

Extracto Informe Anual 2008

TEMA 8. Recomendaciones Generales sobre: DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El análisis de la recomendación realizada en el 2007 refleja algunos niveles de avance en relación a la misma, que pueden recogerse en el cuadro planteado al respecto. Como la recomendación anterior tiene un carácter general, en cuanto plantea niveles de objetivos a corto y mediano plazo, varias de las mismas se mantienen como objetivos deseables a ser alcanzados, y en ese sentido se reiteran.

Por otro lado traemos aquí una serie de cuestiones que plantean problemas pendientes de solución, algunos de ellos de carácter estratégico, pero sobre los cuales nos interesa particularmente focalizar la atención. Sin desconocer nuestra valoración positiva sobre el proceso de descentralización y participación ciudadana en Montevideo, se enfatiza aquí en algunas cuestiones más críticas. Se retoman algunas cuestiones planteadas en el análisis y gestión de los reclamos llegados a la Defensoría, en el proceso de discusión de Comuna en Debate y en el nuevo proyecto de Decreto para la Descentralización en Montevideo, planteado por el Ejecutivo Comunal para su consideración por parte de la Junta Departamental.

Gestión Municipal local-central: Creemos que continúan existiendo problemas en cuanto a la coordinación de actividades entre los servicios descentralizados y los centralizados. Esto, que no es nada nuevo, no deja de ser un problema a la hora de dar respuesta a las demandas y necesidades de los vecinos y vecinas del departamento. Esto se manifiesta, por ejemplo, en algunas acciones que tienen que ver con los controles inspectivos, donde no queda claro hasta donde se trata de una competencia local o central, etc. A este respecto se han presentado ante la Defensoría varios reclamos que significan fallas de coordinación, tanto porque lo local “se descansa” en lo central, como viceversa. La fragmentación de las actividades inspectivas (por ej. espectáculos públicos, instalaciones mecánicas y eléctricas, inspección general, inspección profesional, etc.) que muchas veces se da en la práctica contribuye para el análisis parcializado de situaciones que son complejas, y que exigen una mirada global. Sobre todo no queda claro muchas veces hasta donde llegan las competencias de cada ámbito. La falta de reglas claras alienta situaciones de imprevisibilidad y arbitrariedad. Algunas situaciones terminan por resolverse en la medida que se logra generar un clima de coordinación institucional y de ir más allá de las estrictas competencias de cada área o servicio. En otros casos esto no se logra y el que termina siendo perjudicado es el vecino/a o colectivo, al permanecer el problema que dio origen a su reclamo o inquietud.

Comunicación vecinos, vecinas y la ciudadanía en general: Creemos que continúan presentándose problemas en cuanto a la comunicación y el relacionamiento de la IMM y de los servicios de los CCZ, en cuanto al diálogo e información institucional en relación a los reclamos, trámites o iniciativas generados frente a dichas dependencias. Si bien se ha avanzado en este sentido, creemos que esto se facilitaría en buena medida al contar con un sistema de información y comunicación, donde el propio Servicio tomara la iniciativa y comunicara, en distintos momentos de la gestión del vecino o la vecina, los pasos que ha seguido su expediente o propuesta¹. Lo mismo vale para el acceso de los vecinos interesados en el conocimiento y manejo de expedientes, presentándose situaciones muy diversificadas al respecto según la dependencia que se trate, por ejemplo accediendo o no a la vista del expediente, y yendo muchas veces contra la transparencia de la gestión pública.

Otro aspecto en este sentido, que ha sido planteado frente a la Defensoría y que se planteó también en Comuna en Debate, refiere a las dificultades en la atención a vecinos y vecinas. Si bien no se generaliza esta afirmación, se plantea que existe “poca profesionalización de los funcionarios” de parte de algunos funcionarios en el trato directo con los vecinos. También se indican dificultades para acceder en ocasiones a la comunicación telefónica, sucediendo muchas veces, cuando se logra la comunicación, que el funcionario no se identifica y esto le quita herramientas al vecino para orientar y evacuar la consulta o reclamo.²

Estructura y relacionamiento entre Gobierno Departamental Central, los órganos del Gobierno Local y los servicios CCZ. Estos fueron aspectos largamente señalados en las instancias de la Comuna en Debate. Por un lado se plantea la falta de coordinación entre las definiciones políticas a nivel local y central. Se plantea muchas veces el desconocimiento de las instancias de decisión centrales respecto a las locales. Este hecho está atravesado sin duda

¹ Esta propuesta también fue planteada en el marco de Comuna en Debate: “Desarrollar una atención personalizada. Llamar a los vecinos para informarles en qué etapa está su expediente. Cuando se inicia un expediente, darle al interesado una fecha de consulta”. Documento de Sistematización de Comuna en Debate Región Este (en adelante DSCD-E), Montevideo, mimeo, 2008, p. 16.

² DSCD-E, p. 14. Ver también el análisis que surge de la sistematización de 432 consultas realizadas en el proceso de Comuna en Debate, en las zonas 1, 2, 4, y 16. Si bien predominan las opiniones sobre una atención muy buena o buena en el CCZ (44%), hay un 23,8% que opina que la atención es regular o mala. En Documento de Sistematización de Comuna en Debate Región Centro (en adelante DSCD-C), Montevideo, mimeo, 2008, pp. 23 y sgs.

por la falta de autonomía económica y política de las Juntas Locales³, pero remite también a un funcionamiento excesivamente centralizado en la toma de decisiones de la IMM como un todo.

A ello se le suman los problemas de confusiones entre las competencias en materia social, política y administrativo-técnica de los distintos órganos del esquema descentralizado. Se trata de una institucionalidad que es de importante y por momentos excesiva complejidad, y que precisa de mecanismos muy aceitados de coordinación, comunicación y articulación para que puedan funcionar adecuadamente.

Por otro lado se plantean distintos problemas de vinculación entre algunos Concejos Vecinales y Juntas Locales. Este relacionamiento no está exento de la existencia de *“caudillismos y lucha por el poder”*⁴. *En otros casos se cuestiona la falta de contacto del Concejal vecinal con las organizaciones y los vecinos de la zona, aunque también se plantea fuertemente la falta de apoyo institucional (ej. disponibilidad de boletos, falta de apoyo en infraestructura, comunicación, etc.).*

En la Comuna en Debate se indicaron los riesgos de *“sectarismo”*⁵, tanto a nivel de la Junta Local como del Concejo Vecinal, donde algunas lógicas político-partidarias terminan pesando más que las propias lógicas *“ciudadanas”*, donde el Concejo Vecinal pueda ser utilizado como un mecanismo *“para acceder a otros cargos”*⁶, donde existen *“luchas por el poder”*⁷, etc. Se indica también la necesidad de *“separar la participación ciudadana de la participación política, desestimulando la carrera política por medio de los Concejos Vecinales. Limitando a las Juntas Locales ese cometido”*⁸. Se plantea fuertemente como crítica un proceso de *“municipalización”* de los Concejos Vecinales: *“El Concejo y los concejales continúan siendo tramitadores de los vecinos, en muchos casos, no cumpliendo con su rol específico...”*; *“los*

³ Este fue otro de las propuestas planteadas con mayor fuerza en los debates del 5to Foro Ciudadano, reclamando Juntas Locales electivas, con mayor poder de decisión y un presupuesto autónomo, etc. Ver Documento de Sistematización de Comuna en Debate Región Oeste (en adelante DSCD-O) , Montevideo, mimeo, 2008, p. 27

⁴DSCD-C, p 16.

⁵ DSCD-E, p. 9

⁶ DSCD-E, p. 9.

⁷ DSCD-O, p. 20.

⁸ DSCD-C, pp. 13-14.

reclamos, las gestiones y los ámbitos en los que se mueve el Concejo son los de la IMM; los concejales se quedan exigiéndole a la IMM en vez de apoyarse en los recursos locales”⁹

Algunas propuestas plantearon claramente la necesidad de fusionar ambos órganos, con un componente político y social al mismo tiempo: *“Debería reformularse la estructura de los órganos de gobierno local, o en su defecto definir claramente si es necesaria la coexistencia de los mismos”; “se propuso la creación de un órgano bicameral que abarque el ámbito social y el político partidario”.*¹⁰ Esta propuesta estuvo también en la síntesis realizada por Álvaro Portillo en el cierre del 5to Foro Ciudadano, planteando la posibilidad de un solo organismo que fusionara los actuales, y que fuera electo por la ciudadanía del territorio.

Se destaca la importancia de los espacios compartidos de planificación y articulación zonal (ej. Equipo de Planificación en cada zona, elaboración colectiva de los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal - Plaedez, etc.). El no cumplimiento y visualización de estos planes zonales fue señalado como un mecanismo desgastante de la participación, ya que *“la falta de concreción de planes zonales ya establecidos generando estancamiento en la gestión de los equipos de planificación zonal”*¹¹. Otros plantean que se debería *“retomar el Plaedez como referencia, ya que este trabajo hay una visión de la zona y objetivos claros”*¹²

Características de la participación social en el marco de la descentralización

Nos parece importante remarcar que la participación social en el marco de la descentralización municipal, vinculada a un fortalecimiento democrático, no es una competencia exclusiva ni debe estar centrada solamente en los Concejos Vecinales. Sin embargo esto no supone desconocer que han sido el *“centro de la descentralización participativa”*, según Álvaro Portillo, o *“el elemento más potente e innovador del proceso”*, según María Elena Lurnaga, como lo indicaron en el 5to Foro Ciudadano. En este sentido es que deben ser también repensados y potenciados como espacios de profundización democrática.

⁹ DSCD-C, p. 15 y 18.

¹⁰ DSCD-C, p. 17.

¹¹ DSCD-C, p.20.

¹² DSCD-O, p.14.

Primeramente es necesario analizar y estar atentos a los cambios en las modalidades de participación social, vinculados con las transformaciones en la vida cotidiana de la gente, con las transformaciones en el mundo del trabajo, en la sociabilidad democrática, en la vida familiar, con los procesos de segregación residencial y de exclusión social, etc (ver referencias en análisis de marco contextual). A nivel de la participación territorial, un problema claramente señalado es que han dejado de funcionar muchas comisiones barriales, vinculadas a un proceso de fragmentación socio-territorial: *“antes funcionaban más comisiones barriales y tenían instancias de encuentro. Ahora trabajan separadas y cada una por “sus temas” (“fragmentación”) lo cual dificulta el trabajo en red”*¹³; *“se fueron perdiendo las comisiones barriales”*; ¹⁴ *“se han perdido organizaciones sociales en los barrios”* ¹⁵

Otros elementos indican la escasa relación existente entre los órganos de gobierno local, el CCZ y las organizaciones sociales de base: *“se considera que a veces no funciona la comunicación del Concejo y CCZ con las organizaciones sociales y de éstas con los vecinos”*. ¹⁶ Se señalan claramente las dificultades en la visualización de los órganos de gobierno local frente a la ciudadanía en su territorio, así como la reducida difusión de los planes y proyectos realizados. ¹⁷

Esta relación entre los organismos de participación social, fundamentalmente el Concejo Vecinal, y las organizaciones sociales y los vecinos en general, es vista por momentos como problemática. Por un lado hay cuestiones más estructurales sobre el rol esperado de un concejal que terminan inhibiendo la participación y la articulación con la zona, referido a los procesos de “municipalización” de la participación ya aludidos. Dice al respecto un concejal: *“La estructura me absorbió, me desvinculó de mi organización social. Poco a poco me fui apartando, despegando de la comisión, pasé de ser un protagonista a un espectador; El Concejo Vecinal lleva tanto tiempo que al final te despegás de la organización que te mandó”*¹⁸ Por otro lado se cuestiona fuertemente el que para poder ser candidato a concejal alcance con recolectar

¹³ DSCD-O, p.5.

¹⁴ DSCD-C, p. 9.

¹⁵ DSCD-E, p. 4.

¹⁶ DSCD-O, p.7.

¹⁷ DSCD-E, p. 7.

¹⁸ DSCD-O, p. 17.

sólo 10 firmas, ya que eso no potencia la posibilidad de una mayor involucramiento de las organizaciones sociales de base en el Concejo.

Se indicó en el 5to Foro la necesidad de *“trabajar con organizaciones sociales para fortalecer o promover redes de intercambio, apoyando para que sean ellos quienes lleven adelante los proyectos...vinculándose en forma horizontal.”*¹⁹ También se planteó la necesidad de promover otras formas y mecanismos de participación. Por ejemplo se plantea de hacer un concejo vecinal de la región, *“jerarquizar, subir el nivel de participación, nivel global”*. Otros proponen una mayor presencia de concejos abiertos, o incluso un formato de Concejo Vecinal que funcione como *“organismo coordinador de organizaciones sociales”*, que las resoluciones se tomen por consenso o por acuerdos, no por votación, etc.²⁰ En la síntesis del Foro realizada por Álvaro Portillo estuvo planteada también la posibilidad de volver a la propuesta de las Asambleas Deliberativas, que fue el marco general de la propuesta original de la descentralización participativa hacia 1990.

Se indicó la necesidad de fortalecer y propiciar el surgimiento de comisiones barriales, así como de comisiones temáticas donde se de una participación protagónica de los vecinos; *“hacer plebiscitos barriales y zonales”*²¹ Además se entiende necesario fortalecer el trabajo en redes y en otras modalidades de encuentro, más allá de la participación propiamente institucional, planteando la *“articulación de distintas instituciones y organizaciones sociales para facilitar comunicación y diálogo. Hacer encuentros zonales en diferentes barrios para fortalecer la mirada y el accionar más global”*.²²

Un aspecto señalado con preocupación es una práctica ambivalente hacia la participación desde algunos ámbitos políticos: *“la pertenencia y la identidad son claves en el tema participación. La IMM por un lado la promueve, pero también muchas veces no se respeta. Lo cual genera reticencias a participar por miedo a ser “usados”. A veces cuando suceden cosas lo que se ve es que se quiere la descentralización pero “hasta ahí...no se pasen”. “Se exige la participación...pero si el tema duele después no se da lugar” “Promuevo la participación pero no la tolero, no acepto lo diverso.”*²³

¹⁹ DSCD-O, p.14.

²⁰ DSCD-O, p. 24

²¹ DSCD-C, pp. 13, 14.

²² DSCD-O, p. 15.

²³ DSCD-C.

Otro elemento de preocupación es el escaso involucramiento de los jóvenes, sus organizaciones y sus modalidades de participación en este proceso. Esto pone sin duda en riesgo la continuidad y reformulación de la propuesta. Por ejemplo se indica la necesidad de dejar “*libres*” a los jóvenes, no presionar para “*atraparlos*” hacia la política partidaria cuando vemos que participan de actividades sociales”; “Los jóvenes no están presentes por falta de información...Falta gente nueva para que las cosas sigan. Nosotros nos vamos poniendo viejos”²⁴. Nuevamente aparecen tensiones y contradicciones entre los discursos institucionales y las prácticas concretas: “*¿La descentralización está hecha para los jóvenes?. No se les escucha, se tienen propuestas viejas y respuestas que no se pueden dar. La IMM tiene un discurso inclusivo de los jóvenes pero no en los hechos... El uso de terminologías gremialistas, por su parte, los aleja*”.²⁵

Un elemento sin duda positivo para la revitalización de la descentralización participativa, más allá de algunos problemas de implementación, ha sido la implementación del presupuesto participativo. Este elemento fue visto positivamente en los debates del Foro. Se valora como una “*herramienta de democracia directa*”²⁶. Además se indica que ha funcionado como una forma de acercar la descentralización a los vecinos.²⁷

Formación y capacitación

Finalmente, un último punto que nos interesa destacar es el relativo a la necesidad de la generación de dispositivos de formación, capacitación y generación de espacios de reflexión de los distintos actores sociales, políticos y funcionarios municipales, sobre todo en lo que tiene que ver con la propuesta de la descentralización participativa.

Este aspecto fue altamente valorado en el 5to Foro Ciudadano. Por un lado se destacó la falta de capacitación de los miembros de los órganos del Gobierno local: se destaca “*la ausencia de inversión en capacitación (sistemática y ajustada) para los integrantes de los órganos locales*”.²⁸ Se resalta la necesidad

²⁴ DSCD-O, p. 5, 13.

²⁵ DSCD-C p. 9.

²⁶ DSCD-E, p. 5.

²⁷ DSCD-E, p. 11.

²⁸ DSCD-E, p. 7.

de capacitación continua para los Concejos Vecinales.²⁹ Un aspecto indicado en la síntesis de las discusiones del Foro fue la posibilidad de crear una Escuela de gobierno, dirigida a funcionarios, ediles, concejales, etc. También se destacó la necesidad del aumento del trabajo de formación de los Equipos sociales de los CCZ con los Concejos Vecinales.

Se indicó asimismo la necesidad de formar a los vecinos y la ciudadanía en general, en términos de favorecer la participación democrática. Esto debe trascender lo estrictamente municipal. Se plantea el *“crear ámbitos de formación y conciencia. Se requiere formar a los vecinos para lograr que la ciudadanía se involucre en sus deberes y derechos así como también en la gestión municipal”*³⁰; *“llevar a cabo desde los CCZ instancias educativas para la participación ciudadana considerando no sólo las necesidades primarias que la motivan, sino también sus derechos de opinión, decisión y sus responsabilidades con las acciones necesarias para los cambios”*³¹. Un aspecto indicado en la síntesis del Foro es que el proceso de descentralización no ha posibilitado la emergencia de liderazgos claros, relacionado con dificultades en la claridad de la conducción política. Para ello aparece fundamental la necesidad de generar espacios reflexivos, de investigación y de formación sobre el proceso.

A este respecto vuelve a aparecer el tema de la comunicación y la información, como condición para fomentar una mayor participación: *“mejorar la comunicación a través de un equipo especializado, a efectos de acercar la información sobre temas municipales a los vecinos y para fomentar una mayor participación”*³².

RECOMENDACIONES

De lo anteriormente dicho se desprenden una serie de recomendaciones generales:

8.A. Establecer sistemas, normas, protocolos y mecanismos que faciliten la articulación entre las competencias locales y centrales, que apunten a una mejora de la gestión, a su transparencia, al trabajo de coordinación horizontal, a la comunicación e información directa con vecinos y vecinas, y que den respuesta integral y lo más efectiva posible a sus reclamos. Esto se relaciona

²⁹ DSCD-O, p. 22.

³⁰ DSCD-E, p. 17.

³¹ DSCD-O, p. 14.

³² DSCD-E, p. 17.

naturalmente con una mejora en el sistema de gestión de toda la IMM, así como en la relación entre sus distintas dependencias, en sus distintos niveles técnico-administrativos. Nos parece que debe promoverse una tarea de articulación e integración mucho mayor entre las distintas competencias inspectivas que desarrolla la IMM, tanto a nivel central, como en su articulación con los servicios descentralizados.

8.B. Establecer programas permanentes y sistemáticos de formación y capacitación, tanto dirigidos a los trabajadores y trabajadoras municipales, como para integrantes o candidatos a Concejales municipales, Ediles Locales, responsables políticos, etc. Esta formación debe trascender una visión centrada en las competencias municipales o roles de los distintos órganos, para dar lugar a verdaderos procesos de aprendizaje colectivo y formación socio-cultural y política. Creemos que uno de los ejes fuertes en este sentido debe estar colocado en la temática de los derechos humanos y democracia participativa.

8.C. Repensar y redefinir el modelo de descentralización y participación ciudadana en el departamento de Montevideo, en el sentido de fortalecer a la profundización democrática, la garantía de los derechos humanos de todos sus habitantes, y la puesta al servicio de la ciudadanía del Gobierno y la Administración Departamental. Sin duda el 5to Foro Ciudadano demostró la voluntad institucional de avanzar en este sentido, y ya vimos la riqueza de análisis y propuestas que el mismo generó de parte de la ciudadanía montevideana. Por otra parte se cuenta ya con un Proyecto de Decreto para la Descentralización del Departamento de Montevideo elevado por el Sr. Intendente Ricardo Ehrlich a la Junta Departamental de Montevideo, que cambia y redefine aspectos esenciales del modelo de descentralización y participación ciudadana instalado en Montevideo. En el mismo se plantea la instalación de 6 Municipios en el Departamento, con carácter electivo, con mayor autonomía presupuestal y administrativa, donde se fortalecen algunos mecanismos de participación social y control ciudadano, se crean otros nuevos, y se plantean mecanismos para favorecer a las zonas que precisan mayores inversiones e intervenciones municipales, con un sentido democratizador. Este no es el lugar para analizar esta propuesta. Lo que sí nos parece es que la misma debe ser objeto de la más amplia discusión y participación ciudadana, tal como se ha planteado en términos de la realización de una nueva Comuna en debate a partir de abril de 2009. Creemos que deben tomarse las decisiones institucionales en el afán de profundizar claramente este proceso, así como el mismo precisa de un fuerte liderazgo político y social, que contribuya en el sentido de garantizar el más amplio interés general.

8.D. Fortalecer articulaciones con, y favorecer la emergencia de, distintos ámbitos de participación social comunitaria e institucional, que vayan más allá de los formatos institucionalizados de participación y de las competencias estrictamente municipales, y que se vinculen de forma mucho más directa con las identidades locales y barriales, con la vida cotidiana de los barrios y de sus habitantes, con los grupos, redes y organizaciones sociales de base territorial, etc. Por otro lado se plantea el desafío de la articulación con otras instancias de participación a nivel barrial (ej. Consejos Sociales, Movimientos de usuarios de salud, Socats, organizaciones sindicales, etc.) y políticas públicas implementadas por otros organismos del Estado. En este sentido puede pensarse en la importancia que ha tenido el presupuesto participativo, el cual, con los ajustes del caso, ha sido ampliamente valorado como un mecanismo de fortalecimiento de la descentralización participativa. Aquí se pueden prever otros mecanismos, algunos ya existentes o que fueron promovidos en otras instancias, como las redes y comisiones temáticas, las asambleas deliberativas abiertas, cabildos abiertos, plebiscitos a nivel zonal o departamental, plenarios de organizaciones sociales y barriales, consultas a las organizaciones sociales y vecinos en general, etc. Un grupo fundamental a ser convocado es el de los niños, adolescentes y jóvenes. Esto supone repensar los esquemas rígidos y verticalistas de participación, la apertura a nuevas sensibilidades juveniles, la transferencia real de mecanismos de poder y de mecanismos de decisión.

Entendemos que la participación social no necesariamente tiene que quedar adscripta al ámbito local o barrial. Esta también puede y debería tener una fuerte expresión a nivel de las regiones o futuros municipios a crear, y también a nivel de la ciudad y el departamento en su conjunto. Estamos de acuerdo en que se deben separar las “geografías políticas de las geografías ciudadanas”, jerarquizando los espacios de participación ciudadana más allá de los espacios político-institucionales, apostando por su autonomía, favoreciendo los ámbitos de producción cultural y de genuinos procesos de desarrollo local y departamental. Pero esto no puede significar la pérdida del protagonismo político de la ciudadanía en los destinos y definiciones políticas más generales y en la construcción de un proyecto de ciudad inclusiva, democrática y donde haya lugar para el libre desarrollo de todos y todas.