

PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS AMBITOS DE GOBIERNO LOCAL: LA INCIDENCIA DE LOS MARCOS LEGALES Y POLÍTICOS

Arles Caruso Larrainci

1. INTRODUCCION

El presente documento nacional, forma parte de un proyecto de investigación de alcance mayor, que se desarrolla paralelamente en África Oriental, América latina Asia y otros países del norte; organizado sobre bases regionales; y cuyo eje común es la investigación acerca de las formas, contenidos y resultados de los emprendimientos o experiencias de participación ciudadana en los gobiernos locales, buscando precisar el estado del conocimiento sobre la temática, las diferencias conceptuales y operativas, los resultados mensurables de la misma y las cuestiones legales y normativas en un sentido más amplio, que ordenan, legitiman o constriñen a la participación, en general dentro del gran marco de la descentralización.

Las preguntas centrales de esta investigación refieren a la eficacia de la participación comprobable en términos de cambios operados, al tipo de instrumentos y canales usados, y a la incidencia del entorno situacional, con especial énfasis en el análisis de los marcos legales.

El mismo desarrollo de distintos procesos de investigación y sus avances fueron levantando preguntas alrededor de algunas relaciones y variables, lo cual derivó en la selección de ejes temáticos relevantes dentro de un cuadro más comprensivo del fenómeno de la relación Marcos legales - Participación ciudadana, sus impactos en los espacios locales y sus relaciones con el desempeño y eficacia de los gobiernos locales.

Más estrictamente, en la región Cono Sur, coordinada por Polis, Brasil, la investigación se plantea el interés en examinar el tipo de estructuras existentes, los marcos legales y políticos, intentando precisar como actúan, si favorecen o no, la profundización de la participación, el valor real de eficacia de la misma; el grado de determinación contextual que estas estructuras presentan y especialmente en que medida determinadas estructuras y marcos pueden ser replicables. Al mismo tiempo la investigación se pregunta y busca precisar la incidencia de las mismas sobre la amplitud, tipo y calidad de la participación social.

Este trabajo es un primer "paper nacional, necesariamente incompleto, que servirá de insumo al análisis regional, intentando aportar a la consistencia y debate del mismo. Se espera contar con tiempo para correcciones.

2. CONTEXTO

DATOS DE URUGUAY:

Superficie de Uruguay: 176,215 Km².

Población: 3260000 habitantes (según últimos datos oficiales) Sin datos posteriores al empuje migratorio actual

Composición étnica de la población: raza blanca en su casi totalidad, descendientes de grandes corrientes migratorias. Los indígenas fueron totalmente exterminados. Resta en cambio un 1.8 % de población negra y mulata, porque Montevideo fue puerto de esclavos.

Idioma Oficial: Español.

Hora Oficial: GMT -3 horas (normal /verano).

Moneda: Peso (100 céntimos)

Producción principal: agropecuaria; hasta hace una década, tenía también industrias de cuero, textiles, lanas etc y, más recientemente vino.

Número de Municipios: 19

Capital: Montevideo., con casi la mitad de la población nacional

Aunque Uruguay es un pequeño país, "creado" en realidad, por circunstancias históricas e intereses internacionales, más que por decisión propia; y pese a carecer de recursos naturales importantes; tradicionalmente tuvo buenos indicadores de desarrollo humano, y de ingreso per cápita. Con una amplísima cobertura educativa, políticas de salud y prevención y leyes sociales de avanzada; fuerte institucionalización, y desarrollo jurídico importante en relación a los Derechos Humanos, la no discriminación, y el sistema democrático representativo; el país fue llamado la Suiza de América. Sus habitantes tenían razonables expectativas de mejora en la calidad de vida y seguridad social frente a la vejez, desempleo, o enfermedad.

Se conformó así una Sociedad de grandes franjas que eran; y sobre todo se auto percibían; como clases medias y portaban sistemas de valores, aspiraciones y comportamientos propios de las mismas.

Todo este sistema entró en crisis en los 60, se comenzó a destruir con la dictadura militar, y aceleró su deterioro a partir de los gobiernos podt-dictadura , especialmente del 90 hasta el presente. En los últimos dos años la crisis se agudizó, la opción por convertir a Uruguay en plaza financiera ató el país a los avatares argentinos, destruyó totalmente los restos de la estructura industrial y comercial, afectó gravemente la producción lechera y agrícola, con resultados de un desempleo real de 30%, aunque las cifras oficiales lo ubican en el 17%. Los sectores medios, pequeños empresarios y profesionales, sintieron especialmente la restricción de un mercado interno extraordinariamente contraído.

El modelo implementado, el MERCOSUR y otras propuestas no aportaron nada a la mejoría de esta situación y hoy el país se encuentra al borde de cesación de pagos, con una emigración de casi 600000 personas, la mayoría jóvenes técnicos y profesionales. Los Recortes fiscales, los nuevos impuestos, lesionaron severamente los sistemas de educación salud y seguridad social.

El 55% de la población urbana vive en asentamientos precarios y el 52 % de los niños nacen en hogares por debajo de la línea de la pobreza.

Hacia 1990, y a pesar de las transformaciones del sistema urbano del país, Montevideo concentra el 44.5% de la población total del país--el 53% incluyendo a su Área Metropolitana--y el 46% de toda la población económicamente activa. Cuando se trata de niveles de concentración de los valores agregados generados por los sectores secundario y terciario los porcentajes aumentan: Montevideo concentra el 63% del valor bruto de la producción industrial y el 75% de los servicios.

"Por consiguiente la sola Intendencia de Montevideo es responsable de la mitad del país. La capacidad organizativa de la sociedad montevideana en comparación con el resto del país, hace de Montevideo la instancia política determinante de la lógica de gobierno imperante". (De León- Caruso: Hacia una agenda de lo local, 1992, CEAAL)

Esta es una de las profundas paradojas del proceso descentralizador iniciado en 1990, una descentralización del "centro".

La literatura política comparada ha señalado como un punto de consenso algunos rasgos relevantes para la comparación del caso uruguayo con relación a otras culturas políticas de América Latina e, inclusive, de la subregión del Cono Sur.

Entre otros elementos se suele destacar la existencia de un sistema de partidos comparativamente "fuerte". Inciden en ello variables tales como el origen histórico de los partidos uruguayos, su persistencia y estabilidad a lo largo del tiempo, el nivel de profesionalización de los cuadros políticos, las fidelidades partidarias consistentes de

amplios segmentos ciudadanos los roles que desempeñan en la mediación ciudadana y cierto carácter envolvente del tejido social cotidiano.

Asimismo la participación electoral ha sido históricamente elevada, en la última elección--aunque en ello incide ciertamente la obligatoriedad del voto--la participación electoral alcanzó al 94% del padrón electoral.

La primacía de la identidad ciudadana, aún con profundas transformaciones, parece haber sido un elemento característico de la construcción de las identidades sociales del Uruguay.

Por otra parte con frecuencia la ciudadanía política "ahogó" o al menos "inhibió" la expresión de otras identidades socioculturales más ricas y diversificadas. Además el Uruguay conoció la traumática experiencia de la dictadura militar y el hundimiento de sus instituciones durante la década del 60.

Estos elementos deben estar presentes a la hora de aproximarse a la comprensión comparativa del caso uruguayo: la singularidad de una cultura política que durante la mayor parte del siglo 20 integró valores del liberalismo político con valores propios de las democracias de masas, una "excepcionalidad" con mucho de ilusorio pero también de real. Uruguay, configuró una matriz de cultura política secular signada por una vigorosa primacía de una noción de ciudadanía, que integró componentes democráticos liberales con derechos sociales universales en el contexto de un discurso público de fuertes acentos socializantes.

Se ambientó así la configuración de un modelo de sociedad "integrada" o, incluso, "hiperintegrada" al amparo de roles expansivos del estado y de un ideal de "sociedad de clases medias" urbanas.

La centralidad, que el estado uruguayo alcanzó como "creador de mercado" e instituyente de una legislación social avanzada, contribuyeron a fortalecer un imaginario de ciudadanía social y estado interventor eficiente. Y consecuentemente favorecieron un tipo de ejercicio de la ciudadanía que podría calificarse como tradicional y restringido al sistema político o, de otra forma a los movimientos reivindicativos del ámbito gremial; con modalidad de protesta demandante, con baja iniciativa. Por otro lado los duros años de la dictadura fortalecieron la ajenidad de la población respecto al Estado.

Como resultado de esta configuración histórica se produjo una diferenciación y separación entre las prácticas ciudadana aceptadas, esperadas como legítimas: (el voto, la reivindicación a través de las formas de representación colectivas previstas tales como el Movimiento sindical o los partidos políticos) y la noción de "participación" que se reservó para el acto electoral, o se limitó a la idea de participación social en el interior de organizaciones. La participación ciudadana en lo público se circunscribe a votar o a actuar como grupo de presión o en algunos casos de negociación.

No se configuran, políticamente, espacios de participación en la toma de decisiones o en la co-gestión de programas de gobierno; ni se constituye una cultura política que reconozca y valore la categoría de ciudadanía activa, permanente ligada a los ámbitos decisionales de una sociedad, en sus diversos niveles.

En 1990 se inicia en Montevideo un nuevo modelo de gestión política en el municipio, producto de la propuesta del Frente Amplio del Uruguay, coalición de centro-izquierda que llega por primera vez al gobierno en la historia política del país. Formaba parte de ese programa, una propuesta de descentralización intra municipal democrática y participativa, definida con bastante precisión en cuanto a sus alcances teóricos conceptuales; con decidido soporte sobre la participación ciudadana como componente básico, así como la previsión de las formas de institucionalización de la misma.

Esta propuesta que fue puesta en práctica desde el primer día de iniciado el gobierno ha desencadenado profundas transformaciones en la cultura política centralista del Uruguay; en los roles de los diversos actores sociales montevideanos y especialmente en la relación de los ciudadanos con el gobierno local y con el espacio territorial y urbano. En

menor grado ha incidido también en la perspectiva ciudadana nacional, abriendo interrogantes frente a las concepciones más tradicionales

A diferencia de otras experiencias de participación local, el Programa de gobierno, contenido en un documento público, preveía ya la institucionalización de órganos de participación, y la configuración de encuadres normativos para las experiencias de co-gestión de algunos Programas o Servicios.

En cambio, los fundamentos, y la previsión de condicionantes legales, mostraron ciertas limitaciones desde los primeros decretos de gobierno. En los primeros momentos estas limitaciones operaron como restricciones para la delegación de atribuciones del Intendente (alcalde, prefecto) en las organizaciones de ciudadanos, y en los órganos que se preveían en el Programa. La misma descentralización en 18 zonas fue cuestionada por la oposición y desde el gobierno nacional.

El proceso instauración de tales cambios, en tanto fue concebido como un programa de acción política a ser puesto en práctica en el panorama de una realidad institucional que no lo preveía, y en un tejido social que no lo reclamaba explícitamente encontró obstáculos. Estas transformaciones se realizaron, además en situación de cohabitación de partidos de diferente signo (casi antagónico) en el gobierno nacional y en el municipal.

Su implantación ha tenido la virtud de hacer posible la confrontación de la idea originaria del Programa de Gobierno (Documento 6) con la realidad histórica, concreta a la hora de asumir el gobierno; poniendo de manifiesto sus aciertos y potencialidades pero también sus limitaciones y errores producto de consideraciones e hipótesis discutibles tanto sobre la realidad social como sobre aspectos referidos a la estructura y funcionamiento de la IMM. (Intendencia Municipal de Montevideo)

Para comprender la importancia y complejidad de los procesos desarrollados es necesario tomar en cuenta que la descentralización participativa se inscribió como una pieza fundamental del Proyecto de Gobierno, en una perspectiva y una práctica de transformación inédita y ambiciosa de la ciudad, la sociedad y los sistemas tradicionales de relación entre la sociedad civil y el gobierno Municipal, (que en Uruguay se llama Intendencia) operando como factor de cambio removedor y potencialmente democratizador en la cultura política de Montevideo y del país entero.

En la actualidad, otras Intendencias (municipios) comienzan a desarrollar programas de descentralización intra municipal, en las cuales se procura creación de mecanismos o canales estables de participación ciudadana en algún aspecto de la gestión, o en el control de la misma. Por lo menos en ocho de los 19 Municipios del país, están realizando experiencias no puntuales en esta línea. Normal mente la descentralización es de base territorial, aunque, en el caso de Montevideo se combina con lineamientos de descentralización temática, generalmente vinculada a políticas sociales y sujetos tales como jóvenes, mujeres, adultos mayores etc.

LA SELECCIÓN DE ESTE CASO/ METODOLOGÍA

La selección del caso Uruguayo, como una de las experiencias que se integra a la investigación regional, más concretamente de Montevideo su capital, se apoya así, en que es el único país de la región que posee, desde hace diez años un marco jurídico que institucionalizó, mediante legislación pertinente, algunos canales, resoluciones legales municipales y especialmente legisló la creación, funciones, atribuciones y puesta en marcha de órganos de participación.

Como ya se señaló, se normó también otro tipo de Programas de participación, donde la misma es incluida como sistema de convenios o como compromiso de gestión entre el Intendente (alcalde, prefecto) y los grupos ciudadanos, ONG's, o asociaciones civiles.

La combinación de instrumentos y canales muy diferenciados , el uso de herramientas de legalización de distinto tipo para asegurar la continuidad de los tipos de gestión municipal (frente a las variaciones políticas) y la persistencia de un modelo que institucionaliza procedimientos de participación y de toma de decisiones colectivas, que se mantiene tres Administraciones y continúa vigente, aún presentando serios desgastes y necesidad de revisión, explican , al menos parcialmente esta inclusión.

Asimismo, para realizar el trabajo se cuenta con la base de los antecedentes aportados por una Indagación Exploratoria referida a los diez años de gobierno participativo que se realizó en los años 2000- 2001 . La misma tuvo carácter externo, (aunque fue puesta a discusión del equipo de gobierno primero y de la población después), y enfocó justamente en una de sus partes los mismos ejes temáticos presentes en esta investigación .Ella aporta algunas pistas para esta Pesquisa.

La conducción de la pesquisa estuvo a cargo de la Dirección de Tonatiu Consultores, trabajando con su equipo técnico...Se encaró como relevamiento y organización de datos pertinentes, análisis semiótico a través de Focus Groups, (para integrar al menos parcialmente elementos del imaginario colectivo o cambios de la cultura política expresados en el capital simbólico) y reflexión sistemática sobre los emergentes. Metodológicamente, para la elaboración del presente informe se trabajó sobre la base de diferentes sustentos conceptuales y de información.

En primer término, se tuvo presente una vasta serie de publicaciones, artículos de prensa, informes, estudios, Memorias etc, que ayudaron a recoger el proceso desde diversos enfoques (Ciencias Sociales, institucional política, gestión municipal, etc).

En segundo lugar, se recogieron de otras investigaciones, y se realizaron 17 entrevistas en profundidad a diversos protagonistas de la descentralización: Directores de la IMM, Ediles, miembros de Juntas Locales y Consejos vecinales, actores sociales, etc. Aunque por razones de plazos y oportunidad no se pudo concretar la totalidad de las entrevistas originalmente previstas, las que finalmente se materializaron constituyeron un importante nutriente para el análisis del proceso.

En cuarto término se realizaron 2 experiencias de indagación grupal, con la técnica del "focus Groups" orientadas a relevar las percepciones de los vecinos en relación a la participación, la descentralización y la calificación de los Órganos vecinales creados. En estos casos se usó análisis semiótico y se trabajó sobre significantes buscando elementos para testar posibles transformaciones en el capital simbólico de los ciudadanos; y también para relacionar estas eventuales transformaciones con el encuadre legal conferido al sistema de participación, ya que la cultura uruguaya muy institucionalizadora , podría operar como variable de contexto en un imaginario previo que exige la continentación jurídica para los nuevos procesos..

En tercer término se recurrió a las encuestas disponibles, en tanto dispositivo de captación de la opinión del común de la gente. En tal sentido, aparte de consultar el trabajo de Chávez/Goldfranck (1999) y la Investigación sobre Imaginarios Urbanos realizada por la Facultad de Arquitectura (1999), se usó la una encuesta realizada por la Indagación Exploratoria ya citada, la sobre una muestra de 500 encuestados montevideanos y realizada por un equipo independiente de encuestadores con importante experiencia profesional en la materia.

Dada la abundancia de material, se centró preferentemente el análisis, las pautas de entrevistas y la selección de datos estadísticos sobre tres hipótesis y cinco preguntas claves.

?? Las hipótesis refieren a cierto agotamiento y burocratización de la participación, que es generaría por el tipo de órganos creados en el proceso de legislación de los modos de participación, y las atribuciones conferidas legalmente; situación que se contradice con un mayor dinamismo comprobable de las redes informales del tejido social. ¿son realmente contradictorias, subsidiarias o, en realidad este dinamismo es en algún

grado imputable a la imputable, a la creación de espacios legales de participación e interlocución?

- ?? Simultáneamente, y en aparente contradicción, se manejó como hipótesis que, al conferirle carácter legal, con potestades, organización normada, permanencia, carácter electivo a los Órganos de Participación, se produjeron cambios importantes en los componentes jurídicos y simbólicos de la categoría de ciudadanía, y que los mismos incidieron en el imaginario colectivo de la población la cual tiende a apropiarse del derecho a intervenir y decidir. Al mismo tiempo, las diversas iniciativas en torno a la creación de programas y/o canales y formas organizativas en otros Municipios y aún en uno de los Ministerios, a nivel nacional parecen relacionarse con la experiencia de Montevideo, que operaría así como variable incidente en la transformación de los modos de acción política mas tradicionales, y en la cultura política nacional.
- ?? Una hipótesis muy fuerte, de tipo más teórico, en este trabajo fue la fuerte incidencia de las variables de contexto, como por ejemplo las culturas políticas en las que se insertan, en relación a los resultados de la creación de marcos legales para el ejercicio de participación así como para la amplitud y tipo de los cambios producidos.

Las preguntas orientadoras de este estudio son:

- ?? ¿La participación a través de órganos constituidos legalmente, o de canales configurados en el marco de compromisos políticos se constituye en un factor de gobernabilidad democrática? ¿es persistente? ¿Cómo opera? ¿cómo los ve la población?
- ?? ¿El funcionamiento normado de órganos institucionalizados es eficaz para ampliar, mejorar o crear más y mejores servicios y políticas municipales? ¿Cómo se mide esta eficacia, o sea como reconocer la incidencia real de la participación en las condiciones de vida locales?
- ?? ¿La descentralización favorece participación ciudadana?
- ?? ¿La participación, cuando forma parte de un compromiso político o de un marco jurídico incide substantivamente en la eficacia del gobierno local? ¿En la ampliación de la democracia?
- ?? ¿Cuáles son los logros mensurables de la experiencia montevideana imputables a los modelos de participación implementados y cuales los aspectos que, a 12 años de gobierno evidencian necesidad de revisión y correcciones (en el marco definido)

3 TÉRMINOS Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES

3.1 Gobernabilidad:

Esta palabra, tan usada últimamente, tiene a los efectos de este trabajo (y en el vocabulario político montevideano) un doble sentido.

En lo nacional, para la cultura política más tradicional, la gobernabilidad se vincula principalmente a la posibilidad de acuerdos políticos que permitan la aprobación de resoluciones e iniciativas del Poder ejecutivo, y a pactos sociales no formalizados, que aseguren lo que se ha dado en llamar oposición y ejercicio ciudadano "constructivo". O sea se la relaciona con mecanismos de aceptación de las políticas en curso, y se esgrime como legitimidad de las mismas la existencia procesos electorales limpios y transparentes.

Asimismo la variable contexto, es integrada a la cuestión de la gobernabilidad, tomando en cuenta y resaltando la situación de vulnerabilidad y sensibilidad del país al acontecer regional, en función de tamaño y ubicación, y destacando la necesidad de la "gobernabilidad" entendida como no disenso, no crítica, no conflicto; para poder superar

esa vulnerabilidad . En resumen, en el vocabulario político tradicional la gobernabilidad supone aceptación “constructiva” de las decisiones de gobierno, y su construcción se produce principalmente en el sistema político, a través de acuerdos partidarios

Desde el discurso municipal, en cambio, se define a la gobernabilidad como la posibilidad y capacidad efectiva de desarrollar su Plan de Gobierno, pero basado en la **descentralización participativa** integrada en su propuesta programática, y en los compromisos electorales. Es una gobernabilidad que no supone acatamiento, no se basa en la pasividad (o no acción en contra): se funda en la participación *activa* y se construye con decisiones y acciones multi - actorales. No en los pactos o alianzas partidarias, o sociales de mera aceptación o intercambio de favores.

Se puede hablar, de todos modos de un proceso que a lo largo de estos años ha ido cambiando “sentidos” en la cultura política montevideana.

La gobernabilidad, en este enfoque del término, refiere también a una combinación entre la capacidad y habilidad del equipo de gobierno, o de los Organismos de Participación y co- gobierno y a su vez del grado de dificultad de sus propósitos, entendida como la cantidad (y eficiente manejo) de las variables que el gobierno controla, y muy especialmente de la capacidad de construir viabilidad, estratégica y participativa, en las áreas donde el control de variables es mínimo y compartido con los actores.

Es interesante comprobar que hay una incorporación progresiva de este concepto: en el lenguaje de los órganos vecinales; por ejemplo en la Observación de la participación vecinal , que se cita en la Indagación exploratoria, los consejeros hablan de capacitarse para “tener más gobernabilidad de los problemas”, en algunas entrevistas , a dirigentes integrados a las comisiones de trabajo se habla con relativa frecuencia de “construir viabilidad “, también en relación a la gobernabilidad de situaciones que enfrentan o propuestas que hacen. En los focus groups donde se perciben relaciones confusas entre Gobierno (como tal) y participación en el co-gobierno; esta palabra se asocia mucho con “saber” y con “Poder – Control”

La noción de gobernabilidad se compone así; para los sectores más involucrados en los espacios de participación e interlocución, con aspectos cognitivos, de control de variables, y de capacidad personal e institucional de gobierno., y se aplica a si mismos, en la medida en que se consideran a veces co-gobierno.

El manejo de los elementos de contexto están comprendidos en esta noción de gobernabilidad.

Por último, para ambos enfoques de la gobernabilidad la participación ciudadana sería un insumo de la misma, pero concebida de modo muy diferente en ambos casos.

3.2 Descentralización

En el lenguaje político más extendido, y en los documentos de gobierno, la descentralización se vincula lógicamente a las Reformas de Estado y es considerada básicamente como “adelgazamiento” o recorte del Estado y/o como desconcentración de servicios de carácter principalmente operativo.

En este documento concebimos a los procesos de Descentralización como la transferencia de funciones, atribuciones y recursos desde un órgano central del Estado a un órgano inferior del mismo o a la población y sus organizaciones. Es importante diferenciarla de “desconcentración “que lo que supone es la radicación territorial desconcentrada de algunos servicios, de parte de los mismos o de su ejecución, manteniendo siempre toda la potestad de decisión y los recursos, en los niveles centrales. Para los efectos de este análisis, la desconcentración es un componente importante de la descentralización, que permite a los órganos de co gobierno, gestionar, ejecutar lo que decide.

Hasta el 90, la descentralización no era demasiado relevante en la agenda política uruguaya. Es la coalición que en 1990 gana las elecciones municipales, quien pone el tema en el debate público integrando los conceptos de descentralización participativa al vocabulario político de la población.

Actualmente el concepto de descentralización se asocia sobre todo, a nivel del colectivo social, a descentralización intra-municipal en grandes franjas de la población, más que a la descentralización del aparato central del Estado hacia los municipios. Esto es coherente con el peso cultural, político etc que tiene Montevideo sobre el resto del país, circunstancia que puede explicarse por ser la capital y por su centralidad política, pero que trasciende estos márgenes: lo cierto es que es constructora de pensamiento, y variable determinante en la conformación de la cultura nacional

De hecho, el enfoque positivo hacia la Descentralización está signado por la fuerte aprobación a la gestión municipal Montevideana.

Lo que puede apreciarse el cuadro 37 (Encuesta IDES, al final), es que el 58% de los encuestados la perciben positivamente. La asociación descentralización-participación ciudadana es muy evidente.

Aunque el resto del sistema político, y en general la academia, habla de Descentralización en el sentido de transferencia de funciones, atribuciones y recursos desde el aparato central del Estado a órganos inferiores o a actores privados; en el imaginario colectivo, (influido por el peso de Montevideo en la cultura política nacional) mayoritariamente se la califica como mecanismo o modelo que habilita la participación y "cambia las formas de distribución y ejercicio del poder" (Entrevista a Isabel Eiras, trabajadora social).

Otras entrevistas (Oscar Solari, productor agrícola; Olga Sallanes, miembro de la Comisión de Políticas sociales de una de las zonas) manejan el concepto como forma legal y formalizada de "acercar el gobierno a los problemas concretos o cotidianos de la gente".

También se vincula, en la opinión de algunos sectores, la Descentralización a las propuestas de desarrollo local, la crítica a los Planes de Desarrollo macros o decididos centralmente (Entrevista a Rodrigo de los Santos, vecino miembro de una comisión zonal, Zona 12).

Es importante considerar que la población uruguaya, aunque se siente muy identificada con su municipio, es portadora de la cultura centralista y, como los municipios tienen mayor autonomía y atribuciones y recursos, que otros municipios de la región, las reivindicaciones para fortalecerlos institucionalmente tienen menos fuerza en la población. Esto puede explicar la fuerte adhesión a la descentralización intra municipal y al mismo tiempo la debilidad de las agendas locales y aún de la reivindicación del fortalecimiento municipal

Siendo limitados los procesos de descentralización nacional a la desconcentración de mecanismos administrativos o legales, a la transferencia de la ejecución de las políticas sociales, a la desconcentración de la mera ejecución de decisiones centralizadas; la experiencia departamental de descentralización intra municipal, se asoció conceptualmente al reconocimiento del medio socio-político local, a los actores sociales y políticos que intervienen en el proceso de toma de decisiones participando, o en sus relaciones con otros niveles de gobierno.

En la medida en que el proceso se fue consolidando, aunque subsiste cierta confusión entre descentralización y desconcentración de servicios en el vocabulario ciudadano, la descentralización se define, cada vez más y por franjas poblacionales mas amplias, como un proceso, con radicación básicamente territorial de acercamiento de las instancias de gobierno a los gobernados, y de intervención de éstos en el quehacer público y en ciertos niveles de decisión y co-gestión.

En este sentido, la idea de la descentralización hace referencia, crecientemente; en el vocabulario de la población, a la participación, a la democratización. De todos modos es preciso reconocer que en principio es una participación que se convoca al menos al principio desde el gobierno, aunque después se dan procesos no lineales de apropiación de los mismos por las Organizaciones, algunos Movimientos sociales, y la ciudadanía.

- ?? De hecho, la marca o sello de gobierno definida por el partido de gobierno de Montevideo como “descentralización participativa” fue asumida por la población como definitoria y hoy es parte de sus reivindicaciones, se integró además con mucha fuerza al diccionario político.
- ?? La descentralización hoy parece ser mas percibida que antes como esencial, al proceso de democratización del Estado, y de la Sociedad en general, (hay una vinculación conceptual que puede analizarse en los focus groups y una vinculación expresada en la práctica, al analizar las plataformas de los movimientos sociales.)
- ?? De manera especialmente visible se lo ve operando como mecanismo más eficaz de reconstrucción de la relación de la ciudadanía con su ciudad, o su territorio, en términos de co- responsabilidad. Y con el Estado en nuevo enfoque., a través de la progresiva incorporación mayor control y participación populares en la actuación de las Administraciones públicas, por lo menos las locales. Y en el reclamo asumido por los movimientos nacionales sindicales, cooperativos, de vivienda, que la incluyen en sus reivindicaciones.
- ?? También se lo asocia con la búsqueda de espacios y formas de inclusión y atención de los sectores excluidos o marginados.

Este proceso influyó también en una nueva expectativa y conceptualización en marcha, acerca del rol de los Gobiernos locales, que pasaron de verse como mera Administración “de lo que hay”; como espacio de tramites básicamente dirigidos a tareas de mantenimiento y ordenamiento; a ser considerados como “gobiernos”: con programas y políticas de mediano y largo plazo. (Tomado de la Encuesta: Indagación exploratoria).

Se la visualiza como reforma general del Estado, buscando la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos municipales, y de éstos a divisiones territoriales tales como Zonas o distritos.

Con el avance de los procesos de participación, y su “normatización” la población mas involucrada comienza a distinguir entre la descentralización gubernamental orientada primordialmente a la desconcentración de funciones y la privatización de responsabilidades; y la descentralización municipal en curso, cuyo discurso y fundamento programático la definen como una forma de democratización del Estado, del gobierno y de la propia sociedad, y del conjunto de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales que en ella se establecen.

Finalmente, la descentralización participativa se vincula a los concepto de gobernabilidad sobre las ideas de “espacio manejable”, transferencia de competencias y capacidad operativa, prácticas de consulta y concertación zonal, etc, y a la de ciudadanía activa en la medida en que instituye al ciudadano como portador de derechos y deberes, más específicamente, como creador de derechos en el proceso de apertura de nuevos espacios de participación política.

3.3 Democracia y democratización

Como casi todos los países que sufrieron un periodo de dictadura la noción de democracia se asocia, en el imaginario social con la existencia y cumplimiento efectivo de los preceptos legales acerca de las libertades de elección, reunión, asociación y expresión y a las garantías procedimentales respectivas. Las elecciones de autoridades

nacionales y departamentales son su expresión más clara o contundente en el calendario de visibilidad de la democracia para grandes sectores.

En esta línea de sentidos se ubica también el discurso de la mayoría de los medios masivos de comunicación.

Más recientemente, la crisis de credibilidad de la democracia representativa, generada por un conjunto de factores tales como la corrupción, la incapacidad de los representantes y sobre todo la sensación generalizada de que por sí sola no da respuesta a los graves problemas de las mayorías; ha contribuido a la emergencia de conceptos tales como democracia directa o democracia participativa, radicalización democrática. O simplemente se habla de procesos de democratización.

Este es un concepto en construcción y debate creciente en el país, que atiende a la necesidad de democratizar el conjunto de las relaciones económicas, sociales, políticas, culturales, que constituyen la vida humana y social, e incluye otros espacios de participación directa de la población en el ámbito de las decisiones de diverso tipo.

Todavía en forma larvaria, los actores locales, de muy distinto tipo y forma; comienzan a apropiarse de la propuesta de una democracia que incorpora como sustancial la participación para garantizar la equidad en el acceso a las oportunidades, las cuestiones de equidad en lo económico, o las referidas a la diversidad, especialmente de género. Sin embargo es preciso “rastrear” en el pensamiento concreto de los vecinos estos conceptos que se expresan repetidamente como acceso general a servicios, mejor infraestructura etc. En cambio puede comprobarse una incorporación y reelaboración más acabada de los mismos en los Movimientos sectoriales y en las Organizaciones sociales de cierta envergadura.

O sea que en lo local se han producido algunas transformaciones inconclusas, que extienden los significados de la palabra “democratización”, expresándose en una verdadera ampliación de los derechos ciudadanos a intervenir de alguna manera, a recibir información, a la transparencia de las decisiones y manejo de recursos; y a controlar la gestión. El “derecho a la ciudad” y a una vida digna en la misma, es una ampliación conceptual que comienza a emerger en las franjas poblacionales más involucradas con el proceso montevideano, en las más activas. Entre otras razones porque se concibe los niveles locales son más accesibles que los centrales, para la propuesta y co-gestión de cambios (Entrevistas a ex-concejales, Memoria del curso del Instituto Bertold Bretch, Informe de Sistema de aprendizaje interciudades, PGU, Focus groups).

En la cultura emergente la responsabilidad como componente de la ciudadanía activa, se relaciona más con lo territorial, que con las organizaciones de base sectorial nacionales.

A los efectos de este trabajo, la democracia es concebido como un sistema de organización de la Sociedad, auto fundada y por lo mismo, necesaria de permanente reafirmación. Es al mismo tiempo una forma de interactuar, decidir y relacionarse que impregna todas las actividades sociales, políticas y económicas. Por lo mismo, la exclusión, la falta de equidad en las oportunidades y en la dignidad y calidad de vida, son “defectos” de la democracia.

La democratización a su vez, supone, a los efectos de su análisis:

- ?? una expresión cultural que toca las costumbres y las formas de construir consensos en las comunidades o en las sociedades, y de resolver conflictos,
- ?? una expresión social que reivindican la importancia de los sujetos autónomos, personales y colectivos, con modalidades muy diferenciadas de organización y estructura.
- ?? y una expresión política que institucionaliza procedimientos de participación y de toma de decisiones colectivas en lo local, y crecientemente con proyección hacia lo nacional.

3.4 Participación

Al igual que lo señalamos en otros conceptos, parte importante de la población y principalmente del sistema político, tienen una concepción formal de la participación ciudadana, vinculada al ejercicio de algunas prácticas como el voto, y al mismo tiempo suele asociarla con reunión, movilizaciones, integración a Organizaciones sociales o algunas actividades colectivas puntuales.

En el sistema político, además hay cierta tendencia a considerar la participación ciudadana como ejecutante: mano de obra barata, en realidad.

Aunque se la nombra permanentemente en los discursos, como Derecho ciudadano, es un texto descontextualizado, vacío de situación y mecanismos o modelos operativos. No se la integra además como Responsabilidad ciudadana.

“La participación, concepto manido como pocos, suele entenderse como un ornato, una formalidad, que antes expresa declaraciones de intenciones, que alude a puesta en marcha de procesos transversales acerca de la sociabilidad, que penetra las comunidades de parte a parte. Cabe suponer entonces, en buena lógica, que la génesis del problema radica precisamente en ese desajuste definitorio de una práctica de mucho decir y poco hacer. Por ello resulta obligado afirmar de la participación que es una semántica (dice del quehacer social y comunitario) y una pragmática (plasma formas de hacer) configurante de aquella secuencia en que a cada certeza le sigue un interrogante, lo que viene a situarnos en el epicentro de una historia interminable” (*Concha Denche y Julio Alguacil*)

A los efectos de este trabajo se recoge la afirmación por estos autores centramos la definición de participación ciudadana, en una categoría de relación y cambio, constituida por interacciones mutuas entre los actores ciudadanos entre sí y con el Estado, ligado siempre a la posibilidad de acceso a los niveles decisionales y a la gestión del Poder. Para analizar grados y avances se incluye la variable “responsabilidad” como componente definitoria de la participación.

El concepto de participación que estamos manejando tiene claras vinculaciones con esta categoría de ciudadanía activa, que refiere a un ejercicio más amplio en sus modalidades, frecuencia y asuntos de intervención. Relaciona además nuevamente las categorías de ciudad y ciudadanos, cuando se aplica a lo local, construyendo conceptos operativos tales como el derecho a la ciudad decorosa, la incorporación de las decisiones referidas a lo cotidiano.

3.5. Conceptos usados en este documento: significados convencionales

3.5.1 SOCIEDAD CIVIL

Este término tan usado actualmente, es en realidad complejo cuando se trabaja en torno a ejercicios ciudadanos concretos. Parece necesario superar la concepción simplificadora que asume como sociedad civil a todas las expresiones sociales organizativas e institucionales que no forman parte directa del Estado. Esta primera definición, por la negativa, es correcta sólo en tanto fija un deslinde con el Estado, pero es limitada e idealizada en sus posibilidades y suele expresar una concepción maniqueísta: Sociedad civil buena versus Estado malo.

No da cuenta de las contradicciones y tensiones de la propia sociedad civil, afirmando la suposición de existencia de un interés común único imaginario; y tampoco reconoce esas contradicciones y tensiones dentro del Estado.

En este documento; de forma absolutamente convencional y sin tentar llegar a una definición teórica; asumimos *que la Sociedad Civil incluye las expresiones no estatales de una sociedad con intereses básicos contradictorios, la mayoría de los cuales se expresan también como intereses políticos diferentes en el propio Estado.*

O sea consideramos que la sociedad civil está formada por diversos tipos de actores organizados y no organizados; instituciones clases y grupos sociales, diversos en sus intereses y a veces antagónicos entre sí, que tienen su correlato en la esfera estatal y que por ende disputan la dominación y la hegemonía cultural y política del Estado sobre la propia sociedad civil.

A la hora de analizar procesos participativos estas precisiones parecen ineludibles, pues a veces se construye una interpretación de la sociedad civil emergente, desde una perspectiva antipolítico, ideologizada (en el peor sentido de falsa conciencia) atribuyéndole capacidades casi paralelas al Estado, y/o limitándola generalmente a los movimientos o grupos que caben dentro de lo que se ha dado en llamar “tercer sector” y también nuevos movimientos sociales.

Sin entrar al debate de esta concepción, entendemos que coloca, en la Sociedad Civil potencialidades de resolución de los problemas sociales, no siempre razonables. Deja fuera, además a otras expresiones como las sindicales, y otras; con predominancia de las acciones reivindicativas; que históricamente se han articulado como formas de representación colectiva frente al Estado.

No parece posible pensar en procesos de participación realmente ocurridos, con impactos mensurables, sin reconocer esta cualidad de diversidad, tensión y conflicto social, existente e histórico, dentro de ese puzzle de sujetos que constituyen la Sociedad Civil.

(En la experiencia de Montevideo, donde no había una tradición de organización territorial sino de Movimientos sectoriales importantes, la nomenclatura privilegió por contraste el vocablo vecinal, pero en el Programa se integraban los Movimientos transversales, nacionales, generalmente de carácter sectorial.)

3.5.2 MARCO NORMATIVO

Aunque el eje de esta investigación son los marcos legales y políticos, puede ser conveniente, convenir la extensión del termino marco normativo.

En realidad dentro del mismo, el nivel principal está dado por la ley, pero en el sistema jurídico uruguayo, tienen carácter de tal, y por lo tanto contienen variables de obligatoriedad y formalización; las resoluciones legislativas de las Juntas Departamentales o sea los legislativos comunales, y los decretos del ejecutivo comunal, en la medida en que no sean adecuadamente impugnados en los órganos legislativos. Por supuesto, que, como en cualquier sistema legal estas son categorías jerarquizadas entre si.

Los reglamentos emitidos por el municipio, asume también valor normativo, son obligatorios y prevén sanciones y coacción, exigen requisitos normados para ser cambiados.

También, como en muchos códigos civiles que reconocen al contrato como ley entre las partes, el sistema de convenios y substancialmente de convenios marcos, entre gobierno municipal y Organizaciones civiles o Movimientos, genera marcos normativos, con condiciones similares a las descriptas en el párrafo anterior.

Por último, incorporamos como parte del marco normativo, aunque es discutible el carácter de jurídico, los “compromisos de gestión, que adquieren valor de norma jurídica,

solo cuando se convierten en resoluciones, pero en el marco político y en los imaginarios colectivos son profundamente normativos.

3.5.3 Gobiernos Locales

En general la usamos para referirnos a los gobiernos zonales. Lo local es, en Montevideo, lo que se refiere a las Zonas

4 MARCOS LEGALES Y PROMOCION DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

4.1 Régimen jurídico local uruguayo

- ?? *Régimen Unitario y organización departamental del país* Desde su primera Constitución (1830) el Uruguay ha consagrado un régimen jurídico unitario. Desde 1830 el orden constitucional estableció, junto al Gobierno central, la subdivisión del territorio nacional en jurisdicciones político - territoriales relativamente autónomas: los 19 Departamentos, aunque sin definir con precisión sus potestades concretas. Pese a ello, tienen funciones y atribuciones mayores en términos tributarios, de ordenamiento territorial, de manejo de algunos servicios, mayores que los usuales en América Latina. Sus Intendentes (alcaldes, prefectos) y el legislativo comunal son elegidos por voto secreto y universal
- ?? En la cabecera o capital de cada Departamento funciona el Municipio, que atiende a todo el Departamento. Por lo tanto solo hay 19 Municipios en el país
- ?? Montevideo ha sido siempre simultáneamente la Capital Administrativa del Uruguay y, a la vez, uno de los diecinueve Departamentos de la división administrativa- territorial del país. La Constitución de 1917 y, sobre todo, la Constitución actualmente vigente avanzaron en la definición de las autonomías departamentales consagrando amplias potestades administrativas, jurisdiccionales y financieras.-
- ?? *Potestades Departamentales* Las potestades municipales formales suelen ser más amplias que las correspondientes a los regímenes jurídicos de los países vecinos, e incluyen potestades financieras y administrativas autónomas; capacidad de Ordenamiento territorial, etc.
- ?? *La ambivalencia de la división territorial Departamental* Existe una ambivalencia de "naturaleza" en la figura del "Departamento" o "Intendencia Municipal"(obviamente tomado del centralista sistema francés del siglo XIX): los Departamentos desempeñan simultáneamente funciones que en otros ordenamientos jurídicos latinoamericanos corresponden a las Alcaldías, los Municipios y las Provincias, Departamentos o incluso Regiones.

Ello plantea, desde luego, problemas de representación de las comunidades de las ciudades y poblaciones locales.; en especial a partir del restablecimiento de la democracia en 1985. La misma pauta centralista que orienta la actividad del Gobierno nacional y el conjunto de la administración pública, caracteriza también al proceso político - administrativo de cada Intendencia y, en los hechos, se produce una fuerte concentración del poder estatal en las capitales administrativas departamentales. La zonificación busca dar respuesta también a este problema.

- ?? *Régimen electoral, división de poderes dentro de los Departamentos, márgenes de autonomía* La estructura de poderes de los departamentos replica la división de poderes de nivel nacional entre el poder ejecutivo: intendente municipal, y el poder

legislativo: juntas departamentales, o sea legislativos comunales, integradas por 31 ediles electos por sufragio universal, con funciones legislativas, de control, aprobación de presupuestos etc.

4.2 Las Juntas Locales

*En el ámbito departamental, además del Intendente y la Junta Departamental, la Constitución reconoce órganos de gobierno local de existencia eventual: **las Juntas Locales** reguladas por los artículos 287 y 288 de la Carta Constitucional.*

Sobre la base de esta figura, ya prevista en la constitución, como resultado de la negociación, se creará uno de los órganos de gobierno local, y de base territorial .

Esto es importante, porque sus posibilidades y limitaciones afectarán el tipo de órganos de participación que se crean y las atribuciones que se les confiere en el proceso.

Aunque el Programa de Gobierno, en su Documento 6, preveía la formación de Asambleas Deliberativas, integradas por actores locales, Organizaciones de todos los tipos, como Órgano principal; el marco constitucional constriñe las posibilidades ya que reduce la legitimidad de las formas de representación colectiva a las estructuras partidarias.

Ante un proceso de impugnación de las resoluciones correspondientes, se buscó encuadrar en los marcos legales las propuestas de órganos ciudadanos, para hacerlos posibles; ya que no se considero posible ir a una reforma constitucional.

Las Juntas Locales previstas en la Constitución, cubren áreas menores que los departamentos, generalmente zonas rurales y pueden ser instaladas según el precepto constitucional, "en toda la población fuera de la planta urbana de la capital del departamento". O sea que en primera instancia no eran viables para Montevideo, desde el punto de vista legal

Por otra parte, históricamente su implementación, y sobre todo sus funciones, habían sido muy limitadas, básicamente actuaban solo como gestores o transmisores de la demanda desde zonas alejadas a la Intendencia Departamental, y se ajustaban generalmente a la lógica clientelar predominante. Aunque sus integrantes son vecinos, legalmente ellos participaban como representantes del sistema de partidos.

Los miembros de las Juntas Locales pueden, según la ley, ser designados por el Intendente con anuencia de la Junta Departamental, respetando, en lo posible, la proporcionalidad de los miembros de la Junta Departamental entre los diversos lemas o Partidos. Las facultades de estas Juntas Locales pueden ser ampliadas mediante Ley aprobada por mayoría absoluta de ambas Cámaras; y si son declaradas autónomas por una ley nacional a iniciativa del gobierno departamental, pueden ser declaradas electivas. No obstante nunca se habían presentado iniciativas en este sentido.

En suma, si bien está prevista la posibilidad de ampliación de las facultades de las Juntas Locales, su declaración de autonomía y la electividad de sus cargos, obligatoria para todas las Juntas, sólo puede obtenerse mediante la sanción de Leyes Nacionales.

Legalmente las funciones que pueden cumplir las Juntas Locales, en el texto constitucional pre-existente, al constituir una representación del Intendente por la población en que se encuentran asentadas, son funciones ejecutivas o de gestión de demandas frente al Intendente.

4.3 El Marco Político

En este marco legal y político restrictivo, donde incluso no se preveía la participación de las organizaciones sociales, se insertó desde 1990 la propuesta de descentralización participativa, una propuesta esencialmente política, rompiendo o intentando romper precedentes; prácticas políticas y aún marcos normativos y legales solidamente instaladas..

La representación social, en la gestión pública, no proveniente de los partidos, generó un largo y todavía inconcluso proceso para validarse. Este es tal vez, uno de los puntos cardinales, en los cuales la existencia de un marco legal, aunque tropiece con dificultades para concretarse, sienta antecedentes y puede generar cambios en la cultura ciudadana y en la doctrina jurídica.

Los tres elementos medulares de la propuesta de participación y descentralización eran, según el Documento 6 del Programa de Gobierno:

I) La División Territorial del Departamento de Montevideo en 18 zonas, en las que se instalaría los Centros Comunales Zonales, con funciones administrativas, operativas y de soporte técnico, de modo de constituirse en un órgano ejecutivo para las autoridades zonales previstas.

II) *La creación de Canales Institucionales de Participación Ciudadana* para la representación de las demandas y propuestas de los movimientos de la sociedad civil, para el ejercicio del control sistemático de Programas y Gestión, y su intervención propositiva en la gestión municipal y sus Políticas.

*Este objetivo se concretaría mediante el uso de los mecanismos previstos constitucionalmente a través de la institucionalización de Juntas Locales y la **creación de un instituto nuevo, las Asambleas Deliberantes**, (Cabrera, Laura) con las funciones de representación de la sociedad civil.* Estas Asambleas deliberantes, estaban constituidas, en el Plan Original, por todas las organizaciones zonales, los Movimientos nacionales o sectoriales, con presencia en cada zona, las instituciones significativas tales como las instituciones educativas o religiosas.

Complementariamente se preveía el uso de instrumentos de participación, tales como el Presupuesto participativo, así como la puesta en marcha de convenios marcos con Organizaciones civiles a los efectos de co-gestionar algunos programas.

Las Juntas, o sea los organismos locales cuyos miembros eran de carácter partidario; y al mismo tiempo vecinal, por su radicación prolongada y obligatoria en la zona correspondiente. Tenían, en el plan original, escaso funcionamiento y, dentro de los límites constitucionales que sólo permitían funciones de consulta. En cambio se esperaba centrar en las Asambleas Deliberantes previstas, la descentralización progresiva de funciones y atribuciones.

III) Otro objetivo clave refería a la eficiencia administrativa y técnica para la solución de los problemas urbanos mediante la Desconcentración de servicios y su traslado hacia los nuevos órganos de poder local a crearse: más cerca, del lugar de ejercicio y de la gente, más cerca del control social.

El plan debía encuadrarse dentro de los parámetros de la legislación vigente. La descentralización participativa se inició en el acto mismo de asunción del nuevo gobierno de Montevideo (15 de febrero de 1990), un rasgo simbólico que no sólo expresó una voluntad política que perduró durante toda la primera y segunda y tercera gestión en marcha, todavía

También se tradujo en abrir y hacer explícito, un debate, que involucró a la población y a las Organizaciones y Movimientos sociales, sobre cambios concretos en la relación estado-sociedad civil montevideana. Y conjuntamente.

Las primeras resoluciones de gobierno destinadas a poner en práctica los lineamientos programáticos, fueron impugnados por la oposición.

La formación de una Comisión Especial, con integrantes del ejecutivo comunal y del legislativo, permitió llegar, luego de arduo trabajo, a consensos que habilitaron y legalizaron el programa de Descentralización participativa, aunque con cambios sustanciales. Pero los mismos condicionaron el modelo resultante, afectando los canales y formas de participación ciudadana.

4.3.1

MODELO RESULTANTE Y ETAPAS DEL PROCESO LEGAL Y POLÍTICO DESARROLLADO

Finalmente el modelo de participación implementado, resultante de la decisión de generar normatividad jurídica al sistema de participación, y descentralización, y la indispensable búsqueda de consenso para hacerlo viable, creó una estructura compleja (a veces conflictiva entre los dos tipos de representación que están presentes en cada órgano) En la negociación, el Gobierno Municipal aceptó una de las demandas más discutibles de la oposición: la jerarquización de las competencias de las Juntas Locales, de composición partidaria, subordinando a los Consejos Vecinales a un papel de mero organismo de "consulta" por la Junta Local. Posteriormente se han ido ampliando sus potestades, a partir de propuestas de la ciudadanía en los distintos Foros, y través de resoluciones municipales .


En cada una de las 18 zonas de Montevideo, funcionan hoy, con marcos legales para su creación, funcionamiento y atribuciones; tres órganos de gobierno y de gestión descentralizada:

~~13~~ Una Junta Local, formada por ciudadanos de la zona, designados por los partidos políticos; se encarga de las decisiones políticas vinculadas a la programación, dirección, ejecución parcial y control de los planes zonales quinquenales. debían expresar la representación local de los Partidos políticos.

En realidad es el órgano con más atribuciones de gobierno. A sus órdenes tiene gran parte del aparato técnico, administrativo y obrero del CCZ

~~13~~ Un Consejo Vecinal, electo por los propios vecinos, por voto universal y secreto dentro de cada zona, tiene el cometido de asesorar en los planes definidos para la zona y controlar la gestión municipal. La junta debe consultarlos obligatoriamente, informarlos, atender sus propuestas y fundamentar respuestas o decisiones. Tienen derecho a llamar a sus reuniones a los Directores que forman parte del gabinete, para reclamar explicaciones y cumplimiento de los programas acordados o ampliación de políticas públicas decididas

Los Consejos Vecinales se constituían en la expresión del "Polo Social" o, de la "sociedad civil local"--del proceso descentralizador ya que sus integrantes sólo debían ser elegidos --mediante elecciones locales organizadas por el propio Gobierno Departamental-- en su condición de representantes de movimientos asociativos, religiosos, deportivos, sindicales, etc. de carácter estrictamente vecinal y social, o simplemente de vecinos.

 Y un Centro Comunal Zonal, donde se articulan las dos instancias locales de co-gobierno: Junta Local y Concejo Vecinal; y que tiene en su jurisdicción a las oficinas municipales descentralizadas, y la gestión de los servicios que se han desconcentrado, como alumbrado, mantenimiento de áreas verdes y espacios públicos, barrido y programas sociales, entre otros.

La creación de los CCZ, como Órgano descentralizado, donde se articulan administración, ejecución, y co-gobierno, sigue teniendo una importancia práctica para hacer efectivo este cogobierno a través de un aparato que contribuye a la ejecución de sus decisiones. Pero además ostenta un carácter de símbolo de la descentralización participativa, es emblemático para gran parte de la población.

En realidad además de estos órganos, funcionan y están previstas las Comisiones temáticas, y los equipos de co-gestión fruto de convenios. Estos grupos, formados generalmente por representantes de organizaciones sociales, vecinos y concejales (a veces por ediles locales) tienen distinto nivel de actividad, según la zona. Sin ellas se correría el riesgo de crear solo escalones burocráticos: son las que dan frescura, creatividad, relación más estrecha con la gente, y propuestas permanentes.

En relación a los instrumentos *el sistema de participación - descentralización implementada, fue sistematizando algunos, normando entre todos su funcionamiento. Los citamos simplemente, porque son parte hoy de la situación y práctica de la participación. Son parte ya de la cultura de acción política Montevideana y tienden a proyectarse en lo nacional. Normalizan, organizan esta acción.*

-: Modelos, e instrumentos de participación ciudadana

4.4 Modelos de relacionamiento Gobierno – Ciudadano:

4.4.1 Anclaje territorial y anclaje temático

4.4.2- Coordinación de acciones propias de la democracia representativa y formas de democracia directa.

4.4.3 Concertación interciudadano y acuerdos de trabajo Estado – Sociedad. Civil.

5- Instrumentos.

5.1 De diálogo

5.1.1 Plenarios zonales y subzonales

4.1.1- Comisiones ciudadanos.

4.1.2- Comisiones mixtas técnico ciudadanos.

4.1.3- Debate sistemático de los Movimientos sociales con los directores.

4.1.4- Funcionamiento descentralizado y abierto de las instancias de Dirección.

4.1.5- Programas especiales de asesoramiento a grupos ciudadanos.

5.2- De deliberación y trabajo conjunto

5.2.1- Los foros ciudadanos.

6- Modelos de planeación participativa.

6.1 Consideraciones generales

6.1.1 Los instrumentos:

6.1.2 El plan zonal

6.1.3 El Plan estratégico.

6.1.4 El presupuesto Participativo.

- 6.1.5 El Plan de Ordenamiento territorial.
- 6.1.6 Herramientas de planificación estratégica.

7- *Modelos de cogestión.*

7.1 Sistemas de convenios:

- 7.1.1 Para el desarrollo de la participación.
- 7.1.2 Para la construcción y mantenimiento de infraestructura:
 - + Convenios con organizaciones ciudadana.
 - + Convenios multilaterales con otras instituciones del estado y la sociedad.
 - +Convenios de sponsor o patrocinio
- 7.1.3 Para el desarrollo de programas o políticas sociales: convenios de co- gobierno o de administración
- 7.1.4 Para la co-gestión de servicios como Comuna mujer, o alumbrado.

8- *La concertación entre actores.*

8.1 La descentralización participativa opera mucho como viabilizador de la concertación multilateral: para ello trabaja con el sistema de Mesas de concertación

8.2 *¿Quiénes son los actores en este sistema de participación?*

En primer lugar estos actores, que han ido variando en cuánto a su peso relativo pueden dividirse convencionalmente:

**Organizaciones sociales de base territorial, especialmente comisiones de Fomento barrial. En este tipo de organización, de fuerte presencia y crecimiento considerable, priman los hombres adultos y adultos mayores. Los jubilados operan como núcleo más permanentes. Hay pocos jóvenes en este tipo de Organizaciones*

**Organizaciones no gubernamentales o ONG: se constituyen en actores civiles significativos, por lo que hacen y porque forman opinión. Son técnicos en su mayoría.*

**Instituciones locales. En esta categoría se incluyen las instituciones religiosas y educativas, los clubes sociales y deportivos, y en general toda la red institucionalizada del tejido social asociativo local.*

**Movimientos sectoriales, mayoritariamente de alcance nacional. Se trata de los sindicatos, gremios estudiantiles, cooperativistas, movimientos feministas, estudiantes, etc*

**redes ciudadanas de estabilidad baja En es rubro se ubican grupos poco estructurados, como los ambientalistas a veces y sobre todo las formas de agrupamiento de los más jóvenes. También aquí están los grupos de mujeres no estables, grupos ad hoc, etc Una red importante, con estas características son las redes culturales, que combinan fuerte presencia de los más jóvenes y de mujeres de más de 40 años.*

?? **Actores económicos locales (producción, comercio, Banca)**

?? **Ciudadanos no integrados a estos agrupamientos,** que se involucran en Comisiones o Programas.

¿Quiénes forman parte de los dos Órganos de co-gobierno local?

?? *las Juntas: sus miembros son vecinos de la zona, pero su carácter es político partidario. Predominan hombres, mayores de 40 años, aunque van aumentando las mujeres.*

?? *Los Concejos Vecinales: son órganos cuyos miembros representan organizaciones, movimientos o grupos de ciudadanos. No tienen carácter partidario y, aunque en algún momento hubo predominancia de vecinos identificados con el Frente Amplio, esto está cambiando rápidamente, Predominan totalmente las mujeres de todas las edades, con mayor frecuencia de las mayores de 50.*

?? *Las comisiones temáticas: son estrictamente ciudadanas, no admiten representación política. Su composición varía , pero es en este tipo de comisión donde hay más jóvenes participando*

?? *Comisiones de co gestión de servicios de salud, o administración de merenderos, gestión de programas sociales: también estrictamente ciudadanos, características variadas.*

Los objetivos estratégicos de este sistema de “formalización normativa” (aunque no exhaustiva de los Órganos, Instrumentos, y canales de participación son básicamente:

- Construir un espacio, una forma, y una cultura política de relacionamiento productivo y horizontal entre el gobierno municipal y la ciudadanía; que goce de estabilidad dada precisamente por su carácter normativizado, y por su coherencia con una cultura nacional fuertemente orientada a estructurar relaciones e interacciones sobre procedimientos reglamentados. El supuesto es que este relacionamiento productivo contribuiría a la gobernabilidad del Departamento; a la democratización de la gestión pública y a desatar un proceso de “reinversión de las prioridades”
- Reformular la relación de los ciudadanos con su ciudad, con el territorio: lograr una mayor “apropiación” y corresponsabilidad sobre la misma, al ser más claramente amparado por el marco jurídico o de tipo contractual, en relación a sus acciones y proposiciones para preservar y desarrollar más y mejor los servicios.
- Asegurar que el sistema de participación se sostenga mas allá de avatares políticos, por el peso de la norma y porque se favorece la apropiación de la ciudadanía para que defienda la participación como un logro.

En este encuadre, la propuesta básica desde el Gobierno Municipal es operar como facilitador, de la intervención ciudadana a distintos niveles englobados bajo el título genérico de “participación”. A veces como articulador de diferentes actores y recursos de otros niveles gubernamentales o del sector privado.

Los niveles de intervención no eran precisos al comenzar el proceso y no lo son totalmente todavía

Esta estructura es, como puede verse, fruto de un proceso, en el que, la búsqueda de los consensos para la consagración legal de estos órganos se vio condicionada por los marcos jurídicos y políticos existentes y tuvo efectos diversos y hasta contradictorios:

?? Por un lado no logró romper la normativa que asigna a los partidos políticos la exclusividad como representantes colectivos en los asuntos de gobierno; al menos en sus niveles decisorios.

?? por otro, ya en el momento de su aprobación, el documento emanado de la Comisión, fue forzado; a introducir cambios favorables a los órganos no partidarios; por la participación de la población en un amplio Foro

?? finalmente desde otro punto de vista, la legalización le confirió al modelo la legitimación frente a la propia población, ya que se insertó en la cultura extremadamente institucionalizante del país, según la cual, la ley, los reglamentos, los compromisos escritos, dan permanencia o continuidad a los cambios.

9 EL PROCESO

Nota: este capítulo, puede ser obviado: solo intenta mostrar las etapas que precedieron a la instalación completa del modelo descrito, y el peso que tuvo la decisión de crear un marco

legal para la participación y la descentralización, en los resultados finales y en el funcionamiento.

9.1 1990-1991: Las primeras resoluciones, acciones y reacciones: afirmación del modelo de descentralización; búsqueda de la institucionalización de las formas de participación; impugnación de las primeras resoluciones.

Como ya se señaló mas arriba el primer decreto, creando las bases para el sistema de participación previsto en el programa fue impugnado y debió reformularse.

.En el mismo decreto se crean los 18 Centros Comunales Zonales, (CCZ) esto es, 18 circunscripciones territoriales como ámbitos de administración delegada, de acuerdo al marco constitucional, con la finalidad de articular las dos instancias de gobierno locales propuestas en aquel entonces. *Existía; en ese momento; una ambigüedad conceptual y operativa sobre el carácter, integración, elección y funciones de los organismos propuestos en la órbita de cada distrito (Asambleas Deliberantes y Órganos locales, de carácter más político partidario) y todavía no se disponía de un plan ejecutivo, suficientemente afinado de desconcentración progresiva de servicios municipales hacia los C.C.Z.s.*

En el terreno de las relaciones con los actores locales se institucionalizan, a través de Resoluciones y de Convenios, mecanismos de carácter permanente para el diálogo con las comisiones vecinales, Instituciones y Movimientos que operan en la zona, e igualmente se adopta la práctica de convenios, con organizaciones vecinales u O.N.G.s para la cogestión de servicios sociales, culturales o la promoción de programas de educación, mantenimiento etc.

Comienzan a visualizarse resultados del trabajo conjunto Gobierno- Sociedad Civil: por ejemplo se construyen y fortalecen los servicios de Salud de atención primaria, con una red de Policlínicas populares, formación de agentes de salud, puestos de vacunación y suero oral gestionados por la población, Merenderos, a través de organizaciones territoriales, o de Movimientos sectoriales con presencia en la zona: sindicatos , cooperativismo de vivienda y otros .

Hacia 1991, pese a todas las cuestiones y conflictos legales, la maduración de la experiencia de los Centros Comunales Zonales permite la elaboración de la primera experiencia de Presupuesto Participativo y el diseño de 18 Planes Zonales.

Este proceso de extraordinaria riqueza y complejidad técnica y pedagógica articulado y estimulado por los Coordinadores Zonales--permitió la participación de alrededor de 200.000 vecinos en sus diferentes etapas, y en el mismo comenzaron a afirmarse liderazgos sociales más autónomos .

Se constituyó asimismo en una base operativa para los tres años restantes de la Gestión del Gobierno Departamental y, al mismo tiempo, en el antecedente inmediato de la elaboración del Plan Estratégico y de la posterior creación de la Unidad Central de Planificación de la I.M.M.

Es importante señalar que a la impugnación del decreto de creación de los Centros comunales, le responde, sorpresivamente para todos, con mucha fuerza y determinación, la ciudadanía organizada y la no organizada. La Intendencia llama a un Foro publico y invita a todos los legisladores, (y a expertos de varios países) a discutir frente y con la población porque razones el Legislativo comunal no aprueba la creación de los CCZ, y de los órganos de participación, que funcionaban ya informalmente reuniendo gente, estudiando problemas, elaborando propuestas etc.

Asombrosamente mucha más gente de lo que jamás se hubiera previsto, concurrió y exigió la aprobación del decreto. Este Foro inicial, marcó un modelo de trabajo frente a temas decisivos: la consulta en Foros sigue realizándose.

9.2 1992 Los resultados del consenso partidario necesario para habilitar la institucionalización de los mecanismos de participación.

Con la creación de la Comisión mixta de Descentralización, durante la primera mitad de 1992; las negociaciones entre los cuatro Partidos Políticos, con representación en la Junta Departamental y del Ejecutivo comunal, comenzaron a cimentarse crecientes puntos de consenso, algunos de ellos por lo menos discutibles en relación a los objetivos de participación ciudadana del Programa original.

El 20 de diciembre de 1992 la Comisión Mixta de Descentralización, formada por representantes del Ejecutivo comunal, y legisladores comunales de todos los partidos, aprueba un informe preliminar, del cual surge un acuerdo por unanimidad de los miembros de la Comisión sobre una serie de puntos. (ver anexo 3, para un mejor conocimiento de estos acuerdos) .

A los efectos de este documento se toman en cuenta especialmente los aspectos referidos a los Órganos y los marcos jurídicos acordados , para la participación ciudadana, por lo tanto estos son los puntos de consenso que se transcriben en un comunicado preliminar:

?? *“Uno de los objetivos principales de la descentralización debe ser el establecer mecanismos para permitir la participación de los vecinos en la vida comunal. A tales efectos se planteó la conveniencia de constituir Comisiones Vecinales de carácter consultivo, representativas de los intereses barriales; y se entendió que era factible que fueran de carácter electivo.*

?? *En suma, sobre las Comisiones Vecinales se expresa el acuerdo en relación a:*

- ¿su constitución, como ámbitos vecinales de participación.*
- ¿su carácter electivo, entre los vecinos respectivos y respetando las distintas proporcionalidades territoriales. La elección directa debería resolverse en función del carácter electivo o no que tengan los órganos con potestades decisorias, pudiendo eventualmente ser integradas con representantes de las organizaciones barriales.*
- ¿Sus competencias, de carácter consultivo y asesor, pudiendo participar directamente en el desarrollo de algunos servicios comunales.*

?? La posibilidad de recurrir para la “descentralización de potestades administrativas” a órganos de carácter plural y eventualmente electivos.

?? Se insistió en la importancia del carácter plural, desde el punto de vista partidario, que deberían tener tanto las Juntas Locales como las Comisiones Especiales.

Finalmente esta declaración preliminar de la Comisión señala que debería regularse una articulación orgánica entre las unidades administrativas, (o sea los CCZ) las Comisiones Vecinales y las Juntas Locales y/o Comisiones Delegadas, (son dos figuras legales similares, que finalmente se convirtieron todas en Juntas locales) que establecieran precisamente, y a partir de las normas vigentes, los cometidos de cada una y sus distintas formas de relacionamiento.

Compete a las Juntas:

“Funciones de las Juntas locales previstas por el marco legal vigente

Sus competencias enumeradas en la Ley Orgánica Municipal y son:

- a) velar por el cumplimiento de las ordenanzas, acuerdos y demás resoluciones de carácter municipal,*

b) iniciar entre el vecindario y proponer al Intendente las mejoras locales que considere,
 c) vigilar en su jurisdicción la percepción de las rentas departamentales,
 d) percibir las rentas que le sean adjudicadas y cuidar los bienes municipales,
 e) emplear los recursos que le asigne el presupuesto y los que le entregue el Intendente para el servicio y las necesidades locales.”(Cabrera San Martín Laura, La Descentralización en Montevideo, Reflexiones de los protagonistas.- Colección Enfoques/Editorial Fin de Siglo. 1994)

A estas funciones básicas se agregaron todas las atribuciones necesarias para dirigir y organizar las tareas ejecutivas del CCZ y potestades de decisión en relación a problemas y planes locales

En relación a los Concejos Vecinales (nombre que sustituyó a “sociales”, por exigencias de la negociación) el decreto correspondiente establece:

ARTICULO 3: Derecho de los vecinos

Son derecho de los vecinos:

1. Ser electos y elegibles en el Concejo Vecinal. A estos efectos deberán ser mayores de 18 años de edad.
2. Participar en la gestión municipal de acuerdo con los procedimientos que se establecen en este Decreto.
3. Ser informados de las actuaciones de los órganos centrales y locales del Gobierno Departamental y dirigir peticiones a dichos órganos.
4. Informarse acerca de las actuaciones del Concejos Vecinal y obtener copia de sus resoluciones

ARTICULO 4: Creación de los Consejos Vecinales

En cada una de las zonas en que se instales Juntas Locales o Comisiones Especiales habrá un Consejo Vecinal, que tendrá funciones de asesoramiento, iniciativa y colaboración en la gestión del Gobierno Departamental.

Cada Concejo Vecinal establecerá su propio régimen de integración, funcionamiento y organización interna, en el marco de las normas que se establecen en el presente Decreto.

ARTICULO 5: Comisiones permanentes y especiales.

Para el mejor cumplimiento de sus funciones, cada Concejo Vecinal podrá formar Comisiones permanentes o especiales, con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 9.

En dichas Comisiones podrán participar los vecinos individualmente así como delegados de las organizaciones sociales de la zona, según lo disponga el respectivo Concejo Vecinal, que determinará su integración y funcionamiento.

ARTICULO 6: integración de los Consejos Vecinales

Cada Concejo Vecinal estará integrado por un mínimo de 25 y un máximo de 40 miembros de acuerdo de la modalidad de designación que el propio Concejo determine. Podrán participar en los referidos Concejos las organizaciones vecinales y sociales y vecinales que lo integren y la efectividad de sus miembros por voto secreto.

Las autoridades del Concejo Vecinal ejercerán su función por un periodo máximo de 2 años.

ARTICULO 7: Requisitos para ser Concejal.

Podrán ser miembros del Consejo Vecinal, los vecinos que a la fecha de la designación tengan 18 años de edad cumplidos y residencia en la zona por un período continuado no menor de un año.

ARTICULO 8: Funcionamiento de los Concejos Vecinales

Las sesiones de los Concejos Vecinales y de todos sus órganos serán públicas.

Sus resoluciones serán comunicadas al órgano local y se les dará la máxima difusión.

ARTICULO 9: Cooperación y participación de los vecinos

El Concejo Vecinal requerirá y promoverá, de conformidad con lo que disponga su reglamento interno, la cooperación de los vecinos para labores de asesoramiento, entre otras, en las siguientes formas:

- a- comisiones permanentes del propio Concejo Vecinal;
- b- comisiones funcionales o sectoriales, en función de actividades o intereses comunes (jóvenes, mujer, tercera edad, deporte, cultura, etc.)
- c- comisiones de vecinos encargados de vigilar el buen funcionamiento de los servicios en su jurisdicción;

ARTICULO 10: Atribuciones de los Consejos Vecinales.

Incumbe a los Concejos Vecinales

- a- iniciativa y propuesta**
 - 1- Elaborar y proponer programas, proyectos y planes de interés zonal o local;
 - 2- Proponer las medidas que estimen convenientes para mejorar la prestación de los servicios y obras;
 - 3- Informarse de las necesidades del vecindario y transmitir las conjuntamente con las propuestas de soluciones, al órgano local;
- b- asesoramiento**
 - 4- Emitir opinión cuando les sea solicitada por la Junta Departamental, la Intendencia Municipal o el órgano local;
 - 5- Podrán asesorar a los órganos locales del departamento en lo referente a planes o proyectos para la zona, teniendo en cuenta las prioridades de ésta, especialmente en el proceso de preparación del presupuesto quinquenal o sus modificaciones;
 - 6- Informar al órgano local sobre el estado que guardan los bienes municipales de su circunscripción y, en general, sobre todo aquello que sea de interés para la comunidad
- c- colaboración en la gestión:**
 - 7- organizar o promover actividades de carácter cultural, social o deportivo;
 - 8- Desarrollar actividades de colaboración por cogestión en tareas de interés local, en particular con el órgano local o con otros Concejos Vecinales;
 - 9- Cooperar en el ciudadano de plazas, parques, playas y otros lugares públicos;
 - 10- Colaborar con el Gobierno Departamental en el cumplimiento de las normas departamentales y su difusión entre los vecinos;
 - 11- Colaborar en la evaluación de la gestión del Gobierno Departamental, la prestación de servicios y la ejecución de obras municipales dentro de la zona, y en especial en el seguimiento de planes y programas relativos a la zona.

ARTICULO 11: Información y reracionamiento con los vecinos.

A fin de facilitar el ejercicio de las atribuciones de los Consejos Vecinales:

a- Los órganos locales, el Departamento de Actividades Descentralizadas de la Intendencia Municipal de Montevideo y la Junta Departamental establecerán mecanismos ágiles de comunicación con los Consejos Vecinales para que éstos estén informados, en especial, sobre la prestación de servicios y la realización de obras en sus respectivas zonas, y reciban una relación de resoluciones y decretos departamentales de interés general o zonal, así como de normas nacionales de incidencia departamental o local;

b- Los Consejos Vecinales deberán mantener una relación permanente con los vecinos y sus organizaciones y en particular:

- 1- recibir y considerar las propuestas que se les formulen;
- 2- dar cuenta de los actuado e informar de su gestión a los vecinos en generar en forma periódica;
- 3- instrumentar planes de formación y estímulo de participación y la gestión comunitaria;
- 4- promover la solidaridad y la participación entre los vecinos

9.3 La tercera etapa(1993-94):el establecimiento de los Órganos descentralizados de poder y participación local

La tercera Fase del Proceso de Descentralización participativa está marcada por procesos fundamentales.

En primer lugar la realización de Elecciones para los Consejos Vecinales y la designación de las Juntas Locales.

Las elecciones para los Consejos Vecinales --de integración variada en cada Centro Comunal Zonal— (contaron con una participación cercana a los 80.000, que representaban apenas un 20 % de los habilitados para votar.) Los miembros eran predominantemente integrantes de organizaciones sociales de base local o Movimientos sectoriales con presencia local; y las elecciones tuvieron lugar a principios de 1994. (Desde entonces se han renovado otras 2 veces)

Los Partidos políticos definieron sus candidatos locales para integrar las Juntas Locales, y el Intendente los nombró, de acuerdo a los preceptos constitucionales

Conjuntamente se profundiza el proceso de desconcentración administrativa alcanzando ahora a los Programas Sociales y, en especial, a los Planes de Atención Zonal en Salud (que incluyen a toda la nueva Red comunitaria de Policlínicas Municipales) los Centros Juveniles que pasan a ser cogestionados, y a la Red de Guarderías y Atención de la niñez desvalida. *Esta desconcentración abre espacios de participación nuevos y de gran repercusión, incorporando a la participación activa a nuevas franjas de población, tales como amas de casa.*

En este momento se realiza la primera experiencia de elaboración del propio Plan Estratégico con la participación de los Concejos Vecinales, las Juntas Locales y la realización de Asambleas Consejos..

La planeación estratégica ya con los Órganos funcionando, implicó un paso importante en el avance hacia la co-gestión, aunque mostró también la dificultad de la ciudadanía de integrarse a procesos complejos, de largo plazo y fuerte matiz tecno - político.

Ya en 1995, dando nuevos pasos , los Concejos vecinales intervienen y coordinan la participación ciudadana en la elaboración del Plan de Ordenamiento territorial

Este nuevo espacio de participación mostró las dificultades emergentes de los marcos tan formalizados: la voluntad política, la viabilidad técnica y la "legalidad " de la propuesta u observaciones de los ediles locales y consejeros vecinales entran en conflicto, y tienden además a burocratizar y seleccionar a la participación

Finalmente el último aspecto saliente de la esta fase es el "retorno" de las máquinas partidarias a las estructuras descentralizadas., o sea la presencia destacada de militantes partidarios en los CCZ, que no habían tenido demasiado peso hasta entonces y que posteriormente tienden a perderlo.

Este retorno plantea nuevas interrogantes y tensiones --esta vez entre el "Polo Social" y los aparatos partidarios, incluyendo desde luego a los propios partidos de la izquierda.

La fase actual

En resumen, esta es una etapa de consolidación estructural de los órganos de participación y especialmente del Centro Comunal Zonal , (CCZ) en el sentido de sus recursos y su organización. Se lo convierte en Servicio, se le pone un Director administrativo, etc.

Es una etapa también de reformulación de las formas de participación ciudadana, de afirmación de la relación sociedad civil- Estado a través del instrumento del convenio que permite cogestión de distintos asuntos, uso cada vez mayor y más amplio.

Y también es una etapa en donde en la demanda puntual que caracterizó la etapa presupuestal, comienza a producirse una transformación que convierte a esta demanda en iniciativa y que permite pasar a una etapa superior que es el Programa y en algunos casos a las políticas públicas.

La participación se califica y diversifica; los participantes tienden a reducirse.

El "Programa" es otro de los elementos que se consolida en este período y la visualización de la necesidad de pasar de incluir, de armonizar los programas a partir del instrumento de las políticas en un sentido mucho más amplio, más técnico, mejor diseñado que el que se estaba desarrollando. Esto también caracteriza esta etapa de consolidación, que sin embargo es contradictoria, pues se erosiona la amplitud y frescura de la participación.

El manejo de las variables que inciden en una mejor gestión del vecino que va a asumir con carácter institucional, un rol de asesoramiento, iniciativa, etc., supone una etapa de maduración vecinal

Desde las primeras elecciones; que reconocen por primera vez la diversidad permitiendo que en cada zona se organicen de manera distinta e incluso que los Concejos tengan un número diferenciado entre 15 y 40; comienza a revisarse y criticarse desde adentro y desde afuera el funcionamiento de esta doble representación por el lado vecinal a través del Concejo Vecinal y por el sistema político a través de las Juntas Locales.

Los instrumentos y las instancias de participación, que hemos listado, se han ido formalizando, en cierto grado, y forman parte de las expectativas y comportamientos de las autoridades municipales y de la ciudadanía: se han "normalizado"; se hicieron exigibles para la nueva cultura política en gestación.

Tanto Concejos vecinales como las Juntas Locales tienen ya un funcionamiento reconocido y regularmente aceptado.

Sin embargo se asiste, como se señala, a un cierto decrecimiento en la participación interna de sus miembros, y en la participación general en las actividades del CCZ. Las encuestas muestran bajo reconocimiento de la población hacia las Juntas, y, aunque hay buena aceptación de los Concejos, como puede verse en los cuadros que anexamos al final. Las

comisiones temáticas tienden a reducirse en las zonas, con prevalencia casi siempre de las de obra, políticas sociales o cultura, según la realidad particular del tejido social local de cada zona.

Desde otro punto de vista la ciudad tiene cambios espectaculares y el desarrollo de políticas urbanas calificadas se apoya en el funcionamiento de estos órganos y en otros mecanismos ya citados como los convenios.

Estos cambios se expresan en mejoras claramente percibidas y consideradas positivas por la población y por todos los que visitan Montevideo. Refieren a Servicios, infraestructura, equipamientos.

Las políticas sociales y culturales adquieren más (aunque insuficiente todavía) capacidad innovadora, incorporando a la población, a través de estas expresiones organizativas y ampliando su espectro de actividades.

10. ORIENTACIÓN DEL ANALISIS

Dada la abundancia de material, se centró preferentemente el análisis, las pautas de entrevistas y la selección de datos estadísticos, y la reflexión correspondiente sobre tres hipótesis y cinco preguntas claves.

HIPOTESIS

?? Las hipótesis refieren a cierto agotamiento y burocratización de la participación, que es generaría por el tipo de órganos creados en el proceso de legislación de los modos de participación, y las atribuciones conferidas legalmente; situación que se contradice con un mayor dinamismo comprobable de las redes informales del tejido social. ¿son realmente contradictorias, subsidiarias o , en realidad este dinamismo es en algún grado imputable a la imputable, a la creación de espacios legales de participación e interlocución? ,

?? Simultáneamente, y en aparente contradicción, se manejó como hipótesis que, al conferirle carácter legal, con potestades, organización normada, permanencia, carácter electivo a los Órganos de Participación, se produjeron cambios importantes en los componentes jurídicos y simbólicos de la categoría de ciudadanía, y que los mismos incidieron en el imaginario colectivo de la población la cual tiende a apropiarse del derecho a intervenir y decidir. Al mismo tiempo, las diversas iniciativas en torno a la creación de programas y/o canales y formas organizativas en otros Municipios y aún en uno de los Ministerios, a nivel nacional parecen relacionarse con la experiencia de Montevideo, que operaría así como variable incidente en la transformación de los modos de acción política mas tradicionales, y en la cultura política nacional.

?? Otra hipótesis muy fuerte, de tipo más teórico, en este trabajo fue la fuerte incidencia de las variables de contexto, como por ejemplo las culturas políticas en las que se insertan, en relación a los resultados de la creación de marcos legales para el ejercicio de participación así como para la amplitud y tipo de los cambios producidos.

Las preguntas orientadoras fueron:

?? ¿La participación a través de órganos constituidos legalmente, o de canales configurados en el marco de compromisos políticos se constituye en un factor de gobernabilidad democrática? ¿es persistente? ¿Cómo opera? ¿cómo los ve la población?

?? ¿El funcionamiento normado de órganos institucionalizados es eficaz para ampliar, mejorar o crear más y mejores servicios y políticas municipales? ¿Cómo se mide

esta eficacia, o sea como reconocer la incidencia real de la participación en las condiciones de vida locales?

?? ¿La descentralización favorece participación ciudadana?

?? ¿La participación, cuando forma parte de un compromiso político o de un marco jurídico incide substantivamente en la eficacia del gobierno local? ¿En la ampliación de la democracia?

11 EMERGENTES

11.1 En relación a la normatización de órganos, instancias y canales

El modelo de participación implementado, resultante de la decisión de generar normatividad jurídica al sistema de participación; y la indispensable búsqueda de consenso para hacerlo viable; creó una estructura compleja y conflictiva entre los dos tipos de representación que están presentes en cada órgano. En realidad se insertaron en el proceso las contradicciones que permeaban el debate de toda la Sociedad a la salida de la dictadura. En ese momento los que se llamaron nuevos movimientos sociales reclamaban espacios más amplios de incidencia, representación directa frente al Estado o paralelismo en relación al mismo; a su vez los partidos políticos en reconstrucción, con grandes ausencias y grandes contradicciones internas necesitaban defender y afirmar su rol. A la hora de la negociación, eran representantes partidarios del legislativo comunal quienes decidieron...

Las complicaciones de un proceso de consenso, obligaron también a generar algunos mecanismos extra, que buscan ir creando marcos normativos, sin necesidad de enfrentar los dispositivos legales.

Vale la pena destacar el sistema de convenios, que funciona para co-gestionar un servicio, o realizar obras, entre el gobierno municipal y organizaciones ciudadanas. Una vez firmados son normativos, confieren obligatoriedad para ambas partes, y por lo mismo estabilidad para procesos de participación gestión ricos y complejos al mismo tiempo

También se convirtió en resolución con carácter normativa, el convenio marco que regula todo los convenios con ONG's, o asociaciones Civiles de otro tipo; (sindicatos, movimientos feministas o ambientalistas, clubes etc), Así se asiste, en el último período, a los procesos de estos grupos por fortalecer, consolidar o crear su organización, coordinando a veces entre si, creando incluso fundaciones en la etapa de la licitación. Más allá de las motivaciones diferentes de estos grupos, lo cierto es que la ley "construyó" tejido social asociativo.

Los "compromisos de gestión" que proclama el Intendente, una vez cumplido el proceso de planeación y de presupuesto participativo, cuando han sido estudiados todos los planteos (técnicos, ciudadanos, políticos, económicos) tienen este mismo carácter de "norma formal", cuyo cumplimiento es exigible por los ciudadanos. El Intendente plantea en cada zona los compromisos de gestión, de acuerdo a los Planes zonales elaborados por los ciudadanos y sus organizaciones, con apoyo técnico desde los CCZ, y convenidos luego con los Directores correspondientes. Los Órganos locales, y sus comisiones asumen las tareas de seguimiento y control de cumplimiento de los mismos

Aunque la aprobación legal permitió obtener así garantías de continuidad para los órganos creados, y legitimidad a la participación activa en la gestión pública, a través de la legalización correspondiente, esa misma legalización, redujo la posibilidad de acciones transformadoras del modelo cuando este comenzó a dar muestras de no ser el más adecuado, o requerir ajustes.

Las Organizaciones sociales, que desde el principio habían reivindicado cambios que incrementaran las atribuciones del Órgano representativo del polo social, o sea el Concejo Vecinal; plantearon las trabas que se presentaban en el funcionamiento,

proponiendo cambios , pero la reglamentación, la ley, operaba dificultando las correcciones rápidas al modelo implementado, “congelándolo” y reduciendo bastante la viabilidad de transformaciones y adecuación del mismo.

La ciudadanía, a través de las encuestas, expresa su reconocimiento de los Consejos Vecinales, y sus observaciones críticas hacia las Juntas Locales.

En relación a los efectos de la participación legalmente ordenada o definida y la gobernabilidad democrática,

Esta relación, existencia e incidencia, fue una de las preguntas orientadoras que nos hicimos al principio de este trabajo:

- la participación a través de órganos constituidos legalmente, o de canales configurados en el marco de compromisos políticos se constituye en un factor de gobernabilidad democrática?
- ¿es persistente? ¿Cómo opera? ¿cómo los ve la población?

Se entiende globalmente que la participación *sistemática* que es favorecida por la existencia y conocimiento público de la norma; además de ampliar la cultura democrática, opera como variable de gobernabilidad recogiendo, mejor las necesidades de la gente y controlando mejor los proyectos y programas. La eficacia es factor de gobernabilidad en esta propuesta.

Por eso la participación debe aportar a la misma y ser calificada

El diagnóstico participativo zonal, la priorización de las demandas, problemas y propuestas vecinales y la participación en el presupuesto, asegurarían una mayor adecuación y aceptación de las decisiones de gobierno. Por su parte los compromisos de gestión que se generan, se traduciría en un mayor respeto de las mismas por parte del gobierno.

Sin duda la existencia y funcionamiento de Órganos locales, que disponen del CCZ como aparato de ejecutivo-administrativo, asegurando una interlocución representativa, lograron configurar un punto de referencia para los vecinos, entre otras cosas por la posibilidad de acceso a la información y al control.

En el análisis semiótico fruto de las asociaciones que los grupos realizaron en las reuniones de focus groups, se los vincula con la transparencia en los Programas.

En una cultura política como la uruguaya y en un contexto de gran desconfianza sobre la política y los políticos, el funcionamiento de órganos consagrados por la ley, los mecanismos contractuales tales como los convenios, compromisos de gestión, las resoluciones públicas alrededor de temas concretos; dieron marco de “seriedad y estabilidad “a la propuesta participativa y contribuyeron a definir una situación de gobernabilidad democrática. Influyeron en la percepción positiva de la participación y, en cierta medida en su persistencia.

En este sentido los marcos legales o simplemente normativos claros y conocidos, inciden en una gobernabilidad democrática a través de la legitimación Pero el aporte principal a la misma deriva fundamentalmente de la participación en el diagnóstico y en las propuestas de solución de problemas. En principio esta participación, *si es amplia y calificada, aportan al factor cognitivo y la posibilidad crítica, necesaria para la gobernabilidad.*

No obstante es preciso señalar que tanto la ampliación, como la calificación de la participación, aunque favorecidas por el status legal, no tienen un desarrollo lineal, sufren altibajos importantes, niveles muy diferenciados según la zona; y actualmente se percibe desgaste, y rutinización de algunas instancias.

Otro emergente importante, cuando se comparan estudios realizados en el 90 (CIESU; Nea Filgueiras) y otros más actuales (2001, Equipos Moris) es el estímulo que la ley de constitución de órganos o los decretos sobre Convenios o Co-gestión, parece haber producido en el tejido territorial. Tradicionalmente la sociedad montevideana se organizaba a través de los Movimientos sectoriales, grandes clubes, y algunas Comisiones de fomento barrial, escasas, y generalmente con funciones de gestión de trámites. Muchas de ellas eran parte de una cadena clientelista muy fuerte, que direccionó hasta el 90, gran parte de la acción de la IMMM. En estos casos servían de intermediarios en una red de caudillos políticos.

En su mayoría son comisiones de trámite, comisiones de gestión, de vecinos bien intencionados, normalmente jubilados, corrientemente profesionales, de alguna manera privilegiados en la escala social del barrio.

Con el advenimiento de la Descentralización participativa, la instalación de los CCZ ya contribuyó a romper este esquema de funcionamiento, toda vez que se crearon alternativas de interlocución directa.

Posteriormente con la ley que sancionó los órganos y canales, y sobre todo que exigió ciertas características a los ciudadanos y a las organizaciones que presentaban sus candidatos o se presentan a una licitación, o proponen un programa el tejido asociativo de base territorial, se multiplicó el asociacionismo crítico y las redes en el tejido social.

Y no solo en la formalización de estructuras, en realidad operó como disparador también de formas más dinámicas, más nuevas de redes que plantean problemas y alternativas de solución a nuevos problemas.

En la crisis actual, las organizaciones coordinadoras de asentamientos precarios, y las redes de merenderos, operan con capacidad de innovación creciente y gran eficacia. La IMM juega un rol articulador con otros actores y sectores.

11.2 En relación al proceso

Simultáneamente al mero anuncio de las disposiciones del primer decreto, se desencadenó una oleada de demandas vecinales que no podían, todavía, ser canalizadas por una estructura en lenta formación (se cita como la “fase de inflación de la demanda”)

Aquí es importante considerar varios elementos:

* es imperioso recordar que estamos ante un proceso de participación convocado desde el gobierno municipal, si bien se había consultado a fuerzas y Movimientos sociales, incluyendo el sindicato de empleados municipales.

* Tradicionalmente el eje que articula la relación gobierno –Sociedad civil era la demanda, la reivindicación y la presión, pero siempre sobre demanda. Por lo tanto esta es la carga de significados históricos con los que se acercan los vecinos y organizaciones.

* Durante los trece años de Dictadura y, con gran desencanto, durante los primeros cinco años de gobierno nacional y departamental elegidos democráticamente la población sufrió grandes recortes en las condiciones de vida cotidiana y no tuvo espacios para colocar su demanda. La interlocución, negada durante la dictadura, fue restringida y manipulada desde el 85 al 90.

Por lo tanto la avalancha de demandas es lógica en este contexto situacional e histórico.

Sin embargo el mismo acto simbólico de tratar de imprimir velocidad al proceso, pese a estas imprecisiones, contribuía, paradójicamente, a una primera legitimación social del mismo, al menos en términos de expectativas ciudadanas.

Todas ellas más o menos confusamente subsumidas por el discurso 'oficial' en la ecuación: descentralización = participación = democratización, y a menudo, = cogobierno con los vecinos...

Los Movimientos sociales, las nuevas redes, los grupos más activos, sectores políticos y académicos comienzan a relacionar crecientemente la democratización con una transformación del ámbito público; no como un espacio privativo del gobierno; sino, como el espacio más importante para la intervención ciudadana sobre la "cosa pública." Como una ampliación además de los espacios públicos no estatales.

Sin duda, también; las experiencias de co-gestión de algunos servicios, de co-gobierno en algunos niveles decisionales de Programas y Políticas concretados por la experiencia de Montevideo, tiene que ver con la revisión operada en relación a los asuntos públicos y la participación ciudadana en la misma.

En esta lógica, la democracia se completa con el acceso a los procesos de toma de decisiones, planeación, control ciudadano sobre la eficacia y la transparencia de la gestión del gobierno. *Es decir, la noción del espacio público como elemento constitutivo de una nueva ciudadanía activa.*

En la práctica cotidiana de los procesos que estamos analizando, la construcción de marcos legales que ratifiquen, declaren y promulguen el derecho de los ciudadanos a intervenir en el ámbito público es vivida como necesidad y exigencia de la democracia, se convierte en plataforma o directamente se la incorpora a las aspiraciones colectivas .

No obstante esa nueva percepción de la participación , de la posibilidad y potencialidad del co-gobierno, exige, para madurar , cambios en la misma sociedad civil : tendrá que aprender a superar el nivel local de sus luchas, tendrá que superar incluso la propia noción de exclusión social, para dar lugar a estrategias de unidad de los excluidos y de hegemonía social y política que permitan construir esa unidad .En muchos casos deberán a aprender a integrar demandas más estructurales, de mayor proyección globales (, reclamo de trabajo, o vivienda , seguro de salud, etc.) con las demandas propuestas de base local y cotidiano: la organización de compras comunitarias, apertura de comedores para desocupados o cuestiones relacionadas con la educación y la salud en cada uno de sus barrios.

11.3 En relación al funcionamiento de los órganos

Al mismo tiempo que, en estos doce años, se dota a los CCZ de mayores recursos humanos, se mejora su infraestructura, se logra eficiencia desde una mayor agilidad en las respuestas que el aparato centralizado, **se asiste al desgaste de órganos, comisiones y redes** Teóricamente la rápida respuesta conseguida en temas tan sentidos como vialidad, o alumbrado, debiera incentivar la participación, pero esta es limitada y se la puede calificar de estandarizada. Aunque en todas las zonas hay grupos, segmentos variables de población, que participan continua y calificadamente.

Los CCZ tienen más recursos, equipos técnicos más amplios, y la experiencia acumulada en los años anteriores. *Y tienen imagen: son el espacio de participación que hace visible los resultados de la misma.*

Las Juntas Locales, (o sea el órgano vecinal de representación política) tienden a vigorizar su presencia y acción, adquieren poder en la medida en que tienen mayor manejo sobre el "aparato de ejecución": el Centro Comunal Zonal (CCZ); así la Junta se fortalece y tiene

más y mejores recursos para operar. *La legalización le asignó las atribuciones, el poder que el Programa preveía para los Órganos sociales.*

Ésta no es una cuestión simple: el poder tiende a concentrarse en el Presidente, y muchas veces se "vacía" de los otros ediles o miembros.

Las encuestas favorecen sin embargo a los Concejos vecinales : son más respetados , se aprecia su autonomía y su funcionamiento , pese a la falta de mayores atribuciones y a los errores que puedan cometerse

En muchos casos, el Concejo Vecinal no interviene con profundidad en la gestión, no está asumiendo sistemáticamente lo programático, como lo hacía hasta hace unos años: están entrapados en los expedientes, tramites etc.

El Consejo Vecinal, al que se le asignó un rol de consulta, iniciativa, control relativo, evidencia, cierta tendencia a la burocratización: los trámites; los expedientes tienden a paralizarlos y desviarlos, en su mejor rol: propuestas y control de los planes, programas, proyectos, que constituyen el Plan barrial.

El ausentismo empieza a ser alarmante en algunos casos, su representatividad, en relación con los vecinos, es relativa pues muchos de ellos parecen desprenderse de sus bases y sus organizaciones locales.

Algunas de las Comisiones temáticas, que son siempre abiertas aunque funcionan en la órbita del Concejo Vecinal o son mixtas (esto es : participan también ediles locales, de la Junta), como las de obras; espacios verdes; alumbrado; cultura y políticas sociales, siguen trabajando eficazmente, sin embargo, tal vez por su fuerte relación con la cotidianidad y con los intereses de sus miembros.

Algo similar ocurre con las Comisiones de Jóvenes, infancia, Mujeres, tercera edad o capacidades diferentes.

En estas comisiones , poco formalizadas , es donde la participación se renueva , donde se dan los fenómenos más interesantes de asunción y debate de los asuntos que los convocan.

En cambio los equipos por iniciativas ciudadanas muy específicas (fiestas, museos ambulantes, polideportivos , reciclaje de residuos escolares etc; que en los primeros años mostraron ser muy vitales y muy incluyentes, tienden a reducirse .

Por otra parte, y dependiendo de la realidad de cada CCZ, las relaciones entre la Junta Local (órgano de carácter político) y el Consejo Vecinal (órgano de carácter ciudadano) muestran dificultades, según entrevistas realizadas.

Por último, pero muy importante, la relación gobierno municipal , Organos de co.gobierno locales y la masa ciudadana no organizada es, en cierta manera, ambigua.

La respuesta de la franja "no organizada" a los programas que sólo exigen de ellos, una involucramiento, actitud o hábito, es muy disímil, según la temática y la zona o distrito.

Esta dificultad para convocar y para involucrar es muy evidente, por ejemplo en la cuestión de la limpieza urbana donde, además de dificultades orgánicas o coyunturales del servicio respectivo, es posible percibir comportamientos sociales de baja cooperación.

En este ejemplo , la investigación realizada en el año 2000 "Cultura , ciudadanía y Basura " mostró como los Consejos vecinales, Las Juntas locales, Las propias Comisiones de limpieza de los ciudadanos de las diversas zonas , tenían dificultades serias para trabajar con sectores no organizados o con población marginal, en término, programáticos.

No sucede lo mismo con la respuesta de esta misma franja (población no organizada) cuando se trata de políticas sociales tales como "alimentación" "salud" "cultura", "espacios

verdes" "alumbrado o "género" : estos temas son vividos como pertinentes por las mayorías . Pero es interesante señalar que en este caso, la interlocución gobierno - sociedad civil tiene actores específicos en cada CCZ vinculados, pero éstos no son necesariamente dependientes, de los órganos de conducción ciudadana (Junta Local y Comisión Vecinal).

Frente a estas constataciones, dudas, críticas comienzan a plantearse, en muchos niveles de la población y de las autoridades municipales la importancia de evaluar la experiencia, y especialmente la necesidad de hacer ajustes importantes a la estructura y funcionamiento de los Órganos descentralizados (CCZ) y en el sistema orgánico de participación.: Juntas locales y Consejos Vecinales y sus Comisiones ciudadanas ..

Pese a todo es indudable, y las encuestas lo confirman ampliamente, que aumentan sustancialmente los niveles de aprobación del gobierno municipal, que tiene hoy una amplia base de sustentación. ¿ incide la participación y el tipo de marco legal que se le otorgó?

La pregunta que podría surgir remite nuevamente a la eficacia y legitimidad social de los órganos de participación local, incluyendo las Comisiones, los espacios como Comuna Mujer o Centros juveniles zonales, mirada desde un punto de vista operativo.

Pero también refiere a una reacción frente a la "paralización" y rutinización que la legalización puede haber desarrollado en el órgano, las desviaciones propias de la institucionalización del "cargo" en los integrantes y la ajenidad desde la población.

Aunque gran parte de algunas de las Grandes Obras son realizadas por o desde el Departamento de Descentralización, son las asociaciones de comerciantes, las empresas de transporte y a veces las comisiones especiales de protección del patrimonio o de desarrollo las que intervienen más activamente en las mismas.

Parece que las organizaciones más barriales, las comisiones de fomento, los clubes, tienen dificultades para participar calificadamente en las grandes obras. Y a los Movimientos transversales, sectoriales , nacionales no le son significativas este tipo de acciones: intervienen activa y comprometidamente en contadas ocasiones .

Los límites de la zona, o del sector, parecen ser, también, a veces, límites para pensar la ciudad y los ciudadanos de una manera más integral.

Aunque la discusión de aspectos centrales, como la regularización de asentamientos precarios, o su re localización. fue un tema de interés de la población, no siempre el proceso de participación expresa una mayor solidaridad social.

Por ejemplo aparece la necesidad de mirar más integralmente, más intensamente las cuestiones ligadas al combate a la pobreza.

¿es positiva , ante esta situación la creación de Órganos normados , jurídicamente constituidos? Posiblemente si, porque confieren estabilidad a la interlocución

8,4 En relación a los resultados sobre el mayor acceso y la ampliación de servicios de la instauración de Órganos de participación, legalizados

Esta es otra pregunta básica al estudiar los impactos de los marcos legales, y al mismo tiempo los resultados concretos de la participación, sobre la vida de la población.

- *¿El funcionamiento normado de órganos institucionalizados es eficaz para ampliar, mejorar o crear más y mejores servicios y políticas municipales? ¿Cómo se mide esta eficacia, o sea como reconocer la incidencia real de la participación en las condiciones de vida locales?*

Sin duda, pese a problemas y deficiencias, la participación ciudadana logró mejorar la eficacia en la prestación de servicios o cumplimiento de programas, y en muchos casos la equidad de acceso a los mismos

Uno de los cambios más visibles es la enorme mejora del sistema de alumbrado, que abarca el mantenimiento, y la extensión de la red, a toda la superficie del Departamento, con especial crecimiento en las zonas periféricas de mayor pobreza, en los asentamientos precarios y en menor escala en la zona rural. Este crecimiento es significativo porque responde a una demanda muy fuerte de la población de todas las zonas; porque prioriza los sectores más excluidos tradicionalmente del acceso a los servicios y, primordialmente porque el servicio de reparación pasa a ser co-decidió y co-gestionado por las Comisiones ciudadanas que además tienen potestades de control.

El alumbrado nuevo es co-gestionado totalmente por los vecinos., se realiza a través de convenios y es parte de la planificación zonal. Es una experiencia exitosa que fortalece la participación en otras áreas.

Algo similar sucede con las decisiones referidas a espacios públicos, tales como plazas o áreas deportivas: la intervención de Comisiones de espacios verdes, muestra gran capacidad potencial para articular, junto con vecinos , a instituciones como las escuelas , los clubes, la iglesia, con los actores económicos zonales y esta articulación multiplica el número de espacios verdes acondicionados y la cantidad y calidad de sus equipamientos .

Cuando se está ante la solución de problemas o expectativas de corte zonal y sectorial (por ejemplo, línea de luminarias apagadas durante varios días; limpieza de un terreno baldío, etc.) el sistema funciona exitosamente.

Los vecinos denuncian o solicitan ante los órganos ciudadanos, y estos tramitan ante el CCZ, priorizando según criterios acordados.

En los programas sociales, como los servicios de salud las Guarderías infantiles, o Merenderos que tienen sus propias comisiones vecinales coordinándola, la acción conjunta, vecinos y Departamento Social del CCZ operan claramente como variable de viabilidad y mejora del servicio.

(De este modo se han construido y puesto en marcha decenas de policlínicas populares en co – gestión, y con administración vecinal, incluso de los recursos financieros.)

Así funcionan los servicios que se brindan en “Comuna Mujer”: salud, jurídico, social. O las actividades culturales permanentes como los talleres de teatro, música, computación, ajedrez; o las actividades recreativas.

Decenas de Merenderos, Guarderías infantiles, recuperación y equipamiento de espacios públicos abandonados, forestación de calles, son resultado de esta coordinación: vecinos – órganos ciudadanos – servicios del CCZ.

En el áreas de políticas sociales (específicamente de Salud) está emergiendo , especialmente en medio de la crisis nacional aguda por la que se está pasando, una forma de relacionamiento que no pasa por los órganos , ni por los marcos legales : la formación de redes alrededor de necesidades básicas como la alimentación-

La RED es un ámbito organizado de encuentro, integrado básicamente por representantes de organizaciones sociales que gestionan servicios tales como merenderos y comedores.

Una red es una forma de organización que se basa en dos premisas fundamentales: la existencia de un objetivo común y el relacionamiento horizontal entre sus miembros

El funcionamiento de la RED implica, un relacionamiento horizontal entre los miembros, por lo que la estructura organizativa debe ser sumamente laxa, conformando un equipo coordinador (al que se brindará apoyo técnico municipal si éste así lo requiriera) con a única función de instrumentar lo decidido por el plenario y promover la participación real y efectiva de todos los miembros de la RED.

La IMM, al apoyar la conformación de redes, está profundizando líneas políticas claves de su gestión: la descentralización participación vecinal y de la comunidad organizada, el apoyo a los sectores más vulnerables y la coordinación interinstitucional público-privada. El apoyo institucional facilita el empoderamiento de la comunidad a través de la conformación de la Red, y abre canales de cooperación desde distintos sectores.

Las redes son todavía una experiencia relativamente nueva: pero se basan en la relación y la autonomía, no están usando marcos legales sino acuerdos internos y progresivamente contribuyen a ampliar el espacio público no estatal

La intendencia pasa a cumplir predominantemente un papel de articulador y de regulación de servicios., especialmente los que se conectan con políticas sociales.

8,5 En relación a la descentralización y su impacto sobre los sistemas de participación.

- ¿La descentralización favorece participación ciudadana?
- ¿La participación, cuando forma parte de un compromiso político o de un marco jurídico incide substantivamente en la eficacia del gobierno local? ¿En la ampliación de la democracia?

La descentralización, que es al mismo tiempo un marco político y un marco legalizado trabajosamente, tuvo resultados indudables en el aumento de la participación y en los cambios en las condiciones locales de vida.

Probablemente el tamaño; la cercanía; la accesibilidad y sustancialmente las identidades .pertenencias, son las variables básicas que explican este resultado.

En efecto un tamaño limitado como el que constituyen las zonas, es manejable en términos de planificación y ejecución en la línea del co-gobierno. Las identidades zonales ya existían en algunos casos y pudieron ser re-construidas en otros, justamente por un tamaño que lo habilitó, donde la historia, los nuevos espacios y núcleos habitacionales se vincularon con las identidades pre existentes.

La noción de cerca es también clave: es una cercanía geográfica, histórica, parental, y política: las encuestas demuestran que esta cercanía, unida al acceso a la interlocución con autoridades es de los elementos más valorados por la población. Al mismo tiempo es una condición de ejercicio de saberes ciudadanos en el estudio y acción sobre los problemas. Se une a la variable accesibilidad en este sentido.

La descentralización operó sobre:

**la sustitución progresiva pero inevitable del caudillismo local y su consecuencia más evidente: el clientelismo electoral. Se tiende a sustituirlo con el colectivo social., aunque hay formas larvadas de clientelismo en los consejeros, miembros de Comisiones t especialmente en los miembros de las Juntas Locales o sea en los ediles locales.*

** viabilización de una respuesta más rápida a la demanda-propuesta de los servicios: o sea mayor eficacia. Esta eficacia es motivadora de laparticipación*

** facilitación del control ciudadano sobre obras, servicios y programas a través de un aumento considerable de la "visibilidad" y de un relacionamiento directo con los mandos medios de los servicios desconcentrados.*

** apoyando la capacidad de iniciativa de los funcionarios desconcentrados que en un ámbito menor, cerca generalmente de su barrio, pudieran ir generando una cultura del trabajo diferente, con sentido de pertenencia en relación a los programas.*

En este sentido la descentralización y sus órganos han obtenido resultados visibles, tangibles y abundantes como para legitimarla.

Hay más dificultades cuando se está ante problemáticas globales de la ciudad

Sin embargo el punto de vista estrictamente legal, presenta también dificultades, pues, el gran dilema de la descentralización intra departamental es como coordinar un programa de gobierno global, que fue divulgado y electo por el pueblo, con las propuestas zonales que van surgiendo en el desarrollo de la participación vecinal , y que no siempre son acordes con el mismo

No es sencillo identificar en que medida estos avances son imputables a la descentralización participativa y a la creación de marcos legales para la participación.

8.5 En relación a los supuestos/hipótesis , y a una primera evaluación .

La experiencia de Descentralización participativa , la creación de órganos zonales de Participación y Cogobierno, la sanción jurídica del modelo , han logrado objetivos importantes a distintos niveles . Sobre todo logró sacudir y organizar un tejido social renuente y temeroso, logró reconvertir la descentralización y las prioridades del gobierno local. El hecho de enmarcarse en normas legales o al menos formalizadoras, contribuyó a su permanencia y a la apropiación de la misma en el imaginario ciudadano.

Pero no es una experiencia perfecta , y está viviendo un momento de cierto deterioro. Las causas son muchas , entre ellas:

La necesidad de "asentar" orgánica y legalmente la descentralización que exigió negociar con la oposición. Y la presión del sistema político por "entrar" en los niveles de poder local.

El no reconocimiento de la condición humana; del peso de la cultura política predominante aún sobre los propios representantes del partido de gobierno.

No se tomó en cuenta suficientemente la lógica de los partidos, que al intervenir directamente en las decisiones locales, desplazaba la propuesta ciudadana o la mediaba con intereses partidarios.

Por lo tanto, con grados y formas diferente el caudillismo, el clientelismo sobreviven.

Se esperaba que el otro órgano estatuido, el Consejo Vecinal, ejerciera el control necesario, aún sobre la Junta Local. Sin embargo, sus potestades jurídicas son insuficientes en este sentido. Pese a todo, se han constituido en espacios de análisis, crítica y debate de este fenómeno, constituyendo por lo tanto instancias de aprendizaje.

Esta situación (desviaciones hacia el "clientelismo", el corto placismo, etc., de las juntas locales) constituye también un desafío a la Educación ciudadana para incorporar nuevos sujetos y nuevas temáticas.

- El control ciudadano; que se vinculaba a la visibilidad y la posibilidad de relacionamiento de los vecinos con los mandos medios; no es percibido claramente en la primera instancia como una dimensión intrínseca de Poder, no se lo jerarquiza o se lo reduce a hechos puntuales muchas veces.

Los Consejos Vecinales mediatizan a veces la participación de los ciudadanos no organizados y en un primer momento "cierran" el funcionamiento de comisiones o equipos de trabajo.

En todo caso la participación ciudadana es hoy un contenido concreto y más amplio que el simple voto, en el capital simbólico de los ciudadanos. Es difícil medir si la "legalización" del modelo y sus órganos y procedimientos tiene que ver con este cambio que si es percible, tanto en las entrevistas, como en los focus groups, o en las encuestas

O sea se puede inferir que el modelo instituido primero desde la Intendencia y después desde los grupos y franjas de población involucrada, logró cambios importantes en la cultura política, en los modos de operación del gobierno municipal, en la ampliación del acceso a servicios, en el desarrollo de una categoría de ciudadanía más activa e integral

Sin duda se producen cambios significativos en la relación población-espacio. Hay un redescubrimiento, por ejemplo de las relaciones entre infraestructura o servicios y vida cotidiana; un reconocimiento y revalorización de espacios, historias, tradiciones barriales; y sobre todo un proceso que va hacia la integralidad, el enfoque sistémico del espacio que empieza a percibirse, por los grupos participante, como una compleja red de relaciones.

"No sólo cambió mi barrio, cambió mi mirada", dice una vecina en los talleres de capacitación.

En realidad se produce un fenómeno; muy visible en entrevistas, encuestas y observación sistemática; de "apropiación" del espacio que se resuelve en una verdadera profundización de la ciudadanía en términos de ejercicio responsable

El vecino (aún los opositores, e incluso en cierto grado los indiferentes) asume más el derecho a la ciudad, al territorio y demanda, exige, propone. Aprende a "ver" aspectos a los que nunca prestó atención. Empieza a pensar en términos de "hábitat".

Para los movimientos sectoriales, en cambio, el territorio es ante todo una oportunidad organizativa, un espacio de disputa; los Organos de participación y co-gobierno, son ante todo interlocutores

- Un tema mucho más difícil, de evaluar aquí es la entidad y solidez de los resultados de la hipótesis que vinculaba desconcentración de servicios, con la ruptura del caudillismo; del clientelismo electoral; a partir de la confirmación de un colectivo social que controlara, desde cerca, el uso de esos servicios.

En los primeros cuatro años hubo avances significativos en la formación de ese colectivo; y, sobre todo, en la construcción de una cultura política del "control social".

Los últimos años muestran retrocesos, propios del deterioro de la participación ya señalado. Este retroceso, por supuesto; no afecta sólo esta hipótesis, fundamentalmente afecta los procesos de "empoderamiento" (empowerment) de las comunidades locales (y de la ciudadanía) que constituyen el eje clave de la experiencia.

Los órganos, y sus marcos legales parecen ser variables positivas, contribuyendo, aunque desigualmente, para el cumplimiento de algunos objetivos, que exigen mínimos de organización y estabilidad.

No alcanza sin embargo para cambiar todo lo que es preciso cambiar : lograr resultados en la calidad de vida local, transformar la cultura política tradicional incorporando nuevas conceptualizaciones sobre ciudadanía, derechos y obligaciones, relaciones con el Estado, concertación desde el disenso aceptado como legítimo No es suficiente para , desde la planificación local , pasar a discutir , y construir colectivamente un Proyecto de país , por ejemplo

Es urgente construir un ejercicio ciudadano activo, articulado sobre el eje de la responsabilidad ciudadana.

Para ello los marcos legales que consagran la posibilidad y la responsabilidad , la interlocución obligatoria, la participación autónoma , son muy importantes , pero , a la hora de evaluar avances, se los puede calificar como insuficientes.

Discutir un proyecto de Zona o de ciudad, significa partir de la base de que hay un mínimo común denominador y no sólo una sumatoria de reivindicaciones, propuestas, acciones..

El problema a superar radica en encontrar las condiciones para que esta sumatoria heterogénea se transforme en una articulación con coherencia, que acumule las experiencias de participación local, los nuevos tipos de organización creados, los cambios en la cultura política, los espacios abiertos por los marcos legales en uso; hacia un nuevo modelo de sociedad que permita la inserción de todos con condiciones básicas de bienestar equitativas .

*Arles Caruso Larrainci
Montevideo, 28 de Julio del 2002*

MATERIAL DE TRABAJO BÁSICO :

- DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Elaborado por Agencia española de cooperación int.
Intendencia Municipal de Montevideo
Comunidad Autónoma de Madrid
Ediciones Trilce, 1994

LA DESCENTRALIZACIÓN EN MONTEVIDEO
Elaborado por Laura Cabrera San Martín
Editorial Fin de Siglo, 1994

10 AÑOS DE DESCENTRALIZACIÓN, UN DEBATE NECESARIO
Por Departamento de descentralización,
Intendencia Municipal de Montevideo

DEMOCRACIA CIUDADANÍA PODER
Desde el proceso de descentralización y participación popular
Por José Luis Rebellato – Pilar Urbilla
Editorial Nordan-Comunidad, 1999

BIBLIOGRAFÍA GENERAL:

- Actas y Documentos de la Comisión Mixta para la Descentralización de Montevideo (30.05.91-24.06.93). Junta Departamental de Montevideo.
- Alonso, Paz; Delgado, Ana; y otros: "Descentralización y marco institucional : ¿quién cambia a quién?. División Promoción Social del Departamento de Descentralización de la IMM, 1997.
- Berreta, Beatriz; Britos, Alicia; y otros: "Políticas sociales y participación en la descentralización". División Promoción Social del Departamento de Descentralización de la IMM, 1997.
- Bourdieu, Pierre: "Contrafuegos". Barcelona, Edit. Anagrama, 1999.
- Cabrera, Laura: "La descentralización en Montevideo: reflexiones de los protagonistas". Montevideo, Ed. Fin de Siglo, 1994.
- Canzani, Agustín: "La sociedad montevideana: problemas y desafíos". Montevideo, CIEDUR, 1989.
- Calvetti, Jacqueline; Gorriti, Pablo; y otros: "Análisis sobre los Concejos Vecinales". División Promoción Social del Depto. de Descentralización de la IMM, 1998.
- Chávez, Daniel; Goldfrank, Berndt: "Ciudadanía y Participación en el Municipio de Montevideo". La Haya, Centro de Estudios Sociales, 1999.
- CIEDUR/CIESU/ICP: "Participación ciudadana y relaciones de gobierno". Montevideo, 1992.
- Coraggio, José Luis: "La agenda del desarrollo local". Ponencia presentada al Seminario sobre desarrollo local, democracia y ciudadanía. Montevideo, 1996.

- Coraggio, José Luis: "Poder local y poder popular". Ponencia presentada al Seminario Iberoamericano de Desarrollo Local. Montevideo, 1987.
- Cátedra de Sociología Urbana de la Facultad de Arquitectura: "Estudio de imaginarios urbanos". Montevideo, 1999.
- Filgueira, Fernando; y otros: "Gobierno y política en Montevideo". Montevideo, Peitho, 1991.
- Frente Amplio: "Bases Programáticas para el Gobierno Departamental de Montevideo", 1989.
- Gobierno Departamental de Montevideo: Resoluciones y Decretos referidos al proceso de descentralización (1990 a la fecha).
- González, Mariana: "Las Comisiones Vecinales de Montevideo". Montevideo, CIESU, 1989.
- IDES/CLAEH/CUI/IESE: "Proyecto Propuesta". Montevideo, FESUR, 1994.
- Lombardi, Mario; y otros: "Los sentidos de la descentralización en Uruguay". Ponencia presentada en el Seminario sobre Estudios Urbanos. Buenos Aires, 1988.
- Mallo, Susana: "Ciudadanía y Democracia en el Cono Sur". Montevideo, Edit. Trazas, 1997.
- Montevideo en Foro (I y II). Documentos preparatorios y finales.
- Ralston, Saul: "La civilización inconsciente". Barcelona, dit. Anagrama, 1995.
- Rebellato, José Luis; y otros: "Democracia, ciudadanía y poder". Montevideo, Edit. Nordan, 1999.
- Pérez Piera, Adolfo: "Montevideo: la trama descentralizadora". Montevideo, Revista Prisma N° 4, 1995.
- Portillo, Alvaro: "Montevideo, las ciudad de la gente". Montevideo, Edit. Nordan, 1996.
- Portillo, Alvaro: "Los gobiernos de izquierda en América Latina". México, Edit. Plaza y Valdés, 1999.
- Portillo, Alvaro: "¿Es posible otro Estado?". Barcelona, Edit. Icaria, (en prensa).
- Vázquez, Tabaré: "Discursos". Montevideo, 1998.
- Varios autores: "Descentralización y participación ciudadana". Montevideo, AECI/IMM, 1994.
- Varios autores: "Descentralización/Democratización". Montevideo, Revista "Bitácora" N° 7 y 8, 2001.

Dir. Arles Caruso Larrainci
Consultoría Especializada en Gestión y Métodos de Gobiernos y Sistemas Educativos
Lezica 6470 Montevideo – Uruguay / Telefax: (5982) 322 75 13
E-mail: reppol@chasque.apc.org / arle@sicoar.com.uy



TONATIU
CONSULTORES

TONATIU CONSULTORES, es una Organización Civil sin fines de lucro, conformada por expertos de diferentes países cuya característica común es la capacidad de Asesoría a los Gobiernos Locales, las Organizaciones Ciudadanas y los Sistemas Educativos. En estas tres áreas se buscó complementar perfiles, de modo de cubrir las áreas de Gestión, Planificación, Evaluación, Capacitación específica y Educación Ciudadana.

La Propuesta tiene como interlocutores naturales a las autoridades y funcionarios Municipales, los niveles de ejecución de los Sistemas Educativos y las Organizaciones Civiles: ONGs, Asociaciones Ciudadanas, etc.

TONATIU CONSULTORES es hoy uno de los departamentos de una Cooperativa de servicios, CRISIS, que responde a la situación actual del país con programas más integrales dirigidos a franjas poblacionales en situación de vulnerabilidad.

Dentro de una vasta experiencia, podemos destacar:

- ?? *Distintos Programas de Asesoramiento al Gobierno de la Ciudad de Montevideo,*
- ?? *Al Gobierno del Distrito Federal en México, y a diferentes Asociaciones Civiles y ONGs de la misma Ciudad*
- ?? *Asesoría a la Liga Municipal de la República Dominicana*
- ?? *Asesoría al Gobierno de Santo Domingo*
- ?? *Asesoría y Desarrollo de Actividades Productivas con mujeres organizadas en el Sindicato Bananero.*
- ?? *Asesoría y capacitación de la Asociación de ONGs de Santo Domingo*
- ?? *Coordinación con Programas ligados a la Agricultura Orgánica y la Preservación del Medio Ambiente.*
- ?? *Capacitación para el Desarrollo de experiencias de Agricultura Urbana en la ciudad de Buenos Aires – Argentina.*
- ?? *Trabajo con Cooperativas de Vivienda nucleadas en FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua)*
- ?? *Asesoría y Capacitación en Planificación Estratégica al Municipio de Maravatío – México.*
- ?? *Asesoría y Capacitación a la Secretaría de Educación del Estado de Aguascalientes – México.*
- ?? *Capacitación en Proyecto de Educación Ciudadana a la Secretaría de Educación de Jalisco – México.*
- ?? *Trabajo con el Centro de Servicio Municipal (CESEM) de México. Capacitando sus Equipos de Educadores, realizando un Programa de desarrollo organizacional.*

TONATIU cuenta con perfiles profesionales tales como: Lic. En Ciencias de la Educación, Trabajadores Sociales, Sociólogos, Master en Gestión Pública, expertos en el Área de PYMES y cuanta con convenios para usos puntuales con Contadores, Economistas y Abogados. Así como con la REL – UITA.

La Asociación hizo una opción explícita por no desarrollar una estructura que pensara finalmente sobre las posibilidades de trabajo, sino más bien funcionara como Equipo de

trabajo con encuentros periódicos, flujos de información permanentes y grupos que asumen tareas de elaboración de materiales, monitoreos, etc.