

El proyecto descentralizador de Montevideo: una reforma estatal democrática

Álvaro Portillo*

En este artículo se presenta de manera muy sintética una experiencia de gobierno municipal que intentó un nuevo camino de transformaciones democráticas y de justicia social desde la gestión urbana de una de las ciudades capitales de América Latina. Nos referimos a Montevideo, Uruguay.

Aunque los logros ya son palpables, y en buena medida se inscriben en el imaginario de los montevideanos, aún siguen pendientes muchas cosas y lo realizado es apenas el comienzo de algo que se vislumbra como un largo camino. Para realizar una justa valoración de esta experiencia es necesario insertarla en un conocimiento de los ámbitos más generales de América Latina, con el propósito de reflexionar y debatir sobre las

* Sociólogo y abogado uruguayo. Profesor Titular de la Cátedra de Sociología, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Uruguay. Fue Director de Programas Sociales de la Intendencia Municipal de Montevideo en la primera administración del Frente Amplio (1990-1995).

potencialidades y limitaciones de las propuestas, así como de las posibles extrapolaciones a otros medios latinoamericanos.

Montevideo es una ciudad de un millón y medio de habitantes aproximadamente, que conjuntamente con su área metropolitana —que reúne a otros 300 mil habitantes— concentra más del 60% de la población total del país. Por ser el principal centro económico, político, social y cultural de Uruguay, el impacto del gobierno municipal capitalino es de gran trascendencia en los procesos sociopolíticos nacionales.

Su régimen municipal posee una marcada autonomía desde el punto de vista constitucional, que adquiere mayor significación por tratarse de un municipio autosuficiente en el aspecto presupuestal y financiero.

La ciudad de Montevideo ocupa casi todo el territorio del municipio del mismo nombre, por lo que la casi totalidad de la recaudación tributaria se concentra en dicha circunscripción, sin producirse ese fenómeno tan frecuente en la mayoría de las ciudades medias y grandes de América Latina, de encontrarse subdivididas en varios municipios, lo que acarrea problemas administrativos y fiscales particulares.

Desde la conclusión de la dictadura militar en el año de 1984, el pronunciamiento electoral de los montevideanos ha manifestado un sostenido crecimiento de las posiciones democráticas y populares de signo progresista, en particular la representada por la coalición de partidos de izquierda denominada Frente Amplio (FA).

En noviembre de 1984, el FA estuvo a punto de ganar los comicios en la capital; en 1989 pudo efectivamente ganarlos, aunque por estrecho margen; en las elecciones nacionales de 1994, el Frente Amplio volvió a ganar las elecciones en Montevideo, esta vez por un amplio margen, en el que la gestión del FA fue respaldada por un equivalente al 52% del electorado del área metropolitana, en un sistema político en el que los adversarios de la izquierda son los dos partidos tradicionalmente predominantes en el país desde el siglo pasado, el Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC).¹

Cuando asume la primera administración frenteamplista en Montevideo luego de esta elección de 1989, encabezada por el Intendente Tabaré Vázquez, el gobierno nacional es

¹ La distribución de la votación en Montevideo fue la siguiente: en 1984, PC, 35.7%; FA, 33.3%; PN, 26.8%; en 1989, FA, 33.6%; PN 25.7%; PC, 23.9%; en 1994, FA, 42.6%; PC, 25.6%; PN, 20.4% y Nuevo Espacio (NE) 7%.

ocupado por el Partido Nacional bajo la presidencia de Luis Alberto Lacalle, el que durante todo el periodo de la gestión municipal del FA (1990-1995) desarrolló una constante oposición al gobierno capitalino. En la segunda administración frenteamplista con el Intendente Mariano Arana, que comienza en 1995, el gobierno nacional es ocupado por el Partido Colorado bajo la presidencia de Julio María Sanguinetti.

En las últimas elecciones nacionales, las pequeñas diferencias de votos entre las tres principales fuerzas políticas condujo a una división del electorado en tres tercios (PC 31%, PN 29.9% y FA 29.3%). El crecimiento constante de la votación del FA lo proyecta de manera clara en la disputa por el gobierno nacional en 1999. El escenario político hoy es otro; sin embargo, esa misma potencialidad frenteamplista cataliza la alianza opositora de los partidos tradicionales, particularmente visible en el ámbito del gobierno municipal de Montevideo, pero adelantando los escenarios posibles ante un eventual triunfo nacional del Frente Amplio.

La importancia de la experiencia municipal frenteamplista no sólo es trascendente para ubicar los cambios en el sistema político uruguayo. Es también un parteaguas en la historia moderna de Montevideo.

I. Un contexto de crisis

Montevideo, en la primera mitad del siglo XX, supo alcanzar márgenes de prosperidad poco frecuentes en la región. A partir de cierto proceso de desarrollo económico que le permitió disponer de excedentes significativos, y con la implantación de instituciones democráticas que hicieron posible redistribuir el ingreso, es que pudo darse esa peculiar situación de prosperidad.

Desde el punto de vista urbano ello se expresó en un desarrollo de la ciudad pautado por una importante inversión "que determinó el surgimiento de un entorno urbano relativamente armónico, bien dotado de equipamientos e infraestructuras, con servicios funcionando adecuadamente e incluso logrando la conformación de un patrimonio urbanístico de elevada calidad.

Con la crisis económica que marca la interrupción de ese gran ciclo de prosperidad a fines de la década de los sesenta, conjuntamente con la crisis política y social, se inicia un progresivo y constante proceso de degradación física y funcional de la ciudad y sus estructuras de gestión. Se interrumpe la inversión en la ciudad, el mantenimiento también

se deteriora y el aparato de gestión municipal comienza, en la práctica, a desmantelarse. Ello se produce por la politización de sus estructuras administrativas con el ejercicio de un clientelismo generalizado, disminuyendo los sueldos de sus trabajadores y, en definitiva, propiciando, por la vía de los hechos, la indisciplina laboral y la corrupción.

Es así que comienzan a sufrir el abandono las áreas verdes y la vialidad, los servicios de recolección de residuos cada vez aparecen como más ineficientes, el transporte es progresivamente abandonado a la lógica del mercado con la consecuencia de caminar hacia el monopolio de una sola empresa, se deja de hacer saneamiento y alumbrado y ni siquiera se mejora la eficiencia de los servicios de cobro de los tributos.

La lógica presente en el periodo anterior, para 1990 demuestra sus mayores defectos en cuanto al exacerbado centralismo de la gestión, que impide un conocimiento preciso de los problemas, una gran ineficiencia administrativa, manipulación de las demandas populares y un marcado autoritarismo desde el aparato municipal que asume una presunta superioridad burocrática para el tratamiento de los problemas urbanos.

En definitiva, una dualidad polar entre Estado y sociedad, prácticamente sin diálogo, en la cual desde el primero se emiten iniciativas escasas e insuficientes y desde la sociedad se formulan demandas y deseos casi siempre desoídos o simplemente desconocidos.

En este contexto institucional, la ciudad quedó cada vez más a merced de la lógica mercantil en un nuevo contexto social donde las fuerzas del mercado se habían modificado, y a nivel de la sociedad en su conjunto se produjeron importantes cambios.

Quizás entre los más importantes a destacar —consecuencia de otros factores— fue el empobrecimiento generalizado de las mayorías populares.

Este nuevo cuadro social puso en término de extrema dureza el acceso al espacio urbano, que desde la lógica mercantil solamente es posible a partir del pago que impone la renta del suelo. Por lo tanto cada quien se ve obligado a habitar el lugar que pueda pagar.

Debido a ello, ciertas zonas de la ciudad comenzaron a protagonizar un proceso de valoración que trajo aparejado la expulsión de todos aquellos residentes que no pudieran pagar los valores inmobiliarios indicados por el mercado.

Esto trajo como consecuencia un fenómeno característico de Montevideo: que una ciudad prácticamente sin crecimiento social ni natural, se expandiera horizontalmente, dada la colocación en sus bordes de importantes contingentes desplazados de las áreas centrales.

Una suerte de expresión espacial de la jerarquía social donde los sectores más pudientes, con mucho más nitidez que en el modelo anterior de desarrollo urbano, pasaron a localizarse en las zonas mejor servidas y con mayores atributos, mientras que el resto de la sociedad se fue distribuyendo en el espacio urbano de acuerdo con sus posibilidades económicas.

Es así que el resultado de la crisis fue la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo urbano —típico del urbanismo del subdesarrollo— en el que se consolida un esquema de ciudad dual.

II. Los cambios emprendidos

El 15 de febrero de 1990 inicia una administración municipal cuya principal característica es un programa radical de transformaciones que pretende reenfocar la vida urbana en términos de justicia social y replantear las relaciones Estado-sociedad a efectos de profundizar la democracia en la gestión comunal.

El eje central de esta propuesta fue la descentralización democrática y participativa. A través de esta definición genérica se alude a un proceso de desconcentración del aparato de gestión, a la instalación de nuevas instituciones que hicieran posible la propuesta de descentralización democrática y a un nuevo estilo de gestión pautado por el compromiso de conducir y sostener un diálogo permanente con los vecinos de Montevideo, después de tantos años de autoritarismo burocrático.

1. La desconcentración

Ante todo se trataba de iniciar una profunda transformación del aparato estatal municipal para hacerlo funcional a los nuevos cometidos definidos. Esta transformación implicaba una reestructuración global en la que prácticamente todos los aspectos de la gestión debían someterse a una redefinición. En el marco de esta reforma sustancial es que se procesó la desconcentración.

Un componente fundamental de este proceso de desconcentración fue la consideración de una gestión integral en el territorio, a efectos de superar las rigideces y las *deseconomías* de las tradicionales intervenciones sectorializadas. La integralidad supone un acotamiento en el territorio, en cuyo interior se integra a la totalidad del aparato estatal

municipal con el objeto de un abordaje global de la realidad expresada en ese ámbito territorial.

Habiendo subdividido Montevideo en 18 zonas, se instalaron 18 agencias municipales desconcentradas en un proceso gradual de asignación de recursos humanos y materiales. En los inicios solamente se trataba de instancias municipales encargadas del diálogo con los vecinos a efectos de monitorear los principales problemas y demandas para nutrir a las áreas operativas de funcionamiento centralizado.

Posteriormente comenzaron a desconcentrarse funciones específicas y recursos, de manera que estas agencias, denominadas Centros Comunes Zonales (CCZ) pudieran ir transformándose en instancias capaces de intervenir directamente en la resolución de los problemas.

El criterio de subdividir el municipio fue convencionalmente asumido, ya que hubo de definirse antes de asumir el gobierno. Las zonas se definieron a partir de un criterio de agrupamiento de barrios y población más o menos equivalentes, en una perspectiva de economías de escala razonable para la implementación de servicios, constituyendo una unidad en el territorio de tipo distrito.

Luego de un largo proceso de transferencia de funciones y recursos, los CCZ quedaron depositarios de las siguientes funciones:

a) En lo referido a los servicios urbanos tradicionales (limpieza, alumbrado, vialidad, espacios públicos, saneamiento y transporte), las economías de escala que estos servicios permiten, hicieron posible desconcentrar el mantenimiento del alumbrado y la instalación de nuevo alumbrado en ciertas circunstancias, y el mantenimiento de las áreas verdes. Están pendientes en la agenda de futuras desconcentraciones el barrido y, en vialidad, el *batcheo*. Todo indica que los demás servicios urbanos tradicionales no ameritan su desconcentración.

b) En materia de funciones administrativas se desconcentró un largo listado de gestiones, algunas de las cuales se inician y resuelven en el propio CCZ y otras son enviadas a oficinas centralizadas que son las que en definitiva deciden.

c) La tercer área de atribuciones de los CCZ estuvo referida a las políticas sociales. Prácticamente todos los programas sociales tienen la posibilidad de ser iniciados en los CCZ. Estos programas pueden ser ordenados de acuerdo a su destinatario o por sus contenidos. Son destinatarios priorizados la infancia, particularmente preescolar, las mujeres, los jóvenes, las personas discapacitadas y los adultos mayores.

Los contenidos de estos programas están estructurados por los siguientes ejes: recreación, salud, educación no formal y capacitación laboral, transferencia de materiales de construcción para vivienda o para obra comunitaria y alimentación.

La puesta en práctica de estas funciones fue requiriendo de una plantilla de funcionarios, que oscila en la actualidad entre unos 80 en promedio por CCZ. Este cuerpo de funcionarios fue trasladado de sus funciones centralizadas y está compuesto por personal obrero, administrativo y diversos tipos de técnicos. Se trata de una experiencia de gestión absolutamente inédita en cuanto a la conjunción de funciones y roles en un mismo territorio, que marca una tajante ruptura con la tradicional sectorialización que caracterizó el desarrollo de los aparatos estatales tanto a nivel central como municipal.

A su vez, el CCZ cumple también la función de orientar la operación de aquellos servicios que por su naturaleza no pueden desconcentrarse, indicando la calidad y ubicación de los problemas, así como la priorización de las soluciones.

Este pequeño grupo de técnicos que radican en los CCZ son el embrión de oficinas de planeamiento local con el cometido de conocer y sistematizar la realidad zonal, trazando las diversas propuestas de planeamiento a esta escala.

2 La descentralización política y social

La instalación de gobiernos locales propiamente fue un proceso mucho más complejo. En un contexto constitucional y legal férreamente orientado a la democracia representativa, la descentralización no encontraba claros asideros.

Luego de los primeros intentos bloqueados por la oposición política al Frente Amplio, que cuestionaba las propuestas descentralizadoras, se inicia un largo proceso de negociación política a efectos de encontrar alguna fórmula que trascendiera al partido de gobierno municipal en sus apoyos.

Esto recién se obtuvo a tres años de iniciada la administración. Sintéticamente, la fórmula aprobada contiene una instancia de gobierno político, las Juntas Locales y las Comisiones Delegadas (dependiendo unas y otras de la localización) y otra instancia de representación social, los Concejos Vecinales. Las Juntas y Comisiones se integran con tres representantes del partido en el gobierno del municipio y con dos de la oposición. Todos deben ser nombrados por el Intendente de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

Esta modalidad no coincide con el compromiso programático frenteamplista original, en el que se postula la electividad de los gobiernos locales; el marco constitucional y legal no lo hicieron posible.

A los Concejos Vecinales, integrados con vecinos electos en esta calidad sin intervención de los partidos políticos, fue posible atribuirles el carácter electivo, aunque en este caso el sufragio fue universal y secreto pero no obligatorio (como lo es para los otros niveles de elección nacional). Además, en materia de atribuciones, las funciones de gobierno propiamente quedan radicadas en los organismos políticos.

3. Un nuevo estilo de gobernar

Conjuntamente con la desconcentración y la descentralización se inició un nuevo estilo de gobernar orientado a darle a la gestión comunal una transparencia, que si alguna vez la tuvo, desde hacía muchos años se había perdido.

Se trataba de acercarse a los vecinos, desmitificando la actividad de gobierno y burocrática en general, a efectos de hacer posible un diálogo fecundo que permitiera oír a los beneficiarios directos de la gestión.

Este nuevo estilo supuso un proceso de búsqueda en el que, entre lo más significativo, cabe destacar el carácter público de los acuerdos. Éstos son actos de gobierno tradicionalmente hechos a puertas cerradas y prácticamente en secreto, no obstante tratarse de las principales decisiones que cotidianamente hacen posible la gestión municipal. Los acuerdos se hicieron públicos y además se generó la posibilidad de que los vecinos participaran para hacerse oír con demandas o planteamientos de diverso tipo. Con frecuencia los acuerdos se realizaron en los propios barrios a efecto de aproximar aún más la gestión, desplazando toda la parafernalia de expedientes y ritualismos a escenarios populares donde nunca antes había llegado un gobernante a ejercer sus funciones.

Asimismo se inauguró una práctica de puertas abiertas por parte de todo el personal de gobierno, el que con frecuencia se desplaza a los lugares para participar en reuniones con grupos de vecinos o para registrar demandas específicas; a lo que se sumó un esfuerzo por informar acerca de la naturaleza técnica o política de los problemas a efecto de explicarlos mejor y desde allí escuchar las distintas posiciones acerca de las soluciones.

Ello fue particularmente característico en el recurrente camino a la negociación que se propició cuando estuvieron enfrentados intereses de vecinos. Fue el caso de la venta callejera, el traslado de ferias, la situación de los huragadores de basura, la problemática del comercio de alimentos en la prevención del cólera, la renovación de la flota de transporte, la reforma tributaria y el nuevo catastro, etcétera.

La vida de la ciudad permanentemente ofrece conflictos de intereses. La manera tradicional de resolverlos ha sido tomar decisiones desde el gobierno y ejecutarlos. En el nuevo contexto del gobierno municipal, sin resignar el derecho y la obligación de decidir, la opción fue reunir a los actores sociales enfrentados para intentar construir conjuntamente las mejores soluciones. Desde luego, ello no siempre es posible y en última instancia las decisiones tienen que tomarse, pero serán mucho mejor comprendidas y aceptadas si todas las partes tuvieron la posibilidad de expresarse.

Transparencia y efectivo ejercicio de la democracia persiguió este nuevo estilo, pero también un cometido pedagógico orientado a estimular el protagonismo popular para el ejercicio de una ciudadanía plena.

Otro aspecto profundamente innovador incorporado en la gestión, fue la política de convenios como una nueva forma de encarar la implementación de los servicios. Con los convenios, la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) define objetivos, criterios de actuación, destinatarios y en general todos los aspectos de cualquier línea programática. En lugar de ponerla en práctica con las estructuras municipales, realiza convenios con instituciones en su mayoría sin fines de lucro, que tienen experiencia y especialización en los temas objeto del convenio.

Mediante este acuerdo se transfieren los recursos comúnmente definidos como necesarios, se echa a andar el programa y se lo somete a un proceso permanente de supervisión y evaluación que permitirá mantenerlo, rectificarlo o suprimirlo. Ésta fue una modalidad de gestión particularmente empleada para los programas sociales. En la medida en que se abordaron una enorme cantidad de nuevas tareas, funciones y objetivos que trascendían en mucho las tradicionales atribuciones municipales, por este camino se pudo ir dando una respuesta más ágil y probadamente eficaz.

Se trata de una modalidad que permite utilizar la experiencia acumulada y preexistente en organizaciones o instituciones, incorporándolas al quehacer comunal, estrechamente articuladas a los objetivos desde allí definidos.

III. La respuesta de la sociedad

Esta redefinición sustancial de la gestión comunal estaba pensada para ser realizada con la gente y para la gente. Por lo tanto, suponía activar múltiples mecanismos de participación con el fin de poder hacer efectiva la propuesta.

El primer día de inicio de la administración, en un tradicional barrio popular, el Intendente anuncia las medidas inmediatas del gobierno y reafirma la línea programática refrendada en el proceso electoral. Al día siguiente se sanciona la subdivisión de Montevideo, y con el nombramiento de un encargado por zona designado directamente por el Ejecutivo comunal, se inicia un proceso de convocatoria de los vecinos, barrio a barrio. Esta primera convocatoria se realizó para analizar conjuntamente los principales problemas existentes; para identificar, desde ese análisis, las soluciones y cómo priorizarlas. Históricamente esto nunca había ocurrido en la ciudad. La respuesta social fue por demás significativa, traducándose en un altísimo número de vecinos que comparecieron en múltiples reuniones para la realización del diagnóstico y luego la enumeración de las soluciones demandadas.

Estas reuniones fueron coordinadas por el Coordinador Zonal, en ese momento la única presencia concreta que encarnaba la descentralización, pero también participó todo el elenco del gobierno con el Intendente incluido. La convocatoria realizada no se hizo a personas —si bien todas las reuniones fueron abiertas y públicas— sino a organizaciones e instituciones de las zonas, pues desde el inicio hubo conciencia de que el proceso de participación tiene sentido si se produce a partir de colectivos que propicien una reflexión conjunta. A su vez, desde los comienzos se promovió la confluencia de las comisiones y organizaciones participantes en plenarios más amplios a nivel de toda la zona. Se asume que la verdadera participación es aquella que realmente fortalece la posición de los grupos, particularmente en su relación con el municipio.

Históricamente, cuando se dio la relación directa con los vecinos se procedió por lo general a título individual o en una relación bilateral entre el municipio y la Comisión Vecinal aislada. De esta manera la asimetría de la relación es tan grande que indefectiblemente conduce a una manipulación de la gente, propiciando el asistencialismo, el paternalismo o el clientelismo político.

Construir una nueva democracia municipal requiere una rigurosa coherencia en cuanto a respetar la voluntad ciudadana, pero asimismo para dar los pasos debidos para hacer posible la construcción de esa voluntad ciudadana de forma tal que se exprese con autonomía, libremente.

Con los resultados de este complejo proceso de discusión y reuniones se constituyó una suerte de programa de demandas que pasó a tener prioridad a lo largo de toda la gestión. Se trató de considerar la totalidad de lo demandado, sin que ello en sí mismo agotara el conjunto de la gestión. Existen diversos problemas no visualizados por la gente que igual son de suma importancia y a los que hay que darle respuesta. Pero se trataba de que buena parte de la gestión estuviera regida por los deseos y las exigencias de los propios usuarios de la ciudad.

Luego de esta primera fase de participación se pasó a formas más permanentes consolidando los Plenarios Zonales en una perspectiva de seguimiento y enriquecimiento de la gestión. Para ello fueron de extraordinaria importancia los acuerdos tomados en los barrios y la frecuente presencia de los diversos directores compareciendo en estos plenarios para proporcionar explicaciones o proponer soluciones.

Paralelamente se fueron instalando los Centros Comunes Zonales. Lamentablemente este proceso fue lento y conflictivo por las resistencias que tenía que enfrentar al interior del aparato municipal, incluyendo al propio equipo de gobierno. Ello resquebrajó en algo la credibilidad del proyecto, ya que para la gente resultaba incomprensible cómo este proceso de desconcentración no se efectuaba con mayor decisión y celeridad.

Finalmente, en el año de 1993, aprobada la fórmula institucional de la descentralización política y social, se procedió a su instalación con los procesos electorales que la precedieron. Fue éste un salto cualitativo con respecto a la realidad anterior, ya que desde ese momento, los colectivos de vecinos pasaron a constituirse en autoridades debidamente investidas de un poder, que aunque difuso, era concreto en su expresión. Esta institucionalización tuvo además la virtud de involucrar al sistema político, el que hasta ese momento había estado relativamente ajeno a la experiencia, con lo cual se ganó en legitimidad política y social. Visto en perspectiva, este proceso tuvo rasgos contradictorios y por momentos conflictivos. Sabido es que la apertura democrática a las demandas, las incrementa. A ello hay que adicionar los enormes déficit históricos que arrastraba la ciudad, producto de la falta de inversión y el desquicio de su administración desde antes de la dictadura, lo que se expresó en un volumen de demandas difícil de satisfacer, particularmente en algunos rubros como el de la vialidad.

Tal vez sea posible constatar dos errores políticos cometidos en ese proceso de descentralización democrática: por una parte, debiera haberse advertido con mucho más fuerza respecto a los limitados recursos disponibles, y por consecuencia, la íntima relación, para una mejor satisfacción de las demandas, con la reforma tributaria, por todo lo

que ello implica en materia de justicia social pero también como forma de incrementar los recursos municipales.

Por otra parte, se orientó demasiado la formulación de las demandas hacia los servicios urbanos tradicionales. En ello hay una primera dificultad, vinculada a lo que se decía anteriormente, y que es su elevado costo y, por lo tanto, las férreas limitaciones para un correcto cumplimiento. Pero existe una segunda dificultad en el tipo de demandas referidas a los servicios urbanos tradicionales: son demandas que en sí mismas no estimulan la organización permanente. Una vez satisfecha la necesidad de alumbrado, erradicado el basural o arreglada la calle, tiende a debilitarse el proceso participativo.

Ello condujo a que con frecuencia se produjera una relación difícil con los grupos de vecinos, ya sea por la imposibilidad de atender la demanda o por el debilitamiento de la organización producto del logro de lo reivindicado. Es así que progresivamente las propias organizaciones vecinales fueron asumiendo con más intensidad los distintos programas sociales (guarderías, merenderos, obra comunitaria, actividades de adultos mayores, etc.) en tanto alternativas cogestivas y permanentes.

En términos generales, es posible registrar dos tipos de participación claramente constatables: los niveles de representación más o menos permanentes de la estructura de los gobiernos locales y la participación cogestiva en estrecha y directa participación con un proyecto social específico.

Los mecanismos de representación han absorbido a buena cantidad de los vecinos ya sea en las políticas de las Juntas y Comisiones Delegadas o en las tareas de los Concejos Vecinales, con una tendencia a un funcionamiento conjunto para el abordaje de los grandes temas de las zonas en todos los ámbitos.

El otro tipo de participación, que en ocasiones es protagonizada por los vecinos que ocupan uno de los lugares anteriormente señalados, tiene un perfil más acotado hacia la cogestión de programas específicos. Aborda temas concretos y ha servido para encauzar y promover la solidaridad y la potenciación de las energías sociales.

De hecho en el presente, varios miles de montevideanos participan en alguna de estas dos modalidades, acompañando y enriqueciendo la gestión del aparato municipal. Se trata de una nueva forma de relación Estado-sociedad, que al permitir que el aparato estatal sea interpenetrado por otras instancias de representación y participación, se democratiza; pero simultáneamente hace mucho más eficiente la administración de los recursos.

Aunque las decenas de miles de montevideanos que participaron en la discusión presupuestal y en la elección de los Concejos Vecinales es una minoría respecto a la población total, lo importante a destacar es que, por primera vez en la historia del país y del municipio se procedió a convocar al ejercicio directo de la democracia para la puesta en práctica de un cogobierno con los vecinos. Múltiples estudios de opinión pública realizados durante este periodo confirmaron la representatividad de los núcleos de vecinos con participación activa. Ello se pudo comprobar con la coincidencia entre las demandas y apreciaciones sobre la gestión, expresadas en los órganos descentralizados, con los resultados de las encuestas aplicadas.

Efectivamente, se inició un camino diferente e inédito en el que no sólo se crearon los espacios de la participación, sino que éstos fueron ocupados en un proceso gradual pero sostenido de asunción de la nueva transferencia de poder.

El total de demandas formuladas, particularmente todas aquellas realizadas con motivo de la elaboración del presupuesto quinquenal, fueron cumplidas progresivamente. Más del 80% fue realizado. Nunca antes gobierno municipal alguno había registrado las demandas que se le efectuaran y al final de su periodo devolviera a la población la información de cuánto de lo solicitado pudo ser realizado.

IV. Descentralización y dinámica urbana

En el conjunto de la gestión, puede sintetizarse como su mayor logro el haber detenido el largo proceso de involución urbana que la ciudad sufría desde la década de los sesenta.

Se sentaron las bases para resolver la crónica crisis del transporte colectivo, se realizó una inversión en vialidad superior a todo lo conocido con anterioridad, se retomaron los proyectos de saneamiento olvidados hacía más de 30 años beneficiando a cientos de miles de hogares, se erradicaron cientos de basurales endémicos y se comenzó a recolectar residuos y a barrer en zonas donde no llegaba el servicio, se introdujo nuevo alumbrado en cantidades desconocidas y se acondicionó la mayoría de los espacios públicos, creándose varios miles de metros cuadrados de nuevos espacios. Todo ello simplemente haciendo uso más efectivo de los recursos disponibles en una estructura tributaria injusta heredada, y que no fue posible modificar.

Sin duda, el aspecto más relevante de los logros alcanzados fue revertir la tendencia histórica, pasando a atender a la "ciudad olvidada", es decir, aquellas zonas del Departamento en las que prácticamente no se había operado desde décadas atrás.

Para ello, el proyecto de descentralización política y social y la desconcentración de la gestión fueron determinantes: dándole participación a la gente para expresarse y decidir acerca del uso y destino de los recursos se pudo comenzar a atender al Montevideo popular.

Esta nueva manera de gobernar demostró una gran eficiencia en la identificación de los problemas y en la visualización de las mejores soluciones, tanto en lo que tiene que ver con los servicios urbanos tradicionales como en lo referido a las políticas sociales.

La radicación de los gobiernos locales hizo posible una dinámica diferente al aproximar la impartición de los servicios. En ello no es un hecho menor la radicación de un cuerpo de funcionarios y de recursos materiales en zonas de muy débil desarrollo urbano, contribuyendo a su progresivo fortalecimiento al dinamizar y propiciar nuevas centralidades en áreas deprimidas. Es un proceso apenas iniciado, pero del que es factible prefigurar sus efectos significativos en el ordenamiento urbano, siempre y cuando mantenga continuidad.

La localización de los CCZ y los órganos del gobierno local, las Juntas Locales, las Comisiones Especiales Delegadas y los Concejos Vecinales han marcado una nueva inserción en el tejido urbano con distinto grado de impacto, pero que comporta nuevos puntos de desarrollo que irán proyectándose con ritmos diferentes, en particular en aquellos casos en los que las oficinas administrativas están acompañadas con otros servicios sociales adicionales.

El antiguo Plan Director de Montevideo se había propuesto algo similar con todo un proyecto de centros barriales y unidades vecinales, que aunque estuvo acompañado de cierta obra física en materia de equipamiento, no logró incidir en la dinámica de la ciudad. La diferencia se ubica en la forma de encarar el planteamiento. En la década de los cincuenta la propuesta fue obra de un reducido grupo de técnicos que "imaginaron" un cierto ordenamiento urbano claramente inspirado por los cánones del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), sin pensar siquiera que la planeación de nada sirve si no está referida a las fuerzas sociales que serán las que permitan impulsar su aplicación. Por ello, este Plan, paradójicamente aún vigente desde el punto de vista formal, es letra muerta.

El proyecto de descentralización, aunque no estuvo acompañado por un Plan de Montevideo, ya ha tenido la oportunidad de incidir en la vida de la ciudad iniciando un proceso de alteración de las tendencias históricas manifiestas en las tres últimas décadas. Tal vez la clave de la diferencia sea una nueva manera de gobernar, exponente de una distinta relación Estado-sociedad, en la que la transparencia de la gestión, la participación en las decisiones, la consulta permanente y la negociación como forma de resolver conflictos

fueron factores plenamente asumidos. Todo ello estructurado al servicio de un compromiso programático de apoyo a los sectores sociales más necesitados, echando a andar una planeación de los recursos municipales con sentido redistributivo.

Incluso, no sólo corresponde advertir la presencia material del fortalecimiento del tejido urbano con las intervenciones mencionadas. La noción de gobierno local y su puesta en práctica ha echado a andar una nueva forma de encarar el desarrollo urbano. Hoy, los colectivos de vecinos organizados en los gobiernos locales estudian y analizan la realidad de sus zonas y se proponen concebir ejes de desarrollo zonal. Una visión que trasciende la estrecha perspectiva parroquial del barrio y que permite complementar el planteamiento global del municipio como conjunto, con las ricas aportaciones de un desarrollo local zonal.

Este proceso no ha sido pacífico ni continuo. Múltiples resistencias y bloqueos políticos han operado para dificultar su aplicación o para poder aprovechar todas las potencialidades ofrecidas.

Estos nuevos y sustancialmente diferentes cometidos del municipio requerían de una radical transformación del aparato municipal. El Estado en general, y los municipios en particular, no son objetos que puedan funcionar bajo cualquier circunstancia y al servicio de diferentes objetivos. Se trata de instituciones signadas por relaciones sociales y estructuradas para fines muy precisos.

Por ello la destrucción-construcción del aparato municipal y su sustitución por lo nuevo es una tarea ineludible que debe abordarse en profundidad. Fue en ella en la que tal vez se encontraron las mayores dificultades: falta de experiencia y orientación de cómo hacerlo; profundas resistencias burocráticas y gremiales al cambio y en ocasiones flaqueza, poca decisión para encarar las modificaciones necesarias. Problemas en la formulación y ejecución presupuestal, en la relación con los trabajadores municipales, en la redefinición de los procedimientos y trámites, impidieron avanzar como hubiera sido necesario para hacer posible no solamente los grandes cambios en la cúpula de la institución, sino en lo que es fundamental a nivel molecular penetrando en profundidad en la inserción del nuevo aparato municipal, que requiere una gestión descentralizada, democrática y al servicio de objetivos de justicia social.

A nivel urbano es importante destacar algunos resultados no deseados que se produjeron como consecuencia de la dialéctica contradictoria propia de la gestión. Un objetivo de primer orden del programa del gobierno era incidir en el fortalecimiento de las zonas centrales de la ciudad, devolviéndoles los usos residenciales parcialmente abandonados. La negativa perifерización de la población, producto de la lógica mercantil de acceso al

espacio, era duramente cuestionada por el programa del gobierno municipal. Y se planteaba alterar esa lógica, devolviéndole la ciudad central a importantes sectores injustamente movilizados y revirtiendo los negativos efectos urbanísticos que esto generó: ciudad nueva y sin servicios en la periferia y vaciamiento propiciador de la degradación urbana en las zonas centrales.

Para el logro de estos objetivos se impulsaron diversas medidas de gobierno: fuerte tributación de inspiración finalista a los lotes baldíos y fincas ruinosas de las zonas centrales; elaboración de un nuevo catastro que permitiera gravar con justicia social el patrimonio inmobiliario; importante inversión en espacios públicos centrales que mejoraran la imagen urbana y los usos; aliento y promoción de los reciclajes de vivienda como forma de oferta habitacional más económica y al servicio de una estrategia de preservación y mejoramiento del patrimonio urbano. Sin embargo, los tributos a lotes baldíos y fincas ruinosas fueron observados por el Parlamento con los votos de los partidos Nacional y Colorado por considerarlos "confiscatarios". El catastro fue impugnado por un reducido grupo de mil propietarios que logró el apoyo de las principales instituciones nacionales, como son el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo y la Corte Electoral, en las que sólo existe una representación bipartidista (a pesar de la escasa diferencia de votos con el FA, las integran solamente los partidos Colorado y Nacional). Los reciclajes de vivienda solamente pudieron hacerse en unos pocos casos y meramente con carácter emblemático, ya que el Ministerio de Vivienda y el Banco Hipotecario negaron su participación, pudiéndose cumplir sólo algunos objetivos originales de modificación de plazas y calles centrales.

¿Qué significan estas oposiciones y dificultades? Ante todo y en lo fundamental fue el triunfo de los intereses de la especulación inmobiliaria que tuvieron poderosos apoyos y sostenes en los partidos políticos tradicionales. En definitiva, el éxito de la propiedad privada plena e irrestricta, en contra de una visión social de la propiedad urbana de cara a una ciudad pensada para el conjunto de sus habitantes y no sólo para una minoría que lucra con la propiedad inmobiliaria. Pero además expresan las dinámicas de un sistema político configurado a partir del bipartidismo tradicional, que opera desde el aparato central del Estado para impedir que la "cohabitación política" con la izquierda genere transformaciones socioeconómicas que afecten los intereses dominantes.

A pesar de ello, el objetivo programático enfáticamente asumido de la redistribución de los recursos municipales en beneficio de sectores sociales históricamente postergados fue, con seguridad, uno de los principales logros de la administración frenteamplista.

Efectivamente, se pudo atender con magnitudes desconocidas en la historia de la ciudad a los sectores populares. Como se dijo, fue de trascendental importancia el proyecto de descentralización democrática. La paradoja que surge de esta situación es que al final de esta gestión democrática, la mayor satisfacción de las demandas populares no solamente no logró alterar la tendencia urbana señalada, sino que incluso terminó alentándola en la medida que fortalece la urbanización periférica.

Todo ello permite extraer como una de las principales enseñanzas la necesidad de acumular activamente con las mayorías sociales urbanas la idea de ciudad alternativa. La derrota de los intereses especulativos es un proceso que requiere alterar la correlación de fuerzas, para lo cual es necesario llevar al debate público y al involucramiento concreto de las grandes mayorías este rescate de la ciudad.

La reforma tributaria, los tributos finalistas o la política de vivienda no son problemas técnicos. Son aspectos eminentemente políticos que requieren de su conocimiento e involucramiento para poder avanzar en el sentido de una ciudad alternativa más justa y con un uso más democrático y armónico.

Por esa razón, los planes deben ser, además de documentos con una base técnica, programas políticos de transformación, claramente comprensibles y convocadores.

V. Perspectivas

El camino emprendido tiene una serie de aspectos que componen puntos de no retorno: la desconcentración en 18 zonas con sus respectivas oficinas municipales, las funciones desconcentradas, la política del transporte en cuanto a la restructuración de líneas y renovación de la flota, la nueva forma de encarar el mantenimiento de ciertos servicios como el alumbrado, áreas verdes, etcétera.

La ciudad a que se aspira y la forma de vivir y desarrollar la democracia es algo mucho más tributario de concepciones ideológicas. Un regreso total o parcial de las políticas urbanas neoliberales no estaría pautado por una preocupación al servicio de objetivos de justicia social ni por profundizar la democracia. Seguramente se retomaría al encumbramiento del mercado, con sus implicaciones en materia de acceso al espacio urbano en una lógica mercantil totalmente desregulada. Se sabe que ello implicaría indefectiblemente el regreso a la ciudad dual, es decir, una ciudad plena de servicios y calidades urbanísticas y otra ciudad sin inversión ni mantenimiento, donde deben encontrar espacio, como puedan, los sectores populares.

Uno de los aspectos más interesantes de la experiencia iniciada es que se presenta como un camino superador de una de las más dramáticas contradicciones que surgieron en los últimos tiempos: la opción entre un ordenamiento con justicia social, pero sin democracia, y una democracia formal que encubre profundas desigualdades e injusticias.

La ciudad justa y democrática implica sustanciales cambios en la relación Estado-sociedad, la forma de gestión y la forma de tomar decisiones, conjuntamente con una política urbana cuyo principal sentido es redistribuir los recursos con equidad a efecto de que pueda producirse un acceso democrático al espacio urbano, mejorando la calidad de vida de todos los ciudadanos. En definitiva, la ciudad al servicio de todos sus residentes, como un patrimonio a conservar, desarrollar y mejorar en beneficio del conjunto y no de una minoría.

La contundencia del triunfo electoral del FA deja fuera de toda duda el balance positivo del conjunto de lo realizado. Evidentemente fue un gobierno que supo traducir en obras y acciones su preocupación por las mayorías populares y por la ciudad toda y que proyecta a la izquierda como una alternativa nacional.