



El proceso de descentralización en Montevideo: desde sus inicios al tercer nivel de gobierno

1990 -2013

Proceso de descentralización: parte de la reforma democrática y modernizadora del Estado.

“La finalidad de la descentralización en el marco de la reforma del Estado es profundizar la democracia desarrollando la participación y la cooperación de entidades y ciudadanos, atribuyéndoles representación y asignándoles medios de acción.

Es un camino hacia la redistribución del poder, consolidando y desarrollando los espacios organizativos que se expresan en la sociedad.” Ricardo Ehrlich

Promueve la construcción de una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, donde la presencia cotidiana, organizada y autónoma de la sociedad en la definición de los asuntos de interés colectivo pasa a ser considerada un tema de interés central para los gobernantes.

Con la aplicación de medidas que aseguran la presencia más directa y cotidiana de la población en los asuntos públicos y creando instrumentos de consulta y decisión flexibles, cercanos a la sociedad, se construye una nueva institucionalidad, la que resulta complementaria con las instituciones tradicionales de la democracia representativa.

❖ **Descentralización y participación ciudadana.**

En 1990 se inicia el proceso de Descentralización con participación ciudadana en el departamento de Montevideo. Con el cambio de gobierno municipal, comenzó un *proceso de descentralización* de la gestión municipal que incluyó a la *participación ciudadana* como elemento central e inseparable del mismo.

Este proceso abordó la realización de una profunda reforma de la estructura municipal, a saber:

- dividió el departamento de Montevideo en 18 distritos (habitualmente denominados "Zonas").
- en cada zona se creó un Centro Comunal Zonal (CCZ), una Junta Local y un Concejo Vecinal.
- En forma entrelazada al montaje de esta estructura se inició una profunda reforma del resto de la IMM, del área de gestión central, para hacerla compatible y funcional a la descentralización. Esto resulta básico: o la descentralización permea todo el aparato o se convierte en una isla más problemática que otra cosa, en un apéndice caro e ineficiente, un adorno donde se deciden cosas sin importancia o sin consecuencias.

En forma paralela el gobierno departamental, fortaleciendo la administración local, desplegó un amplio abanico de políticas sociales solidarias que fue precedido y acompañado con medidas de aliento y apertura a la participación social en la gestión pública, participación para proponer, decidir, controlar o cogestionar políticas de



impacto ciudadano, en el marco de una reforma democrática del municipio (*en su acepción anterior*).

La participación ciudadana

El Programa del Gobierno iniciado en 1990, con ajustes propios de los cambios registrados en los 21 años de actuación se mantiene hoy como brújula en aspectos centrales, apunta a fortalecer y profundizar la democracia, a la construcción de un sistema descentralizado de gobierno y de ámbitos específicos para la participación ciudadana aptos para generar saberes y experiencias dinamizadoras del tejido social y fortalecedoras de sus iniciativas.

La participación ciudadana es un componente ineludible para dar contenido democrático a la descentralización, siendo ésta a su vez el camino para instrumentarla. Las transformaciones que se impulsan en las instituciones y en la sociedad requieren de la participación activa y responsable de múltiples actores tanto públicos como privados, de organizaciones sociales y de ciudadanos, que con diferente grado de articulación mutua, llegan a compartir en su accionar cotidiano la identidad de un proyecto construido en común y asumido como responsabilidad colectiva.

Las políticas de participación implementadas tienen en su sustrato una serie de valores que las identifican.

- Su sentido transformador de la realidad, su norte está puesto en el desarrollo humano integral.
- El respeto a la pluralidad de la sociedad civil y a su autonomía.
- El compromiso con los sectores más carenciados de la sociedad.
- Su condición incluyente, integradora.
- Sostienen fuertes políticas sociales, que superan la concepción asistencialista para construir un modelo de promoción educativo y cogestionado con la comunidad.
- Diseminan poder y construyen nuevos poderes en la sociedad.
- Construyen ciudadanías activas, promocionando solidaridad, tolerancia, equidad, justicia social, respeto a la diversidad.

Autoridades locales y políticas sociales

Las autoridades locales han venido asumiendo nuevos roles y juegan papeles cada vez más importantes en los procesos de desarrollo, en particular en el impulso de políticas de participación hacia la inclusión social y el desarrollo.

Es así, que a nivel local junto al surgimiento de los espacios de participación políticos y sociales generados por el propio proceso de descentralización, las autoridades locales (Juntas Locales) y los organismos de participación social (Concejos Vecinales), se implantaron progresivamente diversas políticas que se convirtieron en verdaderas palancas de participación entre las que se destacan el Presupuesto Participativo y las Políticas Sociales y Culturales con fuerte impronta en los temas de salud, equidad de género, adulto mayor, infancia, discapacidad y la planificación estratégica local (PLAEDEZ).

Estas políticas tienen en común la virtud de tender puentes hacia la sociedad, atendiendo a diferentes intereses existentes en el entramado social montevideano. Expresan el reconocimiento de las distintas motivaciones para participar, asumir



compromisos e involucrarse en las actividades públicas o comunitarias que hoy evidencian los montevideanos.

Como canales de participación en actividades de interés público, su existencia constituye la mayor riqueza atesorada por la gestión participativa iniciada en los '90 ya que ese conjunto de espacios de participación es el que está dando forma pausadamente a un nuevo sector público, incluyente y diversificado, donde actúa la sociedad civil, donde participa el Estado y desde donde se recrean lentamente nuevas funciones y roles para el propio Estado y para la sociedad en la perspectiva de construir un desarrollo humano e integral.

En 1993, con Montevideo dividido en 18 distritos (Zonas) y un Centro Comunal Zonal abierto en cada uno de ellos, se crean las Juntas Locales y los Concejos Vecinales, completando de este modo el diseño institucional que se prolonga hasta la actualidad.

El Centro Comunal es una oficina municipal con personal administrativo, obrero y técnico. Recibe reclamos varios de la población, lleva adelante actividades diversas de competencia municipal, realiza obras de mantenimiento de la infraestructura y servicios urbanos, gestiona políticas sociales y promueve la participación vecinal.

La Junta Local es la autoridad local. Es una figura contemplada en la Constitución de la República. Está integrada por 5 ediles locales propuestos por los partidos políticos y designados por el Intendente.

El Concejo Vecinal es un órgano social integrado por entre 25 y 40 concejales electos por voto secreto y universal en cada Zona. Sus funciones son de propuesta, asesoramiento y control de la gestión municipal. Se destaca su participación en cuanto a la elaboración del Presupuesto Quinquenal y los Compromisos de Gestión.

El decreto N° 28.119 de creación de los Concejos Vecinales en su art. N° 10 hace preceptiva la consulta del Intendente Municipal al Concejo Vecinal al momento de elaborar el Presupuesto Municipal Quinquenal y los ajustes anuales. A modo de ejemplo diremos que en los ajustes anuales participan, junto a los Concejos Vecinales aproximadamente 5.000 personas representando a organizaciones sociales y vecinos en general.

Estos tres órganos forman un sistema descentralizado a nivel local, que articula con la estructura municipal central a través del Departamento de Descentralización. Es un sistema complejo que actúa como un gran dispositivo de promoción de la profundización democrática, en tanto trabaja en la consideración y resolución de una variada agenda de asuntos y problemas, que van desde la gestión de los servicios municipales de la localidad en sus aspectos más cotidianos, hasta la identificación y priorización de obras e inversiones en el plano local, la formulación en forma participativa del presupuesto municipal y la elaboración de Planes Estratégicos de Desarrollo Zonales (PLAEDEZ).

Junto a los Concejos Vecinales, se han creado una multiplicidad de comisiones que trabajan a nivel zonal sobre temas específicos, alentados por programas que desarrollan Comisiones centrales de la Intendencia (mujer, adultos mayores, juventud, infancia, cultura, medio ambiente, etc.).

Por cierto que la participación social es diversa y variada, y no se agota o resuelve exclusivamente en el escenario barrial o local.

Existen, a nivel de la ciudad en su conjunto, una variedad de instituciones o cuerpos intermedios tales como los sindicatos o la propia central sindical, las iglesias, las cooperativas y la confederación que las reúne, las comisiones barriales, las gremiales de empresarios, las instituciones sociales y culturales, configurando un abigarrado



tejido social que establece una dinámica relación con el gobierno departamental, participando también en instancias formales de asesoramiento e iniciativa como lo es el Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), la Corporación Turística de Montevideo, la co-gestión de servicios comunitarios y espacios urbanos y el asesoramiento sobre temas de interés urbanístico y patrimonial.

El Presupuesto Participativo.

En 1990 comenzó el ascendente proceso de democratizar la elaboración, ejecución y control del Presupuesto Municipal mediante procedimientos creados en coherencia con la estrategia de descentralización con participación social.

Progresivamente, en 19 años, se instituyó la participación de la población en las definiciones presupuestales, tanto en ocasión del Presupuesto Quinquenal como de los Ajustes Anuales, inaugurando un estilo cada vez más legitimado socialmente.

Es en el transcurso de las actividades del Presupuesto Participativo que se *desenvuelven los niveles más altos y calificados de participación ciudadana* en una gestión municipal que, simultáneamente, ha multiplicado las oportunidades para que la ciudadanía pueda actuar e incidir en el rumbo del municipio y de la ciudad.

En Montevideo lo hemos denominado "Proceso de Definición de los Compromisos de Gestión" definiéndolo como un proceso formado por varias actividades encadenadas, mediante las cuales se facilita y promueve la participación de las organizaciones sociales y los ciudadanos en la elaboración del Presupuesto de la Intendencia Municipal de Montevideo, en el control cotidiano de la gestión municipal y en su evaluación.

Se considera parte de las "herramientas de participación" que se han generado desde 1990 en el ámbito municipal, en busca de crear mejores condiciones para la formación de ciudadanías activas.

Contribuye a hacer más eficaces las acciones de la IMM en todo el Departamento, ya que en su transcurso se definen y organizan múltiples intervenciones municipales en el territorio, en función de las necesidades reales de sus habitantes, en especial de la población más necesitada de recursos y oportunidades para mejorar su calidad de vida. Es por lo tanto un instrumento que permite hacer un uso más democrático de los recursos municipales.

También se lo puede definir como un mecanismo o un proceso por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos.

En 1990, con las asambleas vecinales convocadas por el Intendente Tabaré Vázquez para participar en la elaboración del Presupuesto Quinquenal, comenzó en Montevideo el ascendente proceso de democratizar la elaboración, ejecución y control del Presupuesto Municipal mediante procedimientos creados en coherencia con el proceso de Descentralización con Participación social, verdadera estrategia de reforma democrática del municipio que impulsa desde entonces el gobierno municipal.

Este camino transitado hasta el año 2005 lo reconocemos hoy como la *PRIMERA ETAPA* de la construcción del PP en Montevideo.

Durante esta etapa, con el dinamismo aportado por el nuevo sistema descentralizado – participativo que se institucionalizó en 1993 se recogieron demandas y propuestas emanadas de numerosas reuniones de vecinos y se hicieron realidad, dando prioridad al uso de los dineros públicos para la realización de obras y para la creación de



servicios que han beneficiado directa o indirectamente a la población más necesitada del departamento.

Se avanzó en la construcción de una metodología de abordaje participativo de los asuntos presupuestales, se definieron las *etapas* de un ciclo de trabajo anual, donde gobierno y sociedad transitaban por un proceso donde *circulaba información* sobre el presupuesto y su gestión, se estudiaban y definían *prioridades de obras a realizar a nivel local*, se realizaban encuentros de intercambio, *deliberación y negociación*, y *finalmente se establecían acuerdos* para realizar miles de acciones llamadas por los protagonistas como *“compromisos de gestión.”*

También se crearon mecanismos de monitoreo y control social de la gestión municipal.

En definitiva, se dio forma, a un canal de diálogo periódico entre el gobierno y la sociedad, denominado Proceso de Definición de Compromisos de Gestión, nombre que adoptó en Montevideo el Presupuesto Participativo – PP durante esta primera etapa de su construcción.

El PP se destacó durante el período porque fue en el transcurso de sus actividades, que se desarrollaron los niveles más altos y calificados de participación ciudadana en una gestión municipal que, simultáneamente, fue multiplicando las oportunidades y creando otros espacios para que la ciudadanía pueda actuar e incidir en el rumbo del municipio y de la ciudad.

A pesar de los fuertes obstáculos para la gestión democratizadora que la IMM impulsó en el período el proceso de Definición de Compromisos de Gestión (PP), acompañó y contribuyó al éxito de la gestión de los gobiernos municipales de entonces y pudo acumular legitimidad social e institucional, transformándose en “la seña” de identidad de la descentralización participativa.

El gobierno municipal electo en 2005 invitó a los montevidianos y montevidianas, a poco de iniciar su gestión, en octubre de ese año a un debate público sobre el Presupuesto Participativo.

Propuso realizar una evaluación sobre el camino recorrido, reconocer las fortalezas y debilidades del proceso y pensar nuevas rutas a recorrer para superar dificultades acumuladas. Se impulsó la renovación del PP, de tal manera que este pueda desarrollar reconocidas potencialidades exhibidas durante el período anterior para accionar como herramienta de construcción de ciudadanías, de mejora y transparencia de la gestión y de distribución con equidad de los recursos presupuestales en la construcción de una ciudad incluyente y solidaria.

Las actividades promovidas junto a esta convocatoria incluyeron la realización de 30 Foros Zonales con la participación de los vecinos y vecinas de los barrios de Montevideo y un Foro Ciudadano departamental que sesionó en la Intendencia Municipal cerrando un ciclo de debates y propuestas.

Las propuestas recogidas en el Foro fueron incorporadas a los materiales de trabajo de una “Comisión del Presupuesto Participativo” que se formó inmediatamente al cierre del mismo, integrada con representantes de los Concejos Vecinales, de los participantes del Foro y del Ejecutivo municipal.

Esta Comisión construyó durante los dos meses siguientes las bases de un acuerdo sobre nuevas reglas de funcionamiento del Presupuesto Participativo, las que se aplicarían a partir del año 2006.

Esta propuesta fue sometida luego a discusión en los 18 Concejos Vecinales y en el Gobierno municipal, quienes al aprobarlas, las convirtieron en la “ley de juego” que a



partir de entonces respetamos, dando inicio a una nueva etapa en la construcción del PP.

Entre los cambios que se iniciaron con el Ciclo 2006 del Presupuesto Participativo se destaca, como se señaló anteriormente el hecho sobresaliente de que las Reglas son elaboradas ahora junto a representantes sociales con quienes se evalúan y se modifican si es necesario al final de cada ciclo.

Se asegura el derecho de participación universal, se habilita a los ciudadanos y ciudadanas mayores de 16 años a proponer las obras a realizar, y para el momento de decidir cuales de ellas se realizarán se introduce el mecanismo de participación directa de la población mediante la realización de elecciones con voto secreto.

Se prevén mecanismos de capacitación, seguimiento y control social de la gestión sobre las decisiones adoptadas, así como de rendición de cuentas públicas y evaluación anual del ciclo.

El Ciclo es una secuencia de cuatro pasos.

Empieza con la presentación de propuestas, sigue con su análisis técnico, luego la gente vota las propuestas que más desea o necesita y termina con una obra, proyecto o servicio nuevo en su barrio que, en su mayor porcentaje ejecuta la Intendencia.

Se destaca el rol que les corresponde como animadores y organizadores del ciclo y en los procesos de ejecución de las obras a los órganos del sistema descentralizado participativo: los Concejos Municipales, los Concejos Vecinales y los CCZ.

En octubre de 2013 se realizó la última elección de presupuesto participativo, un resumen de los resultados, se presentan a continuación:

Resultaron electas 57 propuestas: 7 en el Municipio A; 6 en el Municipio B; 7 en el Municipio C; 8 en el Municipio CH; 9 en el Municipio D; 6 en el Municipio E; 6 en el Municipio F; y 8 en el Municipio G.

- ✓ Participaron en la elección 70.721 personas, siendo la propuesta más votada “Integración Deportiva Cerrense”, (“Obras de acondicionamiento de espacio público que promueva integración y unión entre barrios Tobogán y La Paloma”) contiguo al estadio Luis Tróccoli barrio del Cerro en el Municipio A, con 1.586 votos.
- ✓ Del total de las 57 propuestas electas, 33 (59%) fueron presentadas por organizaciones sociales e instituciones (comisiones de fomento, clubes deportivos, asociaciones culturales, cooperativas, Ong, centros educativos, etc.); 6 (10%) lo fueron por grupos informales (es decir vecinos que se agruparon en torno a la propuesta); 18 (31%) fueron presentadas por personas en forma individual.
- ✓ Del total de las 57 propuestas electas, 22 (39%) son intervenciones en espacios públicos; 18 (31%) refieren a emprendimientos de carácter socio cultural; 12 (21%) abarcan obras en infraestructura y servicios urbanos; 5 (9%) involucran obras en espacios de infraestructura deportiva.
- ✓ Sin perjuicio de la clasificación anterior, es de resaltar la aparición de las ciclovías como novedad de este Ciclo. Fueron electas cinco propuestas de ciclovías, constituyendo el 42% de las obras en infraestructura y servicios urbanos y el 9% del total.



❖ Creación del tercer Nivel de Gobierno

La Ley 18.567 de “Descentralización y Participación ciudadana”, del 19 de octubre de 2009, crea el tercer nivel de gobierno, los gobiernos municipales, en todo el territorio del país, de manera que en las elecciones departamentales del 2010 la ciudadanía vota por la definición de las autoridades políticas a nivel departamental y en 89 municipios, de los cuales 8 corresponden a Montevideo.

La Ley 18.567 de “Descentralización y Participación ciudadana”:

- Otorga legitimidad a los gobiernos municipales ya que sus autoridades surgen de elecciones. Estos serán órganos integrados por cinco miembros de acuerdo al criterio de representación proporcional y el régimen de suplencias será el mismo que el de las Juntas Departamentales. Por tanto, se crean gobiernos locales colegiados y pluripartidarios.
- Privilegia el ámbito local como acción de gobierno y participación ciudadana
- Define la autonomía de los Municipios y le otorga capacidad de gestión.
- El **alcalde o la alcaldesa**, tiene la responsabilidad de gobierno con base en un programa de desarrollo municipal que tiene competencia para promover para lo que elaborará el presupuesto quinquenal. Deberá administrar los recursos aprobados por el Intendente Departamental y dar cuenta a la ciudadanía local de su gestión, a la Junta Departamental y al Intendente por su gestión.
- Los **concejales municipales** tendrán una función de coparticipación en el diseño del Plan de Desarrollo Municipal y de contralor en la gestión.
- La **ciudadanía** tendrá la posibilidad de ejercer su derecho de información, exigir la rendición de cuentas y realizar propuestas.

La Ley mencionada define entonces, al territorio como espacio privilegiado para la acción de gobierno y la participación ciudadana, ya que permite aportar a una mejor calidad de vida de la gente. El ámbito local: los barrios, los pueblos, las pequeñas ciudades, son los lugares donde la gente está, vive, se desarrolla, crea, produce, se vincula, está con su familia. Es el lugar de aplicación de la política pública.

❖ **Los Gobiernos Municipales en Montevideo**

La Junta Departamental de Montevideo otorga marco jurídico departamental a los Municipios montevidianos a través de un conjunto de decretos que definen los principios generales de su acción de gobierno, sus competencias y la prioridad de la participación de las y los montevidianos. (Decretos nº 33.209 y 33.227 JD ,2009)

1.- Principios generales de los Gobiernos Municipales:

- Profundización de la democracia
- Equilibrio y equidad entre municipios y sus hab.
- Gradualidad y viabilidad
- Irreversibilidad en la transferencia de competencias
- Cooperación y complementación entre niveles de gobierno
- Electividad y representación proporcional
- Integridad territorial y política, social y espacial
- Reconocimiento de las identidades locales
- Autonomía de las organizaciones sociales
- Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres



2.- Cometidos de los Gobiernos Municipales

Cometidos generales

- *Coordinación en el territorio*; no solamente en relación a sus competencias específicas y concretas, sino que los Municipios deben coordinar en el territorio las diversas acciones que pueden estar llevando adelante el gobierno nacional o el propio gobierno departamental. En el territorio confluyen las acciones de los tres niveles de gobierno, pero la gente, las personas viven allí y requieren, esperan o aspiran que el Estado tenga una coherencia entre todas sus intervenciones
- *Promoción de la participación Ciudadana*: la Junta departamental, a través de sus decretos, puso énfasis en el apoyo a los Concejos Vecinales, a sus requerimientos y a su proceso eleccionario. Pero también el apoyo, el diálogo, la convocatoria, a las distintas organizaciones y redes sociales que existen en el territorio.

Cometidos específicos

En el marco de la escala barrial y local, los Municipios tienen competencias en la planificación, ejecución y mantenimiento de obras vinculadas a:

- Red vial, Alumbrado público,
- Señalización y control de tránsito,
- Limpieza y mantenimiento de espacios públicos (menores de 10.000 mts. cuadrados)
- Creación y mantenimiento de áreas verdes,
- Mantenimiento de arbolado,
- Barrido

Tiene competencias además en vigilancia y fiscalización, aplicación de multas. Existiendo resoluciones que facilitan la coordinación entre La Inspección general central y descentralizada.

Los gobiernos municipales colaboran con las autoridades departamentales dentro de las directrices que estas establezcan en materia de ferias y mercados, proponiendo su mejor ubicación de acuerdo con las necesidades y características de su zona, cooperando asimismo en su vigilancia y fiscalización.

Para dar cumplimiento a estos decretos los 8 Municipios de Montevideo instalados a partir de julio de 2010 comenzaron a definir su plan Quinquenal de desarrollo Municipal, utilizando como aportes los PLAEDZ elaborados por los Concejos Vecinales y los aportes de los funcionarios y de las organizaciones sociales de la zona.

Desarrollaron un número importante de espacios de encuentro y culminaron en noviembre de 2010 con la convocatoria a los primeros cabildos de Montevideo para la presentación a vecinas y vecinos de cada Municipio de su Plan de Desarrollo Municipal. A partir de allí cada Municipio, en abril de cada año, han convocado a cabildos abiertos para la realización de rendiciones públicas de lo actuado, recibir opiniones, propuesta e iniciativas por parte de la ciudadanía.

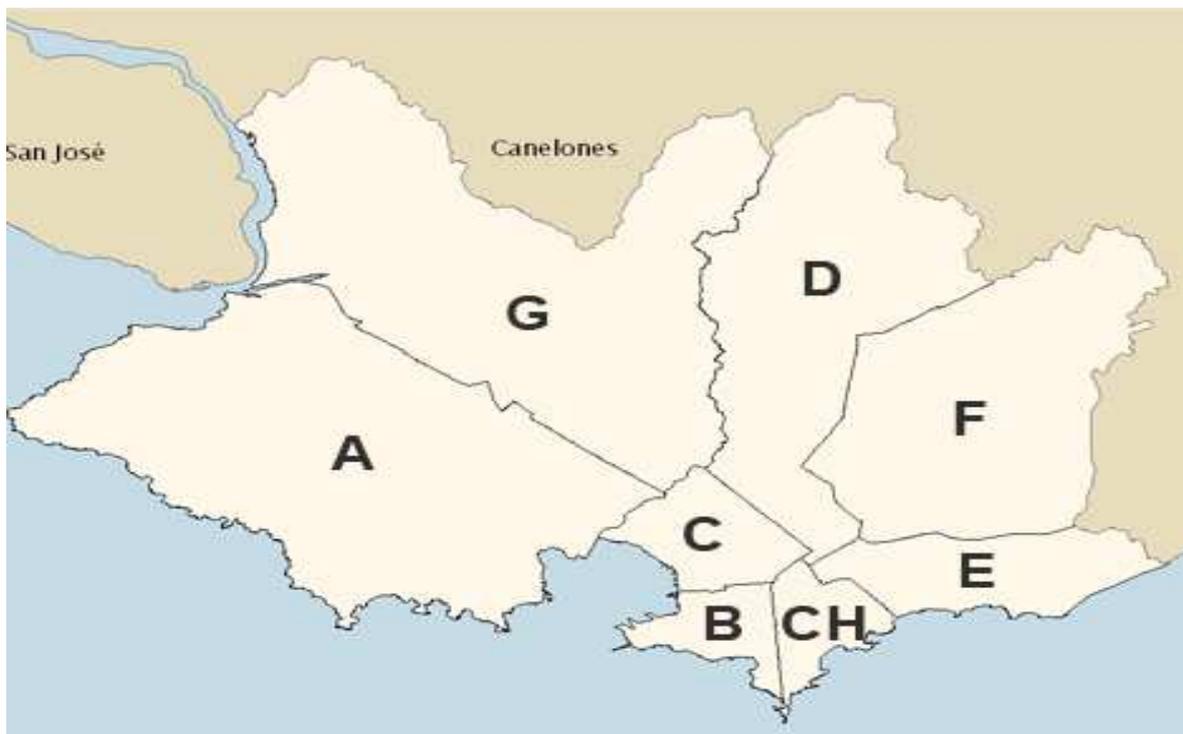
Los distintos Municipios de Montevideo participan en programas departamentales y nacionales y se comprometen con políticas sociales, culturales y medioambientales.



A modo de ejemplo señalamos:

- ✓ *Instrumentación de respuestas a situaciones sociales problemáticas de acuerdo al territorio:*
 - Emergencias climáticas
 - Personas en situación de calle
 - Inmuebles abandonados
 - Fincas ocupadas
- ✓ Iniciativas de participación ciudadana en coordinación con organizaciones sociales, programas departamentales e instituciones públicas nacionales
 - Cabildo de Niños, Niñas y Adolescentes
 - Encuentros de Género
 - Asambleas de Salud
 - Festival de la Comunicación y la Cultura
- ✓ Redes locales: infancia, Drogas, Medio Ambiente, Adulto mayor, Medios Locales
- ✓ Coordinación con programas departamentales y nacionales según Municipios:
 - Montevideo Rural, PIAI, Programa Juntos, 8 Zonas, Realizar, Planes Especiales: Ciudad Vieja, Casavalle, Peñarol, Goes, entre otros.
 - Concejos vecinales – Presupuesto Participativo
- ✓ La búsqueda de la Comunicación ha sido un desafío permanente para dar a conocer a la población en general la acción de los Municipios. Por ello cada gobierno municipal ha desarrollado:
 - Revista Municipio - Boletín Digital – Sitio Web -Facebook- Twitter - Youtube

❖ **Nuevo mapa de la descentralización en Montevideo**





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

Los Municipios funcionan en una sede propia y cuentan con un Director(a)/ Coordinador, equipo técnico y administrativo y cuadrillas operativas. Los CCZ son servicios dependientes del Municipio. Las Direcciones de los CCZ y la dirección/ coordinación del Municipio conformar el Equipo de Gestión Municipal que liderado por el Alcalde/sa aplican en el territorio las definiciones de cada Gobierno Municipal.

Material elaborado por:
A.S Pablo Gorriti
A.S. Mariella Mazzotti
Diciembre 2013