

SEÑAS DE IDENTIDAD

DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES FRETEAMPLISTAS

Las competencias básicas
o el «abc» de la gestión



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FESUR

Ficha de difusión N° 1

Las competencias básicas o el «abc» de la gestión

«Los Intendentes de izquierda cumplimos con la administración de lo cotidiano sin renunciar a la gestión del futuro.»¹

El cambio en la orientación de la gestión en un sentido progresista constituyó el desafío fundamental que afrontaron la mayor parte de los nuevos gobiernos departamentales frenteamplistas.

Implicaba vencer la inercia de funcionamiento heredada de administraciones anteriores y, a la vez, afrontar muchas dificultades estructurales que provenían de estilos de gobierno clientelares y poco cercanos a la participación de la sociedad.

Es en ese proceso que se fueron identificando y sistematizando algunas señas de identidad comunes. No se trata solamente de buenas prácticas, sino de avanzar más allá, buscando hacer congruentes los estilos de gestión con las definiciones programáticas de la izquierda.

Estas fichas de divulgación presentan ocho señas de identidad que han sido identificadas por compañeras y compañeros de los gobiernos departamentales frentistas, y refieren a las competencias básicas de los gobiernos departamentales; la modernización de la gestión; la austeridad y transparencia, la descentralización, la democracia participativa, la sensibilidad social, la reactivación económica y la innovación.

Aunque recoge exposiciones públicas de los Intendentes frentistas y elaboraciones de los integrantes de los equipos de gobierno, estas fichas no son una versión oficial, sino simplemente una sistematización que pretende servir como material de apoyo para todas las personas interesadas en el tema.

¹ Proclama de Paysandú, Grupo de los 8 Intendentes FA, 30 de junio de 2008.

¿Qué es el «abc»?

Las principales competencias de los Gobiernos Departamentales en Uruguay, en la prestación de servicios públicos son:

- a. **Alumbrado:** que refiere a la instalación y mantenimiento de la iluminación de vías de tránsito², y también de los espacios públicos del dominio departamental o que sean gestionados por él;
- b. **Basura:** que implica la responsabilidad sobre la recolección de residuos sólidos domiciliarios³;
- c. **Caminería:** que alude a la construcción y mantenimiento de calles urbanas y caminos rurales, que no sean rutas nacionales.

Este es el A-B-C de las administraciones departamentales que, como se ve, refiere a la prestación de servicios que afectan la vida cotidiana de todos los vecinos. En este sentido, constituyen el corno de lo que todo gobierno debe cumplir, sin perjuicio de que, además, desarrolle otras actividades complementarias, de hecho o de derecho.

Corresponde señalar que, en la mayoría de los departamentos, efectivamente las Intendencias afrontan otras actividades, sea por demandas de la población, por sensibilidad de la conducción política o por mero afán de rédito prebendario clientelar.

No obstante, es ineludible la referencia a estas competencias básicas que hacen a la calidad de vida de la población y que, en varias de las Intendencias en que el Frente Amplio accedió al gobierno, resultaban deficientes.

Carencias de diverso origen sin dudas, restricciones financieras, malas administraciones, aumento de las demandas por movimientos demográficos no previstos, vicios de funcionamiento, en definitiva, cosas que era necesario mejorar o, en varios casos, reconstruir.

En este sentido, caber mencionar las diferencias interdepartamentales, en el momento de asunción por los nuevos elencos de gobierno, tal como lo señala el Intendente de Rocha, Aníbal Barrios, vocero de los Intendentes frenteamplistas sobre el tema, en el acto de Paysandú:

«Había algunas Intendencias en que el problema más grande era el tema de los servicios clásicos básicos municipales [...] Había otras que quizás en esos aspectos estaban relativamente bien, pero les faltaba cristalinidad, les faltaba participación, les faltaba inclusión.»⁴

² Se excluyen las Rutas Nacionales, ya que éstas competen al Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

³ El Gobierno Departamental de Montevideo tiene también competencia sobre el saneamiento urbano, en los otros 18 Departamentos el tema corresponde a la OSE.

⁴ Intendente Barrios, acto de Paysandú, junio 2008.

Dificultades

Sobre la a: se constató que buena parte de las redes de alumbrado público existentes estaban al final de su vida útil y, en muchos casos, el área de cobertura no era la más adecuada a la realidad actual. Por otro lado, sus características técnicas debían modernizarse y estandarizarse para facilitar su mantenimiento y reposición. También aparecían conexiones no inventariadas, sin medidor de consumo, o con tarifas diferenciales. Por lo tanto, debieron resolverse en cada Departamento las prioridades para la recuperación del alumbrado existente, establecer criterios para su ampliación y, en términos logísticos, resolver el manejo de stocks, mecanismo de respuesta rápida, banco de datos, así como encauzar las negociaciones por el suministro de energía a tarifas razonables, además de afrontar frecuentes deudas por concepto de consumos, heredadas de administraciones anteriores.

Sobre la b: la recolección de los residuos sólidos domiciliarios debió enmarcarse en una gestión ambiental responsable y sostenible, afrontando la cuestión de la disposición final de los mismos, comenzando políticas que indujeran la clasificación domiciliaria, así como, especialmente en los Departamentos más poblados, la cuestión de los clasificadores, la contaminación, y comenzar líneas de inclusión y participación de los vecinos y funcionarios para aplicar la máxima de que 'la ciudad más limpia es la que menos se ensucia'.

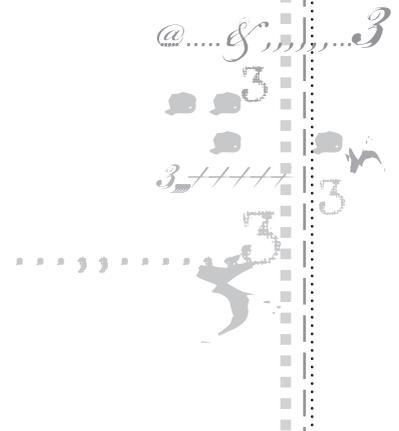
Sobre la c: la herencia en casi todas las Intendencias fue de significativo déficit en materia de construcción y mantenimiento de calles y caminos. En lo referente a caminería urbana se constató con frecuencia que sus características y trazado no respondían a las necesidades actuales. En caminería rural la cuestión principal refería al mantenimiento y, en este aspecto, la regularización de los aportes del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, facilitó la recomposición planificada, a partir de la mejora en la capacidad de ejecución de los nuevos gobiernos departamentales.

En resumen: los nuevos gobiernos departamentales de izquierda afrontaron responsablemente —aunque no sin dificultades, por la envergadura de la tarea— sus competencias referentes al «abc» (alumbrado, basura y caminería), con un fuerte componente de innovación y de creatividad, para lograr eficacia, eficiencia y efectividad, esto es, el **qué** hacer, el **cómo** hacer y el **dónde** hacer.

¿Una sola forma de afrontar su implementación?

Si bien estas son las funciones básicas de los gobiernos departamentales en el Uruguay (alumbrado, basura y caminería), no hay una sola forma de afrontar su implementación.

Por un lado, hay diferencias en la disponibilidad de recursos en cada administración, ya que el balance entre los diferentes recursos varía de



Departamento en Departamento. También son diferentes las situaciones heredadas, tanto en términos de memoria institucional y capacidades construidas en anteriores gobiernos, así como en las realidades demográficas y urbanísticas disímiles que requieren prestaciones diferenciales.

Por otro lado, los nuevos gobiernos frenteamplistas accedieron a la gestión en diferentes situaciones: algunos (como lo menciona el Intendente Barrios) en que incluso las funciones básicas estaban a tal punto deterioradas que fue imprescindible afrontar su reconstrucción conceptual y operativa; en otros, existía un nivel de prestaciones básicas más o menos adecuado.

No obstante, en todos los casos, es posible identificar un plus de los Intendentes frenteamplistas que, en carácter de seña de identidad de la izquierda, cruza a las ocho administraciones.

La diferencia, tal vez más significativa, con que los gobiernos progresistas enfocan las prestaciones del «abc» radica en que no encaran estas responsabilidades de los gobiernos departamentales con criterios prebendarios o clientelares, pagando favores políticos privados con recursos públicos, ni lo hacen atados por la capacidad de presión de grupos económicos o sociales, como ha sido frecuente en la realidad concreta, sino aplicando criterios de racionalidad técnica y social.

El Intendente Barrios sintetiza la cuestión al afirmar que: «*Venimos del clientelismo y vamos a la atención del interés común.*»⁵

Prioridades financieras y operativas

En el marco de la situación de quiebra de algunas Intendencias (Canelones y Rocha son paradigmáticas, en ese sentido), de todas formas las prioridades financieras y operativas se concentraron en lograr la efectiva prestación de las competencias básicas de los gobiernos departamentales. Aun detectando también situaciones diferentes en cuanto al modo de prestación de tales servicios, por administración directa, tercerizados o privatizados.

Universalización y estandarización del «ABC»

En contraposición al clientelismo tradicional, ha constituido una seña de los gobiernos progresistas la preocupación por la universalización y por la estandarización de los servicios, admitiendo solo diferencias basadas



5 Ídem anterior.

en criterios técnicos y no político-prebendarios en la prestación de los servicios.

Es necesario dejar constancia de las dos dimensiones: el objetivo de *universalización* de los servicios, esto es, la cobertura a la mayor cantidad de población, y la *estandarización*, esto es, que la calidad y características de los servicios sea similar para todos.

No es admisible que en estos temas, como en otros, haya vecinos clase A y vecinos clase B. Las diferencias solamente deberían ajustarse en función de criterios vinculados a la densidad demográfica, a las características del tránsito y circulación de personas, o a condiciones de seguridad pública.

Reconstrucción

La reconstrucción de los servicios pasa por afrontar el control de las actividades, la identificación de las funciones en carácter de básicas, en recomponer la mística del funcionario público, y en ubicar adecuadamente dentro de las prioridades funcionales de la administración el tema de los servicios básicos.

Calidad

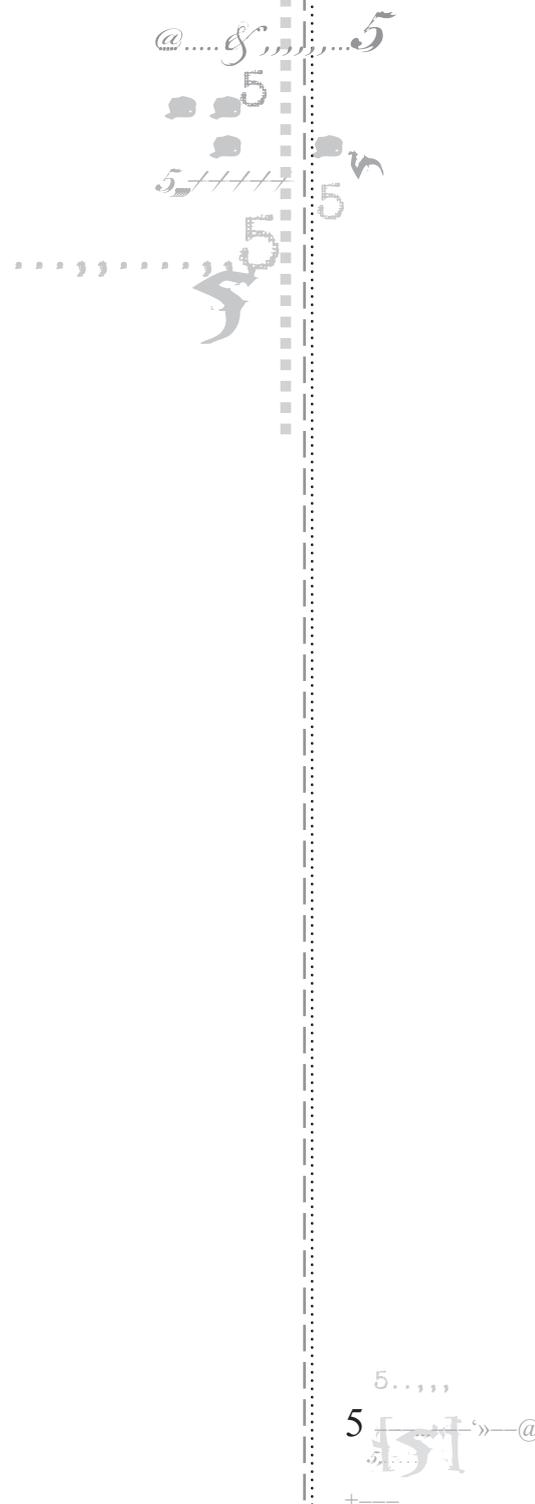
La mejora continua de la calidad viene un paso atrás de poder brindar efectivamente los servicios en cuestión, pero no es un tema menor: si no se tiene dentro de los objetivos el análisis permanente de las prestaciones para mejorarlos, prontamente quedarían obsoletos, ineficaces o ineficientes.

También en este aspecto la cuestión de la efectividad de las políticas es sustancial, la capacidad de cambiar la realidad es el objetivo de la gestión, a partir de la definición de la política como el arte de hacer posible lo que hoy es imposible que, como principio rector de las gestiones de izquierda, es un componente de cada una de las señas de identidad.

Si no se partiera de la convicción de que es efectivamente posible cambiar la realidad, para mejorarla, no tendría sentido el esfuerzo.

Confiabilidad

Un objetivo complementario e identificable como seña de identidad progresista, de alguna manera emparentada con las 'buenas prácticas' es alcanzar la confiabilidad en la prestación de los servicios básicos, tanto por la mejor en la calidad de vida de los vecinos, como en el sentido expresado por el Intendente Barrios:



«Es imprescindible cumplir los roles tradicionales que nos den la credibilidad que nos permita encarar los nuevos roles.»⁶

Esta afirmación introduce otro aspecto de la cuestión, el desempeño eficaz y eficiente de los gobiernos departamentales en sus responsabilidades básicas, genera una carta de crédito ciudadana que propicia sus avances en términos de efectividad, esto es, en su capacidad para cambiar la realidad preexistente.

«Es central el tener infraestructuras que permitan que la gente tenga una mejor calidad de vida pero además es un elemento y es una experiencia que nosotros hemos tenido que es un elemento que genera credibilidad y por tanto nos permite que, a partir que la gente toma confianza en el municipio como ejecutor de sus tareas básicas, nos permite encarar lo que se llama los nuevos roles del municipio.»⁷

La cuestión de los recursos

Como parte inseparable de la solvente asunción de sus responsabilidades básicas, cada Intendente frentista ha debido afrontar, con creatividad, el manejo de los recursos disponibles, de todos los tipos de recursos

1. *Recursos institucionales*: la conducción de la gestión gubernamental dentro de las potestades constitucionales y legales vigentes, esto es, con apego estricto al ejercicio de sus competencias, no más, pero nada menos.
2. *Recursos financieros*: en escenarios con fuertes restricciones financieras, los gobiernos departamentales frenteamplistas encontraron los caminos para potenciar sus competencias básicas, afrontando la realización de obras nuevas, así como la recuperación y mantenimiento del equipamiento existente, en el marco del estricto control de precios y costos. En este aspecto sin duda colaboró de manera sustantiva el nuevo y equitativo relacionamiento con el gobierno nacional, que permitió generar un acuerdo de distribución de los fondos de origen nacional con destino departamental y que fue, por primera vez, estrictamente cumplido por las partes.
3. *Recursos humanos*: como requisito indispensable para poder afrontar sus responsabilidades del «abc», los gobiernos de izquierda debieron resolver o atenuar un déficit histórico de las estructuras subnacionales: insuficiente capacitación de sus funcionarios, déficit en capacidad de ejecución y dificultades de funcionamiento estructural.
4. *Recursos materiales*: a los efectos de poder afrontar el cumplimiento de sus responsabilidades referidas al «abc», así como para incorporar nuevos roles, los gobiernos de izquierda debieron afrontar el desafío previo de resolver la cuestión de los recursos materiales. Déficit en

⁶ Ídem anterior.

⁷ Ídem anterior.

el parque de maquinarias, estructuras de mantenimiento y de reposición obsoletas, insuficiente capacitación en su manejo, así como fortalecer y, en varios casos, recomponer la cadena de suministros de insumos, afectada por incumplimientos crónicos en los pagos.

5. *Recursos temporales*: el desafío de afrontar las responsabilidades y hacerlo en tiempo y forma es muy fuerte, no está disponible todo el tiempo del mundo. Cada gobierno departamental debió manejar sus tiempos propios, en sintonía con los tiempos de los vecinos y con los plazos institucionales de los trámites necesarios. De alguna manera, esto supuso establecer criterios claros y transparentes para dar respuesta a las demandas de los vecinos, incorporándolos al proceso decisorio.

Contribución a la calidad de vida de los vecinos

Las responsabilidades de las Intendencias vinculadas a los servicios básicos afectan cotidianamente a los vecinos, su cumplimiento de cercanías incide en la calidad de vida de cada uno y, por tanto, en la construcción de la 'sensación térmica' departamental, local y barrial.

El tener ciudades y pueblos agradables y limpios, el tener lugares donde la gente se sienta bien, hace a la calidad de vida de la gente. Por lo tanto es necesario, desde una perspectiva de izquierda, darle la importancia que ello tiene.

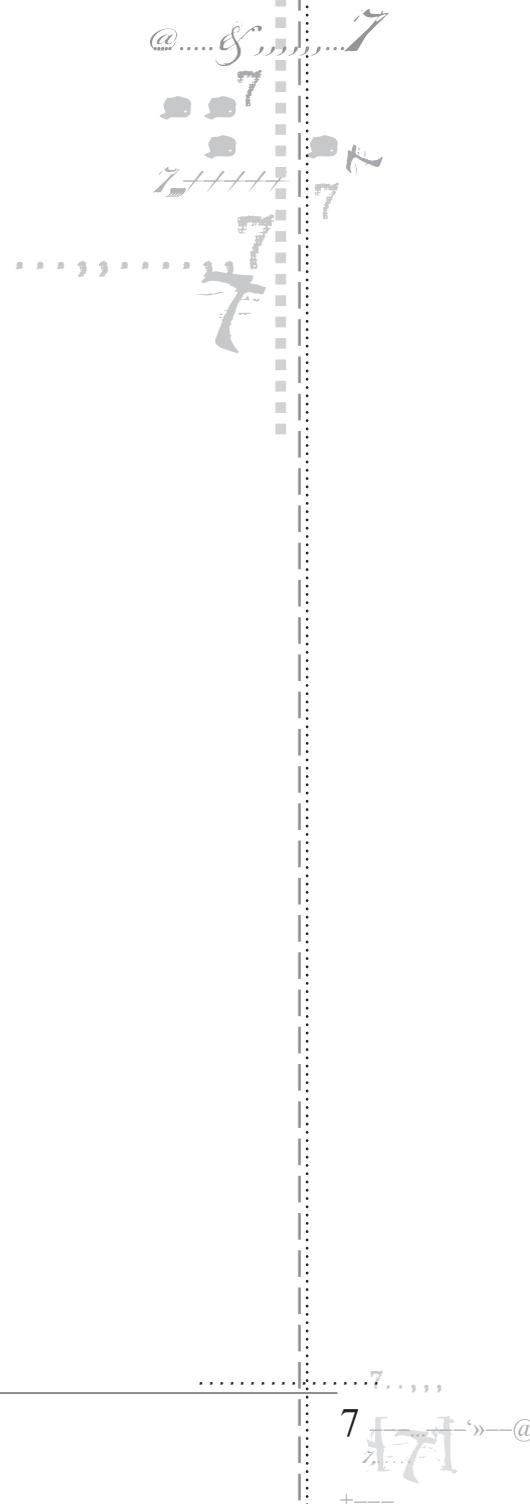
Por otro lado, las responsabilidades sobre el alumbrado, la basura y la caminería son de cada gobierno departamental y «...nadie más que los municipios hace lo que son las tareas básicas municipales, que son generadoras del bienestar general, sin ninguna duda.»⁸

Exclusión social

Asumir el «abc» no implica dejar de lado las preferencias sustantivas del partido de gobierno, sus definiciones programáticas, sus orientaciones ideológicas, sino todo lo contrario: es necesario, para ser coherente, gestionar responsablemente las cuestiones del «abc» en el marco de aquellas definiciones. Por eso mismo, cobran especial relevancia las prioridades estratégicas que significan encontrar el adecuado balance entre las necesidades cotidianas y la perspectiva de largo plazo, en términos sociales.

Un desafío complementario es asumir el cumplimiento de las responsabilidades vinculadas al alumbrado público, a la recolección de basura y a la

⁸ Ídem anterior.



construcción y mantenimiento de calles y caminos, propiciando a la vez cuestiones tan caras a la izquierda, como la inclusión social.

Por ello no se trata solamente de cumplir el «abc» donde ahora está, en los centros de cada localidad, sino ampliarlo todo lo posible, universalizarlo, propiciando la integración de la comunidad.

«No es lo mismo vivir en un barrio marginal con una cuneta llena de yuyos y aguas servidas a estar en un barrio perimetral donde estén arreglados los desagües, donde no se detengan las aguas servidas, donde tengan que salir con el barro por la rodilla de la casa..., y esos son los que más sienten y necesitan de esas cosas. [...] necesitan de esas cosas elementales y todas las Intendencias Frenteamplistas han dado altísima importancia a este tema.»⁹

Atenuar el despoblamiento rural

El adecuado cumplimiento de las responsabilidades del «abc» en lo vinculado con la caminería rural es relevante, ya que es un factor de gran efecto en propiciar la permanencia de la población vinculada a la producción agropecuaria en el medio rural, en la medida en que las vías de comunicación se mejoren y amplíen.

También en este aspecto, otra de las cosas que solamente los gobiernos departamentales hacen es la atención al mantenimiento y mejora de los caminos rurales, que son importantes para la extracción de la producción pero, además en términos sociales, son esenciales para la inclusión, la ruptura del aislamiento, la calidad de vida de las personas que viven en esas zonas.

Transparencia en el uso de las rentas percibidas

En el marco de sus competencias básicas, ha sido preocupación de los nuevos gobiernos frenteamplistas emitir señales claras a los vecinos. En este sentido, el manejo transparente y coherente de los recursos generados por el cobro de tributos departamentales es esencial, tanto para confirmar la credibilidad ganada en las urnas, como para propiciar la estricta gobernabilidad operativa, así como para construir las posibilidades de desarrollar más y mejor las actividades a futuro.

La utilización transparente y efectiva de los tributos cobrados a la población en obras y actividades, constituyen una significativa señal de respeto por el vecino, en este caso en su dimensión de contribuyente.

⁹ Ídem anterior.

Costos adicionales

Los cambios que se están generando en la gestión del «abc» de cada uno de los Departamentos, así como la incorporación de nuevos roles, implican costos adicionales que es necesario afrontar. Una característica de la seña de identidad progresista en este aspecto es no eludir este tema, y plantear la cuestión para reflexionarla colectivamente.

Nuevas competencias

Aunque en términos genéricos se alude a la competencia en la prestación de los servicios básicos con el «abc», de hecho es posible identificar la incorporación de temas nuevos a cada una de las gestiones progresistas a nivel departamental (por ejemplo: género y juventud). Pero a ellos deben sumarse la política de recursos humanos que, desde la perspectiva de la izquierda es central y condiciona muchas de otras políticas.

Aunque parezca obvio, la definición explícita de políticas de recursos humanos es parte de las competencias básicas de cualquier administración, pero lo es especialmente en el caso de los gobiernos departamentales, ya que en muchos casos esas políticas no existían o estaban orientadas de una manera totalmente clientelar, usando la recompensa de puestos de trabajo para pagar favores políticos o, directamente, establecidas sobre la base del amiguismo.

La ubicación de los funcionarios como pieza clave de cada administración, la generación de normas claras de ascenso, de contratación, de calificación y de convocatorias externas, ha sido clave de todas las Intendencias de izquierda.

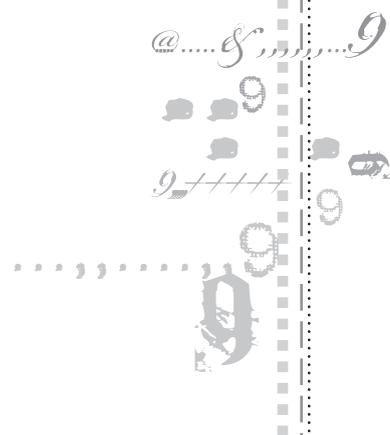
En definitiva, la cuestión radica en afrontar viejos y nuevos roles, así como aperturas de temas en el «abc», y cómo a partir de allí se contribuye a formar ciudadanía y a diseñar políticas de recursos humanos progresistas.

El «abc» como palanca de desarrollo

El cumplimiento efectivo y responsable del «abc» tradicional y de los nuevos roles que, de hecho o de derecho, se incorporan a la vida moderna, es también relevante en su dimensión de palanca de desarrollo departamental y local.

En este sentido, el acercar los servicios a la población, el generar confiabilidad en su cumplimiento, resulta de gran importancia a la hora de ordenar el territorio, de implementar políticas de reactivación económica, de inversión y de generación de fuentes de trabajo.

Lo que más puede aportar un municipio a la radicación de inversiones en cualquier lugar es la infraestructura. Ya que no tiene la posibilidad de dar



exoneraciones o estímulos fiscales —que son competencia del gobierno nacional— jugar un rol de articulador, de contribuir con la estructura pública básica, es actividad de los gobiernos departamentales. En este sentido, el cumplimiento eficaz, eficiente y efectivo del «abc» es una cuestión clave.

Este rol articulador cada vez cobra mayor importancia por la diversidad de actividades estatales en el territorio, por la posibilidad —y necesidad— de construcción de perspectivas globales y por la diversidad de las demandas sociales.

«abc» + G

Al tradicional «abc» (alumbrado, basura y caminería) debe sumarse la G de Gestión, así como la reflexión colectiva sobre esa gestión y sobre los organigramas departamentales más adecuados a una perspectiva de izquierda.

En este sentido, se identifica la conveniencia de generar ámbitos de reflexión colectiva para contribuir a capitalizar las experiencias de gobierno, tanto en los Departamentos en que la izquierda ha triunfado electoralmente, como en los que aún no ha gobernado.

En resumen

Hoy, a tres años de gestión en los gobiernos departamentales [...]

«Basta recorrer cualquiera de los departamentos para ver que aún en aquellos donde quizás podría pensarse que no era central pensar en estas cuestiones básicas, se atendieron estas cuestiones básicas, se atendieron bien y se les ha agregado un plus.»¹⁰

Apenas tres años atrás, asumimos el gobierno en el peor momento de la historia del país, lo decían los números y lo veíamos en las condiciones de vida de nuestra gente. Hemos avanzado sabiendo que difícilmente perdamos el rumbo si lo hacemos con el oído sensible a la voz de la gente y recordando siempre y en cualquier circunstancia, que somos hijos de un gran proyecto colectivo y a él nos debemos.»¹¹

El texto de estas fichas fue elaborado por Abel Oroño y editado por la Fundación Líber Seregni.

¹⁰ Ídem anterior.

¹¹ Proclama de Paysandú, Grupo de los 8 Intendentes FA, 30 de junio de 2008.



SEÑAS DE IDENTIDAD

DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES FRETEAMPLISTAS

Modernizando la gestión



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FESUR

Ficha de difusión N° 2

2. Modernizando la gestión

«Estos han sido tiempos de acción, de cambios y de aprendizaje. Hace 18 años en Montevideo y 3 años a nivel nacional, comenzamos a cambiar el rumbo del país y sus instituciones.»¹

El cambio en la orientación de la gestión en un sentido progresista constituyó el desafío fundamental que afrontaron la mayor parte de los nuevos gobiernos departamentales frenteamplistas.

Implicaba vencer la inercia de funcionamiento heredada de administraciones anteriores y, a la vez, afrontar muchas dificultades estructurales que provenían de estilos de gobierno clientelares y poco cercanos a la participación de la sociedad.

Es en ese proceso que se fueron identificando y sistematizando algunas señas de identidad comunes. No se trata solamente de buenas prácticas, sino de avanzar más allá, buscando hacer congruentes los estilos de gestión con las definiciones programáticas de la izquierda.

Estas fichas de divulgación presentan ocho señas de identidad que han sido identificadas por compañeras y compañeros de los gobiernos departamentales frentistas, y refieren a las competencias básicas de los gobiernos departamentales; la modernización de la gestión; la austeridad y transparencia, la descentralización, la democracia participativa, la sensibilidad social, la reactivación económica y la innovación.

Los comentarios sobre las situaciones heredadas deben considerarse asociados a las nuevas experiencias de gobierno departamental, y no aplican a Montevideo, donde un proceso de cambio comenzado con las administraciones frentistas está instaurado desde hace ya tiempo y sirve como referencia para las nuevas experiencias.

Aunque recoge exposiciones públicas de los Intendentes frentistas y elaboraciones de los integrantes de los equipos de gobierno, estas fichas no son una versión oficial, sino simplemente una sistematización que pretende servir como material de apoyo para todas las personas interesadas en el tema.

¹ Proclama de Paysandú, Grupo de los 8 Intendentes FA, 30 de junio de 2008.

En dónde estábamos...

La percepción pública sobre el funcionamiento del Estado en general y de los gobiernos departamentales en particular, se vincula desde hace décadas en Uruguay con clientelismo, prebendarismo, con ineficacia en la gestión (no se cumplía con las responsabilidades básicas), con ineficiencia (despilfarro de los recursos públicos), con ineffectividad (la realidad permanecía sin cambios al fin de cada administración) y, en algunos casos, 'empresas' familiares gestionando el gobierno departamental.

La situación heredada por los gobiernos departamentales frenteamplistas que en términos generales era común en todo el país, exhibía un enorme desorden administrativo, ausencia de reglas claras de funcionamiento porque aún en los pocos casos en que existía manual de procedimientos no se aplicaba, y frecuente despilfarro de todos los recursos públicos (financieros, humanos, materiales, temporales e institucionales).

Gastos mal orientados, recursos humanos sobredimensionados y con baja calificación, déficit en equipamientos y orientación inadecuada de los materiales, extenso uso de los tiempos de ejecución, no asunción de las responsabilidades de su competencia.

Como consecuencia de tal manejo, imperante por décadas, el panorama se ajustaba en todas las Intendencias al descrito por el Intendente de Florida, Juan Giachetto, vocero de los Intendentes frenteamplistas sobre el tema, en el acto de Paysandú:

«Había montañas de expedientes [...], cuando había que rescatar uno para darle una respuesta a un ciudadano, se demoraban varias horas [...], si se quería iniciar un trámite en cualquiera de las localidades del interior había que necesariamente trasladarse hasta la capital departamental, para perder un día de jornal, gastar en comida y a veces hacer cola, llegar al mostrador y por razones de horario se había escapado la jornada y no se hacía el trámite y se le decía que volviera al otro día, o simplemente se empezaba esa búsqueda de trámite, demoraba más de lo previsto y había que cerrar la Comuna. Esa era una realidad [...]»²

Modernización

El dilema planteado a las nuevas administraciones de izquierda refería a implementar una modernización progresista de la gestión, que permitiera superar las dificultades mencionadas y, por eso mismo, implementar las políticas públicas propuestas a la ciudadanía.

² Intendente Giachetto, acto de Paysandú, junio 2008.

Si bien la percepción de las deficiencias del funcionamiento estatal a nivel departamental eran, desde tiempo atrás, ampliamente compartidas por todos los sectores político-partidarios, las propuestas de modificación no siempre coincidían.

Es que nada es aséptico.

Desde una perspectiva neoliberal y de derecha, el camino para adecuar la actividad estatal a los tiempos modernos pasa por reducir el tamaño del Estado, limitando sus funciones y responsabilidades y, en todo lo posible, dejar en manos del mercado —esto es de los privados— la asignación de los recursos y la prestación de los servicios. En definitiva, un Estado prescindente o privatizado.

Desde una perspectiva de izquierda, la modernización del Estado en todos sus niveles, pasa por asumir las responsabilidades y desarrollarlas en un contexto de transparencia de las decisiones ante la población, así como de la generación de ámbitos de información y de control por los vecinos sobre los cursos de acción.

Las propuestas de reforma del Estado, que implican el nivel nacional y el nivel departamental, desde la izquierda, suponen la concepción de un Estado activo, mejor aún, de un Estado proactivo que, en lo posible, tenga la iniciativa y el liderazgo de las acciones, para poder alcanzar un cambio concreto en la realidad cotidiana de la gente, tal como lo puntualizaba en Paysandú el Intendente Giachetto:

«Los objetivos que nos trazamos, pasaban por el desafío de esa transparencia [...] porque si había un elemento común en que todos [los ocho Intendentes FA] coincidíamos es que había que manejar el Estado de una manera diferente [...].»³

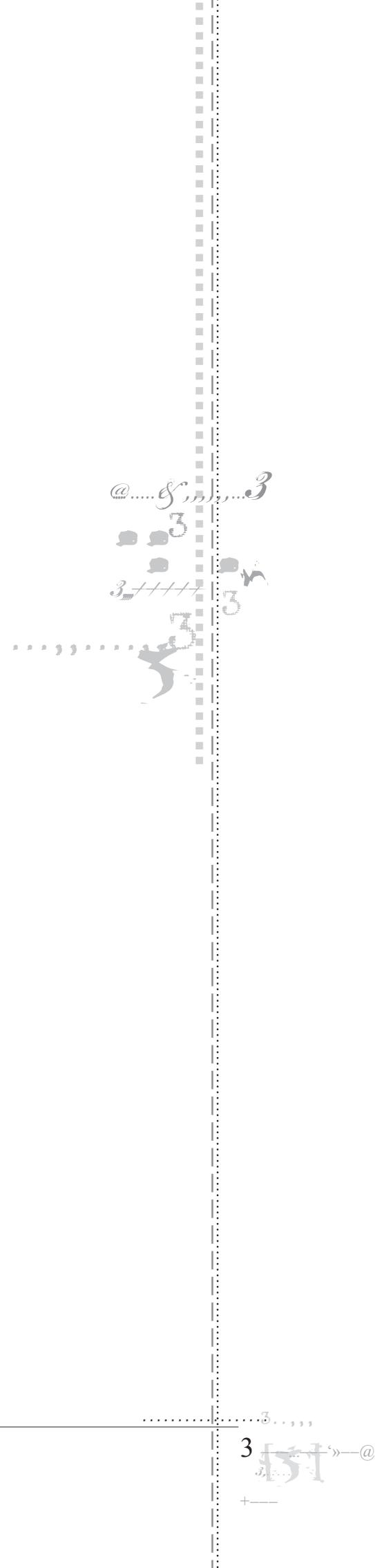
En otro aspecto, además, los gobiernos departamentales, como consecuencia de la prescindencia —premeditada o no— del Estado central, vienen asumiendo en las últimas décadas nuevas funciones, de hecho o de derecho.

Sea por demandas de la sociedad, por sensibilidad individual de los mandatarios o sea, incluso, por mera conveniencia electoralista, ninguno de los Intendentes del país puede desvincularse de diversos temas que, estrictamente hablando, son competencia del gobierno nacional (estado de los edificios de enseñanza o de prestación de salud, situaciones de emergencia o de necesidad).

Dificultades

El logro de estos objetivos no está exento de dificultades. Por lo pronto debe señalarse la inercia de funcionamiento de la estructura burocrática

³ Ídem anterior.



de cada gobierno departamental, en los que por décadas imperaron concepciones de utilización de los recursos públicos para fines privados, pago de favores a amigos o familiares, etc.

En el caso de los gobiernos departamentales del Uruguay coincidían los peores aspectos de dos formas de gestión: la estrictamente prebendaria particularista (pago de favores personales con fondos o recursos públicos (dar un empleo 'a dedo', enviar un viaje de balasto a 'los amigos', colocar un foco o arreglar una calle con igual criterio) y la enunciada como modernizante, de estado mínimo, de difícil compatibilización con la anterior. En ambas, sin embargo, el centro de la cuestión no estaba en el vecino.

Tomando otra vez las palabras del Intendente Giachetto, los desafíos eran significativos:

«Cómo mejorábamos la gestión, cómo lográbamos la rapidez en los trámites, cómo nos conectábamos con el gobierno y cómo interactuábamos.»⁴

Rediseñar para el futuro

A estos efectos, para poder efectivamente cambiar la realidad heredada, se imponía generar espacios de participación de la población, de inducir el involucramiento de los vecinos en las cuestiones de gobierno, de propiciar la posibilidad de control de las decisiones del Intendente.

Para ello, se identificó por cada una de las administraciones de izquierda la necesidad de mejorar las capacidades de ejecución de los gobiernos departamentales, así como de generar recursos operativos e institucionales adicionales a los preexistentes.

Una línea de trabajo en esta dirección, ha constituido la conexión con el mundo (por ejemplo, Junta Local N° 30 —en el caso de Canelones—, cooperación internacional, oriundos de cada Departamento hoy residentes en el exterior), que ha permitido desarrollar una línea de relaciones internacionales de las Intendencias frenteamplistas, tanto en términos de lograr apoyos concretos en donaciones materiales o financieras, como en términos de intercambio de diversas experiencias, que otros gobiernos progresistas han implementado en otros países, ante escenarios similares.

En otro aspecto, la modernización de la gestión de los gobiernos departamentales progresistas en este período, han orientado sus actividades hacia nuevas áreas de trabajo que les han permitido ampliar sus respectivas políticas públicas, tal es el caso de oficinas referidas a la cooperación descentralizada, a las cuestiones de género, de juventud, de capacidades diferentes, de equidad, de descentralización, de desarrollo productivo.

⁴ Ídem anterior.

Contribución a la democracia

Es relevante enfatizar que el desarrollo de nuevas políticas públicas departamentales, que la modernización de la gestión en perspectiva de izquierda, constituye un significativo aporte a la mejora en la calidad de la democracia vigente en el país.

Este no es un tema menor, ya que las complejidades de la vida actual y los posicionamientos extremos en materia de orientación de la gestión (Estado prescindente) en un contexto de globalización como el que vivimos, dificulta el funcionamiento de los sistemas democráticos en todo el mundo.

La complejidad y el vértigo de las decisiones, además de los intereses en opacar el proceso, hacen muy difícil la incidencia del ciudadano de a pie en las cuestiones de gobierno, con lo que resulta incentivado el desinterés en las cuestiones públicas y en la política, como arte de hacer posible lo que hoy es imposible, y deviene más bien en la definición de mero ámbito para dirimir espacios de poder.

Buenas prácticas administrativas

Las 'señas de identidad' de los gobiernos de izquierda, se traducen también en buenas prácticas administrativas concretas, que intentan mejorar al funcionamiento estatal a nivel departamental, adecuándolo a las necesidades actuales.

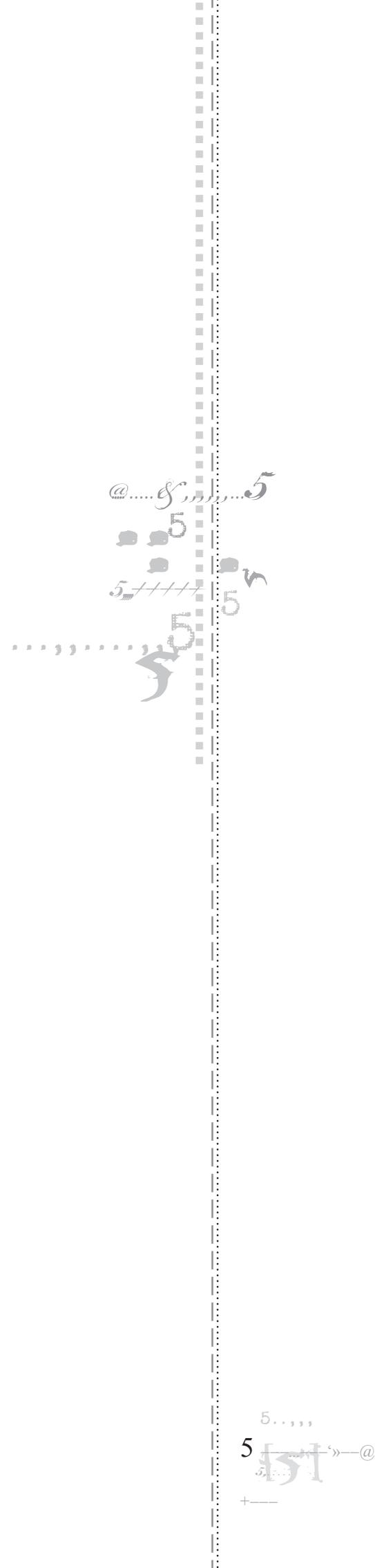
En este aspecto, corresponde mencionar, las repercusiones en términos de eficacia, eficiencia y efectividad, de la clarificación y estandarización de los procedimientos, de la capacitación de los funcionarios, de la utilización de las nuevas tecnologías, que seguramente permiten responder a la confianza ciudadana reflejada en las urnas, en mayo de 2005.

También van en la misma dirección los esfuerzos por implementar mecanismos para descentralizar las decisiones, ya que desde el ángulo de la modernización de la gestión, este tipo de medidas mejora la eficacia y la eficiencia de la gestión.

Igualmente, la identificación de nuevos roles de los funcionarios y de los vecinos, permiten mejorar la trasmisión de información y, por lo tanto, la propia actuación gubernamental, la modernizan y adecuan a la realidad cotidiana del siglo XXI.

Sostenibilidad de las reformas

No se trata tampoco de reformar por reformar, ni de hacerlo apresuradamente sin analizar la posibilidad de su permanencia en el tiempo, que permita la construcción de una nueva institucionalidad, en el sentido de formas nuevas de funcionamiento.



Es imprescindible dar cuenta de que la tensión continuidad/cambio está influenciada por las percepciones personales de los actores individuales, especialmente por los funcionarios de cada gobierno departamental, vinculada a su desempeño concreto.

Continuar con la forma de funcionamiento heredada implica saberes específicos —‘el saber cómo’— que supone tener certezas, previsibilidad y, en algunos casos, también espacios de poder y beneficios *‘non sanctos’*.

Cambiar las formas de funcionamiento, puede implicar incertidumbres, inseguridades sobre el curso de acción, sobre el propio papel en la estructura, así como sobre las capacidades individuales y percepciones de amenaza a eventuales espacios de poder y a expectativas de remuneraciones futuras o de ascensos.

Vinculada a la experiencia de incorporación de nuevas tecnologías, el Intendente Giachetto sostenía en Paysandú, que se debió afrontar en Florida, pero que refleja con claridad el dilema de cada gobierno del Frente Amplio «[...] *que los mandos medios se pusieran la camiseta de la administración, no la camiseta política, de saber y perder el miedo de que esa apuesta digital no les significaba desplazarlos de su lugar de trabajo [...].*»⁵

Sin embargo, «[...] *cuando se dieron cuenta que los tonificaba en lo suyo, que les permitía demostrar sus capacidades, sus habilidades, se pusieron esa camiseta y empujaron junto a la administración para alcanzar los objetivos.*»⁶

Conectividad

Desde el comienzo de la conducción por los nuevos gobiernos departamentales de izquierda, estuvo presente la preocupación por la mejora de la gestión administrativa, como parte inherente y sustancial de su visión de la conducción gubernamental de nuevo tipo.

En este sentido, un primer paso se ubica en la racionalización de los procedimientos, y en agilizar los trámites, pero se han desarrollado también experiencias significativas referidas a la incorporación de nuevas tecnologías, que permiten potenciar la eficacia y la eficiencia de los procedimientos.

Los casos de Florida Digital, con la conectividad en red, el expediente electrónico, el portal corporativo y servicio de información geográfica; y el de Canelones, con la publicación inmediata de todas las resoluciones en la *web*, conectividad en red y del expediente electrónico, constituyen experiencias removedoras que abren un amplio panorama sobre las potencialidades para cambiar la forma de funcionamiento heredada.

⁵ Ídem anterior.

⁶ Ídem anterior.



Desde otra perspectiva, los avances en la conectividad se complementan y potencian con el Plan Ceibal, ampliando los canales de información y de intervención de la población, consolidando la modernización departamental.

Por otro lado, la modernización de la gestión, conceptualmente hablando y tecnológicamente sustentada, permite la interacción con otros organismos públicos, mejorando las prestaciones a la población.

Por ejemplo, referidos a la propia Intendencia, expedición a distancia de números para tramitar carné de salud, ficha médica o libreta de conducir, permiten la mejor utilización del tiempo de los vecinos.

Asimismo, la utilización de la infraestructura del gobierno departamental, permite ya, en algunos casos, reserva de número para atención médica en el Ministerio de Salud Pública o mejorar el trabajo del Ministerio del Interior a partir de la base de datos de la Intendencia respectiva.

Contribución a la transparencia

La utilización de nuevas tecnologías facilita la entrega de información a la población en 'tiempo real', con lo que mejora sustancialmente la transparencia de la gestión, tanto por difundirla estrictamente, como por la responsabilidad documentada y de libre acceso de control.

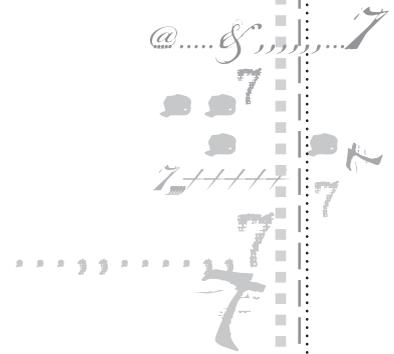
El desafío fue superar las dificultades del expediente de papel que, en la misma medida que se complejiza la vida moderna, se hace de trámite más lento y se incrementa en número de manera exponencial.

Sin embargo, no es una experiencia lineal, tal como advierte el Intendente Giachetto, «[...] se puede demorar igual, el expediente electrónico no garantiza que un trámite salga de un día para el otro porque si no hay seguimiento estamos en la misma, siempre está basado en la responsabilidad de los funcionarios.

La única garantía es que no se pierde y que si hay intervención durante el camino que recorre el expediente dentro de la Comuna, queda registrado qué funcionario actúa, el día y la hora en que interviene. Entonces hay seguridad, hay transparencia, hay responsabilidad.»⁷

Contribución al control

En este último sentido, también implica un mecanismo de control importante, justamente por el registro de las actuaciones, se hacen más diáfanos las respectivas actuaciones individuales y colectivas.



⁷ Ídem anterior.



Por otro lado, el tratamiento en línea permite el seguimiento muchísimo más eficaz del funcionamiento de la estructura, por lo tanto, facilita la acción de los integrantes del gobierno y contribuye a mejorar las decisiones operativas.

La disponibilidad de la información y de las actuaciones gubernamentales facilita el acceso a la agenda de la Intendencia por la prensa, por lo que también mejora, en la medida que tenga tal disposición, a mejorar su eficacia y, en este sentido, aumenta también desde otro ángulo la transparencia de la gestión.

Propicia la incidencia de los vecinos

En la misma dirección, la posibilidad de interacción en línea con diversos actores departamentales —vecinos o medios de prensa, individuales o colectivos— contribuye a identificar con mayor rapidez las necesidades de comunicación de la población.

Cuando se habla de la informatización, es porque se extiende la comunicación, no solamente desde el punto de vista de la difusión de lo que se está haciendo, sino también de qué manera el ciudadano ingresa a cada uno de los gobiernos departamentales y obtiene la información que requiere.

No obstante, es imprescindible dar cuenta de que a través de los medios electrónicos no se llega a toda la población; simplemente es posible llegar a más gente y más rápido, utilizando tecnología de punta. No más que eso, pero no menos que eso.

Sin embargo, como rasgos complementarios pero significativos de la modernización de la gestión y de la introducción de nuevas tecnologías, se permiten nuevas funcionalidades.

Es posible la respuesta de voz a las consultas por expedientes, sin necesidad de Internet, por lo que también es posible la intervención de no videntes o analfabetos, así como la reducción de los espacios de amiguismo o clientelismo.

Desde otro ángulo, la lógica institucional es: modernización de la gestión, mayor transparencia de las decisiones ante los vecinos, mejor calidad de las decisiones adoptadas desde el gobierno gestión, propicia mayor inclusión social.

Comunicación e información

Más allá de los desarrollos de los diversos proyectos de digitalización, a nivel departamental, es necesario dimensionar adecuadamente la cuestión, identificando la importancia de las formas tradicionales de comunicación política y social.



En este sentido, es relevante enfatizar que la incorporación de nuevas tecnologías contribuye solamente a ampliar el rango de ciudadanos involucrados en los procesos de debate.

Si no se prestara especial atención a las formas históricas de interacción personal entre actores gubernamentales y vecinos, el riesgo de escenarios de política virtual se incrementa.

Es cierto que la amplia difusión de imágenes en simultánea ('en tiempo real') reintroduce la personalización de la política, de alguna manera diluyendo las propuestas programáticas o de gestión e induciendo la apatía participativa de contacto físico.

Sin embargo, desde una perspectiva de izquierda, es imprescindible encontrar el adecuado balance entre los nuevos instrumentos y los anteriores que aún se mantienen vigentes. Debería cultivarse creativamente los canales tradicionales interpersonales, sin descuidar los generados por las nuevas tecnologías, para recuperar la capacidad de 'militancia política' vinculada a la gestión de gobierno, que implican compromiso y seguimiento de la gestión.

En la búsqueda de generar vías de comunicación participativa y dialógica, los gobiernos de la izquierda han generado espacios de intercambio con la sociedad civil, que permiten escuchar e informar, construyendo nuevas formas de funcionamiento institucionales que los caracterizan y que también componen la modernización de la gestión departamental.

A pesar de los notorios avances, hay aún mucho por caminar en la comunicación con el funcionariado, que es la cara visible de cada administración y genera la posibilidad de centenares de agentes difusores de lo que sucede dentro de cada Intendencia (para bien o para mal).

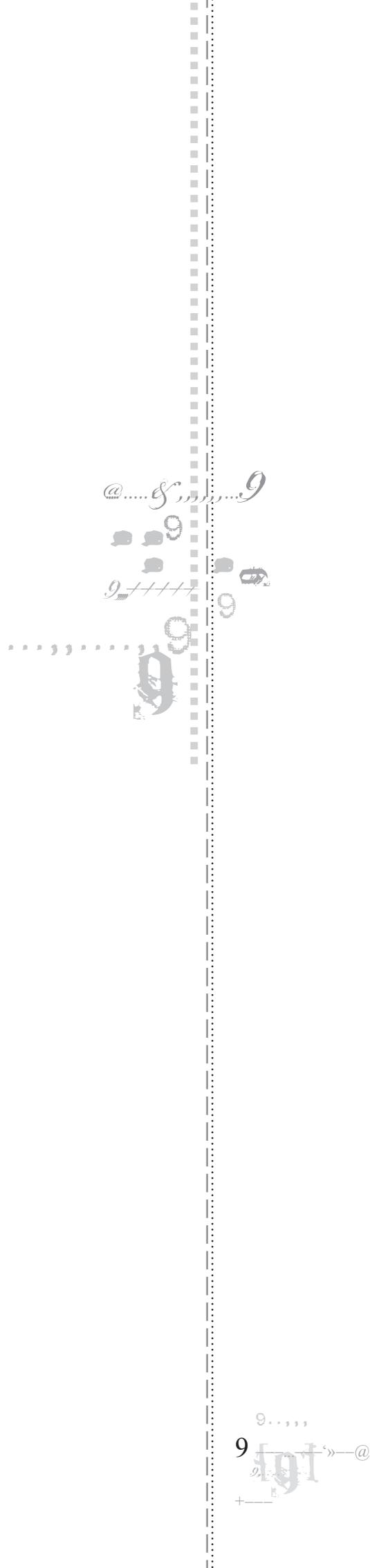
En este sentido, es necesario señalar el estricto cumplimiento de los pagos en fecha de las obligaciones salariales, por todos los gobiernos departamentales del Frente Amplio.

Aspecto que, fríamente expresado, parece obvio en toda relación contractual, pero que dada la historia precedente no lo es: los casos de atrasos en varios meses son historia casi reciente, por ello, es también un rasgo de modernización, de transparencia, de seriedad, en la conducción gubernamental, que debe remarcarse.

Potencialidades complementarias

Es de interés mencionar algunas potencialidades complementarias a las ya enumeradas, que se constituyen en desafíos para los gobiernos de izquierda y para la fuerza política en su conjunto.

Las experiencias generadas por los distintos elencos del Frente, permitirán la sistematización de buenas (y malas) prácticas políticas en los gobiernos departamentales, que serán insumos para lograr procesos de mejora continua de la gestión presente y de las gestiones futuras.



Es también un desafío y una potencialidad el contribuir, desde la experiencia departamental, a la reflexión crítica acerca de todas las políticas públicas del país. Permitirá, al criticarlas, fortalecerlas, sustituirlas o derogarlas, mejorar la calidad de la gestión gubernamental a nivel departamental y a nivel nacional en Uruguay.

Desde otra perspectiva, la experiencia generada seguramente aportará insumos y elementos de reflexión para la elaboración de los Programas de Gobierno departamentales y para el Programa nacional, de cara al ciclo electoral 2009-2010, incorporando la dimensión de gestión al bagaje histórico de la fuerza política.

Adicionalmente, todo el trabajo en red, el esfuerzo de sistematización e identificación de las señas de identidad de los gobiernos departamentales de izquierda, se incorporará a los insumos y propuestas de la fuerza política en los Departamentos donde el Frente Amplio no es aún partido de gobierno.

En resumen

El compromiso de modernizar la administración y la gestión está asumido por todos los gobiernos departamentales frenteamplistas, y siendo implementado tomando en cuenta las características locales. No se hace desde un punto de partida ideal, sino real, desde las condiciones en que se recibieron la mayoría de estos gobiernos.

Incorporando tecnología y prácticas para transformar el Estado, mejorarlo y reforzarlo a nivel local, y no para desmerecerlo. Creyendo en la gente y los funcionarios, y no sospechando de ellos. Y considerando la modernización una tarea colectiva, lo que implicar dar lugar a la participación ciudadana, aumentar su nivel de información, facilitando el acceso a la estructura municipal en condiciones igualitarias para todos, con las herramientas que hoy están disponibles.

*El texto de estas fichas fue elaborado por Abel Oroño
y editado por la Fundación Liber Seregni.*



SEÑAS DE IDENTIDAD

DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES FRENTEAMPLISTAS

Austeridad y transparencia
en la gestión



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FESUR

Ficha de difusión N° 3

3. Austeridad y transparencia en la gestión

«Apenas tres años atrás, asumimos el gobierno en el peor momento de la historia del país, lo decían los números y lo veíamos en las condiciones de vida de nuestra gente.»¹

El cambio en la orientación de la gestión en un sentido progresista constituyó el desafío fundamental que afrontaron la mayor parte de los nuevos gobiernos departamentales frenteamplistas.

Implicaba vencer la inercia de funcionamiento heredada de administraciones anteriores y, a la vez, afrontar muchas dificultades estructurales que provenían de estilos de gobierno clientelares y poco cercanos a la participación de la sociedad.

Es en ese proceso que se fueron identificando y sistematizando algunas señas de identidad comunes. No se trata solamente de buenas prácticas, sino de avanzar más allá, buscando hacer congruentes los estilos de gestión con las definiciones programáticas de la izquierda.

Estas fichas de divulgación presentan ocho señas de identidad que han sido identificadas por compañeras y compañeros de los gobiernos departamentales frentistas, y refieren a las competencias básicas de los gobiernos departamentales; la modernización de la gestión; la austeridad y transparencia, la descentralización, la democracia participativa, la sensibilidad social, la reactivación económica y la innovación.

Los comentarios sobre las situaciones heredadas deben considerarse asociados a las nuevas experiencias de gobierno departamental, y no aplican a Montevideo, donde un proceso de cambio comenzado con las administraciones frentistas está instaurado desde hace ya tiempo y sirve como referencia para las nuevas experiencias.

Aunque recoge exposiciones públicas de los Intendentes frentistas y elaboraciones de los integrantes de los equipos de gobierno, estas fichas no son una versión oficial, sino simplemente una sistematización que pretende servir como material de apoyo para todas las personas interesadas en el tema.

¹ Proclama de Paysandú, Grupo de los 8 Intendentes FA, 30 de junio de 2008.

Austeridad por principios

La democracia, como régimen político, refiere a un sistema basado en que la titularidad del poder pertenece a la ciudadanía, y que el ejercicio del poder —en términos de actos de gobierno— es confiado a representantes de los ciudadanos que son periódicamente elegidos.

En un sistema político democrático, los gobernantes electos asumen la tarea de conducir la gestión de las instituciones y de los bienes públicos de la comunidad, responsabilizándose ante la población por sus acciones.

Desde esta perspectiva, emerge como central que las decisiones que afectan la utilización de los recursos públicos (y eso es gobernar) se adopten a partir del criterio de usar los recursos públicos efectivamente como públicos.

Esta afirmación, que parece un juego de palabras pero no lo es, alude a la realidad constatada en muchos de los gobiernos departamentales del Uruguay: la utilización de los recursos públicos para pagar favores políticos privados de los gobernantes.

Por lo expuesto, **la austeridad en el manejo de los recursos de los gobiernos departamentales adquiere la categoría de principio fundamental de gestión en las Intendencias del Frente Amplio.**

Principios operativos

Los principios rectores de una gestión democrática de izquierda, en los aspectos operativos están referidos a la **transparencia** de lo actuado frente a la ciudadanía, y al ejercicio de **control** ciudadano de esas actuaciones.

La **transparencia** propicia la responsabilización de los gobernantes ante el electorado; la existencia de esta responsabilización genera incentivos para el involucramiento ciudadano en las cuestiones de gobierno, al otorgar efectividad a las percepciones ciudadanas sobre el desempeño de los gobernantes.

Este involucramiento significa, por un lado, acceder a mejores decisiones, en tanto tomadas en forma pública —de alguna manera por todos— y, por otro lado, esa ampliación de la participación concreta la práctica de una democracia de alta intensidad, al introducir instrumentos de gobierno **con** el pueblo.

El **control** ciudadano también es un aspecto operativo central para alcanzar una democracia de buena calidad, porque propicia la incidencia —en clave política, no en clave económica— de los gobernados.

Esta incidencia durante la gestión significa, por un lado, generar mecanismos para mejorar la gestión, como resultado de la observación de la conducción gubernamental por muchos ojos, así como establecer la posibilidad de correcciones de rumbo, en sintonía con la coyuntura, disminuyendo por tanto las posibilidades de error.



Por otro lado, la existencia de control ciudadano efectivo introduce mecanismos para evaluar más precisamente a los gobernantes, y permite transmitir las percepciones de los gobernados para que aquellos actúen en concordancia con las preferencias de los ciudadanos.

En definitiva, el control ciudadano es un potente instrumento para mejorar la calidad de la democracia.

Por lo expuesto, a los efectos de generar ámbitos de control ciudadano de la gestión, **la transparencia adquiere la categoría de principio fundamental de gestión en las Intendencias del Frente Amplio.**

Medidas institucionales para la gestión democrática

Teniendo como deseo la participación ciudadana permanente y la identificación de la transparencia en la gestión como principio rector de los gobiernos departamentales de izquierda, corresponde reflexionar sobre las medidas institucionales necesarias para su implementación concreta.

En este sentido, a los efectos de generar incentivos para aumentar la transparencia de la gestión, es necesario reforzar los mecanismos de *responsabilización* y de *información*.

Responsabilización

Los mecanismos de responsabilización pueden ser agrupados en tres tipos de modalidades.

La *responsabilización vertical*, limitada a lo electoral, en que la ciudadanía tiene la oportunidad de expresar su opinión y de adjudicar responsabilidades a los actores políticos mediante el voto; este aspecto se supone resuelto en los regímenes democráticos actuales. De no estarlo, el desafío no sería profundizar la democracia sino instaurarla.

Por otro lado, existe una *responsabilización horizontal*, que refiere a la rendición de cuentas entre los distintos organismos del Estado, sobre actos eventualmente ilegales. Esta es una modalidad presente, pero que sería deseable extender y profundizar.

Además de la rendición de cuentas propiamente dicha, esta modalidad es esencialmente generadora de información que, hecha pública, limita eventuales desviaciones, e induce una mejor gestión.

Un aspecto importante, en este aspecto, refiere a la integración del Tribunal de Cuentas que no se ha renovado desde hace más de diez años.



Una tercera modalidad —*horizontal 'societal'*— establece la posibilidad de exigir responsabilidad a los gobernantes directamente, por la sociedad civil, a través de mecanismos adicionales al voto, durante la implementación de las políticas.

En esta modalidad radica el núcleo central de una perspectiva progresista, que favorezca la incidencia de los vecinos en la gestión, y para ello los mecanismos transparentes para dar cuenta de las actuaciones son elementos sustanciales de un enfoque de este tipo.

Información

Otra dimensión a considerar para buscar la posibilidad de una democracia de buena calidad es la de la información. En este sentido, no sólo es necesaria la existencia de la información sino, esencialmente, la circulación horizontal de la misma.

Esta circulación horizontal es lo que habilita a opinar sobre la gestión, a advertir incongruencias con el mandato ciudadano y a controlar efectivamente, desde el conocimiento de los hechos. Para ponerlo de otra forma: la información insuficiente conduce a que las decisiones gubernamentales sean opacas y distantes para el ciudadano común.

En este sentido, las medidas para eliminar o disminuir las restricciones informativas deben enfocarse en tres aspectos:

1. *Institucionales*, tales como facilitar el acceso a expedientes, protección de los datos personales, habeas data y similares. Se han logrado avances significativos en esta dirección, por los gobiernos del Frente Amplio, a través de la modernización de la gestión², por ejemplo, con la implementación de portales digitales, expedientes electrónicos e información telefónica de trámites.
2. *Actitudinales*, desde la burocracia, tales como oficinas de información, o de gestión de recursos materiales, como el diseño de los locales para el desempeño de funciones a la vista del público y el manejo de recursos humanos, tales como la distribución de personal capacitado para la atención al público. En esta dirección, también es posible constatar importantes avances, en las Intendencias frenteamplistas, tanto en términos de políticas de recursos humanos, capacitación del personal, rediseño de los procedimientos administrativos, clima organizacional, como en el rediseño de los locales para generar ambientes institucionales amigables para la atención de los vecinos.
3. *Tecnológicas*, utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, en un cuadro global que permita su actualización en tiempo real, así como el acceso múltiple por el ciudadano, por-

² La presentación de la **Modernización de la Gestión**, como una de las señas de identidad de los gobiernos departamentales de izquierda, se efectúa en la Ficha nº 2 de esta serie.

que si la información llega tarde, pierde buena parte, sino toda su utilidad. La incorporación de tecnología, la calificación del personal para poder ser utilizada, la utilización de programas adecuados al funcionamiento de los gobiernos departamentales.

A los efectos de fortalecer la transparencia de las decisiones y el control de la gestión gubernamental por los gobernados, son especialmente relevantes los mecanismos que refuerzan la posibilidad de control por parte de los ciudadanos—electores y de los vecinos, ámbitos en los que cada uno vale uno, y no desde ámbitos donde todos somos esencialmente desiguales, como el económico.

En este sentido, desde una perspectiva de izquierda, el seguimiento 'en tiempo real' de las políticas públicas se constituye en aspecto fundamental para verificar su adecuación a las necesidades y preferencias de la población, examinar su eficacia, su eficiencia y su efectividad y, por lo tanto, poder potenciarlas o, eventualmente, corregirlas si fuera necesario.

Austeridad por necesidad

La austeridad y transparencia en el desempeño del gobierno son, como se dijo, principios rectores de la izquierda pero, además, devienen en necesidad concreta, también en consideración de otros aspectos.

Por un lado, la necesidad financiera ya que, tal como lo explicitaba el Intendente Fonticiella, en Paysandú

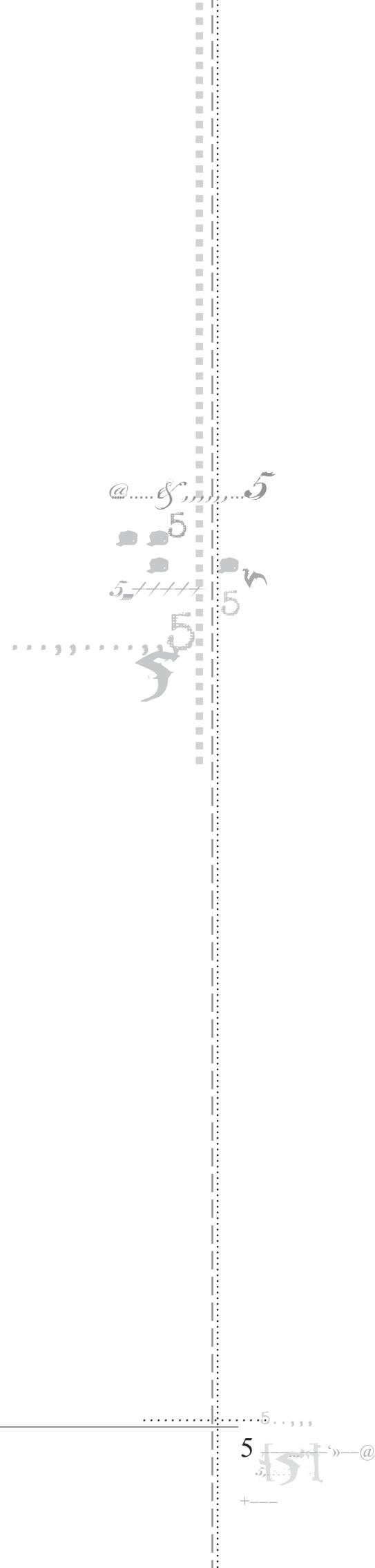
«[...] todas las Intendencias (del interior) fueron recibidas muy golpeadas, sin máquinas, con destrozos o flecos llamados camiones, con deudas, con gestiones deterioradas y con el espíritu caído de la gente que tenía que cumplir con su función.»³

Se imponía, entonces, la conducción financiera de cada gobierno departamental con la mayor prudencia, atendiendo gastos esenciales, especialmente el pago de sueldos en tiempo y forma y, además, priorizando los gastos en función del programa de la fuerza política que llegó para cambiar.

Por otro lado, la austeridad en el manejo de los recursos públicos también constituía una señal necesaria a la hora de la gestión, a los efectos de responder al respaldo electoral obtenido en las urnas, haciendo coincidir los dichos en campaña con los hechos en el gobierno.

Igualmente, la práctica gubernamental, desde un estricto ejercicio de austeridad republicana, resultaba esencial para recuperar la sintonía de la población, así como su confianza —tan venida a menos por prácticas anteriores, de otros gobiernos— en la conducción gubernamental responsable.

3 Ídem anterior.



Escenarios de restricción

En este contexto, es necesario dar cuenta de los diversos escenarios de restricción que concurren en el ejercicio de los gobiernos departamentales:

- ... **Restricciones de tiempo:** se precisan cosas de inmediato y hay un período de gobierno finito.
- ... **Restricciones financieras:** sin perjuicio de las situaciones de quiebra recibida, la limitación en los recursos financieros es una constante de cualquier gestión, en cualquier tiempo y lugar.
- ... **Restricciones institucionales:** no siempre se puede hacer lo que se quiere, las normativas vigentes establecen límites y procedimientos que deben seguirse y que, con frecuencia, resultan demasiado extensos para las necesidades y expectativas de los vecinos y para la voluntad política del partido de gobierno.
- ... **Restricciones materiales:** además de la situación recibida en lo financiero, en la cuestión de los recursos materiales también es precaria en la mayoría de los casos, tanto por la óptica de anteriores administraciones, como por el desarrollo tecnológico.
- ... **Restricciones humanas:** finalmente, aun contando con soluciones adecuadas en los anteriores aspectos, la limitante de la baja calificación de los recursos humanos de los gobiernos departamentales, así como su desfasaje con los avances tecnológicos actuales, constituye una gran restricción que, además, es de lenta resolución. Al fin y al cabo las Intendencias no son los ladrillos, sino los funcionarios que se desempeñan en ellas.

En la práctica

No obstante, la conducción responsable por la izquierda ha resultado, tal como lo expresara el Intendente Fonticiella, en que *«A pesar de esas situaciones, a pesar de que muchas ni siquiera crédito teníamos en la banca por nuestra situación de endeudamiento, [...] las Intendencias y el país han salido adelante y han salido con una enorme transparencia.»*⁴

*«Esa austeridad no ha sido impedimento para que logremos detener el deterioro, [...] del país] y aun siendo celosos cultores de la austeridad [...] lo estamos sacando a flote, porque hay más empleo, porque hay más trabajo, hay más desarrollo, hay más entrega a la actividad productiva y eso se ve también a nivel de las Intendencias.»*⁵

4 Ídem anterior.
5 Ídem anterior.

La transparencia

La transparencia, en calidad de principio rector inherente a una perspectiva de izquierda, se ha implementado a través de diversos mecanismos innovadores, tales como la modernización de la gestión, que ha permitido mejorar sustancialmente la eficacia y la eficiencia de los gobiernos departamentales del Frente Amplio.

A través de la incorporación de nuevas tecnologías, que ha permitido dar a conocer 'en tiempo real' las resoluciones del Intendente, el recorrido de los expedientes, así como el destino de los recursos financieros adjudicados en las Rendiciones de Cuentas presupuestales, y las licitaciones convocadas.

«Cuántas veces se ha dicho que sería bueno saber cuánto entró y cuánto salió en las arcas de los Municipios [...]. Hoy en día no es necesario preguntárselo, se lo decimos permanentemente, [...] los vecinos de todos lados saben por qué, para qué, cuánto y cómo en el quehacer financiero. Eso es transparencia.»⁶

La utilización de nuevas tecnologías facilita la entrega de información a la población en 'tiempo real' con lo que mejora sustancialmente la transparencia de la gestión, tanto por difundirla estrictamente, como por la responsabilidad documentada y de libre acceso.

En este último sentido, también implica un mecanismo de control importante, justamente porque por el registro de las actuaciones, se hacen más diáfanos las respectivas actuaciones individuales y colectivas.

Por otro lado, el funcionamiento en línea permite el seguimiento muchísimo más eficaz del funcionamiento de la estructura, por lo tanto, facilita la acción de los integrantes del gobierno y contribuye a mejorar las decisiones operativas.

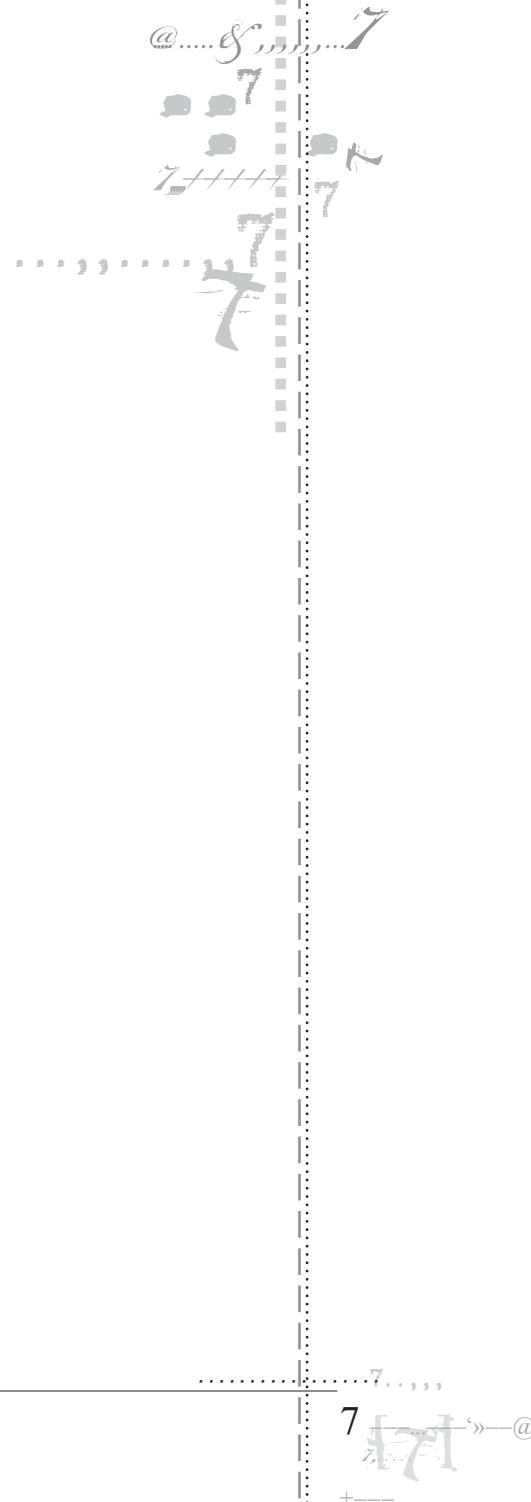
La disponibilidad de la información y de las actuaciones gubernamentales facilita el acceso a la agenda de la Intendencia por la prensa, por lo que también mejora, en la medida que tenga tal disposición, a mejorar su eficacia y, en este sentido, aumenta la transparencia de la gestión.

En la misma dirección, la interacción en línea con diversos actores departamentales, contribuye a identificar con mayor rapidez las necesidades de comunicación de la población.

No obstante, es imprescindible dar cuenta de que, a través de los medios electrónicos no se llega a toda la población, simplemente es posible llegar a más gente y más rápido, utilizando tecnología de punta.

No más que eso, pero no menos que eso.

⁶ Ídem anterior.



Contribuciones complementarias

Tanto en las experiencias de presupuestos participativos como en las de prioridades de las Juntas Locales, se generan mecanismos que implican contribuir con la transparencia de la gestión, a través de la entrega de información a la población y de dar cuenta del uso de los recursos financieros, materiales, humanos, institucionales y temporales.

También contribuyen a la construcción de diversas capacidades de los actores gubernamentales, políticos y sociales, en tanto ejercicios de consulta, de debate, de decisión democráticos y, eventualmente, de autogestión.

Desde otro ángulo, este tipo de experiencias facilita que los vecinos —no sólo los ciudadanos— identifiquen necesidades y los ámbitos estatales adecuados —no necesariamente departamentales— donde demandar respuestas.

Son también mecanismos que desafían a gobierno, partidos, ciudadanos y vecinos, a debatir y a construir nuevas formas de evaluación de la gestión de la respectiva Intendencia.

Asimismo, inducen a la construcción de perspectivas globales, más allá de sus propias necesidades y de las dificultades de la gestión de gobierno, que básicamente implica optar entre varias alternativas, en escenarios de restricciones.

En resumen

Cuando ya se desarrolló más de la mitad del período de gobierno, es posible afirmar que esta seña de identidad está fuertemente marcada en los gobiernos departamentales frenteamplistas.

«Hay algunos valores que han sido acuñados por esta fuerza política con el amor, con la entrega y hasta con la vida de sus militantes [...] valores que hemos defendido desde siempre, que están intactos, robustos y desarrollándose. Dos de ellos son la transparencia y la austeridad.»⁷

No es posible decir que todo se ha hecho ya, pero sí constatar que una actitud firme sobre estos temas está siendo la base para recuperar la confianza de los vecinos en los gobiernos departamentales, a medida que conocen cada vez mejor su funcionamiento y tienen a su disposición mecanismos que les permiten ver y juzgar lo que se hace.

El texto de estas fichas fue elaborado por Abel Oroño y editado por la Fundación Liber Seregni.

SEÑAS DE IDENTIDAD

DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES FRETEAMPLISTAS

Descentralización



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FESUR

Ficha de difusión N° 4

4. Descentralización

«Asumimos con fundadas expectativas la reforma del Estado que comienza a implementarse, y que incluye el proceso de descentralización, que reparará un histórico desequilibrio del país urbano, siempre más cerca de las oportunidades y el país del interior y rural, siempre más cerca del olvido.»¹

El cambio en la orientación de la gestión en un sentido progresista constituyó el desafío fundamental que afrontaron la mayor parte de los nuevos gobiernos departamentales frenteamplistas.

Implicaba vencer la inercia de funcionamiento heredada de administraciones anteriores y, a la vez, afrontar muchas dificultades estructurales que provenían de estilos de gobierno clientelares y poco cercanos a la participación de la sociedad.

Es en ese proceso que se fueron identificando y sistematizando algunas señas de identidad comunes. No se trata solamente de buenas prácticas, sino de avanzar más allá, buscando hacer congruentes los estilos de gestión con las definiciones programáticas de la izquierda.

Estas fichas de divulgación presentan ocho señas de identidad que han sido identificadas por compañeras y compañeros de los gobiernos departamentales frentistas, y refieren a las competencias básicas de los gobiernos departamentales; la modernización de la gestión; la austeridad y transparencia, la descentralización, la democracia participativa, la sensibilidad social, la reactivación económica y la innovación.

Los comentarios sobre las situaciones heredadas deben considerarse asociados a las nuevas experiencias de gobierno departamental, y no aplican a Montevideo, donde un proceso de cambio comenzado con las administraciones frentistas está instaurado desde hace ya tiempo y sirve como referencia para las nuevas experiencias.

Aunque recoge exposiciones públicas de los Intendentes frentistas y elaboraciones de los integrantes de los equipos de gobierno, estas fichas no son una versión oficial, sino simplemente una sistematización que pretende servir como material de apoyo para todas las personas interesadas en el tema.

¹ Proclama de Paysandú, Grupo de los 8 Intendentes FA, 30 de junio de 2008.

Distintos niveles de descentralización

GOBIERNO CENTRAL - GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

Uruguay tiene un régimen de gobierno unitario y es, a la vez, un país centralista desde sus orígenes, que se manifiesta en el peso de la capital nacional en términos demográficos y económicos, así como en la dimensión política.

En este aspecto, las políticas públicas se han implementado con criterios de especialización sectorial, según las competencias ministeriales, de los Entes Autónomos o de los Servicios Descentralizados.

Es identificable una tensión entre la sectorialidad temática de las políticas, traducida con frecuencia en compartimentación entre ellas, y la perspectiva territorial de los temas donde, en definitiva, se encuentran las implementaciones concretas.

La lógica de políticas sectoriales de alguna manera reproduce el esquema de las rutas nacionales que, cual dedos de una mano, confluyen en Montevideo: es la centralidad tradicionalmente aplicada por el gobierno nacional.

La lógica territorial supone la transversalidad de los enfoques que, implementados en un determinado territorio, permiten constatar si efectivamente las políticas se complementan y potencian con una acción multidisciplinaria, si compiten entre ellas o, eventualmente, generan consecuencias contradictorias.

Esta es la perspectiva que pueden aportar los gobiernos departamentales, y que la complejidad de la vida moderna hace cada vez más necesaria, a los efectos de lograr un adecuado balance entre la construcción global y la departamental.

GOBIERNOS DEPARTAMENTALES - GOBIERNOS LOCALES

Sin embargo, la tensión entre centralidad y local también se aplica en el análisis a nivel de cada Departamento ya que, tradicionalmente, el manejo de las políticas departamentales también siguió la lógica centralista y vertical en sus respectivas jurisdicciones.

En este sentido, desde una postura progresista, es necesario encontrar un balance entre la perspectiva global a nivel departamental, que permita políticas de redistribución entre zonas de un mismo Departamento, y la perspectiva local, que fortalezca las identidades locales y que acerque el gobierno a los vecinos, permitiendo el seguimiento de las decisiones gubernamentales.

Descentralización política

Para poder efectivizar la participación ciudadana, es imprescindible impulsar medidas institucionales que fomenten la circulación horizontal de la



información y el desarrollo o, en su caso, la creación de las formas concretas de incidencia en la gestión a través del control de los gobernados.

Para esto es indispensable la descentralización gubernamental, ya que la incidencia sobre la gestión en cuestiones de coyuntura, sólo es viable con una corta distancia entre quien decide y quien gobierna.

Este enfoque se vincula con el objetivo estratégico de toda fuerza política de izquierda: profundizar la construcción democrática en el país. En este sentido expresaba en Paysandú el Intendente Marcos Carámbula:

«Hemos venido a ser gobierno a nivel nacional y a nivel departamental para mejorar la calidad de vida de nuestra gente, para mejorar la infraestructura, [...] pero sustancialmente para profundizar y avanzar en democracia. Eso pasa por esta reforma del Estado y por la reforma que estamos impulsando y que vamos a impulsar en cada una de nuestras Intendencias.»²

Desde una perspectiva de izquierda, que persigue potenciar una gestión democrática de alta intensidad, el dilema se traslada a qué tipo de descentralización se implementa. El esquema neoliberal, que busca ‘impermeabilizar’ al estado central de las demandas de la sociedad —percibidas como exceso de demandas en esta concepción— con adjudicación de responsabilidades adicionales a los gobiernos subnacionales sin los recursos correspondientes, no es el más adecuado.

El modelo de descentralización política más en concordancia con una gestión democrática de alta intensidad es aquél que acerca las decisiones a los gobernados, para poder instrumentar un mejor y mayor control, así como una mejor información y más fluida circulación de ella. Al reducirse el ámbito de referencia, el asunto se transforma en más ‘dominable’ para el ciudadano y se posibilita, también, la generación de fuentes alternativas o complementarias de información, con lo que se propicia una mayor transparencia.

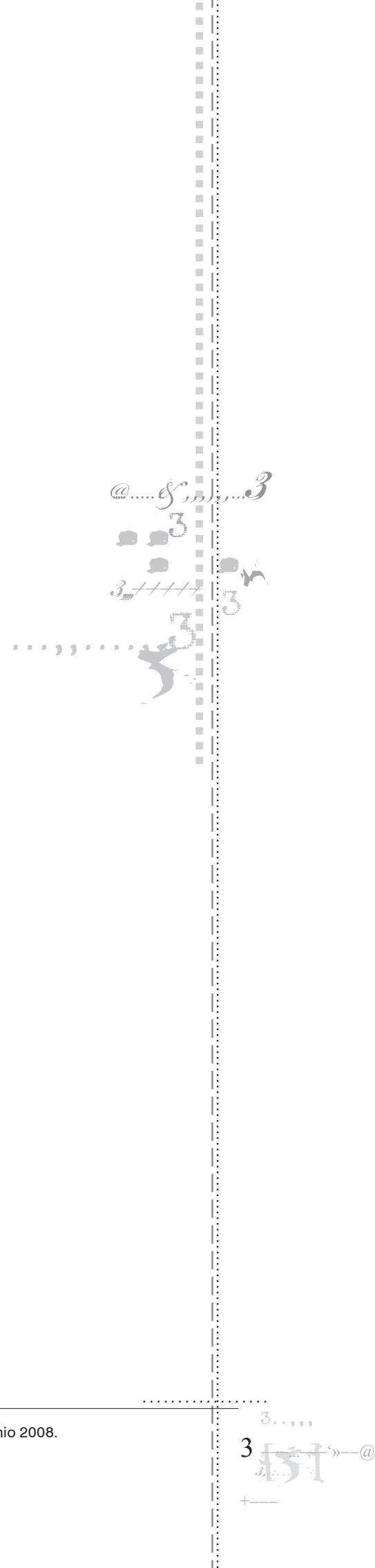
No obstante, es preciso enfatizar, tal como lo expresara el Intendente Carámbula, que «[...] la construcción democrática no es lineal, tiene avances y retrocesos, contradicciones entre una visión centralista que también tenemos en nuestras Intendencias porque el rol y el peso del Intendente es hegemónico [...]»³

Políticas públicas departamentales: el papel de los gobiernos locales

En el contexto de debilitamiento de los estados nacionales y de las políticas públicas tradicionales, es imprescindible concebir las nuevas políticas

² Intendente Carámbula, acto de Paysandú, junio 2008.

³ Ídem anterior.



con la participación de los gobiernos locales, en tanto más cercanos a la gente, con la participación en el diseño, implementación y evaluación de los involucrados y con la participación de la sociedad civil organizada.

Corresponde señalar que no es obvio, sino una dificultad a resolver que, con el acceso a varios gobiernos departamentales por la izquierda, se cambie con facilidad la lógica heredada, tanto por inercia de funcionamiento de las estructuras burocráticas como por el hábito de relacionamiento de la población.

En realidad se configura un círculo vicioso: por un lado, los gobiernos locales tienen capacidades (financieras y humanas) limitadas para asumir las funciones complementarias de diseño y conducción de las políticas públicas y, por otro lado, la construcción de agendas públicas locales demasiado simplificadas, reflejan de alguna manera la resignación histórica de los vecinos.

Por lo expuesto, aparece como imprescindible revisar el centralismo vigente para permitir que los gobiernos locales dispongan no sólo de mayores recursos sino de más autonomía y sobre todo de mejores capacidades en el ejercicio de la gestión local.

Ese es el desafío de los gobiernos de izquierda, particularmente en Uruguay, en la hora del cambio que vivimos. A los efectos del desarrollo de políticas públicas progresistas, es necesario, en primer lugar, voluntad política; con ésta, existe siempre cierto espacio para avanzar en la dirección deseada. De alguna manera, se verifica en la práctica la definición de la política como el arte de hacer posible lo que en un determinado momento es imposible.

En este sentido, desde una perspectiva analítica, el seguimiento 'en tiempo real' de las políticas públicas se constituye en aspecto fundamental para verificar su eficacia, su eficiencia y su efectividad.

Desde la perspectiva del financiamiento de las políticas públicas, es relevante el análisis de las posibilidades de obtención de recursos financieros para los gobiernos locales, por lo que es imprescindible el análisis del tema al establecer los nuevos diseños institucionales.

Es frecuente observar que los presupuestos de los gobiernos departamentales son en extremo dependientes de las asignaciones que remite el gobierno central que, sin perjuicio de las autonomías establecidas normativamente, afectan significativamente la capacidad de maniobra de sus dignatarios.

Políticas públicas departamentales en Uruguay

Los gobiernos locales constituyen, en este sentido, la dimensión de la administración estatal que presenta, simultáneamente, la mayor proximidad a los asuntos cotidianos de los pobladores y la mayor diversidad en los cursos de acción, desde el ángulo temático.



Por otro lado, los gobiernos locales, que pueden practicar una política de cercanías, adquieren mayor relevancia también desde el ángulo de la intensidad democrática vigente en cada sociedad, ya que éstos permiten implementar no sólo la participación ciudadana, sino también el control más estrecho sobre los actos de gobierno.

En este sentido, el gobierno local sería la mejor escuela de la democracia al implicar, a través de la participación en los asuntos locales, que el ciudadano asuma prácticamente sus derechos y responsabilidades, y se familiarice con las reglas del juego democrático, contribuyendo a la construcción y consolidación institucional.

Con este razonamiento, es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivo.

Para poder incidir desde el ámbito de la ciudadanía, esfera en la cual todos son esencialmente iguales por definición, los gobiernos de cercanías, como podrían ser los gobiernos departamentales y, con mayor énfasis, los gobiernos locales, tienen ventajas específicas.

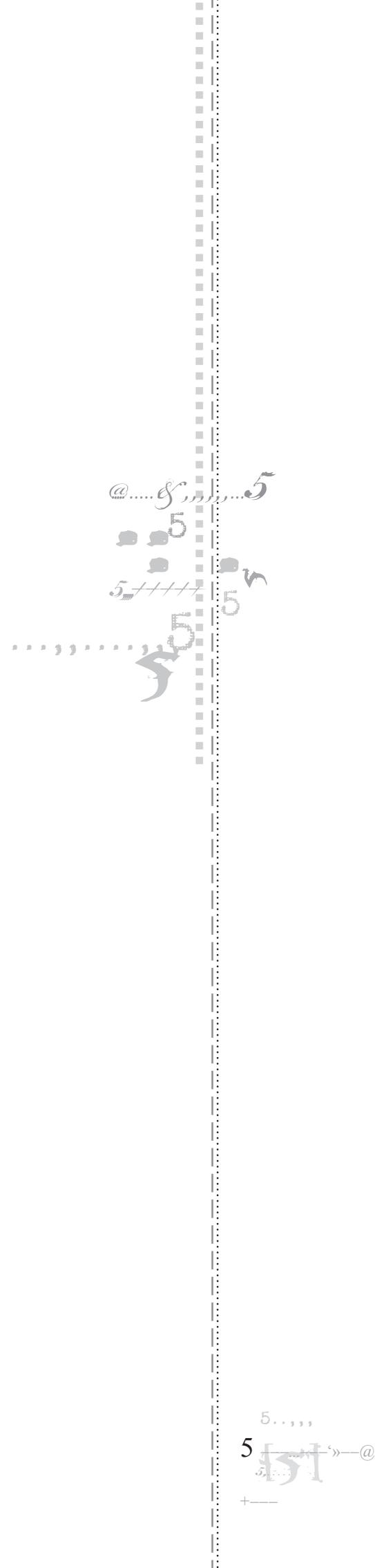
Como para poder incidir es necesario el manejo de información adecuada en tiempo y forma, algunas de estas ventajas específicas serían las siguientes:

- ... a medida que el ámbito ejecutivo se acerca a la gente el volumen de información se reduce, con lo que se facilita su manejo;
- ... las fuentes de información tienen mayor accesibilidad, por lo que resulta más eficaz la obtención de la misma;
- ... los ciudadanos cuentan con un bagaje previo mayor sobre las cuestiones más próximas a su vida cotidiana, esto es, disponen de mayor información previa, por ello pueden procesar mejor la información complementaria;
- ... en la medida en que las cuestiones que son competencia de los gobiernos departamentales afectan a los ciudadanos más directamente, se genera mayor interés en incidir sobre estas decisiones;
- ... todo lo anterior facilita el seguimiento más eficaz, eficiente y efectivo de la gestión gubernamental.

En este marco se aprueba la Reforma Constitucional de 1996, que introduce significativas modificaciones referidas a los gobiernos departamentales. En este sentido, se define la descentralización como política de Estado, que la constitucionaliza, en carácter de principio programático nacional en el artículo 50.

De alguna manera se concibe la descentralización como la clave de bóveda para la 'reinención de la política' que, en este caso, es conducida por la emergencia de los intendentes como líderes territoriales.

El rol de estas figuras se configura como central para definir las políticas departamentales, no desde la plataforma de aparatos técnicos de las intendencias —que no existen, o son muy débiles— sino en clave política, como tantas cosas en Uruguay.



Con este razonamiento, es posible sostener que, en principio, el establecimiento de gobiernos locales propicia una mejora en la calidad democrática.

El fundamento es que la incorporación de los habitantes en el proceso gubernamental aumenta el entendimiento de la complejidad de la sociedad, genera la construcción de miradas globales y, como consecuencia, mejora la eficacia y la eficiencia de la gestión local, a la vez que se modera y precisa las demandas asistencialistas sobre el gobierno central.

Sin embargo, es necesario identificar el riesgo de que, con la mejor intención, la descentralización que propicia la participación a nivel local, se quede allí y no permita la participación en cuestiones de políticas macro (nivel estatal). Esta situación haría, en definitiva que operara de forma parecida a la descentralización liberal 'impermeabilizando' al gobierno de las demandas, o 'empantanando' la participación, reduciéndola sólo a lo local.

Otro riesgo radica en la posibilidad de mayor permeabilidad o vulnerabilidad de los gobiernos locales —en razón de su tamaño— ante la influencia de grupos de interés o de grupos económicos.

El antídoto para superar este tipo de riesgos pasa por la circulación horizontal de la información y la efectiva incidencia de los ciudadanos en la gestión; en definitiva, en la construcción de mecanismos de descentralización política y no mera desconcentración operativa de directivas centrales.

Esta línea de acción implementada, sin embargo, debe contemplar, ineludiblemente, las experiencias organizativas existentes para poder efectivamente viabilizar la incidencia en la gestión de los ciudadanos en tanto tales.

En definitiva

La descentralización es una pieza clave para una gestión democrática, desde una perspectiva de izquierda, por dos tipos de fundamentaciones:

- a. *por razones de principios ideológicos y éticos.*
Las razones ideológicas refieren a que la participación se sustenta en que el gobierno debe ser **para** la gente, pero también **con** la gente. En este sentido, para viabilizar esta cuestión, es imprescindible acercar el gobierno a la gente; la descentralización permite este acercamiento físico. Las razones éticas refieren a la necesidad de transparencia en la gestión, para lograr implementar eficazmente esta transparencia, descentralizar las decisiones es una herramienta fundamental.
- b. *por razones prácticas de gestión.* Para lograr eficacia y eficiencia en la gestión de gobierno, será necesario sortear numerosos vicios de funcionamiento, corrupciones varias, opacidad en la información e, incluso sabotaje con premeditación y alevosía. Uno de los instrumentos más poderosos para atacar estos problemas deberá ser la participación ciudadana que, además, se sustenta en el principio de gobierno **con** la gente. La mirada vigilante y comprometida de



la población informada sobre las decisiones gubernamentales, permitirá un seguimiento participativo de la gestión, que potenciará las posibilidades de profundizar la democracia. Esta participación de los involucrados sólo puede ser posible en la medida en que el gobierno esté cerca de la gente y las decisiones sean transparentes, por tanto, que se pueda efectivamente concretar el seguimiento de la gestión por los vecinos de cada localidad. De no hacerlo, los riesgos de supervivencia de nichos oscuros, eventualmente corruptos o por lo menos ineficientes, son mucho mayores.

La participación ciudadana en los gobiernos locales, descentralización mediante, aunque no elimina la dificultad de construir miradas globales, contribuye a elaborarlas a partir de la generación de ámbitos adecuados para la incidencia en la gestión democrática.

En la búsqueda del camino propio:

Los gobiernos departamentales del Frente Amplio han ido construyendo, en el marco de una misma definición progresista, cada uno su propio camino de descentralización política, de tal manera de poder afrontar las peculiares complejidades territoriales, demográficas y operativas.

En esta búsqueda del camino propio han debido precisar los diferentes roles de los actores locales y departamentales, así como afrontar la inercia de funcionamiento heredada que, por décadas, se orientó en otra dirección.

El desafío estratégico al respecto consiste en implementar el proceso de construcción del receptor local que permita la asunción de potestades de decisión y de ejecución.

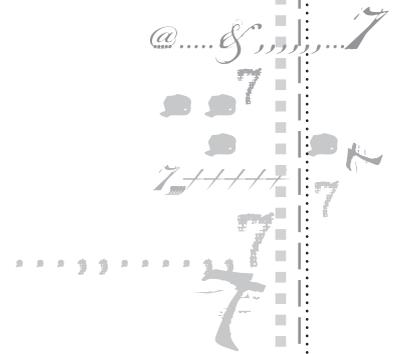
Porque no se trata de delegar potestades sin generar previamente las capacidades imprescindibles; de hacerlo, el riesgo de frustración sería enorme y el fracaso del emprendimiento casi estaría asegurado.

Por otro lado, debe encaminarse un proceso de descentralización política que potencia el involucramiento de los vecinos, que mejore la gestión en términos de eficacia, de eficiencia y de efectividad, pero que no atomice y fragmente la realidad departamental. Descentralización sí, fragmentación no, sería la consigna.

Del dicho al hecho

En esta dirección las Intendencias de izquierda han utilizado diferentes instrumentos.

En primer lugar, la efectiva integración de las Juntas Locales, tal como lo marcaba en Paysandú el Intendente Carámbula, «[...] esa *reforma sustan-*



tiva, que nosotros asumimos con mucha fuerza, pasa porque cumplamos y hemos cumplido, [...] nuestras 8 Intendencias frenteamplistas integraran las juntas locales.»⁴

Esta es una señal relevante, habida cuenta de que en los gobiernos departamentales del Frente Amplio se ubican los dos tercios del total de Juntas Locales de todo el país. «Los gobiernos departamentales frenteamplistas han instalado, con representatividad, 96 juntas locales en las 8 Intendencias del Frente Amplio.»⁵

En otros aspectos vinculados al tema, se ha avanzado, aunque falta aún mucho camino por recorrer, en la aprobación de reglamentos de funcionamiento de estos órganos, así como en la definición de sus competencias temáticas, facultades de decisión y recursos disponibles.

Según el Intendente Carámbula, «[...] el paso siguiente, el cual hoy reafirmamos los 8 Intendentes frenteamplistas, y reafirma nuestra fuerza política, es que sean electivas y hasta ahí nos vamos a jugar enteros para darle cada vez más representatividad.»⁶

El proyecto de ley: características e incidencia del G-8

En esta dirección se orienta la iniciativa presidencial de ley de descentralización local. En junio de 2007 el Presidente Vázquez visitó el Congreso de Intendentes para presentar un 'Borrador de Anteproyecto de Ley de Descentralización Local' que en el mes de Julio del mismo año, hizo llegar a los Partidos Políticos y difundió ampliamente por la prensa.

Finalmente en marzo de 2008 ingresó al Parlamento nacional un proyecto de ley al respecto, en el que se recogían varias de las respuestas del espectro político partidario.

Evaluadas las potencialidades de la cuestión, los ocho Intendentes frenteamplistas y sus equipos desarrollaron numerosas actividades colectivas analizando el borrador difundido y debatiendo a la luz, tanto de las definiciones ideológicas, como de la práctica gubernamental concreta de cada uno.

Las reflexiones colectivas sobre los diseños institucionales más adecuados, se concretaron en un documento de las ocho Intendencias de izquierda con propuestas modificativas al texto original, que seguramente permitirán la aprobación de una norma de mejor calidad y aplicabilidad.

4 Ídem anterior.

5 Ídem anterior.

6 Ídem anterior.



Los principales aportes al respecto, aluden a las competencias de las autoridades locales, a su balance entre colegialidad y ejecutividad, a la legitimidad, a la cuestión de los recursos, a la responsabilidad individual y colectiva del cuerpo, a las condiciones para su instalación efectiva en todos los departamentos, así como la instauración de mecanismos para el desarrollo de formas asociativas entre autoridades locales de un mismo Departamento, de más de un Departamento y de coordinación con el gobierno central.

«Estamos convencidos de que nuestro trabajo conjunto y coordinado conduce, no solamente al beneficio de nuestras respectivas poblaciones en el corto plazo, sino que potencia a los gobiernos locales como herramientas de promoción social y desarrollo a largo plazo.»⁷

Por otro lado, «[...] esta construcción descentralizadora tiene, a nuestro entender, en el territorio, en cada uno de los departamentos [la característica de] innovar institucionalmente.»⁸

«Como dice la proclama, nosotros tenemos claro el rumbo pero el rumbo no se equivoca si estamos en permanente cercanía con nuestra gente y eso es que cada uno de los que tenemos responsabilidades esté en permanente cercanía, recorriendo, trillando, visitando pero fundamentalmente que le demos innovación institucional a nuestros gobiernos que hagan eso irreversible y para eso, los consejos departamentales de descentralización, los centros cívicos.»⁹

Enfocar con firmeza ideológica el desafío de gobernar, intentando afrontar creativamente los desafíos planteados ya ha generado, en este aspecto, innovaciones institucionales.

A partir de la percepción de que «Nuestros gobiernos de cercanías deben ser gobiernos donde el territorio articule el gobierno comunal, el gobierno departamental, de cada municipio pero que acerque al gobierno nacional y a cada uno de sus Ministerios, Entes de enseñanza, instituciones públicas a la cercanía y al contacto directo con la gente.»¹⁰

«En Canelones como en otros lugares del país, estamos instalando los centros cívicos, que suponen la presencia multi-institucional en un mismo predio, coordinado por el gobierno departamental en carácter de articulador territorial privilegiado, como centro de inclusión, participación y desarrollo.»¹¹

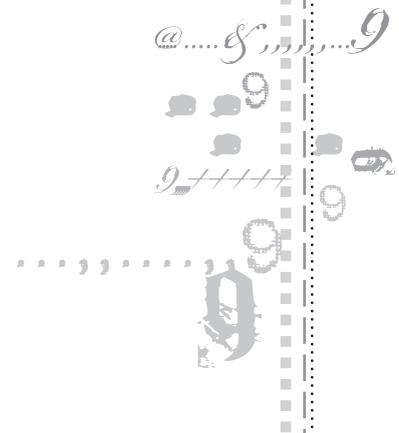
7 Proclama de Paysandú, Grupo de los 8 Intendentes FA, 30 de junio de 2008.

8 Intendente Carámbula, acto de Paysandú, junio 2008.

9 Ídem anterior.

10 Ídem anterior.

11 Ídem anterior.



En resumen

La descentralización como una de las señas de identidad de los gobiernos departamentales de izquierda implica la iniciación de un proceso que, sin prisa pero persistentemente está en marcha, construyendo el receptor que asegure sus sostenibilidad en el tiempo y, por lo tanto, contribuya a la profundización de la democracia uruguaya.

Por ello deben señalarse los avances en «[...] *la reforma política más importante de este período, que es construir una descentralización efectiva*».¹²

Esta búsqueda del camino propio «[...] *empieza a marcar un signo que lo marca el gobierno nacional y que lo marca su fuerza política. Eso es la puesta en marcha clara, comprometida de la descentralización en lo institucional, en lo nacional, desde el gobierno, pero también desde la fuerza política*».¹³

*El texto de estas fichas fue elaborado por Abel Oroño
y editado por la Fundación Liber Seregni.*



¹² Ídem anterior.

¹³ Ídem anterior.



SEÑAS DE IDENTIDAD

DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES FRENTEAMPLISTAS

Democracia participativa



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

FESUR

Ficha de difusión N° 5

5. Democracia participativa

«Hemos avanzado sabiendo que difícilmente perdamos el rumbo, si lo hacemos con el oído sensible a la voz de la gente y recordando siempre y en cualquier circunstancia que somos hijos de un gran proyecto colectivo y a él nos debemos.»

El cambio en la orientación de la gestión en un sentido progresista constituyó el desafío fundamental que afrontaron la mayor parte de los nuevos gobiernos departamentales frenteamplistas.

Implicaba vencer la inercia de funcionamiento heredada de administraciones anteriores y, a la vez, afrontar muchas dificultades estructurales que provenían de estilos de gobierno clientelares y poco cercanos a la participación de la sociedad.

Es en ese proceso que se fueron identificando y sistematizando algunas señas de identidad comunes. No se trata solamente de buenas prácticas, sino de avanzar más allá, buscando hacer congruentes los estilos de gestión con las definiciones programáticas de la izquierda.

Estas fichas de divulgación presentan ocho señas de identidad que han sido identificadas por compañeras y compañeros de los gobiernos departamentales frentistas, y refieren a las competencias básicas de los gobiernos departamentales; la modernización de la gestión; la austeridad y transparencia, la descentralización, la democracia participativa, la sensibilidad social, la reactivación económica y la innovación.

Los comentarios sobre las situaciones heredadas deben considerarse asociados a las nuevas experiencias de gobierno departamental, y no aplican a Montevideo, donde un proceso de cambio comenzado con las administraciones frentistas está instaurado desde hace ya tiempo y sirve como referencia para las nuevas experiencias.

Aunque recoge exposiciones públicas de los Intendentes frentistas y elaboraciones de los integrantes de los equipos de gobierno, estas fichas no son una versión oficial, sino simplemente una sistematización que pretende servir como material de apoyo para todas las personas interesadas en el tema.

¿Cuál participación?

Desde diversos ámbitos —partidos políticos, movimiento cooperativo, trabajadores organizados, cámaras empresariales— se habla de la necesidad de contar con instancias de participación.

La participación en la cosa pública implica, por definición, que la gestión gubernamental, que está a cargo de los gobernantes electos es, de alguna manera afectada o receptiva a la opinión o acción de los pobladores.

En este sentido, la participación mínima de la ciudadanía, en una democracia electoral moderna, estaría limitada a la emisión del voto para seleccionar a los gobernantes.

Si esto no ocurriera no sería democracia ni siquiera electoral, pero si solamente existiera esta instancia, no habría más oportunidades de incidir sobre la gestión concreta de los gobernantes hasta el siguiente período electoral.

Caracterizando la coyuntura, el Intendente Erlich, expresaba en Paysandú que *«Estamos en un momento de construcción de sociedad, en un momento de construcción de ciudades, construcción de territorios, en un momento de construcción de país. Es un momento donde tenemos que multiplicar los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de nuestra gente, por construir cohesión social, por construir un contexto que permita igualdad de oportunidades frente a la vida, pero para todo ello, para hacerlo con fuerza, este período de construcción requiere sincronizar nuestra sociedad, requiere poder lograr cambios estructurales profundos y eso se hace con la gente, eso se hace solamente con la gente.»*²

Tipos de participación

Existen distintas posibilidades para generar espacios de participación de los habitantes en la conducción del país, sin embargo, no todas ellas van en la dirección de profundizar el sistema democrático. Por lo tanto, corresponde un examen de los tipos de participación para, finalmente, identificar los más adecuados para mejorar la democracia vigente.

Participación institucionalizada

Por un lado, la participación puede ser institucionalizada o no, esto es, el diseño de las instituciones puede prever y generar espacios formales de participación de los gobernados, o esta se puede dar por iniciativa de la gente, al margen de lo previsto normativamente.

² Intendente Erlich, acto de Paysandú, junio 2008.

Las revoluciones sociales son formas de participación no institucionalizada que terminan por cambiar el esquema de poder. Pero sin llegar a dichos extremos, la participación de la sociedad civil que se autoorganiza, es la forma más común en que se visualiza el camino no institucional.

Participación política

Desde otro ángulo, puede haber participación en el ámbito social o en el político. En este último el mecanismo más extendido es el voto en las instancias electorales, pero también existe la emisión del sufragio vinculada a instrumentos de democracia directa como plebiscitos y referéndums.

También se han extendido en las últimas décadas los mecanismos de emisión de votos vinculada al pronunciamiento sobre proyectos participativos a nivel presupuestal, llamados genéricamente Presupuestos Participativos.

Participación pasiva

Otras formas de participación refieren a formas pasivas o meramente receptivas de vincularse con los gobernantes, tales como recibir información sobre los planes de trabajo o, incluso la emisión de opiniones no vinculantes sobre la gestión.

Participación de mercado

En la dimensión económica, una forma de participar es en términos estrictamente mercantiles, a través de la selección de las preferencias individuales en calidad de consumidores, usuarios o clientes, ámbitos en que, por definición, son todos desiguales en virtud de la respectiva capacidad de pago. En el mismo sentido, la participación desde los grupos de presión (empresariales, sindicales, políticos o sociales) es la forma más clásica de incidir en los períodos inter-electorales a través de mecanismos no institucionalizados.

Participación ciudadana

La participación política en términos de ciudadanos o vecinos, ámbitos en la que todos son esencialmente iguales, cada uno vale uno, es la más efectiva desde la perspectiva democrática y de izquierda.

Pero esta forma de participación, en calidad de ciudadanos o vecinos, puede, por un lado, ser utilizada solamente a posteriori de la implementación de las políticas o, por otro lado, puede serlo en las fases de diseño, implementación e, incluso, evaluación de las políticas.



Esta última, sería la forma de mayores y más perdurables efectos, en términos de profundización de la democracia, por lo tanto, la forma que constituiría el centro del desafío a desarrollar.

Si bien, como expresó el Intendente Erhlich «[...] *las distancias en un gobierno municipal son tal vez las más cortas entre el ciudadano y el poder, pueden ser muy grandes a pesar de la proximidad, si no logramos abrir los cauces para una real y plena participación de los ciudadanos, eso es un proceso que se construye, y una vez que se abren las puertas hay que recorrer un largo camino.*»³

La participación obvia no existe

Es necesario señalar que se generan riesgos referidos a la participación, desde la perspectiva democrática.

En primer lugar, y no es un tema menor, el darla por sentada u obvia. Nada es obvio en esta cuestión; si participar implica incidir en el curso de las políticas públicas, constituye desde el ángulo de los gobernantes una incomodidad que puede llegar a alterar el curso previsto. Es, desde esta perspectiva, un costo adicional a asumir por el gobierno.

En segundo lugar, el tipo de participación no es neutro a la hora de su evaluación para la democracia como sistema de gobierno, y no cualquier forma de participar resulta indiferente.

Por otro lado, «*Tenemos que ir acompañando los tiempos de participación con una adecuada planificación, esa es la única manera de conciliar los tiempos de unos y de otros* [...]»⁴

Capacitación para participar

En este sentido también es necesaria una capacitación tanto de los gobernantes como de los gobernados, a la hora de implementar mecanismos de participación.

Capacitación de los gobernantes, para aceptar eventuales retrasos en sus políticas a los efectos de lograr mayores consensos o, eventualmente, para aceptar cambios a sus políticas para lograr la aprobación ciudadana.

Capacitación de los ciudadanos, para conocer las instancias en las que participar, así como para aprender a construir una perspectiva global, definiendo sus posiciones en términos de argumentos de interés públicos, y no en función de intereses meramente individuales.

³ Ídem anterior.

⁴ Ídem anterior.



Saturación de la participación

Por otro lado, la superposición o saturación de la participación puede llevar a un gobierno por asamblea, ineficaz, ineficiente y no operativo que, de alguna manera induzca a extrañar la ejecutividad del autoritarismo.

En definitiva, como la calidad de una democracia se puede medir por el grado de participación ciudadana en la toma de las decisiones estratégicas de la gestión gubernamental, así como por las posibilidades de control permanente ejercido por los ciudadanos sobre la actuación de sus representantes, el desafío consiste en encontrar un adecuado balance que evite la saturación participativa, y que propicie la participación desde ámbitos en los que cada individuo vale uno, a los efectos de su incidencia en las políticas.

Estructuras heredadas

Es necesario dejar constancia expresa de que, tanto las estructuras institucionales heredadas, como la forma de funcionamiento de los actores en el marco de aquellas reglas de juego, dificultan la participación democrática.

Justamente por ello, es que el impulso a la participación democrática constituye una de las señas de identidad de los gobiernos departamentales de izquierda.

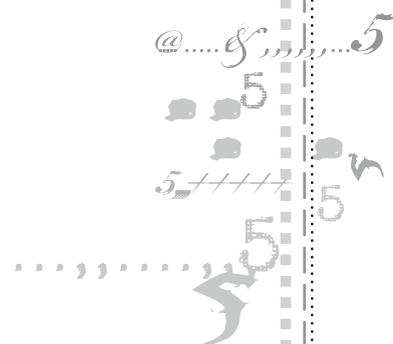
Es necesario reconocer, como lo dijera el Intendente Erhlich que generar ámbitos de participación *«Es un camino complejo, es un camino que requiere formar, es un camino que requiere informar, comunicar, y comunicar quiere decir hacer escuchar su voz pero saber oír también la voz de los otros.»*⁵

Diferentes itinerarios progresistas

En este marco parece adecuado mencionar algunas de las experiencias de los gobiernos departamentales de izquierda que, en la búsqueda de su propio camino, comparten el objetivo programático de generar espacios de participación para que los vecinos se involucren en la gestión.

Naturalmente se parte de la vigencia de normas constitucionales referidas al tema, tales como la elección de los Intendentes, de la existencia de instrumentos de democracia directa, así como el derecho de iniciativa vecinal.

Sin embargo, cuando se alude a los diferentes itinerarios progresistas, se refiere a instrumentos o mecanismos adicionales, sobre los que se ha avanzado a partir de la voluntad política de los nuevos gobiernos de



⁵ Ídem anterior.

izquierda, generando nuevos roles de los funcionarios y, especialmente de los vecinos, en pos de mejorar la gestión y la transmisión de información de lo actuado a los involucrados.

En este sentido, cada uno de los instrumentos ha permitido identificar avances y dificultades de los diferentes itinerarios departamentales sobre el punto.

Asimismo, un breve recorrido de las diferentes experiencias permitirá potenciar las distintas formas de estímulo a la participación ciudadana, que se han generado en los gobiernos de izquierda, al colectivizar la información al respecto.

A. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

A partir del intercambio de visiones sobre las diferentes experiencias departamentales, se identificaron nuevas formas de consulta directa a los vecinos que vienen implementando los gobiernos progresistas.

Los casos de Presupuestos Participativos que, con matices, impulsan Paysandú, Florida, Montevideo y Salto, se vieron potenciados en sí mismos y colectivizados a nivel de los 19 Departamentos, junto con el conocimiento de otras experiencias, con el Seminario Internacional de Presupuestos Participativos organizado en el mes de octubre de 2007, en Paysandú.⁶

El Intendente Erlich, afirmaba en Paysandú que el «*Presupuesto participativo es una herramienta, pero se van encontrando distintas formas, distintos cauces en todos los departamentos para crear espacios de participación, y el entramado municipal es una especie de soporte para distintas formas de participación ciudadana que, a veces, están centradas en la temática municipal, pero a veces se ocupan de otros temas.*»⁷

El instrumento permite concretar la idea de una ciudadanía activa, haciendo partícipe a los vecinos en la marcha de las cuestiones locales, al proponer la gestión pública como algo que tiene que ver con la vida de los pobladores, en la que todos pueden no solo participar sino también decidir sobre estos asuntos públicos.

Algunas de las ventajas identificables son las siguientes:

- Fomenta la reflexión activa y la percepción más general, al generar ámbitos en los que los vecinos pueden conocer y dialogar sobre sus problemas y demandas.
- Genera una mayor transparencia y eficiencia en la gestión, al hacerse público mediante el debate, el destino que tendrá el pago de los impuestos.

⁶ En este encuentro también se presentaron experiencias de gestión con igual denominación pero contenido un tanto diferente, como el caso de Rivera, así como relatos de casos de otros países.

⁷ Intendente Erlich, acto de Paysandú, junio 2008.

Mejora la comunicación entre la administración y la población, al crear espacios de interacción colectiva entre los diversos actores: políticos, civiles y técnicos.

En definitiva si bien es cierto que los presupuestos participativos refieren al uso del dinero, también refieren a la apropiación de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía, lo que en el fondo es la esencia de la democracia.

B. OTRAS FORMAS DE CONSULTA A LA POBLACIÓN

Prioridades

Canelones, viene transitando un camino particular, a partir de la integración (luego de décadas) de sus Juntas Locales, con la solicitud a estos órganos de prioridades para las respectivas jurisdicciones, discutidas luego con el Intendente y su gabinete en persona, y posteriormente evaluadas, también presencialmente Junta por Junta, con el Intendente, Ediles y las organizaciones sociales. Este instrumento permite el contacto directo entre los actores políticos (Ediles Locales), de las organizaciones de la sociedad civil y hasta de los vecinos en forma individual, con el Intendente y su gabinete, generando instancias inéditas hasta la fecha, tanto para incidir en las políticas como la verificar la sintonía entre los planes de gobierno y las percepciones de la población.

Esquinas de la cultura

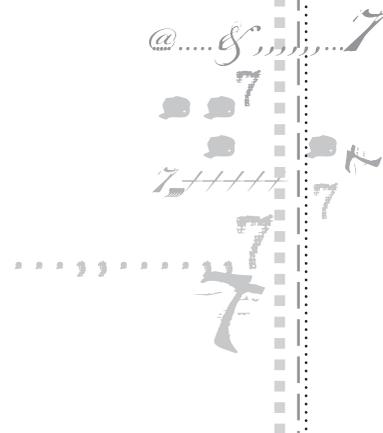
Esta experiencia montevideana ha generado, a través de 500 esquinas de la cultura la posibilidad de espacios de interacción múltiple, propiciando la integración, a través de la dimensión social de las políticas culturales.

100 plazas

Este programa, desarrollado en Canelones, se orienta a la complementación entre actores públicos (departamentales o nacionales) y privados (empresariales o vecinales) que permiten desarrollar la instalación y equipamiento de variados espacios públicos. A través de estos espacios se posibilita la existencia de ámbitos de socialización y esparcimiento de la población, viabilizados mediante convenios de cooperación entre las partes, en las que éstas asumen responsabilidades sobre la construcción y mantenimiento de los espacios en cuestión.

Contribución a la transparencia

Tanto en las experiencias de presupuestos participativos como en las de prioridades de las Juntas Locales, se generan mecanismos que implican contribuir con la transparencia de la gestión, a través de la entrega de información a la población y el de dar cuenta del uso de los recursos financieros, materiales, humanos, institucionales y temporales.



También contribuyen a la construcción de diversas capacidades de los actores gubernamentales, políticos y sociales, en tanto ejercicios de consulta, de debate, de decisión democráticos y, eventualmente, de autogestión.

Desde otro ángulo, este tipo de experiencias facilita que los vecinos —no sólo los ciudadanos— identifiquen necesidades y los ámbitos estatales adecuados —no necesariamente departamentales— donde demandar respuestas.

Por otro lado, son mecanismos que desafían a gobierno, a partidos, a ciudadanos y a vecinos, a debatir y construir nuevas formas de evaluación de la gestión del respectivo gobierno.

Asimismo, inducen la construcción de perspectivas globales —más allá de sus propias necesidades— y de las dificultades de la gestión de gobierno, que básicamente implica optar entre varias alternativas, en escenarios de restricciones.

Contribución a la reapropiación de los espacios públicos

En las experiencias de presupuestos participativos y en las de prioridades de las Juntas Locales, se generan mecanismos que implican contribuir con la reapropiación de los espacios públicos —tangibles e intangibles— por la población.

En un nivel simbólico o intangible, el debate, decisión y control de una parte de la acción de gobierno es un 'espacio público' que se cede parcialmente a los vecinos, pero que éstos deben ocuparlo.

En un nivel práctico o tangible, facilita que los vecinos intervengan en los espacios públicos, en ese espacio común que debiera ser ámbito de socialización y de inclusión, que lo mejoren y que creen condiciones para su ocupación efectiva.

Por otro lado, la generación de estos espacios de participación, de alguna manera obliga a la administración, al partido de gobierno y a los partidos de oposición, a debatir a nivel interinstitucional las demandas y necesidades detectadas, la forma de afrontarlas desde la gestión y la forma de mediarlas y canalizarlas, desde el sistema político en su conjunto.

En este sentido, obligan a una mayor capacitación de los actores (del gobierno, de los partidos políticos y de la sociedad civil) a los efectos de poder utilizar los nuevos canales generados y no quedar al margen de los flujos de información.

Todos estos instrumentos inducen con vigor a los Ediles y a los actores locales a capacitarse en el conocimiento sobre diseño, elaboración y evaluación de proyectos de desarrollo local, por lo tanto, contribuye a la eficiencia y efectividad de las políticas implementadas.



Por otro lado, estas experiencias generan incentivos para el debate público (en medios de comunicación o de forma interpersonal) de los diferentes proyectos, por lo tanto, también contribuye a mejorar, tanto la calidad y transparencia del propio debate como, en última instancia, la calidad de la democracia en términos inclusivos.

En forma adicional, ayuda a constatar la rigidez o flexibilidad y sensibilidad de las estructuras y costumbres institucionales para recibir demandas ciudadanas. Constituye, en este aspecto, un examen de la adecuación, tanto de las instituciones formales (reglas de juego, normas), como de las informales (hábitos, conductas, inercias de funcionamiento).

Dificultades a superar

No obstante, un proceso de estas características no está exento de dificultades, en el marco de un análisis como el que se está desarrollando, resulta imprescindible intentar identificarlas, a los efectos de evitar que se transformen en obstáculos, y generar acumulación sobre la gestión a nivel de los gobiernos y de la fuerza política que permita potenciar sus logros.

ALGUNAS DE ELLAS SON LAS SIGUIENTES:

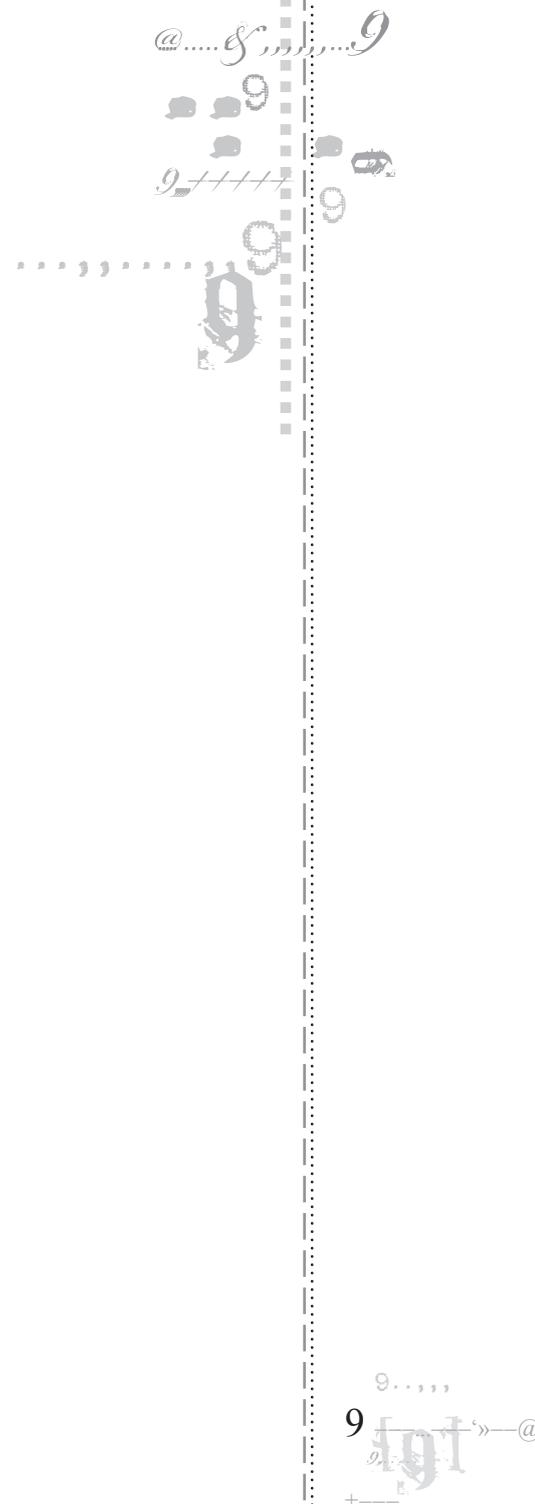
Con frecuencia a través de las experiencias de los proyectos participativos, la intendencia termina solucionando problemas que son competencia de otros organismos estatales. En este sentido, la asignación de recursos resultantes implica una distorsión inconveniente, por la reducción de éstos en las áreas de competencia departamental.

La falta de experiencia gubernamental en los elencos debutantes y en la propia fuerza política, como en los Ediles Locales, en ocasiones dificulta la concreción de los objetivos programáticos. En este sentido, constituye un desafío resultante, el desarrollo de instancias de colectivización de las experiencias y capacidades adquiridas, a los efectos de que sean capitalizadas por la fuerza política como tal.

Las formulaciones programáticas resultan demasiado generales en referencia a algunos puntos específicos; en consecuencia se dan situaciones de ambigüedad en la formulación de objetivos específicos explícitos, formulados en una hoja de ruta. En este sentido, se identifica la insuficiencia en la formulación de planes concretos de gobierno, que generan dificultades de transmisión y, a veces, itinerarios sinuosos.

Debe identificarse enfáticamente el riesgo de frustración por la existencia de infraestructuras inadecuadas para la implementación de una gestión progresista, que generan riesgo de descrédito del instrumento.

En este sentido, debería fortalecerse el análisis de cuáles serían las necesidades específicas en materia de infraestructura para gobiernos de izquierda.



Corresponde dejar constancia que la cuestión de la infraestructura no refiere sólo a los gobiernos departamentales: la estructura de los distintos organismos del gobierno central no está pensada para la participación de la gente, por lo tanto, hay que construirlos espacios **a pesar de** y no **gracias a**, las instituciones formales disponibles.

Constituye una dificultad significativa la insuficiente asunción pública del rol de los Ediles Locales en particular, y de los gobiernos locales en general, lo que genera ambigüedades y eventuales superposiciones con otros actores políticos y sociales.

Con una cultura histórica de oposición, se registran dificultades en la identificación y asunción del rol de partido de gobierno, por diversas instancias de la fuerza política local y departamental, especialmente la necesidad de su actuación como socio estratégico del gobierno. Con la responsabilidad adicional de ir construyendo los próximos programas electorales.

Es posible identificar dificultades en la articulación con las organizaciones sociales a partir de la interrogante de si todas, por el hecho de tener tal característica, son necesariamente representativas o democráticas.

Es una dificultad para el diseño, la implementación y la evaluación, pero es también un dato de la realidad que, en el marco de una perspectiva de izquierda, y dadas las diferentes realidades y acumulaciones departamentales, no hay un solo modelo de participación, ni de gestión, ni de transparencia.

Por ello es más necesario aún afrontar el intercambio de experiencias y la creación de ámbitos de reflexión colectiva de la fuerza política.

Una dificultad importante que puede llegar a constituirse en un obstáculo para el cambio de gestión en una orientación progresista es la articulación y participación de los funcionarios en la misma, sin confusión de roles, pero en términos inclusivos. En este sentido, debe señalarse que la cara visible de la administración, en última instancia la cara simbólica del intendente de turno, cuando un vecino va a la intendencia, es el funcionario que lo atiende.

Complementariamente con el punto anterior, es una dificultad existente, que también puede constituirse en un obstáculo de relevancia, la articulación entre los funcionarios municipales de carrera (que viene de antes y que siguen después que pase el gobierno de turno) y los funcionarios políticos.

En resumen

La democracia participativa es un rasgo esencial del proyecto político de la izquierda uruguaya y, por tanto, también una seña de identidad de los gobiernos departamentales frenteamplistas. Dada sus características de administración de unidades de menor tamaño, relación más cercana con ciudadanos y funcionarios y menor complejidad para algunas tomas

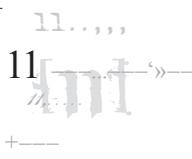
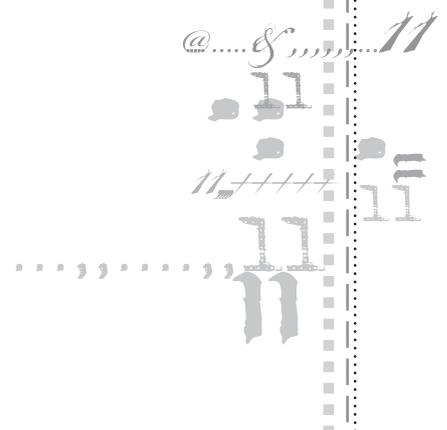


de decisiones, las Intendencias pueden transformarse en una herramienta fundamental para alcanzar este objetivo.

Además de la preocupación por rendir cuentas, las administraciones frenteamplistas han desarrollado mecanismos de participación de diversas modalidades, y el gobierno nacional está embarcado en una ley de descentralización que avance hacia un fortalecimiento de la democracia en que «*el vecino pasa a ser gobernante en la recuperación de sus derechos cívicos y en la búsqueda de resolución de sus problemas.*»⁸

*El texto de estas fichas fue elaborado por Abel Oroño
y editado por la Fundación Liber Seregni.*

⁸ Tabaré Vázquez, Consejo de Ministros en la localidad de Vergara, 16/07/07.



SEÑAS DE IDENTIDAD

DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES FRENTEAMPLISTAS

Sensibilidad social



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FESUR

Ficha de difusión N° 6

Sensibilidad social

6.

«La justicia social es nuestro rumbo y hacia allí caminamos. Lo hacemos asumiendo que somos parte de un proyecto que tiene en el gobierno nacional y en los gobiernos departamentales dos dimensiones institucionales diferentes pero ambas alimentadas por la misma raíz ética e ideológica, sustentadas en valores de solidaridad, de equidad y de cohesión social. Se trata de un único proyecto porque somos una sola memoria.»¹

El cambio en la orientación de la gestión en un sentido progresista constituyó el desafío fundamental que afrontaron la mayor parte de los nuevos gobiernos departamentales frenteamplistas.

Implicaba vencer la inercia de funcionamiento heredada de administraciones anteriores y, a la vez, afrontar muchas dificultades estructurales que provenían de estilos de gobierno clientelares y poco cercanos a la participación de la sociedad.

Es en ese proceso que se fueron identificando y sistematizando algunas señas de identidad comunes. No se trata solamente de buenas prácticas, sino de avanzar más allá, buscando hacer congruentes los estilos de gestión con las definiciones programáticas de la izquierda.

Estas fichas de divulgación presentan ocho señas de identidad que han sido identificadas por compañeras y compañeros de los gobiernos departamentales frentistas, y refieren a las competencias básicas de los gobiernos departamentales; la modernización de la gestión; la austeridad y transparencia, la descentralización, la democracia participativa, la sensibilidad social, la reactivación económica y la innovación.

Los comentarios sobre las situaciones heredadas deben considerarse asociados a las nuevas experiencias de gobierno departamental, y no aplican a Montevideo, donde un proceso de cambio comenzado con las administraciones frentistas está instaurado desde hace ya tiempo y sirve como referencia para las nuevas experiencias.

Aunque recoge exposiciones públicas de los Intendentes frentistas y elaboraciones de los integrantes de los equipos de gobierno, estas fichas no son una versión oficial, sino simplemente una sistematización que pretende servir como material de apoyo para todas las personas interesadas en el tema.

¹ Proclama de Paysandú, Grupo de los 8 Intendentes FA, 30 de junio de 2008.

La ideología existe

La sensibilidad social, desde la gestión de los gobiernos departamentales de izquierda, se sustenta en la percepción de la capacidad de actuar sobre las desigualdades existentes en la comunidad.

Hay una perspectiva que considera las desigualdades como un dato de la realidad, incluso de carácter positivo en tanto motivador de la competencia individual; entiende que son de origen natural y, por lo tanto a lo sumo, pudiera ser conveniente desde lo social su atenuación, pero no su supresión. Esta concepción es típica de una perspectiva de derecha y conservadora.

La perspectiva que visualiza las desigualdades más importantes entre los hombres como de origen social entiende, por eso mismo, que son básicamente superables en la medida en que se transforme la realidad política de la sociedad en cuestión. Esta concepción representa a una perspectiva de izquierda y progresista.

Hay quienes sostienen que frente a la complejidad de la sociedad actual, los derechistas y los izquierdistas dicen más o menos las mismas cosas (porque la realidad es una sola), formulan más o menos los mismos programas (porque las soluciones técnicas son similares), y se proponen los mismos fines inmediatos (porque es lo que se puede hacer).

Desde esta perspectiva, la distinción entre derechas e izquierdas políticas sería más histórica que lógica, con un mero valor nominal, un contenido cambiante y una significación ocasional.

¿Es igual izquierda y derecha?

En definitiva, derecha e izquierda ya no existirían, porque entre una y otra ya no es posible identificar diferencias que merezcan ser consignadas con nombres diferentes.

Esta afirmación, que es una versión quizás algo más elaborado del 'son todos iguales' merece ser examinada a luz de la perspectiva de que no hay nada más ideológico que la afirmación de la crisis de las ideologías, ya que implica una posición de inacción ante los sucesos y, por lo tanto, justifica la permanencia de la situación existente.

Es una mirada que no comparte la definición militante y positiva de la política, como 'el arte de hacer posible, lo que en una coyuntura determinada es imposible'.

En este sentido, es necesario examinar la vigencia o no de las ubicaciones ideológicas, de la utilidad de las categorías de izquierda y derecha para analizar los posicionamientos políticos individuales o sectoriales, para examinar las gestiones de gobierno, las políticas públicas implementadas, o las preferencias ante cualquier dilema estratégico.



En particular, son claramente identificables las diferencias entre izquierda y derecha, si el criterio discriminante es la actitud referida a las políticas sociales. La sensibilidad social, o su ausencia.

Las políticas sociales

Las estrategias de ataque a la pobreza por la vía de las políticas sociales clásicas (meramente asistencialistas) no han sido eficaces, por lo que cabe la reflexión: ¿qué hacer?

Para que las políticas sociales efectivamente cumplan su objetivo, es imprescindible que se adecuen a la estructura de vulnerabilidad y riesgo social existentes.

Exclusión social - ciudadanía

Desde el punto de vista normativo, en las democracias modernas todos son, formalmente, ciudadanos plenos. Pero, desde el punto de vista operativo, a partir de la exclusión social y económica, se genera también la exclusión política. Esa parte de la población queda por fuera de los derechos inherentes a la ciudadanía.

A su vez, la exclusión política tiene la consecuencia de la disminución de su capital social y genera un círculo pernicioso, que retroalimenta y reproduce la vulnerabilidad, culminando en una fractura social y cultural de la sociedad.

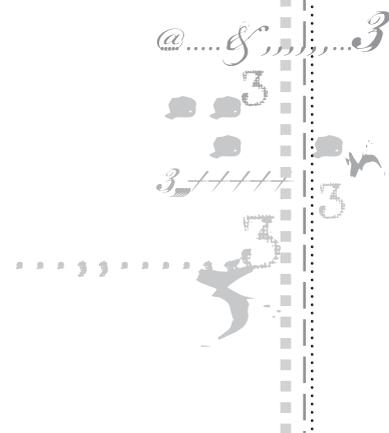
Esta situación da cuenta de la pérdida de sentido de pertenencia de las personas hacia la sociedad, y de la relación inversa entre ciudadanía y exclusión.

Si una nación es un espacio multicultural, con clivajes socio-económicos, étnicos y sociales, corresponde examinar si todas las subculturas tienen igualdad de derechos, si tienen igual capacidad de ejercerlos y si, por otra parte, las políticas sociales implementadas, son suficientes para minimizar las desigualdades existentes.

Inclusión social

El objetivo de una comunidad política y social debiera ser, desde una perspectiva de izquierda, lograr una buena integración de sus pobladores. En ese sentido, las prioridades se ubicarían en el diseño de políticas orientadas a la inclusión de toda la población, en los beneficios de la comunidad política en cuestión.

La población en situación de pobreza o de riesgo de afrontarla, por efectos demográficos o económicos, ha sido objeto de diferentes políticas sociales.



La eficacia de estas políticas, implementadas en décadas pasadas, está puesta en duda por el aumento de los individuos en situación de pobreza generados en el período anterior.

Las políticas sociales son concebidas como aquellas acciones con sentido, implementadas desde los gobiernos, con la intención de atenuar las desigualdades en la distribución de la renta nacional y, por lo tanto, en el grado de bienestar de los habitantes.

A partir de la concepción de que una sociedad debería aspirar a poder brindar a todos sus integrantes la mejor calidad de vida posible, se plantea el dilema entre recursos disponibles y potenciales beneficiarios de los mismos.

Cabe preguntarse, en este sentido, si la ineficacia de las políticas sociales implementadas en gobiernos anteriores, se origina en su implementación (mala praxis) o en su diseño (insuficiencias intrínsecas).

Las políticas sociales tradicionalmente implementadas, parten de un presupuesto inicial que tal vez convendría discutir: el plano de desigualdad en el que viven sus destinatarios, ¿es sólo material, o también es cultural?

Los presuntos beneficiarios de las políticas sociales han llegado a un estado de fractura con la sociedad, donde sus condiciones de vida generan un círculo pernicioso, que no sólo retroalimenta su situación de indigencia, sino que además puede llegar a colocarlos como una subcultura dentro de la sociedad, que no es consecuencia de sus condiciones de etnia, raza u otro atributo, sino que se genera específicamente por su condición de expulsados.

Por lo tanto, las políticas sociales debieran abarcar más que la pretensión de cubrir necesidades específicas. Se trata de restituirles a las personas excluidas su condición de ciudadanos, devolviéndoles no sólo los derechos de los cuales por su condición se ven privados, sino además de implementar aquellas políticas que los restituyan a la sociedad, dotándolos del 'capital humano' y del 'capital social' que han perdido.

La multiplicación de individuos en situación de pobreza urbana está fuertemente relacionada con la pérdida de socialización mediante el trabajo, así como con el asentamiento de los mismos en zonas aisladas o apartadas del resto de la sociedad. Esto acentúa la exclusión y hace emerger muchas veces subculturas diferenciadas que se van consolidando. Este aislamiento, aumenta la distancia física entre las clases sociales, impidiendo la interacción que posibilita el intercambio de valores y aumentando la distancia cultural entre los grupos sociales.

Además, las reacciones negativas que despiertan en el resto de la sociedad esos grupos profundizan el aislamiento y afectan, en un círculo pernicioso, la acumulación de su capital social.

En este proceso, se identifican tres encadenamientos que se retroalimentan:

1. el aislamiento restringe las posibilidades de acceso a información sobre empleos;



2. se reduce la exposición a desempeños exitosos a través del trabajo, lo que debilita incluso la perspectiva de una posible movilidad social;
3. disminuye la convivencia con otras clases en los espacios públicos, lo que dificulta o inhibe la construcción simbólica de un destino común —identidad— que pueda ser sustento de la ciudadanía.

Desde otro ángulo, las estructuras de oportunidades se han visto afectadas por el fenómeno de segmentación residencial, que reducen la posibilidad de interrelación a nivel de vecinos de diferentes estratos socioeconómicos, y la posibilidad del establecimiento de redes de vinculación extrasectoriales que, por lo tanto, deprimen el capital social de los más vulnerables.

Políticas sociales departamentales

Los gobiernos departamentales tienen reducidas competencias (y todavía menos recursos) en materia de políticas sociales. No obstante, todos ellos asumen algunas responsabilidades sobre el punto, de hecho o de derecho.

Las intendencias progresistas han comprometido todo su esfuerzo en el desarrollo de potentes políticas sociales, tanto colaborando con las de origen nacional como articuladores en el territorio, y desarrollan además, en la medida de sus posibilidades, sus propios cursos de acción con la mayor creatividad.

En ese sentido, se identifican diversos instrumentos utilizados en aras de contribuir a la integración social de sus pobladores, y propiciar la inclusión social de los sectores más vulnerables, que recogen la caracterización arriba mencionada.

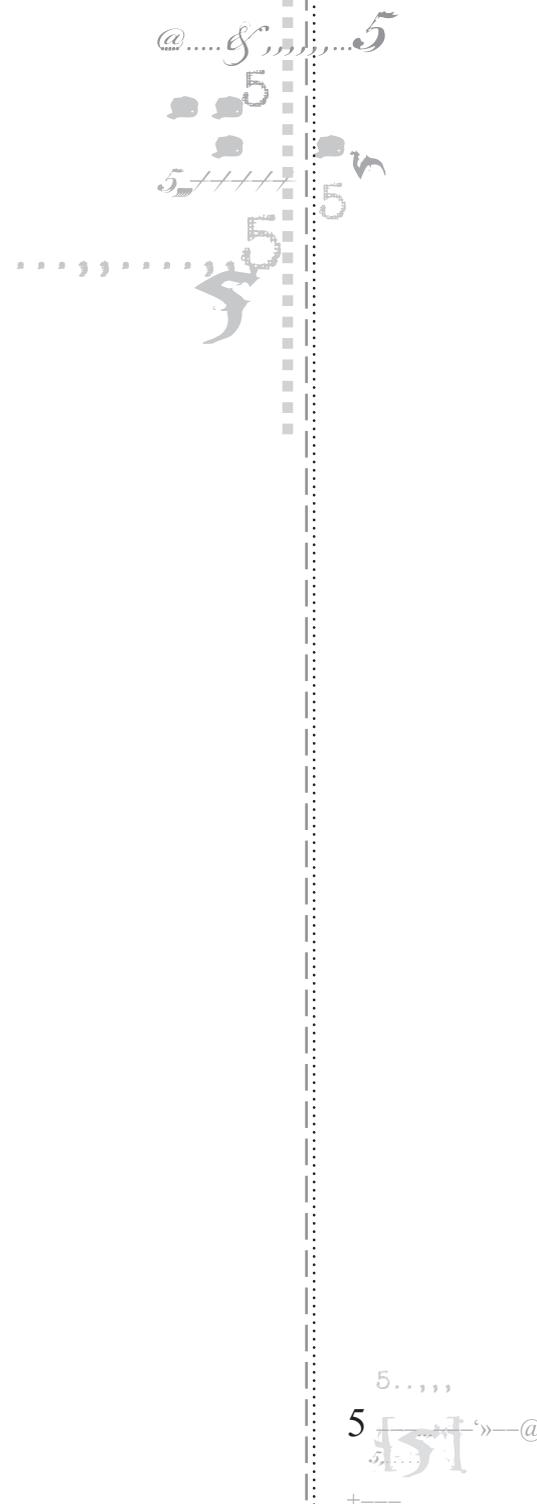
La sensibilidad social de las Intendencias progresistas

A. ESPACIOS PÚBLICOS

En un nivel práctico o tangible, facilita que los vecinos intervengan en los espacios públicos, en ese espacio común que debiera ser ámbito de socialización y de inclusión, para que lo mejoren y que creen condiciones para su ocupación efectiva.

Por otro lado, la generación de estos espacios de participación, de alguna manera obliga a la administración, al partido de gobierno y a los partidos de oposición, a debatir a nivel interinstitucional las demandas y necesidades detectadas, la forma de afrontarlas desde la gestión, así como la forma de mediarlas y canalizarlas, desde el sistema político en su conjunto.

También inducen con vigor, a los ediles y a los actores locales, a capacitarse en el conocimiento sobre diseño, elaboración y evaluación de proyectos



de desarrollo local, por lo tanto, contribuye a la eficiencia y efectividad de las políticas implementadas.

El mayor flujo de información sobre actividades gubernamentales, también permite la más ágil ocupación de los espacios públicos físicos que se van recuperando, o creando, por las nuevas administraciones.

En la medida en que los espacios públicos, de acceso irrestricto, constituyen ámbitos esencialmente democráticos, contribuyen a mejorar las posibilidades de socialización y, por tanto, ayudan también a mejorar la calidad democrática vigente, propiciando la inclusión social de todos los individuos.

B. EDUCACIÓN, CAPACITACIÓN

La contribución departamental con la educación y con la capacitación refiere a sus propios funcionarios y a la colaboración con los organismos especializados, de tal forma que sus responsabilidades específicas sean más eficaces. Al respecto, es tradicional el apoyo de las Intendencias con Escuelas y Liceos, sin embargo, los gobiernos departamentales de izquierda han desarrollado una amplia gama de convenios con organismos públicos que han permitido potenciar sus servicios.

Corresponde mencionar, como ejemplo, los convenios para la presencia en centros cívicos, los convenios para la implementación del programa CECAP del MEC, los convenios para poner en funcionamiento programas como Uruguay Trabaja, de capacitación no formal mediante el trabajo.

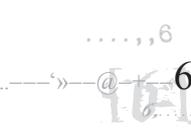
C. EL TRABAJO COMO POLÍTICA SOCIAL

Sin perjuicio de las políticas nacionales, como los Consejos de Salarios y el empuje a la formalización de las relaciones laborales desde el BPS, las acciones de las Intendencias progresistas para favorecer la generación de nuevos puestos de trabajo han sido notorias, con actividades dentro y fuera del país.

Por otro lado, convenios con el Ministerio de Trabajo, vinculados a los Centros para el empleo (CEPE), el Programa Objetivo Empleo, así como la actuación de los actores locales en la articulación con la actividad privada, han contribuido a visualizar e implementar el trabajo en su dimensión social, sin caer en el clientelismo tradicional de otorgar cargos públicos sin necesitarlos, solamente en carácter de prebenda o favor político personal.

D. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Las políticas de ordenamiento territorial, implementadas por las Intendencias progresistas, que se orientan a resolver los problemas de la segmentación residencial, del uso irresponsable del territorio, del deterioro ambiental y de los asentamientos irregulares, surgen también con una significativa dimensión social, de ineludible importancia.



E. DIMENSIÓN SOCIAL DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

Complementariamente, corresponde analizar qué papel juegan las políticas culturales —como políticas sociales— para disminuir esas desigualdades.

La cohesión social, la cooperación y las formas de relacionamiento de las personas constituyen pilares básicos del capital social, así como la identificación con las formas de gobierno y las expresiones culturales de la sociedad en cuestión.

Desde otro ángulo, la dimensión cultural está relacionada con todos los aspectos del capital social, y también es un factor decisivo en relación con la cohesión social.

Lo cultural es la dimensión a través de la cual los individuos se reconocen mutuamente, lo que les permite la construcción colectiva de su identidad y autoestima. Este es un punto cardinal de la gestión de los gobiernos departamentales de izquierda.

El Intendente Amaral señala ejemplos concretos: *«La sensibilidad social puede tener, el aterrizar proyectos y políticas de seguridad social pueden tener muchos nombres, se puede llamar Plan hogar, Plan pozos, Plan baños.»*²

En definitiva, ¿qué papel le caben a las políticas culturales, en su dimensión social?

El énfasis puesto en el plano de la cultura y de los valores intenta comprender la dimensión subjetiva de los cambios de conducta de los individuos y de las familias, en particular su incidencia en la eficacia de mediano y largo alcance de las políticas sociales clásicas.

*«Por qué decimos que la cultura, la educación, la capacitación, la sensibilidad social son ejes de nuestras administraciones progresistas, [... porque] concebimos a la cultura como una seña de identidad de nuestro pueblo.»*³

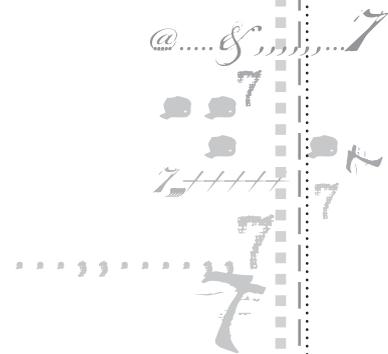
Esta línea de acción se desarrolla *«no solamente en centros culturales de donde sale el conocimiento académico, el conocimiento de las elites, sino [también] recogiénolo en el terreno, compartiendo lo bueno que puede dar cada persona, [y] eso está ocurriendo en las ocho Intendencias frenteamplicas, fortaleciendo los espacios de cultura.*

*Ese rescate, ese tipo de cosas de los que siempre han estado rezagados, son la razón de ser de que un eje de nuestra fuerza sea la cultura [por ejemplo:], el carnaval, fondos concursables, proyectos de cine, cine-foro, escuelas de cine, por qué no, también escuelas de ajedrez.»*⁴

² Ídem anterior.

³ Ídem anterior.

⁴ Ídem anterior.



Conclusiones

Si las políticas sociales clásicas pretenden atenuar las desigualdades resultantes de la actividad económica y si, a la luz de su ineficacia históricamente demostrada, se pretende ahora mejorarlas, será necesario complementarlas con otro tipo de políticas que ataquen con más precisión las causas subyacentes de aquella ineficacia.

Éstas son las políticas culturales, que exhiben una dimensión social muy fuerte al incidir sobre las creencias y valores de los grupos humanos, propiciando o reforzando comportamientos, y reconstruyendo códigos en clave de patrimonio colectivo, para generar canales de comunicación en la sociedad segmentada.

Se trataría, en este caso, de viabilizar y fortalecer comportamientos inclusivos —del conjunto de la sociedad y de los propios afectados— que, al trabajar sobre la construcción de identidad, sobre la integración social, la cohesión familiar, contribuyeran a la efectiva asunción ciudadana y, por lo tanto, permitieran una eficacia real de las políticas sociales al construir salidas para las situaciones de exclusión.

En definitiva, tal como lo expresara el Intendente Amaral, en Paysandú, «*Qué tienen en común lo que se está haciendo en cada uno de los departamentos: construcción de autoestima.*»⁵ Que se erige en potente instrumento de inclusión social, demostrando la sensibilidad de la izquierda en el tema, que justifica plenamente su caracterización como una de las señas de identidad de la gestión de las Intendencias progresistas.

En resumen

El Intendente Amaral expresó en Paysandú, hablando en nombre de los ocho gobiernos departamentales frenteamplistas que «[...] *hoy decimos que estamos construyendo juntos un proceso del municipio prestador de servicios al municipio promotor de desarrollo social y económico, y de dignidad.*»⁶

Entre otras cosas, eso incluye un componente decisivo de sensibilidad social para afrontar las políticas municipales: «[...] *en ese sentido, el capital social que reconoce dentro de sus definiciones, la capacidad de confiar en el otro, la capacidad de crear, la capacidad de capacitarse y la capacidad de soñar juntos, es una capacidad que tenemos que cultivar con todas nuestras fuerzas porque tenemos que soñar juntos, tenemos que enamorarnos en un proyecto de país en el que estamos luchando pero que no termina acá, un proyecto de país que reconoce etapas, porque tenemos que cumplir, tenemos que llegar a los que siempre fueron furgón de cola.*»⁷

5 Ídem anterior.

6 Ídem anterior.

7 Intendente Amaral, acto de Paysandú, junio 2008.

Ya que «[...] eso es lo que diferencia al militante de izquierda, tener como eje la dignidad de la gente, tener la certeza que este país va a ser digno el día que el último de los ciudadanos esté viviendo dignamente [...].»⁸

*El texto de estas fichas fue elaborado por Abel Oroño
y editado por la Fundación Liber Seregni.*

⁸ Ídem anterior.

SEÑAS DE IDENTIDAD

DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES FRETEAMPLISTAS

Reactivación económica



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FESUR

Ficha de difusión N° 7

7. Reactivación económica

«Gobernar el cambio significa sacar poder de un lado para llevarlo a otro [...] Desde la institucionalidad, mantendremos con firmeza el rumbo trazado y decidido por las mayorías.»¹

El cambio en la orientación de la gestión en un sentido progresista constituyó el desafío fundamental que afrontaron la mayor parte de los nuevos gobiernos departamentales frenteamplistas.

Implicaba vencer la inercia de funcionamiento heredada de administraciones anteriores y, a la vez, afrontar muchas dificultades estructurales que provenían de estilos de gobierno clientelares y poco cercanos a la participación de la sociedad.

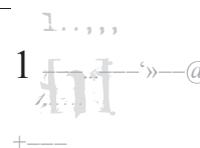
Es en ese proceso que se fueron identificando y sistematizando algunas señas de identidad comunes. No se trata solamente de buenas prácticas, sino de avanzar más allá, buscando hacer congruentes los estilos de gestión con las definiciones programáticas de la izquierda.

Estas fichas de divulgación presentan ocho señas de identidad que han sido identificadas por compañeras y compañeros de los gobiernos departamentales frentistas, y refieren a las competencias básicas de los gobiernos departamentales; la modernización de la gestión; la austeridad y transparencia, la descentralización, la democracia participativa, la sensibilidad social, la reactivación económica y la innovación.

Los comentarios sobre las situaciones heredadas deben considerarse asociados a las nuevas experiencias de gobierno departamental, y no aplican a Montevideo, donde un proceso de cambio comenzado con las administraciones frentistas está instaurado desde hace ya tiempo y sirve como referencia para las nuevas experiencias.

Aunque recoge exposiciones públicas de los Intendentes frentistas y elaboraciones de los integrantes de los equipos de gobierno, estas fichas no son una versión oficial, sino simplemente una sistematización que pretende servir como material de apoyo para todas las personas interesadas en el tema.

¹ Proclama de Paysandú, Grupo de los 8 Intendentes FA, 30 de junio de 2008.



Desarrollo local

Los gobiernos departamentales frenteamplistas han desarrollado su gestión orientados a implementar sus propuestas programáticas, una de las cuales se ubica en el eje nacional de impulsar el país productivo.

En este sentido, el objetivo es lograr el desarrollo local suficiente y sostenible. El término tiene diversas acepciones en la agenda pública, varias de las cuales son contradictorias entre sí y que dependen, básicamente, del posicionamiento ideológico y filosófico del que se parta.

Desarrollo local = participación

Una primera acepción visualiza el desarrollo local como ámbito de participación. Desde esta perspectiva se considera desarrollo local todo aquel proceso en el que participen los actores locales en la discusión de asuntos de ese territorio determinado.

Este es un aspecto importante, no obstante, corresponde señalar que no todo ámbito de participación alude al desarrollo local y, a la vez, desde una óptica conservadora, podría generarse desarrollo local desde arriba, sin la participación de los involucrados.

Desarrollo local = desarrollo económico

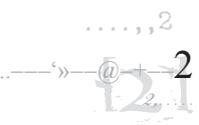
Una segunda acepción, examina el desarrollo local considerado exclusivamente como desarrollo económico local. Desde esta perspectiva la proliferación de empresas ('emprendedurismo') sería el hilo conductor del desarrollo local y se dinamizaría a través de la competitividad territorial, las ventajas comparativas de cada zona.

En este razonamiento de tipo enclave (zona de preferencias) las demás jurisdicciones locales son percibidas como competidoras y no como socias. Por lo tanto, la articulación regional o global, para generar desarrollo —incluso económico— sostenible es muy dificultosa, ya que la mirada es de un juego de 'ganadores' y 'perdedores'.

Desarrollo local = ordenamiento territorial

Una tercera acepción, considera el desarrollo local exclusivamente como ordenamiento territorial, en este sentido, a partir de ciertas lógicas profesionales, más bien se está dando un salto hacia la predominancia del urbanismo en los enfoques de desarrollo local.

El riesgo está en la mirada unilateral, la ausencia de otras dimensiones en el análisis, si bien el territorio es importante y de ineludible consideración,



no es posible dejar de considerar la población con sus vinculaciones e identidades propias, que actúan en ese territorio.

¿Qué desarrollo local impulsar desde los gobiernos de izquierda?

En definitiva, desde una perspectiva de izquierda más amplia, tal vez debiera considerarse el desarrollo local como un instrumento para la gestión de las diferencias intradepartamentales, en el marco de la construcción de un nuevo Estado democrático, descentralizado y con diversos espacios de participación de la población, tanto en su carácter de ciudadanos como de vecinos.

En ese sentido, el desarrollo local puede constituirse en la herramienta fundamental para recuperar las potencialidades e identidades locales, en un contexto de concertación entre los agentes locales, regionales, departamentales, nacionales e, incluso, internacionales.

Seguramente, a partir de la potenciación de los recursos existentes (personas, empresas, gobiernos) será imprescindible resolver, desde el territorio, la generación de proyectos locales que se articulen con los de otras zonas del Departamento y también propicien la obtención de otros recursos externos al territorio.

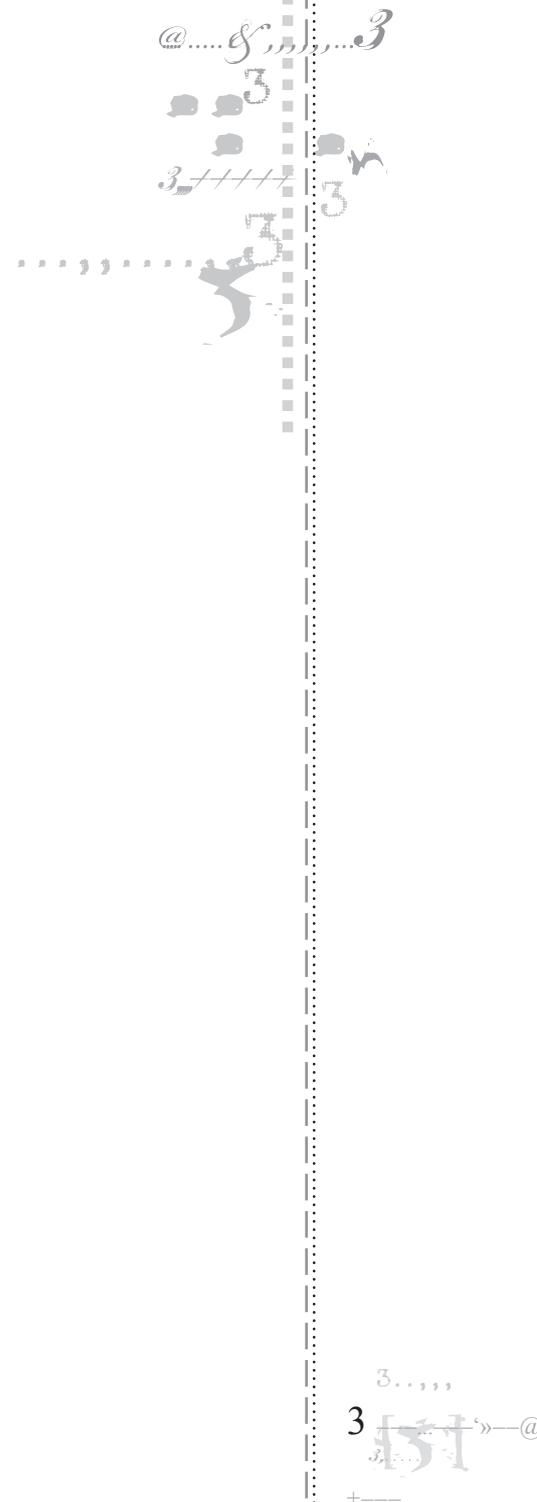
Desde esta perspectiva, no habrá desarrollo económico local si no se generan primero las condiciones mínimas de desarrollo institucional: reglas de juego, capacidades de articulación, liderazgo y control por parte de los actores (gubernamentales y sociales) locales.

Por otro lado, no habrá desarrollo local sostenible, sin construcción de capital social que mantenga y le de sentido a los demás procesos: esto es, que exista un proyecto local construido y asumido por sus habitantes como marco de referencia.

Finalmente, el desarrollo local, para ser sostenible, no puede ser un proceso autárquico, independiente del entorno, sino que debe articularse con los procesos y proyectos de desarrollo departamental y nacional.

El desarrollo económico local es un aspecto del desarrollo local, pero un aspecto relevante que debe ser analizado no solamente en su dimensión de crecimiento, sino fundamentalmente en sus eventuales impactos en la generación de fuentes de trabajo y, en definitiva, en la calidad de vida de la población.

La perspectiva tradicional, impulsada durante cierto tiempo con entusiasmo por los organismos internacionales de crédito y sustentada por el neoliberalismo estricto, básicamente se apoya en la teoría del goteo: esto es, que el crecimiento económico por sí mismo, a la larga genera mejoras en las condiciones de vida de la población, a partir del derrame que se genera desde los grupos más favorecidos a los menos favorecidos.



No está considerada en esta visión la cuestión de la redistribución de la riqueza, ni la construcción de capital social, ni el diseño compartido de proyecto de largo plazo, asumido por la población como marco de referencia, elementos clave para una concepción de izquierda.

Uno de los objetivos fundamentales de las políticas de desarrollo económico local es generar riqueza en un territorio.

Para ello se pueden utilizar instrumentos como el fortalecimiento de las empresas existentes, la atracción de nuevas empresas e inversiones, la integración y diversificación de la estructura productiva, el mejoramiento de los recursos humanos locales y la coordinación entre diversos programas y proyectos.

Los impactos esperados de las políticas de desarrollo económico local son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y de empleo en el territorio, el aumento de la calidad del empleo, que genere una mejor calidad de vida.

Desde el ángulo de la administración, se pretende además un impacto relevante que constituye el motor de un círculo virtuoso en términos de desarrollo local y capacidad de incidencia en la realidad concreta, que es el aumento de la recaudación del gobierno departamental.

Este aumento de recaudación no está originado por mayor presión fiscal, sino por regularización de situaciones de pago, por incremento de capacidad contributiva, por incremento de la base imponible al aumentar la actividad económica y por mejor eficiencia gubernamental, permite nuevas y mejores intervenciones públicas que, a su vez, también pueden mejorar la calidad de vida de la población.

Como la dinámica económica actual demanda una nueva forma de gestión pública, así como nuevas formas de regulación y de organización de los sistemas productivos locales, que implican una nueva lógica para gestionar las relaciones local-global, es que el desafío central es la construcción de los proyectos locales de largo aliento que orienten la acción. Las Intendencias frenteamplistas han asumido con energía tal desafío, constituyéndose en una de las señas de identidad de los gobiernos de izquierda.

La generación de fuentes de trabajo en la agenda departamental

La cuestión debe enfocarse, según el Intendente de los Santos, «*Sin miedos y sin tabúes, porque nos eligieron para gobernar y para transformar la realidad y necesitamos de la inversión privada*»² que permitirá mejorar la economía y, con el atento seguimiento estatal, debiera mejorar los ingresos de la población.



Competencias departamentales y nacionales

Los gobiernos departamentales tienen pocas competencias directas vinculadas a la actividad económica, ya que las facultades de desgravaciones tributarias y las exoneraciones fiscales, corresponden al gobierno nacional.

En referencia a la actividad económica privada, los tributos departamentales (contribución inmobiliaria, patentes, tasas de alumbrado, de recolección de residuos, etc.) constituyen un porcentaje ínfimo en relación a las inversiones necesarias para la instalación inicial o, incluso, en relación a la tributación de origen nacional sobre la actividad, sobre la importación de bienes y sobre la renta.

Por eso, las Intendencias no tienen facultades para potenciar la actividad económica departamental, a través de beneficios fiscales. Sin embargo, pueden desarrollar otras líneas de acción para propiciar la reactivación económica y, especialmente, la generación de nuevos puestos de trabajo.

Estos cursos de acción refieren a la claridad en las reglas de juego, al cumplimiento de sus competencias específicas, al desarrollo de la infraestructura necesaria para la actividad económica, a la puesta en valor del territorio, a la articulación interinstitucional.

A. REGLAS DE JUEGO CLARAS

En este aspecto, tal como lo expresara el Intendente de los Santos en Paysandú *«cuando las normas son transparentes, son conocidas y hay reglas de juego estables, se asegura la inversión privada y se aseguran mecanismos más justos de distribución de la riqueza.»*³

La seguridad jurídica, la certeza en los procedimientos necesarios, la transparencia en la gestión y la estandarización de los requisitos, son elementos fundamentales a la hora de la decisión de las inversiones privadas.

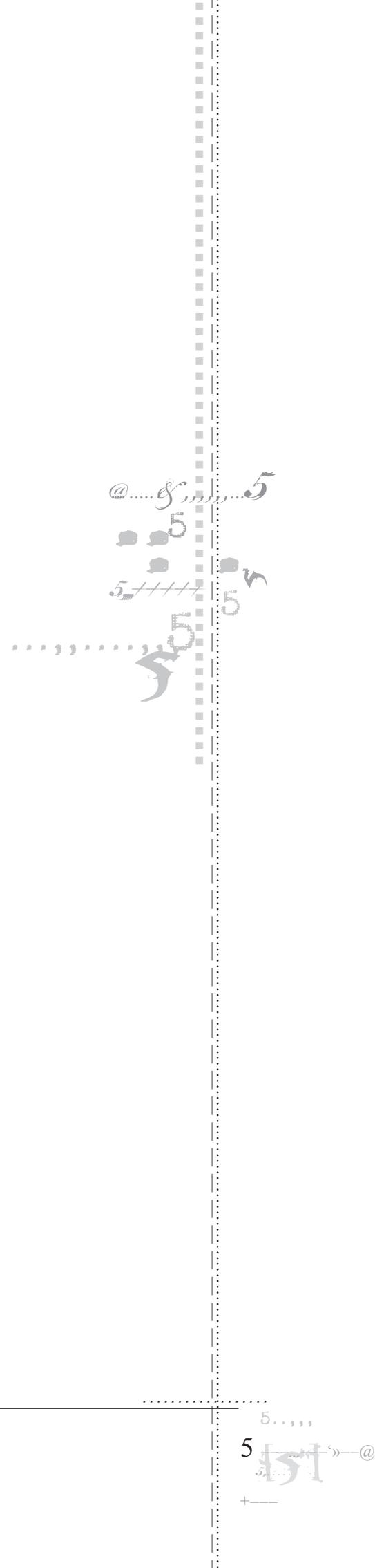
Sin embargo, la perspectiva de un gobierno de izquierda tiene presente, en las palabras del Intendente de los Santos que *«[...] somos una fuerza política que llegó al gobierno para generar mecanismos que le aseguren a los actores sociales la posibilidad de luchar en igualdad de condiciones, y los fueros sindicales son parte de esa estrategia.»*⁴

Esto significa que no es indiferente cuáles son las reglas de juego, deben estar claras pero, además, deben ser coherentes con las propuestas programáticas de la izquierda, no con las de la derecha.

Por ejemplo, *«[...] le estamos diciendo que aquel que invierta, que queremos que venga a invertir, también tiene que tener un compromiso empresarial social mayor y que necesitamos que ponga junto con los fraccionamientos*

³ Ídem anterior.

⁴ Ídem anterior.



un 10% para resolver el problema de las viviendas de aquellos que siempre construyen y que nunca tienen acceso al techo.»⁵

También referido a las reglas de juego claras, resulta de gran importancia para las eventuales inversiones privadas, la existencia de planes estratégicos departamentales, que permitan el análisis en un horizonte de mediano plazo.

«El gobierno nacional y los gobiernos departamentales encaramos la discusión, ya comenzada por Montevideo hace más de 15 años, de los planes de ordenamiento territorial tratando de generar un marco que asegurara que la inversión privada generara ganancias, pero no afectara un valor esencial para la izquierda que era el medio ambiente.»⁶

La realidad indica claramente que «Los inversores serios no le disparan a la ley de ordenamiento territorial, [aunque] algunos desearían que no hubiera marco legal, [... y otros] desearían poder negociar en una mesa sin puntos de referencia.»⁷

B. NECESIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA

En este punto están las mayores potencialidades de incidencia de los gobiernos departamentales, tanto en obras directas, como en la articulación para su ejecución por otros actores.

Si de la instalación de nuevas empresas se habla, es necesaria la existencia de vías de acceso y salida de la producción adecuadas, tratamiento de afluentes, energía, agua, ubicación en zonas que permitan minimizar la contaminación sonora o la polución del aire de los centros urbanos, de tal manera de no repetir situaciones heredadas.

En definitiva, los gobiernos departamentales frenteamplistas se orientan a propiciar el desarrollo equilibrado de todo el territorio, con especial énfasis en las zonas más deficitarias.

Con toda precisión, establecía también, el Intendente de los Santos, que «no podemos desarrollar y atraer la inversión privada, si no desarrollamos capacidad de infraestructura, necesitamos [...] definir planes estratégicos, y necesitamos ser muy serenos pero muy firmes y soberanos, para ser capaces de atraer el capital privado para invertir también en esa estructura.»⁸

C. INTENDENCIAS ‘AMIGABLES’

En la medida que se identifica a los actores privados como socios de los actores públicos, en el marco de las reglas de juego establecidas por el gobierno, es relevante resolver institucionalmente la atención del tema.

5 Ídem anterior.

6 Ídem anterior.

7 Ídem anterior.

8 Ídem anterior.

En este sentido, los gobiernos departamentales progresistas han avanzado significativamente en la reformulación de los procedimientos administrativos y de las actitudes que, sin eludir las normativas vigentes, permitan desarrollar con mayor agilidad la tramitación necesaria y recoger la información completa.

La nueva cara 'amigable' de las Intendencias es de gran importancia; a partir de la identificación del problema, los gobiernos departamentales frenteamplistas han rediseñado procesos y logrado cambios en la actitud de la institución, a través de experiencias como la «*ventanilla única en Treinta y Tres tratando de capitalizar el tiempo del inversor y de las necesidades que tiene el Estado.*»⁹

D. LOS FUNCIONARIOS

El tipo de relacionamiento con los funcionarios es una pieza clave en la gestión progresista y se debe reflejar en la posibilidad de afrontar los desafíos de la gestión con eficacia.

Las políticas de recursos humanos constituyen en sí mismas una característica de los gobiernos de izquierda, pero en este aspecto lo que interesa es enfatizar su incidencia en la concreción de las señas de identidad.

Un aspecto refiere al cumplimiento estricto de las obligaciones contractuales, punto no menor que en materia de responsabilidad tiene, como efectos adicionales, que a partir de la seguridad en el cobro de los respectivos haberes se genera también la tranquilidad de saber que se podrán comprometer pagos a futuro.

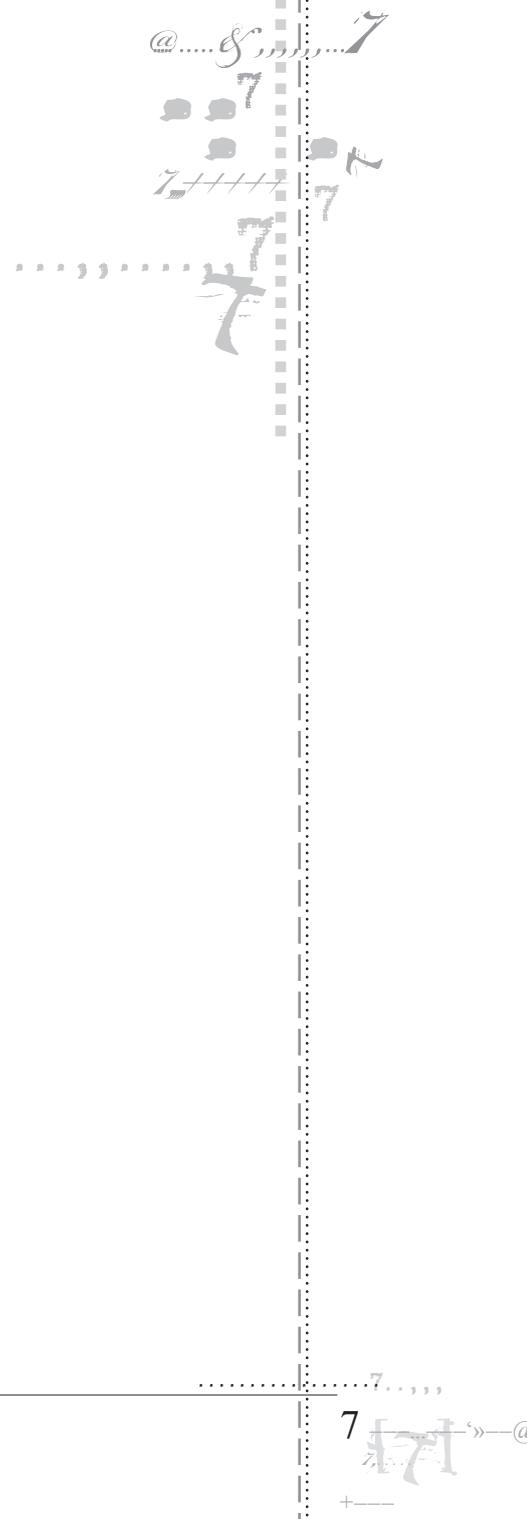
Otro aspecto vinculado al desempeño gubernamental refiere a la capacitación de los funcionarios en las nuevas tareas de los gobiernos departamentales de izquierda porque, al final, las Intendencias no son los ladrillos de sus edificios, sino los funcionarios de su dependencia que implementan sus políticas.

E. LA GESTIÓN DE LA IZQUIERDA GENERA RIQUEZA

En conclusión, el conjunto de medidas articuladas por las Intendencias frenteamplistas, que consolidan una de sus señas de identidad, generan consecuencias adicionales.

«[...] un conocido político español dijo que la izquierda, era especialista en distribuir riqueza pero que no sabía generarla y que la derecha era especialista en generar riqueza y que era incapaz de distribuirla y creo que si algo ha caracterizado también a la izquierda en el gobierno nacional y en los gobiernos departamentales, es generar primero una gran señal de seguridad y de solvencia cuando con inversión

⁹ Ídem anterior.



privada se trata [...impulsando la] búsqueda de acuerdos, de cara a nuevos planteos que tienen que ver también con la redistribución de la riqueza.»¹⁰

La gestión de los gobiernos departamentales frenteamplistas ha permitido visualizar en la práctica la aplicación de sus propuestas programáticas y la utilización de instrumentos creativamente eficaces.

En resumen

Largamente superada la mitad del período de gobierno, es posible examinar el camino recorrido para afrontar mejor los desafíos pendientes.

Con el horizonte inmediato de algo menos de dos años para culminar el período de gobierno, se constata la vigencia de una de las líneas de larga duración de la izquierda uruguaya —el país productivo— y su implementación concreta en la gestión de los gobiernos departamentales frenteamplistas. Ese país productivo que también se construye a nivel local con las experiencias de trabajo de los gobiernos departamentales frenteamplistas, que son tan capaces de poner la casa en orden como de fomentar el desarrollo sobre nuevas bases. Promocionando la actividad económica, pero atendiendo las demandas locales y especialmente aquellas que tienen que ver con la de los más desfavorecidos. Y aprendiendo en cada paso.

«Creían que estaba llegando al gobierno una fuerza torpe, creían y lo transmitían jugando hasta con el subconsciente de la gente, cuando anunciaban la disparada de los capitales. Hemos mostrado que los capitales no se fueron, que se mantienen y que si tenemos que reducir déficit con responsabilidad —porque los ciclos económicos también nos pueden abofetear— lo hacemos con responsabilidad, lo hacemos asumiendo las cuentas que nos dejaron, a veces sin tener para pagar los salarios a fin de mes, a veces casi sin estado como en Rocha o en Canelones.»¹¹

El texto de estas fichas fue elaborado por Abel Oroño y editado por la Fundación Liber Seregni.

¹⁰ Ídem anterior.

¹¹ Ídem anterior.

SEÑAS DE IDENTIDAD

DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES FRETEAMPLISTAS

Innovación



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

FESUR

Ficha de difusión N° 8

8. Innovación

«Hagamos lo que hagamos, tratamos de hacerlo sin temor a imaginar nuevos caminos y nuevos procedimientos: ciudad digital, descentralización, políticas sociales, inversión y empleo, participación ciudadana, transparencia y austeridad, el ABC tradicional de las intendencias, todo en nuestras Intendencias tiene un fuerte componente innovador.»¹

El cambio en la orientación de la gestión en un sentido progresista constituyó el desafío fundamental que afrontaron la mayor parte de los nuevos gobiernos departamentales frenteamplistas.

Implicaba vencer la inercia de funcionamiento heredada de administraciones anteriores y, a la vez, afrontar muchas dificultades estructurales que provenían de estilos de gobierno clientelares y poco cercanos a la participación de la sociedad.

Es en ese proceso que se fueron identificando y sistematizando algunas señas de identidad comunes. No se trata solamente de buenas prácticas, sino de avanzar más allá, buscando hacer congruentes los estilos de gestión con las definiciones programáticas de la izquierda.

Estas fichas de divulgación presentan ocho señas de identidad que han sido identificadas por compañeras y compañeros de los gobiernos departamentales frentistas, y refieren a las competencias básicas de los gobiernos departamentales; la modernización de la gestión; la austeridad y transparencia, la descentralización, la democracia participativa, la sensibilidad social, la reactivación económica y la innovación.

Los comentarios sobre las situaciones heredadas deben considerarse asociados a las nuevas experiencias de gobierno departamental, y no aplican a Montevideo, donde un proceso de cambio comenzado con las administraciones frentistas está instaurado desde hace ya tiempo y sirve como referencia para las nuevas experiencias.

Aunque recoge exposiciones públicas de los Intendentes frentistas y elaboraciones de los integrantes de los equipos de gobierno, estas fichas no son una versión oficial, sino simplemente una sistematización que pretende servir como material de apoyo para todas las personas interesadas en el tema.

¹ Intendente Pintos, acto de Paysandú, junio 2008.

Estado eficiente

Con la concepción de que una de las dimensiones esenciales del Estado es su calidad de instrumento, para que sea útil debe operar con eficiencia, esto es, con los menores recursos posibles, en términos financieros, materiales, humanos e institucionales.

Eficiencia neoliberal

El proyecto de la derecha fue, en las últimas décadas, limitar el tamaño y las funciones del Estado, privatizar y reformarlo para hacerlo funcional a la lógica competitiva del mercado, limitando todo lo posible su capacidad de incidir en la actividad privada y en su forma de distribución de la riqueza.

De esta forma, el concepto de eficiencia queda reducido a la idea de que cada empresa o agencia pública tiene que ser eficiente en sí misma, a partir de la lógica privada, amputando la idea de que el Estado es el instrumento del gobierno representativo de toda la ciudadanía, para el conjunto de la ciudadanía.

Eficiencia progresista

Desde la perspectiva de la izquierda, la eficiencia estatal no debe tener la lógica privada sino la lógica pública, que no es la misma, la eficiencia que debe tener el Estado debe articularse en función de responder a las necesidades del conjunto de la ciudadanía y no de sectores específicos.

Por lo tanto, debe primar la eficiencia global, lo que no implica el despilfarro de recursos a nivel de cada una de las empresas o de la propia Administración Central, ni tampoco de los Gobiernos Departamentales; pero el Estado tiene que ser eficiente en términos sociales o colectivos.

Esto significa la obtención de los objetivos fijados (eficacia) con el menor uso posible de recursos. Pero de todos los tipos de recursos, no solamente los financieros; es necesario considerar la utilización agregada de los recursos humanos, materiales e institucionales, así como considerar los efectos sobre el conjunto de la población.

Este tipo de eficiencia (que se debe medir con la lógica de servicio público y no de los sectores privados) incluye la idea de integración social, pero implica también la eficiencia de todo el sistema estatal para generar las condiciones de desarrollo productivo y sustentable que las empresas privadas, actuando con la lógica de la empresa privada, no siempre están en condiciones de realizar ni les interesa impulsar, ya que su motivación es estrictamente el lucro privado.



El punto de partida

Si bien desde el punto de vista conceptual está profundamente arraigado en el Uruguay el papel del Estado como agente activo e imprescindible tanto en lo social como en lo económico, la realidad que cada vecino enfrenta a la hora de realizar un trámite genera reticencias y resistencias, ante el enfoque del papeleo por el papeleo en sí.

A partir de la percepción de que la población uruguaya no está conforme con el Estado que tiene —aun cuando lo haya defendido con éxito ante los intentos de desguace de las políticas neoliberales— sino que necesita un Estado mejor, más eficaz (que logre los objetivos fijados), más eficiente (que lo haga con el mejor uso posible de los recursos disponibles) y más efectivo (que logre cambiar —mejorando— la realidad cotidiana de la gente), la Transformación Democrática del Estado debe contribuir a superar esta dualidad, reconciliando al ciudadano con el Estado en la gestión y en la vida cotidianas.

En este sentido, la gestión concreta de los gobiernos frenteamplistas deberá vencer, entre otras cosas, la inercia institucional vigente en cada una de las oficinas nacionales o departamentales.

El desafío se puede concretar en abolir el ‘no se puede’, el ‘siempre se hizo así’, es necesario construir una nueva racionalidad pública en todo el Estado pero, especialmente, en los gobiernos departamentales por su cercanía con los vecinos.

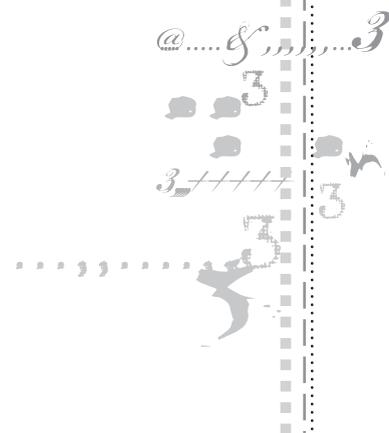
Enfocar la gestión con cabeza abierta y aportes creativos, innovar en la gestión, a partir de un neto posicionamiento de izquierda, es el desafío y se ha constituido en una de las señas de identidad de los gobiernos departamentales frenteamplistas.

La cuestión de los funcionarios

Para ello será importante la generación de incentivos que propicien esta reforma cultural, porque debe señalarse con especial énfasis, que la forma de funcionamiento que por décadas imperó y, de hecho, aún persiste en muchos ámbitos, nada tiene que ver con el desempeño de la función.

Como todos sabemos el ingreso no era por concurso o por sorteo, sino consecuencia de favores políticos, prebendas que utilizaban los dineros públicos para fines personales de los jefes o líderes políticos partidarios de turno.

Con demasiada frecuencia el ascenso en la carrera, la obtención de traslados, horas extras o compensaciones nada tenían que ver con el desempeño eficaz y eficiente de la función pública, sino que se obtenían a partir del mantenimiento del vínculo personal con el caudillo o con el decisor jerárquico.



Los incentivos, entonces, no estaban en la función sino en la relación privilegiada; por lo tanto, la distorsión de visualizar que la función estaba al servicio del funcionario y no al revés, como debiera ser, estaba muy presente.

La inercia de funcionamiento de la estructura burocrática con esta concepción, que visualiza al público que concurre como una molestia, es una realidad y cambiarla es crucial, pero es un lento proceso en el que hay que incluir tanto a los funcionarios (ganando y cambiando su cabeza) como a los vecinos (haciendo el seguimiento); de lo contrario es una tarea imposible.

Constituye, por lo tanto, un desafío de toda la sociedad.

Mecanismos de innovación en la gestión

Esta seña de identidad de los gobiernos departamentales frenteamplistas se inscribe en el marco del quinto eje programático (Uruguay innovador) de la campaña electoral de 2004.

Desde el comienzo de la conducción por los nuevos gobiernos departamentales de izquierda estuvo presente la preocupación por la mejora de la gestión administrativa, como parte inherente y sustancial de su visión.

En este sentido, un primer paso se ubica en la racionalización de los procedimientos, y en la agilización de los trámites, pero se han desarrollado experiencias significativas referidas a la incorporación de nuevas tecnologías que permiten potenciar la eficacia y la eficiencia de los procedimientos.

Los casos de Florida Digital, con la conectividad en red, expediente electrónico, portal corporativo y servicio de información geográfica; y el de Canelones, con la publicación inmediata de todas las resoluciones en la web, conectividad en red y del expediente electrónico, constituyen experiencias removedoras que abren un amplio panorama sobre las potencialidades para cambiar la forma de funcionamiento heredada.

Pero además, se ha logrado cambiar el enfoque de la gestión, conceptualmente hablando, porque se pierde el temor a imaginar nuevos caminos y nuevos procedimientos.

Componentes de la innovación en la gestión progresista

1. RELACIONAMIENTO CON LOS FUNCIONARIOS

Un primer elemento innovador refiere al relacionamiento con los funcionarios, tanto en términos estrictamente laborales, generando ámbitos de



negociación al respecto², como en términos de propiciar la reflexión conjunta sobre el rol de éstos en el gobierno departamental y, especialmente el cambio de matriz institucional y de vinculación con los vecinos.

2. RELACIONAMIENTO CON LA SOCIEDAD

Este aspecto ha resultado fundamental en el cambio de gestión de los gobiernos departamentales frenteamplistas. No solamente en el sentido de gobernar para la gente sino generando ámbitos de participación, a través de los cuales los vecinos pueden incidir durante la implementación de las políticas públicas departamentales.³

3. RELACIONAMIENTO CON LOS INVERSORES

Un aporte innovador de gran potencia en las Intendencias progresistas, ha estado referido al relacionamiento de nuevo tipo con los potenciales inversores incorporando, dentro de las competencias departamentales, la generación de ámbitos de evaluación de los proyectos, la interacción directa con la estructura gubernamental.

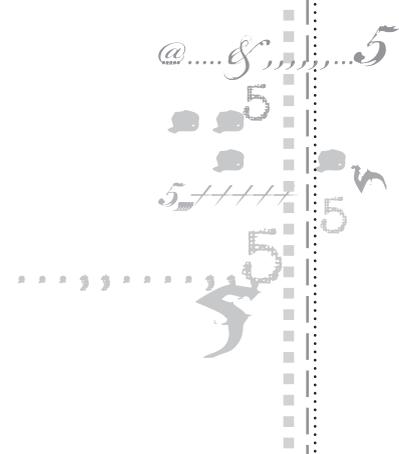
Asimismo, el establecimiento de reglas claras de funcionamiento y la incorporación de aspectos vinculados al control de las eventuales consecuencias negativas de la actividad económica, a la vez que desempeñando un papel proactivo al respecto.⁴

Debe mencionarse, como un componente complementario, el desarrollo de numerosos contactos que han viabilizado la cooperación internacional descentralizada, esto es, no solamente originada en gobiernos nacionales sino también subnacionales, financiando obras y actividades.

4. TRABAJO EN RED

El trabajo en red de los ocho Intendentes de izquierda, en función del intercambio de experiencias a los efectos de mejorar la gestión, se puede identificar como un aporte innovador de gran relevancia.

Estas actividades no registran antecedentes en el país. Los contactos conocidos con Intendentes de un mismo partido político fueron, históricamente hablando, referidos a coincidencias en términos electorales y nunca, hasta el momento, en términos de aprendizajes mutuos, identificación de señas comunes e intercambio de buenas prácticas de gestión, como es el caso.



2 El tema se presenta en la ficha n° 7 de esta serie: **Reactivación económica.**

3 La presentación de la **Democracia participativa**, como una de las señas de identidad de los gobiernos departamentales de izquierda, se efectúa en la ficha n° 5 de esta serie.

4 La presentación de la **Reactivación económica**, como una de las señas de identidad de los gobiernos departamentales de izquierda, se efectúa en la ficha n° 7 de esta serie.



«Las coincidencias entre nosotros no surgen de casualidad. Luego de tres años de gestión no caben dudas que las 8 Intendencias de izquierda que tiene el país trabajamos en un proyecto común. Esto es realmente un proyecto progresista y lo hacemos con innovación.»⁵

5. TÉCNICOS Y POLÍTICOS

Los elencos de los gobiernos departamentales frenteamplistas se han integrado por actores político partidarios, como no podía ser de otra manera, pero se ha sumado un componente técnico de envergadura.

De hecho, una de las deficiencias históricas de los gobiernos departamentales en el Uruguay, ha sido la debilidad de sus cuadros técnicos. Esta situación generó en el pasado dificultades, en términos de eficacia y de eficiencia, en la capacidad de ejecución de las Intendencias, así como déficits en la capacidad de elaboración de proyectos proactivos y de diseño de políticas públicas.

Estas insuficiencias se reflejaban en la aceptación de propuestas centrales, que no siempre eran las adecuadas a la realidad concreta y que, con frecuencia, generaban efectos negativos.

La gestión innovadora ha permitido balancear la presencia de técnicos y de políticos en cada una de las administraciones frenteamplistas, con lo cual la calidad y diversidad de las decisiones operativas, de mediano y de largo plazo ha mejorado notablemente.

6. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN

El rediseño de funcionamiento, la incorporación de nuevas tecnologías,⁶ permitió que las nuevas administraciones se fueran transformando sustantivamente en este período.

«Somos generaciones que vivimos una impresionante revolución tecnológica, está ahí en nuestra casa, en nuestro living, en el celular de los gurises, lo vivimos todos los días. [...] podemos ponerla al servicio de la gente, y eso es lo que nosotros estamos intentando hacer desde las ocho Intendencias frenteamplistas, junto con el gobierno nacional.»

7. SENSIBILIDAD SOCIAL

La sensibilidad social es una seña de identidad,⁷ ya no solo de los gobiernos frenteamplistas, sino de la izquierda en toda su historia. El mérito y la

⁵ Intendente Pintos, acto de Paysandú, junio 2008.

⁶ La presentación de la **Modernización de la Gestión**, como una de las señas de identidad de los gobiernos departamentales de izquierda, se efectúa en la ficha n° 2 de esta serie.

⁷ La presentación de la **Sensibilidad social**, como una de las señas de identidad de los gobiernos departamentales de izquierda, se efectúa en la ficha n° 6 de esta serie.

innovación sustantiva ha sido poder implementarla concretamente desde la gestión, verificando prácticamente la adecuación entre los dichos y los hechos.

«Durante mucho tiempo los humildes y las clases medias de este país tuvieron enormes dificultades de pensar y actuar teniendo la posibilidad de pensar su futuro. Nosotros llegamos con la voluntad decidida de revertir esta situación para que el futuro deje de ser la propiedad de unos pocos. [...] estaremos rompiendo con el viejo y perverso mecanismo que hace que los hijos de los pobres están condenados a la pobreza y a la exclusión.»⁸

8. NUEVAS ÁREAS

La incorporación de nuevas áreas específicas a las estructuras departamentales permitió a las Intendencias progresistas desarrollar nuevas políticas públicas dirigidas a sectores que históricamente no habían recibido mayor atención.

En resumen

La búsqueda de nuevos caminos y la experimentación tratando de encontrar formas nuevas de hacer las cosas viejas y, también, de hacer cosas nuevas, es una seña de identidad de los gobiernos departamentales frenteamplistas. Y es una innovación incluyente, que se hace con la declarada intención de incorporar a todos.

«[...] no valdría de nada que nos dijéramos progresistas si miramos con desconfianza el futuro y lo nuevo. Estamos decididos a utilizar el enorme potencial de la revolución digital y la producción del conocimiento para beneficio de todos, de todos los hijos del Uruguay pero sobre todo de los humildes y sobre todo los del interior profundo.»⁹

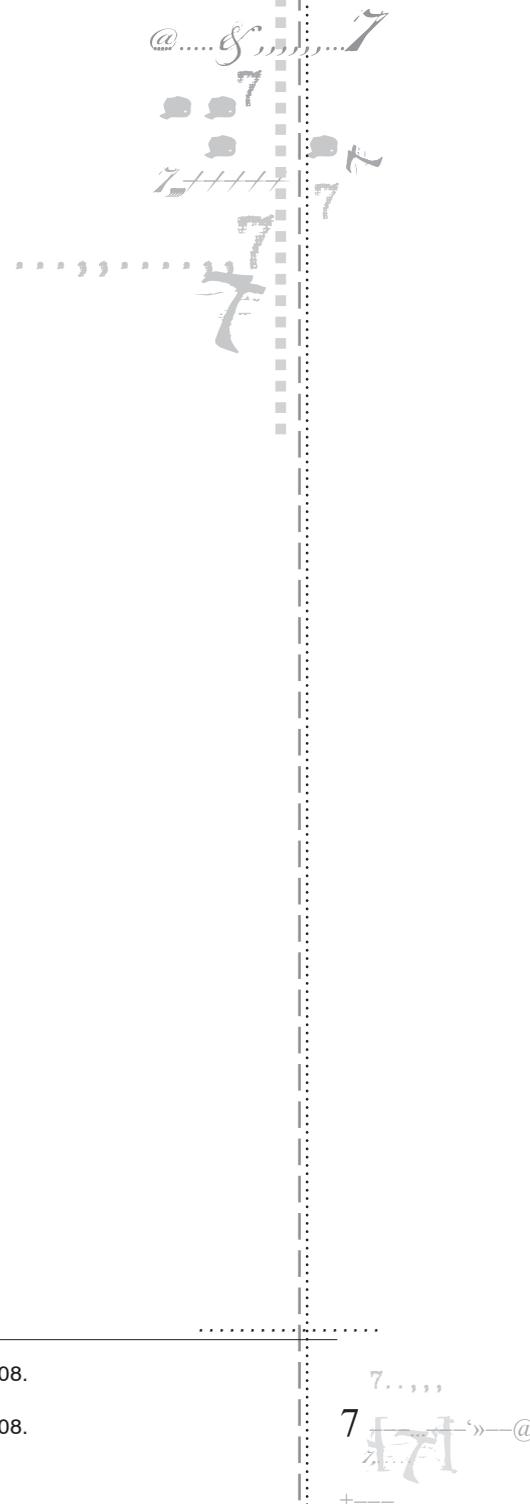
Nuestro proyecto progresista [...], no deja la innovación al servicio de unos pocos, ni le da la espalda a la innovación. Estamos convencidos de que esta revolución del conocimiento puede traerle muchos beneficios a la gente y por eso estamos impulsando fuertemente todo lo que tenga que ver con ello.»¹⁰

«Los Intendentes frenteamplistas reafirmamos nuestra convicción de que es posible transformar la realidad económica, social, política y cultural para asegurar la igualdad de oportunidades y el desarrollo pleno de todos los hombres y

⁸ Intendente Pintos, acto de Paysandú, junio 2008.

⁹ Ídem anterior.

¹⁰ Intendente Pintos, acto de Paysandú, junio 2008.



mujeres. Esta convicción es la que nos define como izquierda, y nos diferencia de las derechas, marca nuestras gestiones y establece nuestros desafíos hacia el futuro.»

El texto de estas fichas fue elaborado por Abel Oroño y editado por la Fundación Liber Seregni.

