

# REORDENANDO LA EXPERIENCIA DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MONTEVIDEO CON LA EMERGENCIA DEL TERCER NIVEL DE GOBIERNO<sup>1</sup>

GISELA SIGNORELLI

Facultad de Ciencia Política y RR.II. (UNR) - CONICET.  
giselav\_signorelli@yahoo.com.ar

¿Puede un gobierno de fuerte tendencia centralista como el uruguayo transferir parte de su poder, recursos y responsabilidades de gestión a instancias inferiores de gobierno? ¿Puede el Frente Amplio (FA) asumir el desafío de profundizar la descentralización iniciada en 1989 en Montevideo (MVD) a partir de la creación del tercer nivel de gobierno sin entrar en contradicciones? ¿Qué tendencias se observan en relación a su impacto en la participación ciudadana?

En este artículo nos proponemos analizar qué implicancia tuvo, en sus primeros cinco años de vigencia (2010-2015), la aplicación de la Ley 18.567 -de Descentralización Política y Participación Ciudadana- sancionada en 2009 por el parlamento uruguayo, sobre la estructura de descentralización participativa que el Departamento de Montevideo iniciara en el año 1989.

*Palabras claves: tercer nivel de gobierno, descentralización, participación ciudadana, Montevideo.*

---

<sup>1</sup> Este artículo tiene como antecedente la investigación para mi tesis doctoral titulada: “Una mirada alternativa al territorio en tres ciudades descentralizadas y participativas: las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Rosario (2002-2012)”.

## REARRANGING THE EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION AND CITIZEN PARTICIPATION IN MONTEVIDEO TOWARDS THE EMERGENCE OF THE THIRD LEVEL OF GOVERNMENT

Is it possible for a government with a strong centralist tendency, such as the Uruguayan, to transfer part of its power, resources and management responsibilities to lower instances of government? Can the Frente Amplio (FA) meet the challenge of deepening decentralization in the face of the creation of the third level of government without contradicting itself? Which trends can be observed with regard to its impact on citizen participation?

In this article, we analyze the implications, during the first five years since its entry into force (2010-2015), of the implementation of law 18.567 —of Political Decentralization and Citizen Participation, passed by the Uruguayan parliament in 2009—, on the structure of decentralization introduced in 1989 by the Department Montevideo.

*Keywords: third level of government, decentralization, citizen participation, Montevideo.*

## INTRODUCCIÓN

Uruguay es un país de conformación unitaria con una fuerte tendencia centralista: hasta el año 2010, contaba sólo con el gobierno nacional y 19 gobiernos departamentales. En el año 2009, luego de un lustro del Frente Amplio (FA) en el gobierno nacional, es sancionada por el parlamento uruguayo la Ley 18.567, de Descentralización Política y Participación Ciudadana. En la estructura política de Uruguay, se trata de una innovación de características inéditas que crea el llamado “tercer nivel de gobierno”. Esta normativa pretende implementar la declaración programática, incorporada en la Reforma Constitucional de 1996, Artículo 50º: “[...] el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general” (Oroño, 2010:5).

Dicha ley, en términos concretos, implicó la creación de 89 municipios en todo el territorio uruguayo, ocho de ellos en Montevideo —que reagrupan los 18 Centros Comunes Zonales (CCZ) preexistentes— a los que se dota de autonomía política y financiera. “Las Juntas Locales anteriormente integradas se constituyeron en Municipios. Se priorizó el criterio de la conformación de Municipios en las poblaciones de más de 5.000 habitantes en todo el país -de manera prescriptiva-, en un proceso gradual que abarcará a las zonas de más de 2.000 habitantes”<sup>2</sup> (Defensoría del Vecino Montevideo, 2012:26).

En este artículo nos proponemos analizar qué implicancia tuvo, en sus primeros cinco años de vigencia (2010-2015), la aplicación de la Ley 18.567, sobre la estructura de descentralización participativa que el Departamento de Montevideo iniciara en el año 1989. ¿Puede un gobierno de fuerte tendencia centralista como el uruguayo transferir parte de su poder, recursos y responsabilidades de gestión a instancias inferiores de gobierno? ¿Puede el Frente Amplio (FA) asumir el desafío de profundizar la descentralización iniciada en 1989 en Montevideo (MVD) a partir de la creación del tercer nivel de gobierno sin entrar en contradicciones? ¿Qué tendencias se observan en relación a su impacto en la participación ciudadana?

---

<sup>2</sup> Artículo 1º inciso segundo, Ley. 18.567: “Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana”.

Autores como Oszlak (2014), Arocena (2013) o Zuasnábar (2011), entre otros, sostienen que no es nítida la diferenciación de funciones entre el segundo y el tercer nivel de gobierno y que las políticas nacionales poco han ayudado en ese sentido. Sin embargo, la situación de Montevideo se diferencia de la de otros departamentos: primero, por su disponibilidad de recursos humanos y materiales; segundo, por su trayectoria descentralizadora. En ese sentido, sostenemos que si bien la creación del tercer nivel de gobierno es favorable a la descentralización montevideana y destraba aspectos legales para su profundización, existen contradicciones con las viejas estructuras descentralizadas que obstaculizan dicho proceso. A su vez, creemos que existe una resistencia por parte del gobierno departamental en delegar mayores responsabilidades y recursos a los alcaldes, quienes se erigen con un fuerte potencial en capital simbólico, territorial y político al interior de cada uno de sus Municipios.

Para avanzar en la comprobación de dichos supuestos de investigación recurrimos a fuentes secundarias a partir de datos públicos de la Intendencia de Montevideo y del Tribunal electoral uruguayo así como a fuentes primarias basadas en entrevistas en profundidad, semi-estructuradas, con funcionarios departamentales, alcaldes, concejales municipales y vecinales durante los años 2012-2014. Se trató, al principio, de una muestra recursiva o tipo bola de nieve —es decir que se fue avanzando conforme a la información que se producía y analizaba— y, posteriormente, de un muestreo por cuotas tomando como estratos a tres municipios (B, CH y G) por sus características socio-económicas heterogéneas que garantizaban, por tanto, la contrastación y la representatividad de la misma.

A fin de garantizar cierta claridad expositiva de nuestros argumentos, dividiremos este artículo en tres apartados: en primer lugar, puntualizaremos algunas categorías teóricas relevantes; seguidamente, repasaremos la historia del FA en la Intendencia de Montevideo y sus avances en términos de descentralización de la ciudad. Luego, analizaremos la Ley 18.567 y las implicancias de su implementación en la capital uruguaya.

## I. APUNTES SOBRE LA DESENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como sugieren Borja y Muxí (2000), todos tenemos derecho a sentirnos orgullosos del lugar donde vivimos y que los otros reconozcan la dignidad de nuestra zona de residencia. Es decir, a todas las partes de la ciudad les corresponde una cuota de centralidad. En ese sentido, hacer ciudad en el marco de un contexto que segrega, que excluye y que juzga por las “vidrieras”,<sup>3</sup> implica empezar a pensar el espacio público, lo colectivo por fuera de las tradicionales categorías de centro y periferias. Este proceso conlleva, como señala Fedele (s/f), la disminución de la valoración del centro –reduciendo su capacidad de condensación funcional y simbólica de la vida urbana–; la generación de nuevas centralidades –que redistribuya más equitativamente los beneficios de pertenecer a una ciudad–; y la revalorización de las periferias –maximizando las posibilidades de sus habitantes, vinculándolas con los centros y atrayéndolas desde los márgenes–.

De esta manera, aunque lejos de ser presentados como la panacea que se creyó en los años 80s (Matos, 1990), los procesos de descentralización a escala local tienen virtudes en cuanto a su potencial democratizador y su capacidad de construcción de ciudadanía. Servirían para fortalecer política e institucionalmente a los municipios por ser próximos a los ciudadanos, superando vicios del aparato centralizado nacional (Revello, s/f; Veneziano, 2005; Durán y Soto, 2007). En el mismo sentido, Vargas Hernández (2008:11) afirma que los procesos de descentralización tienen un común denominador: “el fortalecimiento de las instituciones de gobierno que están más cerca de los ciudadanos, para cerrar la brecha entre los procesos de formulación, implementación y control de las políticas públicas”.

Existen diferentes modos de caracterizar y clasificar los procesos de descentralización. La mayoría de los autores coinciden en señalar distintos niveles de la misma en el espacio municipal (o nivel horizontal): administrativa o institucional, financiera o fiscal, política y territorial. Las mismas son presentadas como complementarias entre sí pero se consolidan, en general, en etapas. Boisier (2004:29) elabora una clasificación que nos resulta interesante para entender nuestro caso de estudio: (a) funcional, cuando se crea un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto

<sup>3</sup> Vivimos impulsados por el paradigma de la sociedad del consumo, en la “sociedad de las vidrieras”: nos exhibimos para que nos miren e incluso nos “compren” y, como bien describe Silva (2006), de la manera como nos miran depende cómo nos proyectamos y la forma en que diseñamos la vidriera, es decir la manera en que nos mostramos ante el mundo.

propio, estando su accionar limitado a una función, actividad o sector; (b) territorial, cuando se crea un ente de alcance multisectorial, pero cuya actuación se restringe a un espacio político/administrativo definido (por ejemplo, un gobierno regional); y (c) política, cuando cumplidos los requisitos básicos, la generación del ente deriva de procesos electorales populares, secretos e informados, como puede ser, por ejemplo, un municipio.

Ahora bien, por fuera de las categorías analíticas, si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, capaz de ser receptora de las transferencias operadas por la reforma descentralizadora, existirá un proceso de cambio institucional sin consecuencias importantes sobre el sistema centralizado de poder (Arocena, 1989). Para que se produzca efectivamente una modificación del sistema local, será necesario articular las reformas del “centro” con las acciones originadas en las periferias; o, mejor aún, constituir verdaderas nuevas centralidades.

En otras palabras, se trata de diferenciar entre una simple reforma de la administración pública y una reforma del Estado, “envolviendo en este caso un cambio estructural en la articulación del Estado con la sociedad civil y en la distribución espacial del poder” (Boisier, 2004:29). Este último caso, en general, se encuentra asociado a la apertura del Estado local a la participación ciudadana a partir de la implementación de mecanismos institucionalizados que fomenten dicha articulación.

Se trata de espacios en donde los ciudadanos puedan opinar y decidir cuáles son sus prioridades en materia de políticas, implicando un cambio de rumbo en la administración municipal. Es decir, cuando la sociedad civil consigue aumentar su capacidad de incidencia en el diseño de políticas y los gobiernos locales implementan estos mecanismos participativos, apuntando a conseguir mayor gobernabilidad y legitimidad.

Al interior de los mismos, podemos distinguir entre una participación de tipo emplazada, entendida como aquella que se limita a pensar el desarrollo y las problemáticas territoriales más cercanas, generalmente asociadas al barrio o región en donde los participantes habitan; y una participación ampliada, que promueve el desarrollo de proyectos a mediano y largo plazo y que tiene un anclaje ya no territorial/ barrial, sino en la ciudad pensada como tal.

En cualquier caso, la participación se propone -como lo hace también la descentralización- dotar de identidad y centralidad a los territorios urbanos, dando

lugar a procesos de creación y recreación de sentido, modificando pautas culturales, prácticas de relacionamiento social, definiciones identitarias y representaciones sociales. Las mismas son tanto construidas “desde fuera”, como desde estrategias internas de los propios grupos sociales: son construcciones ideológicas que se vinculan de manera directa con la competencia entre los mismos por la conquista del derecho a la ciudad.

## 2. DE LA CENTRALIZACIÓN URUGUAYA A LA DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATIVA DE MONTEVIDEO

Como se señaló, Uruguay es un país de conformación unitaria con una fuerte tendencia centralista en el poder del gobierno nacional, con sede en Montevideo, y sus restantes 18 gobiernos departamentales. Muestra de dicha concentración es que el departamento capital cuenta con una extensión de 530 m<sup>2</sup>, lo que equivale a tan sólo el 3% del territorio nacional, pero reúne allí al 40% de la población uruguaya que genera el 60% del PBI del país.

A su vez, por sus características históricas, Uruguay tuvo hasta 1971 una clara tradición bipartidista constituida por el Partido Blanco y el Partido Colorado, surgidos en los inicios de la vida independiente del país. Empero, en dicho año y en un contexto de fragilidad democrática, emerge el Frente Amplio (FA) como representante de los sectores políticos de los grupos de izquierda.<sup>4</sup> El golpe militar que azotó al país en 1973 y sobre todo su salida “ordenada” permitió que el FA ganara reconocimiento por sus negociaciones (Lissidini, 2002). La vitalidad del Frente “empujó” a los partidos tradicionales hacia la derecha del espectro ideológico y los obligó a gobernar bajo diferentes formas de acuerdo.

El segundo gran paso del FA fue en 1989, cuando Tabaré Vázquez gana las elecciones de la Intendencia montevideana. La izquierda uruguaya, toma allí como estrategia el acercamiento a los territorios de la ciudad priorizando su articulación con los gremios, las comisiones de fomento vecinales y otro tipo de organizaciones sociales

---

<sup>4</sup> “El Frente Amplio había surgido en 1971 bajo el liderazgo del General Liber Seregni, como un agrupamiento de fuerzas progresistas con un fuerte componente movimientista. El F.A. reconoce al menos tres vertientes: la de los partidos “ideológicos” (Partido Socialista y Partido Comunista), la del sindicalismo y la de escisiones de los partidos tradicionales. Asimismo se nutre de independientes y simpatizantes democristianos” (Robin y Valut, 2005:5).

fortaleciendo su base territorial-barrial a partir de un proceso de descentralización participativa que desarrollaremos.

Por su parte, en las elecciones de 2004 el ya deslegitimado Partido Colorado obtuvo sólo el 10% de los votos, al mismo momento que el Frente Amplio ganaba las elecciones con un 51,7%. Así el sistema partidario uruguayo evolucionaba no sólo por su alternancia partidaria en el gobierno, sino también ideológica. Desde 1990 hasta el 2004, el FA había “cohabitado” (Veneziano, 2005) con los partidos tradicionales al mando del gobierno nacional. “La elección presidencial de 2004 puso fin a esta situación: el FA retuvo el gobierno municipal y obtuvo, por primera vez en la historia, el gobierno nacional y una mayoría absoluta en el Parlamento” (Garcé, 2007:121).

Ahora bien, dicho esto y para hacer más perceptibles la implicancias de la nueva ley de descentralización y participación ciudadana, nos interesa repasar las trayectoria de la ciudad de Montevideo en este sentido desde la gestión de Vázquez. En 1990, el intendente impulsa por decreto (Resolución N° 133 bis/90) la creación del Departamento de Descentralización y con ello la división de la ciudad en 18 zonas, junto con la creación de un Centro Comunal Zonal (CCZ) en cada una de ellas.

Por su parte, la Resolución N° 1243/93 estipulaba que en cada una de las 18 zonas funcionara:

Una Junta Local: con características de órgano político y administrativo con su director —único cargo rentado- como delegado de la Intendencia, cuya misión sería la articulación en el territorio, figura que hoy es reemplazada por el alcalde y el Municipio.<sup>5</sup>

*“[...] nos instalamos en el territorio y empezamos a establecer lazos con la sociedad civil organizada y no organizada [...] En carácter de lo que se llamó “delegados del Intendente” (Funcionario, rango superior, Intendencia de MVD. Entrevista, 2012).*

Las Juntas Locales se integraban por cinco titulares y triple lista de suplentes, denominados ediles locales, delegados de los partidos políticos y designados por el

---

<sup>5</sup> Avanzaremos sobre ello en el próximo apartado.

Intendente: “Yo siempre digo que nos dieron un mapa con el territorio y casi que nos dijeron ‘vayan a colonizar el territorio’” (Funcionaria, rango superior, Intendencia de MVD. Entrevista, 2012).

Un Concejo Vecinal (CV): como órgano social de la descentralización aún vigente, cuyos miembros son seleccionados por la ciudadanía a través de un mecanismo electoral de elección uninominal de candidatos. Los concejales vecinales trabajan honorariamente y en muchos casos son representantes de organizaciones sociales.<sup>6</sup> Entre sus funciones se encuentra la elaboración de proyectos y planes para mejorar los barrios. Participan en la elaboración del presupuesto municipal proponiendo prioridades de gastos e inversiones que realiza la Intendencia y evaluando la gestión. Por la legislación vigente, en cada Concejo vecinal se necesitan 24 miembros para funcionar, cifra que se eleva a 48 si se cuenta a los suplentes.

Los Concejos se organizan en base a un ámbito de resolución o toma de decisiones, denominado plenario con frecuencia mensual o quincenal; un espacio de articulación y coordinación ejecutiva, identificado como la mesa (de frecuencia semanal); y comisiones temáticas, de frecuencia quincenal o semanal (Defensoría del Vecino Montevideo, 2012).

Y un Concejo Comunal Zonal (CCZ): como prestador de servicios descentralizados, también en funciones en la actualidad. “Son órganos de prestación de servicios administrativos, físicos y sociales y gestores de políticas sociales y urbanas, integrados por funcionarios municipales de distintas categorías y grados funcionales” (Delgado, 2008:111). Es decir, se trata de un órgano de desconcentración administrativa.

---

<sup>6</sup> Según el informe de la Defensoría del Vecino (2012), la mayoría de los concejales son hombres, el nivel de formación predominante es secundaria, siendo que los participantes en su mayoría se encuentran en actividad. En lo que respecta a la edad existe un número muy bajo de participantes con menos de 40 años.

Es en ese marco que, desde 1990, se propone la elaboración conjunta con la sociedad civil de los presupuestos quinquenales (Intendencia de MVD, 2009). La buena recepción de este combo de políticas por parte de la ciudadanía se refleja en el triunfo electoral del sucesor de Vázquez: Mariano Arana, quien estará al mando del Ejecutivo de Montevideo durante dos períodos consecutivos (1994-2004), alcanzando en las elecciones del año 2000 el 58% de los votos.

Esta década completará y consolidará la descentralización participativa en la ciudad. Durante sus gestiones se impulsa el Plan Estratégico de MVD. Para ello se constituyeron, en el año 2000, los PLAEDZ (Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal) que incluyeron la participación ciudadana para la elaboración de una mirada estratégica de cada CCZ a partir de la asignación de recursos para proyectos barriales. Los mismos tendrán vigencia hasta el año 2010.

Desde 1997 y hasta 2005 la convocatoria para los PLAEDZ se realizó en forma anual, intercambiando con el Equipo de Gobierno Departamental, deliberando, negociando acuerdos y monitoreando la gestión. Se dio forma así al proceso de definición de los *Compromisos de Gestión*<sup>7</sup> (nombre que adoptó el Presupuesto Participativo de Montevideo durante esa etapa). En su definición asumen un papel central los Concejos Vecinales.

Ahora bien, hacia el año 2002, el gobierno de Arana, sufre una de las peores crisis económicas que sorprendiera al Uruguay. Montevideo no queda ajena a los procesos de fragmentación territorial y segregación socio-espacial que afligen a la ciudades latinoamericanas complejizando el entramado urbano, al acentuarse “fenómenos de insularización social de los sectores más pobres, así como también de “ghetrificación”

---

<sup>7</sup> Hasta el año 2006, el ciclo se articulaba en las siguientes 4 etapas (Intendencia de MMV, 2009:46):

1. Elaboración y presentación de una propuesta de prioridades zonales y de la evaluación de la gestión transcurrida durante el año anterior. Se organizaba a partir de una asamblea pública en cada una de las 18 Zonas, a la que asistía el Ejecutivo Municipal en pleno, los Concejos Vecinales, vecinos y organizaciones sociales.
2. Se estudiaba por parte de la IMM la viabilidad presupuestal y técnica de las propuestas presentadas y se elaboraban respuestas preliminares (por escrito) sobre cada una de las propuestas presentadas. La etapa terminaba con la entrega de las respuestas a cada Concejo Vecinal.
3. Los Concejos Vecinales estudiaban las respuestas recibidas y abrían instancias de deliberación, negociación y acuerdos con el Ejecutivo Municipal sobre el contenido de las mismas.
4. Por último, se definía cada uno de los Compromisos de Gestión, los que luego se redactaban (documentaban) y se distribuían a los Concejos Vecinales, como herramienta para facilitar el seguimiento y control social de cumplimiento de lo acordado.

de los sectores con mayor poder económico” (IMVD, 2010:61). Además, tal como señala Kaztman (2004:384) “en los últimos 20 años la distribución espacial de la población fue afectada por procesos de movilidad entre barrios que acentuaron la diferenciación social en la ciudad”. Una característica de Montevideo es que si bien las tasas de crecimiento intercensal no muestran importantes modificaciones, lo que ha habido es un fuerte desplazamiento de habitantes dentro de la propia ciudad, sobre todo de la clase media que se ve propulsada a emigrar a la periferia (Álvarez Rivadulla, 2007; Kaztman, 2004; IMVD, 2009; INE; IDES, 2001).<sup>8</sup>

En ese sentido, la presencia del Estado en el territorio se hace aún más necesaria, dando respuestas a sus múltiples problemáticas con una mirada más cercana que evite la acentuación de las distintas velocidades de los territorios al interior de una misma ciudad (Mongin, 2006). La asesora de desarrollo municipal y participación en el año 2013, da cuenta de la problemática y la reconoce como un desafío para la gestión del gobierno departamental:

*“la demografía y la arquitectura de los barrios han cambiado. MVD era una ciudad verdaderamente integrada: en cada barrio tú podías encontrar distintos tipos de población, de familias que compartían. MVD atraviesa un proceso de segregación territorial muy importante. Hay gente de las zonas más periféricas que no conocen la Rambla o el Parque Rodó. Más allá de que hay una política de la Intendencia en torno a eso [...]. Efectivamente los que viven en Pocitos y Punta Carretas son muy homogéneos entre sí. Y los que viven en la zona de Sayago y Peñarol también son muy homogéneos entre sí, pero se ha perdido la capacidad de integración del tejido social. También ha habido una cuestión de segregación al interior [...] hay una cosa de “pobre contra pobre”. Es un trabajo muy fuerte donde todas estas políticas – descentralización y participación- ayudan para generar vínculos” (Entrevista, 2013).*

<sup>8</sup> A diferencia de la migración de la década del 50 en la cual hubo desplazamientos de población de origen rural a la ciudad; en los 80s el fenómeno está marcado por la exclusión que obliga a amplios sectores sociales a reubicarse en el territorio de la misma ciudad. “No se pueden entender las fracturas en el tejido social de Montevideo sin al menos hacer referencia a tres transformaciones: el aumento del desempleo y la precarización del trabajo, el aumento de las brechas de ingreso entre los trabajadores más y menos calificados, y el notable fenómeno que representó en la ciudad el crecimiento explosivo de los asentamientos en las dos últimas décadas” (Kaztman y otros, 2004:417).

## 2.1. La Intendencia de Erlich y la promulgación de la Ley de Descentralización y participación ciudadana en Montevideo

Por las características antes señaladas, el Intendente Erlich asume el desafío de refundar el proceso de descentralización participativa en Montevideo: *“Es muy importante fortalecer el vínculo del ciudadano con el territorio. El énfasis en el territorio es el equilibrio de ser al mismo tiempo un ciudadano global y ciudadano local. Allí creo que está la garantía de gobernabilidad, es uno de los desafíos de nuestro tiempo [...]”* (Erlich, entrevista 2013).

Consciente de ello, recién asumida la Intendencia, propone la actualización de los PLAEDÉZ. A su vez, realiza el Foro Ciudadano, con el propósito de renovar la idea de los compromisos de gestión, impulsando el Presupuesto Participativo. Se acordó con los CV y representantes del Foro nuevas reglas de funcionamiento a implementarse a partir del año 2006. Las mismas fortalecen la participación universal y directa en la presentación de propuestas y en la decisión final, la que se adopta por votación secreta de carácter vinculante.

Estas y otras innovaciones permitieron que desde 2006 se marque el inicio de una segunda etapa del Presupuesto Participativo (PP) en MVD: *“En el periodo que me tocó ser Intendente MVD, evaluando las experiencias que se desarrollaron en paralelo en Rosario y Porto Alegre, donde nos íbamos acompañando, me parecía interesante incorporar una modalidad voluntaria de participación en la gestión presupuestaria y generamos una nueva instancia de PP, con elección directa de los proyectos por los ciudadanos”* (Erlich, entrevista 2013).

Además, en 2008, se decide su pasaje de carácter anual a bianual. También en el mismo año, tuvo lugar la *Comuna en Debate y Foro Departamental* con el objeto de evaluar y generar nuevas propuestas para el proceso de descentralización.

Ahora bien, además de la legitimidad brindada por el 60% de los votos, el desafío es enfrentado en coincidencia ideológica-partidaria con el gobierno nacional. En 2009, la Ley Nro. 18.567<sup>9</sup> es aprobada y la Junta Departamental de MDV aprueba también, mediante decreto, la iniciativa del Intendente de crear ocho Municipios en la ciudad, que reagrupan los 18 CCZ preexistentes, a los que se dota de autonomía política y financiera, renovando el proceso de descentralización

---

<sup>9</sup> La versión completa se encuentra disponible en internet. Ver: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=>

participativa y completando las etapas del proceso según reseñábamos a Boisier en el apartado anterior.

Puntualmente en la ciudad de MVD como relata W. Masdeus —encargado del área de participación ciudadana del gobierno departamental— “*se trató de conformar unidades territoriales más o menos manejables sin romper lo acumulado en cuanto a identidades, pero ahora sí con la exigencia que tenía que coincidir con las circunscripciones electorales. Entonces ahí tuvimos que hacerlo, hay viejas zonas de MVD que se partieron porque no había manera. Y bueno, quedaron conformados estos ocho territorios que ni nombre les pusimos... les pusimos letras*” (Entrevista, año 2012).

### Imagen Nro. 1: Mapa descentralización en Municipios en MVD



Fuente: sitio oficial de Municipio de Montevideo.

De esta manera, la Ley posibilita a la Intendencia de Montevideo saltar obstáculos que frenaron durante años el desarrollo de su propio proceso descentralizador. Los Municipios se conformaron por autoridades electas por la ciudadanía en 2010, observándose una fuerte abstención en la votación para el tercer nivel, producto del desconocimiento y la desconfianza.

*“Hay una cosa que preocupa, “que la gente no sabe quiénes son sus alcaldes”, pero si vamos al caso la gente también muchas veces no sabe quiénes son sus diputados y, sin embargo, nadie pone en duda la legitimidad del Poder Legislativo. Esto se va conociendo con el tiempo. Hubo una votación con baja participación: podés tomarlo como un rechazo o como un desconocimiento. Lo cual no le quita validez. Lo que no se validó con los votos hay que hacerlo con la acción”* (Entrevista funcionaria IMVD, 2012).

Se eligieron así un alcalde junto a cinco concejales, todos como cuerpo colectivo de gestión de los mismos, con una duración de cinco años, al igual que la Intendencia.

**Tabla Nro. 1: Resultado elecciones municipales en el Departamento de Montevideo, 2010**

Municipios	Circ. %	Frete Amplio	Partido Nacional	Partido Colorado	Independiente	Asamblea Popular	En Blanco Total	En Blanco Parciales	Sobres c/Hojas Anuladas	Anulados Parciales	Observ. Anulados	Suma Votos Emitidos
Municipio A	100,00	<b>40682</b>	8327	4027	439	774	8371	61573	4798	861	14	129866
Municipio B	100,00	<b>22149</b>	11020	5860	921	611	9987	63686	4998	1804	21	121057
Municipio C	100,00	<b>24891</b>	9554	4615	768	510	10536	65014	5587	1542	12	123029
Municipio CH	100,00	<b>18394</b>	13376	9160	737	356	10359	55256	4765	893	11	113307
Municipio D	100,00	<b>23323</b>	7079	3271	300	401	7187	60532	4195	1972	14	108274
Municipio E	100,00	<b>18694</b>	9950	7097	739	353	8588	50307	4267	646	16	100657
Municipio F	100,00	<b>22613</b>	7612	3373	505	309	6268	51983	3416	1322	7	97408
Municipio G	100,00	<b>24502</b>	7115	2858	600	550	6520	43703	3609	599	14	90075
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>195248</b>	<b>74033</b>	<b>40261</b>	<b>5009</b>	<b>3864</b>	<b>67816</b>	<b>452059</b>	<b>35635</b>	<b>9639</b>	<b>109</b>	<b>883673</b>

Fuente: Corte Electoral de Uruguay (<http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx>)

En los artículos 14 y 15 de la Ley, se establecen las atribuciones específicas del alcalde y los concejales. Además de presidir las sesiones del Municipio (con doble voto en caso de empate), el primero tiene la potestad de dirigir la actividad administrativa, ejercer la representación del Municipio así como proponer planes y programas para su desarrollo. Por su parte, son atribuciones de los concejales participar de las mencionadas sesiones con voz y voto (tomándose las decisiones por mayoría simple), ejercer funciones de contralor del ejercicio de las atribuciones del alcalde, proponer planes y programas y colaborar con el alcalde en el normal desempeño de los cometidos municipales.

Según lo declara la propia IMVD (2009:194), la incorporación de una instancia representativa mediada por los partidos políticos conlleva una lógica distinta que *competirá* –se resalta este término que se toma textual- con la anterior porque crea nuevas figuras de autoridad con autonomía legitimada por la instancia electoral, pero esta vez alineadas a un partido político, cuestión que no está en la naturaleza del actual modelo de CV. Volveremos sobre esto.

Respecto a la autonomía financiera, la misma se limita a lo que decida designar el gobierno departamental (Art. 20) –tanto en recursos materiales como humanos-

dado que los fondos de origen nacional son muy escasos.<sup>10</sup> En el caso de la IMVD destina aproximadamente el 12% de sus recursos a los ocho Municipios. A los fines ilustrativos mostramos su asignación en el año 2013.

**Tabla 2: Presupuesto asignado a los Municipios de MVD en 2013<sup>11</sup>**

INVERSIONES Total	\$495.896.066 US\$ 23.614.098	13% de las inversiones
FUNCIONAMIENTO Total	\$341.447.531 US\$ 16.259.406	8,4% de gastos de funcionamiento
RRPP Total	\$638.086.759 US\$ 30.385.084	12,3% de RRPP
GASTO TOTAL	\$1.475.430.356 US\$ 70.258.588	11,6% del gasto total IMVD

Fuente: Documento interno IMVD

Ana Olivera tuvo así, desde inicios de su mandato (2010), el desafío de conseguir articular la gestión de la IMVD junto a los recientes creados Municipios, que cuentan apenas con un 30% de legitimidad electoral, dado que 7 de cada 10 ciudadanos se abstuvieron de elegir. Se manifiesta consciente del desafío: *“Es un proceso inicial, no tienen por qué ser iguales los ocho Municipios. Hay aspectos que se van abarcando de acuerdo a sus propias líneas estratégicas. Y a la Intendencia le quedó establecer indicadores claros, no según la cara del cliente, para la asignación de recursos. Para mí es el mayor desafío de la gestión porque es la razón por la cual yo acepté ser candidata [...] Lo que más me atrajo fue la posibilidad de refundar la*

<sup>10</sup> Según el art. 19, “se trata de recursos provenientes del Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, que se crea a dicho efecto a partir de fondos que no afecten los que actualmente se destinan a los Gobiernos Departamentales, teniendo en cuenta criterios de equidad e indicadores de gestión, además del mantenimiento de la relación entre número de funcionarios y población, en el período *inmediatamente anterior*. Para Oroño (2010:50), es fundamental la existencia de recursos frescos de origen nacional con destino a los Municipios para evitar su muerte por inanición.

<sup>11</sup> Las cifras se expresan en pesos uruguayos y dólares.

*descentralización en MVD*” (entrevista, año 2013). También reconoce las tensiones entre la descentralización y los órganos centralizados como parte de ese desafío y entre las responsabilidades la jerarquización de los recientes creados Municipios.

El mapa político de la nueva descentralización queda constituido, entonces, por los ocho alcaldes pertenecientes al FA, teniendo éste minoría entre los concejales sólo en el Municipio CH como pudo verse en la tabla nro. 1.<sup>12</sup>

En las reuniones de Concejos Municipales que se pudieron observar se muestra que los temas prioritarios son cuestiones básicas de la gestión del territorio: alumbrado, limpieza, pavimentación, semaforización, o algún evento cultural menor y que, efectivamente, el nivel de gobierno del órgano colegiado es reducido. A eso se le suma que, si bien es evidente que las necesidades de los ocho Municipios son diferentes, los recursos con los que cuentan se vuelven escasos para poder resolver problemas de mayor envergadura.

La Ley no sólo no le da a los Municipios una jurisdicción exclusiva sobre su territorio sino que no delimita con claridad sus competencias. “El período inicial de funcionamiento de los Municipios ha estado rodeado de una importante incertidumbre, propia de cualquier nuevo diseño institucional que afecte la distribución de poder, pero se ha visto agravada por las zonas grises, ambigüedades y omisiones de las que adolecen la legislación en cuanto a la definición de competencias y los recursos que los municipios tienen a su disposición” (Zuasnábar y otros, 2011:1).

Los alcaldes entrevistados coinciden en señalar no sólo que los recursos son escasos y que el criterio de distribución no es del todo acorde, sino también que los Municipios, en la práctica de la gestión, vieron ampliados sus objetivos iniciales de mantenimiento de la infraestructura básica, pues al ser el primer eslabón en las demandas, se han convertido en articuladores entre la ciudadanía, la sociedad civil y el gobierno departamental. Sus declaraciones son del todo elocuentes:

---

<sup>12</sup> Cabe resaltar que en el primer y segundo estudio de campo sobre los Municipios en Uruguay coordinado por Zuasnábar (2011- 2013) la evaluación sobre los mismos es altamente positiva y no se encuentra en todo Uruguay problemas político- ideológicos de fuerte envergadura que dificulten la gobernabilidad del nivel departamental. Por el contrario, la mayoría de los alcaldes se manifiesta satisfecho en su relación con el segundo nivel de gobierno aunque no deja de señalarse también la necesidad de institucionalizar canales de comunicación e información entre ambos que la Ley no prevé.

*“Tenemos que tener la suficiente amplitud en los programas para tener en cuenta las características de cada zona. No podemos generalizar porque MVD no es toda igual”* (Alcalde Municipal 1- entrevista, 2013).

*“Fue absurdo como fue pensando. Los presupuestos que maneja cada uno, que oscilan entre los 4 y los 6 millones, no tienen sentido. A algunos nos sobra y a otros nos falta. El Municipio debe decir qué necesita para que la asignación de recursos sea racional [...] Además, de lo que pensamos a lo que nos encontramos, hay una gran diferencia [...] Y el presupuesto que nos asignaron estaba pensado para cubrir algunas cuestiones que son como básicas, pero hay todo un mundo del territorio que no es la obra, que no es la ciudad física: que no son los caminos, las paradas de ómnibus; que es la gente y eso son sus preocupaciones, sus necesidades y que se expresan en redes u organizaciones de diferente naturaleza”* (Alcalde Municipal 2 – entrevista, 2013).

*“La ley de descentralización se quedó muy corta en lo social, sólo hace enunciación, pero cuando uno entra al territorio las demandas de la gente son más de lo social que de infraestructura, lo que no quiere decir que no existan —y el presupuesto está abocado a eso—. Y ahí se abre un abanico de competencias en la articulación con la sociedad civil [...] Para nosotros ha tenido un rol muy positivo el Municipio como articulador, como una forma de posicionar el Municipio, pero muchas veces no tenemos los recursos para solucionar esas demandas”* (Alcalde Municipal 3 – entrevista 2013).

Sin embargo, según información interna otorgada por el gobierno departamental de Montevideo, en los que hace la distribución del presupuesto para cada Municipio, ésta se realiza teniendo en cuenta dos aspectos: las características poblacionales (Índice Social Municipal) —cantidad y nivel socio-económico— y las del territorio (Índice Territorial Municipal) —extensión, calificación del suelo e intensidad de su uso—. A su vez, se discrimina por el tipo de actividad en dos grandes grupos: a) los servicios básicos y de infraestructura y, b) las actividades sociales y culturales. Aunque no se ha podido acceder a datos de cifras precisas otorgadas por Municipio, se valoriza que haya por parte de la IMVD un criterio de equidad en la distribución

de los recursos de los presupuestos de los Municipios, aunque como vimos en los testimonios de los alcaldes, éste aún no sea del todo satisfactorio, sobre todo en lo que hace a las demandas sociales que exceden la infraestructura urbana.

## 2.2 El impacto de la descentralización en la participación ciudadana

La evidente profundización de la descentralización en MVD que venimos describiendo, aún con las limitaciones señaladas y el escaso tiempo de desarrollo, ha traído aparejada claras modificaciones en las instancias de participación ciudadana. Sobre todo, dado que en la capital uruguaya descentralización y participación siempre aparecieron unidas desde la misma área de la Intendencia que lleva adelante el proceso, de allí que se hable de una descentralización participativa. La territorialidad sobre la que se asentaba dicha descentralización participativa fue la demarcada por los CCZ hasta el año 2010. En cada uno de ellos, se monta cada CV y se realizan las propuestas y votaciones del PP, con una clara tendencia hacia una participación de tipo emplazada.

Los ocho Municipios han agrupado las 18 zonas teniendo presente los distritos electorales y judiciales. Esto ha significado, como dijimos, la partición de algunas zonas y la convivencia de otras con sus respectivas estructuras institucionales. Es decir que algunos Municipios se constituyeron por dos o tres CCZ y, por tanto, por dos o tres CV. La nueva división territorial tuvo diversos impactos: algunos lo señalan como un déficit del proceso y otros con un nivel de afectación nulo. La extensión del Municipio F con un sólo CCZ se contrapone al tamaño del A o el E, que cuenta con tres. Hay una desproporción, pero sobre todo hay una reorganización institucional que no se ha dado de las estructuras viejas en relación a las nuevas:

*“Nosotros tenemos tres CCZ y tres CV, quedaron iguales menos unas cuadras del comunal 14 que pasaron a ser del Municipio G. No afectó demasiado aunque los vecinos acostumbrados a trabajar con el 14 piden en los dos lados [...]”* (concejala municipal, Municipio A).

*“Cuando se armó el Municipio nos sacaron territorio. Tenemos una zona muy rica que paga los impuestos más altos de MVD, una zona intermedia de clase media que es la zona de Carrasco, una zona de cooperativas y teníamos un cinturón de pobreza que pasó al Municipio F que estamos separados por una calle. El comunal y el Municipio ahora les quedó lejísimo”* (autoridad CCZ 8, Municipio E).

**Tabla Nro. 2: Distribución de los CCZ en los Municipios de MVD**

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

Fuente: IMVD

Si bien para el presupuesto de los Municipios hemos visto que existe algún criterio redistributivo en su asignación, para el PP no existe distinción alguna, aunque se evidencian variadas situaciones socio-económicas y claras heterogeneidades territoriales y poblacionales entre Municipios, lo que vuelve inequitativo el proceso.

A modo de ejemplo, se puede señalar que los Municipios A y F presentan indicadores de pobreza claramente superiores a la media de MVD, a lo que se le suma en el caso del primero el hecho de ser el más poblado (representando el 16% del total) y el más extenso, con vacíos urbanos y una gran informalidad laboral y habitacional. El D y el G presentan situaciones más heterogéneas aunque también con buena parte de su superficie rural lo que no se visualiza en el B, C, CH y E, eminentemente urbanos y con indicadores de pobreza que no superan el 5%. Proporcionales en población con la salvedad del Municipio A y bastante dispares en superficie, los límites municipales son claros en términos de distritos electorales, aunque no tan así en lo que hace a principios identitarios.

Este cambio territorial ha impactado, entonces, no sólo en el andamiaje institucional y de gestión sino también en las identidades barriales y en las identificaciones de la presencia estatal. Efectivamente, pasados cinco años de su puesta en marcha, el reconocimiento social sigue estando vinculado a los CCZ habiendo un claro desconocimiento de la existencia y/o de las funciones desempeñadas por las nuevas configuraciones:

*“Sigue sin haber la información suficiente para entender el proceso y la reestructura del proceso existente. Para mucha gente los CCZ siguen siendo oficinas operativas del gobierno departamental y no un brazo ejecutor de los Municipios. Es culpa del diseño institucional que nos dimos de transferencia gradual de poder. Y lo que es más grave es el nivel de competencias: un foco en una esquina es del Municipio y de la mano de enfrente es departamental. Y el vecino no tiene la culpa de eso, puede tener una lógica sistémica, pero no tiene una lógica barrial”* (entrevista alcalde municipal 1, 2013).

En medio de estas transformaciones, para las políticas de participación ciudadana la creación de los Municipios implica un cambio en su territorialidad, en la disposición de recursos y los resultados que se esperan y se alcanzan con ellas, pero sigue tratándose de una participación de tipo emplazada aunque la nueva territorialización impuesta por los Municipios permite una apertura de la misma, algo que aún no se ve reflejado en los CV que sigue existiendo uno por zona, perdiendo la posibilidad de ampliar la mirada de la participación.

Aunque los CV son una marca del proceso de descentralización participativa de MVD y siguen vigentes habiéndose realizado su última elección en 2013, tanto los medios locales, las autoridades, la ciudadanía como los mismos consejeros vecinales coinciden en señalar sus signos de agotamiento como instancia de participación comunitaria. Si los CV venían con problemas de desgaste, la superposición de territorialidades y la creación del Concejo Municipal que se solapa con algunas de sus funciones, ha generado que se ponga a los CV en signo de pregunta por parte de las autoridades municipales; que los consejeros vecinales se sientan desplazados y no coordinen sus actividades correctamente con los Municipios; y que se genere confusión respecto a competencias por parte de la ciudadanía en general.

Según nos comenta A. Oroño (entrevista, 2013) *“MVD debería discutir sobre los CV y el PP. La legitimidad de los CV es de un 5% de la población, que es la que concurre a votar. Creo que esto es un desafío para discutir y hay un bloqueo en la misma fuerza política para discutir esas cosas. Como fue una bandera del mismo FA ahora le cuesta dismantelarlo [...]”*. Un alcalde municipal coincide en señalar que siendo la misma fuerza política la que tuviera como bandera a los CV, le cuesta ahora mucho trabajo ser ellos mismos quienes los reformulen, más teniendo presente que

al interior de cada uno de los barrios existen diferentes manifestaciones territoriales y corporaciones con ciertos intereses, lo que vuelve aún más compleja la reforma. Sin embargo, considera que lo peor que le puede pasar a los procesos políticos y sociales es quedarse siempre en un mismo lugar, cuando la sociedad es mucho más dinámica que las instituciones. Los Diálogos Abiertos<sup>13</sup> que se iniciaron en julio de 2014 son, en ese sentido, el inicio de la discusión sobre la participación en MVD.

### 3. AVANCES Y RETROCESOS DEL TERCER NIVEL DE GOBIERNO EN MVD

El proceso de creación del tercer nivel de gobierno ha interpelado a las autoridades que desarrollan el proceso de descentralización en MVD desde sus orígenes en los '90. La aparición del tercer nivel de gobierno produce cierta cacofonía por la superposición institucional con la vieja estructura descentralizada y la no tan clara definición de funciones entre los diferentes órganos descentralizados, ya sean éstos políticos o sociales. A su vez, varios entrevistados coinciden en marcar que los Municipios tienen todavía grandes problemas en procesar la identidad territorial sumada a la escasez de recursos para dar respuesta a las numerosas demandas.

No obstante, ha sido un paso superador que coloca al modelo de descentralización participativa de MVD nuevamente a la vanguardia latinoamericana. En la mayoría de los casos, además, la creación de los Municipios es considerada entre los vecinos como revitalizadora de los espacios de encuentro entre autoridades y ciudadanos. Hay un reconocimiento de la figura del alcalde, aunque de manera más débil de los concejales municipales.

Existen, a nuestra forma de ver, dos fuertes debilidades del tercer nivel de gobierno: una, relacionada con la identificación territorial: *“Los Municipios tienen un problema grande en procesar la identidad territorial y el sentido de pertenencia de la ciudadanía porque aparecen de una manera un poco improvisada y no tienen los medios necesarios para que la gestión sea eficaz”* (entrevista concejal vecinal, Municipio CH, 2013). *“MVD se integra a la ley de tercer nivel, creando los municipios y simplificando su*

<sup>13</sup> Ello se visualiza y se reafirma con voluntad de cambio a partir de la organización de los “Diálogos abiertos” a realizarse en el segundo semestre del 2014. Puede verse más información en: <http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/articulos/dialogos-abiertos-reflexiones-para-profundizar-la-democracia-participativa>

*estructura anterior. De 18 pasamos a 8, pero no en todos lados nos quedaron bien limitados, por límites naturales. Nos quedaron zonas mutiladas, de la mitad de un lado para el otro. Estamos como en esta etapa de construcción, de reconstrucción de identidad”* (entrevista funcionaria IMVD, 2012).

La segunda, es que garantizada la autonomía política, resta afianzar la cuestión financiera y funcional. Como se dijera, la IMVD destina el 12% de su presupuesto para los ocho Municipios según un índice que considera sus características socio-territoriales. Emplazados en lugares nucleares de cada distrito, cuentan con pocos recursos humanos disponibles aunque suficientes. Como la figura del alcalde es la única rentada<sup>14</sup> puede encontrárselo diariamente trabajando en su Municipio y es, por tanto, la figura de mayor destaque, aumentando paulatinamente su visibilidad desde su creación. La disponibilidad de los concejales municipales, por su parte, es mucho menor. La autoridad del Municipio como órgano colegiado se encuentra difusa y sólo hay de ello una clara evidencia una vez a la semana, cuando sesionan.

Hay una visible coincidencia entre los actores entrevistados respecto de la necesidad de repensar este órgano colegiado de gobierno: *“queremos hacer un colegiado y lo es en lo enunciativo, pero está pensando y estructurado para un cargo unipersonal, y así es como lo ha aceptado la población [...]. Está pensando para cinco y armado para uno. Lo que tenés es un concejo asesor, que reflexiona, que te da autorizaciones para actuar, pero que no gobierna y eso para mí es un debe a solucionar. Y ahí eso entra en conflicto con el rol de los CV”* (entrevista alcalde municipal 1, 2013).

Aunque los concejales vecinales reconocen este conflicto, la mayoría tiene una mirada positiva del proceso:

*“Nosotros seguimos creyendo que el CV es un espacio transformador porque es un producto colectivo. Pero estamos limitados. El Municipio le dio un envión. Antes el CV estaba a la deriva. Ahora tenemos una muy buena relación con el alcalde”* (entrevista concejala vecinal, Municipio G, 2013).

---

<sup>14</sup> La Ley establece para el resto de los cargos que son honorarios sin prescribir nada al respecto para el caso de los alcaldes, quedado ello sujeto criterio de los gobiernos departamentales.

*“Habíamos agarrado los concejales como un recelo, creíamos que iban a competir con nosotros. No hubo buena información. Después me pasó que vi que no: que el Municipio era un escalón menos que llegar a la intendenta”* (entrevista concejala vecinal, Municipio B, 2013).

Ante el evidente debilitamiento de los CV como órgano social de la descentralización participativa, se vuelve primordial el reconocimiento en la práctica de la cultura partidocrática del Uruguay. En ese sentido la nueva estructura institucional es coherente salvo por la superposición evidente con los mismos. Abel Oroño lo resume en su entrevista (2013): *“tenés el problema de la inclusión de la persona alcalde o concejal, una indefinición de los límites, problemas de conectividad subjetiva y objetiva y restricciones de identidad. A lo que se suma en MVD el diseño del 92, donde había juntas locales y CV con un criterio diferente de legitimidad. Coexisten y hay 18 CCZ y 8 Municipios: ahí tenemos un problema. Algunos tienen más de un CV de referencia y con funciones solapadas con los concejales. Tenés un problema de viento de costado que complica. [...] Hay un problema de asunción de competencias, lo que trae aparejado fuertes asimetrías”*.

Ahora bien, en el reconocimiento de dichas asimetrías, el hecho de que las autoridades municipales sean elegidas democráticamente genera la obligación de tomarse la gestión de cada Municipio como un compromiso político (más allá del administrativo), promoviendo la cercanía con los ciudadanos y permitiendo el reconocimiento de las realidades socio-territoriales diversas:

*“En los Municipios del centro, los de la costa, hay intereses, grupos o corporaciones que tienen un sentido “x”. Mientras que en nuestros Municipios, en los de la periferia para decirlo de alguna manera, son más que intereses: necesidades, muchas veces necesidades básicas. Entonces el manejo de nosotros es diferencial. Teniendo el territorio consolidado, con servicios, la gestión se basa en potenciar ciertos intereses en beneficio de la comunidad. Y otros, nos tenemos que abocar a resolver la cuestión de lo básico que está insatisfecho y sumarle a eso la gran demanda social”* (entrevista, alcalde municipal 3, 2013).

De este modo, las autoridades municipales y/o comunales entrevistadas asumen el que creemos es el mayor desafío urbano contemporáneo: la fragmentación socio-

territorial. Ante ella es que se evidencia que *“los recursos del Municipio no bastan”* (Funcionaria, CCZ 17, Municipio A). *“Nosotros tenemos zonas donde si bien el territorio tiene todos los servicios y la infraestructura, hay zonas oscuras determinadas por núcleos de pobreza intramuros que es más difícil de trabajar que esa pobreza que te rompe los ojos [...]. Lo peor de todo, como sociedad, es que una zona no se identifica con la otra. Yo creo que el Municipio ha ayudado: ¿alcanza? No, pero creo que ha colaborado en construir desde el propio esquema”* (entrevista alcalde municipal 1, 2013). Asumir dicha problemática implica no sólo el aumento de los recursos de los Municipios sino también, como señala Oszlak (2014:174), mejorar la *“desarticulada actuación del gobierno nacional en el territorio”*. Lo que conlleva el reconocimiento de funciones y atribuciones al segundo y tercer nivel de gobierno.

En relación a esto último, otro desafío para el FA, como fuerza política tanto en el plano local como en el nacional, es congeniar intereses entre sus partidarios para delimitar con mayor claridad las atribuciones del órgano de gobierno del tercer nivel.

En lo que hace al nivel local, finalmente, señalar como avance el cambio de la base territorial de los instrumentos de participación ciudadana como el PP a los Municipios, aunque no suceda lo mismo con los concejos. Se apunta, en ese sentido, a la necesidad de pensar en nuevos tipos de participaciones ciudadanas que posean, al menos algunas de ellas, una mirada más integral de la ciudad: primero, en los que hace a los múltiples CV por Municipio y, en segundo lugar, a la inexistencia de un órgano participativo que mire a la ciudad en su integralidad.

Como nos señalara un funcionario de la intendencia (entrevista, 2012), se trata de etapas que van consolidando la existencia del tercer nivel de gobierno, pero sin dejar de tener presente que *“hay que darle más racionalidad. El F no puede tener un solo CCZ. Tiene que tener dos o tres. A su vez, hay zonas que ya no tienen sentido de ser, que han quedado muy chicas. Eso va a requerir un trabajo de ajuste...”*, que debe hacerse en el corto plazo con las nuevas autoridades electas en mayo de 2015.

## CONCLUSIONES

En las últimas elecciones departamentales (mayo 2015) se ha confirmado una baja participación ciudadana en la selección de las autoridades municipales (con más de 70 mil votos en blanco o anulados) y un cambio de escenario político en el tercer nivel del gobierno montevideano. Los partidos tradicionales se han unido en el Partido de la Concertación, alcanzando resultados positivos en el Municipio CH y acercándose en algunos otros, consiguiendo buena representación en los Concejos Municipales.<sup>15</sup>

Si bien el escenario político se ha modificado sutilmente, los problemas presupuestarios, identitarios y funcionales son los tres ejes claves a solucionar por las nuevas autoridades electas (como señalamos en el punto 3). Instalado con relativo éxito el tercer nivel de gobierno en Montevideo, el desafío es consolidarlo y afianzar el vínculo con la ciudadanía. En ese camino, es primordial el desarrollo de nuevas y complementarias instancias de participación que convoquen a nuevos colectivos sociales que no se encuentran representados en los debilitados concejos vecinales.

La trayectoria de la ciudad capital en cuestiones de descentralización y participación ciudadana así como su disponibilidad de recursos (12% del presupuesto de la Intendencia), hicieron que fuera más sencilla la implementación del tercer nivel que en otros departamentos uruguayos, según vimos en el apartado 2.1. Sin embargo, el marco legal las herramientas con las que los Municipios cuentan para resolver las complejas situaciones sociales que los atraviesan sigue siendo insuficiente. Por ser el primer eslabón del gobierno frente a la sociedad, son los que reciben las mayores críticas en ese sentido. Pareciera que, en algunos casos, se vuelven invisibles y en otros, impotentes.

Las tensiones entre las áreas centrales y las descentralizadas son evidentes y en la medida que las atribuciones y competencias no estén claras entre el segundo y tercer nivel, se seguirán agigantando. Aún se encuentran lejos de las potestades de cualquier municipio de países federales vecinos. Existe una mediana vocación política por parte de FA local de cambiar en ese sentido y una escasa demanda social que no genera presiones que obliguen al cambio. Además, la tradición estado-céntrica

---

<sup>15</sup> Para mayor información puede ver la web de la Corte Electoral: <http://eleccionesdepartamentales.corteelectoral.gub.uy/>

del Uruguay dificulta aún más el panorama: ¿hay voluntad del Estado central en avanzar en una efectiva delegación de poder y recursos? Coincidimos con Oszlak (2014:15) en que “resulta difícil esperar que, de manera unilateral y voluntaria, el gobierno central se desprenda de aquellos atributos que han constituido la base de su poder durante más de un siglo”.

Por tanto, y respondiendo a nuestras preguntas iniciales, la tendencia centralista constitutiva de la historia uruguaya sigue primando en las grandes decisiones de políticas públicas, estando los grandes programas en manos del gobierno nacional. Sin embargo, Montevideo se ve menos afectado que otros departamentos en ese sentido dada su disponibilidad de recursos y su condición de ciudad capital. Por ello, también, la aplicación de la Ley 18.567 ha permeado con mayor facilidad las ya existentes estructuras descentralizadas montevideanas, aunque no sin dificultades y contradicciones entre sí, como hemos señalado.

Si bien se trata de una ciudad con un importante número de organizaciones sociales de base territorial que reclaman para sí mayor injerencia en los asuntos de gobierno local, no hemos visualizado una demanda social concreta respecto de una mayor transferencia de capacidades al tercer nivel. Lo cual, en sí mismo, se presenta como una contradicción: sin resolverse la cuestión de atribuciones y recursos difícilmente puedan ampliarse desde dicho nivel las capacidades de respuestas a las numerosas y complejas demandas ni sumarse espacios de co-gestión vecinal.

Superar las contradicciones y superposiciones entre CCZ-Municipios y Concejos Vecinales-Concejos Municipales consideramos debe ser el próximo paso para una vez delimitadas las cuestiones funcionales se pueda avanzar en lo relativo a recursos y, sobre todo, en la profundización del lazo con la ciudadanía, para que la misma comience a percibir los beneficios de la presencia en el territorio de autoridades gubernamentales con efectivo poder de decisión. Estos cinco años de ejercicio han generado ciertas capacidades de gestión por parte de los alcaldes en sus respectivos territorios demostrando que el FA fue capaz de asumir el desafío de profundizar la descentralización iniciada en 1989. De lo que se trata ahora es de conservar lo uno en lo múltiple y lo heterogéneo de los ocho Municipios en una sola ciudad que contemple la diversidad en la unidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, M. J. (2007), *Asentamientos irregulares montevideanos: la desafiliación resistida*. Cuadernos Metrópole Nro. 18 pp. 207-249. Disponible en [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/78/784faed8-c984-4b2d-9236-aa94814a577a.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/78/784faed8-c984-4b2d-9236-aa94814a577a.pdf)
- Arocena, J. (1989), *Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria*. Revista Cuadernos del Claeh (Centro Latinoamericano de Economía Humana). No. 5. Montevideo.
- Arocena, J. (2013), *Descentralización: desafíos, contexto y el caso uruguayo*. Montevideo. Disponible en: <http://biblio.red-dete.org/descentralizacion-desafios-contexto-y-el-caso-uruguayo/>
- Boisier, S. (2004), *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. Revista EURE. Vol. XXX N° 90. P. 27 a 40. Santiago de Chile.
- Defensoría del Vecino Montevideo (2012), *Descentralización y Participación democrática en Montevideo: los Concejos Vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana*. Greagraf. Montevideo, Uruguay.
- Delgado, A. (2008), “*Miradas desde Adentro*” *La gestión socio-política territorial del proceso de Descentralización en la Intendencia Municipal de Montevideo 1990-2004. Potencialidades, condicionamientos y tensiones en la profesión de Trabajo Social*. Tesis de Maestría en Trabajo Social. Montevideo.
- Garce, A. (2007), *El trampolín de Tabaré. La gestión del Frente Amplio en Montevideo como ensayo general para el gobierno nacional*. Revista Nueva Sociedad Nro. 212. Pp. 120 a 33. Buenos Aires.
- IDES (2001), *Diez años de Descentralización participativa en Montevideo: Una mirada hacia delante*. Programa de análisis, evaluación y diseño de escenarios de gestión en el sistema descentralizado de la Intendencia Municipal de Montevideo.
- Intendencia de Montevideo (2009), *Montevideo como te quiero. La vía montevideana de Presupuesto Participativo*. Montevideo, Uruguay.
- Intendencia de Montevideo (2010), *Montevideo, todo el territorio, toda la gente*. Documento de Avance. Revisión del Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005) Hacia del Plan Montevideo 2010-2020. Documento oficial. Montevideo, Uruguay.
- Intendencia de Montevideo (2013), Informe Censos 2011. Montevideo y Área Metropolitana. Unidad de estadística y gestión estratégica. Montevideo, Uruguay.
- Kaztman, R. (et.al) (2004), *La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*. Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Monitor Social del Uruguay N°2. Universidad Católica de Uruguay.

- Kaztman, R. y Retamoso, A. (2005), *Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo*. Revista CEPAL Nro. 85. Pp. 131 a 148. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/21048/lcg2266eKaztmanRetamoso.pdf>
- Lissidini, A. (2002), *Uruguay y la centralidad política*, en “Asedio a la Política”, Homo Sapiens, Rosario.
- Mongin, O. (2006), *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Oroño, A. (2010), *Los Municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Uruguay.
- Oszlak, O. (2014), *¿Descentralizar o desconcentrar? Uruguay frente a un dilema no resuelto*. Revista RIEM, año V Nro. 9, pp. 173-205. Chile.
- Robin, S. y Velut, S. (2005), *Estado y democracia participativa. Las ciudades de Rosario y Montevideo. Una mirada comparativa*, en Guibert, Martine; Carrizo, Silvina y otros: “Le bassin du Río de la Plata. Développement local ET integration régionale. “Presses Universitaires du Mirail, Toulouse 2009. ISBN 978-2-8107-0037-0
- Veneziano, A. (2005), *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Veneziano, A. (2009), *Nuevas prácticas democráticas en los gobiernos de izquierda en América Latina: descentralización y presupuesto participativo en Montevideo (1990- 2009)*. IX Congreso Español de Ciencia Política y Administración. España.
- Zuasnábar, I. Ferla, P. Silva, L. (2011 y 2013), *Evaluación de los gobiernos municipales: la visión de los alcaldes y los intendentes*. Universidad Católica de Uruguay. Fundación Konrad Adenauer.

## Otros

- Corte electoral Nacional Uruguay: <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx>
- Parlamento Nacional Uruguay: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7421252.htm#>

## Listado de Entrevistados

- William Masdeus: Director de la Unidad de Planificación y Participación Descentralizada de 2005 a 2010
- Gastón Silva: Alcalde Municipio G
- Carlos Valera: Alcalde Municipio B
- Luis Luján: Alcalde Municipio CH
- Mariella Mazzotti: Directora de Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación
- Concejales Municipales – Municipio B, CH y G
- Silvia Conde: Directora CCZ 8
- María Sara Ribero: ex coordinadora CCZ 5, Directora del Departamento de Desarrollo Social
- Ricardo Erlich: ex Intendente de MVD – Ministro de Educación y Cultura de la Nación.
- Dr. Abel Oroño: Especialista, Docente UDELAR, Congreso de Intendentes
- Hugo Presa: concejal Municipio CH
- Concejales Vecinales - Municipios B, CH y G

