

*El mojón inicial*

# Montevideo: la trama descentralizadora

*por Adolfo Pérez Piera*

**C**uando en diciembre de 1993 el Intendente de Montevideo, Dr. Tabaré Vázquez, procedió a dar posesión de sus cargos a los miembros de las Juntas Locales y de las Comisiones Especiales Delegadas (CED), se cerró una larga etapa, comenzada casi cuatro años antes, para descentralizar la gestión municipal en Montevideo.

El tema de la descentralización había comenzado a tener presencia en la consideración pública a partir de la campaña electoral de 1989. Los programas de casi todos los sectores políticos aportaron propuestas que, en realidad, revestían un carácter más próximo a declaraciones de voluntad que a proyectos serios y viables. Ubicada en el marco de la reforma del Estado, la descentralización implicaba en aquel entonces una aspiración novedosa que se entendía necesario impulsar ante las deficiencias que registraba la acción comunal, pero no se tenía claro cómo debía procesarse administrativa y políticamente.

Cuando a los pocos días de haberse instalado, la administración frenteamplista sancionó su primera resolución sobre el particular, la oposición planteó severas críticas, cuestionando los criterios políticos y, en especial, la constitucionalidad de las medidas adoptadas. El debate dejó de manifiesto que ni el gobierno ni la oposición tenían el tema lo suficientemente maduro y que debería abrirse un largo trecho de discusión antes de arribar a una propuesta concreta y realista.

A partir de entonces se sucedieron variados estudios sobre el tema y

## El autor

Abogado, director de la División Servicios Jurídicos de la Intendencia Municipal de Montevideo.

empezaron a analizarse con atención algunos procesos recientes y exitosos de descentralización urbana en otros países —principalmente España—. Paralelamente la Intendencia, en forma tentativa y rodeada de fuertes críticas de la oposición, comenzó a dar los primeros pasos hacia la descentralización, poniendo en funcionamiento 18 Centros Comunales Zonales (CCZ) cuya jurisdicción abarcaba la totalidad del territorio del departamento de Montevideo.

A los CCZ se confió inicialmente una veintena de tareas,<sup>1</sup> que fueron ampliándose gradualmente. A su frente se encontraba el denominado "coordinador zonal", funcionario de confianza política del intendente, quien actuaba apoyado por un pequeño equipo administrativo que inicialmente no resultó sencillo de conformar, dado el recelo de los funcionarios a abandonar sus lugares originales de trabajo.

A mediados de 1991, frente a las dificultades de orden operativo y la falta de convocatoria que registraba el proceso descentralizador, así como al aislamiento de que era objeto por parte de los demás sectores políticos, el intendente convocó a una comisión mixta, integrada por ediles de todos los grupos representados en la Junta Departamental y delegados de la Intendencia, con el cometido de formular una propuesta de consenso que permitiera avanzar en la dirección descentralizadora con los más amplios respaldos.<sup>2</sup>

Después de más de dos años de labor, durante los cuales se relevó gran cantidad de antecedentes, se recibió la opinión de destacados especialistas en la materia y se organizaron varias instancias de consulta con los vecinos de Montevideo, la Comisión Mixta de Descentralización elevó al intendente, una propuesta, suscrita por la casi totalidad de sus miembros, sobre cómo encarar la nueva etapa de descentralización para el departamento de Montevideo.

Las propuestas surgieron luego de intensas negociaciones entre los distintos sectores políticos que participaban en la Comisión y en la propia interna de cada uno de ellos, ya que las visiones iniciales de cada grupo diferían sustancialmente de los acuerdos a que se arribó. Dos años de reflexión y discusión conjunta fueron limando esas diferencias y acotando las alternativas, en función de las restricciones jurídicas y administrativas vigentes.

La propuesta final, aprobada con amplio margen de respaldo, fue concebida como un primer paso dentro de un proceso gradual, que requeriría transitar varias etapas antes de su culminación. La holgada aprobación reflejó la sincera voluntad política hacia la descentralización que animaba a la mayoría de los sectores, sin la cual no se hubiera podido llegar a un acuerdo, máxime teniendo en cuenta la proximidad de este debate con los tiempos electorales.

## El nuevo esquema institucional

El nuevo esquema institucional se apoya en la distinción conceptual entre la descentralización administrativa, la social y la política, concebidas como tres dimensiones distintas, aunque interrelacionadas, de un mismo proceso.

La primera alude a la desconcentración de los servicios administrativos, a través del traslado de funciones y dependencias desde el aparato central a los barrios periféricos, adecuando paralelamente la estructura central a un modelo de organización administrativa descentralizada.

La descentralización social refiere a la apertura de ámbitos institucionales y de nuevos canales de relacionamiento con los vecinos, estimulando su interés de participación en la gestión comunal.

Finalmente, la descentralización política se concibe como el traslado efectivo de potestades de gobierno local a órganos especialmente constituidos para su ejercicio.

A partir de esa conceptualización, la normativa municipal establece un complejo sistema de instancias orgánicas estrechamente interrelacionadas, con competencias diversas y complementarias dentro de un único flujo descentralizador.<sup>3</sup>

Por un lado, se mantienen las unidades administrativas ya desconcentradas (CCZ), reformulándose sus cometidos y organización y asumiendo el rango de Servicios. Dichas unidades quedan subordinadas ahora a las Juntas Locales o a las Comisiones Delegadas Especiales, según sea el caso.

Estas ejercen la responsabilidad de dirección de la gestión comunal en cada una de las zonas en las que se divide Montevideo, subordinadas al intendente a través del Departamento de Actividades Descentralizadas<sup>4</sup> y en el marco de las competencias legal y reglamentariamente conferidas.

Dentro de cada una de las zonas funciona además —en el marco de la descentralización social— un Concejo Vecinal representativo de los barrios que la integran, con carácter consultivo y asesor.

Existe una distribución inicial de competencias y potestades que en parte surge de la práctica hasta ahora desarrollada y en parte de la reformulación que necesariamente impone el nuevo esquema. Se prevé además que, gradualmente, a medida que la nueva institucionalidad se vaya asentando, se irán agregando nuevos cometidos y decantando la distribución de estos entre los distintos órganos que la integran.

## Los Servicios Centros Comunales Zonales

Como se ha expresado, los CCZ<sup>s</sup> se integran a las Juntas Locales o Comisiones Delegadas en su caso, pasando a la categoría orgánica de Servicios y quedando dependientes jerárquicamente de sus respectivas autoridades. Desaparece la figura del coordinador zonal y se afirma como jerarca administrativo la del director, funcionario de carrera y por tanto ascendido a dicho cargo por promoción.

La coordinación de esta dependencia administrativa con la Junta Local o Comisión Delegada queda a cargo del presidente de la misma<sup>6</sup> en relación directa con el secretario.<sup>7</sup>

Por la circular 1/94, el Departamento de Actividades Descentralizadas dispuso que las Juntas Locales o Comisiones Delegadas dispondrían de los recursos humanos y materiales del respectivo Servicio Centro Comunal Zonal, manteniendo éste igualmente una dependencia directa del Departamento de Actividades Descentralizadas a través de la División Servicios Descentralizados.

Esta doble dependencia a que quedan sometidos los SCCZ exige delimitar con claridad sus cometidos, las atribuciones del órgano local y la naturaleza de la línea de subordinación directa al Departamento. En este sentido, la circular referida establece en su numeral 2 que compete al director del Servicio Centro Comunal Zonal asegurar el eficaz relacionamiento entre éste y el órgano local.

Se agrega en el numeral 3 que, en cumplimiento de la superintendencia que debe ejercer el órgano local sobre el Servicio Centro Comunal Zonal, que constituye su *"oficina administrativa"*, el presidente y el secretario deberán *"tomar conocimiento diario de todos los asuntos"* que pasen por éste, *"debiendo constar en cada expediente la vista u opinión del órgano de gobierno local sobre el mismo"*.

Se trata de una intervención preceptiva muy amplia, que si bien no tiene de principio naturaleza vinculante, deberá ser precisada, ya que su extensión a todos los asuntos, aun los de mero trámite, puede ocasionar interferencias burocráticas de entidad.

# Las Juntas Locales y las Comisiones Especiales Delegadas

## *Naturaleza*

De acuerdo al impedimento constitucional (artículo 287) por el que no pueden instalarse Juntas Locales dentro de la planta urbana de las ciudades capitales de departamento, debió recurrirse a la utilización de Comisiones Especiales dentro de ésta. Las Comisiones Especiales, previstas en el artículo 278 de la Constitución, son designadas directamente por el intendente, quien puede atribuirles "*cometidos específicos, delegando las facultades necesarias para su cumplimiento*".<sup>8</sup>

Si bien ambos organismos tienen naturaleza jurídica distinta, dentro del esquema descentralizador funcionan en forma semejante. En efecto, las Juntas Locales tienen rango constitucional y legal, con cometidos propios.<sup>9</sup> Las Comisiones Especiales, si bien también están previstas en la Constitución, dependen en su estructuración y potestades de lo que disponga el intendente, observando lo preceptuado en la normativa constitucional respecto a su naturaleza especial y a la necesidad de especificar los cometidos que se le atribuyan.

Pero a los efectos de unificar el régimen de descentralización, se ha procurado asimilar la estructura, competencias y funcionamiento de ambos organismos en todo lo que fuera posible.

## *Estructura*

Los dos organismos están compuestos por cinco miembros. En el caso de las Juntas Locales, deben tener preceptivamente representatividad política (artículo 287 de la Constitución). Dicho criterio se ha mantenido en los hechos para la designación de los miembros de las Comisiones Especiales, aun cuando no existe ninguna disposición que limite al intendente al respecto.

Se integran con tres miembros de la mayoría y dos de la minoría. Para la distribución de los componentes entre los distintos partidos de la minoría se formó un "paquete" con el conjunto de cargos (36) y este se distribuyó en forma proporcional según la representación de cada partido en la Junta Departamental.

También en ambos organismos existe un presidente con funciones ejecutivas, electo por el propio cuerpo de entre sus miembros, y un secretario, designado por el intendente a propuesta del órgano local. El secretario — a diferencia de la Junta, en que cesa con las demás autoridades departamentales— dura en su cargo hasta que se nombre su sustituto, pudiendo

ser removido por el intendente a solicitud de la Junta Local en cualquier momento.

### *Competencias*

Por los fundamentos anotados en los capítulos anteriores, se ha procurado equiparar las competencias y modalidades de funcionamiento de ambos organismos. Así, la resolución 3.657 de 19 de julio de 1993, por la cual se crean las Comisiones Especiales, establece que tendrán una serie de cometidos que coinciden esencialmente con los atribuidos a las Juntas Locales por la Ley Orgánica Municipal. Su formulación —cumpliendo el precepto constitucional— es más específica, tomándose especialmente en cuenta las funciones ya asignadas a los CCZ y las que se estimó previsible pudieran cumplir en el futuro inmediato.

Son cinco las áreas en las cuales se prevé la intervención de las Comisiones Especiales:

- a) relacionamiento con los vecinos a fin de detectar necesidades y establecer formas de cooperación;
- b) control del cumplimiento de los servicios de barrido y recolección de residuos y la preservación de los bienes municipales;
- c) mantenimiento de áreas verdes, espacios públicos, alumbrado, red vial y saneamiento urbano;
- d) ejecución de programas sociales;
- e) aplicación de multas por infracciones a ordenanzas cuyo contralor se les haya cometido.

Por su parte, el artículo 57 de la Ley Orgánica Municipal establece en sus 12 numerales las competencias propias de las Juntas Locales, que no tienen naturaleza taxativa en la medida en que por el numeral 2 se habilita al intendente a asignarles nuevas atribuciones.

Además de competencias propias del quehacer comunal en su jurisdicción —muy similares a las conferidas a las Comisiones Especiales— se les atribuye poderes de administración de los recursos que se les otorguen (numerales 5 y 10) y la obligación de *“presentar anualmente su presupuesto y el plan de sus trabajos dentro de las rentas que se le[s] hubieren adjudicado”* (numeral 12).

### *Funcionamiento*

Por resolución 13.809 de 27 de diciembre de 1993 se reglamentó el funcionamiento de las Juntas Locales. Dicho régimen, elaborado en el marco de la Comisión Mixta de Descentralización según antecedentes reglamentarios de

varias Juntas Locales del interior, ha sido también asumido por las Comisiones Especiales.

Las Juntas Locales deberán tener un quórum para sesionar de la mayoría absoluta de sus componentes, pudiendo adoptar decisión por mayoría de presentes, previéndose la suplencia automática (artículo 1). En caso de empate en una votación decide el presidente, aun si aquel se hubiera producido por su propio voto (artículo 14).

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Orgánica Municipal, el presidente es electo por la Junta, por mayoría simple. En caso de empate resuelve la Junta Departamental (artículo 2).

El presidente ejerce la superintendencia de las oficinas administrativas de la Junta, debe fiscalizar el cumplimiento de las resoluciones que se adopten y preside las sesiones del cuerpo (artículo 3).

El artículo 5 reitera lo establecido en el artículo 3 del decreto 26.018, respecto a que el secretario será designado por el intendente a propuesta de la Junta y deberá asistir a las sesiones de esta, con voz pero sin voto. Se ratifica también que las oficinas administrativas (SCCZ) *"estarán a cargo de un director de Servicios, sin perjuicio de la superintendencia que ejercerá el presidente del órgano"*.

El relacionamiento de las Juntas Locales con los vecinos de la zona se efectuará "preferentemente" —por lo que no de forma exclusiva— con los Concejos Vecinales (artículo 16). Asimismo, la vinculación orgánica con otras dependencias de la Intendencia deberá procesarse a través del Departamento de Actividades Descentralizadas, igual que el relacionamiento con otros órganos del Estado, a excepción de *"los asuntos de escasa entidad e interés exclusivamente local"*, los que podrán sustanciarse directamente, con conocimiento del referido Departamento (artículo 17).

### *Los Concejos Vecinales*

En los primeros dos artículos del decreto 26.019 se establecen tres principios fundamentales que habrán de caracterizar la participación vecinal a nivel local: la transparencia que deberá informar a toda la gestión pública departamental, la voluntad expresa de las autoridades departamentales de promover la más amplia participación vecinal y el respeto que estas autoridades deben observar hacia la autonomía con que deben manejarse las organizaciones sociales en su relacionamiento con aquellas. Específicamente se señala:

a) El gobierno departamental (por lo que se incluye tanto a la Intendencia como a la Junta), a nivel de sus órganos centrales y locales, *"facilitará la más amplia información sobre su actividad"* y *"promoverá la más amplia participación"*

de los vecinos en la vida comunal", lo que tendrá su expresión institucional en los Concejos Vecinales.

b) En la actuación de los órganos centrales y locales del gobierno departamental y en la aplicación de los procedimientos de participación se observará el principio de *"la autonomía de las organizaciones sociales"*.

c) En las dudas que se planteen en la aplicación del decreto, prevalecerán las soluciones que aseguren dos criterios fundamentales: *"el máximo grado de participación de los vecinos y las organizaciones sociales"* y también el máximo grado de *"publicidad e información de las actuaciones político-administrativas"*.

A continuación, en su artículo 3, el decreto especifica algunos derechos de los vecinos para participar de la gestión comunal: a) ser elector y elegible para los Concejos Vecinales, siendo mayor de 18 años de edad; b) participar en la gestión, de acuerdo a los procedimientos que se establecen en el decreto; c) ser informados de las actuaciones del gobierno departamental y formular peticiones a sus órganos; d) informarse acerca de las actuaciones del Concejo Vecinal y obtener copia de sus resoluciones.

A partir del artículo 4, el decreto regula la creación y funcionamiento de los Concejos Vecinales.

### *Naturaleza*

Los Concejos Vecinales son organizaciones sociales privadas, reguladas y reconocidas por el gobierno departamental, de integración voluntaria por parte de los vecinos y de existencia preceptiva *"en cada una de las zonas en que se instalen Juntas Locales o Comisiones Especiales"*.

En principio no tienen personería jurídica, por lo que sólo pueden actuar en el ámbito de las competencias atribuidas en el decreto, pero nada obstaría a que gestionasen personería como asociaciones civiles, a los efectos de un más cómodo manejo en su relacionamiento con otras personas públicas y privadas. En este caso deberían compatibilizarse las exigencias legales para la obtención de la personería con la caracterización que de los Concejos se formula en el decreto.

### *Estructura*

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4, cada Concejo *"establecerá su propio régimen de integración, funcionamiento y organización interna, en el marco de las normas que se establecen en el presente Decreto"*.

En concordancia con el principio de interferir lo menos posible con la autonomía que deben preservar los Concejos en tanto organizaciones sociales

que no integran la estructura pública, el decreto fija sólo pautas generales a las que deben adecuarse, dejando librado a cada uno la determinación de las modalidades específicas de su propio funcionamiento.

De esta forma, además, se procura lograr un máximo nivel de sintonía entre la estructura del Concejo y la realidad vecinal a la cual debe representar. Existen sin duda diferencias importantes entre zonas o barrios, y se apuesta a que estas particularidades puedan reflejarse cómodamente en la estructuración de cada Concejo, lo que sería imposible si se impusiera un régimen uniforme.

De acuerdo a lo dispuesto por los artículos 6 y 7, los Concejos estarán integrados por un mínimo de 25 y un máximo de 40 vecinos, que deberán ser mayores de 18 años y tener residencia en la zona por los menos desde un año antes de las elecciones. Podrán durar en sus cargos hasta un máximo de dos años.

Se trata de que los Concejos, por su número, no constituyan ni pequeños organismos ejecutivos ni asambleas demasiado numerosas. Que tengan una amplia representatividad en su conformación, pero que a su vez tengan capacidad como para poder llevar adelante sus iniciativas en forma operativa. La determinación del número de concejales dependerá de las exigencias de representación que cada zona se plantee.

El decreto fija además tres principios que se deberán observar en la integración de los Concejos:

a) La máxima representación de las distintas subzonas (barrios o grupos de barrios) que integran cada Concejo. Se trata, como se ha señalado, de que el Concejo represente integralmente a la zona, respetando en su composición las distintas realidades barriales que la componen.

b) La representatividad de las personas y las organizaciones sociales o vecinales que integren el Concejo. Se puede, pues, integrar el cuerpo a título personal o en representación de organizaciones sociales o vecinales. En el primer caso son electos directamente; en el segundo, designados por la respectiva organización. Cada Concejo, en uso de su autonomía, determinará qué organizaciones de la zona, por su incidencia en la misma, deberán estar representadas.

c) La electividad de sus miembros por voto secreto. Debe entenderse que este principio refiere a las personas y no a los representantes de las organizaciones sociales. Para ser elector o elegible sólo se requiere haber cumplido 18 años y ser residente, con más de un año de antigüedad en la zona. En función del principio aludido en el literal a, podrá haber elecciones por barrios o subzonas.

La realización del acto electoral, en el cual tienen derecho a participar todos los residentes de la respectiva zona, plantea diversos problemas operativos.

En particular, la ausencia de padrones oficiales actualizados implica que deban arbitrarse otros mecanismos para determinar la calidad de los electores. En las primeras elecciones, realizadas a fines del año 1993, se recurrió a procedimientos para probar la vecindad utilizados en elecciones de comisiones barriales, tales como recibos o facturas de agua, luz, teléfono, etc. En el futuro estos mecanismos deberán irse ajustando a efectos de garantizar la mayor seriedad de estas elecciones, sin perjuicio de que, en la medida en que se consagre la naturaleza electiva de las Juntas Locales, la propia Corte Electoral deberá realizar el mayor esfuerzo posible por actualizar sus padrones.

### *Competencias*

Los Concejos Vecinales disponen de atribuciones consultivas, de fiscalización y de colaboración en la gestión comunal. En su artículo 10, el decreto define cuatro líneas específicas en materia concejil:

a) Derecho de iniciativa y capacidad de propuesta en lo que respecta a planes, programas y proyectos de interés local y a medidas destinadas a mejorar o ampliar la prestación de servicios locales.

b) Asesoramiento, ante el requerimiento de los órganos departamentales, en temas que hacen a la comunidad local y a la confección del presupuesto quinquenal.

c) Colaboración en la gestión municipal, organizando, promoviendo y desarrollando actividades de interés local por su cuenta, en coordinación con los vecinos o con los propios órganos locales.

d) Participación en la evaluación de la gestión del gobierno departamental, de la prestación de servicios y de ejecución de obras en la zona de que se trate.

### *Funcionamiento*

En principio, cada Concejo Vecinal establece su propio modo de funcionamiento, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 4.

No obstante, por el artículo 5 y el artículo 9 se establece que los Concejos podrán formar comisiones permanentes o especiales, con participación de vecinos y delegados de las organizaciones sociales, así como comisiones sectoriales o funcionales en torno a intereses comunes. También se podrán formar comisiones de vecinos para vigilar el buen funcionamiento de los servicios en su jurisdicción.

Los Concejos Vecinales deberán mantener una relación permanente con los vecinos y sus organizaciones, informándolos de sus actividades, recibiendo

y canalizando sus propuestas y promoviendo la participación y la solidaridad intravecinal (artículo 11).

Podrán además sesionar en régimen de *"concejo abierto"* con la finalidad de *"informarse o de formular propuestas o quejas sobre temas de interés zonal"*, cuando se agoten los procedimientos ordinarios o en caso de que la importancia del tema lo justifique.

En este caso se podrá invitar a las autoridades departamentales involucradas en el tema, *"las que podrán concurrir personalmente o hacerse representar por un funcionario de jerarquía de la repartición respectiva"* (artículo 12).

## Una valoración primaria

Un año y medio ha transcurrido desde la puesta en funcionamiento del nuevo esquema institucional.

En diciembre de 1993 se designaron las Juntas Locales y Comisiones Delegadas, se eligieron los Concejos Vecinales y se reorganizaron los Servicios Centros Comunales. A lo largo de este período se fue desarrollando cada uno de esos ámbitos, perfilando sus modalidades de trabajo y entablando sus respectivos niveles de relacionamiento.

En vísperas de una nueva etapa —nueva integración en Juntas Locales y Comisiones Delegadas y próximas elecciones de Concejos Vecinales—, la evaluación que puede realizarse de ese complejo entramado institucional es francamente positiva.

No resulta ajeno a esta afirmación el valorar la dimensión profundamente renovadora del nuevo estilo de gestión que supusieron estos cambios. Se comenzó a revertir décadas de una rutina burocrática centralista que había cristalizado en una estructura administrativa distante de las posibilidades de acceso —y de las necesidades— de la gente.

Y como consecuencia directa, la descentralización implicó, además del cambio de la dinámica interna de la Administración, la irrupción de un nuevo actor, no fácilmente manejable: el vecino. A través de él y de su acción colectiva la gestión comunal recibió un nuevo acicate, pero también un nuevo soporte.

La normalidad que en términos generales ha registrado esta etapa de transición radicó básicamente en que las tres tensiones fundamentales sobre las que se edificó el nuevo esquema fueron administradas prudentemente.

Por un lado, la referida al viejo aparato centralizado y su relación con el emergente de la estructura descentralizada. Existieron los "tire y afloje" que todo

proceso de redistribución del poder conlleva y también las incertidumbres que supone seguir un recorrido novedoso, al menos a nivel nacional. Pero la constitución de los nuevos órganos y el traspaso de cometidos que hacia ellos se derivó no ha generado más rispideces que las previsibles, de las cuales fueron más las vinculadas al factor humano que a fallas del ordenamiento institucional.

En este sentido cabe destacar la labor articuladora del actual Departamento de Descentralización, al cual cupo la iniciativa de traspasar funciones y cometidos, lo que en general promovió en ritmo acorde a las posibilidades de que los órganos locales disponían para asumirlas.

El importante desarrollo que en la reciente reestructura ha tenido el Departamento de Descentralización refleja no sólo la ratificación de la prioridad política que se concede a ese proceso, sino también el reconocimiento al trascendente rol que en él cabe a dicha dependencia.<sup>10</sup>

La segunda tensión responde a la relación entre los nuevos órganos políticos (Juntas Locales y Comisiones Delegadas), integradas por representación partidaria, y las dependencias administrativas ubicadas en los Servicios Centros Comunales Zonales. Estas, que venían funcionando desde 1990 bajo la supervisión de los coordinadores zonales, pasaron a depender jerárquicamente de los órganos locales y a tener en su dirección un funcionario de carrera. La transición se ha venido realizando no sin algunos roces, que amenguaron paulatinamente a medida que, por la propia práctica, los ámbitos de competencia se fueron delimitando con más claridad.

La doble línea jerárquica que une a los Centros Comunales Zonales tanto con el órgano local como con el Departamento de Descentralización, plantea la necesidad de precisar la distinta naturaleza y alcance de la misma, lo que se ha venido logrando a través de la experiencia desarrollada durante este período y a partir de los criterios generales establecidos en la normativa.

Finalmente, la tensión entre las autoridades comunales (tanto centrales como descentralizadas) con los organismos de participación social —esencialmente los Concejos Vecinales— es, a pesar de las complejidades que plantea, uno de los nervios motores de todo el sistema.

La experiencia ha sido fecunda en este sentido. Más allá de que las fronteras entre uno y otro ámbito no sean todavía del todo nítidas, la dinámica que ha impuesto la acción vecinal organizada cuestiona esencialmente el estilo burocrático de gestión administrativa.

Requerimientos, colaboraciones, asesoramiento, controles que provienen del ámbito vecinal, plantean un nuevo sentido a la gestión comunal, mucho más entroncada en las necesidades concretas de los vecindarios y con mayores exigencias de transparencia y eficacia en sus resultados.

Sin duda, el tiempo irá consolidando este sistema, limando las asperezas de una ecuación no siempre fácil y definiendo, con más contundencia que lo que

las normas pueden hacer, el ámbito de protagonismo de cada uno de los actores.

Pero más allá de que el perfeccionamiento del nuevo esquema institucional suponga nuevos recorridos —e incluso rectificaciones de rumbos—, es indudable que la descentralización —como experiencia histórica inédita— ya se ha instalado en la estructura departamental montevideana.

## Resumen

*En la campaña electoral de 1989 comenzó a hablarse de descentralizar la gestión comunal de Montevideo y, a poco de asumir, el gobierno departamental frenteamplista dio algunos pasos en esa dirección. Luego de un año de dificultades de distinta índole, el intendente convocó a una comisión con representación de todos los partidos para formular una propuesta de consenso que permitiera avanzar en la descentralización. La propuesta fue aprobada por amplio margen a fines de 1993. El artículo repasa el proceso y describe el nuevo esquema institucional resultante, que se apoya en la distinción conceptual entre descentralización administrativa, social y política.*

## Notas

- <sup>1</sup> Entre otras, trámites administrativos, animación cultural, información sobre adeudos, cobranza de algunos tributos, apoyo a organizaciones sociales, supervisión del cumplimiento de algunos servicios por parte de dependencias centrales y ejecución del mantenimiento de obras públicas.
- <sup>2</sup> La Comisión, creada por resolución 2.171 del 6-5-91, estuvo integrada por diez ediles —cuatro del Frente Amplio, dos del Partido Nacional, dos del Partido Colorado y dos del Partido por el Gobierno del Pueblo— y cuatro delegados de la Intendencia.
- <sup>3</sup> Las principales normas que regulan la materia son los decretos 26.017, 26.018 y 26.019 de 12 de julio de 1993, 26.089 de 19 de agosto de 1993, 26.344 de 19 de mayo de 1994 y resoluciones 3.567/93 de 19 de julio de 1993 y 13.089/93 de 27 de diciembre de 1994.
- <sup>4</sup> Actualmente Departamento de Descentralización, según resolución 566/95 de 15 de febrero de 1995.
- <sup>5</sup> Creados por resolución 1.243/90 de 10 de mayo de 1990.
- <sup>6</sup> Artículo 54 de la Ley Orgánica Departamental.
- <sup>7</sup> Artículo 3 del decreto 26.018.
- <sup>8</sup> De acuerdo a la resolución 33.567/93 funcionan Comisiones Especiales en las zonas 1, 2, 3, 4, 5, 15 y 16. En las restantes zonas —6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17 y 18— se han creado Juntas Locales por el decreto 26.018.
- <sup>9</sup> Si bien las actuales Juntas Locales tienen naturaleza de "comunes" u "ordinarias", el gobierno departamental de Montevideo elevó al Poder Legislativo, por decreto 26.089 de 19 de agosto de 1993, la iniciativa para que se declare a dichas Juntas Locales como "autónomas" y "electivas".
- <sup>10</sup> Por resolución 566/95 de 15 de febrero de 1995 se incorporó al Departamento de Descentralización (antes de Actividades Descentralizadas) la División Salud, redistribuyéndose el resto de las funciones en otras tres divisiones: Promoción Social, Administraciones Locales y Servicios Desconcentrados. Es el Departamento que actualmente cuenta con más divisiones en toda la Intendencia.