

## DEFENSORIA DEL VECINO DE MONTEVIDEO INFORME ANUAL 2007

### VI. PRINCIPALES ÁREAS TRABAJADAS: DIFICULTADES ENCONTRADAS Y CAMINOS POSIBLES

#### VI.1 DESCENTRALIZACIÓN y PARTICIPACIÓN

##### Acciones desarrolladas por la Defensoría del Vecino

Se han recibido un total de 200 reclamos, que están vinculados directa o indirectamente con las competencias del sistema descentralizado, fundamentalmente a partir del trabajo de los CCZ y los órganos de Gobierno local (Junta Local y Concejo Vecinal). Cabe aclarar que en muchos de estos casos las actuaciones son derivadas en algún momento a los ámbitos regionales o centrales, pero tienen como eje la actuación desarrollada a nivel local. En ese marco se han desarrollado las siguientes acciones:

- Recepción y análisis de los planteos vecinales. Seguimiento de las situaciones planteadas, tanto a nivel local como central cuando corresponde.
- Elaboración de informe general para Departamento de Descentralización, y de informes particulares para cada una de las zonas, donde se recoge la información sobre los reclamos presentados y se hace una primera valoración sobre algunos problemas detectados.
- Reuniones con Directores y Directoras del Departamento de Descentralización (Dirección General, Dirección de Divisiones Regionales, Dirección Profesional de Arquitectura, etc.)
- Reuniones en las 18 zonas con Equipos CCZ, donde generalmente participaron los Directores, Coordinadores, Profesionales y Técnicos, Secretario, Presidente y/o Ediles de la Junta Local. En algunos casos participaron también representantes del Concejo Vecinal. Se mantuvieron en otros casos reuniones con el Plenario de la Junta Local y/o del Concejo Vecinal.
- En estas instancias se produjo una presentación y un diálogo sobre la actuación de la Defensoría, se recogió la visión de los actores locales sobre la situación de la descentralización y la participación, se coordinaron acciones para intentar solucionar algunos de los reclamos planteados, se realizó el seguimiento de dichas situaciones, etc.
- En algunos casos puntuales se han generado recomendaciones, se han solicitado copias de expedientes, realización de estudios, etc.

Cabe destacar que, a lo largo de este primer año de trabajo, se ha producido una importante coordinación entre la Defensoría del Vecino y los ámbitos del sistema descentralizado, que ha ido permitiendo mejorar los canales de comunicación e ir resolviendo varios de los casos planteados.

### **Información que surge a partir de los reclamos presentados a la Defensoría**

La existencia de reclamos no supone desconocer los avances que se han producido a nivel de la descentralización, en cuanto al establecimiento de sistemas de mejora de la gestión, apuntando a una atención más personalizada y eficiente, fortaleciendo instancias de presupuesto participativo, mejorando las instancias de comunicación por intermedio de instancias permanentes como las “hojas zonales”, etc. También debe reconocerse el avance, entre otras dimensiones, en cuanto al desarrollo de sistemas de información, que permiten un manejo más racional y transparente de los recursos y expedientes, de los reclamos efectuados, y que facilitan la información a los vecinos.

Los reclamos recibidos por la Defensoría del Vecino referentes al sistema descentralizado, pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- Quejas por mala atención, tanto telefónica como en el propio local del CCZ, lo que supone también no brindar la información adecuada, el no acceso a la información contenida en los expedientes, no acceder a la consulta con el profesional o funcionario correspondiente por limitaciones horarias en la atención al público (esto es claro en el caso de la atención de los profesionales).

- No recepción de algunos reclamos que tienen que ver con las competencias municipales (ej. denuncias por filtración de aguas servidas de predio vecino, o de ruidos molestos, etc.). Esto supone una diversidad de criterios, no justificada, sobre las competencias de los CCZ's. Otro ejemplo tiene que ver con el cobro, en algunas zonas, de los testimonios de las actuaciones referentes a las inspecciones técnicas.

- Lentitud en el procesamiento de los reclamos, tanto a nivel del propio CCZ, como en el curso que pueda seguir el expediente a nivel de instancias centrales. Existen dificultades en el seguimiento y apropiación de estas temáticas cuando pasan a la órbita central, no existiendo por lo general mecanismos adecuados de seguimiento de estas situaciones desde el ámbito local. El reverso de esto es la no comunicación adecuada desde lo central hacia las zonas.

- Dificultades vinculadas a un bajo nivel de supervisión en relación a trabajos realizados por las cuadrillas o los equipos de algunos CCZ que se dan por terminados o se informan como prontos, cuando en realidad están mal terminados o ni siquiera realizados; por ejemplo se repara una cuadra sin luz, pero no se chequea que todos los focos estén encendidos cuando se da el trabajo por terminado; o se hace la limpieza de un predio o una plaza, y el trabajo se deja sin concluir. Situaciones de este tipo generan una imagen de desatención a las necesidades básicas de los vecinos.

- Dificultad para ejecutar intimaciones y multas, debido a falta de recursos que aseguren la obtención de datos de las personas físicas que deben ser intimadas. La dificultad para ejecutar el gasto para la obtención de número de cédula identidad, traba la continuación de actuaciones que aseguren la solución a una gran diversidad de reclamos (salubridad, inspección general, etc).
- Problemas de comunicación con el vecino/a en la información sobre los servicios municipales y las gestiones de sus reclamos o expedientes.

### **Elementos para un análisis del estado de situación de la descentralización.-**

- Como ya fuera dicho, ésta ha sido una de las áreas que hemos priorizado en la actuación de la Defensoría del Vecino. No se trata tanto de un área temática como lo puede ser p.ej. vialidad, ruidos molestos, transporte público o políticas sociales, cuanto sí de un área que agrupa un conjunto de organismos, servicios y estrategias que atraviesan el accionar de toda la IMM, y que se vinculan con procesos de participación y control ciudadano. En este sentido agrupamos aquí un conjunto de reclamos, análisis y propuestas que tienen que ver más o menos directamente con el accionar del sistema descentralizado municipal, y que se vinculan con las funciones o competencias municipales presentes en otros departamentos o servicios de la IMM.
- Cabe recordar que la acción de los servicios y ámbitos locales, fundamentalmente los CCZ, es fundamental en cuanto a constituirse en la “cara visible”, “la puerta de entrada” y el “ámbito cotidiano” al que generalmente recurren los vecinos y vecinas de la zona para realizar alguna gestión, reclamo, propuesta, obtener información, etc. vinculado a sus derechos como vecinos y a las competencias municipales; incluso en muchos casos el CCZ es considerado como un centro de referencia para obtener información y coordinaciones sobre otras actividades a nivel barrial, local y vecinal, de otros organismos y servicios del Estado, como ámbito de articulación de redes locales temáticas, etc.
- Esto contrasta nítidamente con la capacidad efectiva de resolución de muchos de los temas planteados, para los cuales se requiere la intervención de distintos servicios municipales, que generalmente se ubican en otros departamentos y en la estructura central de la IMM.
- Puede observarse en varios casos, en buena medida producto de aquella situación, una especie de frustración en los ámbitos locales por no poder incidir más en las decisiones de la zona y a la vez una actitud bastante pasiva en cuanto a la apropiación del territorio en términos de profundizar en el diagnóstico, en la construcción de propuestas, en la argumentación y defensa de las mismas.

- Surgen con frecuencia problemas de relacionamiento entre los vecinos, las organizaciones sociales y los órganos del sistema descentralizado, que dificultan la resolución de los problemas. En algunos casos se producen interferencias político-partidarias que dificultan el diálogo. En otros casos la fragmentación socio-territorial y de exclusión social, agravados en las últimas décadas en nuestra ciudad, repercute negativamente sobre las identidades barriales y zonales, dificultando los procesos de participación ciudadana.

- Se plantean a menudo problemas de relacionamiento entre el organismo “social” Concejo Vecinal y el más político-partidario Junta Local. Además frecuentemente se argumenta por la no disposición de mayor autonomía presupuestal de parte de los CCZ y órganos locales, sin contar las dificultades de relacionamiento y de fluída comunicación con los ámbitos y autoridades centrales.

- Algunos elementos que han favorecido los procesos de participación ciudadana tienen que ver con las reuniones del Gabinete Municipal y del Gobierno Departamental y Local en las zonas de Montevideo, tanto en la modalidad de visitas a las zonas y puntos seleccionados, como en asambleas abiertas de rendición de cuentas y diálogo con la ciudadanía. También deben valorarse algunas instancias de reuniones del Gobierno Local en los barrios de cada una de las zonas, atendiendo al diálogo con los vecinos/as.

- Otros elementos que se ven como potencialmente fortalecedores de la descentralización participativa tienen que ver con la inclusión de muchas temáticas, servicios y acciones municipales en las tramas de la descentralización, por ej. los centros de desarrollo económico local (CEDEL), el Programa “Esquinas” y los proyectos culturales, los programas y servicios de salud comunitaria, los Programas “Comuna Mujer”, etc. Además debe destacarse como una buena práctica de articulación de políticas públicas, la gestión articulada con ámbitos del Estado Central, que toman la clave territorial y regional como insumo para la elaboración y gestión de las políticas.

- Una consideración aparte merece la cuestión del presupuesto participativo, que se ha instalado en los últimos dos años en la realidad montevideana, sobre todo por la existencia de la Fuente 1, ya que otros mecanismos e instancias de definición participativa del presupuesto municipal se originan a comienzos de los 90, que hoy se traducen como la Fuente 2. En este último caso por ejemplo se rescata la posibilidad de priorización local de recursos vinculados a vialidad, alumbrado, limpieza de cunetas, lomos de burro, etc.

Debe destacarse la novedad de este proceso, en cuanto a la posibilidad de decisión vecinal sobre las propuestas y sus características, y sobre la jerarquización de las mismas, lo que se realiza en las instancias previstas de presentación y de elección

directa en cada una de las zonas. Asimismo deben destacarse los avances que el proceso ha ido registrando, ya desde su segunda edición: voto a partir de los 16 años, mayor monto disponible en cada zona<sup>1</sup>, posibilidad de votar más de una propuesta.

La última edición demostró un incremento en los votantes, un perfil de las propuestas más elaborado y centrado en inversiones para las zonas, etc. Creemos que este proceso ha estimulado la participación de los vecinos y vecinas, lo que complementa y puede fortalecer otro tipo de mecanismos de participación ciudadana anteriormente vigentes en el proceso montevideano. Con todo parecen surgir algunas interrogantes y desafíos sobre este proceso, que tienen que ver con evitar ciertos niveles de frustración en los vecinos y organizaciones por las pocas propuestas aprobadas en relación al universo total de las propuestas, además de los tiempos de ejecución de las propuestas seleccionadas en las dos modalidades, entre otros aspectos, que intentamos recoger en las propuestas.

Por ejemplo esto es claro en las dos fuentes de presupuesto, si analizamos la realidad de los últimos años. Por ejemplo las obras priorizadas por los Concejos Vecinales en la Fuente 2 a comienzos del 2006, y ratificadas por resolución del Sr. Intendente n° 2.637-6 del 28-7-06, donde las obras propuestas se asumen como compromisos de gestión a ser ejecutadas en 2006, se terminaron de ejecutar en lo fundamental en el 2007 (a noviembre de 2007 se habían ejecutado el 90% de las mismas). Algo similar ocurrió con la Fuente 1, donde las propuestas votadas por los vecinos en elección directa en el 2006, se ejecutaron sólo parcialmente en el 2007 (llegando al 51% de obras terminadas, en obra o comenzando su ejecución en noviembre de 2007)<sup>2</sup>

### **Sugerencias, propuestas, recomendaciones**

Partimos de la base de la complejidad de factores, elementos y voluntades que inciden para un adecuado funcionamiento del sistema descentralizado de la IMM y del fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana en Montevideo. Además creemos que, sobre todo en este caso, es preciso construir las alternativas de cambio y profundización en base a un amplio proceso de debate y consulta con todos los actores más involucrados (trabajadores, vecinos, gobierno, etc.) y la ciudadanía en su conjunto, en un debate que debería tener alcances nacionales (por ejemplo tomando en cuenta la propuesta gubernamental de descentralización y reforma del Estado a nivel nacional).

---

<sup>1</sup> Sin embargo el monto asignado a esta modalidad llamada de Fuente 1 sigue siendo bastante inferior al que se atribuyó a la modalidad Fuente 2, que no es de decisión directa de la ciudadanía, sino indirecta por medio de los Concejos Vecinales. Así, lo decidido por la Fuente 2 en el 2006 fue de un total de \$ 143.000.000, mientras que lo decidido por la Fuente 1 en el 2007 por elección directa, luego de aumentar el monto en ese año, fue de \$ 47.520.000, es decir casi la tercera parte. Además, si sumamos ambos montos, continúa representando un porcentaje todavía menor en relación al presupuesto total municipal. Ver Informe "Montevideo rinde cuentas: Realizaciones más relevantes en el año 2007". IMM, Secretaría General, División Comunicación. Enero de 2008.

<sup>2</sup> Ver Informe "Montevideo rinde cuentas: Realizaciones más relevantes en el año 2007". IMM, Secretaría General, División Comunicación. Enero de 2008.

La Defensoría del Vecino se pone a disposición para contribuir, en la medida de sus posibilidades, con el fortalecimiento de este proceso de evaluación y de impulso de la democracia participativa en Montevideo. Es en esta dirección que pretenden contribuir las siguientes propuestas, sugerencias y recomendaciones:

- Parece necesario continuar fortaleciendo a los CCZ como verdaderos centros comunitarios, o “centros cívicos” como lo ha planteado el Sr. Intendente Ricardo Ehrlich. Esto supone aumentar la cobertura de servicios propiamente municipales, coordinar la atención de otras oficinas, servicios y empresas públicas, contribuir a dinamizar la vida asociativa, cultural, económica y las redes sociales de los barrios y las zonas de Montevideo.
- Esto implica, entre otras cuestiones, dotar de mayores recursos humanos, materiales y económicos a los CCZ, así como a las propias regiones, de tal manera de resolver de forma más eficiente y adecuada las demandas que le llegan de la ciudadanía.
- Parece imprescindible fortalecer la mirada regional de la organización territorial de Montevideo, y dotar de mayor capacidad operativa y de recursos a las regiones, evitando depender de algunos procesos administrativos y burocráticos a nivel central de la propia IMM, para resolver situaciones de orden local. Ej. áreas verdes.
- Entendemos que se debe continuar profundizando en la jerarquización de la atención y comunicación con los vecinos y vecinas. Debe jerarquizarse institucionalmente la atención y relacionamiento sobre todo en el área de atención al público, tanto personal como telefónica, priorizando el relacionamiento directo y personalizado de calidad con vecinos y vecinas. Esto supone un proceso de asunción de responsabilidades de mandos medios quienes deben velar y asegurar una política de capacitación permanente en servicio para los funcionarios y funcionarias que se desempeñan en estas áreas.
- Es necesario fortalecer el rol de los Concejos Vecinales y Juntas Locales, de tal forma de potenciarlos como constructores de los insumos necesarios para una toma de decisión en un verdadero ejercicio del gobierno descentralizado con participación ciudadana. Para ello parece fundamental avanzar en el proceso de formación y capacitación permanente de los ediles/as zonales y concejales/as, además de dotar de adecuados mecanismos y recursos materiales y de funcionamiento a ambos organismos, apostando a la más clara diferenciación de roles, fortaleciendo a la vez la complementariedad de los mismos propiciando una creciente apropiación en la búsqueda de solución de las temáticas locales.
- Fortalecer el rol de los equipos sociales para el acompañamiento y fortalecimiento de los Concejos Vecinales parece sustancial. Observamos durante



este período cómo la carencia en disponibilidad de recursos técnicos de los equipos sociales de los CCZ a tales fines, pudo ser uno de los elementos de debilitamiento de estos espacios de participación social.

- Debe rescatarse y estimularse la conformación de estructuras institucionales flexibles, eficientes y eficaces, insertas plenamente en la zona y abiertas al diálogo con la comunidad, para lo que el papel de los CCZ y sus funcionarios resulta fundamental. En este sentido debe garantizarse la necesaria autonomía institucional, profesional, técnica y operativa de dichos servicios, alejándolos de posibles interferencias y disputas político-partidarias, y garantizando el cumplimiento adecuado de las competencias municipales en la zona.

- En todo caso deben promoverse, en aquellas zonas donde no existe, la conformación de un Equipo permanente de gestión local, que articule las distintas dimensiones y órganos de la descentralización, apostando al trabajo en equipo y siendo respetuoso de las autonomías de cada uno de los ámbitos y competencias.

- En cuanto al **Presupuesto Participativo** parece necesario profundizar este proceso, ampliando el espacio de participación en nuevas formas y modalidades:

- Deberían ajustarse los plazos de ejecución de las obras y proyectos seleccionados, a los plazos previstos.

- Debería estudiarse la posibilidad de decidir sobre obras y servicios no sólo de alcance local, sino también regional y departamental. Además se podría decidir de forma participativa no sólo sobre parte del rubro inversiones (como lo es ahora) sino incorporando la opinión de la ciudadanía sobre la estructura general del presupuesto municipal y sus distintos rubros (aunque esta decisión no sea vinculante).

- La información que vuelca el proceso de presupuesto participativo a nivel local, en tanto temáticas de interés y urgencia en cada territorio, requiere ser tenida en cuenta como un indicador importante de planificación de intervenciones públicas locales, municipales o nacionales. Las propuestas seleccionadas sólo cubren una pequeña parte del total de las propuestas avaladas técnica y presupuestalmente (no llegan al 5% del total: en el 2007 se presentaron 1.602, se seleccionaron 875 para ser votadas, y se eligieron 43). Estas propuestas, muchas de ellas de importante alcance barrial e impostergables, representan en su amplia mayoría un indicador importante de las necesidades de intervenciones públicas y de los derechos humanos vulnerados en el Departamento.

- Parecería razonable espaciar la frecuencia de las ediciones del presupuesto participativo, llevándolo a dos años. Esto permitiría un mayor margen de tiempo para proceder a la ejecución de los proyectos y para profundizar en la reformulación de propuestas que se repiten de un período a otro, permitiendo abocarse a otros procesos y formas de impulso a la democracia participativa en las zonas.

- Se hace imprescindible que al comienzo de cada etapa del presupuesto participativo, la administración ponga en conocimiento de la población la mayor información financiera posible, en cuanto a planes de ejecución de obras ya definidos en cada zona.