.

Como se verá, la experiencia que hoy se presenta se basa en la conjugación de esas tres lógicas.

## CONTEXTO Y ORÍGENES DEL PROCESO

### **Uruguay en 1990. Breve perspectiva histórica**

Uruguay es un país políticamente unitario e históricamente centralista. Su Constitución no prevé más que un único nivel de descentralización territorial inferior al nacional: los departamentos, asimilables a lo que en Europa serían regiones o provincias, gobernados por un Intendente “Municipal” y una Junta Departamental, con relativa autonomía financiera y competencias limitadas.

No existe el nivel local o municipal consagrado preceptivamente, que habilite una descentralización intradepartamental con órganos electivos y autónomos, ni siquiera después de la reciente enmienda constitucional que ha incluido novedades en otros tópicos relativos al régimen local. Están previstos órganos políticos para las localidades llamados Juntas Locales, rudimentos de municipios, pero su existencia e instalación es eventual y no obligatoria, por lo cual su implantación no es uniforme en todo el territorio nacional.

Como es sabido, Uruguay, de prolongada y sólida tradición democrática, padeció al igual que casi todos sus vecinos en la década de los setenta (1973-1985), una dictadura militar con consecuencias traumáticas para la sociedad que aún se entrevén. Los movi-

mientos sociales vecinales y barriales durante el período autoritario, en el que la dinámica política fue interrumpida, alcanzaron un desarrollo interesante e inédito que también resulta relevante destacar como parte del contexto de la experiencia descentralizadora.

Es pertinente considerar que históricamente el Estado uruguayo asumió un rol paternalista, cuyas consecuencias en la sociedad se constatan aún hoy en términos de inercias culturales y actitudes reivindicativas. Junto al elevado grado de politización y partidización, la población uruguaya posee, promedialmente, un alto nivel cultural y educativo, que incluía hasta hace poco tiempo la ausencia de analfabetismo. Estos y otros indicadores socioeconómicos favorables, que hasta el inicio de la dictadura sólo eran comparables a los de países desarrollados, sin embargo, han comenzado un proceso de sostenido deterioro.

### **Montevideo: departamento, capital y metrópoli**

El departamento de Montevideo es la más pequeña de las diecinueve divisiones políticoadministrativas de Uruguay. Concentra, sin embargo, la mitad de la población nacional, el 50% de las unidades industriales, y la casi totalidad de las actividades terciarias. Su superficie es de 530 km<sup>2</sup> y se concentran en él 1.330.405 habitantes que, incluyendo la mencionada área metropolitana, llegan a la cifra de 1.668.335. La población total del país alcanza, según censo realizado recientemente, los 3.151.662 habitantes.

La ciudad de Montevideo, capital departamental, es a su vez capital del país, y ejerce una influencia que supera sus propios límites jurisdiccionales, extendiéndose directamente hacia la llamada “área metropolitana” que incluye superficies pertenecientes a los departamentos limítrofes de Canelones y San José. Esta característica de “macrocefalia” tiene su origen en acumulaciones históricas anteriores a la propia independencia, y su persistencia se fundamenta en procesos similares a los de otros países latinoamericanos. El país se encuentra en el momento más crítico de despoblamiento del interior rural y crecimiento demográfico de la capital, con las consecuencias sociales consabidas (empleo precario, problemas de vivienda, tugurización, zonas de pobreza crítica). Las tasas de desempleo, y las formas de precariedad y subempleo crecientes desde 1994, marcan una dinámica de segregación y desintegración social que se constata entre las zonas periféricas, las zonas centrales y las privilegiadas zonas costeras.

Las consecuencias de descentralizar y enfocar un gobierno participativo, en un escenario como Montevideo, deben ser consideradas a la hora de pretender replicar la experiencia a realidades, dentro o fuera de sus fronteras, sustancialmente diversas.

### **La izquierda al frente de Montevideo. La propuesta descentralizadora**

El actor que impulsa el proceso de descentralización es el Gobierno del Departamento de Montevideo, una vez asumido el mismo, en 1990, por el Frente

Amplio (coalización de izquierdas), partido político triunfador en las elecciones de 1989. La propuesta de descentralización se encontraba incluida en sus postulados programáticos y su discurso político pre-electoral.

No existían antecedentes de intentos de desconcentración o descentralización en Montevideo hasta la llegada del Gobierno frenteamplista, aunque en los discursos pre-electorales de todos los partidos durante la campaña de 1989 se aludió al tema desde diversas ópticas y con distinto contenido.

De acuerdo a la propuesta frenteamplista, los fundamentos y finalidades del proyecto de descentralización territorial que se emprendía consistían en el logro de una democratización de la gestión y del gobierno a través de la *participación social* y en la búsqueda de una mayor *eficacia y eficiencia* de la gestión comunal, eliminando intermediaciones burocráticas.

La Intendencia Municipal de Montevideo que gobierna la ciudad y las zonas rurales del Departamento, contaba en 1990 con aproximadamente 14.000 funcionarios (actualmente no llegan a 10.000), todos desempeñando funciones en el edificio central y con un perfil etéreo envejecido. Era necesario acercar la gestión comunal al ciudadano (quien la percibía como fría y distante, dada su concentración en un único edificio en el centro de la ciudad popularmente conocido como “palacio de ladrillo”) y comenzar a compartir el gobierno con los ciudadanos.

La decisión política inicial fue adoptada en los primeros días del gobierno y consistió en regionalizar y dividir funcional y administrativamente el departamento en 18 zonas, que comprenden los 64 barrios del área urbana, suburbana y rural. Estas zonas han sido la base territorial para el desarrollo de la estrategia de descentralización y participación ciudadana. En cada una de ellas se instaló un Centro Comunal Zonal (CCZ), al que se trasladaron competencias administrativas y servicios. Este órgano inicial fue desarrollando el vínculo con las organizaciones sociales y los vecinos de la zona.

De inmediato, y a raíz de los conflictos políticos con la oposición que rodearon la Resolución creadora de los CCZ, se comprobó la necesidad de contar con un consenso político-partidario que garantizara legitimidad y continuidad al proceso, el cual naturalmente superaría largamente el período de gobierno de la administración de turno. Existían –y en parte se mantienen— obstáculos jurídico-formales para la instauración de una estructura descentralizada autónoma dentro de los Departamentos del país. Se requería superar las dificultades con los debidos asesoramiento técnicos pero, principalmente, con fuerte respaldo político, lo cual se logró finalmente.

A tales fines se conformó una Comisión Mixta, de integración política plural, formada por ediles de la Junta Departamental (órgano legislativo del Departamento) y por delegados del Ejecutivo comunal.

## DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DESCENTRALIZADO

### **Estructura orgánica descentralizada y su funcionamiento**

En julio de 1993, después de arduos y prolongados debates, se llegó a los acuerdos necesarios para la institución del proceso. Las normas legislativas citadas fueron aprobadas por unanimidad, salvo la mencionada anteriormente, que lo fue por amplia mayoría en el seno de la Junta Departamental.

Su contenido es el siguiente:

– Se divide territorialmente el Departamento de Montevideo en siete zonas dentro de la planta urbana y once fuera de la misma, estableciendo los límites de cada una de ellas (coincidentes con las áreas geográficas de los preexistentes CCZ).

– Se crean once *Juntas Locales* fuera de la planta urbana del Departamento y siete Comisiones Delegadas dentro del núcleo urbano del Departamento, de conformación política plural, delegando en ellas cometidos específicos. Hoy han sido transformadas en *Juntas Locales*, una vez modificaddo el obstáculo constitucional por la reciente reforma de la Constitución (1997).

– Se crean 18 Concejos Vecinales y se dan pautas generales para su funcionamiento.

– Se eleva el proyecto de ley al Parlamento Nacional para que, según dispone la Constitución de la República, se declaren autónomas y electivas las *Juntas Locales* creadas.

La política descentralizadora impulsada, como se desprende de lo dicho antes, no se desarrolla en un solo plano, sino que es multidimensional y compleja. Los tres planos que contempla son el administrativo, el político y el social. Sus secuelas orgánicas: Centro Comunal, Junta Local y Concejo Vecinal, respectivamente, actúan de forma interrelacionada, con cometidos diferenciados aunque complementarios, dentro de un mismo flujo descentralizador, que se materializa de la siguiente forma:

En el plano político, en el traslado efectivo de potestades del gobierno departamental hacia las Juntas Locales, órganos políticos locales descentralizados con representación de todos los partidos, (art. 287 de la Constitución y art. 57 de la Ley Orgánica Municipal). Su competencia abarca la dirección de la gestión comunal dentro de la zona.

En el plano administrativo se basa en el Centro Comunal Zonal, que en el nuevo esquema pasa a ser la oficina administrativa del órgano político Junta Local, subordinado a éste. Se reformulan los cometidos de las unidades administrativas preexistentes desde 1990 y se les otorga la jerarquía formal de servicios municipales, a cuyo frente se encuentra un director administrativo de carrera. Ejecutan la gestión comunal en cada una de las zonas en subordinación al órgano político local y al Intendente por medio del Departamento de Descentralización.



En el plano social, éste se refleja en los órganos más novedosos del sistema, los Concejos Vecinales, órganos sociales representativos de los intereses barriales.

### **Los Concejos Vecinales. Integración. Las tres instancias eleccionarias.**

Los Concejos Vecinales son órganos de representación social; no integran la estructura pública municipal, sino que constituyen organizaciones privadas de la sociedad civil, reconocidas por la normativa departamental. El decreto respectivo afirma estar inspirado en el respeto al principio de participación de los vecinos y de autonomía de las organizaciones sociales, muy difícil de llevar a la práctica en nuestro país. Es por ello que han sido regulados por una norma-marco que sólo asegura unas competencias mínimas que pueden ampliarse, así como la forma democrática y representativa de los mecanismos electivos que llevan a su integración: representatividad de las diferentes sub-zonas, requisitos generales como la edad de los candidatos, número de integrantes (25 a 40 según las zonas), etc.

Son órganos consultivos y asesores con importantes cometidos de iniciativa y propuesta, planificación, asesoramiento, evaluación y control de la gestión comunal. Su trabajo se desarrolla al lado del órgano político en cada una de las zonas. Pueden autorregularse y llamar a Concejo Abierto, especie de audiencia, invitando a las autoridades municipales y a todos los vecinos al debate sobre temas determinados. La finalidad de su creación fue incorporar la lógica social y vecinal, así como comenzar el desafiante proceso de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Los integrantes de los Concejos no lo hacen en tanto delegados político-partidarios, sino en calidad de vecinos o representantes de organizaciones sociales (vecinales, culturales, deportivas) de la zona, siempre que sean electos por los otros vecinos.

Resulta esencial en el contexto ya explicitado de un país politizado y partidizado, distinguir y focalizar adecuadamente, a través de los mecanismos idóneos, la legitimación social de la legitimación política. Hasta el momento se han efectuado tres comicios (el mandato dura dos años y está desfasado de las elecciones políticas), y el grado de participación de los vecinos en la elección de sus concejales, tal como surge de la gráfica incorporada en los Anexos, ha sido creciente. La última elección, realizada el pasado año, ha registrado índices de crecimiento desperejo según las zonas, pero que han superado en algunos casos el 100%.

El proceso de descentralización se ha ido consolidando mediante un trabajo de análisis, concertación política y participación social, aunque se asume por parte de sus actores que, como parte de la reforma del Estado y de la transformación del estilo de gobierno, es dinámico, perfectible y requiere de permanentes adaptaciones.

## PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El proceso de descentralización de Montevideo es rico en experiencias novedosas de gestión conjunta, cooperación público-privada, y eficiente ejecución zonal de servicios, pero es el presupuesto participativo el proyecto vertebrador de todas ellas, que apunta al objetivo estratégico de la distribución efectiva del poder.

### **Génesis del proyecto**

Los criterios políticos centrales imperantes desde que regenta el poder la fuerza política que hoy gobierna la ciudad estaban claros: redistribución de recursos, logrando una “discriminación positiva” desde las zonas privilegiadas y con buena infraestructura hacia las zonas con menores recursos y baja infraestructura, ubicadas en la periferia del departamento.

Los diagnósticos técnicos que durante ambos períodos de gobierno pudieron perfeccionarse incorporaron, por su parte, elementos complementarios más afinados para la concreción del objetivo enunciado

Desde 1993, año en que se institucionaliza el proceso de descentralización de Montevideo, se concibió la importancia de dar participación a la sociedad a través de los órganos locales (especialmente el órgano social, el Concejo Vecinal), en la fijación de prioridades presupuestales referidas a obras y servicios.

Las dificultades inherentes a toda descentralización que, por definición previa, interpretamos como transferencia de poder decisorio del centro hacia las zonas y del aparato público hacia la sociedad, hacían prever que la instalación de una metodología operativa formalizada resultaría imprescindible.

Por su parte, se asumió que dicha metodología debía perfeccionarse y sofisticarse como consecuencia de su consolidación y de la legitimación que le brindarían sus actores (equipo de gobierno, órganos zonales, vecinos en general) y, a su vez, del grado de eficacia y cumplimiento de los objetivos que surgiera del control y evaluación permanente efectuado año a año.

### **Estructura operativa y metodología de aplicación**

Es así que se establece el siguiente mecanismo, que es utilizado anualmente, aunque está sujeto a perfeccionamiento constante:

El Intendente de Montevideo efectúa una llamada abierta a los vecinos del departamento para que se sumen a las asambleas zonales de discusión de las prioridades en obras y servicios para la zona (marzo). Simultáneamente, los órganos de gobierno local reciben datos determinantes para el trabajo zonal: información general sobre las grandes líneas de acción política para la ciudad durante el próximo año, los objetivos y metas

generales de cada Unidad Ejecutora Central, y las obras de interés departamental (centralidades democráticas) previstas.

Se realiza el trabajo de priorización zonal de acuerdo a la dinámica operativa que cada zona, a través de sus órganos, se autoconfiera, siempre siguiendo los principios de una participación lo más abierta y plural posible de la sociedad local involucrada (marzo-abril). Las zonas trabajan por lo general mediante Comisiones Temáticas mixtas entre la Junta Local, órgano político, y el Concejo Vecinal, órgano social. En las diferentes instancias, y según los temas a tratar, se involucran numerosos y variados actores de la sociedad local. El Concejo Vecinal en tanto que órgano social es el vertebrador en esta etapa y es quien sintetiza el producto en el documento llamado *Propuestas de Ejes de Gestión Zonal*.

El Intendente junto a su equipo de gobierno comienza la rueda de asambleas públicas y abiertas por las 18 zonas en las que se recogen las *Propuestas de Ejes de Gestión Zonal* (mayo-junio) y se efectúa la presentación de cuentas del ejercicio anterior. Las reuniones son difundidas ampliamente.

La siguiente etapa consiste en la elaboración, por parte de las unidades ejecutoras centrales, de dos ejes importantes en el proceso: las *Respuestas a los ejes de gestión* zonales (viabilidad técnica, compatibilidad con criterios políticos distributivos, incidencia sobre obras departamentales predeterminadas bajo el criterio global de ciudad), y los *Recursos para obras y servicios locales*, sobre los cuales los órganos de cada zona deben adoptar decisiones definitivas (julio).

En nuevas Asambleas Zonales se estudian y ajustan las propuestas iniciales y las respuestas en base a los nuevos elementos aportados. La participación se incrementa por la trascendencia de esta instancia definitoria para los compromisos de gestión. El producto de esta etapa se plasma en el documento *Decisiones Locales para el año* (agosto). Recibidas éstas por el equipo central, se establece una breve etapa de negociación y acuerdos finales sobre los puntos concretos en los que persistan discordancias o desajustes entre las *Unidades Ejecutoras Centrales* y los órganos de gobierno local (septiembre). Se formalizan por escrito los *Compromisos de Gestión* y se divulgan central y zonalmente (octubre).

Mediante una *plantilla de monitoreo* (en red central-local informatizada) se realiza el seguimiento diario del cumplimiento de los compromisos asumidos de acuerdo a esta modalidad concertada (Control social de los compromisos).

El 80% del Presupuesto Departamental (cuyo 100% alcanza 395.000 dólares), (correspondiente al área social: 24%, a servicios y obras: 46% y a salarios y mano de obra local), prioriza y distribuye de acuerdo a esta operativa, sin perjuicio de que el 20% de este 80% se ejecuta directamente por las zonas (mantenimiento de espacios públicos, alumbrado, áreas verdes, poda de árboles, programas sociales zonales, barrio, gestión administrativa, etc.).

Sólo se excluyen de esta modalidad los gastos propiamente de la administración general, las grandes obras de la ciudad (por ejemplo las de saneamiento) y lo correspondiente a actividades productivas y comerciales (hoteles y casinos), administrados centralmente.

## LA EXPERIENCIA Y LA PARTICIPACIÓN: LOGROS Y DIFICULTADES

### **Hacia un presupuesto territorializado**

Año tras año la operativa descrita en el apartado anterior sufre variaciones, tornándose más compleja y sofisticada a la luz de los resultados alcanzados.

El grado de maduración de la participación de la sociedad civil en este proceso, variable puramente cualitativa, resulta difícil de medir. Sin embargo su evolución puede constatarse comparando la naturaleza del producto zonal elaborado en cada instancia de priorización, tanto en los presupuestos quinquenales (1990-1995) como en los ejercicios anuales. En la primera oportunidad la participación se limitó a una lista de pedidos efectuada desde la lógica de la demanda puntual, y a partir de la segunda, en forma creciente, se inició un transcurso gradual hacia una lógica de propuesta y planificación, el camino hacia un auténtico presupuesto participativo territorializado.

Pero no es suficiente la creación de nuevos canales de participación, si no se provoca la educación para ello, pues no se trata de “sustituir”, sino de superponer lo nuevo a las viejas prácticas y estructuras que mantienen su poder. Todos los actores se someten a aprendizaje, también las viejas unidades centrales, partes de la estructura burocrática municipal, centralizada, departamentalizada y sectorizada por materias, acostumbrada a responder automáticamente de forma vertical. Deben transformar su gestión y ello no es fácil en una estructura con 10.000 funcionarios que históricamente ha funcionado con otros parámetros.

El proceso de descentralización en general y la operativa del Presupuesto Participativo que conlleva exige la transformación de la lógica de gestión tradicional *sectorial* o *vertical*, donde la variable “materia” es determinante, y su sustitución por la lógica *territorial* u *horizontal*.

Los vecinos, los usuarios y las organizaciones sociales tienen y plantean problemas, concebidos integral y “multidimensionalmente”, atravesando barreras sectoriales. La nueva gestión requiere el abandono del “formato ranura” de los problemas humanos (Subirats, J. (1996) *Democracia, participación y eficiencia*).

De acuerdo a estas necesidades, la readaptación orgánica de la estructura central viene realizándose por partes, al igual que el rediseño de procedimientos administrativos, incorporando el nuevo fenómeno de la descentralización que atraviesa la estructura y los procesos.

Un indicador favorable es que el nuevo lenguaje de los *Compromisos de Gestión* y del *Presupuesto Participativo* comienza a prender en las unidades centrales, que han empezado a observar su gestión sectorial con una mirada territorializada.

## **Control social a través del presupuesto**

Las rendiciones de cuentas, la elaboración de las prioridades y, fundamentalmente, el buen manejo de la *plantilla de monitoreo* que se logre desde las zonas (Concejo Vecinal, Centro Comunal y Junta Local), son los elementos clave para el control social del cumplimiento de los compromisos de gestión.

Esto implica la posibilidad de seguimiento y control directo (paso a paso) de la gestión por parte de la comunidad. No ya de un programa ofrecido en circunstancias de la campaña pre-electoral por parte del partido político a los votantes, sino de unos compromisos de gestión concertada, de unas concretas definiciones en las que participó la propia sociedad, y en las cuales, por tanto, se siente íntimamente involucrada.

La potencia de la herramienta de control es, como se ve, el factor democratizador del proceso. Su perfeccionamiento permanente es una de las metas de todos los actores involucrados.

## **Escuela de aprendizaje democrático**

De todos modos, al igual que los resultados de la gestión municipal que se mostrarán gráficamente, importan los procedimientos, las metodologías, la forma de gobernar. El gran valor añadido de este tipo de procesos es, como sostienen sus estudiosos y defensores, el “*cómo*” más que el “*qué*”.

Cada obra o servicio jerarquizado por los vecinos y efectivamente ejecutado vale por el beneficio concreto e intrínseco que reporta, pero vale más, desde la filosofía inspiradora del proceso de descentralización, por su potencial para operar como factor nucleador y organizador de los ciudadanos para decidir sobre los asuntos importantes para su comunidad. A esto le llamamos “escuelas de aprendizaje democrático”.

En las Asambleas Zonales asistimos a experiencias de concertación de actores diversos, expresiones múltiples de toda la sociedad: empresarios, trabajadores, profesionales, amas de casa, políticos, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, todos ellos vertebrados por los Concejos Vecinales en su carácter de órganos de representación social. Es una escuela de gobierno en pequeño, donde se aprende la gobernabilidad, la tolerancia, la apertura, el manejo del conflicto y la búsqueda de los consensos.

Otras lógicas entran en escena cuando el equipo central de gobierno se instala en cada zona a rendir cuentas del presupuesto anterior y a discutir desde su lógica macropolítica y con sus asesores técnicos la viabilidad y los criterios generales de cada prioridad zonal. La tensión central-local y las lógicas políticas, técnico-profesionales, junto con las sociales y vecinales se entrecruzan, complementan y enriquecen. Se intenta superar los conflictos porque se asume que se gobierna entre todos.

## Resultados de la gestión 1990-1999

El balance de la gestión municipal arroja un alto grado de cumplimiento de los programas comprometidos con la ciudadanía durante los dos períodos: (como se aprecia en los gráficos anexos).

– Más calles pavimentadas en la periferia de la capital. Los barrios de la periferia de la capital están recibiendo una atención privilegiada en lo que se refiere a la inversión vial.

– Saneamiento donde más se necesita. Hoy existe un 92% de cobertura y se prevé para el año 2005 un 97%.

– Una distribución justa de la inversión social. Se han priorizado las zonas con mayores carencias, con políticas sociales tales como merenderos, guarderías, leche subvencionada, apoyo a la juventud, mujeres, tercera edad y discapacitados, préstamos de materiales, políticas de salud preventiva y asistencial.

– Cartera de tierras.

– Gestión descentralizada de las políticas culturales.

– Ampliación y mejora de la cobertura de infraestructuras y reequilibrio territorial.

## CONCLUSIONES. ¿UNA EXPERIENCIA REPLICABLE?

Ciertas características privilegiadas de nuestro país, y de su capital en particular, relacionadas con una natural y prolongada tradición de politización, cultura cívica e interés de los actores por la gestión de gobierno, constituyen un buen punto de partida.

Por otra parte, el centralismo imperante, la ausencia de cultura municipalista y el intervencionismo estatal histórico de nuestro país exigen, como complemento, el incentivo permanente hacia el involucramiento de los actores en la formulación de iniciativas y propuestas, así como del control de la gestión, o sea, la internalización en la sociedad de la necesidad de la participación como medio de fortalecimiento institucional y de democratización real.

Las potencialidades del proceso son genuinamente transformadoras y merecen la pena: el acercamiento a las necesidades de la gente; la participación ciudadana activa y madura en la gestión pública, formulando propuestas y planes de desarrollo local y urbano desde una visión puntual hacia una visión global; el rescate cultural de lo público y lo colectivo como algo propio; las nuevas modalidades de cooperación público-privada; el gradual pero firme abandono de la lógica y cultura centralistas, tan arraigadas en nuestro país.

La sinergia resultante de la aplicación de los procesos participativos es la principal herramienta de aprendizaje para la cesión efectiva de áreas decisionales y el único antídoto para que el proceso se desarrolle, avance y supere los escollos que inevitablemente han de encontrarse al encarar un nuevo estilo de ejercicio del poder.

El principal potencial de la descentralización, en la perspectiva propuesta, es estimular “el cambio de juego, el pase de un juego de reclamación de valores a uno de creación de valores” (Cardozo, 1998).

La pregunta del subtítulo es pertinente en cualquier caso y, particularmente, en el contexto nacional actual, en que la fuerza política que ha conducido el gobierno departamental cuenta con serias posibilidades de acceder al gobierno nacional en las próximas elecciones generales que han de realizarse en octubre de 1999.

¿Cuáles son los requisitos ineludibles para el desarrollo exitoso de una experiencia participativa como la de Montevideo? Podrían señalarse múltiples aspectos instrumentales, todos ellos relevantes, que surgen del proceso mismo que estamos experimentando y se detectan de la sola lectura de su descripción. Una adecuada regionalización que parta del reconocimiento de identidades preexistentes o potenciales (las identidades también se construyen), la capacitación y fortalecimiento de los actores sociales y de los propios gobernantes para la participación en la toma de decisiones, la legitimación de políticas concertadas y de cooperación público y privada, despojadas de dogmatismos ideológicos.

Las dificultades son muchas, pero reedificar un gobierno recuperando a las personas y sus valores, asumiendo el concepto de ciudadanía que abra canales para la expresión y acción de los individuos es, en opinión de Quim Brugué, como mínimo, abordar la real dimensión democrática de la administración de las cosas públicas.

En consecuencia, creemos que todo ello se traduce en una condición única, primaria y fundamental: la voluntad política inequívoca de los gobernantes de compartir el poder.

Como dice el Programa de Gobierno: “En el caso de Montevideo, el Frente Amplio entiende que el éxito de su gestión al frente del gobierno departamental depende en buena parte de la eficacia y el vigor de los órganos descentralizados que se instalen y de los niveles de participación ciudadana que se alcancen. Esta es la apuesta política: un gobierno departamental arraigado en los barrios, mostrando al país un estilo de gobierno y una nueva forma de gobernar”.

La apuesta es la posibilidad de descubrir una nueva forma de acción política, un estilo de gobierno que apunte al fortalecimiento de actores sociales e institucionales, que asuma los procesos de negociación y de identificación de intereses diversos para expresarlos en una voluntad común, no la de gobernar para los ciudadanos sino, lo que es sustantivamente distinto, la de gobernar con ellos.

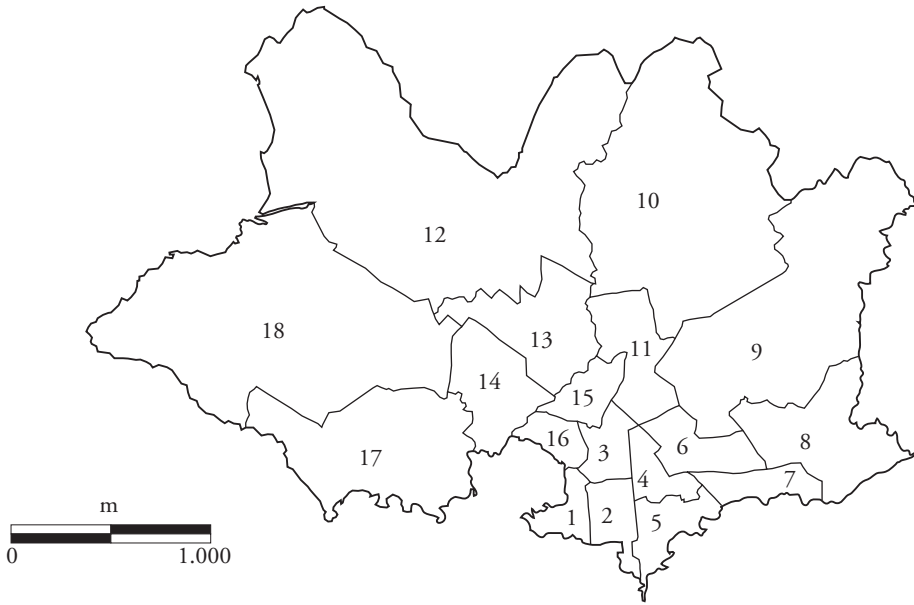
## Descentralización y participación: la experiencia montevideana

### Referencias bibliográficas:

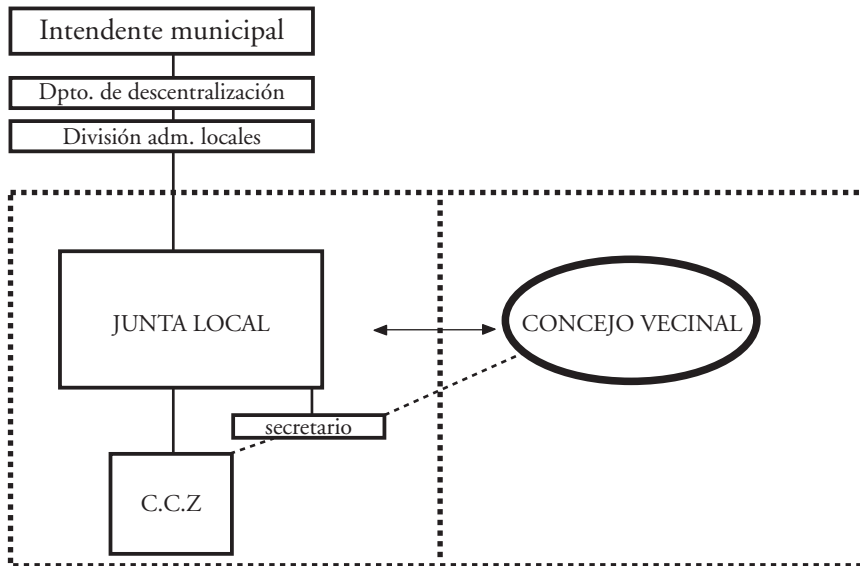
- Arocena, J. (1995) *Desarrollo local. Un desafío contemporáneo*.
- Bervejillo, F. *El gobierno local en América Latina. Los casos de Chile, Brasil y Uruguay*.
- Borja, J. (1993) "A descentralização como estratégia de valorizar a cidades: o caso de Barcelona", en Fischer (1993), *Poder local, governo e cidadania*. Río de Janeiro.
- Brugue, Q. *La dimensión democrática de la nueva gestión pública*
- Cardozo, E. (1998) *Gobiernos locales para la gobernabilidad*.
- Castells, M. y Borja, J. (1996) *As cidades como atores políticos*.
- Coraggio, J.L. (1994) "Ciudades sin rumbo". *Ciudad*, Quito.
- Coraggio, J.L. (1994) "Propuesta descentralizada. Límites y posibilidades". *Trilce*. Montevideo
- Montevideo en Foro II (1997) *Construyendo ciudadanías*
- Montevideo en cifras (1996)
- Pérez Piera, A. (1996) *La trama descentralizada*. Montevideo: Prisma.
- Rodríguez, A. y Velásquez, F. (1994) *Municipio y servicios públicos: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*.
- Subirats, J. (1996) *Democracia, participación y eficiencia*.
- Villasante, T. (1995) *Las democracias participativas*. Madrid.
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work*.
- Gonzalez, M. (1992) *Las redes invisibles de la ciudad*. Montevideo: CIESU.



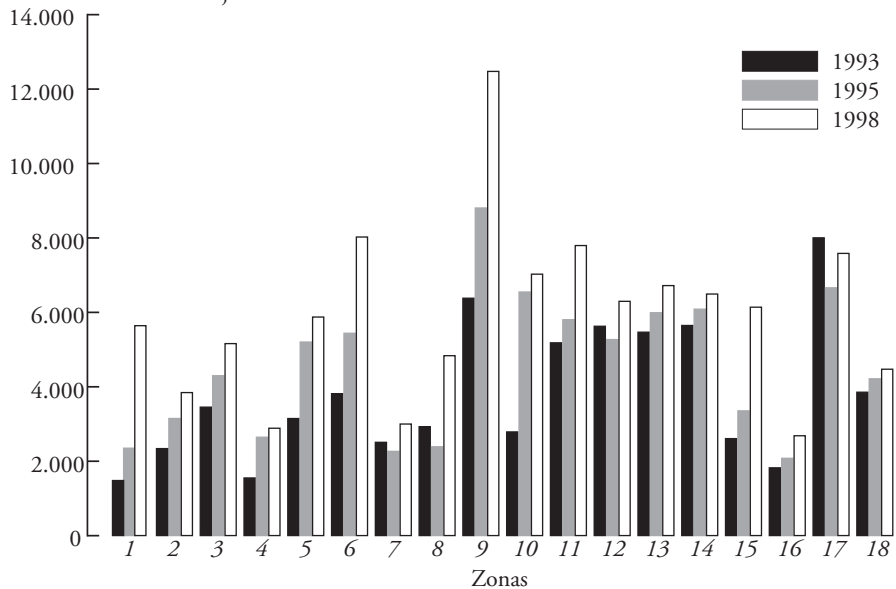
Plano de los Centros Comunales Zonales



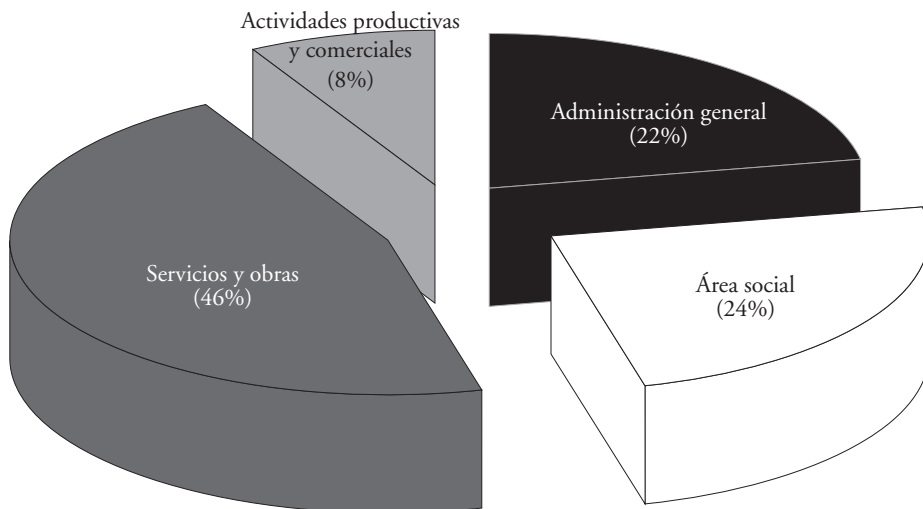
Unidad de gobierno local



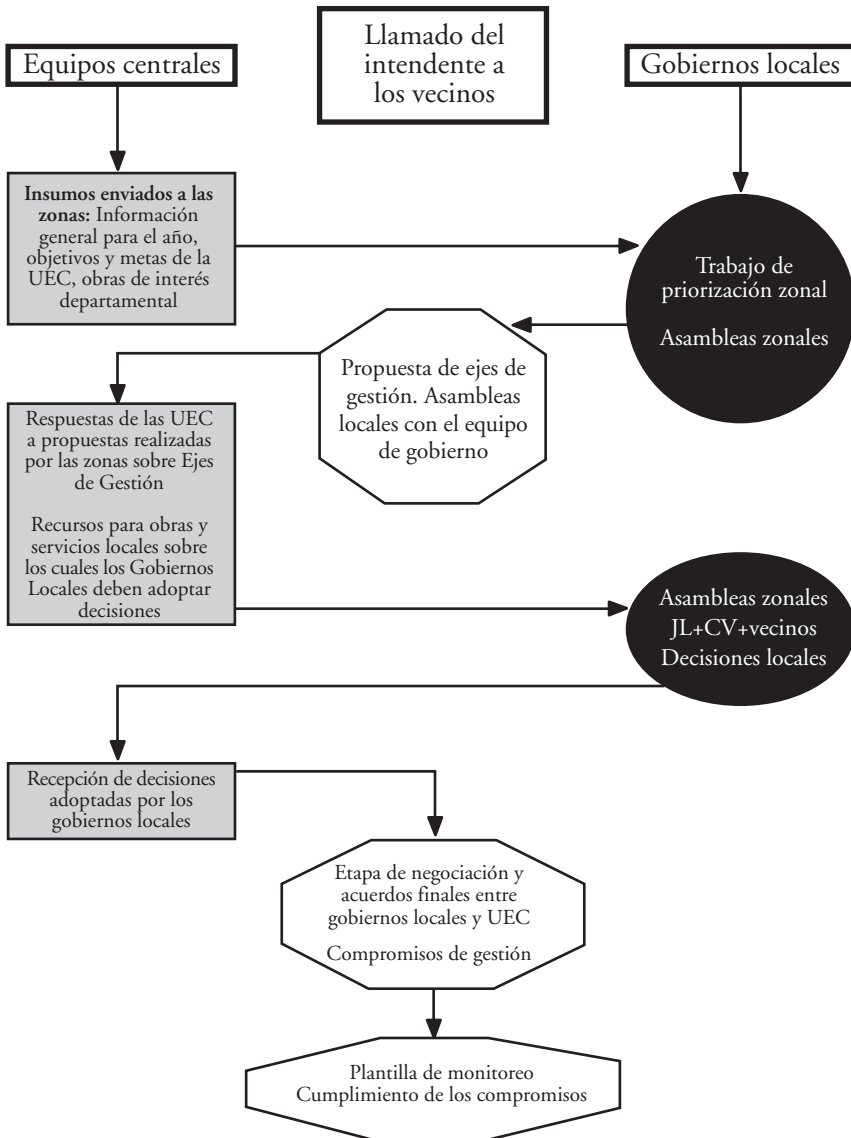
IMM - Departamento de descentralización. Unidad de coordinación.  
Elecciones de los concejos vecinales



Presupuesto Montevideo (datos de 1997)

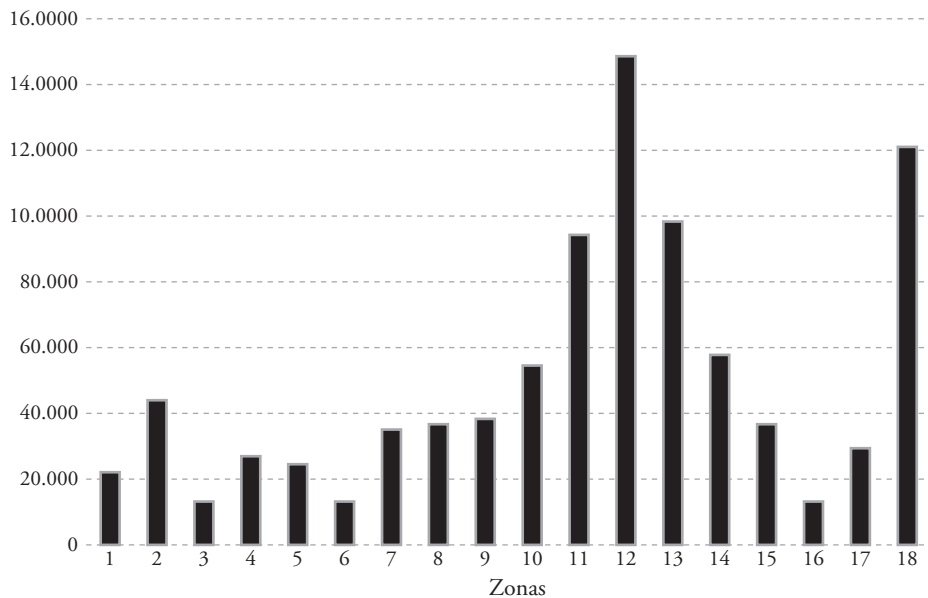


Presupuesto participativo: estructura operativa

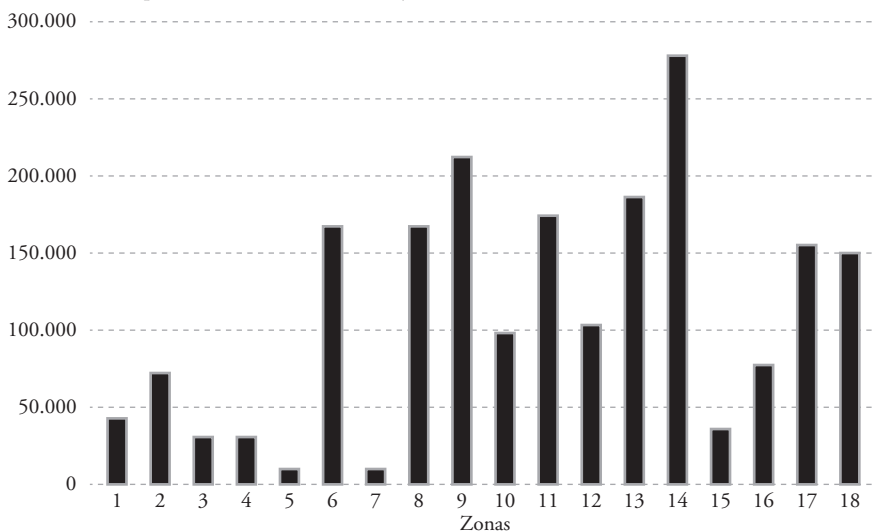


## Descentralización y participación: la experiencia montevideana

Calles pavimentadas por zonas: más calles pavimentadas para la periferia



Inversión social por zonas: una distribución justa de la inversión social



La Administración destina cada vez mayores esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de toda la población pero, en particular, de los más desprotegidos. Por eso, se priorizan las zonas carenciadas otorgándoles mayores inversiones, en especial destinadas a: merenderos, guarderías, leche subvencionada, obras comunitarias, apoyaduras para la juventud, mujer, tercera edad, discapacitados, préstamo de materiales para la vivienda y convenios para obras sociales.