

El giro a la izquierda en los Gobiernos Locales de América Latina

Créditos:

Coordinación: Fernando Carrión M. y Paúl Ponce S.

© 5ta avenida editores

Dirección editorial: Pablo Salgado J.

Diseño gráfico: Editorial El Conejo

Corrección de estilo: Mauricio Alvarado Dávila

Diseño portada: Antonio Mena

5ta. Avenida Editores

Av. 12 de Octubre N24-739 y Colón

Edif. Boreal, Torre A, Of. 1508

23826901 – 26020761

www.lagranmanzana.com.ec

ISBN: 978-9942-8524-2-7

Impresión:

Ecuador, marzo 2015

© Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los editores.

Índice

Pág.

7 Presentación

1. Introducción

Devolver la polis a la ciudad

11 *Fernando Carrión M. y Paúl Ponce*

2. Giro a la izquierda en América Latina

El giro a la izquierda en los Gobiernos locales de América Latina

21 *Fernando Carrión M.*

Una mirada panorámica a la primera ola local de la izquierda

57 *Benjamín Goldfrank*

3. La construcción nacional de la izquierda en lo local

El avance y la consolidación de la izquierda brasileña en el escenario político del pos- 85. Un breve análisis de la trayectoria del Partido de los Trabajadores (PT) en los Gobiernos locales en Brasil

81 *Lina Magãhaes*

El FSNL y la participación ciudadana a nivel local en Nicaragua (2007-2013): ¿un nuevo escenario para la hegemonía política?

101 *Armando Chaguaceda*

Las relaciones entre lo nacional y lo local en el Ecuador: los gobiernos de izquierda en las dinámicas de ascenso al poder político

129 *Sebastián Mantilla*

4. Las ciudades precursoras de la izquierda

La izquierda política en las elecciones subnacionales de Lima Metropolitana

1 Porto Alegre: participación contrahegemónica, efecto-demostración y deconstrucción del modelo

179 *Luciano Fedozzi*

La ciudad de los sueños y las pesadillas. Rosario y su política de desarrollo local (1995-2013)

213 *Oscar Madoery*

Montevideo frenteamplista: Del Gobierno de la ciudad al Gobierno Nacional (1990-2015)

237 *Altair Magri*

5. La contemporaneidad de la izquierda y su legitimidad política

Gobiernos de izquierda en Bogotá: retos del fenómeno político

265 *Sergio García*

La izquierda en el Gobierno de Quito cuando la ciudad sucumbe frente al centro y la nación

291 *Felipe Burbano de Lara*

¿Construyendo ciudadanía desde la izquierda? El caso de La Paz

333 *Maira Zuazo*

6. La izquierda en las grandes ciudades

Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un Gobierno de iz-

367 *Alicia Zicardi/Lucia Álvarez*

La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: De la utopía al impasse

407 *Erminia Maricato*

Los municipios en Santiago de Chile: una entrada fragmentada de la izquierda

439 *Danae Mlynartz*

Montevideo Frenteamplista: del Gobierno de la Ciudad al Gobierno Nacional (1990-2015)

Altair Jesica Magri¹

1 **Altair Jesica Magri:** doctora en Ciencias Sociales, especialización en Ciencia Política. Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política Facultad de Ciencias Sociales-U del a R. Investigadora activa de ANIL.

El partido Frente Amplio cumplirá en 2015 veinticinco años en el Gobierno en Montevideo y diez al frente del Gobierno nacional. El Frente Amplio en el Gobierno de la ciudad capital fue, en la época, el precursor de un modelo contrahegemónico, que propició la profundización de una democracia recientemente recuperada luego de doce años de dictadura militar. La descentralización participativa, el redireccionamiento del gasto público y el relacionamiento con otros niveles de Gobierno en régimen de cohabitación plantearon desafíos que logró cumplir y transmitir con éxito, realizando un aprendizaje indispensable para competir por el Gobierno nacional. Estas prácticas lo legitimaron ante la ciudadanía de todo el país, permitiendo concretar su aspiración de ser la primera fuerza nacional a nivel partidario de 2005 a la fecha. No obstante, para la izquierda, compartir espacios de distinto nivel tiene sus costos, y estos se reflejan en el nivel subnacional. En 2015, una nueva instancia electoral supondrá necesariamente recalibraciones para la gestión departamental frenteamplista de Montevideo.

El desafío de gobernar Montevideo

Montevideo es la capital política y administrativa de Uruguay. La ciudad formal ocupa casi la mitad del territorio departamental (212 kilómetros cuadrados). En Montevideo y su área metropolitana (AM) se concentran un tercio de la población del país, un millón trescientos mil habitantes, y la mayor densidad². Uruguay es un país unitario y centralizado, por lo que Montevideo es la sede política y administrativa, económica y financiera del Gobierno nacional, del departamental y de los ocho municipios en los que se compone el nivel local. Esto es una ventaja, porque concentra los mayores porcentajes de

2 El departamento de Montevideo representa el 3 % del territorio nacional en km². Su ciudad capital ocupa el 40 % del territorio, con una densidad de 2 600 personas por km².

crecimiento económico: inversión, productividad y recaudación fiscal, pero es a la vez un desafío constante, porque estos factores inherentes al sistema de acumulación traen consigo movimientos demográficos y de corrimiento urbano que requieren mayor planificación urbana e inversiones en infraestructura y políticas sociales para atender a la población que atrae el sistema. Montevideo registra a nivel país los mayores indicadores de PBI, de pobreza e indigencia.

Describiremos las principales características socio-demográficas y de contexto urbano y el marco legal que ampara las competencias de los Gobiernos subnacionales para analizar el desempeño de la fuerza de izquierda Frente Amplio en Montevideo en tópicos como la descentralización participativa, políticas sociales, gasto público, ordenamiento territorial y relaciones intergubernamentales.

Los cambios socio-demográficos que propiciaron la complejidad urbana

La traslación demográfica hacia la capital fue una constante entre fines de siglo XIX y hasta fines de los años sesenta. A esto se sumó la inmigración europea que se radicó en la capital en oleadas sucesivas entre 1860 y 1940. Tomando cuatro cortes censales se observa la expansión acelerada de la ciudad de Montevideo entre 1908 y 1963 y un estancamiento en adelante, justificado porque la población del país creció muy poco y por el corrimiento de la planta urbana hacia áreas rurales y departamentos limítrofes. Entre 1908 y 1963, la ciudad creció un 398 % en población, ralentándose luego hasta 1996, cuando su expansión demográfica decreció al 13 %, siendo casi nula en el censo de 2011, en el que se constata un crecimiento del 0,05 %.

La ciudad formal fue ensanchando su tejido en forma desigual en tanto ubicación de grupos sociales y factores económicos. Desde 1930, se consolidaron los principales barrios obreros alejados del ejido, ligados a los frigoríficos y astilleros. Hacia el noreste se afincó población relacionada a la industria textil y metalúrgica. El centronorte se pobló con barrios ligados al comercio. La construcción de estos barrios populares fue impulsada por el Estado con políticas de vivienda destinadas a funcionarios públicos y em-

pleados del sector privado hasta la década de los sesenta. La Intendencia de Montevideo asumió tempranamente una participación activa, aunque esporádica, en la construcción del hábitat urbano ligado a la concentración productiva, con planes propios y en coordinación con el Gobierno central. Hacia el este, zona costera del Río de la Plata, la ciudad comenzó a expandirse, consolidado progresivamente barrios de clases media y alta desde la década de los cincuenta, cuando se aprobó la ley de propiedad horizontal.

La distribución territorial por grupos sociales es una constante histórica para Montevideo, donde se observa una ciudad a dos velocidades de reproducción y desarrollo. El siguiente cuadro muestra el promedio de indicadores de situación social en estas dos grandes zonas.

Cuadro n° 1: Porcentaje población con al menos una NBI, desocupación por pobreza y edad, en promedio de barrios que componen zonificación norte-sur del Departamento de Montevideo, 2011

Zonas/ indicadores	Con al menos una NBI 2011 promedio de barrios	Porcentaje de pobreza en promedio zonas, 2012	Desocupación por pobreza por promedio zonas en 2011	Porcentaje población menor 18 años con al menos una NBI
Zona norte E a O	42 %	29 %	16 %	50,7 % a 68,1 %
Zona sur E a O	14,3 %	3 %	9 %	3,2 % a 13,5 %

Fuente: elaboración propia con datos INE 2011
y Calvo 2001 y 2011, e IMM, 2012.

Sobre un eje horizontal (este-oeste) que parte de la Bahía de Montevideo hacia la frontera este del departamento (eje vial avenida Italia), se distinguen hacia el sur grupos solventes y hacia el norte la concentración de población con necesidades básicas insatisfechas, pobreza y núcleos duros de indigencia.

Influencia de factores económicos en la transformación urbana

Hasta 1960, el modelo de sustitución de importaciones concentró la industria manufacturera en la capital. La crisis del modelo de acumulación a principios de los ochenta desmontó parte de la estructura industrial, trasladándose la actividad al sector servicios, situados en el centro y en el este de la ciudad. Sin embargo, Montevideo continúa siendo el eje productivo del país, concentrando el 81 % de las industrias. De los 490 emprendimientos industriales considerados de interés nacional, el 69 % se radica en Montevideo, el 15 % en el AM y el 16 % en el resto del país. El sector rural montevideano tiene solamente el 1 % de la producción hortifrutícola y lechera; paradójicamente se centralizan en la capital la distribución y la comercialización al resto del país. En el tercer sector, Montevideo concentra el 86 % de las actividades. Otros departamentos limítrofes conectados al área metropolitana de Montevideo muestran una tendencia similar de movimiento de sectores productivos.

El ensanche urbano metropolitano

Las sucesivas crisis económicas (1973, 1982, 1998, 2001) incidieron en la desocupación y ésta, en la conformación de nuevas expresiones de vida social. Fueron etapas de reformas neoliberales, en las que el Estado nacional se contrajo, abandonando el universalismo en las prestaciones sociales, focalizando en grupos pobres un set de políticas básicas como acción de la reducción el gasto. Las políticas de liberalización de precios de alquiler de la vivienda en 1974, las sucesivas inflaciones monetarias repercutieron sobre los salarios y precios al consumo, obligando a las familias al abandono de los barrios obreros consolidados, dando lugar al corrimiento urbano, consolidando la periferia de estos barrios y, por ende, la ciudad expandida y carenciada en bienestar. Las familias volcadas al trabajo informal y cuentapropista encontraron en zonas periféricas una oportunidad de acceder a la vivienda por sus propios medios fuera del control fiscal y del interés del mercado.

Este proceso continúa mostrando los efectos hasta nuestros días, porque, si bien el mercado laboral formal y la protección social han crecido sus-

tancialmente, el sector inmobiliario ha encontrado en Montevideo un lugar de inversión lucrativa confiable y los precios del suelo aumentan su valor³, consolidando la segmentación territorial por zonas.

En 2011 se contabilizaron 70 nuevas localidades y villas ubicadas en terrenos rurales (INE2012). La densificación urbana se produce en la ciudad formal; en el resto de la estructura urbana, en contrario, la tendencia es de baja densidad, sin edificación en altura y mayor metraje de las propiedades. La ciudad formal se consolida como mercancía de alto costo, mostrando las contradicciones en el interior del propio Estado sobre el rumbo del bienestar y los dilemas de éste con el mercado. La IMM, como Gobierno subnacional, también encuentra encrucijadas: por un lado, no puede actuar sobre la propiedad privada obsoleta y desocupada —que es ámbito de la justicia nacional— y, por otro, el empuje de crecimiento económico la compele a apoyar la inversión privada de alta y media gamas, propiciando una ciudad a dos velocidades de reproducción. En este escenario, desarrolla líneas que fomentan de hecho la segmentación socio-territorial: apuntala el desarrollo de la ciudad censitaria, a la vez que distribuye parcelas con la Cartera de Tierras en zonas suburbanas y rurales, a las cuales debe proveer de equipamiento, generándose mayores costos públicos de inversión.

El marco jurídico-político del Gobierno departamental y municipal

Tres factores determinan la debilidad del Gobierno subnacional en Uruguay: el diseño institucional, la competencia en política pública y el sistema electoral.

En diseño, en 1997 se modificó la Constitución, introduciéndose la facultad constitucional para legislar en descentralización. Entre 2008 y 2010, se actuó sobre el territorio con la Ley de Ordenamiento Urbano y Desarrollo Sostenible (n° 19.308/2008) y la Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana (n° 19.567/2010). Estas leyes se aprobaron en el primer Gobierno nacional del Frente Amplio y son la consumación de la

3 Los barrios costeros son los más valorizados. Punta Carretas con U\$S 569 por metro cuadrado; Pocitos Nuevo, en el entorno del World Trade Center, con U\$S 562; Pocitos con un valor medio de U\$S 500; el Centro con un valor promedio por metro cuadrado de U\$S 485 y la Ciudad Vieja, con una oferta media de U\$S 434 por m². (Revista *Propiedades*, enero de 2013)

orientación de esta fuerza política en cuanto a la importancia del territorio subnacional. Los conceptos centrales de la descentralización son: (art. 3) preservación de unidad departamental territorial y política; prestación eficiente de servicios; gradualidad de transferencia de atribuciones, cometidos y recursos al Gobierno local; participación ciudadana; electividad y representación proporcional; y cooperación intergubernamental entre diversos planos. Representan, en cierta forma, prevenciones a los escollos que sobrellevó el FA en Montevideo en anteriores períodos de Gobierno. Por su parte, el ordenamiento territorial (OT), si bien su tratamiento parlamentario demoró más de una década, refleja también la experiencia montevideana y las prevenciones en cuanto al rol del Estado como moderador de las tensiones entre sociedad y mercado. Esta ley otorga más autonomía y autoridad a los Gobiernos y municipios que la descentralización, porque prescribe instrumentos para planificar y regular el suelo en cuanto a: calificación de usos, expropiación; establecer arreglos con otros Gobiernos, con las sociedades locales y con el mercado. Puede decirse que, a grandes rasgos, la Ley de DM y PC otorga legitimidad y la Ley de OT y DS otorga autoridad y autonomía para la política y las políticas.

La capacidad de realizar política pública responde a la estructura unitaria y centralizada del Estado. Los Gobiernos departamentales no tienen competencias para realizar políticas sectoriales, quedando reducidos a obras de vialidad e infraestructura⁴. No obstante, esta normativa, que no otorga pero tampoco prohíbe, comenzó a ser dejada de lado por algunos Gobiernos departamentales como Montevideo, Maldonado, Rivera o Río Negro, ante la reforma estatal liberal de la década de los noventa y la crisis de comienzo de siglo, que suspendieron o redujeron planes y transferencias desde el centro a los Departamentos.

No menos importante fue el sistema electoral vigente hasta 1997. Las elecciones departamentales estaban atadas a las nacionales, compartiendo el mismo día de votación y prohibían cruzar lemas políticos en el sobre de votación⁵. La separación en el tiempo entre nacionales y departamentales

4 El llamado ABC (alumbrado, barrido y cuneta).

5 Un primer indicio de rebelión ciudadana a la legislación restrictiva se produjo en 1990: la ciudadanía capitalina desafió las reglas para dar el triunfo al FA. En la elección nacional-departamental, Montevideo registra un porcentaje de voto en blanco a la elección nacional y

comenzó en el período electoral de 1999 y 2000. La materia municipal en el derecho uruguayo es reciente. La Ley de DM y PC instauró 89 municipios en todo el país, con la restricción mencionada a las capitales. Montevideo, Canelones y Maldonado fueron los únicos departamentos que instalaron municipios en las capitales de acuerdo a ordenanzas que tenían como antecedente el proceso montevidiano del FA.

Diseño institucional, políticas públicas y reglas electorales, constituyeron un desafío al statuquo acuñado por los partidos tradicionales durante más de un siglo, que el FA montevidiano logró imponer con éxito, transformando finalmente la dinámica nacional.

El giro a la izquierda (1990): apoyos y bases políticas

Montevideo fue un enclave predominante⁶ del partido Colorado durante el siglo XX, siendo ocupado por una única vez por el partido Nacional en 1958. El Frente Amplio ganó Montevideo en 1990 por amplio margen (51,76 %), habiendo tenido por primera vez la responsabilidad de un Gobierno. El FA tuvo desde sus comienzos un sustrato urbano. El conglomerado de fuerzas políticas estaba integrado por militantes con inserción sindical, estudiantil y profesional. Desde 1984 hasta 1999, la militancia frenteamplista se ubicaba en los quintiles de ingresos medios y altos, mayor nivel educativo⁷ y edad promedio. Sus votantes entre esos períodos estaban en la franja costera del departamento, mostrando porcentajes de votación por encima del 30 %. En las elecciones de 2004, pasados catorce años de Gobierno de izquierda, el crecimiento partidario en zonas pobres se aceleró habiendo llegado el voto al 57 % entre barrios carenciados⁸.

Consideramos que la clave de la modernización social y una apuesta al desarrollo político del Gobierno departamental pueden explicar la ganancia

voto válido en lo departamental.

- 6 De acuerdo a la clasificación de Sartori sobre sistemas de partido y sistemas electorales (1999).
- 7 28 % de votantes con estudios universitarios e ingresos por encima de los 5.000 dólares promedio. (PNUD: 1999).
- 8 Entre 1984 y 2000 hubo un crecimiento promedio de votantes al FA en estas zonas cercano al 200 % (Moreira: 2005).

de la izquierda en Montevideo y su crecimiento en las sucesivas votaciones. La teoría de la modernización (Deutsch: 1961, Bill y Hardgrave: 1992) propone que la sociedad urbana va adoptando valores y pautas universalistas, intensifica su movilidad social, se inserta en un sistema ocupacional independiente de otras estructuras sociales, transita en un sistema laboral complejo e inestable y en estructuras funcionales a su especificidad (gremios, sindicatos, corporaciones), expresando movilización social y ciudadana⁹.

Cuando desde el Estado no se reconoce o no se tienen capacidades para responder al cambio social, se inicia el deterioro político (Huntington: 1992), produciéndose crisis de gobernabilidad —capacidades del Gobierno para desarrollar sus cometidos— y crisis de legitimidad por la introducción de nuevos mecanismos de gobernanza —sistema de relaciones entre Estado y sociedad— (Aguilar Villanueva: 2006).

En Montevideo podemos hablar de un progresivo deterioro político del Gobierno del partido Colorado en el primer período posdictadura (1985-1990), que debilitó su gobernabilidad, fundada en las restricciones de diseño y capacidad de hechura de políticas públicas adecuadas al crecimiento urbano y sus necesidades, y en una visión desadaptada de la sociedad que recuperaba espacios ciudadanos cortados durante el período militar, mostrando organización, capacidad de presión y demanda de cambios. Las organizaciones sociales y ONG fueron el reducto de la política, en especial de la izquierda en la dictadura. Esto las convirtió en actores políticos legitimados por la sociedad¹⁰, que, llegada la democracia, buscaron un canal para expresar voz y lealtad al régimen constitucional. La izquierda, ilegalizada durante más de una década, nutrió a las organizaciones sociales por lo que fortaleció el vínculo ideológico y funcional entre partido y organizaciones. En el Gobierno del partido Colorado, el relacionamiento con la sociedad, la persistencia de clientelismo partidario y una espesa burocracia fungieron para aislarlo de la misma y consolidar la militancia de apoyo al FA desde el plano extrapartidario.

9 “[...]movilización social puede ser definida entonces como el proceso por el cual grandes agrupaciones de antiguos compromisos sociales, económicos y psicológicos se desgastan o rompen, y las personas quedan disponibles para asumir nuevos patrones de comportamiento” (Deutsch, 1961: 206).

10 Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fuevam), PIT-CNT, entre otros.

Innovando: descentralización, participación, gasto social y planificación

El primer Gobierno del FA construyó un diseño institucional que ha sido legitimado por la ciudadanía y por los partidos políticos en el transcurso de su puesta en práctica. La descentralización participativa, la planificación del territorio y el énfasis en el gasto social han quedado inamovibles en el imaginario colectivo, y los partidos opositores plantean en sus plataformas mejoras del diseño original, sin cuestionar su efectividad.

La descentralización participativa

El primer programa frenteamplista examinaba la situación en la sociedad, golpeada en sus derechos de ciudadanía por la dictadura militar y sucesivas crisis económicas: "... responder a los modos organizativos y ritmos de la sociedad pasa por la colaboración institucional necesaria para garantizar la consolidación de sus estructuras organizativas; pasa por la atención sensible a sus iniciativas, reclamos y realizaciones" (Doc. 6, 1990:7).

A la vez, advertía en la centralización un freno para la conducción territorial y la gestión de la planificación urbana: "La organización y gestión del Estado es un factor que afecta y condiciona la eficiencia con que éste ejecuta sus actividades. Nuestro proyecto político propicia estructuras de gestión dirigidas a garantizar el máximo de eficiencia en el funcionamiento y prestación de los servicios" (Documento 6, 1990:4).

En este sentido, se aboca a reformar, efectivizando la calidad de la gestión con una burocracia meritocrática y la prestación eficiente de servicios urbanos y sociales en el marco de una consolidación democrática a través de un proceso de descentralización territorial. El partido " ve en los municipios el espacio adecuado para la práctica de acciones destinadas a restituir a la democracia su contenido sustancial"; y a la democracia participativa en la implementación de política pública "ofrece por ello un papel significativo a los movimientos sociales en la gestación y aplicación de políticas públicas, subrayamos que la afirmación de instancias de poder popular depende de la capacidad autónoma de la sociedad civil para asu-

mir protagonismo cimentador de una sociedad más justa y democrática” (ob. cit.: 7 y 10).

La descentralización fue una gestión negociada arduamente con otros partidos políticos y se basaba en dos dimensiones de democracia: la tradicional representativa y la participativa. En la conjunción de dos pilares argumentaba que “la función de la descentralización como pauta de reforma del Estado consiste en desarrollar la participación y cooperación de entidades y ciudadanos atribuyéndoles representación y asignándoles medios de acción; consiste en democratizar el Estado, acercando las instituciones representativas a los ciudadanos y creando nuevos mecanismos de participación y de consenso; es un camino hacia la redistribución del poder y la búsqueda de alternativas de democracia social.” (ob. cit.: 4).

Los objetivos fueron: a) mayor proximidad en la toma de decisiones relevantes; b) control directo de los procesos de cambio social; y c) mayores oportunidades para mejorar las condiciones de vida. El intendente Tabaré Vázquez¹¹ inició un proceso con la creación de 18 Centros Comunales Zonales (CCZ), como indica el siguiente mapa.

El organigrama descentralizado se compuso de una Junta Local, integrada por representación partidaria; concejos vecinales, electos; un polo administrativo, y la coordinación general de un secretario nombrado por el intendente departamental.

La Junta Local fue un órgano político de cinco miembros designados por los partidos, respetando la proporción partidaria en la Junta Departamental¹², y su injerencia fue muy relativa en una política local sin experiencia.

Al concejo vecinal, electo directamente por los vecinos, se asignaron tareas de identificación de temas y elaboración de agenda, en especial aquellos que serían integrados al presupuesto participativo anual. Organizados por mesas temáticas, la actividad reflejó expectativas y dinámicas específicas

11 Presidente de la República entre 2005 y 2010 y actual candidato a la Presidencia por el FA para 2015.

12 El Gobierno departamental está compuesto por Intendencia y por la Junta Departamental compuesta por 31 ediles (honorarios). El sistema electoral dispone que 16 se designan por mayoría y 15 por representación proporcional.

de cada zona¹³. Su relación con el intendente fue a través de la Comisión de Descentralización, que coordinaba con los servicios centrales de la IMM y con el CCZ.

Diagrama N° 1: Organigrama funcional de los CCZ



Fuente: Elaboración propia.

El escenario inicial de la descentralización se nutrió de organizaciones sociales con conocimiento de campo social y alto nivel de organización, las cuales se plegaron a los CV sin haber perdido su estructura y su autorreferenciación temática. Con los años, la institucionalización horizontal constriñó a las organizaciones que no veían reflejados sus intereses específicos en los CV. El espacio consultivo del ámbito vecinal se volvió pesado e irresoluto por la falta de experticias en la representación de intereses y de espacios de decisión que, finalmente, de acuerdo al organigrama, quedaban constreñidos al ámbito político. Las organizaciones con objetivos claros y dinámicas ejecutivas se replegaron, exigiendo al Gobierno comunal nuevas articulaciones. La IMM desarrolló una estrategia de tercerización de servicios que alojó distintas organizaciones (barrido otoñal, merenderos, atención mujer, infancia, tercera edad, etc.). La tercerización tampoco estuvo exenta de críticas por su signifi-

13 En investigaciones realizadas en la época, las diferencias eran notorias. Mientras que a los vecinos de las zonas ricas les importaba cómo solucionar la limpieza de las veredas o los hurgadores de basura (CCZ 1, 2 y 5), los de zonas vulnerables reclamaban mejoras en saneamiento, apertura de calles, iluminación o sociales como vivienda, merenderos o policlinicas (CCZ 9, 10, 17).

cación ideológica liberal, por parte del propio partido político del Gobierno local, pero, en definitiva, fue una solución a dos puntas: por un lado, la Intendencia conservó a sus socios históricos y, por otro, mediante la tercerización, sacó parcialmente de la prestación de servicios a sus propios funcionarios, un gremio conflictivo y con capacidad de veto a las acciones del Gobierno.

En este proceso, la dinámica de los CV se resintió porque quedaron sin apoyos técnicos para actuar como espacio de poder local, quedando reducidos a posicionarse como engranaje de transmisión entre el Gobierno y el barrio. Sin embargo, a las organizaciones sociales les cabe el mérito de empujar el proceso de descentralización a partir de su capacidad, de su convocatoria y su militancia.

En el año 2010, con la aprobación de la Ley Nacional de Descentralización y Participación Ciudadana, Montevideo readecuó su diseño en ocho municipios¹⁴ y mantuvo las formas de participación vecinal y administrativa. El órgano político es el Consejo Municipal, integrado por un alcalde rentado y cuatro ediles honorarios electos por la ciudadanía.

La primera experiencia en este nuevo formato de descentralización alarmó a la política montevideana por los bajos resultados de participación electoral. Para entender los hechos es necesario acotar que el modelo de 2010 presentó tres características que abonan la hipótesis de estar ante un diseño electoral e institucional “de segundo orden” (Karlheinz y Schmitt: 1980). Una, las autoridades municipales —alcalde y concejales— se elijen en el mismo sobre de votación que se colocan listas al Gobierno departamental, intendente y Junta Departamental. Una segunda es que las dos elecciones del votante no pueden diferir en el lema partidario, restringiendo la variedad de opciones. Una tercera es que la condición de candidato elegible debe estar relacionada orgánicamente con un partido político reconocido por la Corte Electoral. Estas reglas atan las opciones ciudadanas, contradiciendo la naturaleza de la descentralización como distribución del poder político, y al concepto de apertura de espacios a la participación ciudadana que proclama la Ley de DM y PC (arts. 3 y 17) y que Montevideo trató de fortalecer durante los diez años previos. Estas restricciones no dejan margen para que

14 Municipios A, B, C, CH, D, E, F, G. Se diseñaron conjugando territorios de varios CCZ y se transformó la estructura barrial histórica. Para evitar problemas devenidos de no respetar límites tradicionales de los antiguos barrios, se designaron con letras.

los ciudadanos opten por diferentes combinatorias alternativas según el nivel de competencia pero, fundamentalmente, para que ciudadanos considerados aptos para desenvolverse como gobernantes de su barrio o comunidad tengan un espacio propio por fuera de las estructuras partidarias centrales que dominan el sistema político en Uruguay (Magri-Freigedo, 2010).

En el caso de Montevideo, si bien el Frente Amplio ganó en los ocho municipios, el porcentaje de votantes fue muy escaso, apenas un 30 % de votos válidos a alcaldes y concejales sobre el total de votantes, mientras que al voto departamental, los votos en blanco o anulados tuvieron los rangos normales para el país de entre 3 % y 4 %.

Hay muchas explicaciones sobre esta experiencia que sorprendió a la fuerza de Gobierno de la época. Cinco conjeturas pueden explicar el desinterés del elector montevideano.

a. La ley de descentralización se reglamentó treinta días antes de la elección, dejando poco espacio para la información, implicando costos de aprendizaje de nuevas reglas en tiempo limitado.

b. No existía un escenario competitivo interpartidario. La trayectoria de gobierno del FA auguraba el éxito municipal, desalentando a la oposición, que no desarrolló estrategias de compromiso, presentando candidatos poco conocidos para la ciudadanía barrial.

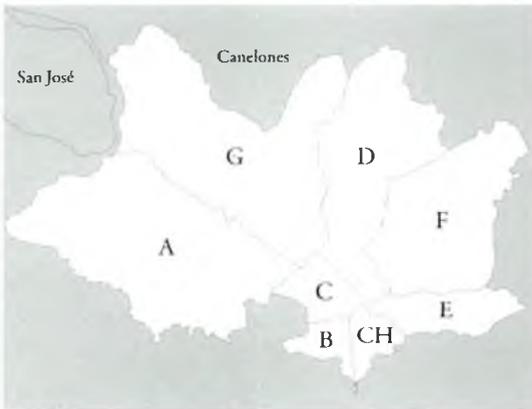
c. El FA presentó candidatos únicos por municipio, lo que no concitó interés en su propia militancia, abocada a promocionar dos elecciones simultáneas, en la que el poder del Gobierno departamental es el prioritario para el desarrollo de la política y las políticas y del propio partido.

d. Montevideo, como toda ciudad, tiene movilidad residencial, el 99 % de su población en planta urbana no necesariamente vota en el barrio donde fue registrado como elector, por lo que el interés por candidatos con los cuales no existía nexo de proximidad actuó como desincentivo. Este aspecto no captado por los implementadores durante el proceso de diseño, aun cuando existía la experiencia previa en la votación de los Concejos Vecinales en los Centros Comunales Zonales (CCZ) durante diez años.

e. El nuevo diseño municipal de Montevideo desconoció la estructura barrial, seccionando en partes barrios tradicionales de la ciudad. Si bien el primer artículo de la ley aconseja la correspondencia sociocultural y económica de una localidad que justifique la necesidad de un Gobierno, en este

caso, el barrio como unidad histórica de socialización fue afectado por la nueva estructura territorial (los casos de La Unión, Nuevo París y Belvedere, Buceo). La división político-administrativa también afectó el funcionamiento de los CCZ en su rol operativo en servicios, opacando una acumulación de administración local de veinte años. El siguiente mapa muestra la correspondencia institucional entre los dos modelos.

Mapa N° 2: Municipalización en Montevideo desde 2010 y correspondencia con los CCZ (Consejos Comunales Zonales)



Municipios	CCZ
A	14, 17, 18
B	1, 2
C	3, 15, 16
CH	4, 5
D	10, 11
E	6, 7, 8
F	9
G	12, 13

Fuente: Elaboración propia con datos IMM.

Participación y presupuestos participativos

Dentro del modelo descentralizado, el mecanismo con mayor resonancia popular es el presupuesto participativo (PP). Los propios vecinos elaboran la agenda anual, que es puesta a votación popular. La IMM destina el presupuesto en su plan quinquenal. Con el PP, los Gobiernos toman el pulso barrial sobre necesidades y expectativas y se legitiman como interlocutores y ejecutores de política pública. A la vez, por su carácter coyuntural, el PP reco-

ge espacios de participación no lograda a través de los concejos vecinales, que exigen continuidad, responsabilidad, información y formación en temas de política pública. Con anterioridad a cada instancia, el intendente y su equipo de Gobierno recorren los municipios, rindiendo cuentas de la gestión e intercambiando opinión acerca de la situación social. Esta instancia sirve de estímulo para reducir el espacio de las demandas a favor de una participación más amplia y organizada¹⁵.

A julio de 2006, la IMM ejecutaba más de mil obras elegidas popularmente¹⁶. Los PP dan una visión integral de la gestión, crean nuevos sistemas de vínculos y roles e instauran figuras de autoridad territorial en lógica de democracia participativa, no necesariamente vinculadas a la política partidaria. A la vez consolida la democracia representativa, porque los partidos encuentran en el plano territorial formas nuevas de ejercer sus funciones, desestimulando el caudillismo y el clientelismo particularista.

En 2006, se modificó el diseño del PP con el objetivo de fortalecer la autonomía de los vecinos y reordenar la gestión del Gobierno departamental. Se destinaron dos partidas con distintos mecanismos denominadas “Fuentes de recursos”. La Fuente n° 1 se expresa en dinero y fija un monto igual para todos los municipios y se dispone a los proyectos propuestos y elegidos por los vecinos en el acto electoral secreto y universal. La Fuente n° 2 tiene recursos destinados a direcciones departamentales (obras, vialidad, alumbrado, áreas verdes, espacios públicos, género, juventud, tercera edad, etc.) que deben ser volcados en cada municipio por las respectivas direcciones. Se ofrece un set de políticas que son decididas por los integrantes de los Concejos Vecinales.

El PP se desarrolla en cuatro etapas al comienzo de cada año: capacitación ciudadana y a funcionarios; estudios de factibilidad técnica, normativa y de costos de propuestas presentadas a la fuente n°1 y definición de recursos a la fuente n° 2; decisión colectiva de obras según criterios definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT) y la realización de las obras.

15 Distinguimos los conceptos entre participación y demanda. Demanda es una expectativa que se canaliza institucionalmente, prima la satisfacción de la misma y el sujeto no participa en su solución. Participación, plantea el involucramiento responsable y la asunción de costos y beneficios.

16 De los PP de 2006 se había ejecutado el 98 %, de 2007: 87 %, y 2008: 32 % (IMM: 2009).

Las propuestas vecinales pueden ser presentadas por instituciones sociales, personas o grupos con residencia en el barrio. Su costo no puede exceder el monto anual destinado y deben de asegurar un uso público del bien. Las opciones vecinales muestran preferencias por mejora de espacios públicos y de áreas verdes (80 %); propuestas culturales (46 %); vialidad, saneamiento y alumbrado (28 %); mejora en circulación y tránsito (20 %), y paisajismo (5 %).

La edad para ejercer el poder de proposición y voto es más baja que en el sistema electoral nacional (16 años) y apunta al involucramiento de los jóvenes en la actividad barrial. Con inflexiones, la participación oscila entre el 6 % y el 7 % de los habilitados y las instancias muestran creciente participación de jóvenes menores de treinta años (20 %), porcentaje que en una población considerada envejecida es alto. Las mujeres votan más que los hombres y crece la tendencia a integrarse en los órganos de conducción local¹⁷.

Cuadro n° 2: Participación electoral y candidatos en elecciones de CV entre 1993 y 2011

Años	% votos/habilitados	N° candidatos	N° concejeros electos
1993	6,93	1 779	629
1995	8,34	1 901	598
1998	10,81	1 962	623
2001	10,17	2 123	639
2004	7,74	2 054	625
2006	11,48	1 376	627
2008	7,19	1 032	621
2011	7,03	971	557
2013	12,5	975	518

Fuente: IMM. División Estadística

17 Datos obtenidos en división estadística de la IMM.

Los datos muestran un aumento constante entre el primer PP en 1993 y el año 2001¹⁸; fluctuaciones posteriores con alza en 2006, posiblemente influenciado por la llegada del FA al Gobierno Nacional, que luego se estabilizó para recuperarse consistentemente en las recientes elecciones del mes de octubre del 2014.

A nivel interzonal, los porcentajes de votación muestran una participación más alta en municipios con carencias críticas de infraestructura y servicios habitadas por grupos poblacionales con ingresos ubicados entre el primer y el quinto deciles, barrios con vulnerabilidad social o riesgo de ella. Son las zonas centrales y oeste de la ciudad, donde los barrios tradicionales han consolidado la tendencia al deterioro físico y al social, consecuentes con movimientos de tugurización por ocupación de viviendas y alojamiento de asentamientos irregulares en la zona norte. También se verifica en la periferia suburbana en las nuevas localidades. Sobre un promedio de votación general del 11 %, estas zonas muestran un porcentaje de votación que alcanza un máximo de casi el 20 %¹⁹.

La planificación del territorio

La planificación del desarrollo de la ciudad se viabilizó en el Plan Estratégico de Montevideo en 1994, conjugado en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en 1996 y 1998, readecuado en 2009. Los objetivos del POT apuntan a: restablecer el reequilibrio socio-urbano, afectado por el crecimiento de la ciudad hacia la periferia departamental²⁰; contribuir a articular la ciudad

18 En 2001, el Uruguay se vio sacudido por la crisis financiera de Argentina. El Gobierno central perdió gobernabilidad, habiendo sido apoyado por todo el sistema político. En ese año, el crecimiento de votación da a notar que los ciudadanos vieron en la labor del Gobierno departamental y la descentralización participativa un espacio a las expectativas y problemas.

19 En las elecciones de octubre de 2013, los barrios más carenciados mostraron mejor participación, medida en votos sobre habilitados: Municipio A -15,4 %; Municipio B -15,6 %; Municipio C -9,7 %; Municipio CH -9,5 %; Municipio D -9,1 %; Municipio E -10,9 %; Municipio F -19,5 %; Municipio G - 10,2 %.

20 Es importante recordar que Montevideo no crece en población pero sí lo hace en cantidad de viviendas, de las cuales, según informes estadísticos, 50.000 permanecen desocupadas en los barrios centrales más antiguos (Casacuberta y Gandelman: 2007).

en lo interno como con el territorio metropolitano, el regional y el nacional; proveer y ordenar el suelo necesario para las actividades productivas; preservar las condiciones naturales del suelo productivo agropecuario y proteger las unidades territoriales de paisaje y ecosistemas; propender a revertir los procesos de segregación urbana; estimular la reedificación, redensificación y recuperación de las áreas centrales; fortalecer la puesta en valor y la preservación de las áreas caracterizadas; propiciar la relación armónica entre ciudad y puerto; propender hacia una estructura jerarquizada y global de la red vial; coordinar y concertar con los planes coetáneos en especial con el Plan Estratégico de Montevideo y el Plan Director de Saneamiento, e impulsar y proponer la ejecución de proyectos estratégicos.

Sus instrumentos son de actuación urbanística, redefinición de suelos, preservación ambiental, especiales de ordenación, zonales, sectoriales y de gestión y evaluación.

En el POT, los barrios ubicados en la periferia de la ciudad fueron clasificados como suelo urbano, siendo posible operar instrumentos de servicios e infraestructura en zonas con graves problemas de vulnerabilidad social (Barrio Casabó y Piedras Blancas). A la vez, en el mismo sentido se integró el suelo urbano a los barrios residenciales de la costa este, regulando el uso del suelo y la construcción en altura y tipología de vivienda (prohibición de barrios privados).

Del POT surgieron los Planes Estratégicos de Desarrollo Local (Plaede) a partir del año 2000. Si bien estos espacios concentran técnicos y políticos, están abiertos a los Concejos Vecinales. El objeto de tratamiento es la readecuación estratégica a mediano y largo plazos a fines de la integración espacial y social de zonas centrales de la ciudad. Es un instrumento que pretende fortalecer la conexión intermunicipal, cuestión sobre la cual no hubo buenos resultados a lo largo del proceso descentralizador.

Estos marcos de planificación urbana son conceptualmente una guía para la agenda local de los PP, donde los proyectos vecinales deben estar adecuados a la normativa. Sin embargo, las tensiones entre el plano local (vecinal y político) y el técnico han ralentado la concreción de este instrumento, porque se producen choques entre la visión del corto plazo (PP) con la planificación estratégica de los Plaede en el plano de los recursos otorgados y las dificultades de comunicación entre técnicos y vecinos y entre municipios.

El gasto social

La IMM generó un cambio respecto al gasto público en comparación con Gobiernos nacionales y subnacionales. Como hemos dicho, las políticas sectoriales no entran en la competencia subnacional, pero, desde 1990, un promedio del 40 % del gasto departamental de Montevideo tiene destino de inversión social a través de planes y programas. Dentro del gasto social, con inflexiones en el crecimiento, podemos observar una progresión constante. En la primera administración de izquierda (1990-1995), el gasto social (GS) se incrementó relativamente en relación al anterior Gobierno del partido Colorado (6 %). En comparación sucesiva, se observó entre 1991 y 1995 un crecimiento del GS del 94 %; y entre 2000 y 2004 del 5 % (Oroño: 2008). En total, en cuatro períodos el GS se incrementó 110 %. Los componentes del GS con mayor erogación son, por orden: saneamiento, alumbrado, salud, cultura, subsidios al boleto, becas estudiantiles y promoción social. En este último rubro, la cartera de tierras para la autoconstrucción de viviendas tuvo un importante espacio. Entre 1993 y 2005 se otorgaron diez mil parcelas con equipamiento urbano.

Relación Gobierno nacional y Gobierno local

En este punto podemos diferenciar claramente dos etapas. La primera cuando la izquierda se enfrenta a un escenario de oposición a nivel nacional y subnacional. La segunda cuando el FA gana el Gobierno Nacional y siete Gobiernos departamentales y Montevideo deja de ser el bastión principal de la fuerza política.

La cohabitación²¹

Esta etapa, si bien hostil, fue fecunda porque constituyó una escuela de gobierno y un laboratorio para poner a prueba una propuesta de izquierda.

21 Defino *cohabitación* cuando dos partidos opuestos se encuentran cumpliendo funciones de Gobierno de distinto nivel en un mismo espacio territorial. En Montevideo residen el Gobierno Nacional, el departamental y, a partir de 2010, se sumaron ocho gobiernos locales.

Tanto la cuestión social como la intemperancia de escenarios de oposición prepararon a la izquierda para emprendimientos mayores. En el campo de las relaciones intergubernamentales, signado por la cohabitación con los partidos tradicionales en el Gobierno Nacional y en el resto de los departamentos entre 1990 y 2004, significó un proceso en solitario, en el que las transferencias se redujeron y los nexos políticos, con inflexiones según el período, fueron difíciles. En estos tres períodos se sucedieron dos intendentes (Tabaré Vázquez 1990-1995; Mariano Arana 1995-2000 y 2000-2005) que, con diferentes estilos de gestión y liderazgo confrontaron con el Gobierno Nacional sobre aspectos de transferencias, imposiciones fiscales y obra pública. A manera de ejemplo, desde 1990, la IMM fue excluida de los beneficios de descontar aportes patronales a la previsión social y del impuesto al valor agregado, así como también le fueron negadas por el Parlamento las transferencias de fondos para el desarrollo local previstas en el presupuesto nacional hasta el año 2005 para los Gobiernos departamentales. El clima de tensión se fue agudizando a medida que pasaban los períodos, a la vez que la legitimación del Gobierno frenteamplista se consolidaba en el crecimiento electoral y en la participación ciudadana. Puede observarse un sostenido crecimiento en la oposición de los partidos tradicionales a medida que el proceso se fortalecía. En el período 1990-1994, existió diálogo entre Montevideo y Gobierno Nacional, habiendo llegado a compartir acciones del saneamiento de Montevideo, el subsidio al boleto y la renovación de la flota de transporte colectivo. El diálogo fue fomentado por los actores principales y puede explicarse en que ambos partidos estrenaban Gobierno, en el conocimiento interpersonal de los mandatarios y el tipo de liderazgo personal del intendente Vázquez y el presidente Lacalle (partido Nacional). Ambos mandatarios ejercieron el Gobierno con escasa intervención de sus respectivos partidos. Esto les brindó un margen de autonomía que, en este período, consolidó eficazmente el nuevo diseño de gestión subnacional.

En el siguiente período (1995-2000, presidente Sanguinetti, partido Colorado), el diálogo fue muy escaso, sin lugar a la negociación. Las distintas concepciones acerca del rol del Estado —el FA intervencionista, los partidos tradicionales reguladores y promercado— y la consolidación de sucesivas experiencias prósperas del Gobierno en materia de política pública alentaron la crisis intergubernamental para la elaboración de

políticas conjuntas. Un estilo diferente marcó el último período de cohabitación (2000-2005). El aporte personal de los mandatarios (presidente Batlle e intendente Arana), sumado a la crisis que atravesó en país en 2002 y en especial Montevideo, generó acercamientos en materia de coordinación de políticas sociales (comedores, policlínicas, plan invierno).

Del mismo palo

Durante quince años, el Gobierno frenteamplista de Montevideo asumió la implementación de políticas sociales que no entraban en su competencia. Esto significó un vínculo especial con la ciudadanía que se canalizó a través de un diseño institucionalizado, receptor y canalizador de expectativas de distintos grupos sociales. A partir de 2005, el Gobierno Nacional de izquierda (Tabaré Vázquez) reasumió sus funciones de provisión de bienes sociales e inversión en infraestructura. Respecto a políticas sociales, se creó el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), que diseñó sus políticas con los mismos criterios y actores que se habían desempeñado desde 1990 en la IMM. Esto significó un traslado de responsabilidades y de protagonismo institucional. La IMM dejó en buena medida de ser el referente territorial de políticas de bienestar y sus usuarios se relacionaron con otros organismos. Esto produjo que parte de la estructura institucional creada con fines sociales perdiera tono muscular, que la memoria y la capacidad institucional de la IMM no fuera tenida en cuenta en buena parte del período para operar con el plano nacional y que se solaparon funciones y programas.

Montevideo no supo reclamar por el espacio perdido, por su experiencia y por lo que consolidó sobre el nuevo rol de los Gobiernos subnacionales. El protagonismo de Montevideo también quedó opacado por otros éxitos subnacionales de la izquierda²², sobre los cuales la fuerza política partidaria concentró sus expectativas y recursos.

22 En 2005, el FA ganó también en los departamentos de Maldonado, Canelones, Rocha, Paysandú, Salto, Florida y Treinta y Tres.

El intendente Erlich asumió en el período 2005-2010, encontrando un escenario conflictivo en la interna municipal que complicó aún más el rendimiento gubernamental²³. Los Gobiernos anteriores dejaron de herencia los costos del ejercicio del poder respecto a su rol de empleador, mostrando una fractura que no ha sido subsanada a pesar del desarrollo de estrategias de acercamiento por parte del Gobierno departamental.

A su vez, la oposición también aprendió a confrontar en nuevos planos de la política. La participación ciudadana, subvalorada en la política partidaria, dejó a la vista la importancia del relacionamiento entre políticos y sociedad por canales extrapartidarios. Los mecanismos de participación han sido adoptados por otros intendentes de partidos tradicionales y el lenguaje ciudadano internalizó conceptos y experiencias de la descentralización participativa de Montevideo.

Esta etapa, que comenzó en 2005, cuando la Intendencia estaba aliada al centro de poder nacional, supuso nuevos procesos de aprendizaje que obligan a generar nuevas metas, estrategias y recursos de gestión. La IMM modificó sus estrategias respecto a las políticas públicas sociales que apuntaló en solitario durante más de una década. Apoyó con más ahínco temas de espacios públicos, ordenamiento territorial, turismo e inversión inmobiliaria del mercado de alta gama, profundizó sus estrategias en la cuestión metropolitana en temas de transporte, preservación ambiental y planes de movilidad urbana.

Entre 2005 y 2010, a instancias del presidente Vázquez, funcionó la Agenda Metropolitana del Área Metropolitana de Montevideo, en la que la IMM tuvo un rol principal en la creación del Sistema de Transporte Metropolitano (líneas y diferenciación del boleto urbano y suburbano), lo que reforzó la comunicación radial entre Montevideo y su área metropolitana. El medio ambiente recuperó un espacio sustancial en la agenda de la ciudad a través de diferentes planes respecto a residuos, ciclovías, tratamiento de humedales y espacios verdes. Para desagotar el congestionamiento hacia la salida portuaria, se creó el anillo perimetral de Montevideo en 2009, por el cual el transporte de carga no atraviesa la ciudad.

23 El gremio municipal comenzó una escalada de oposición al Gobierno municipal por reivindicaciones salariales que continúa hasta hoy.

Recalibraciones y reposicionamientos a futuro

Montevideo, por su volumen demográfico, su diversidad social y la concentración de las actividades nacionales, es el laboratorio de la política nacional. Temas emergentes del cambio social se manifiestan siempre primero en la capital. Los Gobiernos frenteamplistas de Montevideo fueron líderes en el tratamiento de nuevas agendas públicas que luego ingresan a la órbita parlamentaria nacional. Diversidad sexual, afrodescendientes, jefas de hogar y violencia doméstica entraron recientemente en la legislación, contando con una elaboración previa en Montevideo. En el mismo sentido, el ordenamiento territorial y el enfoque de las políticas sociales han sido modificados porque hubo un tratamiento previo, un camino de aprendizajes que capitalizó las capacidades gubernamentales y sus recursos humanos.

En estos veinticinco años, el Gobierno frenteamplista de Montevideo generó desarrollo político. Profundizó la democracia en dos aspectos vitales: la participación ciudadana y la distribución del gasto con criterios de equidad que combaten una resistente segregación socio-territorial. Falta aún bastante camino, pero la orientación y los instrumentos existen y están legitimados por la ciudadanía y el sistema político. Hay una institucionalidad definida, estable y vinculante, mediada por prácticas de rendición de cuentas. Puede considerarse que hay más capital social ocioso que podría involucrarse en la gestión de la ciudad, pero los procesos están sujetos a múltiples factores de cambios sociales y de la propia estructura administrativa.

La gestión frenteamplista de Montevideo debe recalibrar necesariamente sus metas y objetivos de forma de responder con más eficacia a los cambios sociales. Recalibración de acuerdo con Pierson (Pierson: 2006:65) son reformas que “sean más coherentes a los objetivos y demandas de provisión social contemporáneos”. Refiere a actualizar esfuerzos para adaptarse sin perder la orientación ideológica ni política acerca del bienestar colectivo. De esta manera se racionaliza la gestión, derivando o modificando programas obsoletos por otros que representan mayores tensiones sociales. Las encuestas de opinión, si bien registran apoyos, estos decrecen, trasluciendo insatisfacción con temas que atañen a competencias propias de la institución, como el tratamiento de los residuos, la limpieza, el tránsito y el estado vial. Precisamente temas que la IMM acometió desde 1990 con mucha eficacia, pero que

no supo mantener adecuadas en el tiempo y velocidad de reproducción que le imprimió la sociedad, porque la urgencia social que descuidaba el Gobierno central neoliberal requería otras políticas que, sin corresponder a la órbita local, fueron asumidas por ésta.

Hay temas que siguen repercutiendo en la gestión comunal: la segmentación y la segregación social, que han podido ser atenuadas, aunque en forma muy relativa, por el Gobierno central, encuentran su máxima expresión en el Montevideo suburbano a través de manifestaciones violentas de grupos marginales que involucran también al Gobierno local. El reclamo por inseguridad (competencia nacional) se entrecruza con la demanda por el hábitat, cuestión que también atañe al segundo nivel de Gobierno. El derecho a la ciudad se manifiesta con oposiciones barriales a los nuevos corredores de transporte o al estado de las calles y el alumbrado como potenciales fuentes de conflicto socio-político. El Departamento de Montevideo continúa siendo el escenario del conflicto social porque concentra el poder político de la nación y las mayores contradicciones del modelo de acumulación capitalista. Pero poco espacio deja las escuetas competencias del nivel subnacional que siguen siendo un deber en la legislación nacional. El segundo nivel, el Gobierno departamental continúa con atribuciones acotadas que limitan sus orientaciones y capacidades.

Por esto, el relacionamiento intergubernamental se vuelve esencial. La Intendencia debe fomentar la conexión intermunicipal en el interior del Departamento de Montevideo. La gestión compartida entre municipios es un deber, que no fue solucionado por la implementación de los Plaedes. La dependencia de los municipios del Gobierno departamental en materia de recursos financieros y humanos establece competencia interna y debilita la cooperación territorial. También en el plano del relacionamiento metropolitano, Montevideo recibe los efectos negativos del proceso de expansión y absorbe costos de políticas que no le corresponden.

En la relación IMM y Gobierno nacional coparticipando en políticas sectoriales con ancla departamental, seguridad, vivienda, educación y salud públicas son aéreas de implementación central pero necesitan del hábitat para poder concretarse, y este último es un campo de recalibración del OT para la IMM.

Por último, la reflexión apunta a que el Gobierno de izquierda en Montevideo debe definir nuevamente qué tipo de desarrollo urbano social

pretende impulsar: un desarrollo *en* la ciudad, promoviendo la inversión privada de alta gama, con resultados de mayor segmentación socio-residencial; el desarrollo *de* la ciudad, apuntalando políticas de desarrollo urbano a través de integración social participativa y heterogénea. Este debate, claro en el documento nº 6 redactado en 1990, necesita urgente actualización. En contrario, el Gobierno frenteamplista corre el riesgo de asimilarse a las crisis de legitimidad que acusaron los partidos tradicionales en décadas anteriores.

En 2015 se abrirá un nuevo período electoral. El Gobierno frenteamplista de Montevideo está acusando un desgaste natural de la gestión. Quizá, la recalibración pase por poner mayor énfasis en las competencias propias y en el vínculo interinstitucional que en temáticas en las que hay otras instituciones y actores para solucionarlos y ser reconocidos políticamente por el resultado de estas acciones. De otra forma, los costos políticos que puede acusar el proceso montevidiano incidirán necesariamente a futuro en la fuerza política en el plano nacional.

Bibliografía

- Agenda Metropolitana del AMM (2007), *Libro Blanco del AMM*, Presidencia de la República, OPP-Agenda. www.presidencia.gub.uy
- Aguilar Villanueva, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México.
- Bértola, L., y A. Rodríguez (2007), “Vértice económico del AMM. La visión desde lo económico productivo”, en el *Libro Blanco del AMM*, Presidencia de la República, OPP-Agenda. www.presidencia.gub.uy
- Bill, J.A., y R.L. Hardgrave (1992), Teresa Carnero (*comp.*), Modernización y desarrollo político, en: *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 101-150.
- Calvo, J. J. (2001), *Las necesidades insatisfechas en Montevideo*, FCS, Montevideo.
- Casacuberta y Gandelman (2006), *Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay*, INE, Montevideo.
- Frente Amplio (1990), Documento 6, acceso, www.frenteamplio.org.uy
- °Huntington, S. (1992), “Desarrollo político y deterioro político”, en *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Alianza Editorial, Madrid. pp. 167-220.
- Karlheinz, R., y H. Schmitt (1980), “Nueve elecciones nacionales de rango secundario:

un marco conceptual para el análisis de los resultados de las elecciones para el Parlamento Europeo”, *Revista de Estudios Políticos -Nueva Época-*, núm. 16.

Magri, A. (2007), “*Participación: un proyecto político*”, en Seminario re-encuentro, Casa Bertolt Brecht, pp. 7 a14, Montevideo.

Magri, A. (2010), “La madurez de los ciclos de gobierno: cambios y desafíos para la descentralización participativa en Montevideo”, en *Montevideo, cómo te quiero*, IMM, pp.191-196.

Magri A., y M. Freigedo (2010), “Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden? En *Elecciones 2010*, ICP-Fin de Siglo-Clacaso, Montevideo.

Moreira, C. (2005), “El voto moderno y el voto clasista revisado”, en *Las claves del cambio*. ICP-EBO, Montevideo.

Oroño, A. (2008), “La izquierda gestionando el gobierno: gasto social departamental en Montevideo (1988-2004)”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 18, Montevideo.

Revista *Propiedades*, enero de 2013, acceso: www.revistapropiedades.com.uy

Sartori, G. (1999), *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Ed. Buenos Aires.