
medio ambiente y desarrollo

El sistema municipal y
la superación de la pobreza y
precariedad urbana en Uruguay

David Glejberman



NACIONES UNIDAS



**División Desarrollo Sostenible y
Asentamientos Humanos**

Santiago de Chile, diciembre del 2005

Este documento fue preparado por el consultor David Glejberman, en el marco del proyecto CEPAL “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe” desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos y financiado por el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4189

ISSN electrónico 1680-8886

ISBN: 92-1-322850-3

LC/L.2465-P

Nº de venta: S.05.II.G.212

Copyright © Naciones Unidas, diciembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. El gobierno departamental	9
1. El origen de los municipios en el Uruguay y su evolución histórica.....	9
2. Marco legal y reglamentario municipal	11
3. Normas y políticas de descentralización.....	14
4. Los municipios, el desarrollo local y los programas contra la pobreza.....	16
II El municipio de Montevideo	21
1. Singularidades.....	21
2. El proceso de descentralización.....	23
3. Programas para la superación de la pobreza.....	25
III. Ingresos y gastos de los municipios	31
1. Normas de preparación y seguimiento presupuestario	31
2. Recursos del Estado. Recursos de los municipios	34
3. Gastos del Estado. Gastos de los municipios.....	40
4. Gasto público social.....	43
5. Gasto público social en el municipio de Montevideo.....	45
6. Pobreza urbana y gasto público social	47
7. Gasto público social para el combate a la pobreza	50
IV. Conclusiones y recomendaciones	53
Bibliografía	57
Anexos	59
Anexo 1 Competencias de los gobiernos departamentales.....	61
Anexo 2 Programas actuales destinados al combate a la pobreza	63
urbana en el departamento de Salto	63

Anexo 3	Distribución porcentual de los rubros de ingresos municipales por departamento del interior, año 2002	65
Anexo 4	Nota aclaratoria sobre los ingresos municipales de origen nacional con destino departamental (AII)	68
Anexo 5	Estimaciones de población por año según municipio, 2000-2002.....	69
Anexo 6	Tasas de personas indigentes y pobres en la población urbana, 1986-2002.....	69
Anexo 7	Tasas de pobreza en la población urbana según grupo de edad, 1998-2002	70
Anexo 8	Montevideo solidaria e integradora	71
	Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados	83

Índice de cuadros

Cuadro 1	Tasa de actividad y empleo.....	22
Cuadro 2	Ingreso per cápita.....	22
Cuadro 3	Proporción de personas pobres	22
Cuadro 4	Censo de Población, Hogares y Vivienda de 1996. Montevideo Urbano	29
Cuadro 5	Ingresos del gobierno central por año según tipo de ingresos. 1996-2001.....	32
Cuadro 6	Ingresos presupuestales de los municipios según fuente-2002.....	35
Cuadro 7	Participación en los ingresos municipales por municipio-2002	36
Cuadro 8	Ingresos municipales por habitante	36
Cuadro 9	Municipios ordenados por el ingreso per cápita anual de sus habitantes, 2002.....	37
Cuadro 10	Relación entre ingresos de los Municipios y el ingreso <i>per cápita</i> de sus habitantes	38
Cuadro 11	Ingresos del estado uruguayo en el año 2001	40
Cuadro 12	Gastos del gobierno central en 2001 por clasificación económica según clasificación funcional.....	41
Cuadro 13	Gasto total del gobierno central y los gobiernos departamentales año 2001.....	41
Cuadro 14	Gastos del gobierno departamental de Montevideo en 2002 por clasificación económica según clasificación funcional	42
Cuadro 15	Gasto per cápita de los municipios en 2001	42
Cuadro 16	Gasto público social.....	43
Cuadro 17	Grandes rubros.....	44
Cuadro 18	Gasto público social por grupo de organismos públicos según clasificación funcional del gasto en el año 2002	44
Cuadro 19	Gasto público social por grupo de organismos públicos según clasificación funcional del gasto en el año 2002	45
Cuadro 20	Gasto público social por grupo de organismos públicos según año 1999-2002	45
Cuadro 21	Gasto presupuestal de la IMM por año según clasificación funcional 1999-2004.....	46
Cuadro 22	Gasto per cápita de la IMM por año, 1999-2004.....	47
Cuadro 23	Índices del gasto per cápita de la IMM por año tomando como base el año 1999.....	47
Cuadro 24	Índices del ingreso medio real y en US\$ de los hogares por región según año base 1999=100. 1999-2003.....	48
Cuadro 25	Tasas de indigencia por región según año, 1998-2002.....	49
Cuadro 26	Tasas de pobreza por región según año, 1998-2002.....	49
Cuadro 27	Distribución del Gasto Público Social por quintiles de ingreso per cápita de los hogares según grandes agregados del gasto y año.....	50

Cuadro 28	Gasto Público Social por grupo de organismos públicos según clasificación funcional del gasto en el año 2002.....	50
Cuadro 29	Gasto Público Social para el combate a la pobreza por grupo de organismos públicos según clasificación funcional del gasto en el año 2002	52
Cuadro 30	Gasto Público Social para el combate a la pobreza por grupo de organismos públicos según clasificación funcional del gasto en el año 2002	52

Índice de recuadros

Recuadro 1	Problemas identificados	23
Recuadro 2	La respuesta ante la emergencia: Montevideo en obra social	27
Recuadro 3	Artículo 214 de la Constitución	32
Recuadro 4	Recursos de los gobiernos departamentales	34

Resumen

En el marco del Proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe” se realizó el presente trabajo sobre el sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay. El objetivo principal de la investigación fue identificar las capacidades, fortalezas y debilidades que presenta el sistema municipal de Uruguay, para desarrollar y colaborar en acciones y programas para superar la pobreza. De manera especial en este trabajo se profundizan las posibilidades de que los 10 Departamentos asuman y lleven adelante una agenda que favorezca a los grupos más pobres, en el marco de una articulación efectiva con los distintos niveles territoriales y administrativos.

En el primer capítulo se presenta la formativa legal que le otorga competencia al sistema municipal uruguayo en lo que hace al desarrollo económico y al bienestar de la población en su territorio. Lo que demuestra la práctica cotidiana es que se encuentran situaciones bien diferentes en los 9 departamentos: algunos han iniciado desde más de una década un proceso de descentralización mientras en otros el proceso es todavía muy incipiente.

El segundo capítulo presenta las singularidades del municipio de Montevideo con respecto a otros Municipios de Uruguay, ya que, con aciertos y desaciertos ha iniciado un camino de descentralización que no tiene marcha atrás.

El tercer capítulo muestra en detalles las estructuras de ingreso y gastos de los Municipios, profundizando la descripción de los ingresos y gastos de los municipios. Además se analiza el gasto público social de los diferentes organismos del sector público y el conjunto de políticas sociales (educación, salud, vivienda, seguridad social) que mejor han contribuido a la equidad en el país.

Finaliza el documento un capítulo de conclusiones y recomendaciones.

I. El gobierno departamental

1. El origen de los municipios en el Uruguay y su evolución histórica

“Los actuales municipios tienen su origen en los cabildos que emergieron en la época de la colonia como representantes de los intereses políticos, económicos y administrativos de los núcleos poblados en su jurisdicción. Constituyeron el centro de la organización colonial, se impusieron como autoridad superior de la localidad en base a sus facultades gubernativas, ejecutivas y judiciales. En aquella época se definían como funciones municipales la estética urbana, la construcción de edificios, el abasto a la población, la regulación y contralor de determinadas actividades”.¹

En el inicio de la República el país se dividió en 9 departamentos –actualmente son 19– a cargo de los cuales el Poder Ejecutivo nombraba un Jefe Político, y los ciudadanos de cada departamento elegían Juntas Económico-Administrativas integradas por vecinos por sufragio directo. Los cometidos de las Juntas eran: promover las actividades económicas del departamento, velar por la educación primaria y propender a las mejoras que juzgaren necesarias o útiles para el departamento. Las Juntas no tenían autonomía financiera ni política. “Manténían la misma jurisdicción en su territorio que antes era propia de los cabildos, pero perdieron en cambio lo gubernativo, que lo recibieron los jefes políticos, así como

¹ “Hacia un nuevo papel de los municipios”, Aelita Moreira, Seminario Europeo-Latinoamericano sobre Desarrollo Local (1987).

las funciones judiciales capitulares, que pasaron al Poder Judicial central”.²

La normativa legal que determina la forma de organización de los gobiernos departamentales se caracterizó por una permanente oscilación entre los extremos centralización-descentralización. Así la Constitución de 1830 era centralista (Jefes Políticos a cargo de los departamentos, nombrados por el Poder Ejecutivo), La Ley de Juntas de 1903 refuerza el centralismo, la Reforma Constitucional de 1917 plantea una descentralización amplia, que luego se restringe con las reformas de 1934 y 1942. Se promueve una descentralización amplia en la Reforma de 1952 y luego se la vuelve a restringir en la Reforma Constitucional de 1967. Finalmente el tema de la descentralización es también objeto de la **última reforma de la Constitución** (1996). Dice Daniel Sureda³ respecto de la última reforma:

- Las enmiendas constitucionales relacionadas con el tema de la descentralización se encuentran en los artículos 50, 77, 214, 230, 262, 297, 298 y el literal X de las disposiciones transitorias de la Constitución de la República.
- En el artículo 50 se plantea la descentralización como instrumento para el desarrollo regional y por tanto el concepto de región como una nueva dimensión para la elaboración de políticas públicas.
- El artículo 77 separa las elecciones nacionales de las municipales posibilitando de esta manera, en una instancia electoral independiente, privilegiar la discusión de las problemáticas locales e identificar claramente las auténticas representaciones políticas de base local y de esta manera acercar el poder a la gente.
- El artículo 214 establece que en la Ley de Presupuesto Nacional se determine el porcentaje que, sobre el total de los recursos, corresponderá a los gobiernos departamentales contándose para ello con el asesoramiento al Poder Ejecutivo de los Intendentes Municipales a través de la opinión de la Comisión Sectorial de Descentralización y Desarrollo.
- Por el artículo 230 se crea la comisión sectorial de descentralización y desarrollo integrada por Intendentes y Ministros del Poder Ejecutivo en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. De esta manera se institucionaliza por primera vez en el país una instancia de coordinación de la macro políticas nacionales con las propuestas e iniciativas de desarrollo de base territorial, local, departamental y regional.
- Por el artículo 262 se institucionalizó el Congreso de Intendentes y que los Gobiernos Departamentales pudieran acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional e interdepartamental. Por otra parte, en este sentido también se institucionalizó la comunicación directa del Congreso con los Poderes del Estado.
- En el artículo 297 se flexibilizó el numeral 13, de forma que resultara concordante con el artículo 214 relativo a las “fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales decretados y administrados por estos” dotando de mayor grado de autonomía y libre disponibilidad a las partidas que, vía transferencias del Gobierno Central, reciben y administran las Intendencias Municipales.
- Por el artículo 298 de la Constitución se logró crear, con una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo, un fondo para el desarrollo del Interior y la ejecución de políticas de descentralización.
- La disposición transitoria X prevé la integración de la Comisión Sectorial de Descentralización y Desarrollo por delegados de los Ministerios competentes y por cinco

² Aelita Moreira, op cit.

³ “Descentralización: manos a la obra, reforma constitucional y el nuevo presupuesto quinquenal”, Daniel Sureda.

delegados del Congreso de Intendentes, debiendo instalarse dentro de los 90 días a partir de la entrada en vigencia de la presente reforma constitucional.

La Reforma Constitucional de 1996 responde a los reclamos que se hacían sentir desde los departamentos. “Esta situación comenzó a materializarse en la figura del Congreso de Intendentes, que comenzó a funcionar en la década de los sesenta, bastante antes de que fuera jurídicamente reconocido.⁴ Dicha figura mostró la necesidad imperiosa de integración y coordinación que tenían los gobiernos departamentales en nuestro país, sobre todo a modo de contrapeso a esa centralización tan marcada que aún hoy presenta”.⁵

“Así, en el año 1997 se produjo la primera gran evolución en el tema de descentralización con la aprobación de la Reforma Constitucional, en la cual se afianzó el concepto de que el Estado impulse políticas de descentralización para promover el desarrollo regional y el bienestar general. En dicha Reforma se tratan no sólo aspectos políticos (como la separación entre las elecciones nacionales y las departamentales), sino también aspectos financieros, respecto de los cuales se propicia la coordinación interinstitucional. En sus aspectos más destacados, esta reforma no sólo apunta a una descentralización respecto del poder central, sino que también se orienta a una descentralización en el ámbito departamental, al delegarsele nuevas atribuciones a las autoridades locales (Juntas, sean electivas o no electivas)”.⁶

2. Marco legal y reglamentario municipal

“El Municipio se puede definir como una agrupación humana que surge en virtud de relaciones de carácter social (vecindad); que tiene por fin satisfacer necesidades económicas y culturales de esa comunidad; que ejerce un poder político regulado por un ordenamiento jurídico que se manifiesta mediante una organización administrativa prestadora de servicios y de fomento de la actividad privada”.⁷ En el Uruguay el Municipio se identifica con la mayor división administrativa del país: el departamento.

A. Veneziano encuentra que los siguientes elementos son esenciales de un Municipio:

- Grupo social humano
- Territorio
- Organización político administrativa
- Personalidad jurídica
- Patrimonio propio
- Capacidad económica financiera
- Autonomía política
- Descentralización administrativa.

“Pero todos estos componentes se pueden reducir a tres básicos: un territorio, una sociedad local y una instancia descentralizada o desconcentrada del Estado”.⁸

A continuación pone de manifiesto la diferencia entre los Gobiernos Departamentales del Uruguay y lo que se denomina “municipio” en otros países de la región: el territorio (excepto el caso de Montevideo) es bastante extenso y su población no está concentrada en un único centro urbano. “En Uruguay no existe el tercer nivel que se presenta en la mayoría de los países, que es el propiamente local o municipal. Generalmente encontramos, debajo del gobierno nacional, uno provincial o estadual y

⁴ Funcionaba como una ONG hasta que la Reforma de la Constitución lo institucionaliza.

⁵ “Competitividad territorial y fortalecimiento de las Intendencias del norte de Uruguay”, L. Lacuague, S. Delgado y D. Cal.

⁶ Lacuague, Delgado y Cal, op cit.

⁷ “La descentralización del departamento de Montevideo: Análisis de su marco normativo y de la doctrina jurídica” Alicia Veneziano Esperón, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.

⁸ A. Veneziano, op cit.

luego gobiernos de las distintas ciudades, localidades o zonas urbanas que corresponden a lo municipal”.⁹ En el caso del Uruguay el concepto de municipio es abarcativo del territorio de un departamento, donde hay una ciudad capital que suele ser la de mayor tamaño del departamento (y asiento del Gobierno Departamental), pero que a veces representa una parte menor del total de la población urbana en dicho territorio.¹⁰

El ordenamiento jurídico establece que el Gobierno Departamental será ejercido por un Intendente y una Junta Departamental. La Junta es un organismo colegiado, de 31 miembros preceptivamente (Art. 263 C), de elección directa por los ciudadanos del Departamento y con funciones legislativas y de contralor. Los integrantes del colegiado se denominan “ediles”. El Intendente es también un cargo electivo y tiene funciones ejecutivas en el territorio de su Departamento. El Intendente y los Ediles se eligen cada cinco años, en elecciones simultáneas en los 19 departamentos del país, separadas por seis meses de las elecciones nacionales.¹¹ El cargo de Intendente corresponde al partido político que obtiene mayoría relativa en la votación, y los cargos de ediles se reparten en forma “casi” proporcional entre los partidos políticos y las listas de candidatos, excepto porque al partido triunfador (el del Intendente) le corresponde la mayoría absoluta de los cargos en la Junta Departamental (aunque en la elección sólo hubiera obtenido una mayoría relativa). Así el gobierno departamental resulta presidencialista, en el sentido que el ejecutivo tiene garantizada la mayoría absoluta en el legislativo comunal para aprobar sus iniciativas. La Junta Departamental, sin embargo, puede ejercer un fuerte control sobre el accionar del Intendente, por cuanto debe aprobar el presupuesto departamental, puede llamar a sala al Intendente para que éste rinda informes, puede crear comisiones de investigación, requerir la intervención del Tribunal de Cuentas y puede promover la destitución del Intendente acusándolo frente a la Cámara de Senadores (para lo cual se requiere una mayoría especial en la Junta).

Siguiendo a A. Veneziano, se puede hablar de ciertas *debilidades* de los municipios en Uruguay.

- a) *Uniformismo legal*: La normativa legal –Constitución y Ley Orgánica Municipal– son bastante inelásticas respecto de la forma en que deben organizarse los gobiernos departamentales, dejando muy poco margen para la legislación a nivel local. “En algunos casos podrían instaurarse gobiernos locales con distinta cantidad de integrantes, distintos criterios de integración, o requisitos para su creación, dependiendo de las características socio-económicas, culturales y políticas de cada departamento y cada localidad. Esto significaría un grado de descentralización legislativa departamental mucho más alto del que existe actualmente pues implica que cada gobierno departamental podría darse su propia ley orgánica... En fin, el marco jurídico expresaría la heterogeneidad social, política y cultural...”. No es este el caso de los municipios en Uruguay.
- b) *Autonomía departamental* relativamente débil frente al gobierno nacional: escaso margen para el legislativo departamental, justicia y seguridad pública centralizadas son algunos de los elementos que explican esa debilidad.
- c) *Crisis de representatividad* en virtud de la falta de cercanía entre representante y representado y por el papel que cumplen (o que no cumplen) los partidos políticos, al centrar todo su accionar en las cuestiones de nivel nacional en detrimento de lo municipal o local. “La débil representatividad de los gobiernos departamentales está dada por, más allá de las prácticas políticas, por nuestro sistema electoral y de distribución de bancas. En el primer aspecto los representantes son electos en circunscripciones electorales excesivamente amplias, que coinciden con todo el departamento, como para permitir una relación más cercana entre el elector y el elegido”.¹²

⁹ A. Veneziano, op cit.

¹⁰ Puede citarse como ejemplo el Departamento de Canelones, el segundo en importancia del país, donde la población de su capital representa sólo el 5% del total de población urbana del Departamento.

¹¹ Antes de la reforma de la Constitución de 1996 los ediles y el Intendente se elegían conjuntamente con las autoridades nacionales, en el mismo acto electoral y con la restricción que todos ellos –autoridades nacionales y departamentales– debían pertenecer al mismo partido político (limitación a la libertad del votante).

¹² A. Veneziano, op cit.

- d) “*Crisis de participación*, en el sentido que no existen los canales institucionales por los cuales las organizaciones locales puedan tomar parte en las decisiones y en la gestión o tener algún grado de control sobre éstas”.¹³
- e) *Problemas de eficiencia* dados por la lentitud o la inoperancia de algunos de los servicios que se prestan a la población, y en algunos casos de corrupción en la gestión municipal.

Las competencias de los gobiernos departamentales están establecidas en la Constitución y se complementan con las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal (LOM), Ley N° 9.515 del 28/10/1935 aún vigente, al definir las atribuciones del Intendente y de la Junta Departamental. A la Junta le compete sancionar los presupuestos y aprobar impuestos, tasas, contribuciones y tarifas, otorgar concesiones de servicios públicos y aprobar la creación de nuevas Juntas Locales. Al Intendente le corresponde preparar los presupuestos, proponer a la Junta Departamental, para su aprobación, los impuestos, tasas y contribuciones en la jurisdicción de su departamento, y designar a los miembros de las Juntas Locales (cuando no son electivas). Un mayor detalle de las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno departamentales se encuentra en el Anexo 1.

“La variedad y complejidad de los servicios públicos, la multiplicidad de modalidades de prestación de servicios y la creciente integración de las necesidades locales y nacionales hace que exista un amplio sector de actividades públicas en el que *se entrecruzan y superponen* la actividad nacional y la departamental. Así, la mayoría de las materias departamentales son concurrentes con las nacionales, o sea, no privativas de ningún nivel del Estado”.¹⁴

Veneziano clasifica los cometidos de los gobiernos departamentales de Uruguay en cuatro grandes grupos, a saber:

- a) **Cometidos esenciales:** son los que no pueden ser ejercitados, en el estado actual de la evolución histórica por particulares¹⁵ (Art. 262 C):
 - a.1) Cometidos de policía (excluida la seguridad pública) en las siguientes materias:
 - edificación y vivienda
 - tránsito
 - higiene sanitaria y salubridad
 - espectáculos públicos
 - moral y buenas costumbres
 - a.2) Ejecución de obras municipales
- b) **Servicios públicos** prestados directamente por las intendencias o por medio de concesionarios (Art. 273 C) o sociedades de economía mixta, en las siguientes materias:
 - transporte colectivo
 - alumbrado público
 - saneamiento
 - recolección de basura
 - limpieza de calles
 - mantenimiento de calles, avenidas y caminos vecinales
 - mantenimiento de parques y plazas
- c) **Servicios sociales** para prestar beneficios sociales y culturales a la población:
 - fomento de la enseñanza
 - atención de la salud
 - fomento de las actividades culturales
 - abasto de la población
 - fomento del turismo

¹³ A. Veneziano, op cit.

¹⁴ A. Veneziano, op cit.

¹⁵ Tomo I de Derecho Público, Horacio Casinelli Muñoz.

- d) **Actividad privada:** cometidos eventuales de los gobiernos departamentales, de explotación de actividades industriales o comerciales en competencia con el sector privado, bajo el régimen de empresa privada.¹⁶

Además del Intendente y la Junta Departamental, la Constitución establece la posibilidad de nombrar autoridades locales al interior de cada departamento, adscriptas a localidades urbanas con población relevante. Se trata de un órgano eventual, denominado “**Junta Local**”, colegiado de 5 miembros que pueden ser nombrados por el Intendente (respetando la representación proporcional de la Junta Departamental) o pueden ser electos en el caso de las Juntas Locales Autónomas.

Las Juntas Locales pueden ser creadas por decreto municipal a iniciativa del Intendente y con la aprobación de la Junta Departamental, o también por ley. La ley puede ampliar las potestades de la Junta Local y eventualmente darles carácter electivo a sus integrantes.

Las Juntas Locales son representantes del Intendente en la localidad bajo su jurisdicción y sus competencias están dadas por el Artículo 57 de la LOM:

- Cobrar, fiscalizar y administrar rentas y proventos.
- Cobrar multas y emplear los recursos que le asigne el presupuesto municipal y los que le entregue el Intendente para atender los servicios y necesidades de la localidad.
- Fomento del agro en la zona.
- Atender la higiene y la salubridad.
- Velar por la instrucción primaria de la población.

En el caso de las Juntas Locales Autónomas, el Art. 60 de la LOM les asigna un 70% de los recursos recaudados en la zona de su jurisdicción. Sin embargo, esta autonomía financiera está limitada en el mismo artículo: “Las Juntas Locales darán cuenta igualmente del empleo de los fondos que les entregue el Intendente para servicios y necesidades locales”.

Cabe preguntarse si las Juntas Locales en Uruguay pueden considerarse un tercer nivel de gobierno o gobierno local. Las Juntas Locales tienen, como las “alcaldías” en otros países, jurisdicción sobre un territorio definido, pero a diferencia de aquéllas tienen competencias muy acotadas, especialmente en materia de recursos, lo que les quita poder de iniciativa. Sus miembros no son electos por la ciudadanía sino designados por el Intendente (salvo cuando la Junta Local es creada por Ley y ésta le otorga el carácter electivo, situación excepcional hasta el presente) y si a ello se agrega la subordinación política de la mayoría de sus integrantes al partido político del Intendente, se deduce fácilmente que la Junta Local no es visualizada por la ciudadanía como un verdadero poder de gobierno local.

3. Normas y políticas de descentralización

El Art. 50 de la Constitución reformada establece que “el Estado impulsará políticas de descentralización de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general”. La Constitución reformada incorpora a la descentralización como política de Estado, y ésta debe entenderse en el sentido más amplio posible: como transferencia de cometidos y recursos y como transferencia del poder, del gobierno central a los departamentos y de estos a las autoridades locales (descentralización territorial).

Dice Veneziano en la publicación ya mencionada: “La descentralización está vinculada a la idea de pluralidad de los centros de poder. Así la descentralización toma carácter político ya que incide sobre la estructura del Estado en el sentido que supone en algún grado una división de la soberanía. La descentralización forma parte de un problema más general que tiene que ver con la distribución del poder a lo interno del Estado y entre éste y la sociedad afectando la representatividad, la participación y la eficiencia en el Estado. En definitiva, afecta a la legitimidad del Estado y del sistema político”.

¹⁶ En el caso de Montevideo se citan como ejemplos la explotación de casinos, hoteles municipales y la organización de mercados y ferias vecinales.

Si se adoptan las siguientes definiciones para los tipos de descentralización:

Institucional: es la que atribuye funciones a entes separados del Estado, en el sentido que estos constituyen personas jurídicas diferentes. Los órganos descentralizados se caracterizan por los siguientes elementos:¹⁷

- gozan de competencia genérica
- tienen personería jurídica
- sus titulares son electos por voto popular
- tienen poderes de administración en el ámbito de su competencia
- están sometidos al control del Gobierno Central.

Burocrática o jerárquica: es la que transfiere funciones dentro de un mismo poder, de una misma organización.

Territorial: se otorgan funciones y cometidos a uno o más órganos para que cumplan actividades dentro de un territorio determinado.

Por servicios: uno o más órganos cumplen una actividad estatal en todo el territorio nacional, o parte de él, pero siempre dentro de una materia.

Entonces, la descentralización de los gobiernos departamentales en el Uruguay admite la siguiente caracterización:

Descentralización institucional: constituyen personas jurídicas distintas del gobierno central, gozan de competencia genérica, sus titulares son electos popularmente, tienen poderes propios de administración y regulación normativa en su jurisdicción, tienen patrimonio propio y están sometidos a un control muy tenue.

Combinan dos formas de **descentralización, territorial y por servicios**, porque si bien tienen asignado un territorio (donde sus resoluciones tienen fuerza de ley), las funciones que deben cumplir son de tipo ejecutivas y legislativas, pero quedan excluidas la administración de justicia y los servicios de seguridad pública. El Estado uruguayo “es unitario pero descentraliza su aparato administrativo y legislativo territorialmente”.

Desde que las autoridades de los gobiernos departamentales son elegidas por el voto popular de los ciudadanos de su jurisdicción, se puede afirmar que existe **descentralización política**.

Dentro de cada departamento, mediante las Juntas Locales, se alcanza sólo la **descentralización territorial**. En el caso de las Juntas Locales se puede hablar de “desconcentración”; cuando son Juntas Locales Autónomas alcanzan la “descentralización administrativa”, y cuando sus miembros son de carácter electivo consiguen un alto grado de autonomía administrativa y se puede hablar de “descentralización institucional”.

Históricamente las Juntas Departamentales se han caracterizado por un bajo perfil en cuanto a su capacidad de incidir en la política departamental y ello puede explicarse principalmente por el carácter presidencialista del gobierno municipal (la mayoría de los integrantes de la Junta corresponde al partido político del Intendente en virtud de la normativa constitucional). Bervejillo¹⁸ cita otros factores posibles para explicar el bajo perfil de las Juntas Departamentales:

- El carácter honorario de los ediles, que trae aparejado un estilo poco profesional en el ejercicio del cargo.
- Los criterios de los partidos políticos para la selección de los candidatos a ediles, sin exigencias de tipo técnico o profesional, reduciendo así su capacidad de iniciativa.

¹⁷ “El Municipio Contemporáneo”, D. H. Martins.

¹⁸ “El nuevo perfil del Intendente: un cambio en curso”, Federico Bervejillo.

“Existe, sin embargo, otra razón práctica para el sesgo presidencialista del gobierno departamental, que tiene que ver con los temas priorizados en la acción municipal: ya se trate de respuestas a situaciones de crisis, de atención a necesidades sociales concretas o del imperativo de promover el desarrollo, todos ellos se prestan a reforzar el protagonismo personal del intendente, en su doble carácter de líder convocante y de gerente de una compleja organización. Por otra parte, el intendente concentra, en forma personal y directa, la mayor parte de los contactos del municipio con sus interlocutores: organizaciones vecinales, empresas, delegaciones del gobierno nacional o los propios ministerios y empresas públicas en Montevideo”.¹⁹

La situación de las juntas locales no es muy diferente a la de las juntas departamentales en cuanto a iniciativas políticas, orientaciones de gobierno y trascendencia. La definición de sus potestades y competencias es poco precisa, en particular respecto a las juntas autónomas y juntas electivas, cuyo perfil queda librado a lo que disponga la ley de creación. “La realidad de los últimos períodos muestra moderados reclamos de mayores autonomías locales, más definidos en aquellos departamentos donde, además de la ciudad capital, existen otras ciudades de consistente autonomía local y económica, para las cuales una mayor autonomía en la política local se plantea como una demanda natural. Los intendentes tienden a ver con recelo el otorgamiento de autonomías locales, dado que les restaría capacidad de orientar uniformemente las políticas y la gestión departamental. Por otra parte –argumentan–, no parece existir una clase política local en condiciones de asumir los nuevos roles”.²⁰

4. Los municipios, el desarrollo local y los programas contra la pobreza

Danilo Veiga²¹ caracteriza el escenario urbano de fines del siglo XX con los siguientes elementos:

- Transformaciones al interior de la sociedad urbana, a nivel productivo, del mercado de empleo, y en la distribución del ingreso
- Impactos de las nuevas tecnologías sobre la localización económica y residencial.
- Surgimiento de nuevas pautas de consumo y “cultura urbana”.
- Nuevas estrategias familiares y formas de apropiación del “espacio” urbano.
- Procesos crecientes de fragmentación y polarización socio-económica.
- Emergencia de nuevos actores urbanos con conflictos y demandas para la gestión pública y municipal.
- Crecimiento y surgimiento de nuevos asentamientos precarios y marginales en la periferia de las ciudades.
- Heterogeneidad de la pobreza y especificidad de los requerimientos (asistenciales, de inversión social, de integración social, de empleo).

Desde una perspectiva municipal menciona las siguientes áreas estratégicas para la definición de políticas sociales urbanas:

- Integración social para contrarrestar la pobreza y la segregación urbana
- Servicios urbanos y eficiencia de la gestión
- Descentralización y revalorización barrial
- Participación y negociación con actores sociales

y para evaluar estas políticas plantea el siguiente conjunto de *indicadores*:

¹⁹ F. Bervejillo, op cit.

²⁰ F. Bervejillo, op cit.

²¹ “Elementos para la Discusión sobre Políticas Sociales Urbanas”, D. Veiga.

Segregación urbana y políticas de integración social:

- Estratificación socio-económica por barrio (residencial, ocupacional, etc.)
- Carencias críticas por barrio y grupos socio-económicos
- Estilos de vida barriales (patrones socio-culturales, etc.)
- Infraestructura barrial (red vial, equipamiento colectivo, etc.)
- Dotación de escuelas, guarderías y servicios de recreación para niños, jóvenes, adultos
- Principales tipos de delitos y manifestaciones de violencia.

Servicios urbanos y eficiencia de gestión municipal:

- Acceso y cobertura de servicios municipales por barrio y por tipo de servicios
- Indicadores de gestión municipal por servicio

Políticas de descentralización y revaloración barrial:

- Iniciativas barriales o zonales según tipo
- Demandas y requerimientos de la población según tipo
- Indicadores de gestión y evaluación municipal

Participación y negociación con actores sociales:

- Indicadores de asistencia y participación en iniciativas zonales o barriales
- Emprendimientos barriales (acciones comunitarias, grupales, juveniles, deportivas, etc.)
- Tipos de conflictos barriales

La segregación urbana no es un hecho nuevo, pero sí creciente en las ciudades del Uruguay, y principalmente en su capital. Entre los dos últimos censos –1985 y 1996– la población del departamento de Montevideo creció tan sólo en 32.863 personas (poco más de 2% en 11 años), crecimiento sensiblemente inferior al del resto del país, pero con una característica que lo distingue aún más del resto: mientras en los departamentos del Interior la población rural ha seguido descendiendo (en valores absolutos), en Montevideo la población rural aumentó entre 1985 y 1996. Incluso aumentó más de lo que lo hizo la población del departamento. En otras palabras, la ciudad de Montevideo redujo su población en dicho período, pero el área rural del departamento ganó en población. Sin embargo, este crecimiento no se explica por un mayor número de productores rurales, sino por el aumento de los asentamientos irregulares, fenómeno que se ha agravado como consecuencia de la crisis a partir de 1999.

El crecimiento de la población en asentamientos irregulares, especialmente en el departamento de Montevideo, es la manifestación más evidente de un proceso de exclusión social. Dice Paz Alonso:²² “El concepto de exclusión social se refiere a una situación en la que existe un debilitamiento o quiebre de los vínculos que unen al individuo con la sociedad en distintos planos.” La exclusión es un proceso de carácter multidimensional, en tanto involucra factores económicos, sociales, políticos y culturales. Katzman²³ destaca los fenómenos de segregación residencial y de segmentación en los servicios (en particular en la educación), como mecanismos centrales de exclusión en Uruguay. La población de estos asentamientos es mayoritariamente de origen urbano. Los resultados del relevamiento coordinado por Miguel Cecilio,²⁴ muestran que ya en 1984 la mayoría de los que residían en los asentamientos provenían de áreas urbanas (93,5%), a través de

²² “Políticas Sociales Urbanas y Gobierno Local”, Paz Alonso.

²³ “Marginalidad e integración social en el Uruguay” R. Katzman CEPAL Montevideo 1996

²⁴ “Relevamiento de asentamientos irregulares en Montevideo” M. Cecilio MVOTMA 1996

un proceso de expulsión hacia las periferias. “Esta situación genera un proceso de disminución de oportunidades de interacción entre las personas de origen socioeconómico distinto y trae como consecuencia el debilitamiento de la integración social. Retomando lo que señala Katzman en relación a la identificación de la segregación residencial y la educativa como los mecanismos centrales de la exclusión, destacamos que, en relación a la segregación residencial y de acuerdo a lo que se detecta a través de la investigación de Cecilio, la evolución de los asentamientos precarios en Montevideo se triplicó en 10 años y su ritmo de crecimiento se aceleró a partir de 1990, detectándose además una fuerte presencia de niños, cuyo peso relativo contrasta con el peso de sus pares a nivel nacional. En el Censo de 1985, los menores de 10 años representaban el 17,1% de la población. En 1984, el peso de los niños de los asentamientos precarios era del 33,5%. En los asentamientos precarios se observan marcados procesos de aislamiento, deteriorándose las condiciones favorables para que las familias pobres puedan resolver sus dificultades cotidianas. Se observa que este proceso es de carácter creciente. El aislamiento es más fuerte cuando a la segregación residencial se suma también una segregación de los servicios de esparcimiento, de salud y de educación, lo que potencia las probabilidades de comportamientos marginales y la cristalización de dichos comportamientos en subculturas. En síntesis, este proceso de exclusión social se reflejaría en tres dimensiones:

- 1) Creciente *aislamiento* con respecto a la sociedad global.
- 2) *Desgaste de la confianza* entre vecinos, con el consecuente debilitamiento de vínculos y redes.
- 3) *Salida de los que pueden emigrar* a otros barrios, buscando mejorar su situación, lo que significa una pérdida de elementos positivos en la composición del barrio”.²⁵

Para la Unión Europea (1994) son *pobres* aquellas personas, familias y grupos cuyos recursos –materiales, culturales y sociales– son tan limitados que les excluyen de un modo de vida mínimo aceptable en el Estado miembro que residen.

El concepto de *pobreza* no sólo refiere a la escasez de medios materiales, sino y al mismo tiempo, a la incapacidad de acceder a otros bienes básicos como la educación, la salud, la cultura, el empleo, etc., que permiten alcanzar el nivel de vida considerado como *aceptable* en cada territorio.

“La *exclusión social* engloba las causas y efectos de la pobreza, permite designar los procesos, las situaciones y los mecanismos en función de los cuales una parte de la población (personas, grupos o territorio) queda al margen de la participación en la vida social y económica. Incide en el carácter multidimensional de los factores, por los que se ven excluidos de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales, que constituyen la integración social. Esto implica un análisis del fenómeno en términos de ausencia o negación de los derechos sociales. El concepto ha pasado de esta forma, de considerar meramente la carencia de ingresos, a subrayar los déficit culturales y/o sociales”.²⁶

Britos y Regent enumeran en su artículo las nuevas formas que en la última década ha adquirido la *exclusión social* en el departamento de Montevideo, aunque las mismas pueden extenderse sin dificultad a todo el Uruguay:

- La *polarización social*, fenómeno que implica una dualización del mercado de trabajo, caracterizada por el incremento de la renta en los estratos más altos y disminución de la misma en los niveles más bajos.

²⁵ Paz Alonso, op cit.

²⁶ “Reflexiones sobre Políticas Sociales y Participación en la Descentralización”, A. Britos y C. Regent (Asistentes Sociales de la División Promoción Social de la Intendencia Municipal de Montevideo).

- La *pobreza en el empleo con baja calificación*, es decir, hogares que teniendo el sustentador principal ocupado, se encuentran bajo el umbral de la pobreza (trabajadores rurales, de servicios y operarios con baja calificación).
- *Feminización de la pobreza*, es el aumento de familias monoparentales a cargo de mujeres, asociado a su nivel de instrucción bajo e ingresos mínimos.
- *Jóvenes con dificultades de acceder a su primer empleo*, lo que fomenta la exclusión socio-laboral y su dependencia de las familias de origen.
- *Expresiones del “núcleo duro” de la pobreza*, reflejado en formas de vida como la delincuencia, la población reclusa y ex-reclusa, toxicomanías y prostitución.
- *Proceso de segregación residencial*, que se constata a través de fenómenos como la expulsión de la población hacia las zonas periféricas.

En el Anexo 2 se presenta, a modo de ejemplo de las políticas sociales de los municipios del interior del país, el conjunto de programas que actualmente se desarrollan en el departamento de Salto, destinados a combatir la pobreza. Los programas de Montevideo se detallan en la sección 3 del capítulo III.

A la pregunta “¿Cuál es la capacidad institucional del sistema municipal uruguayo para liderar el desarrollo local?” se puede responder de dos maneras. La primera de ellas, haciendo referencia al marco legal, y la segunda, atendiendo a la práctica cotidiana.

Los municipios cuentan con una normativa legal que les otorga competencia en lo que hace al desarrollo económico y al bienestar de la población en su territorio. Tienen autonomía para legislar, administrar y disponer de sus recursos en programas de desarrollo económico y en políticas sociales. Desde la reforma constitucional de 1996 pueden coordinar y ejecutar proyectos conjuntos con otros municipios y con los órganos del gobierno central: “La innovación constitucional implica otorgar a la función municipal una dimensión que trasciende los límites administrativos de los departamentos, permitiendo la conjugación de esfuerzos desde distintos ámbitos del sector público y abriendo las puertas a un desarrollo realmente regional, microrregional o interdepartamental, según los casos”.²⁷ Pueden hacer oír su voz desde el Congreso de Intendentes. Pueden generar recursos económicos aprobando impuestos y tasas, desarrollando actividades industriales y comerciales o cediendo a terceros la explotación de ciertos servicios. Pueden nombrar Juntas Locales para mejor administrar y servir a los ciudadanos que residen lejos de la capital departamental. Pero el territorio en el que deben gobernar es a veces muy extenso y existe la convicción que no se cuenta a nivel local (al nivel de las localidades pequeñas o medianas) con personas capacitadas para asumir responsabilidades en las Juntas Locales.

En la práctica cotidiana se encuentran situaciones bien diferentes en los 19 departamentos. Mientras que en el departamento de Montevideo se inició hace más de una década un proceso de descentralización que, con aciertos y desaciertos, ha iniciado un camino que parece no tener marcha atrás, en otros departamentos este proceso es incipiente, y en consecuencia, se ha perdido la oportunidad de ganar en experiencia en cuanto a los problemas propios de la descentralización y los caminos para resolverlos. En cuanto a la inversión en políticas sociales, el problema principal no pasa por las capacidades profesionales y técnicas de los recursos humanos, sino principalmente (por no decir exclusivamente) por los recursos disponibles para ser destinados a las políticas sociales. De hecho, las políticas sociales implementadas desde los municipios se superponen con las políticas sociales que se realizan desde los órganos del gobierno central, muchas veces sin la necesaria coordinación para lograr mayor impacto en las poblaciones beneficiarias.

²⁷ “La descentralización territorial en Uruguay y la reforma constitucional de 1996: ¿posibilidades no aprovechadas o período de creación de condiciones”, E. Gallicchio y R. Pérez Antón.

Los municipios cuentan con una legitimación a nivel local que los ubica más cerca de los ciudadanos que lo que ocurre con los organismos del gobierno central. El municipio es el lugar donde concurre el ciudadano a plantear sus problemas, sus necesidades y sus quejas. Además de los programas permanentes para atender a los grupos más desfavorecidos (niños, mujeres, adultos mayores, discapacitados, personas sin vivienda propia, etc.), los municipios son los organismos del Estado que lideran los programas puntuales para atender situaciones de catástrofes naturales (inundaciones, sequías) que en algunos departamentos se producen anualmente o en forma cíclica.

II. El municipio de Montevideo

1. Singularidades

El departamento de Montevideo presenta diferencias bien marcadas respecto de los restantes 18 departamentos del país. Dichas diferencias tienen relación con aspectos territoriales, poblacionales, económicos, políticos y sociales.

- 1) En el departamento de Montevideo se encuentra la capital del país, que históricamente ha sido el centro político y administrativo, porque en la capital se encuentran las instituciones centrales de los tres poderes del Estado, la sede de los organismos de contralor y todos los entes autónomos y servicios descentralizados.
- 2) Montevideo es el departamento más pequeño en extensión territorial,²⁸ pero concentra el 42,5% de la población del Uruguay y el 48% de la población urbana.
- 3) El puerto de Montevideo es el de mayor volumen del país. A él ingresan los barcos que trasladan más del 80% de las exportaciones e importaciones de bienes del país, la casi totalidad de los barcos pesqueros nacionales y extranjeros y el 100% de los cruceros que arriban por turismo.

²⁸ El departamento de Montevideo tiene tan solo 529 Km², mientras que los restantes departamentos son en promedio 20 veces más extensos.

- 4) Montevideo concentra el 50% de los locales con actividad económica del país y ocupa más del 60% de la población económicamente activa (porque una parte de los residentes de la periferia se trasladan a trabajar a Montevideo y porque los establecimientos de la capital tienen un mayor promedio de personas ocupadas).
- 5) Las tasas de actividad y empleo son más altas en el departamento de Montevideo que en los departamentos del Interior.

Cuadro 1
TASA DE ACTIVIDAD Y EMPLEO
(En porcentaje)

Región	Año	Tasa de actividad	Tasa de empleo
Montevideo	2000	61,3	52,8
	2001	62,6	53,0
	2002	61,2	50,8
Interior Urbano	2000	57,8	50,1
	2001	58,5	49,7
	2002	56,9	47,3

Fuente: Encuesta Continua de Hogares – INE.

- 6) Los ingresos de los hogares y de las personas son significativamente más altos en Montevideo que en el resto del país urbano.

Cuadro 2
INGRESO PER CÁPITA
(En pesos de diciembre de 2002)

Año	Montevideo	Interior Urbano	Diferencia
2000	1 864	1 331	+40%
2001	1 866	1 306	+43%
2002	1 826	1 288	+42%

Fuente: Encuesta Continua de Hogares – INE.

- 7) La proporción de personas pobres (en áreas urbanas) es históricamente apenas más baja en Montevideo que en el resto del Interior Urbano.

Cuadro 3
PROPORCIÓN DE PERSONAS POBRES

Año	Montevideo	Interior Urbano
1998	15,9	17,6
1999	15,6	15,0
2000	17,7	18,0
2001	18,4	19,3
2002	22,9	24,4

Fuente: Encuesta Continua de Hogares – INE.

El crecimiento de las tasas de pobreza a partir de 1999 es el reflejo de la crisis económica que se iniciara en ese año y que se acentuara con la crisis financiera de 2002.

- 8) Montevideo es el único departamento gobernado por un partido político “no tradicional”. Desde hace tres períodos electorales el partido gobernante en Montevideo es el Frente Amplio-Encuentro Progresista (que aglutina los partidos y movimientos de la izquierda

uruguaya) mientras que en los restantes 18 departamentos gobiernan, desde el inicio de la República, el Partido Nacional o el Partido Colorado (partidos tradicionales).

2. El proceso de descentralización

El proceso de descentralización en Montevideo, con la definición de las zonas y regiones tal como hoy se conocen, se inicia en 1990, cuando accede al gobierno municipal el partido político Frente Amplio. El inicio no estuvo exento de problemas, principalmente por la oposición política que suscitó el proyecto descentralizador, cuestionando la validez legal del decreto municipal, pero también por las dificultades inherentes al mismo proceso.

La Ley Orgánica Municipal establecía en su artículo 53 la potestad de crear Juntas Locales “En toda población fuera de la planta urbana de la Capital del Departamento”, y esto era un obstáculo para la creación de Juntas Locales dentro de Montevideo. Esta dificultad se zanjó en ocasión de la reforma constitucional de 1996. El artículo 262 reformado dice: “Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga condiciones mínimas que fijará la Ley. También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales...”.

La descentralización tiene un papel preponderante en el gobierno departamental de Montevideo de los últimos 14 años, lo cual se manifiesta en los esfuerzos que la Intendencia realiza en la asignación de recursos humanos y materiales con ese propósito, en el papel estratégico que se le otorga en la política institucional y en el nivel jerárquico que se asigna a la descentralización en la organización del gobierno. La descentralización es uno de los ocho “departamentos”, máximo nivel en el organigrama del gobierno departamental de Montevideo.

La delimitación de Montevideo en 18 zonas, con sus respectivos órganos de gestión local –Juntas Locales, Comisiones Vecinales y Centros Comunales Zonales–, permitió a los planificadores de políticas sociales conocer las diferencias en la problemática de cada zona y proponer programas que tuvieran en cuenta estas diferencias. En un informe para Montevideo sobre la “Situación de los Derechos Humanos y las Políticas Sociales a Nivel Local” de comienzos de los años 90 se mencionaba:

Recuadro 1 PROBLEMAS IDENTIFICADOS

- En las zonales 1, 2 y 4: afectación de los derechos de las mujeres y los trabajadores, desempleo creciente, oferta de vivienda con costos altos, dificultades con las garantías para el alquiler de vivienda, gente que vive en la calle, falta de asistencia de salud, mala alimentación, violencia en los hogares, la calle y los centros de enseñanza, niños en la calle, falta de espacios de recreación tales como centros infantiles, serios problemas de prostitución, droga y corrupción.
- En las zonales 3, 15 y 16: empresas contaminantes, desocupación, droga, alcoholismo, carencia de espacios verdes, problemas de seguridad, basurales, falta de atención en la salud, asentamientos con viviendas precarias, contaminación ambiental, deserción escolar, violencia familiar.
- En las zonales 5, 7 y 8: carencia de espacios y servicios para la tercera edad, carencia de espacios culturales, viviendas precarias, desempleo, contaminación ambiental y corrupción local.
- En las zonales 12, 13, 14, 17 y 18: mendicidad de niños y adolescentes, detenciones policiales arbitrarias, mortalidad infantil alta, desempleo juvenil y cierre de fábricas.
- En las zonales 6, 9 y 11: niñez desprotegida y explotada, discriminación racial, deserción escolar, pobreza y desocupación, persecución sindical, falta de vivienda, falta de saneamiento y alumbrado público, violencia familiar contra la mujer, embarazo precoz, falta de planificación familiar, represión policial, prostitución creciente, delincuencia, tráfico de drogas, precarización del empleo.

Fuente: Elaboración propia.

En las encuestas que a comienzos de los 90 se hicieron a la población había un reconocimiento a las diferentes iniciativas y esfuerzos tanto de lo municipal como de la comunidad (guarderías comunitarias, refugios nocturnos, hogares diurnos para la tercera edad, bibliotecas, policlínicas, centros de atención materno-infantil, bolsas de trabajo, convenios de la Intendencia con sindicatos, organizaciones educativas, deportivas y culturales, actividades recreativas para los más desfavorecidos), pero estas acciones se consideraban insuficientes por no contar con políticas públicas de carácter local.

La siguiente referencia bibliográfica de cuenta de los cambios que se introdujeron como consecuencia de la política de descentralización, y de los nuevos problemas emergentes.

“El escenario socio organizacional en el año 1989 dibujaba un perfil de organizaciones territoriales urbanas caracterizadas, en su mayoría, por un alto grado de inestabilidad y tendencia a la dispersión y aislamiento. Las prácticas de clientelismo predominantes y el profundo arraigo de los roles reivindicatorios y de demanda, marcaban la dinámica socio urbana a nivel de las comisiones de fomento y barriales en Montevideo. El escaso grado de coordinación y articulación entre las organizaciones fortaleció un tipo de relacionamiento con el gobierno local (sedimentado durante décadas) bilateral, dependiente y de escaso poder de negociación. La irrupción de un nuevo esquema institucional en Montevideo introdujo un reordenamiento de las coordenadas de participación y relacionamiento entre el gobierno comunal y las organizaciones territoriales urbanas. El marco normativo generó cambios en ciertas modalidades de actuación de las Comisiones Vecinales y de Fomento, acentuando la emergencia de roles y funciones innovadores que incipientemente habían tomado forma en años anteriores. El proceso de descentralización le imprimió una legitimidad y validez institucional a las organizaciones que ya venían desarrollando su labor desde mucho tiempo atrás. Pero además facilitó y estimuló la creación de nuevas Comisiones Barriales que, al influjo de la Administración Municipal y con expectativas positivas, apostaron a un cambio real a partir de las estructuras nacientes de la descentralización.

Transcurridos más de seis años del proceso descentralizador, puede afirmarse que las transformaciones señaladas son en buena medida una consecuencia directa y casi irreversible del mismo. La estructura institucional de la descentralización consolidada configura en sí misma un cambio cualitativo sustancial. El soporte de dicha estructura, CCZ y órganos locales, ha contribuido significativamente a la aproximación del vecino a la gestión comunal. La intención del actual gobierno municipal, que ha transferido atribuciones, servicios y competencias, aunque todavía insuficientes, manifiesta un rumbo estratégico firme y consistente de profundización de la descentralización. Un ejemplo plausible de las nuevas prácticas ciudadanas de participación lo constituye la metodología de elaboración y aprobación del Plan Quinquenal, aplicada por segunda vez en el 95. Durante más de quince días todo el equipo de gobierno analizó, discutió y acordó con el colectivo social instituido en 18 Asambleas sociales representativas, las prioridades para cada zona”.²⁹

En el mismo artículo el autor da cuenta de las dificultades y nuevos problemas generados como consecuencia del proceso de descentralización, cuestionando la eficiencia del mismo:

- Conflictos entre los actores locales emergentes y el poder central.
- Superposición de funciones entre los órganos locales.
- Alta rotación de los miembros de Juntas y Concejos.
- La consulta preceptiva al Concejo Vecinal no se cumple siempre.

²⁹ “El proceso de descentralización municipal en Montevideo. La democratización de la gestión pública como objetivo”, Christian Adel Mirza en el Seminario “Desarrollo local, democracia y ciudadanía”, 1996.

- La autoridad de mando del presidente de la Junta Local, del Secretario o del Director del Servicio depende de la personalidad de quien ocupa el cargo.

Una encuesta a vecinos³⁰ realizada a poco de comenzado el proceso de descentralización daba cuenta de la percepción que se tenía de dicho proceso. Los entrevistados otorgaban la mayor representatividad a las organizaciones religiosas, clubes sociales y deportivos, luego las comisiones de fomento escolar y recién después las Comisiones Vecinales. Un 70% de los entrevistados consideraba positiva la participación de los vecinos en las actividades de los CCZ, aunque la realidad mostraba una baja participación. “Una posible causa de esta situación se vincula a la debilidad del sentido de pertenencia a agrupamientos sociales de base territorial. En general los montevideanos parecen ubicar al espacio barrial como un ámbito no privilegiado en relación a otros centros motivadores como los grupos familiares o de trabajo”.³¹

Cabe preguntarse cuáles son los elementos de tensión en el proceso de descentralización. La siguiente es una lista no ordenada y probablemente no exhaustiva de dichos elementos:

- La exigencia y velocidad de respuesta con que se presiona a los funcionarios de los órganos locales para resolver los problemas que se les presentan.
- Los conflictos entre los órganos locales por la definición de competencias y atribuciones.
- La designación del Secretario de la Junta Local, que debe contar con el respaldo de los órganos locales pero debe tener la confianza del Intendente.
- “La escasa autonomía financiera o presupuestal de los órganos locales se constituye en potencial factor de desestructuración y de acentuación de las lógicas de confrontación con el aparato central y de agudización de la competencia por los recursos entre las zonas.”³²
- La participación de la ciudadanía en los Concejos Vecinales no mantiene la continuidad deseada, y sólo se hace relevante en ciertas instancias especiales.
- La participación de los jóvenes en los Concejos Vecinales es reducida o inexistente, y cuando se consigue una participación importante se generan conflictos generacionales tendientes a relegarlos.
- La crisis económica de los últimos años ha hecho crecer las demandas por asistencia social, por encima de los recursos humanos y materiales con que cuentan los órganos locales. La política de mantener el gasto social, a pesar de la reducción en la recaudación, no ha resultado suficiente para atender la demanda acrecida por la emergencia social.

3. Programas para la superación de la pobreza

Los programas para superar la pobreza se enmarcan en un conjunto más amplio que son los programas del gobierno departamental de Montevideo en materia de políticas sociales. Algunos de estos programas se ejecutan centralmente y otros tienen iniciativa y ejecución a través de los órganos locales.

Los órganos locales han ido incorporando personal técnico y profesional para atender los diferentes tipos de demandas de los vecinos,³³ y se han dotado de *Equipos Sociales Locales* conformados por Asistentes Sociales, Maestros y Animadores Deportivos. A nivel central, el municipio de Montevideo conformó *Equipos Sociales Centrales* para trabajar en los programas

³⁰ “Informe de una Encuesta a Vecinos sobre Descentralización, Participación y Centros Comunes Zonales” presentado en Seminario organizado por CIEDUR-CIESU-ICP-FESUR en 1992, R. Aguirre, G. de Sierra, I. Iens.

³¹ Aguirre, de Sierra y Iens, op cit.

³² Ch. Adel Mirza, op cit.

³³ A vía de ejemplo se puede citar la contratación de Ingenieros Agrónomos y Técnicos Jardineros para atender las consultas relacionadas con los árboles del ornato público.

nucleados en cinco temas: Infancia, Juventud, Adulto Mayor, Mujer y Discapacidad. Estos equipos son multidisciplinarios y se integran con Sociólogos, Psicólogos, Asistentes Sociales, Asesores Jurídicos y Médicos en diferentes especialidades (Pediatras, Odontólogos, Ginecólogos y Sexólogos), Enfermeros y estudiantes (de la Universidad de la República) en calidad de becarios en el área de la asistencia social y las comunicaciones.

En la definición de los proyectos y programas –para atender los problemas de pobreza, de exclusión o de emergencia– trabajan conjuntamente los órganos locales y centrales, y una vez definidas las líneas de acción, éstas se ejecutan por parte de los órganos locales o centrales –dependiendo de las temáticas y la definición de las poblaciones de beneficiarios–, y a través de convenios con ONGs (ejemplo: Programa Adolescentes-Comunidad de Aprendizaje en convenio de la IMM con la Fundación Kellog) y acuerdos con organismos del Gobierno Central (el “Plan Invierno” es uno de los ejemplos más recientes).

Para la firma de convenios se requiere la capacidad de contratar de la contraparte. Esto significa que los convenios sólo se pueden formalizar con instituciones con personería jurídica.³⁴ En cambio, la IMM no exige la personería jurídica para acordar por ejemplo la entrega de alimentos a organizaciones locales, aunque se asegura a través de los equipos sociales locales que dichos alimentos se destinen a las familias carenciadas. Muchos de los “merenderos” que integran la red que apoya la IMM carecen de personería jurídica.

Los resultados obtenidos con cada uno de los programas muestran en algunos casos que los objetivos se cumplen a satisfacción, con una amplia cobertura de la población objetivo, mientras que otros casos requieren de la reprogramación y la búsqueda de nuevas líneas de acción. Entre los primeros se encuentran los programas relacionados con la Infancia y el Adulto Mayor, y también en cierta medida los que atienden la situación de la Mujer, mientras que entre los segundos se encuentran los programas de Discapacidad y Juventud, de acuerdo con una evaluación primaria. No existen indicadores de gestión que se utilicen en forma sistemática, para evaluar el impacto de los programas, y éste es uno de los temas clave en el actual Programa de Mejora de Gestión (convenio de la Intendencia Municipal de Montevideo con el Banco Interamericano de Desarrollo).

El trabajo de los equipos sociales locales ha permitido detectar, la existencia de personas que por problemas de marginación desconocen los servicios que a nivel local ofrece el municipio –alimentación, salud, capacitación–, con lo que se refuerzan los problemas de exclusión social. Obsérvese que en estos casos la dificultad no estriba en la incapacidad de los órganos locales de satisfacer la demanda, es decir, no se trata de problemas de oferta, sino de incapacidad de la demanda.

En el anexo 8 se presenta la lista de programas y acciones desarrolladas por el Municipio de Montevideo con relación a la pobreza. Los datos que aquí se presentan surgen de la publicación reciente de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) denominada “Montevideo Solidaria e Integradora”.

A partir del agravamiento de la crisis económica, consecuencia de la crisis financiera de mediados de 2002, la IMM decidió redireccionar los recursos de las políticas sociales dirigidas a combatir la pobreza a través de un programa que denominó “Montevideo en Obra Social”. Los fundamentos y las características de este programa figuran también en la publicación “Montevideo solidaria e integradora”.

³⁴ De hecho, organizaciones informales se institucionalizan (mediante la solicitud de personería jurídica ante el Ministerio de Educación y Cultura) cuando tienen la oportunidad de firmar un convenio con la IMM.

Recuadro 2**LA RESPUESTA ANTE LA EMERGENCIA: MONTEVIDEO EN OBRA SOCIAL**

Es un dato comprobado que a partir de junio del 2002 se ha profundizado la crisis económica y social, a punto de partida de la llamada crisis financiera. Esta situación que denominamos emergencia social tiene como dramáticos elementos característicos del mismo el incremento de la exclusión social, la infantilización de la pobreza, el más alto índice de desempleo y el exilio económico.

La respuesta del gobierno municipal consiste en una serie de iniciativas efectuadas con una visión integradora e incluyente, que procuren mayor equidad y justicia social, y que se fundamentan en el liderazgo y desarrollo de procesos de participación y protagonismo social. Estas iniciativas están orientadas a la promoción de la inclusión social. Ello supone incorporar como elemento esencial, que todas las acciones se realizan con el objetivo de proveer las infraestructuras y servicios sociales básicos, para que las vecinas y los vecinos mejoren sus oportunidades de ejercicio pleno de su ciudadanía. Nuestras tradicionales políticas sociales pensadas desde un enfoque del desarrollo social, deben convivir en esta etapa, con acciones que ejecutamos desde la lógica de la emergencia social. Estas además constituyen una verdadera plataforma de lanzamiento para nuevas acciones, en la medida que implican una experiencia acumulada y un rico proceso de participación de vecinas y vecinos. La estrategia consistirá en concretar formas de articulación, reordenando y priorizando recursos materiales y humanos, multiplicando por esta vía el impacto social de las acciones. En este contexto y a modo de ejemplo, describiremos algunas de estas acciones, pensadas para la emergencia, pero que en modo alguno implican abandonar las otras tareas, ya sea en el capítulo de las obras y de los servicios que la comuna brinda, como en el de las políticas sociales y culturales que se han desarrollado en estos últimos años.

Generación de empleo sustentable

Profundizaremos lo ya realizado a través de la adopción de un conjunto de medidas, tendentes al desarrollo de nuevos puestos de trabajo, manteniendo unidades productivas existentes, procurando la articulación público-privada.

- Recuperación de tierras rurales o empresas industriales improductivas utilizando distintos mecanismos de intervención (canje de deudas, contratos de uso, expropiación, etc.).
- Promoción de marcos legales nacionales y departamentales que faciliten la creación de emprendimientos mediante empresas mixtas y/o públicas.
- Extender la experiencia del Parque Tecnológico Industrial promoviendo la normativa municipal necesaria para la creación de nuevos Parques Tecnológicos.

Programa de jornales solidarios

Este programa procurará la generación durante los meses más críticos del año 2003 de jornales solidarios dirigidos a brindar oportunidades de obtener ingresos a jefas y jefes de familia desempleados en el departamento de Montevideo.

Estos jornales se otorgarán en las zonas más carenciadas y con mayores índices de pobreza, por la vía del sorteo público. Aquellas vecinas y vecinos beneficiarios de este programa deberán realizar tareas de interés comunitario en coordinación con las autoridades locales. Se contará con el apoyo de varias Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y se fomentarán además cursos de capacitación en materia de derecho laboral y de seguridad social, con la participación del PIT-CNT. Los jefes y jefas de hogar formarán parte además, de las políticas sociales articuladas por las autoridades locales.

Participación activa en el gabinete social

El gobierno de Montevideo entendió que debía tener una participación activa dentro de lo que se ha llamado el gabinete social. En el mismo propuso que se debía efectuar un énfasis en las acciones dirigidas a niños y niñas con riesgos nutricionales, en particular aquellos con edades entre los 0 y 5 años. En virtud de ello, elaboró –a través de la División Salud y Programas Sociales y la Comisión de Infancia del Departamento de Descentralización– dos propuestas de trabajo tendentes a una rápida respuesta

Primera Propuesta: Canasta de alimentos

La base de esta propuesta se centra en el fortalecimiento del actual Plan Nacional de Complementación Alimentaria (en adelante PNCA), habida cuenta que la instrumentación de la provisión de canastas básicas de alimentos actual, no responde, ni en la constitución de sus productos ni en las cantidades de los mismos, a las necesidades que hoy tiene la población. Por otra parte, la propuesta se basa en que hay que reforzar la provisión de alimentos a los sectores que atraviesan situaciones de riesgo nutricional, identificando claramente a las personas en tal situación e implementando mecanismos que permitan efectuar un control, seguimiento y evaluación de dichas situaciones. En función de las consideraciones anteriores, la propuesta de la IMM se orienta al fortalecimiento del PNCA, utilizando para ello dos instrumentos:

La implementación de una canasta –riesgo nutricional, dirigida a niños y niñas de 0– 5 años en situación de riesgo nutricional y a madres embarazadas; cuya entrega estará asociada y condicionada a los controles en salud a través de las policlínicas municipales y centros de salud del MSP. Se prevé un número cercano a las 25.000 canastas mensuales.

(continúa)

Recuadro 2 (conclusión)

- Reformulación de la canasta básica actual de cuatro productos y cuatro kilos. Se prevé un número cercano a las 50.000 canastas mensuales y el presupuesto anual es de \$ 96.000.000, lo que equivale a la suma de US\$ 3.200.000.

Segunda Propuesta: Aporte a merenderos

Consiste en sistematizar un apoyo a las Redes de Merenderos que permita la continuidad y sostén de estas experiencias comunitarias, facilitando el aporte alimentario sistemático a estos niños para su merienda-cena. Esto se realizará coordinando con la organización implementada desde los gobiernos locales, que contribuyen con su supervisión técnico administrativa y con la promoción de la organización y participación comunitaria. La propuesta supone la provisión mensual de leche en polvo, cocoa, harina, arroz y polenta, la que sería complementada con los aportes provenientes de la solidaridad ciudadana y del sector privado. Serán provistos 90.875 litros de leche, con un presupuesto anual de \$ 6:543.000, lo que equivale a la suma de US\$ 218.100. El presupuesto total anual de esta propuesta es de \$ 13:825.944, lo que equivale a la suma de US\$ 460.865. La inversión anual por niño es \$ 757. Toda la inversión será realizada por la Intendencia de Montevideo.

Plan invierno (FRIO POLAR)

Este plan -del que ya hablamos en políticas de salud- que conjunta acciones de varias instituciones, ofrecerá alimentación, asistencia médica y refugio nocturno a personas en situación de calle durante la temporada invernal. Como es habitual, se brinda un medio de transporte para que los beneficiarios lleguen hasta los seis refugios que funcionarán este año. Como decíamos al comienzo, estas acciones se suman a las demás tareas que se vienen realizando desde la Intendencia y constituyen un esfuerzo institucional que implica re-direccionar recursos, en un período acotado en el tiempo, con el objetivo de brindar un apoyo concreto desde el sector público a las personas que se encuentran en una verdadera situación de emergencia social.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, una referencia al tema de la vivienda y el uso del suelo. En el Uruguay la construcción de viviendas ha estado liderada por el sector privado, pero con un importante financiamiento de un banco de fomento estatal: el Banco Hipotecario del Uruguay. El Banco Hipotecario, las Intendencias Municipales y el Gobierno Central –a través del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), creado en la década de los 90– han llevado adelante diversos planes de construcción de viviendas para familias con escasos recursos, con aportes exclusivos del Sector Público y también mediante programas de ayuda mutua, con la participación de los beneficiarios asociados en cooperativas. Los recursos del Gobierno Central destinados a la construcción de viviendas, que antes se canalizaban a través de las Intendencias, a partir del año 1990 se asignaron al Ministerio de Vivienda.

De acuerdo con los datos del último Censo de Población, Hogares y Vivienda, en Montevideo las dos terceras partes de los hogares son propietarios de las viviendas que ocupan, otro 10% es ocupante con permiso del propietario, y sólo un 23% es arrendatario. El mismo Censo reveló que poco más del 30% de las viviendas de Montevideo son de categoría “Modesta” o Precaria”,³⁵ y casi un 20% tiene un estado de conservación tal que requiere importantes reparaciones. Se deduce de lo anterior que a pesar de la alta proporción de viviendas en propiedad, Montevideo tiene déficit de viviendas, y una parte importante de las existentes no cumple con requisitos mínimos de calidad. Por otra parte, el Censo revela la situación de las viviendas de Montevideo en relación con la disponibilidad de servicios básicos.

³⁵ Vivienda modesta: construcción con materiales pobres, pisos de Pórtland o baldosas calcáreas. Aberturas de baja calidad. Habitaciones de pequeñas dimensiones.

Vivienda precaria: construida con materiales de desecho. Pisos de tierra. Son las viviendas típicas de las zonas de emergencia.

Cuadro 4

CENSO DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDA DE 1996. MONTEVIDEO URBANO**Situación de las viviendas ocupadas por hogares particulares**

Disponibilidad de agua corriente por cañería dentro de la vivienda	94,1%
Disponibilidad de energía eléctrica mediante acceso a la red de distribución	99,3%
Evacuación de excretas mediante red general	74,1%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

A los problemas de calidad se agrega la alta proporción de viviendas donde falta el saneamiento, principalmente en la periferia de la ciudad capital. Como ya se mencionó, este problema está vinculado con la expulsión de los barrios residenciales de la población que no puede pagar el precio de compra o el alquiler de una vivienda, y consecuencia de ello, el crecimiento de los asentamientos irregulares. Quienes tienen más dificultades para procurarse una vivienda son las familias de padres jóvenes con muchos hijos. La información que sigue es un resumen de la publicación de la Intendencia Municipal de Montevideo “¿Qué está haciendo la Intendencia de Montevideo por los asentamientos?”, en la que se da cuenta de los problemas vinculados con la vivienda y los asentamientos precarios.

III. Ingresos y gastos de los municipios

1. Normas de preparación y seguimiento presupuestario

Uno de los cometidos del Estado es satisfacer ciertas necesidades de la población residente. La política estatal es el conjunto de decisiones de Gobierno por las que se determina cuáles son las necesidades a satisfacer y la forma de obtener los recursos necesarios para ello. La política estatal se traduce en programas. La evaluación del costo de esos programas, la factibilidad y duración de los mismos, así como la fijación de las fuentes y distribución de los recursos monetarios para solventarlos se hace a través del Presupuesto.

La preparación y aprobación del Presupuesto y la rendición de cuentas de los gastos realizados por los órganos del Estado son muy formales en Uruguay y están regulados en la propia Constitución.

“En nuestro país, el Presupuesto constituye una herramienta de política económica, un instrumento de programación y un mecanismo de administración. El presupuesto por programas concebido en nuestra legislación apunta a conocer lo que se gasta, quién lo gasta y fundamentalmente para qué lo gasta”.³⁶

³⁶ “Administración Financiera del Estado. Gasto Público Social”, Laura Tabarez.

Existen diferentes formas de clasificar los gastos del Estado, aunque no todos los organismos utilizan los mismos criterios de clasificación.

Clasificador institucional: incluye los poderes y organismos del Estado a través de incisos y unidades ejecutoras. Resulta de mucha utilidad a la hora de responder la pregunta sobre quién gasta.

Clasificador por objeto del gasto: busca mostrar en qué se gasta. En Uruguay existen diez grupos principales de gastos.

- Retribuciones y cargas sociales
- Materiales y suministros
- Servicios no personales
- Bienes de uso
- Activos financieros
- Subsidios y transferencias
- Intereses de deuda pública
- Gastos no clasificados
- Obligaciones financieras.
- Amortización de deuda
- Gastos figurativos

Clasificador programático: es la clasificación adoptada por la legislación uruguaya. Dentro de cada inciso se establecen los programas a cumplir.

Clasificador económico: diferencia dos clases principales de gastos, los de funcionamiento y los de inversiones. A través de esta clasificación se conoce cuánto gasta el Estado en la formación de infraestructura y cuánto para su funcionamiento.

Clasificador funcional: esta clasificación apunta a los objetivos del gobierno, a conocer para qué se está gastando. Agrupa las funciones del gobierno en cuatro grupos principales:

- Servicios públicos gubernamentales
- Servicios comunitarios y especiales
- Servicios económicos
- Otros servicios

Obsérvese que si los municipios tuvieran contabilizados sus gastos de acuerdo con el clasificador funcional, entonces los gastos en que incurren en el combate a la pobreza serían una parte de los Servicios comunitarios y especiales.

El Presupuesto Nacional es el instrumento que vincula recursos y gastos del Estado. El mismo se define en la Constitución:

Recuadro 3

ARTÍCULO 214 DE LA CONSTITUCIÓN

El Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato. El Presupuesto se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá:

Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada inciso por programa.

Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada inciso por programa.

Los recursos y la estimación de su producido, así como el porcentaje que, sobre el monto total de recursos, corresponderá a los Gobiernos Departamentales.

Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.

El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondientes a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas.

Fuente: Elaboración propia.

En el último párrafo se encomienda al Poder Ejecutivo la presentación ante el Poder Legislativo de un Balance de Ejecución Presupuestal. Este Balance expone información clasificada y totalizada sobre la recaudación de los ingresos y la ejecución de los gastos, e incluye estados demostrativos de la variación de la ejecución real sobre la presupuestada, o de la variación de determinados gastos con relación al año anterior.

“El presupuesto por programas conlleva ciertos supuestos:

- La existencia de ciertas políticas públicas que enfatizan determinados gastos para determinados grupos de interés.
- Estas políticas se transforman en una serie de programas.
- Estos programas se adjudican a unidades ejecutoras.
- A las unidades ejecutoras se les asignan recursos para la producción de un producto final (no siempre es fácil determinar cual es el producto final).
- El producto final está relacionado directamente con un costo unitario que permite medir la eficiencia y la eficacia (indicadores de gestión)”.³⁷

En la práctica existen dificultades para relacionar políticas públicas y programas. Además de la determinación del producto final, no siempre resulta fácil elaborar indicadores de gestión apropiados.

El Presupuesto de los Gobiernos Departamentales está regulado por los artículos 222 a 227 de la Constitución.

Artículo 222. Remite al artículo 214 y otros donde se establece la normativa general, para todos los órganos de gobierno, para la elaboración de presupuestos

Artículo 223. Establece que es el Intendente quien deberá elaborar el Presupuesto Departamental que regirá para su período de Gobierno (período quinquenal). Dicho presupuesto deberá someterse a la consideración de la Junta Departamental dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato.

Artículo 224. Indica que la Junta Departamental tiene plazo de cuatro meses para considerar el proyecto de presupuesto

Artículo 225. Las Juntas Departamentales sólo podrán modificar los proyectos de presupuestos para aumentar los recursos o disminuir los gastos, no pudiendo prestar aprobación a ningún proyecto que signifique déficit, ni crear empleos por su iniciativa. Se establece la intervención preceptiva del Tribunal de Cuentas, quien puede realizar observaciones. Si la Junta no acepta las observaciones, se dará intervención al Parlamento, a través de la Asamblea General, para que actúe como árbitro.

Artículo 226. Establece que si la Junta Departamental no se pronuncia en el plazo de cuatro meses, el proyecto de presupuesto remitido por el Intendente se considerará rechazado.

Artículo 227. Establece la obligación de comunicar al Poder Ejecutivo el presupuesto departamental aprobado.

³⁷ L. Tabarez, op cit.

2. Recursos del Estado. Recursos de los municipios

Los recursos del Estado se pueden agrupar según su naturaleza en:

- tributarios (surgen de una relación activa entre el Estado y los ciudadanos)
- no tributarios (la relación es voluntaria).

Una clasificación más detallada de los ingresos tributarios y no tributarios puede verse en el Anexo 3.

Cuadro 5
INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR AÑO SEGÚN TIPO DE INGRESOS. 1996-2001

(En millones de dólares corrientes)

Concepto de ingresos	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos tributarios	3 305,5	3 629,9	3 789,4	3 431,8	3 315,8	4 362,8
Impuestos	3 231,7	3 532,0	3 672,0	3 349,8	3 244,2	4 263,5
Tasas	59,1	64,7	75,7	51,8	35,2	45,5
Contrib a la s. Social	14,7	33,2	41,7	30,1	36,4	53,8
Ingresos no tributarios	493,1	565,8	611,5	596,0	561,1	388,6
Transferencias	-----	-----	-----	-----	0,0	343,9
Otros ingresos	-----	-----	-----	-----	10,2	32,8
Total general	3 798,6	4 195,7	4 400,9	4 027,8	3 887,2	5 128,1

Fuente: Elaboración propia.

Los recursos de los Gobiernos Departamentales se encuentran en el artículo 297 de la Constitución, en el artículo 46 de la Ley Orgánica Municipal, en leyes que crean impuestos específicos con destino a los gobiernos departamentales, y en diversas leyes de presupuesto que establecen alícuotas de impuestos nacionales a favor de los gobiernos locales. La lista siguiente es un resumen de los recursos mencionados:

Recuadro 4
RECURSOS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

- a) Impuestos sobre la propiedad inmueble (urbana, suburbana y rural dentro de los límites de su jurisdicción).
- b) Impuesto a los terrenos baldíos y a la edificación inapropiada en las zonas urbanas y suburbanas.
- c) Contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales (alumbrado público, alcantarillado, etc.).
- d) Impuestos a los espectáculos públicos.
- e) Impuestos a la propaganda y avisos (excepto la que se realiza en los medios masivos de comunicación).
- f) Impuestos a los juegos de carreras de caballos y a los beneficios de la explotación de los juegos de azar.
- g) Impuesto a la circulación de vehículos automotores (patente de rodados).
- h) Tasas, tarifas y precios de bienes y servicios producidos por los Gobiernos Departamentales (incluye mataderos municipales y ferias, expedición de libretas de conducir, exámenes de salud, control bromatológico, otorgamiento de guías y permisos, etc.).
- i) Contribuciones de los concesionarios de servicios departamentales (tercerización).
- j) Impuestos creados por Ley a favor de los Gobiernos Departamentales (por ejemplo, la Ley 12.700: Impuesto del 2% a los remates de bienes muebles, inmuebles y semovientes).
- k) Alícuotas de impuestos nacionales con destino a los Gobiernos Departamentales (por ejemplo, impuestos específicos a los combustibles y tabacos).
- l) Recursos del Gobierno Central que las leyes (generalmente de Presupuesto) destinan a favor de los Gobiernos Departamentales (Ley 16.736 Art. 760 otorga recursos para mantenimiento e infraestructura de las intendencias del interior, Ley 16.996 con destino a inversiones en caminería rural, Ley 16.736 Art. 756 establece contribuciones para el pago de aportes patronales de las intendencias del interior).
- m) El producto de la venta y las rentas de los bienes de propiedad del Gobierno Departamental.
- n) Donaciones y legados.
- o) El producto de las multas que imponga el Gobierno Departamental por infracciones (de tránsito, a la normativa sobre el medio ambiente, etc.).
- p) La cuota parte del porcentaje que, sobre el monto total de los recursos del Presupuesto Nacional, fijará la Ley Presupuestal (introducido en ocasión de la última reforma constitucional).

Fuente: Elaboración propia.

La posibilidad de obtener recursos adicionales para las intendencias vía el endeudamiento, está contemplada y condicionada en el propio texto constitucional:

Artículo 301. Los Gobiernos Departamentales no podrán emitir títulos de Deuda Pública Departamental, ni concertar préstamos ni empréstitos con organismos internacionales o instituciones o gobiernos extranjeros, sino a propuesta del Intendente, aprobada por la Junta Departamental, previo informe del Tribunal de Cuentas y con la anuencia del Poder Legislativo, otorgada por mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, dentro de un término de sesenta días, pasado el cual se entenderá acordada dicha anuencia.

Para contratar otro tipo de préstamos, se requerirá la iniciativa del Intendente y la aprobación de la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Junta Departamental, previo informe del Tribunal de Cuentas. Si el plazo de los préstamos, excediera el período de gobierno del Intendente proponente, se requerirá para su aprobación, los dos tercios de votos del total de componentes de la Junta Departamental.

La importancia relativa de los distintos rubros de ingresos varía de uno a otro departamento, en función del tamaño de su población, del territorio, de la capacidad contributiva de sus habitantes, del tipo de actividades económicas predominantes y del peso que el gobierno departamental asigna a las políticas sociales. En el cuadro siguiente se presenta la estructura de los ingresos presupuestales consolidados de los 19 gobiernos departamentales para el año 2002. En el Anexo 4 se presentan los datos de ingresos de cada uno de los municipios, para el período 1997-2002, con la apertura por rubros del cuadro precedente.

Cuadro 6

INGRESOS PRESUPUESTALES DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN FUENTE-2002

Fuentes de ingresos	Participación
a) De origen nacional	24,21%
a.i) Exclusivo	4,91%
a.ii) Con destino departamental	13,69%
a.iii) Imp. nac. de recaud. municipal	5,61%
b) De origen departamental	75,79%
b.i) Impuestos	45,00%
b.ii) Tasas	15,73%
b.iii) Precios	0,88%
b.iv) Resultado de act. com. e industr.	5,65%
b.v) Contribuciones de mejoras	0,03%
b.vi) Recaudaciones extraordinarias	7,28%
b.vii) Multas y recargos	1,22%
Total de recursos presupuestales	100%

Fuentes: Oficina de Planeamiento y Presupuesto e Intendencia Municipal de Montevideo.

Las tres cuartas partes de los recursos son de origen departamental, y la mayor porción se explica casi exclusivamente por impuestos y tasas. Al desagregar los ingresos por Municipio, se observa el peso que en el total tienen los departamentos más grandes (Montevideo y Canelones) y los más pujantes en relación con la actividad turística (Maldonado, Salto y Colonia).

Las transferencias que se realizan desde el Gobierno Central a los Municipios (capítulo *AII*) se realizan mediante la modalidad de “anticipos a cuenta” en función de la recaudación esperada de los tributos. Sin embargo la realidad de los últimos períodos muestra que el monto de los anticipos

ha estado condicionado por la disponibilidad de fondos de rentas generales y de las prioridades del Gobierno Central en materia de erogaciones.

Cuadro 7
PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS MUNICIPALES POR MUNICIPIO-2002

Departamento	Participación
Artigas	1,83%
Canelones	9,25%
Cerro Largo	2,01%
Colonia	2,99%
Durazno	1,84%
Flores	1,29%
Florida	1,90%
Lavalleja	1,94%
Maldonado	10,53%
Montevideo	45,19%
Paysandú	2,58%
Río Negro	1,97%
Rivera	2,24%
Rocha	2,51%
Salto	3,23%
San José	2,06%
Soriano	2,59%
Tacuarembó	2,52%
Treinta y Tres	1,52%
Total	100%

Fuentes: OPP e IMM.

¿Cuál es la relación entre los ingresos municipales, la población y los ingresos de las personas residentes? ¿Los ingresos de los municipios están en relación con la capacidad contributiva de las personas que residen en ellos?

Cuadro 8
INGRESOS MUNICIPALES POR HABITANTE^a

Municipio	2000	2001	2002
Artigas	1 879	2 651	2 325
Canelones	2 065	2 176	1 885
Cerro Largo	1 913	2 235	2 349
Colonia	2 534	2 522	2 391
Durazno	3 032	3 583	3 245
Flores	4 263	4 925	5 102
Florida	2 778	2 874	2 824
Lavalleja	2 860	3 175	3 183
Maldonado	7 362	7 254	7 089
Montevideo	3 095	3 333	3 298
Paysandú	2 359	2 474	2 204
Río Negro	2 976	3 461	3 656
Rivera	1 706	2 053	2 168
Rocha	3 834	2 578	3 470
Salto	2 673	2 780	2 615
San José	1 794	2 182	2 030

(continúa)

Cuadro 8 (conclusión)

Municipio	2000	2001	2002
Soriano	2 628	2 884	3 103
Tacuarembó	2 733	3 085	2 926
Treinta y Tres	2 484	2 956	2 929
Total	2 904	3 100	3 028

Fuentes: OPP, IMM y estimaciones propias de población.

^a Ingresos en pesos corrientes.

Sólo en el caso de Flores y Maldonado los ingresos municipales por habitante están muy por encima del promedio para el total del país. Flores es el departamento con menor población (ver en el Anexo 5 la población por municipio) y en los ingresos de Maldonado tienen una participación relevante los impuestos por Contribución Inmobiliaria, que están más en relación con el número de viviendas que con el número de residentes permanentes.

Cuando se comparan los ingresos municipales por habitante con los ingresos per cápita de la población residente, se verifica que los ingresos municipales no están en relación con la capacidad contributiva de los residentes.³⁸ En el cuadro que sigue se ordenan los municipios por el ingreso per cápita de sus habitantes para el año 2002.

Cuadro 9

MUNICIPIOS ORDENADOS POR EL INGRESO PER CÁPITA ANUAL DE SUS HABITANTES, 2002

Municipio	Ingreso per cápita		Ingresos munic. por hab.	
	N° orden	Valor ^(a)	N° orden	Valor ^(a)
Montevideo	1	73 345	5	3 298
Florida	2	52 709	11	2 824
Flores	3	48 515	2	5 102
Canelones	4	47 234	19	1 885
Rocha	5	45 735	4	3 470
Lavalleja	6	45 382	7	3 183
Treinta y Tres	7	44 453	9	2 929
Durazno	8	42 766	6	3 245
Maldonado	9	42 211	1	7 089
Soriano	10	41 904	8	3 103
San José	11	40 945	18	2 030
Río Negro	12	39 627	3	3 656
Colonia	13	39 499	13	2 391
Paysandú	14	39 485	16	2 204
Cerro Largo	15	36 951	14	2 349
Rivera	16	35 679	17	2 168
Tacuarembó	17	35 337	10	2 926
Salto	18	33 426	12	2 615
Artigas	19	30 892	15	2 325

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OPP, IMM e INE.

^(a) Valor en pesos corrientes.

³⁸ La correlación lineal entre ingresos municipales por habitante e ingresos per cápita de los residentes tiene, para el año 2002, un valor positivo pero sólo de 0,27 (0,38 en el año 2000 y 0,25 en el año 2001).

Cuadro 10

RELACIÓN ENTRE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS Y EL INGRESO PER CÁPITA DE SUS HABITANTES

Municipio	Ingresos per cápita anualizados ^(a)			Ingresos municipales por habitante ^(a)			Ingresos Municip./Ingresos por hab.		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Artigas	32 906	30 528	30 892	1 879	2 651	2 325	5,7	8,7	7,5
Canelones	45 783	47 735	47 234	2 065	2 176	1 885	4,5	4,6	4
Cerro Largo	39 702	38 130	36 951	1 913	2 235	2 349	4,8	5,9	6,4
Colonia	40 100	42 389	39 499	2 534	2 522	2 391	6,3	6	6,1
Durazno	39 408	40 370	42 766	3 032	3 583	3 245	7,7	8,9	7,6
Flores	46 773	46 509	48 515	4 263	4 925	5 102	9,1	10,6	10,5
Florida	52 802	50 933	52 709	2 778	2 874	2 824	5,3	5,6	5,4
Lavalleja	43 063	41 574	45 382	2 860	3 175	3 183	6,6	7,6	7
Maldonado	46 437	43 077	42 211	7 362	7 254	7 089	15,9	16,8	16,8
Montevideo	73 796	73 844	73 345	3 095	3 333	3 298	4,2	4,5	4,5
Paysandú	34 216	36 534	39 485	2 359	2 474	2 204	6,9	6,8	5,6
Río Negro	36 705	37 757	39 627	2 976	3 461	3 656	8,1	9,2	9,2
Rivera	35 366	33 502	35 679	1 706	2 053	2 168	4,8	6,1	6,1
Rocha	39 856	39 114	45 735	3 834	2 578	3 470	9,6	6,6	7,6
Salto	34 423	35 166	33 426	2 673	2 780	2 615	7,8	7,9	7,8
San José	43 626	43 072	40 945	1 794	2 182	2 030	4,1	5,1	5
Soriano	39 164	36 739	41 904	2 628	2 884	3 103	6,7	7,9	7,4
Tacuarembó	34 689	31 815	35 337	2 733	3 085	2 926	7,9	9,7	8,3
Treinta y Tres	42 724	38 316	44 453	2 484	2 956	2 929	5,8	7,7	6,6
Total	34 858	37 201	36 339	2 904	3 100	3 028	8,3	8,3	8,3

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones de población, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Intendencia Municipal de Montevideo e Instituto Nacional de Estadística.

^(a) Ingresos en pesos corrientes.

Los casos más distantes de la relación promedio (8,3%) son los municipios con mayor población (Montevideo y Canelones) en los que la presión tributaria municipal es más baja, los municipios con menor población (Flores y Río Negro) donde la presión es mayor que la promedio, y finalmente el caso de Maldonado, municipio cuyos ingresos están más en relación con la cantidad de viviendas de temporada³⁹ que con la cantidad de población residente.

¿Cuál es margen de los Municipios para captar mayores ingresos? En el Anexo 5 se presenta la distribución porcentual de los ingresos municipales para los Municipios del Interior del país, para los cuales tiene sentido la comparación en virtud de su tamaño territorial y poblacional. La comparación se realiza con el propósito de mostrar la variabilidad que en la estructura de los ingresos tiene cada rubro, y con ello, poner en evidencia los márgenes que existen para captar más recursos.

Para la comparación, sin embargo, es necesario tener presente que, sin perjuicio de la relativa homogeneidad territorial y poblacional, existen entre los Municipios diferencias relevantes que determinan el tipo y cuantía de los recursos.

³⁹ En el departamento de Maldonado se encuentran los balnearios de Punta del Este, La Barra, Pirlápolis y otros, con un importante stock de viviendas suntuosas que pagan altos impuestos por concepto de Contribución Inmobiliaria.

En primer lugar, incide en la estructura de ingresos el mayor o menor desarrollo de la urbanización en cada departamento. En este sentido se destacan con importante cantidad de viviendas en áreas urbanas y de alto valor unitario los Municipios de Canelones y Maldonado, que son los que tienen en el Impuesto sobre Inmuebles (*BI, a*) la mayor participación en el total de recursos (17,9 y 24,4% respectivamente).

En segundo lugar, la existencia de atractivos turísticos es un elemento que posibilita la captación de recursos adicionales. Los departamentos de Canelones, Colonia, Maldonado, Rocha y Salto son los que mayor beneficio reciben por este motivo. Ello se refleja en el mayor valor de los inmuebles ubicados en zonas balnearias, y por consecuencia, en la mayor recaudación por el Impuesto de Contribución Inmobiliaria. También se refleja en los recursos que los Municipios obtienen por las Actividades Comerciales e Industriales (*BIV*) vinculadas con el turismo: explotación de hoteles, camping y cabañas, teatros municipales, espectáculos públicos, terminales de transporte; y finalmente, en el capítulo de Precios (*BIII*) por diversos conceptos (v.g. permisos de caza).

Hechas estas salvedades, se observan diferencias bien marcadas en la participación de varios rubros de los recursos municipales. Los resultados que siguen son un resumen de la información del Anexo 3.

	Mínimo	Máximo
Recursos de Origen Nacional Exclusivo (A)	1,8%	12,1%

Explican estas diferencias los fondos provenientes del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y de Otros Organismos Públicos.

	Mínimo	Máximo
Recursos de Origen Nacional con destino Dep. (All)	9,8%	35,7%

Explican las mayores diferencias la Participación en el IMESI, las transferencias según Ley 12.700, según el Art. 298 de la Constitución y según el Art. 640 B de la Ley 17.296 (el contenido de estos rubros se explica en el Anexo 4).

	Mínimo	Máximo
Recursos de Origen Nacional de Recaudación Dep. (Alll)	1,2%	21,6%

Explican las mayores diferencias la Contribución Inmobiliaria Rural, principalmente por la escasa relevancia que tiene en Canelones y Maldonado, y el mayor peso en los departamentos de Durazno, Flores, Florida y Río Negro.

	Mínimo	Máximo
Recursos de Origen Departamental por Impuestos (BI)	16,6%	46,1%

Explican estas diferencias en primer lugar el peso de la Contribución Inmobiliaria Urbana y en segundo lugar la Patente de Rodados. El tema de la Patente de Rodados ha generado mucha controversia en Uruguay. Dicho impuesto representa uno de los pilares de la recaudación municipal. Una política de impuestos bajos atrae el empadronamiento de vehículos de los municipios vecinos con el beneficio adicional que dichos vehículos no producen desgaste de pavimento en el municipio del empadronamiento. El único costo económico de esta política es lo que el municipio deja de recaudar por la rebaja del impuesto en los vehículos propiedad de los habitantes del departamento. La lógica económica indica que se obtiene un beneficio neto importante si los municipios vecinos tienen un parque automotor grande. No en vano los municipios de los departamentos cercanos a la capital (Canelones y San José) tienen las tasas de participación más altas de este impuesto en el total de la recaudación (25,0% y 24,9% respectivamente).

	Mínimo	Máximo
Recursos de Origen Departamental por Tasas (BII)	4,7%	22,7%

Las diferencias se explican por la importancia relativa de los Servicios de Recolección de Basura y Barrido y por Alumbrado Público, aunque es necesario señalar que la información en este capítulo no cuenta con las debidas desagregaciones. Sin embargo, parecería que es en estos rubros donde los Municipios tendrían el mayor margen en materia de recaudación.

	Mínimo	Máximo
Recursos de Origen Dep. por Activ. Com. e Ind. (BIV)	0,0%	12,9%

Lo que hace la diferencia es la existencia o no de matadero municipal y, en el caso del departamento de Salto, la explotación del servicio de transporte colectivo y las actividades vinculadas con el turismo.

¿Cuál es el peso de los recursos de los Municipios en relación con el total de los ingresos del Estado? En el año 2001 los ingresos de los Municipios alcanzaron casi los 760 millones de dólares, mientras que los del Gobierno Central fueron 3.613 millones, por tanto los ingresos de los Gobiernos Municipales representaron un 17,4% de la recaudación total.

Cuadro 11
INGRESOS DEL ESTADO URUGUAYO EN EL AÑO 2001
(Millones de dólares corrientes)

Concepto	Ingresos
Gobierno central	3 612,9
Gobiernos departamentales	760,1
Artigas	15,5
Canelones	78,5
Cerro Largo	14,2
Colonia	23,4
Durazno	15,1
Flores	9,3
Florida	14,5
Lavalleja	14,5
Maldonado	78,6
Montevideo	340,4
Paysandú	21,5
Río Negro	13,9
Rivera	15,8
Rocha	13,9
Salto	25,5
San José	16,4
Soriano	18,0
Tacuarembó	19,8
Treinta y Tres	11,4
Total	4 373,0

Fuente: Balance de Ejecución Presupuestal, OPP e IMM.

3. Gastos del Estado. Gastos de los municipios

En esta sección se utiliza la clasificación funcional del gasto. Esta clasificación apunta a conocer el objetivo del gasto, *para qué* se gasta. En el siguiente cuadro se presentan los gastos del Gobierno Central del año 2001 con la clasificación funcional y económica.

Cuadro 12
GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN 2001 POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA SEGÚN
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL
(En millones de dólares corrientes)

Denominación	Total	Gastos de funcionamiento	Inversiones
Gasto total	4 584,9	4 197,8	387,1
Servicios públicos gubernamentales	1 222,0	1 170,5	51,5
Servicios comunitarios y especiales	2 396,2	2 249,9	146,3
Servicios de educación	645,7	606,6	39,1
Servicios de sanidad	392,7	382,8	9,9
Servicios de seguridad y asistencia social	1 213,4	1 211,8	1,6
Servicios de vivienda y comunitarios	94,6	5,6	89,0
Sercicios recreativos, culturales y religiosos	49,8	43,2	6,7
Servicios económicos	352,7	167,8	184,8
Otros servicios	614,0	609,5	4,5
Serv. deuda pública y transf. intergubern.	614,0	609,5	4,5

Fuente: Balance de Ejecución Presupuestal. Contaduría General de la Nación.

Los gobiernos departamentales del interior no disponen la información de gasto desagregada por el criterio funcional. En el cuadro siguiente se presenta el total del gasto de los gobiernos departamentales, abierto por departamento.

Cuadro 13
GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL Y
LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES AÑO 2001
(En millones de dólares corrientes)

Concepto	Gastos
Gobierno central	4 584,9
Gobiernos departamentales	776,5
Artigas	16,4
Canelones	104,4
Cerro Largo	13,7
Colonia	21,8
Durazno	15,4
Flores	9,1
Florida	15,3
Lavalleja	14,5
Maldonado	80,4
Montevideo	316,3
Paysandú	23,3
Río Negro	16,0
Rivera	18,1
Rocha	20,5
Salto	26,3
San José	15,9
Soriano	16,9
Tacuarembó	21,3
Treinta y Tres	10,7
Total	5 361,4

Fuente: Balance de Ejecución Presupuestal y OPP.

Cuando se comparan ingresos y gastos municipales en el año 2001, se encuentra que con la sola excepción de Canelones y Rocha, el déficit es moderado o prácticamente inexistente.

En el caso del Gobierno Departamental de Montevideo sí es posible desagregar la información según la clasificación funcional y económica.

Cuadro 14
GASTOS DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO EN 2002
POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL
(En millones de dólares)

Denominación	Total	G. Funcionam.	Inversiones
Gasto total	212,0	178,1	33,9
Servicios comunitarios y especiales	89,7	68,9	20,8
Servicios de educación	-----	-----	-----
Servicios de sanidad	5,7	5,7	0,1
Servicios de seguridad y asistencia social	14,2	14,1	0,1
Servicios de vivienda y comunitarios	38,1	20,6	17,5
Sercicios recreativos, culturales y religiosos	23,2	20,3	2,9
Descentralización	8,4	8,2	0,2
Otros servicios ^(a)	122,3	109,2	13,1

Fuente: Unidad Central de Presupuesto. Intendencia Municipal de Montevideo.

^(a) Incluye Servicios Públicos Gubernamentales, Servicios Económicos y Otros Servicios.

Finalmente, es posible calcular el gasto de los municipios en relación con el tamaño de la población en su territorio.

Cuadro 15
GASTO PER CÁPITA DE LOS MUNICIPIOS EN 2001
(En dólares corrientes)

Municipio	Gasto per cápita
Artigas	208
Canelones	226
Cerro Largo	157
Colonia	174
Durazno	264
Flores	346
Florida	220
Lavalleja	227
Maldonado	602
Montevideo	229
Paysandú	200
Río Negro	296
Rivera	176
Rocha	280
Salto	214
San José	156
Soriano	198
Tacuarembó	239
Treinta y Tres	207
Promedio	236

Fuente: elaboraciones propias a partir de datos de OPP e INE.

Sólo gastaron por encima del promedio general los municipios pequeños en población (Flores, Durazno, Río Negro), un municipio con un gran déficit en 2001 (Rocha) y un municipio que cuenta con altos ingresos derivados principalmente de la propiedad inmobiliaria (Maldonado).

4. Gasto público social

De acuerdo con los cuadros anteriores, el Gasto Social del Gobierno Central (Servicios Comunitarios y Especiales) alcanzó al 52,3% del presupuesto de gastos en el año 2001. En el caso de la Intendencia Municipal de Montevideo, el Gasto Social representó el 42,3% en 2002. Estas cifras hablan por sí solas del papel que cumplen los dos órdenes de gobierno en la atención de los más necesitados. Sin embargo, las políticas sociales públicas en el Uruguay no son exclusivas del Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales. Los resultados que se presentan a continuación son un resumen del trabajo “El gasto público social en el Uruguay. Informe 2003” de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.⁴⁰

El Gasto Público Social (GPS) se estima para cada año del período 1999-2002 a partir de los informes de Rendiciones de Cuentas Presupuestales de los diferentes organismos del sector público. Los ingresos no percibidos por exenciones tributarias –que son una contribución a la equidad a la vez que un sacrificio fiscal por los ingresos no percibidos– no son tenidos en cuenta en virtud de las dificultades para su cuantificación. Los organismos públicos se clasifican de acuerdo con el siguiente agrupamiento:

- Gobierno Central
- Organismos de Seguridad Social
- Intendencia Municipal de Montevideo
- Intendencias del Interior
- Empresas Públicas

Los gastos públicos se clasifican en sociales y no sociales, y para los primeros se utilizan los cinco grandes grupos ya presentados en cuadros anteriores. El GPS alcanzó a 3.080 millones de dólares en 2002, lo que representa un 25% del PIB generado en ese año. El Gasto Público Social per cápita alcanzó en el mismo año a US\$ 917 cifra sensiblemente menor a la de años anteriores, consecuencia de la fuerte devaluación del tipo de cambio de mediados de 2002.

Cuadro 16
GASTO PÚBLICO SOCIAL

	1999	2000	2001	2002
En millones de dólares	5 310	5 076	4 727	3 080
Per cápita en dólares	1 608	1 528	1 415	917
Como porcentaje del PIB	25,4%	25,3%	25,3%	25,0%

Fuente: Asesoría Técnica en Políticas Sociales, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

La desagregación del GPS por grandes rubros indica que los gastos en Seguridad y Asistencia Social pesan más del 60% del total en todos los años, y con una tendencia levemente creciente.⁴¹ Obsérvese cómo a medida que se agudiza la crisis económica se mantienen o refuerzan los gastos en educación, salud y seguridad y asistencia social, en detrimento de los gastos en vivienda, culturales y recreativos.

⁴⁰ “El gasto Público Social en el Uruguay. Informe 2003”, Asesoría Técnica en Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

⁴¹ Los gastos en Seguridad Social son rígidos a la baja en virtud que, en el Uruguay, las Jubilaciones y Pensiones ajustan con el Índice Medio de Salarios (según reforma constitucional de 1989). En menor medida inciden también las prestaciones por Seguro de Desempleo, en virtud de la crisis económica iniciada en 1999.

Cuadro 17

GRANDES RUBROS

	1999	2000	2001	2002
Educación	12,5%	12,2%	13,0%	12,9%
Salud	11,8%	12,3%	11,8%	12,1%
Seguridad y Asistencia Social	61,6%	62,8%	62,6%	63,4%
Vivienda y Serv. Comunitarios	11,0%	10,7%	10,2%	9,6%
Otros gastos sociales	3,1%	2,0%	2,4%	2,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Asesoría Técnica en Políticas Sociales, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

A continuación se analiza la desagregación del GPS por los cinco grupos de organismos públicos. En el documento de la Asesoría Técnica en Políticas Sociales se explicitan los criterios seguidos para determinar la parte del gasto que se considera Gasto Público Social y las dificultades que se presentaron en el caso particular de los Municipios del Interior: “Dado que los balances de ejecución presupuestal de las intendencias del interior no desagregan los gastos según el clasificador funcional, se preparó una metodología que fue acordada con los técnicos de la Unidad de Desarrollo Municipal, para clasificar las diferentes erogaciones de cada intendencia a la clasificación del GPS”. Dicha metodología consistió en estratificar las 18 intendencias en tres estratos y trabajar sobre la base de una muestra: aquellas intendencias de las que se disponía información (Tacuarembó, Lavalleja, Río Negro, Soriano, Flores, Colonia, Paysandú y Maldonado).

En el caso de las empresas públicas se consideró GPS el gasto que realizan en Salud, para sus funcionarios y familiares, y en el caso particular de la empresa que genera y distribuye agua corriente (OSE) se incluyó como GPS todo su presupuesto.

A partir de los supuestos y estimaciones realizadas, se obtiene el siguiente cuadro resumen.

Cuadro 18

GASTO PÚBLICO SOCIAL POR GRUPO DE ORGANISMOS PÚBLICOS SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN EL AÑO 2002

(En millones de pesos corrientes)

Clasificación Funcional	Gobierno Central ^a	Organismos Seg. Social	Municipio Montevideo	Municipios Interior	Empresas Públicas	Total
Educación	8 472	----	----	17	----	8 489
Salud	5 724	595	122	293	1 002	7 736
Seg. Social	1 925	39 133	303	129	2	41 492
Vivienda	1 126	----	812	1417	3 017	6 372
Otros	620	----	493	241	54	1 408
Total	17 867	39 728	1 730	2 097	4 075	65 497

Fuente: Asesoría Técnica en Políticas Sociales, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

^(a) Sin transferencias a la Seguridad Social.

Los mismos resultados pero en términos porcentuales permiten visualizar mejor la importancia relativa de cada grupo de organismos y el peso en la clasificación funcional.

Cuadro 19

GASTO PÚBLICO SOCIAL POR GRUPO DE ORGANISMOS PÚBLICOS SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN EL AÑO 2002
(En porcentaje sobre el total)

Clasificación Funcional	Gobierno Central ^a	Organismos Seg. Social	Municipio Montevideo	Municipios Interior	Empresas Públicas	Total
Educación	13,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,0
Salud	8,8	0,9	0,2	0,4	1,5	11,8
Seg. Social	2,9	59,7	0,5	0,2	0,0	63,3
Vivienda	1,7	0,0	1,2	2,2	4,6	9,7
Otros	0,9	0,0	0,8	0,4	0,1	2,2
Total	27,3	60,6	2,7	3,2	6,2	100,0

Fuente: Asesoría Técnica en Políticas Sociales, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

^(a) Sin transferencias a la Seguridad Social.

De acuerdo con los resultados del cuadro precedente, los municipios participan en el GPS tan sólo con el 5,8%, siendo el Gobierno Central –a través de los entes de enseñanza y el Ministerio de Salud Pública– y los Organismos de Seguridad Social –principalmente a través del Banco de Previsión Social– los que contribuyen con la parte más relevante del GPS.

Los resultados para los años 1999, 2000 y 2001 son similares a los del cuadro anterior, porque los valores corrientes son similares, pero principalmente en términos de la estructura porcentual.

Cuadro 20

GASTO PÚBLICO SOCIAL POR GRUPO DE ORGANISMOS PÚBLICOS SEGÚN AÑO, 1999-2002
(En porcentaje del total de cada año)

Año	Gobierno Central ^a	Organismos Seg. Social	Municipio Montevideo	Municipios Interior	Empresas Públicas	Total
1999	27,6	59,5	2,7	3,3	6,9	100,0
2000	26,8	60,5	3,0	3,0	6,7	100,0
2001	27,2	60,6	2,5	3,1	6,6	100,0
2002	27,3	60,6	2,7	3,2	6,2	100,0

Fuente: Asesoría Técnica en Políticas Sociales, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

^(a) Sin transferencias a la Seguridad Social.

Sin embargo, no todo el GPS está dedicado al combate a la pobreza. Una aproximación al gasto público social con este objeto se intenta más adelante.

5. Gasto público social en el municipio de Montevideo

Los programas de la Intendencia de Montevideo en el área social fueron enumerados y detallados en la sección 3.3. “Programas para la superación de la pobreza”. En esta parte se da cuenta de los gastos que realiza el Municipio en dichos programas. La fuente de información es la Unidad Central de Presupuesto de la IMM. Se incluyen tanto los gastos de funcionamiento como las inversiones, y en cada caso en el rubro “Dirección Superior” se incluye la cuota parte que corresponde a los gastos del área social.

Cuadro 21

GASTO PRESUPUESTAL DE LA IMM POR AÑO SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL 1999-2004*(En millones de pesos corrientes)*

Clasificación funcional	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1.1 Educación	-	-	-	-	-	-
1.2 Salud	118,5	117,3	119,1	122,3	69,1	161,4
Atención a la salud	69,8	69,4	70,8	71,2	39,7	90,4
Servicio médico	11,9	11,9	12,3	12,7	7,2	14,6
Regulación alimentaria	20,0	20,2	20,3	22,1	12,1	30,3
Dirección superior	7,7	6,7	6,5	6,6	4,5	15,3
Salud ocupacional	9,2	9,2	9,2	9,7	5,6	10,8
1.3 Seg. y asist. social	257,6	262,2	268,9	302,6	146,2	274,2
Bienestar social	6,7	7,0	6,6	10,9	6,4	12,7
Juventud	3,9	4,1	4,3	4,3	1,7	5,0
Comisión de la mujer	3,0	3,0	3,7	4,1	2,5	4,3
Comisión de la discapacidad	4,6	4,1	4,3	4,5	2,0	4,6
Comisión de la tercera edad	2,4	2,6	3,2	3,3	1,6	3,6
Programa nuestros niños	22,9	23,0	24,8	22,2	11,8	26,3
Guardería infantil municipal	-	-	-	4,5	2,3	4,8
Dirección superior	10,2	9,6	10,2	11,1	13,6	26,4
Subsidio al boleto	203,9	208,8	211,9	237,8	104,3	186,4
1.4 Vivienda y serv. com.	750,2	1 007,3	730,9	811,6	325,2	1 145,8
Tierras y viviendas	35,9	52,7	36,6	26,2	8,5	24,0
Salubridad pública	13,1	13,6	13,9	14,7	7,8	15,5
Dirección superior	1,1	1,1	1,0	1,2	0,8	1,4
Instal. Mecánicas y eléctricas	5,4	5,2	5,3	5,6	2,9	5,8
Laborat. De higiene ambiental	7,4	6,8	8,4	8,3	4,4	8,6
Grupo de educ. Ambiental	-	-	-	4,7	2,0	4,3
Programa saneamiento	166,8	149,5	176,6	213,0	99,4	198,0
Proy. De saneamiento urbano	350,6	400,4	315,8	333,6	130,9	714,5
Alumbrado público	169,9	378,0	173,3	204,3	68,6	173,6
1.5 Otros gastos soc.	500,1	463,7	482,3	493,5	242,0	538,8
Departamento de cultura	343,1	324,9	349,6	352,7	205,2	403,6
Áreas verdes	62,1	60,2	60,4	71,9	30,2	65,6
Espacios Públicos	94,9	78,5	72,3	68,9	6,6	69,6
1. Gasto social	1 626,4	1 850,5	1 601,2	1 730,0	782,4	2 120,2
2. Regiones ^a	301,5	284,0	278,0	337,1	160,8	332,3
3. Gastos no soc.	2 290,4	2 405,2	2 332,5	2 443,4	1 157,4	2 415,7
4. Total gastos	4 218,3	4 539,7	4 211,7	4 510,5	2 100,7	4 868,2

Fuente: Unidad Central de Presupuesto de la Intendencia Municipal de Montevideo.

^(a) No incluye Áreas Verdes ni Alumbrado Público.

Los datos contenidos en este cuadro requieren de aclaraciones adicionales. En el rubro “REGIONES” se incluyen los gastos de los órganos de la descentralización. Las cifras de los años 1999 a 2002 resultan del Balance de Ejecución Presupuestal del año correspondiente. Las cifras de 2003 refieren a lo ejecutado en el primer semestre de dicho año (a la fecha de este informe aún se está elaborando el Balance de Ejecución Presupuestal del año 2003). Finalmente, los datos de 2004 corresponden a lo presupuestado por el Municipio para ese año.

Asumiendo como supuestos que lo ejecutado en el primer semestre de 2003 es aproximadamente la mitad de la ejecución del año y que el presupuesto de 2004 será efectivamente ejecutado, el cálculo del gasto per cápita en dólares muestra una caída importante, que empezó a darse incluso antes de la gran devaluación de la moneda uruguaya en el año 2002.

Cuadro 22
GASTO PER CÁPITA DE LA IMM POR AÑO. 1999-2004
(En dólares corrientes)

Año	Gasto per capita en US\$	
	Gasto total	Gasto Social
1999	271	104
2000	272	111
2001	229	87
2002	153	59
2003	108	40
2004	118	51

Fuente: Elaboraciones propias con datos de la Unidad Central de Presupuesto de la IMM.

Cuadro 23
ÍNDICES DEL GASTO PER CÁPITA DE LA IMM
POR AÑO TOMANDO COMO BASE EL AÑO 1999
(En dólares corrientes)

Año	Gasto per cápita en US\$	
	Gasto total	Gasto Social
1999	100,0	100,0
2000	100,4	106,7
2001	84,5	83,7
2002	56,5	56,7
2003	39,8	38,5
2004	43,5	49,0

Fuente: Elaboraciones propias con datos de la Unidad Central de Presupuesto de la IMM.

Obsérvese que las dos series de gastos –gasto total y gasto social– van casi en paralelo en el período 1999-2004, excepto porque en el proyecto de presupuesto de 2004 se intenta revertir la caída del gasto con una mayor participación del gasto social, lo que implica una decisión política de redireccionamiento del gasto en beneficio de lo social.

6. Pobreza urbana y gasto público social

Uruguay se caracterizó en el concierto de países latinoamericanos por tener las tasas de pobreza e indigencia⁴² más bajas de la región especialmente en los años 90. Las políticas públicas en todos los niveles –Gobierno Central, Gobiernos Departamentales y otros actores del Sector Público– han contribuido a la equidad mediante un conjunto de políticas sociales que abarca aspectos de la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social y hasta la cultura. La enseñanza

⁴² Se consideran **indigentes** las personas y los hogares que no cuentan con los ingresos suficientes para costear una canasta básica de alimentos. Se consideran **pobres** las personas y los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir sus necesidades básicas (alimentación, vivienda, salud, transporte y educación).

pública en el Uruguay es gratuita en todos los niveles, y la Enseñanza Primaria tiene programas de alimentación y de tiempo completo destinados a las áreas geográficas de contexto social más crítico. Los programas de alimentación escolar se complementan con programas para la infancia (CAIF),⁴³ para adultos carenciados (INDA)⁴⁴ y mediante las redes de merenderos y comedores en las áreas de contexto social crítico con el apoyo de las intendencias municipales. Existen diversos programas de seguridad social para las personas activas (seguro de desempleo, seguro de salud, seguro de accidentes del trabajo, cargas de familia y maternidad, invalidez) y para las personas inactivas (pensiones a la vejez, asignaciones familiares para los niños y planes de jubilaciones). Pero la mayor parte de estas prestaciones se pierden si el trabajador no trabaja en el sector formal de la economía. Según el Censo de Población de 1996 casi el 50% de la población urbana tenía cobertura privada de salud, un 40% atendía su salud en alguna de las instituciones del sector público y sólo un 11% manifestaba no tener cobertura. Mediante el Banco Hipotecario del Uruguay se construyeron miles de viviendas por año para planes de viviendas para sectores de escasos recursos y cientos de ellas con destino al sector cooperativo.

Pero la crisis económica que se desató en el país a partir de 1999 afectó fuertemente el mercado de trabajo reduciendo el número de puestos de trabajo y el nivel de ingresos por trabajo, con el consiguiente deterioro en los ingresos de los hogares.

Cuadro 24

ÍNDICES DEL INGRESO MEDIO REAL Y EN US\$ DE LOS HOGARES POR REGIÓN SEGÚN AÑO. BASE 1999=100. 1999-2003

Año	Montevideo		Interior urbano	
	Ingreso real	Ingreso en US\$	Ingreso real	Ingreso en US\$
1998	100	100	100	100
1999	102,9	101,1	97,7	96,1
2000	100	96,6	95,0	91,7
2001	96,0	87,8	90,4	82,7
2002	87,6	54,6	84,7	52,7
2003	69,4	40,7	70,4	41,3

Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos del INE.

La crisis económica golpeó más fuerte a la población del Interior urbano, pero con el crack financiero de 2002 la situación se hizo pareja en las dos regiones. La pérdida de poder adquisitivo promedio de los hogares se redujo en 30 puntos porcentuales en el período analizado en las dos regiones.

Respecto de la cuantificación de la pobreza a través de la línea de pobreza se tienen dos cálculos diferentes, uno del INE y otro del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas (Universidad de la República), que difieren en el nivel de pobreza para cada año, pero que muestran evoluciones paralelas. Las diferencias en los resultados se deben exclusivamente a cuestiones metodológicas, ya que ambos utilizan los mismos datos.⁴⁵ Estas cuestiones se refieren a la composición de la canasta básica alimentaria, a los índices de precios utilizados para medir la evolución del costo y a la utilización o no de las escalas de adulto-equivalencia para contemplar los diferentes consumos de los integrantes del hogar.⁴⁶ Si se adopta la metodología del INE se obtienen tasas de pobreza e indigencia más bajas, pero prácticamente con la misma evolución temporal.

⁴³ Centros de Atención de Infancia y Familia.

⁴⁴ Instituto Nacional de Alimentación.

⁴⁵ Provenientes de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

⁴⁶ Estas escalas suelen tomar en cuenta la edad, el sexo y la ocupación de los integrantes del hogar para cuantificar sus necesidades alimentarias.

Cuadro 25
TASAS DE INDIGENCIA POR REGIÓN SEGÚN AÑO, 1998-2002
(En porcentaje)

Año	Montevideo		Interior urbano	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
1998	0,9	1,8	0,7	1,3
1999	0,5	1,1	0,7	1,3
2000	0,7	1,3	0,8	1,7
2001	0,6	1,2	0,7	1,4
2002	1,1	2,1	1,0	1,8

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, INE.

Cuadro 26
TASAS DE POBREZA POR REGIÓN SEGÚN AÑO, 1998-2002
(En porcentaje)

Año	Montevideo			Interior urbano		
	Hogares	Personas	Niños ^(a)	Hogares	Personas	Niños ^(a)
1998	10,0	15,9	36,0	11,1	17,6	33,7
1999	9,9	15,6	34,7	9,4	15,0	30,9
2000	10,8	17,7	39,0	11,1	18,0	36,1
2001	11,5	18,4	37,6	12,0	19,3	38,9
2002	15,0	22,9	46,7	15,7	24,4	46,5

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, INE.

^(a) Niños de 0 a 5 años.

Las bajas tasas de indigencia del Uruguay, en la comparación internacional, son consecuencia directa de las políticas sociales en materia de alimentación, lo que no impide que en el año 2002 se alcancen en todos los indicadores –tasas de hogares y personas indigentes y pobres–, en ambas regiones, niveles que no se conocían desde hacía más de 10 años.

Las tasas de hogares pobres eran a comienzos de los 90 sensiblemente superiores en el Interior Urbano respecto de Montevideo. Los datos del cuadro precedente muestran paridad en el período 1998-2002, pero con crecimiento sostenido a partir del año 1999. Las tasas de personas pobres son levemente superiores en el caso de los residentes en el Interior Urbano, porque los hogares del Interior son promedialmente de mayor tamaño que en Montevideo. Las tasas de niños pequeños pobres son sensiblemente más altas (que las de hogares y personas pobres) porque los hogares pobres tienen mayores tasas de fecundidad que los hogares no pobres. Los datos del año 2002 indican, siguiendo la metodología del INE, que uno de cada dos niños uruguayos menores de 6 años se encuentra bajo la línea de pobreza.⁴⁷ En el Anexo 6 se presentan las series de tasas de indigencia y pobreza a nivel del país urbano a partir del año 1986, y en el Anexo 7, también para todo el país urbano, se tiene la incidencia de la pobreza según la edad de las personas.

En virtud de los resultados de los cuadros precedentes, los hogares y las personas pobres pertenecen al primer quintil de hogares ordenados por su nivel de ingresos. En el informe de la Asesoría Técnica en Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se afirma: “Se han realizado estimaciones de la incidencia del GPS en la distribución del ingreso para los años

⁴⁷ Si se sigue la metodología del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, entonces la tasa de niños pobres desde el año 2000 supera el 50% y en el año 2002 alcanzó al 57,6%.

1999 y 2002, a partir de la información de la Encuesta Continua de Hogares del INE. Los análisis realizados sobre este punto muestran que hay un componente del GPS, que son las jubilaciones y pensiones, que por ser una prestación contributiva, la reciben en mayor medida los quintiles de ingreso per cápita de mayores ingresos. Por el contrario, el resto del GPS se distribuye principalmente en los hogares de menores ingresos. Para el año 1999 se tiene que un 35,6% del GPS excluidas las jubilaciones y pensiones, se destinó al 20% más pobre de la población y sólo un 11,9% al 20% más rico. Para el año 2002 un 36,9% del GPS estuvo orientado al 20% más pobre de la población. Casi un 60% del GPS se destinó al 40% más pobre, mientras que sólo un 24% lo recibe el 40% de los hogares de mayores ingresos”.

Cuadro 27

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL POR QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES SEGÚN GRANDES AGREGADOS DEL GASTO Y AÑO

Año y grandes agregados	Quintiles de ingreso per cápita					Total
	1º	2º	3º	4º	5º	
Año 1999						
GPS en jubilaciones y pens.	7,1	14,4	18,7	23,9	36,0	100
GPS sin jubilaciones y pens.	35,6	19,9	14,1	12,0	11,9	100
Total	21,4	17,1	16,4	17,9	23,9	100
Año 2002						
GPS en jubilaciones y pens.	6,1	12,8	18,5	24,5	38,1	100
GPS sin jubilaciones y pens.	37,0	23,0	16,1	12,6	11,3	100
Total	21,4	17,9	17,3	18,6	24,8	100

Fuente: Asesoría Técnica en Políticas Sociales, OPP.

A partir de estos resultados intentaremos una aproximación del Gasto Público Social dedicado a mitigar la pobreza.

7. Gasto público social para el combate a la pobreza

Para cuantificar la parte del GPS que se destina directamente a combatir la pobreza se consideran los datos del año 2002, partiendo del cuadro que proporciona el GPS por grupo de organismos públicos según clasificación funcional del gasto.

Cuadro 28

GASTO PÚBLICO SOCIAL POR GRUPO DE ORGANISMOS PÚBLICOS SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN EL AÑO 2002

(En millones de pesos corrientes)

Clasificación Funcional	Gobierno Central	Organismos Seg. Social	Municipio Montevideo	Municipios Interior	Empresas Públicas	Total
Educación	8 472	----	----	17	----	8 489
Salud	5 724	595	122	293	1 002	7 736
Seg. Social	1 925	39 133	303	129	2	41 492
Vivienda	1 126	----	812	1417	3 017	6 372
Otros	620	----	493	241	54	1 408
Total	17 867	39 728	1 730	2 097	4 075	65 497

Fuente: Asesoría Técnica en Políticas Sociales, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Las modificaciones a realizar para cuantificar la parte del GPS destinado al combate a la pobreza resultan de los comentarios siguientes.

- 1) De acuerdo con la información del INE, las personas pobres son en el año 2002 el 22,9% en Montevideo y el 24,4% en el Interior Urbano, mientras que si se considera el informe del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración la proporción de personas pobres en Montevideo alcanzaría al 32,6% en el mismo año. Entonces, una aproximación razonable de la población pobre se obtiene considerando los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso per cápita.
- 2) De acuerdo con los datos de la Encuesta de Hogares del INE, sólo el 21,5% de las Jubilaciones y Pensiones pagadas por los Organismos de Seguridad Social benefician a los dos primeros quintiles. De acuerdo con los datos de la Asesoría Técnica en Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, los gastos en Jubilaciones y Pensiones (dentro del rubro Seguridad y Asistencia Social) en el año 2002 ascendieron a \$33.261 millones. El 21,5% de este importe equivale a \$7.229 millones.
- 3) Los gastos en Educación que figuran en el cuadro en la columna Gobierno Central corresponden a la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) y a la Universidad de la República. En primer lugar, se excluye el presupuesto universitario de los gastos para el combate a la pobreza, teniendo en cuenta que la parte del presupuesto correspondiente al Hospital de Clínicas (hospital universitario) ya fue reclasificado en el rubro Salud. En segundo lugar, del total del presupuesto de la ANEP es posible separar la parte que se gasta en Alimentación: \$443 millones según Balance de Ejecución 2002. Este gasto se computa íntegramente para el combate a la pobreza en el rubro Seguridad y Asistencia Social, mientras que del resto sólo se computa el 45,5% (GPS sin Jubilaciones y Pensiones correspondiente a los dos primeros quintiles de ingreso per cápita) en el rubro Educación.
- 4) Los gastos de Asistencia Social (alimentación, cargas de familia y maternidad, seguro de desempleo y otros) se computan por el 100% en el combate a la pobreza.
- 5) En el rubro Vivienda del grupo de las empresas públicas se computa como gasto en el combate a la pobreza sólo una parte (40%) del presupuesto del organismo a cargo del Abastecimiento de Agua Corriente a la población (pues el otro 60% razonablemente corresponde a la población no pobre). En cambio se computan por el 100% los gastos de Alumbrado Público y Saneamiento porque la mayor parte de las inversiones se han realizado en las zonas de contexto social más crítico.
- 6) De los gastos de Salud de las empresas públicas se computa sólo el 10% porque la mayor parte de esos gastos no se destinan a las personas por debajo de la línea de pobreza. En el resto de los grupos de organismos públicos se computa el 100% de los gastos en salud, en virtud de las características de los beneficiarios del servicio.
- 7) Se excluyen del combate a la pobreza, en el rubro Otros Gastos Sociales, los gastos destinados a servicios culturales y religiosos.

Con los ajustes propuestos se obtiene el siguiente cuadro.

Cuadro 29

GASTO PÚBLICO SOCIAL PARA EL COMBATE A LA POBREZA POR GRUPO DE ORGANISMOS PÚBLICOS SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN EL AÑO 2002

(En millones de pesos corrientes)

Clasificación Funcional	Gobierno Central	Organismos Seg. Social	Municipio Montevideo	Municipios Interior	Empresas Públicas	Total
Educación	3 640	-----	-----	17	-----	3 657
Salud	5 724	595	122	293	100	6 834
Seg. Social	2 368	12 741	303	129	2	15 543
Vivienda	1 126	-----	812	1 417	1 207	4 562
Otros	213	-----	141	241	54	649
Total	13 071	13 336	1 378	2 097	1 363	31 245

Fuente: Elaboraciones propias con datos de la Asesoría Técnica en Políticas Sociales (OPP).

El mismo cuadro en términos porcentuales muestra que la participación de los gobiernos municipales, en el gasto destinado al combate a la pobreza, es casi el doble que en el GPS (11,1% frente al 5,9%), pero que sigue representando la parte menor en relación con la participación del Gobierno Central y los Organismos de Seguridad Social.

Cuadro 30

GASTO PÚBLICO SOCIAL PARA EL COMBATE A LA POBREZA POR GRUPO DE ORGANISMOS PÚBLICOS SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN EL AÑO 2002

(En porcentaje sobre el total)

Clasificación Funcional	Gobierno Central	Organismos Seg. Social	Municipio Montevideo	Municipios Interior	Empresas Públicas	Total
Educación	11,6	0,0	0,0	0,0	0,0	11,6
Salud	18,3	1,9	0,4	1,0	0,3	21,9
Seg. Social	7,6	40,8	1,0	0,4	0,0	49,8
Vivienda	3,6	0,0	2,6	4,5	3,9	14,6
Otros	0,7	0,0	0,4	0,8	0,2	2,1
Total	41,8	42,7	4,4	6,7	4,4	100,0

Fuente: Elaboraciones propias con datos de la Asesoría Técnica en Políticas Sociales (OPP).

IV. Conclusiones y recomendaciones

Decíamos al comienzo del documento, en la sección 2.4: Los municipios cuentan con una normativa legal que les otorga competencia en lo que hace al desarrollo económico y al bienestar de la población en su territorio. Tienen autonomía para legislar, administrar y disponer de sus recursos en programas de desarrollo económico y en políticas sociales. Desde la reforma constitucional de 1996 pueden coordinar y ejecutar proyectos conjuntos con otros municipios y con los órganos del gobierno central. Pueden hacer oír su voz desde el Congreso de Intendentes. Pueden generar recursos económicos aprobando impuestos y tasas, desarrollando actividades industriales y comerciales o cediendo a terceros la explotación de ciertos servicios. Pueden nombrar Juntas Locales para mejor administrar y servir a los ciudadanos que residen lejos de la capital departamental. Pero el territorio en el que deben gobernar es a veces muy extenso y existe la convicción que no se cuenta a nivel local (al nivel de las localidades pequeñas o medianas) con personas capacitadas para asumir responsabilidades en las Juntas Locales.

Los municipios cuentan con una legitimación a nivel local que los ubica más cerca de los ciudadanos que lo que ocurre con los organismos del gobierno central. El municipio es el lugar donde concurre el ciudadano a plantear sus problemas, sus necesidades y sus quejas. Además de los programas permanentes para atender a los grupos más desfavorecidos (niños, mujeres, adultos mayores, discapacitados, personas sin vivienda propia, etc.), los municipios son los organismos del Estado que lideran los programas puntuales para

atender situaciones de catástrofes naturales (inundaciones, sequías) que en algunos departamentos se producen anualmente o en forma cíclica.

En consecuencia, creemos que es desde lo municipal y mediante un proceso creciente de descentralización fortaleciendo los órganos de gobierno local (Juntas Locales, Centros Comunales, Concejos Vecinales) que los programas sociales pueden generar el mayor impacto en el combate a la pobreza. La descentralización político-administrativa puede verse como un proceso por el cual los gobiernos centrales van cediendo cuotas de poder –y de responsabilidad– a favor de los gobiernos locales, quienes asumen progresivamente la gestión y la administración del territorio y su población. En ese proceso las autoridades locales procuran obtener grados crecientes de autonomía tanto en lo que hace a la elaboración de las políticas como en la gestión de los recursos económicos. Dice Arocena:⁴⁸ “En este sentido, la descentralización político-administrativa es considerada una condición necesaria para el desarrollo de iniciativas locales. Condición necesaria pero no suficiente, si se buscan efectos reales de descentralización del sistema. Si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, existirá un proceso de cambio institucional, con escasos efectos sobre el sistema centralizado de poder. Para que se produzca efectivamente una modificación del sistema, será necesario articular las reformas político-administrativas generadas en el centro, con las acciones originadas en la periferia. Es en este sentido, que la existencia de actores locales capaces de iniciativa es una condición del éxito de las políticas descentralizadoras”.

La descentralización es un proceso que intenta revertir las tendencias de las primeras etapas en la construcción de los estados modernos, caracterizadas por la centralización del poder político en la capital del país, con total subordinación de lo local a lo nacional. Mediante la descentralización “Se pretende aumentar la autonomía de los distintos niveles de la administración territorial, de manera que puedan constituirse en gestores eficientes de sus propios recursos. En este sentido, la descentralización político-administrativa puede ser considerada una condición para el desarrollo de iniciativas locales. Se supone que a mayor autonomía debe corresponderse una mayor dinámica de las acciones de desarrollo local”.⁴⁹

En el área de las políticas sociales, la descentralización es un camino alternativo del Estado-benefactor. “La dificultad aparece cuando estas dinámicas descentralizadoras generan transferencias de competencias desde el Estado central hacia los municipios sin transferir los recursos correspondientes. El desarrollo de las nuevas funciones municipales en materia social supone un esfuerzo de transformación institucional y organizacional que no siempre está al alcance de administraciones locales debilitadas y empobrecidas por largas décadas de centralismo. Esta realidad frágil y dependiente de las instituciones locales exige una aceleración de los procesos de descentralización, de manera que los municipios no se encuentren solamente con la obligación de responder a las necesidades sociales, sino que reciban también las competencias y los recursos imprescindibles para cumplir con esta nueva misión. Si esto sucediera, los municipios serían sin duda instancias más pertinentes que el Estado central para encontrar soluciones adaptadas a cada una de las situaciones específicas de las sociedades locales”.⁵⁰ Cabe preguntarse, sin embargo, si tener las competencias y disponer de los recursos son suficientes para que automáticamente los municipios puedan “cumplir con esta nueva misión”. La respuesta es, a nuestro juicio, negativa. Se necesita, además, una sociedad civil organizada, con iniciativas, y capacitada para elaborar demandas pertinentes.

“Los analistas coinciden en señalar que el fracaso de las políticas sociales se debe a menudo a su carácter de uniformes, únicas, universales, ignorando de esa forma las diferencias que existen entre los posibles beneficiarios. No tener en cuenta esas diferencias distorsiona los efectos de las

⁴⁸ “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”, José Arocena.

⁴⁹ J. Arocena, op cit.

⁵⁰ J. Arocena, op cit.

políticas sociales, que terminan beneficiando a sectores no comprendidos en el grupo declarado objetivo. Los municipios están en condiciones de evitar este problema si, capitalizando su conocimiento de la realidad local, realizan un esfuerzo sistemático de descripción de cada grupo objetivo, especificando sus perfiles propios. La descentralización debería contribuir a disminuir la distancia entre decisiones y beneficiarios en materia de políticas sociales. Sin embargo, los procesos descentralizadores serán cáscara vacía si no existe un tejido denso de actores locales capaces de recibir y administrar las transferencias operadas”.⁵¹

¿Cuál es el papel esperado de los actores locales/sociedad civil en el proceso de descentralización? Los actores locales deben participar en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas sociales. Deben ser capaces de elaborar sus demandas superando la lógica individualista sustituyéndola por la lógica de la cooperación, el compromiso y la solidaridad; deben ser capaces de capacitarse para participar activamente de la descentralización y aprender del mismo proceso; y finalmente, deben ser capaces de incidir en el proceso mediante el control y la evaluación de los resultados.

Recomendaciones

La descentralización no funciona solamente por la voluntad de las autoridades centrales. Se necesita de actores locales motivados en participar del proceso. La motivación sólo se consigue si a través de la descentralización se contemplan las particularidades y las necesidades locales. Para lograr que lo local sea contemplado en los programas sociales, se requiere de actores locales capacitados e informados. Con este propósito se enuncian las siguientes recomendaciones:

- Introducir el territorio en el presupuesto, acordando una distribución que contemple la dimensión territorial.
 - Crear Juntas Locales en los conglomerados urbanos con población relevante.
 - Delimitar claramente las competencias de los órganos centrales y los locales.
 - Dotar de autonomía de gestión a los gobiernos locales con recursos humanos, materiales y financieros.
 - Generar canales de información/comunicación permanentes y formales entre las autoridades centrales y las autoridades locales.
 - Contribuir al fortalecimiento de las organizaciones locales sociales para que puedan transformarse en actores protagónicos del proceso de descentralización.
 - Promover un proceso de capacitación permanente de todos los actores (vecinos, ediles, funcionarios municipales, concejales, representantes de organizaciones barriales) en temas tales como: el rol de los gobiernos locales, aspectos vinculados con la descentralización, participación social, gestión local y los nuevos roles de los actores.
 - Realizar una evaluación periódica de la gestión local.
1. Promover la supervisión y el control ciudadano de la gestión municipal.
 2. Existe una porción relevante de población que no conoce cuáles son los servicios sociales que ofrecen los municipios o la forma de acceder a dichos servicios. A diez años de iniciado el proceso de descentralización en Montevideo, el 50% de los habitantes del departamento no conocía –y por tanto, no planeaba utilizar– los programas sociales del Municipio de Montevideo. De acuerdo con los resultados de la misma encuesta, sólo el 13% conocía los programas culturales y sólo el 10% los programas de salud de la

⁵¹ J. Arocena, op cit.

Intendencia de Montevideo. Lo más grave es que entre los que desconocen estos programas se encuentran buena parte de los sectores carenciados, que no pueden acceder a los programas sociales por falta de **información**. Se impone, en consecuencia, mejorar los canales de información y comunicación, especialmente los que se dirigen a las poblaciones objetivo de las políticas sociales.

3. Si la participación ciudadana en los gobiernos locales es escasa, la participación de los jóvenes aún lo es más. En el caso de Montevideo esta situación ha sido bien diagnosticada: los temas que se abordan en los Concejos Vecinales no son de interés para los jóvenes, y sus iniciativas no son contempladas. Para lograr un mayor involucramiento de los jóvenes en los órganos locales, se han propuesto las siguientes recomendaciones:⁵²
 - Propiciar la integración de los jóvenes en el proyecto de descentralización, partiendo de los temas de su interés y de propuestas auspiciadas por ellos.
 - Elaborar programas juveniles a partir de los intereses manifiestos: capacitación laboral, orientación vocacional, educación sexual, embarazo adolescente, drogadicción, accidentes de tránsito y sus causas.
 - Realizar convenios con organizaciones barriales dedicadas a recreación y deportes.
 - Generar sistemas de pasantías y becas para jóvenes.
4. La escasez de recursos de los Municipios exige que se analicen todas las fuentes de ingresos posibles a la luz de la legislación vigente y la racionalidad de las exoneraciones otorgadas a diferentes grupos de población. La exoneración de impuestos y el no cobro de ciertas tasas (ver comentarios de la sección 4.2), ¿contribuyen a la equidad o favorecen a ciertos grupos de presión?
5. Algunos de los programas sociales de los municipios son acotados en el tiempo, y requieren en ese tiempo limitado de un cierto volumen de recursos humanos especializados. En estos casos no parece razonable que sea el Municipio quien deba asumir la responsabilidad por la ejecución de los programas, sino que más bien debería concentrar los esfuerzos en la supervisión y evaluación de los programas, y convenir la ejecución con instituciones sociales u organizaciones no gubernamentales que por sus propias características suelen tener la flexibilidad necesaria para contratar los recursos humanos especializados por el plazo requerido, a veces, incluso, en calidad de voluntarios. Estos convenios operarían como un instrumento adicional de participación ciudadana y de cooperación entre el gobierno local y la sociedad civil.
6. ¿Cuál es el rol de los gobiernos locales en materia de políticas sociales? Deberían tener la iniciativa (no ser meros ejecutores de las políticas nacionales) y mediante mecanismos tales como la negociación y el debate público a nivel local lograr la participación de todos los actores involucrados en la definición de programas prioritarios. La iniciativa en materia de políticas sociales no debería ser privativa de las autoridades locales, siendo deseable que estas iniciativas provengan de una interacción entre las organizaciones sociales y las empresas locales, los beneficiarios de las políticas y las propias autoridades locales. Los gobiernos locales también deben gestionar los recursos para implementar las políticas sociales, fortaleciendo su autonomía y utilizando como criterios de gestión la eficacia y la eficiencia. Finalmente los gobiernos locales deben ejecutar las políticas sociales o monitorear su ejecución, deben evaluar el impacto y rendir cuentas de los fondos comprometidos y de los resultados obtenidos.

⁵² “Construyendo ciudadanías”, Junta Departamental de Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, Departamento de Descentralización.

Bibliografía

- Aguirre Rosario, de Sierra, Gerónimo e Iens Inés (1992), *Informe de una Encuesta a Vecinos sobre Descentralización, Participación y Centros Comunales Zonales*, CIEDUR-CIESUI-CPFE-SUR, Montevideo.
- Alonso, Paz, *Políticas Sociales Urbanas y Gobierno Local*, Universidad Nacional de Entre Ríos, Uruguay, sin fecha
- Arocena, J. (1995), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, CLAEH-UCUDAL. Edic. Nueva Sociedad, Caracas.
- Bervejillo, Federico (1993), *El nuevo perfil del Intendente: un cambio en curso*. Cuadernos del CLAEH, Revista uruguaya de ciencias sociales, N° 65-66 - 1993-1-2, 235pp
- Britos, A. y Regent, C. (1998) *Reflexiones sobre Políticas Sociales y Participación en la Descentralización*, en Autores Varios, *Políticas sociales urbanas. Convocatoria al debate*, Intendencia Municipal de Montevideo, Red. N. 5 de Políticas Sociales Urbanas, Programa URBAL
- Casinelli Muñoz, Horacio, *“Derecho Público”*, Tomo I., FCU
- Cecilio, Miguel (1996), *“Relevamiento de asentamientos irregulares en Montevideo”*, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Montevideo
- Charbonnier Blanca y Pérez Novella María Jesús (1993), *Posicionamiento público de los actores políticos sobre los Centros Comunales Zonales, participación y descentralización municipal (1990-1992)*, CIEDUR, Montevideo
- Charbonnier, Blanca (1992), *Análisis de entrevistas en profundidad a siete Coordinadores de los Centros Comunales Zonales*, CIEDUR, Montevideo
- Christian Adel Mirza (1996), *“El proceso de descentralización municipal en Montevideo. La democratización de la gestión pública como objetivo”*, Seminario *“Desarrollo local, democracia y ciudadanía”*. Montevideo
- Comisión de la Unión Europea y el Comité Catholique contre la faim et pour le Développement (1987) *“Desarrollo local, democracia y ciudadanía”*, Seminario, Montevideo.

- Gallicchio Enrique y Pérez Antón Romeo (2002) La descentralización territorial en Uruguay y la reforma constitucional de 1996: ¿posibilidades no aprovechadas o período de creación de condiciones, Konrad-Adenauer-Stiftung e V. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo
- Intendencia Municipal de Montevideo, Comisión de las Comunidades Europeas (1998), Políticas Sociales Urbanas: convocatoria al debate. Red No. 5 “Políticas Sociales Urbanas”, Montevideo.
- Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (varios años), Encuesta Continua de Hogares, Montevideo
- _____ “Censo de Población, Hogares y Vivienda de 1985”, Montevideo
- _____ “Censo de Población, Hogares y Vivienda de 1996”. Montevideo
- _____ “Estimaciones de pobreza por el método del ingreso, año 2002”. Montevideo
- Intendencia Municipal de Montevideo (2003), Montevideo solidaria. Todos somos Montevideo, Publicaciones en línea, <http://www.montevideo.gub.uy/publicaciones/>
- Katzman, Ruben (1996), Marginalidad e integración social en el Uruguay, CEPAL, LC/MVD /R.140/Rev.1/E Montevideo.
- Lacuague L., Delgado S. y Cal D., (2003) “Competitividad territorial y fortalecimiento de las Intendencias del norte de Uruguay”, en Winchester, L. y E. Gallicchio Territorio local y desarrollo: experiencias en Chile y Uruguay, Santiago de Chile, Sur
- Ley Orgánica Municipal (Ley N° 9515 del 28/10/1935), Uruguay
- Martins, Daniel Hugo (1978) El Municipio contemporáneo F.C.S.- U.R. Uruguay
- Moreira, Aelita (1987), “Hacia un nuevo papel de los municipios”, Seminario Europeo Latinoamericano sobre Desarrollo Local, Montevideo, Uruguay
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2004), Asesoría Técnica en Políticas Sociales “El gasto Público Social en el Uruguay. Informe 2003”. Montevideo
- Oroño, Abel (2004) “Las políticas sociales en los gobiernos departamentales”, tesis final de grado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo
- Katzman, Rubén (coord.) (1999), Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay (LC/MVD/R.180), Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Sureda, Daniel, sin fecha, “Descentralización: manos a la obra, reforma constitucional y el nuevo presupuesto quinquenal”, Uruguay, mimeo
- Tabarez, Laura, sin fecha, “Administración Financiera del Estado. Gasto Público Social”, Uruguay, mimeo,
- Veneziano Esperón, Alicia (1999) “La descentralización del departamento de Montevideo: Análisis de su marco normativo y de la doctrina jurídica”, Cuaderno Ciencias Sociales N.11, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo
- Veiga, D. (1996) “Elementos para la discusión sobre escenarios sociales del Plan de Ordenamiento de Montevideo”. Informe POT-IMM.
- Winchester Lucy y Gallicchio Enrique (2003) “Territorio local y desarrollo: Experiencias en Chile y Uruguay”, Santiago de Chile, Sur

Anexos

Anexo 1

Competencias de los gobiernos departamentales

Son atribuciones de la Junta Departamental según el Art. 273 de la Constitución:

1. Dictar, a propuesta del Intendente o por su propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzgue necesarios, dentro de su competencia.
2. Sancionar los presupuestos elevados a su consideración por el Intendente.
3. Crear o fijar, a proposición del Intendente, impuestos, tasas, contribuciones, tarifas y precios de los servicios que presten, mediante el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes.
4. Requerir la intervención del Tribunal de Cuentas para informarse sobre cuestiones relativas a la Hacienda o a la Administración Departamental. El requerimiento deberá formularse siempre que el pedido obtenga un tercio de votos del total de componentes de la Junta.
5. Destituir, a propuesta del Intendente y por mayoría absoluta de votos del total de componentes, los miembros de las Juntas Locales no electivas.
6. Sancionar, por tres quintos del total de sus componentes, dentro de los doce primeros meses de cada período de Gobierno, su Presupuesto de Sueldos y Gastos y remitirlo al Intendente para que lo incluya en el Presupuesto respectivo.
7. Dentro de los cinco primeros meses de cada año podrán establecer, por tres quintos de votos del total de sus componentes, las modificaciones que estimen indispensables en su Presupuesto de Sueldos y Gastos.
8. Nombrar los empleados de sus dependencias, corregirlos, suspenderlos y destituirlos en los casos de ineptitud, omisión o delito, pasando en este último caso los antecedentes a la Justicia.
9. Otorgar concesiones para servicios públicos, locales o departamentales, a propuesta del Intendente, y por mayoría absoluta de votos del total de sus componentes.
10. Crear, a propuesta del Intendente, nuevas Juntas Locales.
11. Considerar las solicitudes de venia o acuerdo que el Intendente formule.
12. Solicitar directamente del Poder Legislativo modificaciones o ampliaciones de la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales.

Son atribuciones del Intendente Municipal según el Art. 275 de la Constitución:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes.
2. Promulgar y publicar los decretos sancionados por la Junta Departamental, dictando los reglamentos o resoluciones que estime oportuno para su cumplimiento.
3. Preparar el presupuesto y someterlo a la aprobación de la Junta Departamental.
4. Proponer a la Junta Departamental, para su aprobación, los impuestos, tasas y contribuciones; fijar los precios por utilización o aprovechamiento de los bienes o

servicios departamentales y homologar las tarifas de los servicios públicos a cargo de concesionarios o permisarios.

5. Nombrar los empleados de su dependencia, corregirlos y suspenderlos. Destituirlos en caso de ineptitud, omisión o delito, con autorización de la Junta Departamental, que deberá expedirse dentro de los cuarenta días. De no hacerlo, la destitución se considerará ejecutoriada. En caso de delito, pasará, además, los antecedentes a la Justicia.
6. Presentar proyectos de decretos y resoluciones a la Junta Departamental y observar los que aquella sancione dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se le haya comunicado la sanción.
7. Designar los bienes a expropiarse por causa de necesidad o utilidad públicas, con anuencia de la Junta Departamental.
8. Designar los miembros de la Juntas Locales, con anuencia de la Junta Departamental.
9. Velar por la salud pública y la instrucción primaria, secundaria y preparatoria, industrial y artística, proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento.

La Ley Orgánica Municipal asigna algunas competencias al Intendente que no están explicitadas en la Constitución y que son pertinentes para el propósito de este informe. Según el Artículo 35 de dicha Ley al Intendente compete:

- Determinar, previo acuerdo de la Junta Departamental, las zonas inaptas por su carácter de inundables, para la construcción de viviendas.
- “Conservar, cuidar y reglamentar las servidumbres constituidas en beneficios de los pueblos (...) para que queden expeditas al servicio público”.
- Velar, sin perjuicio de las atribuciones del Gobierno Central por la conservación de las playas marítimas y fluviales, así como de los pasos y calzadas de ríos y arroyos.
- Ejercer la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones, sin perjuicio de la competencia que corresponda a las autoridades nacionales y de acuerdo con las leyes que rigen la materia.
- Organizar y cuidar la vialidad pública.
- Resolver los conflictos entre la propiedad privada y las exigencias del servicio público en todo lo relativo a las vías de comunicación.
- Dictar reglas para la edificación en los centros urbanos.
- - Ejecutar obras para el Departamento, llenando el requisito de la licitación pública. La expresión “obras” debe tomarse en sentido amplio: abarca desde construcciones de edificios y viviendas hasta las obras “de ciencia o arte”.
- Ejecutar las obras de viabilidad del Departamento.

Anexo 2

Programas actuales destinados al combate a la pobreza urbana en el departamento de Salto

Recuadro A-2

INTENDENCIA MUNICIPAL DE SALTO

Departamento de Obras

Banco de tierras

Creación de 330 lotes con servicios en la ciudad de Salto, en zona suburbana (Barrio La Amarilla y Barrio Caballero) para reubicar familias damnificadas por inundaciones y/o cadenciadas. Incluye un padrón de 8.000 mt² donado a la Administración Nacional de Educación Pública para la construcción de una Escuela de Tiempo Completo (1998). El Programa tiene por objeto mejorar la calidad de vida y el nivel de aspiraciones de familias de modestos recursos económicos, disminuyendo la propensión de asentamientos irregulares, fortaleciendo la integración social de la comunidad y mejorando la calidad ambiental urbana. Los beneficiarios directos son 330 familias de bajo nivel de ingresos sin acceso a vivienda decorosa, que ocupan viviendas precarias, compartidas con otros hogares, carentes de agua potable y muchas de ellas (un tercio) ubicadas en terrenos inundables por el Río Uruguay. El costo de la inversión es de 1,34 millones de dólares y los costos operativos anuales (caminería y pluviales) asciende a 36.000 dólares.

Plan de reubicación de familias damnificadas por inundaciones de 1997

Se construyeron 202 viviendas ubicadas en barrios Quiroga, Artigas y Uruguay. La Intendencia Municipal de Salto dispone de los lotes para que sean ocupados por las familias, primero en viviendas precarias, y luego en viviendas definitivas que construyen las familias con plazo de un año, con materiales, asesoramiento técnico y herramientas que pone la Intendencia. Costo por vivienda (sin mano de obra): U\$S 10.600.

Acción Social y Comisiones Vecinales

Oficina de orientación a la familia

Atención telefónica (servicio gratuito 0800) para atender casos de riesgo y brindar contención, información, orientación y derivación. La atención que se brinda es de tipo psicológico (violencia familiar, violencia sexual, embarazo adolescente, etc.), jurídica (derechos de familia, derechos humanos, etc.), social (salud, educación, trabajo, vivienda), de coordinación con instituciones públicas (Intendencia Municipal de Salto, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Trabajo, Ministerio del Interior, Entes de Enseñanza, Junta Departamental, Instituto Nacional del Menor) y Organizaciones No Gubernamentales (Instituto Nacional de la Juventud, Club de Leones, Clubes Rotarios), de difusión (derechos, salud, autoestima, género, educación de menores y seguridad social) y por parte de instituciones religiosas.

Hogar de ancianos municipal

Atiende a adultos mayores, autoválidos y con probada necesidad de institucionalización. Fue habilitado en 1995, con capacidad de atención de 80 personas, dispone de una policlínica atendida por médico del Ministerio de Salud Pública. Se financia con fondos de la Intendencia y con retenciones (70%) de las pasividades de los residentes (que tienen el beneficio de la jubilación). El Hogar realiza actividades variadas, sociales y culturales, algunas en coordinación con el Banco de Previsión Social y con ONGs.

Hogar estudiantil

Es para estudiantes de nivel medio o de formación docente, no mayores de 20 años, residentes en el departamento y de escasos recursos económicos. Tiene capacidad para 76 estudiantes y proporciona alojamiento, biblioteca y servicio de comedor.

(continúa)

Hogar universitario

Es para estudiantes de la Universidad de la República, de escasos recursos económicos, con buena escolaridad y residentes en los departamentos al norte del Río Negro. Tiene capacidad para 68 estudiantes y proporciona servicios de alojamiento, salas de estudio, cocina, lavadero y fotocopiadora.

Programa alimentario

Es un convenio entre el Instituto Nacional de Alimentación (INDA del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), el Centro de Salud del Ministerio de Salud Pública y la Intendencia Municipal de Salto. Tiene por objeto brindar complemento alimentario a la población más desprotegida y carenciada, en particular a mujeres embarazadas, niños menores de 6 años, pensionistas a la vejez y discapacitados. Los alimentos los proporciona el INDA, la salud el Centro de Salud y la Intendencia proporciona infraestructura, funcionarios y la tarea de distribución de los alimentos (en forma de canastas).

Programa de Atención a Enfermos Crónicos

Se trata de un servicio de salud de la Intendencia que atiende a renales crónicos, celíacos, niños oncológicos, tuberculosos y portadores de HIV.

Servicios Asistenciales y Sociales de Salto (SAYSS)

Este servicio está a cargo de un Comité integrado por: Intendente Municipal de Salto, Inspector Departamental de Enseñanza Primaria, Director del Centro de Salud del departamento de Salto, Jefe de Policía del departamento y el Jefe del Comando Batallón N° 7 Ituzaingó de Salto. Tiene por objeto la atención de la salud en policlínicas a personas de escasos recursos, residentes en pequeñas localidades urbanas y zonas rurales del departamento. Este servicio contaba en 2002 con 29 policlínicas ubicadas en pequeñas localidades urbanas y rurales del departamento.

Cursos móviles de artesanías

Este programa tiene por objeto proporcionar capacitación mediante cursos regulares anuales en los diferentes barrios de la ciudad capital y en otras localidades urbanas y rurales del departamento a personas mayores de 12 años que quieren aprender las técnicas artesanales. Las clases son libres y gratuitas, con locales y profesores a cargo de las comisiones vecinales, las juntas locales y las asociaciones de fomento. Los materiales los ponen los cursillistas.

Oficina de Juventud y Deporte

- Becas gratuita de Internet en convenio con una institución privada en barrios de la ciudad de Salto y localidades menores del departamento, para 600 jóvenes.
- Cursos de computación en Pueblo Belén y Villa Constitución, con becas de la Intendencia Municipal y en coordinación con la Escuela Técnica de Belén y el Liceo de Constitución.
- Talleres de Orientación Vocacional y Prevención de Accidentes en varias localidades del departamento.
- Curso de promotores deportivos, organizados conjuntamente con la Comisión de Deporte y Juventud de la Junta Departamental de Salto.
- Capacitación en el manejo de la Ley "Primera Experiencia Laboral" con personal del Instituto Nacional de la Juventud, para favorecer la inserción laboral de los jóvenes salteños.
- Asociaciones Juveniles: Se trata de favorecer la conformación de Asociaciones Juveniles en diferentes localidades del departamento, apuntando a la descentralización, para promocionar actividades juveniles a propuesta de los propios jóvenes.

Anexo 3

Distribución porcentual de los rubros de ingresos municipales por departamento del interior, año 2002

Cuadro A-3.1

A) De origen nacional	ART	CAN	C.LA	COL	DUR	FLS	FLA	LAV	MAL	PAY	RION	RIV
I) Exclusivo												
- Ministerio de Telecom. y Obras Públicas	3,2	1,6	11,1	3,0	8,3	1,9	2,4	5,6	2,2	1,4	9,3	11,3
- Otros organismos públicos	0,3	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	2,2	0,3	0,5	0,4
- Dir. de proy. de desarrollo	0,0	0,0	0,4	0,2	0,0	0,0	0,8	2,0	0,1	0,2	0,5	0,0
Subtotal (A-I)	3,4	2,4	12,1	3,2	8,3	1,9	3,2	7,8	4,4	1,8	10,3	11,7
II) Con destino departamental												
- Producido casinos	0,3	3,2	0,0	0,9	1,7	0,0	0,0	0,0	1,0	2,1	0,1	0,5
- Aportes patronales b.p.s.	7,0	5,6	5,2	4,8	6,4	4,6	6,6	5,1	5,5	7,3	6,8	6,4
- Participación en IMESI	5,2	2,4	6,4	2,9	2,1	6,5	4,6	3,9	0,8	3,6	1,5	3,8
- Transf. Ley 12.700	3,4	0,5	6,7	4,3	7,3	2,7	7,6	5,9	0,3	4,2	6,9	5,1
- Transf. Ley 16.736 art.760/ Ley 16.996	3,9	0,0	1,0	1,1	0,0	0,8	1,2	1,4	0,1	1,2	1,5	1,1
- Compensación cont.inm.rur.	5,0	0,0	4,2	2,6	4,9	3,1	4,7	3,2	0,5	2,6	4,8	2,5
- Art.298 constitución	0,0	1,3	0,1	0,0	0,0	2,7	1,9	1,7	1,7	2,7	2,2	6,1
- Art.640 lit.b-ley 17.296	5,9	4,3	10,1	5,4	8,5	5,6	8,3	8,2	0,0	9,6	7,8	7,9
- Art.640 lit.c-ley 17.296	4,2	1,6	1,3	0,9	2,6	0,8	0,8	1,1	0,0	0,9	1,0	1,3
Subtotal (A-II)	34,9	18,9	34,9	22,9	33,5	26,8	35,7	30,5	9,8	34,2	32,7	34,8
III) Impuestos nac. rec. depart.												
- Contrib. Inmob. Rural	11,0	2,2	13,7	7,4	15,1	15,1	15,7	9,9	0,9	12,9	17,7	9,0
- Remates y venta semovientes	2,8	0,5	3,3	2,5	3,8	3,3	4,0	3,2	0,3	2,7	3,7	2,0
- Extracción de materiales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal (A-III)	13,8	2,7	16,9	10,0	18,9	18,4	19,6	13,1	1,2	15,6	21,3	11,1
B) De origen departamental												
I) Impuestos												
A) Sobre inmuebles												
- Contr. Inmb. Urb. Y sub.	5,2	17,9	4,4	9,3	6,4	2,8	4,9	8,1	24,4	5,1	4,9	11,1
- Terrenos baldíos	0,3	3,1	0,0	1,6	0,6	0,0	0,7	0,0	1,9	0,4	0,6	1,5
B) Sobre vehículos												
- Patente de rodados	11,1	25,0	16,7	24,6	15,1	22,7	17,9	17,1	17,4	22,9	12,7	14,3
C) Sobre act. com. e ind.												
- Espect. públicos	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
- Propaganda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0
- Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal (B-I)	16,6	46,1	21,1	35,5	22,1	25,5	23,5	25,5	44,0	28,4	18,3	27,0
II) Tasas												
A) Administrativas	0,2	5,4	1,8	0,3	1,2	2,1	0,6	1,0	1,5	0,2	0,8	0,5
B) Por serv. remun. y aut.												
- Serv.rec. y barrido	5,6	7,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	0,0	5,8	8,9	0,0	0,0
- Tasa de alumbrado	0,0	1,9	1,3	13,0	3,5	0,0	2,7	0,9	7,7	0,0	5,8	2,5

(continúa)

Cuadro A.3-1 (conclusión)

A) De origen nacional	ART	CAN	C.LA	COL	DUR	FLS	FLA	LAV	MAL	PAY	RION	RIV
-Conservación pavimento	1,6	0,8	0,2	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	1,4	0,1	0,0	0,0
- Servicio cementerio	0,0	0,6	0,2	0,2	0,0	0,0	0,5	1,8	0,2	0,1	0,1	0,0
- Chapas matrículas	0,9	0,6	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,3	0,0	0,5	0,5	0,0
- Otros	3,6	2,3	0,9	1,9	1,2	5,1	1,3	0,0	2,5	0,8	0,2	2,4
C) Por seguridad y protección												
- Empadronamiento vehículos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,5	0,0	0,1	0,0	0,0
-Transfer. vehículos	0,0	0,4	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0
-Varios	-0,1	0,6	0,8	0,2	1,3	0,7	0,0	0,0	0,4	0,0	0,1	2,0
D) Higiene y salubridad												
- Bromatológica	0,7	1,9	1,0	0,8	0,5	0,5	0,9	1,6	2,3	0,4	0,5	1,6
- Higiene ambiental	0,0	0,1	0,2	0,3	0,9	0,0	0,0	0,6	0,6	0,3	0,2	0,0
- Otros	0,4	0,4	3,2	0,0	0,0	0,2	0,7	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Subtotal (B-II)	13,0	22,2	9,8	16,9	8,9	8,7	8,9	7,6	22,7	11,6	8,1	9,0
III) Precios												
- Venta terrenos	0,0	0,2	2,3	1,1	0,0	0,9	0,0	0,1	1,3	0,1	0,0	0,0
- Serv. barométrica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,8	0,3	0,0	0,0
- Arrendamientos y alquiler	0,4	0,6	0,3	0,1	0,0	0,0	0,6	0,2	0,0	0,5	1,3	0,2
- Proventos varios	0,2	0,0	0,3	0,0	1,9	0,1	0,0	0,9	0,0	0,9	1,4	0,8
Subtotal (B-III)	0,6	0,9	2,9	1,3	1,9	1,0	0,7	1,2	2,1	1,8	2,6	1,0
IV) Resul. act. com. e industrial												
-Matadero y abasto municipal	8,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	0,2	0,0	3,7	0,0
-Otras actividades	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	1,8	0,0	0,3
Subtotal (B-IV)	8,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	0,2	1,8	3,7	0,3
V) Contrib. de mejoras												
Subtotal (B-V)	0,0	0,0	0,5	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VI) Rec. extraordinarios												
Subtotal (B-VI)	7,6	6,5	1,0	5,5	1,5	7,2	5,5	10,4	15,5	2,4	0,7	0,0
VII) Multas y recargos												
Subtotal (B-VII)	1,5	0,4	0,8	4,5	4,8	10,5	2,9	2,1	0,1	2,4	2,1	5,2
Total recursos presupuestales	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Cuadro A-3.2

A) De origen nacional	ROC	SAL	SANJ	SOR	TAC	TREY	MÍN	PROM	MÁX
I) Exclusivo									
- Ministerio de Telec. y Obras Públicas	1,7	1,8	0,6	8,2	2,9	2,4	0,6	4,4	11,3
- Otros organismos públicos	0,0	0,5	3,5	0,0	7,1	5,1	0,0	1,2	7,1
- Dir. de proy. de desarrollo	0,3	0,0	0,3	0,0	0,2	0,8	0,0	0,3	2,0
Subtotal (A-I)	1,9	2,4	4,4	8,2	10,2	8,3	1,8	5,9	12,1
II) Con destino departamental									
- Producido casinos	0,0	1,2	0,5	0,8	3,7	1,8	0,0	1,0	3,7
- Aportes patronales B.P.S.	6,6	7,1	5,3	5,7	4,2	5,2	4,2	5,9	7,3
- Participación en IMESI	3,5	2,6	4,2	4,4	1,8	4,5	0,8	3,6	6,5
-Transf. Ley 12.700	4,2	4,0	4,3	6,7	6,6	5,8	0,3	4,8	7,6
-Transf. Ley 16.736 art.760/ ley 16.996	0,6	1,0	0,0	0,8	0,8	1,2	0,0	1,0	3,9
-Compensación cont.inm.rur.	2,4	2,6	3,7	2,9	5,9	3,3	0,0	3,3	5,9
- Art.298 constitucion	0,5	4,9	2,9	0,0	0,0	3,3	0,0	1,8	6,1
- Art.640 lit.b-ley 17.296	7,1	6,7	7,3	6,0	9,2	8,9	0,0	7,0	10,1
- Art.640 lit.c-ley 17.296	0,5	0,8	0,8	0,5	1,4	1,0	0,0	1,2	4,2
Subtotal (A-II)	25,4	31,0	28,9	27,8	33,6	35,2	9,8	29,5	35,7

(continúa)

Cuadro A.3-2 (conclusión)

	ROC	SAL	SANJ	SOR	TAC	TREY	MÍN	PROM	MÁX
A) De origen nacional									
III) Impuestos nac. Rec.									
Depart.									
-Contrib. Inmob. Rural	5,3	12,7	10,3	12,3	11,1	12,0	0,9	10,8	17,7
-Remates y venta Semovientes	2,6	1,8	2,1	4,0	2,8	2,6	0,3	2,7	4,0
-Extracción de materiales	0,0	0,0	0,1	5,4	0,0	0,0	0,0	0,3	5,4
Subtotal (A-III)	7,9	14,5	12,5	21,6	13,9	14,7	1,2	13,8	21,6
B) de origen departamental									
I) Impuestos									
A) sobre inmuebles									
- Contr. Inmb. urb. y sub.	10,9	9,1	4,7	4,3	6,5	4,6	2,8	8,0	24,4
-Terrenos baldíos	1,9	0,8	0,1	0,4	0,5	0,0	0,0	0,8	3,1
B) sobre vehículos									
- Patente de rodados	13,2	16,4	24,9	14,6	15,6	14,2	11,1	17,6	25,0
C) sobre act. Com. E ind.									
-Espect. Públicos	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2
-Propaganda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
-Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,4
Subtotal (B-I)	26,0	26,4	30,0	19,4	23,1	18,7	16,6	26,5	46,1
II) Tasas									
A) Administrativas	6,8	1,4	1,9	0,4	1,5	2,5	0,2	1,7	6,8
B) Por serv. remun. y aut.									
-Serv.rec. Y barrido	3,7	4,1	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	2,2	8,9
-Tasa de alumbrado	2,9	3,9	7,3	1,5	6,0	6,9	0,0	3,8	13,0
-Conservación pavimento	0,0	0,1	0,4	0,0	0,3	0,6	0,0	0,3	1,6
-Servicio cementerio	0,4	0,1	0,0	0,0	0,8	0,8	0,0	0,3	1,8
-Chapas matrículas	0,9	0,2	1,0	0,1	0,4	0,0	0,0	0,3	1,0
-Otros	3,7	0,2	1,8	0,5	0,0	0,8	0,0	1,6	5,1
C) Por seguridad y protección									
-Empadronamiento vehículos	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,5
-Transfer. Vehículos	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,1	0,4
-Varios	0,1	0,3	0,5	0,2	0,0	0,0	-0,1	0,4	2,0
D) Higiene y salubridad									
-Bromatológica	1,5	0,0	1,0	0,1	1,1	0,8	0,0	0,9	2,3
-Higiene ambiental	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,2	0,9
-Otros	0,0	0,8	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,3	3,2
Subtotal (B-II)	20,1	11,4	14,0	4,7	10,3	12,8	4,7	12,3	22,7
III) Precios									
-Venta terrenos	0,2	0,2	1,2	0,8	0,0	0,3	0,0	0,5	2,3
- Serv. Barométrica	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,8
- Arrendamientos y alq.	1,0	0,5	0,0	0,3	0,7	0,1	0,0	0,4	1,3
- Proventos varios	1,9	0,2	0,8	0,9	0,2	2,2	0,0	0,7	2,2
Subtotal (B-III)	3,0	1,0	2,0	2,0	1,0	2,7	0,6	1,6	3,0
IV) Resul. act. com. e industrial									
- Matadero y abasto municipal	7,6	0,6	0,0	4,5	0,0	1,4	0,0	1,5	8,5
- Otras actividades	0,0	12,3	0,0	0,8	0,6	0,1	0,0	0,9	12,3
Subtotal (B-IV)	7,6	12,9	0,0	5,3	0,6	1,6	0,0	2,5	12,9
V) Contrib. De mejoras									
Subtotal (B-V)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,1	0,5
VI) Rec. extraordinarios									
Subtotal (B-VI)	0,0	0,1	8,1	7,4	2,4	4,0	0,0	4,8	15,5
VII) multas y recargos									
Subtotal (B-VII)	8,0	0,3	0,1	3,6	4,7	2,0	0,1	3,1	10,5
Total recursos presupuestales	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anexo 4

Nota aclaratoria sobre los ingresos municipales de origen nacional con destino departamental (All)

Producido de Casinos

En virtud del Art. 3° de la Ley N° 13.453 se asigna a los Municipios una parte de las utilidades líquidas de los casinos del Estado.

Participación en IMESI

En virtud de diversas normas legales (Decreto del Poder Ejecutivo N° 170/2001, Ley N° 15.851 Art. 208, Ley N° 16.736 Art. 761, Ley N° 16.226 Art. 452) se asigna a los Municipios una parte de la recaudación del Impuesto Específico Interno a los Tabacos y a los Combustibles.

Aportes Patronales al B.P.S.

El Art. 756 de la Ley N° 16.736 establece una contribución del Gobierno Central a los Municipios del Interior (se exceptúa Montevideo) para el pago de los aportes patronales a la Seguridad Social.

Transferencias Ley N° 12.700

La Ley N° 12.700 establece un impuesto (tasa del 2%) a los remates de bienes, muebles, inmuebles y semovientes. El producido se destina a los Gobiernos Municipales.

Transferencias Ley N° 16.736 y Ley N° 16.996

El Art. 760 de la Ley N° 16.736 y el Art. 75 de la Ley N° 16.996 establecen transferencias de Rentas Generales a los Municipios del Interior con destinos específicos: mantenimiento de la caminería rural e infraestructura.

Compensación por Contribución Inmobiliaria Rural

El Art. 10 de la Ley N° 17.243 establece una compensación a los Municipios por la disminución (por una Ley previa) de la alícuota del impuesto por concepto de contribución inmobiliaria rural (por la propiedad de inmuebles en zonas rurales).

Art. 298 de la Constitución

El Art. 298 en su numeral 3° establece “Destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo”.

Art. 640 literal B de la Ley N° 17.296

Establece una partida especial con destino a los Municipios con cargo a Rentas Generales.

Anexo 5

Estimaciones de población por año según municipio, 2000-2002

Cuadro A-5.1

Municipio	2000	2001	2002
Artigas	77 153	77 701	78 252
Canelones	472 598	480 301	488 130
Cerro Largo	84 504	84 884	85 266
Colonia	122 759	123 459	124 163
Durazno	56 224	56 281	56 337
Flores	25 100	25 125	25 150
Florida	67 000	67 000	67 000
Lavalleja	60 854	60 817	60 781
Maldonado	140 847	144 256	147 747
Montevideo	1 356 875	1 359 860	1 362 852
Paysandú	114 849	115 573	116 301
Río negro	53 132	53 419	53 708
Rivera	101 294	102 135	102 983
Rocha	71 325	71 661	71 997
Salto	121 339	122 188	123 044
San José	99 468	100 094	100 725
Soriano	82 757	82 947	83 138
Tacuarembó	85 511	85 639	85 768
Treinta y tres	50 967	51 212	51 457
Total	3 244 557	3 264 553	3 284 799

Fuente: Estimaciones propias en base a los Censos de 1985 y 1996.

Anexo 6

Tasas de personas indigentes y pobres en la población urbana, 1986-2002

Cuadro A-6.1

Año	Indigentes	Pobres
1986	7,7	46,2
1987	4,4	35,6
1988	2,6	26,6
1989	2,5	26,6
1990	3,0	29,7
1991	2,1	23,4
1992	1,8	19,9
1993	1,2	17,1

(continúa)

Cuadro A-6.1 (conclusión)

Año	Indigentes	Pobres
1994	1,2	15,3
1995	1,6	17,4
1996	1,7	17,2
1997	1,2	17,2
1998	1,6	16,7
1999	1,2	15,3
2000	1,5	17,8
2001	1,3	18,8
2002	1,9	23,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Anexo 7

Tasas de pobreza en la población urbana según grupo de edad, 1998-2002

Cuadro A-7.1

Año	Personas pobres	Menores de 6 años	De 6 a 12 años	De 13 a 17 años	De 18 a 64 años	De 65 años o más
1998	16,7	34,7	29,2	26,7	13,1	4,1
1999	15,3	32,5	28,3	22,7	12,1	3,4
2000	17,8	37,4	32,2	25,8	14,5	3,9
2001	18,8	38,3	35,4	27,7	15,3	3,9
2002	23,7	46,6	41,9	34,6	20,3	5,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Anexo 8

Montevideo solidaria e integradora

Los municipios y en particular el municipio de Montevideo han adquirido un creciente protagonismo en la gestión de las políticas sociales urbanas. Los gobiernos locales son quienes tienen la relación más cercana con los ciudadanos y sus problemáticas. Las políticas sociales urbanas aspiran a igualar oportunidades y disminuir las desigualdades entre los distintos sectores sociales.

Desde 1990, a las tradicionales funciones de la comuna (vialidad, limpieza, alumbrado, etc.) se sumó, con carácter prioritario, el área social.

En el año 2001, la inversión social representó el 45% del gasto total de la comuna de Montevideo, sin considerar las exoneraciones tributarias que benefician a diversos sectores.

Políticas de salud y apoyo social

Ha sido una permanente preocupación para la Intendencia superar una concepción meramente benefactora y asistencialista de la acción social, por lo que la participación expresa el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, tanto en el diseño de propuestas como en su ejecución y control, lo que constituye una seña de identidad y un objetivo permanente.

Servicios y actividades del plan de atención zonal (Paz)

La Intendencia Municipal de Montevideo ofrece a nivel barrial una vasta red de policlínicas. A través de equipos técnicos multidisciplinarios se brinda atención pediátrica, ginecológica, de medicina general, odontológica, psicológica, de enfermería, de nutrición y trabajo social. Los servicios están dirigidos prioritariamente a los vecinos que viven próximos a las policlínicas y que son usuarios del sector público de salud.

20 policlínicas de gestión municipal, 8 policlínicas por convenio con organizaciones vecinales.

Se crearon policlínicas móviles que recorren varias zonas de Montevideo. Son administradas por vecinos organizados, quienes gestionan los recursos que la IMM transfiere para hacer llegar atención médica a los barrios más alejados de los servicios fijos. La comuna aporta el pago de los salarios de los profesionales y la entrega de medicamentos e insumos.

4 policlínicas móviles en cogestión vecinal.

Otra modalidad de atención la constituyen los policlínico-odontológicos, resultado del esfuerzo conjunto de los vecinos, la I.M.M. y la Facultad de Odontología, desde donde se implementa un programa educativo, preventivo y asistencial en salud bucal.

5 policlínicos - odontológicos comunitarios.

Un nuevo modelo de atención de salud

Estas policlínicas llevan adelante el PLAN DE ATENCIÓN ZONAL, que integra los Programas de Atención Integral al Niño, Atención Integral a la Mujer, Salud Bucal, Atención al hipertenso y al diabético, con un enfoque integral privilegiando la promoción de salud, la prevención y la participación vecinal.

600.000 consultas anuales, 2.500 consultas diarias, 180.000 usuarios de bajos recursos, 330 profesionales trabajando.

Los programas:

Atención integral al niño

Promueve el control del crecimiento y desarrollo de los niños hasta los 14 años de edad. Un grupo de técnicos cita periódicamente a los niños y sus madres/padres para vigilar el crecimiento, asesorar en sus cuidados y atender sus enfermedades.

Incluye:

- *Control del recién nacido:* primer control de salud y visita domiciliaria. Se coordina con las maternidades públicas del Ministerio de Salud Pública.
- *Control del niño hasta el primer año de vida:* controles periódicos haciendo hincapié en el vínculo madre-bebe y lactancia materna, con grupos de apoyo a la crianza.
- *Control del crecimiento y desarrollo de preescolares:* seguimiento de la salud de los preescolares que asisten a las guarderías comunitarias del Programa Nuestros Niños de la I.M.M., con acciones educativas dirigidas a los propios niños, padres y maestras.

Programa de atención integral a la mujer (PAIM)

Atención a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, promoviendo sus derechos, el autocuidado y su decisión informada en relación a la maternidad. Fomenta el uso del Carné de la Mujer y cuenta con el apoyo de vecinas que difunden el Programa y sustentan el Fondo zonal de anticonceptivos.

Atención al adulto

A través de los médicos generales de las policlínicas, se brinda atención a adultos en general y a enfermos crónicos en particular, con seguimiento y fomento de grupos de autoayuda (hipertensión, diabetes).

Atención a la salud bucal

Se previene y promueve la salud bucal de niños, embarazadas, y en adultos se realizan extracciones y tratamiento del dolor. El Programa Educativo-Preventivo-Asistencial, se aplica en muchas escuelas públicas logrando la mejora de las cifras de patología dentaria y apostando al compromiso de los niños hacia su autocuidado.

Inmunizaciones

Hay puestos de vacunación en cada policlínica y en el Palacio Municipal, coordinados con el Ministerio de Salud Pública y la Comisión Honoraria de Lucha Antituberculosa. Se realizan campañas de vacunación en distintos barrios y asentamientos de la capital.

Atención integral al adolescente

Brinda atención interdisciplinaria a jóvenes de la zona de La Teja y Parque Bellán. Estos servicios coordinan acciones con los Centros Juveniles de dichas zonas que ofrecen actividades recreativas, de capacitación y orientación a jóvenes entre 11 y 19 años.

Atención a la salud alimentaria

Controla la seguridad alimentaria de los consumidores, evitando malos procedimientos en relación al alimento, su envase, rotulación, transporte, instalación de locales, etc.

Atención a la salud ambiental

Implica la promoción de la salud asociada a las condiciones ambientales de viviendas particulares y locales de producción o de servicios; así como el control de vectores transmisores de enfermedades (insectos y roedores). Contra el mosquito transmisor del Dengue (Aedes) este servicio tiene montado un operativo de vigilancia de 120 trampas larvianas y ha implementado la campaña “Al Aedes mátelos de sed”.

Plan Invierno

En el año 2000, se implementó por primera vez el Plan Frío Polar, que dio refugio nocturno y alimentación durante el período más crítico del invierno a cientos de personas que vivían en las calles de Montevideo. Se continuó con la experiencia en los años subsiguientes mejorando la gestión del servicio prestado y su eficiencia con la coordinación de los distintos organismos involucrados en el operativo: Banco de Previsión Social, Instituto Nacional del Menor, Instituto Nacional de Alimentación, Junta Nacional de Empleo, Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa, con participación de organizaciones sociales vinculadas a la temática. En 2002 hubo importantes cambios que significaron avances en la dignidad de los alojamientos. Todas las personas alojadas tuvieron una cama (y no solamente un colchón en el piso) y se cumplió con la meta de que hubiera un comedor (que no se transformara en dormitorio); se aumentó la disponibilidad de duchas, de productos de higiene personal, se disminuyó el hacinamiento y se aceleró la respuesta de atención médica de urgencia y emergencia. Para el 2003, se define un programa de trabajo con gente en situación de calle que incluye dos líneas de acción: la emergencia (Plan Invierno) y durante todo el año (darle continuidad a acciones dispersas). La respuesta a la actual emergencia social que puede ofrecer este Plan, depende de una mayor articulación con los programas sociales permanentes, de un crecimiento en la integralidad de las respuestas propias del plan y de la posibilidad de captación de la solidaridad ciudadana en apoyo al mismo.

Política hacia la infancia

La Comisión de Infancia se forma para promover acciones destinadas a mejorar las condiciones de vida de niñas y niños de 0 a 14 años de edad.

Los programas:

Programa Nuestros Niños

Se basa en la estrategia de la descentralización, la participación ciudadana y la política de cooperación público-privado. Brinda atención integral a niños y niñas de 6 meses a 3 años y sus familias, que provienen de sectores de pobreza crónica y reciente del departamento de Montevideo, hace hincapié en la dimensión educativa.

1.800 niños atendidos en los centros comunitarios de educación inicial y en los centros educativos, 18 Guarderías comunitarias en funcionamiento, 14 Guarderías bajo el sistema de becas, en funcionamiento.

Programa de verano para niños en situación de calle

Este programa intenta dar respuesta a la realidad de cientos de niños y niñas que desarrollan gran parte de su vida cotidiana en las calles. La propuesta consiste en brindarles a estos niños un espacio educativo satisfaciendo a la vez necesidades nutricionales y de salud básicas. 100 niños han participado de la experiencia.

A Marcha Camión

Programa itinerante por los distintos barrios, durante los meses de verano. Promueve espacios de recreación y juego que favorezcan el uso creativo del tiempo libre de niños y jóvenes. 1.400 niños participando en 7 zonas de la ciudad.

Merenderos y comedores en los barrios

Los merenderos son organizaciones barriales autónomas. La participación municipal en su desarrollo pasa a través de las llamadas “redes”. Las redes, son el conjunto de merenderos que se han unido para conseguir beneficios y donaciones con mayor impacto. La IMM, apoya estas redes desde el punto de vista técnico. Ayuda así a su constitución y organización.

12 redes en funcionamiento en 12 zonas de la ciudad, 419 merenderos y comedores, 2 millones de litros de leche en polvo para más de 20.000 niños de bajos recursos y para 40.000 escolares de 258 escuelas públicas. Inversión: 450.000 dólares.

Los niños viajan gratis

Los escolares viajan gratis en el transporte urbano de lunes a sábado entre las 7.00 y las 19.00 horas. Menores de 12 años viajan gratis los domingos y feriados

Políticas de juventud

La Comisión de Juventud promueve y realiza acciones a favor del desarrollo de los jóvenes, en áreas como: espacios juveniles, cultura y recreación, capacitación, empleo juvenil, entre otros.

Los programas:

Programa de adolescentes

Articula acciones entre los siete centros juveniles existentes y dos policlínicas municipales barriales. Las distintas problemáticas de la adolescencia reciben un abordaje desde una concepción integral de salud. A ello se suman talleres de expresión plástica, de teatro, de murga, de informática, de orientación vocacional y ocupacional, de música, de capacitación laboral, así como preparación de campamentos y actividades culturales diversas. 6.000 adolescentes y jóvenes atendidos desde los inicios

El programa adolescentes-comunidad de aprendizaje

Financiado por la Fundación Kellogg junto a 14 programas más de América Latina, pretende incentivar a la comunidad barrial (zona 14) a constituirse en un espacio educativo y de inserción social creativa y creadora para los jóvenes. Promueve la constitución de una red local de apoyo y la recuperación de la comunidad como espacio educativo.

900 escolares de 6to año, 2.400 liceales, 140 docentes de enseñanza primaria y secundaria involucrados.

Centros juveniles

Siete centros juveniles ubicados en los barrios con más dificultades sociales de la capital desarrollan actividades enfocadas a favorecer la inserción social de los jóvenes, desde un abordaje integral. Son gestionados por un equipo mixto de educadores pertenecientes a Organizaciones No-Gubernamentales, en algunos casos en locales y con presupuesto propio de la IMM mientras que en otros se organizan con financiamiento externo. Cada centro juvenil atiende un promedio de más de 400 jóvenes al año. 2.800 jóvenes asisten a los centros juveniles cada año

Capacitación laboral

Se desarrollan diferentes programas con el objetivo de brindar una primera capacitación y experiencia a diversos sectores juveniles. A nivel descentralizado, en coordinación con los CCZ y distintas ONG, miles de jóvenes han pasado por los siguientes programas.

Casabasurales

Consiste en la eliminación de basurales y la recuperación de los espacios públicos en que estaban ubicados. 150 jóvenes participaron en un año.

Girasoles

Capacitación en albañilería y jardinería y primera experiencia laboral en recuperación de espacios verdes para la ciudad. 400 jóvenes en 3 años, 35 espacios públicos recuperados, 80 espacios mantenidos.

Inclusión social y limpieza de la ciudad

La División Limpieza de la I.M.M. ha firmado varios convenios con distintas organizaciones sociales. A través de ellos la ciudad y su gente se benefician en el mantenimiento y recuperación de diversos espacios públicos limpios.

Los distintos convenios

*Con la Organización San Vicente de Paul - Obra del Padre Cacho, desde 1996 se hace el levante del descarte de los clasificadores de las zonas 9, 10, 11,13 y 15, el cual iba a dar principalmente a los márgenes de los arroyo Miguelete y Casavalle. 17 personas en 5 camiones levantando 45 toneladas diarias de basura.

*Con la ONG Centro de Participación Popular, se hace el levante del descarte de los clasificadores de tres asentamientos del Centro Comunal N° 6 además del barrido de las calles de la zona. 14 jóvenes y adultos trabajando por año.

*Con el I.P.R.U. hay dos convenios firmados. Uno implica el barrido y levante del descarte de los clasificadores de los barrios Casabó y Bajo Valencia del comunal 17. En estos barrios no es posible la entrada de los camiones de recolección municipales por problemas de infraestructura urbana. 11 personas en 2 camiones atienden completamente al barrio Casabó.

El otro convenio implica el funcionamiento de una planta de elaboración de fertilizante orgánico a partir de residuos de origen vegetal. 100 toneladas diarias de basura procesada.

*Con el Movimiento Tacurú, se trabaja desde el año 1993. Comenzó como una experiencia acotada al CCZ 11 con una cuadrilla de once personas. Hoy hay 300 jóvenes menores de 21 años, más un equipo técnico que atiende el barrido de las calles de los CCZ 1, 3, 5, 11, 13, 15 y 16. Además se atiende la recolección de la basura domiciliaria del CCZ 13 y el levante y limpieza de 37 ferias vecinales de once Centros Comunales Zonales. 300 jóvenes trabajando en distintas zonas de Montevideo.

Programa paradores municipales

En coordinación con la Fundación Con Todos los Niños, significa la primera experiencia laboral para jóvenes que se capacitan en el área de la gastronomía y se desarrolla durante el verano en los paradores de la rambla montevideana. 90 jóvenes participando por año.

Bus informático (La Pecera)

Se acondicionó un ómnibus que circula por los barrios de Montevideo ofreciendo capacitación gratuita destinada a jóvenes. 96 jóvenes capacitados por zona en 8 cursos diarios.

Computación para futuros futbolistas

Con la Asociación Uruguaya de Fútbol se brindan cursos de computación a los jóvenes de las divisiones inferiores de los clubes Danubio, Nacional, Defensor y Wanderers en forma gratuita y obligatoria.

Seminarios y encuentros regionales

Desde 1994 se estableció una Red de Organismos Municipales de Juventud en la que participan municipios de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En nueve seminarios se discutieron temas como drogadicción, exclusión social, diversidad cultural, participación ciudadana, capacitación y empleo, entre otros. 85 municipios participando.

Producción de recitales y movidas culturales

Se han abierto diversos escenarios para recitales de Rock y diferentes expresiones artísticas. El Teatro de Verano, el Velódromo Municipal, el Cilindro y espacios abiertos de la ciudad se han integrado a un calendario de música en vivo en el que participan bandas nacionales que integran un registro de más de 800 grupos conformados.

Fiesta final (Una noche de paz)

Van cuatro ediciones de un mega espectáculo que ha concitado atención internacional. Participan más de 25 boliches, 1.800 personas trabajan en la producción y más de 2.000 trabajadores se asignan a diferentes rubros y servicios de la fiesta. 89.000 personas acudieron a la fiesta desde los inicios.

Tocó venir

Bienvenida anual que se les da a los jóvenes del interior que llegan a Montevideo. 15.500 jóvenes en 3 ediciones del encuentro.

Los recitales y las políticas sociales

Se han organizado y producido diversos recitales de bandas nacionales y numerosos grupos extranjeros de primer nivel. Entre los más destacados están: Patricio Rey y sus Redonditos de Ricota, Eric Clapton, Los Piojos, Alejandro Sanz, Bersuit Vergarabat. Entre los artistas nacionales que han presentado sus discos en co-producción con la I.M.M. están: Vela Puerca, No te va gustar, Jaime Roos,

Ruben Rada y Los Buitres. Por cada entrada vendida en estos recitales se vuelcan 5 pesos a políticas sociales como los centros juveniles, cursos de computación, así como sucesivas donaciones a la red de ollas populares.

Movida joven

Espacio que promueve propuestas renovadoras en la expresión artística, apostando a la participación de los diferentes sectores juveniles de la comunidad. En la edición 2003 las disciplinas artísticas son: teatro, danza, murga, percusión, cuerdas de tambores, cortos de cine y teatro estudiantil.

Encuentro de teatro joven

Desde 1992 concita el interés de miles de jóvenes participantes, actores o espectadores. 1.100 grupos de jóvenes artistas y 110.000 espectadores desde los inicios.

Encuentro de percusión

60 grupos y 450 jóvenes en 3 encuentros.

Encuentro de murga joven

112 murgas presentadas en 5 encuentros.

Primer encuentro de cuerdas de tambores

12 nuevas cuerdas de tambores por los barrios.

Primer encuentro de danza joven

56 grupos se presentaron a la convocatoria, 28 grupos actuaron en el teatro el galpón.

Viviendas para jóvenes estudiantes del interior

Por sorteo público la IMM ha empezado a adjudicar cupos para vivienda a los estudiantes terciarios del interior del país por un período de unos 10 meses. Los favorecidos se formarán en la IMM durante ese período vinculándose durante 15 horas semanales a los servicios comunales relacionados con sus estudios. 22 jóvenes en 5 viviendas desde el 2003.

Los jóvenes viajan gratis o con boleto rebajado

El 75% de la cifra dirigida al subsidio del boleto está destinado a abaratar o hacer gratis el transporte de los jóvenes estudiantes. Liceales de primer y segundo ciclo y universitarios, acceden al beneficio del subsidio o tarifas especiales en el transporte público urbano. 80.872 estudiantes acceden al beneficio.

Políticas para los adultos mayores

La comisión del adulto mayor tiene como objetivo el desarrollo de acciones que contribuyan a una mejor calidad de vida de las personas de edad avanzada.

Los programas: diurnos

Hogares diurnos

En los dos centros diurnos se atiende a adultos mayores con problemas socio-familiares, se facilita el acercamiento a espacios de convivencia e interacción. 140 adultos mayores atendidos por año aproximadamente.

Fortalecimiento de la participación de adultos mayores

Promueve la participación de los adultos mayores en el proceso de descentralización, formando referentes comunitarios que ayuden a organizar a los mismos en las distintas zonas de Montevideo (en convenio con la facultad de psicología). 300 personas movilizadas en los últimos dos años.

Educación continua

Implica informar y educar en los distintos aspectos que abarca la problemática de las personas de edad avanzada, a través de la participación de diversos especialistas nacionales e internacionales. 22 charlas, seminarios y debates en el último año, 2.700 personas participando (2001-2002).

Pasaporte dorado

Es una tarjeta de bonificaciones con servicios vinculados a áreas tales como, recreación y tiempo libre, salud, capacitación y deportes, etc. 40.000 personas gestionaron el pasaporte dorado.

Paseos didácticos y recreativos

Dentro de Montevideo y en algunos lugares del interior del país. 7.500 personas en 100 paseos por año.

Programa de educación musical

Talleres de Canto Colectivo en Convenio con el Taller Uruguayo de Música Popular. 380 personas en 10 talleres diferentes.

Jornadas Departamentales por los Derechos del Adulto Mayor 3 jornadas anuales de difusión en la comunidad de los derechos de los adultos mayores. 4.000 personas participando en los dos últimos años.

Jornada de participación en el día del patrimonio nacional

Bajo la consigna “El mejor Patrimonio es nuestra gente” se organizan actividades en el marco de dicho día. 450 personas participan por año.

Programa de bibliotecas circulantes

Entrega de libros de autores nacionales con participación de los mismos. Más de 10.000 personas beneficiadas, 600 libros entregados, 200 organizaciones participando.

Encuentro de coros de adultos mayores

Cuenta con la participación de numerosos grupos corales de Montevideo y se hace descentralizadamente. 2.500 personas en casi 100 coros durante 3 días.

Programa de voluntariado

Es un programa en gestación, de ayuda domiciliaria que intenta llegar a aquellas personas mayores en situación de soledad, de invalidez no severa y de aislamiento social. 73 voluntarios formados por el Instituto de Estudios Municipales.

Programa de difusión de la problemática del adulto mayor

La Revista “Raíces encara la temática desde un punto de vista científico, informativo, educativo. 10.000 ejemplares impresos y distribuidos.

Primera muestra de artes plásticas, 2002

104 expositores, 520 obras, 5.000 visitantes.

Viajan gratis o con boleto rebajado

Mayores de 70 años viajan gratis los domingos y feriados, 98.600 jubilados acceden a boleto subsidiado o tarifas diferenciales en el transporte público, según nivel de ingresos.

Política hacia los discapacitados

La Comisión de Gestión Social para la Discapacidad tiene como objetivo favorecer la igualdad de oportunidades y la plena integración social, educativa, laboral y cultural de las personas con capacidad diferente.

Los programas***Programa de deportes***

Se desarrolla en conjunto con la Comisión de Educación Física, Deportes y Recreación. 1.200 participantes.

Servicios que se brindan

Asesoramiento y apoyo a personas con discapacidad. Es el principal servicio social que brinda la comisión a través de sus asistentes sociales. 10 personas por día promedio son atendidas o derivadas.

Tarjeta verde

Tarjeta que permite acceder con diversos descuentos a servicios en las áreas de la salud, la alimentación, la vestimenta, recreación y educación. 9.338 credenciales entregadas.

Atención psicológica

Terapias focalizadas, orientación a familiares e instituciones en Convenio con Universidad de la República y Facultad de Psicología. 60 consultas mensuales.

Ayudas técnicas

En convenio con la organización pro-laboral del lisiado "ONPLI". Se hacen préstamos de sillas de ruedas y demás materiales.

Eventos de carácter permanente

Semana Departamental por los Derechos de las Personas con Discapacidad, que incluye la convocatoria a diversos actos públicos de carácter educativo, recreativo, cultural y deportivos. Culmina con la Marcha por los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Montevideo integra

Exposición, muestra y divulgación de la producción que este colectivo presenta a la sociedad. Más de 70 instituciones y asociaciones de Montevideo e interior.

Los convenios:

Se han firmado varios convenios con diversas instituciones, cuyo fin es la integración, educación e inserción laboral de las personas con discapacidad.

Capacitación en fotografía

En convenio con la institución MONAMI. 16 alumnos por curso, 1 curso cada 5 meses.

Capacitación en informática

Conjuntamente con la Asociación Nacional para el Niño Lisiado. 25 alumnos por curso, 2 cursos semestrales.

Capacitación en cuero, mimbre y cerámica

Con la Iglesia Anglicana. 25 alumnos por año.

Capacitación en gastronomía y hotelería

Curso de dos años de duración con el Instituto psicopedagógico del Uruguay. 30 alumnos por curso.

Curso de alta especialidad en discapacidad

Dirigido a profesionales, técnicos y estudiantes y co-organizado con MONAMI y Ministerio de Salud Pública. 200 personas capacitadas en 2001 y 2002.

Otros servicios:

*La IMM ha cedido locales y casas para el funcionamiento de diversas instituciones privadas relacionadas con el tema de la discapacidad. Se cuentan entre los beneficiados, la Asociación Down del Uruguay, entre otros. Se ha publicado una Guía de Instituciones, que difunde información acerca de instituciones y servicios existentes en el área. El tiraje (1.500 ejemplares) se coordina con el taller de fotografía y ONPLI.

*Se han apoyado eventos de carácter científico-técnico proyectados por las diferentes organizaciones que trabajan en el área.

*Se firmó un convenio con el Taller Uruguayo de Música Popular (TUMP), se realizan talleres de música y canto con distintas instituciones.

Viajan gratis

13.135 pases libres otorgados a personas con discapacidad.

Políticas hacia las mujeres

La Comisión de la Mujer impulsa el desarrollo del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos que promueve relaciones sociales en equidad entre mujeres y varones, así como oportunidades para la superación de situaciones de exclusión social dirigidas especialmente a mujeres.

Los programas:

Comuna Mujer

Busca consolidar espacios locales de participación, encuentro y propuestas entre mujeres, procurando dar respuesta a necesidades específicas priorizadas por las propias participantes y los gobiernos locales.

8 espacios “Comuna Mujer” funcionando en diferentes zonas de la ciudad.

Servicios que brinda:

- * Jurídico: orientación y atención en las áreas de familia, vivienda, trabajo y violencia.
- * Atención en Salud Mental y Violencia Doméstica, individual y grupos de autoayuda.

24.402 consultas en los consultorios jurídicos desde los inicios, 6.389 consultas en los Servicios de Violencia Doméstica en los últimos 3 años.

Atención integral a la salud de la mujer

- * Prevención de cáncer génito-mamario.
- * Control de embarazo y puerperio.
- * Maternidad informada y voluntaria.

Se desarrolla en 18 policlínicas municipales, con la integración de 3 móviles de salud y 6 policlínicas barriales por convenio.

Alrededor de 100 técnicos y 150 mujeres integrantes de las comisiones vecinales de salud participando anualmente en actividades de capacitación y talleres educativos, 60.000 consultas en salud sexual y reproductiva en 2002, aproximadamente, 2.781 nuevas usuarias en 2002.

Fortalecimiento de estrategias educativas en sexualidad y género

Busca contribuir al desarrollo de ideas, valores y opciones, que promuevan vínculos basados en el respeto mutuo entre mujeres y hombres. Se desarrolla a través de instancias educativas con grupos barriales variados: adolescentes y jóvenes, mujeres, educadores y referentes barriales. 1.740 personas participaron en 116 talleres en 2002.

Fortalecimiento de la participación social y política de las mujeres

Contribuye al fortalecimiento de la participación social y política de las mujeres integrantes de los Gobiernos Locales y líderes barriales, a través de procesos de capacitación en planificación, gestión y seguimiento ciudadano. 360 mujeres participaron de este programa en el 2002.

Prevención de distintas formas de violencia

Busca contribuir a la prevención y atención de las diferentes formas de violencia de género.

1. Servicio Telefónico atendido por orientadoras especializadas, se brinda apoyo y derivación en forma gratuita, con cobertura nacional, los 365 días del año.

2. Campaña “Ni una muerte más por violencia doméstica”, iniciada por la Comuna Mujer Zona 9, para la sensibilización y difusión de la problemática, con alcance latinoamericano.

3. Espacios de sensibilización y difusión de derechos a través de las redes locales de Montevideo. 5.000 llamadas recibidas por año.

Más oportunidades laborales

Promoción de oportunidades laborales y consolidación de redes sociales especialmente dirigidas a mujeres en condiciones de pobreza.

Barrido Otoñal

Experiencia sociolaboral de cinco meses para el barrido de 7 Centros Comerciales de Montevideo. 145 mujeres jefas de familia participando.

Proimujer

Convenio con la Dirección Nacional de Empleo, Junta Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 250 mujeres capacitadas.

Empleo y ciudadanía activa de las mujeres

Apoyo a redes de mujeres artesanas en tres zonas de Montevideo. Proyecto financiado por la Unión Europea (en el marco del Programa UR-BAL: red de ciudades de América Latina y Europa. Aproximadamente 90 artesanas participando.

Política de deportes

Las políticas desarrolladas a partir de actividades físicas, recreativas y deportivas posibilitan el mejoramiento de la calidad de vida de los montevideanos, fomentando la integración y la cohesión social. La Comisión de Deportes busca extender la posibilidad de la práctica deportiva y del ejercicio pleno del derecho a ella a todos los montevideanos.

Los programas:

Programa de desarrollo deportivo comunitario (programa barrial)

Contribuye al desarrollo de las políticas sociales desde la práctica deportiva, las actividades recreativas y la cultura física de los vecinos. Tiende a generar la participación organizada de los mismos y la puesta en marcha de procesos individuales y asociativos de participación ciudadana. Los docentes del Programa, vinculados directamente a los barrios a través de los 18 Centros Comunes, son el primer nexo con los vecinos y coordinan con ellos el uso, recuperación o acondicionamiento de los espacios deportivos de la ciudad.

Atención a adultos mayores

Fomenta la participación social de los adultos mayores a través de actividades físicas, deportivas y recreativas, estimulando la integración libre y espontánea con sus pares y la comunidad. En verano, las actividades se realizan en playas y parques. Durante el año, se implementan clases de gimnasia, paseos, bailes y actividades especiales. 8 profesores especializados atienden a más de 1.700 personas.

Atención a personas con capacidades diferentes

El objetivo es fortalecer la plena participación en la vida social, recreativa y deportiva de la comunidad de las personas con capacidades diferentes. 1.200 personas atendidas por docentes especializados.

Programa de escuelas municipales de iniciación deportiva

Tienen como objetivo posibilitar el acceso real de niños y adolescentes a la práctica deportiva, independientemente de su poder adquisitivo, lugar de residencia o cualidades físicas o técnicas. A través de diferentes disciplinas deportivas (básquetbol, handball, atletismo, gimnasia olímpica) se acerca el deporte a los barrios carentes de propuestas públicas o privadas, motivando a niños y niñas a la práctica deportiva regular. Esto posibilita la inclusión e integración social a la vez que estimula el desarrollo de hábitos y destrezas físicas. Participan más de 950 niños y niñas cada año.

Programa playas

Durante el verano se desarrollan actividades en 16 módulos deportivos a cargo de un plantel de 34 docentes especializados, distribuidos en todas las playas del este y oeste de la ciudad: competencias deportivas, propuestas recreativas, espectáculos musicales y teatrales, torneos Inter-playas, etc. Participan 75.000 personas durante la temporada.

Corrida San Felipe y Santiago

Es desde hace 8 años la prueba atlética más importante del país en cuanto a producción y participación. 5.100 personas inscriptas en la última edición.

Política de educación vial

Esta política tiene como objetivo generar una cultura de la seguridad vial, sustentada en el valor de la vida y la integridad humana en la vía pública.

Los programas:

Visita a escuelas y liceos

Se enseña a escolares de centros públicos y privados de todos los niveles cómo comportarse adecuadamente en el tránsito, ya sea como peatones, pasajeros o futuros conductores. También se dictan clases de educación vial a los alumnos de los centros educativos de enseñanza secundaria, públicos y privados, desde 1^{er} a 6^{to} año. Temas tales como velocidad, alcohol y drogas en la conducción, uso de casco, etc., forman parte de la dinámica del trabajo.

La escuela de tránsito para niños

En el Zoológico Municipal de Villa Dolores se experimentan y practican situaciones de tránsito, similares a la vida real, en un ambiente seguro. Esto consolida los conocimientos adquiridos por los niños en las clases teóricas. 82.500 escolares y liceales recibieron educación vial en el año 2002.

Política tributaria y subvenciones

La IMM desarrolla varias medidas que contemplan fiscal o económicamente a aquellos sectores de menores recursos y a instituciones que actúan socialmente.

Exoneración total o parcial de tributos

Están básicamente relacionadas con las contribuciones inmobiliarias y la tasa general (llamado impuesto de puerta) y contemplan a jubilados y pensionistas, cooperativas y conjuntos habitacionales de interés social, predios rurales, instituciones educativas, culturales y deportivas, organismos públicos, empresas que contraten jóvenes, residentes del interior, partidos políticos e instituciones gremiales. Contribución Inmobiliaria: 15 mil bonificaciones en el año 2002. Tasa General Municipal: 10 mil bonificaciones. Patente de rodados: 5 mil bonificaciones o exoneraciones para discapacitados, instituciones sociales, etc. Tasa bromatológica: rebaja y exoneraciones de varias decenas de artículos de la canasta familiar. Otros tributos: cientos de bonificaciones o exoneraciones anuales por espectáculos públicos, propaganda, sorteos, etc. relacionados con eventos de interés social, cultural o deportivo.

Tarifas diferenciales

Bonificación social por tarifa de saneamiento (rebaja del 75% de los montos variables según consumo de agua). 108.000 bonificaciones mensuales, más del 30 % de los hogares.

Subsidio al boleto

Subsidio al boleto para usuarios estudiantes y pasivos y tarifas especiales en el transporte público. Más de 45 millones de boletos subsidiados por año. 255.912 personas beneficiadas = 19,17% de la población de Montevideo. Inversión: US\$ 11.475.662 en el 2002.

Intereses bonificados

(50%) para deudas por bienes de menor valor.

Otras medidas

Suspensión de deuda (vigente hasta el año 2002) para tributos vinculados a vivienda propia (2.000 beneficiarios). De reciente creación Tribunal de quitas y esperas para contribuyentes de menores recursos fundamentalmente orientado a deudas por viviendas.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

medio ambiente y desarrollo

Números publicados

97. Evolución de las emisiones industriales potenciales en América Latina, 1970-2000. Laura Ortíz M., Andrés R. Schuschny, Gilberto C. Gallopín (LC/L.2271-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: ggallopín@eclac.cl [www](#)
98. Crédito y microcrédito a la mipyme mexicana con fines ambientales: situación y perspectivas. David Romo Murillo (LC/L.2281-P), N° de venta: S.05.II.G.33 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
99. Sustainable human settlements development in Latin America and the Caribbean. Lucy Winchester (LC/L.2287-P), Sales N°: E.05.II-G.39 (US\$10.00), February, 2005. E-mail: lucy.winchester@cepal.org [www](#)
100. Coordinación de las políticas fiscales y ambientales en la República Dominicana. Magdalena Lizardo y Rolando M. Guzmán (LC/L. 2303-P), N° de venta: S.05.II.G.51 (US\$ 10.00), marzo 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
101. Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental en Colombia. Diana Ruiz Benavides, Gerardo Viña Vizcaíno, Juan David Barbosa Mariño y Alvaro Prada Lemus. (LC/L.2306-P), N° de venta: S.05.II.G.55 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
102. Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú. Manuel Glave Tesino (LC/L.2327-P), N° de venta: S.05.II.G.72 (US\$ 10.00), junio 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
103. El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial. Javier Abugattás (LC/L.2349-P), N° de venta: S.05.II.G.88 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
104. Panorama do comportamento ambiental do setor empresarial no Brasil. Karen Pires de Oliveira (LC/L.2351-P), N° de venta: P.05.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
105. Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias. José Leal (LC/L.2352-P), N° de venta: S.05.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
106. Gasto y desempeño ambiental del sector privado en Colombia. Carlos Manuel Herrera Santos (LC/L.2356-P), N° de venta: S.05.II.G.94 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
107. Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. Mary Gómez Torres (LC/L.2357-P), N° de venta: S.05.II.G.95 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
108. Oportunidades para a coordenação de políticas agrícolas e ambientais no Brasil. Aécio S. Cunha (LC/L.2358-P), N° de venta: P.05.II.G.96 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
109. O sistema municipal e o combate à pobreza no Brasil. Beatriz Azeredo, Thereza Lobo (LC/L.2379-P), N° de venta: P.05.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
110. El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. Alberto Maldonado (LC/L.2380-P), N° de venta: S.05.II.G.124 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
111. El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile. Patricia Cortés (LC/L.2381-P), N° de venta: S.05.II.G.125 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
112. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de la pyme en Chile y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Marcelo Sepúlveda (LC/L. 2382-P), N° de venta: S.05.II.G.126 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)

113. Revisión crítica de la experiencia chilena en materia de crédito y microcrédito aplicado a iniciativas de la microempresa y pymes para lograr mejoras en la gestión ambiental. Enrique Román (LC/L.2384-P), N° de venta: S.05.II.G.128 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
114. El financiamiento del desarrollo sostenible en el Ecuador. Nelson Gutiérrez Endara, Sandra Jiménez Noboa (LC/L.2396-P), N° de venta: S.05.II.G.139 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
115. Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino Ernesto Rezk (LC/L.2428-P), N° de venta: S.05.II.G.175 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jacquatella@cepal.org [www](#)
116. Coordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en el Perú. Jorge Mario Chávez Salas (LC/L.2429-P), N° de venta: S.05.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
117. La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. Joan Mac Donald (LC/L.2445-P), N° de venta: S.05.II.G.192 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
118. Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extra-pampeanas: sostenibilidad, brechas de conocimiento, e integración de políticas. David Manuel-Navarrete, Gilberto Gallopín y otros (LC/L.2446-P), N° de venta: S.05.II.G.193 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: gilberto.gallopín@cepal.org [www](#)
119. Bienes y servicios ambientales en México: caracterización preliminar y sinergias entre protección ambiental, desarrollo del mercado y estrategia comercial. Carlos Muñoz Villarreal (LC/L.2463-P), N° de venta: S.05.II.G.210 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
120. El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en el Perú. Alberto Flores (LC/L.2464-P), N° de venta: S.05.II.G.211 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
121. El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay. David Glejberman (LC/L.2465-P), N° de venta: S.05.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/o> <http://www.eclac.org>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: