

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'.

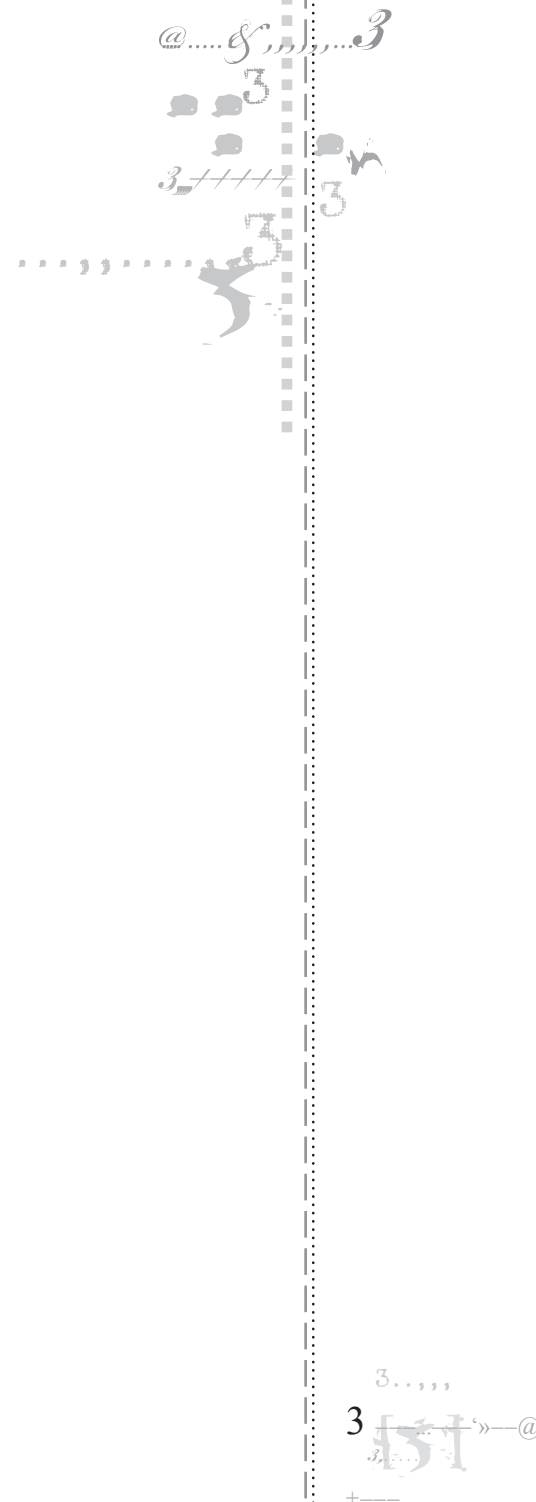
Sobre la c: la herencia en casi todas las Intendencias fue de significativo déficit en materia de construcción y mantenimiento de calles y caminos. En lo referente a caminería urbana se constató con frecuencia que sus características y trazado no respondían a las necesidades actuales. En caminería rural 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

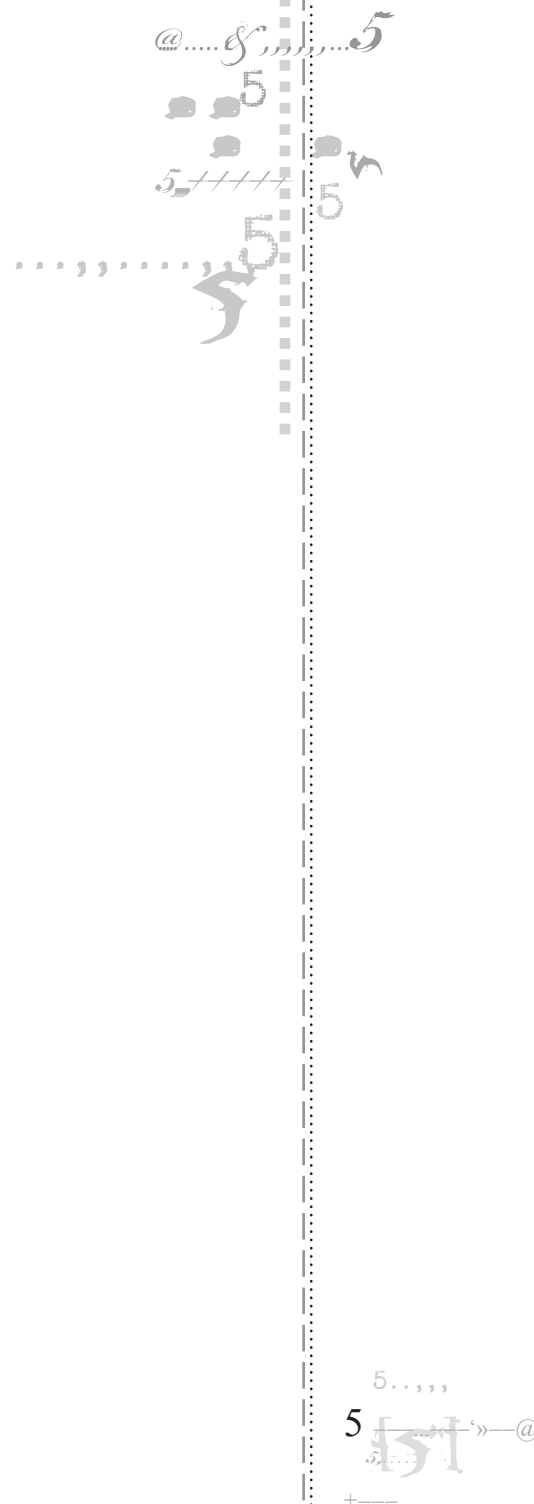
La mejora continua de la calidad viene un paso atrás de poder brindar efectivamente los servicios en cuestión, pero no es un tema menor: si no se tiene dentro de los objetivos el análisis permanente de las prestaciones para mejorarlos, prontamente quedarían obsoletos, ineficaces o ineficientes.

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.

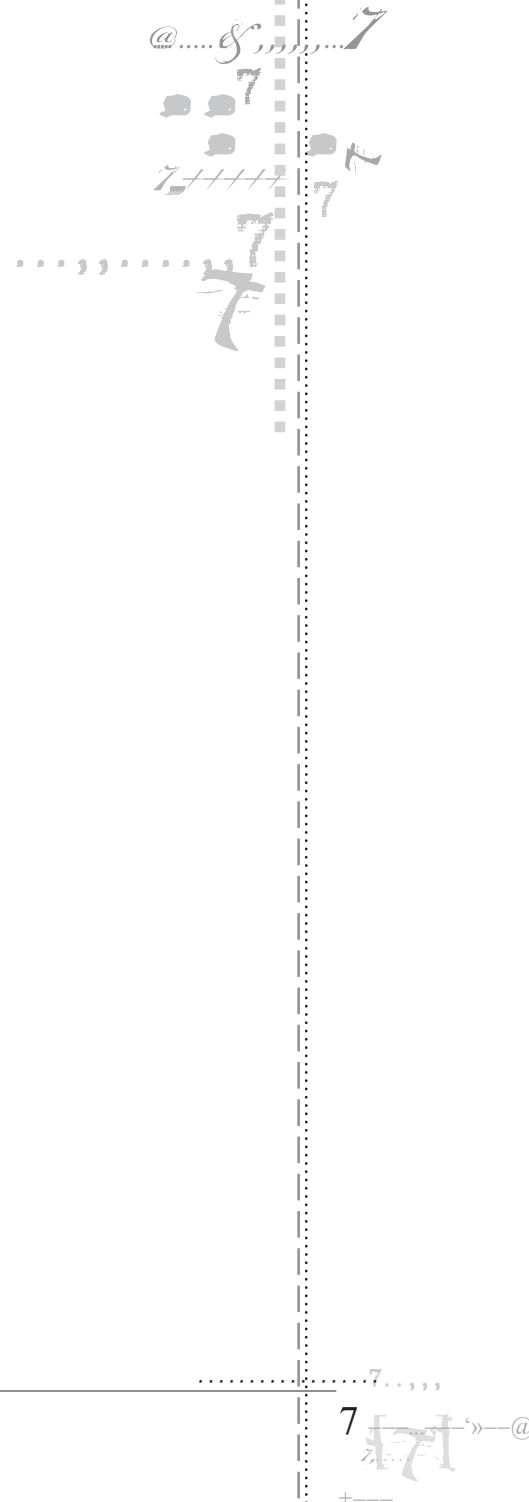
Por otro lado, las responsabilidades sobre el alumbrado, la basura y la caminería son de cada gobierno departamental y «...nadie más que los municipios hace lo que son las tareas básicas municipales, que son generadoras del bienestar general, sin ninguna duda.»⁸

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.

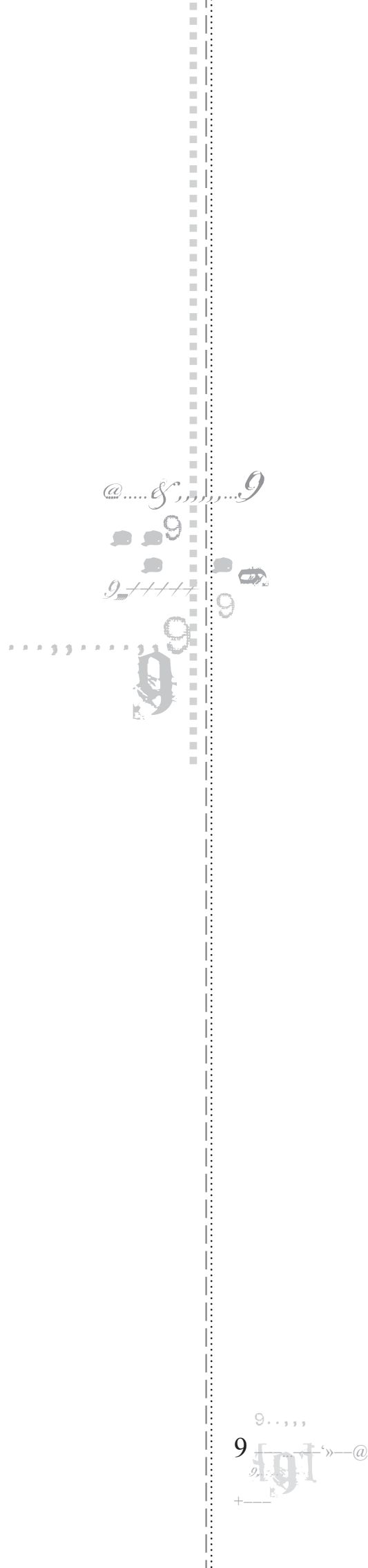
En definitiva, la cuestión radica en afrontar viejos y nuevos roles, así como aperturas de temas en el «abc», y cómo a partir de allí se contribuye a formar ciudadanía y a diseñar políticas de recursos humanos progresistas.

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.