

## **Presupuesto Participativo 2016 en Montevideo: ¿Qué uso le dieron al espacio público los vecinos según sus necesidades?<sup>1</sup>**

Ángela Jaureguy Tosca

Correo: [angelajaureguy@gmail.com](mailto:angelajaureguy@gmail.com)

### **Resumen**

El trabajo busca explorar los diferentes proyectos que fueron viables y a votación de los ciudadanos en el Presupuesto participativo 2016, en los diferentes Municipios de Montevideo, con el objetivo de comprender cuál es el uso que el/la vecino/a considera más apropiado hacer del gasto en el espacio público según las necesidades de los mismos en cada municipio.

Para poder saber qué uso se le dio al espacio público según municipio, tomaremos de referencia la cantidad de votos que obtuvieron las propuestas por municipio, sin importar si salieron electas o no, mientras que para medir las necesidades de los habitantes del municipio nos detendremos en analizar el informe socio demográfico que la Intendencia de Montevideo junto a la Unidad de planificación estratégica dio a conocer en 2016. Nuestra unidad de análisis serán los hogares y las personas para medir las necesidades, mientras que a nivel territorial nos detendremos en los 8 municipios (A, B, C, CH, D, E, F y G) y sus CCZ según corresponda.

**Palabras claves: fragmentación social, descentralización, participación.**

---

<sup>1</sup> *Trabajo presentado en las XVI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. (Montevideo, 13, 14 y 15 de setiembre de 2017)*

### **Objetivos generales:**

Conocer cuál es el uso que el/la vecino/a considera más apropiado hacer del gasto en el espacio público según las necesidades de los mismos en cada municipio.

### **Objetivos específicos:**

1. Describir socio demográficamente los 8 municipios de Montevideo según el Informe de la Intendencia de Montevideo (2016) para poder identificar niveles de pobreza y fragmentación social por Municipio.
2. Explorar y categorizar<sup>2</sup> los proyectos viables que fueron presentados por los ciudadanos en los 8 municipios.
3. Identificar que necesidades consideraron los vecinos más importantes cubrir.

### **Las hipótesis que desearemos comprobar serán las siguientes:**

H1: Cuanto mayor sea la distancia del municipio al centro de la ciudad de Montevideo, mayores serán los indicadores de pobreza y fragmentación social del Municipio.

H2: Los municipios con mayores índices de pobreza y fragmentación social son quienes intervienen en el espacio público promoviendo mayor inversión en infraestructura y servicios mientras que los municipios con menores índices de pobreza y fragmentación social, son quienes intervienen en el espacio público promoviendo menor inversión en infraestructura y servicios

---

<sup>2</sup> **Aclaración:** Las categorías son las mismas que utilizó el PP 2016 para diferenciar propuestas. Dentro de “espacios integradores de uso público” se encuentran propuestas de tipo: remodelaciones y/o acondicionamiento de plazas, parques y clubes deportivos, construcción de canchas polifuncionales, rampas de accesibilidad, construcción y/o equipamiento de salones comunales, proyectos comunitarios.

Dentro de “Infraestructura y servicios” se encuentran propuestas del tipo: alumbrado, construcción de veredas, plantación de árboles, construcción sendas peatonales, pavimentación, instalación de semáforos, lomadas, entubado de cunetas, bacheo de hormigón, construcción de rampas con textura, alcantarillado, construcción de paradas, bici-sendas, poda, bacheo y nivelación.

## **Descentralización y Presupuesto Participativo**

La Descentralización de Montevideo, iniciada en 1990, tiene una de sus principales particularidades en ser la primera acción política de gobierno de la primera gestión de izquierda en la Intendencia de Montevideo.

La escala regional en la cual ocurre dicho proceso descentralizador surge como respuesta a las reformas neoliberales que se generan especialmente en las nuevas experiencias de gobierno de izquierda en latinoamericana, es por esta razón que los presupuestos participativos, la cogestión de servicios y políticas, la planificación estratégica, etc. son parte del amplio paraguas que Veneziano, A (2005) dio a llamar “proyectos políticos amplios”, de “nueva izquierda latinoamericana”.

Según Goldfrank (2006; pp4) el Presupuesto participativo es “un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales.” En Montevideo, el primer impulso se desarrolló en 1990 bajo la presidencia de Tabaré Vázquez, el proyecto descentralizador consistió en la elaboración del Presupuesto quinquenal de la Intendencia en conjunto con los vecinos.

El gobierno departamental, convocó a la participación no solo de cara al presupuesto sino a la presentación de reclamos y demandas en obras para llevar a cabo en el barrio. Luego la discusión pasaba a ser la priorización de las obras a realizarse y ser ejecutadas por las divisiones de la IM o más adelante por los Consejos Comunales Zonales o por ONGs.

El segundo impulso se encentra encabezado bajo el mandato del Intendente Mariano Arana (1995-2005) donde se contaba con una división administrativa en 18 CCZ, conformado también los Consejos vecinales y las Juntas Locales. Se conformó una manera más organizada y estructurada del diseño institucional.

El Tercer impulso propuesto por Ricardo Erlich (2005), se logró conformar una comisión específica del Presupuesto participativo integrada por 38 miembros, (18 vecinos, 18 electos por el Consejo Vecinal y 2 representantes del ejecutivo

municipal).Aquí hubo un cambio de reglas en el PP importantísimo en materia de definición de reglas definidas claramente.

Según entiende Veneziano, “(..)*Descentralizar implica*, por un lado, *alterar el sistema de intermediación de intereses y de las modalidades que asume la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y por otro, una transformación de la estructura institucional del Estado para cumplir la función gubernativa*. Así, supone un proceso de creación de redes mediante las cuales se gobierna y redes de intervención de actores sociopolíticos en los procesos gubernamentales que influyen en la estructura institucional del Estado.”<sup>3</sup>

### **El espacio público**

“La democracia se nutre de la confrontación de ideas y de la confrontación de proyectos(..)cada extensión se la democracia ha tenido que ver con un conflicto, con alguien que ha dicho esto a mi me duele y ha hecho de ese dolor un dolor colectivo, a nosotros nos duele esta democracia restringida.” Iriógo,Errejón (2015)

Según J.Borja (2000; pp16) señala: “(..)La ciudad es el lugar de la ciudadanía, y la polis, el lugar de la política como la participación en los asuntos de interés general(..) Debemos considerar una dimensión decisiva de la ciudad: *la calidad de su espacio público*. Que es el lugar del intercambio por excelencia y también donde más se manifiesta la crisis de la ciudad. Pero también donde aparecen las respuestas positivas(..) La ciudad es entonces urbe, concentración de población y civitas, cultura, comunidad, cohesión. Pero es también polis, lugar de poder, de la política como organización y representación de la sociedad, donde se expresan los grupos de poder, los dominados, los marginados y los conflictos. *El espacio público* como dice Pietro Barcelona *es también donde la sociedad desigual y contradictoria puede expresar sus conflictos. La expresión del conflicto permite sentirse ciudadano*.

A partir de este punto de vista es que, el espacio público se puede definir entonces como un espacio de articulación de intereses “como aquel espacio de propiedad pública o

---

<sup>3</sup> Veneziano, A. “La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: aprendizajes y reflexiones desde los noventa” ( )Revista Uruguaya de Ciencia Política- Vol. nro.1 ICP-Montevideo.

privada, que es de libre, aunque no necesariamente gratuito acceso a la población de una ciudad, comuna o vecindario, para que esta pueda desarrollar actividades sociales, culturales, educacionales, de contemplación y recreación, según cita Bodegain, L (2008) tomando como referencia a (Balza, 1997).

### **Pluralidad**

La pluralidad según la entiende (Arendt, 1997) es un elemento constitutivo de la acción que tiene doble carácter, igualdad y distinción, es el ámbito público el que proporciona el espacio para el uso de la palabra de modo que todos los individuos se puedan sentir diferentes de sus pares, sin embargo, disfrutando en igualdad. La pluralidad lo que termina provocando es “la revelación” de la individualidad del hombre ante los demás, revelando quienes son, cuáles son sus intereses y deseos.

Para Arendt (2005) el poder surge donde las personas se juntan y actúan concertadamente. Es por esta razón que la autora considera que la ciudadanía es una construcción humana, adquiere su carácter cuando el poder político y jurídico se reconoce al sujeto y se le brindan espacios para poder intercambiar libremente, palabras y acciones con sus pares. La sociedad logra hacer en el ámbito público, un espacio híbrido, donde los intereses privados u públicos se entrelazan, puesto que muchos reclamos privados logran adquirir la calidad de asuntos públicos.

### **Metodología**

Para poder analizar la situación socio demográfica de los 8 municipios de Montevideo y extraer conclusiones sobre pobreza y fragmentación social por Municipio, es que analizaremos algunos de los datos proporcionado por La IM- Planificación estratégica en el documento “Información Física y Socio demográfica por Municipio Fuente: Fase 1 censo 2004, censo 2011, ECH 2015” (2016)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> El informe brinda públicamente características de los Hogares, viviendas y población de Montevideo. Según el mismo “(..)Estos son indicadores de la densidad poblacional en el territorio y señalan la morfología que adquiere la distribución humana en el espacio geográfico. En relación a las viviendas se presenta información correspondiente a las viviendas particulares, las cuales se subdividen en viviendas ocupadas y desocupadas.(..) Asimismo se incluye información sobre las viviendas, hogares y población en los asentamientos irregulares del departamento. Estos asentamientos configuran una apropiación del

Tanto el informe como el proyecto coinciden, en tomar como unidad de análisis cada uno de los ocho Municipios (A, B, C, CH, D, E, F, G) del territorio de Montevideo.

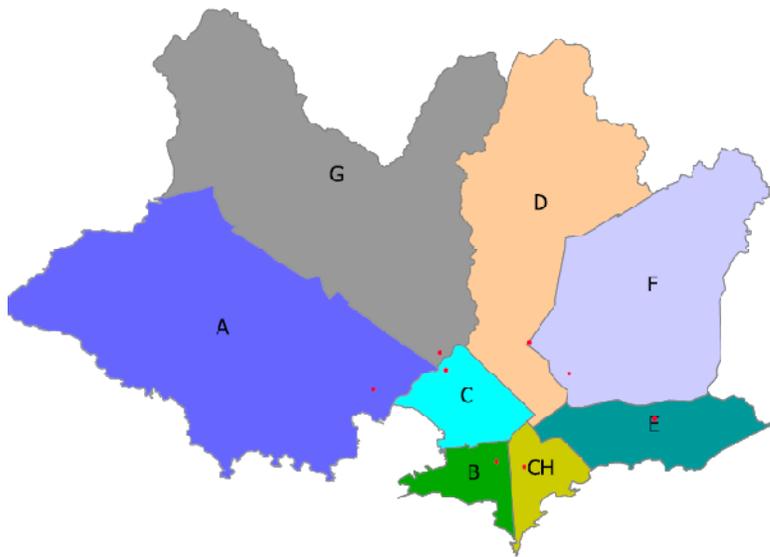


Figura 1: Montevideo dividido por Municipios

Fuente: “Información Física y Socio demográfica por Municipio Fuente: Fase 1 censo 2004, censo 2011, ECH 2015” (2016).

Por otra parte, para explorar y categorizar los proyectos viables que fueron presentados por los ciudadanos en los 8 municipios, se llevó a cabo una sistematización de la información que proporcionó cada uno de los folletos de los Municipios, donde se detallaba la categoría o área a la cual pertenecía (espacios integradores de uso público ó infraestructura y servicios), el tipo de propuesta (salud, adultos y mayores, discapacidad, género y diversidad, equidad racial, juventud infancia y adolescencia, social deportivo y cultural, semaforización, alumbrado, obras de viabilidad,etc) y el total de votos recibidos según tipo de propuesta.

Finalmente, para identificar que necesidades consideraron los vecinos más importantes cubrir, se elaboraron gráficos con las propuestas más votadas a modo de distinguir si el índice de pobreza y fragmentación social incidía en las categorías o área a la cual

---

espacio sin la intervención de mecanismos de control, afectando la calidad de vida de las familias y limitando el pleno desarrollo del potencial del territorio, en el corto, mediano y largo plazo.”

pertenecían las propuestas ganadoras (espacios integradores de uso público ó infraestructura y servicios).

### **Conclusiones**

El análisis de los indicadores socio demográfico e indicadores orientados a medir los procesos de pobreza y fragmentación social de la ciudad de Montevideo, muestran que hay un comportamiento fragmentado entre “el centro” y “la periferia” de la ciudad. Aquellos vecinos que integraban los Municipios A, F, D y G eran los que mayores dificultades tenían para conseguir empleo, puesto que si recordamos a los municipios que más afecta la desocupación en ambos sexos eran los municipios A (10.1%), F (9.7%), D (8.8%) y G (8.6%) teniendo por el contrario el Municipio CH y B los menores valores de desocupación (5.3%) y (5.8%) respectivamente.

Al analizar el ingreso medio por hogar según municipio, el comportamiento volvía a ser similar el municipio con menor ingreso medio por hogar era el Municipio F (\$39.419,0) seguido por el A con (\$42.601,7), D(\$ 43.362.4) y G( \$48.179.1) Mientras que de los restantes municipios el que presentó mayor ingreso medio de los hogares fue el CH con (\$85.331,5) superando ampliamente la media de Montevideo (\$58.070,4), seguido por Municipio E (\$77.227,5), B (\$63.571,2) y C (\$61.713.4).

En cuanto a la cobertura de salud, el municipio que más alarmó la baja cobertura de salud fue el Municipio D con (2.2) siendo la media para el total de Montevideo (1.5). Le siguió el F (1.9) y el A (1.8) nuevamente municipios “periféricos”. Mientras que el de mayor cobertura fue el CH con (0.6).

Y por último en cuanto a la tenencia y a condición de la vivienda volvió a ser peor la situación a las personas que integran los municipios F, A, D y G.

Según D.Veiga (2010: pp. 59) en su trabajo de investigación “Estructura social y ciudades en el Uruguay: tendencias recientes” señala que: “(...) la segregación urbana, no es una simple consecuencia de las desigualdades sociales, sino que es resultado de la diferenciación social en el espacio. Constituyen procesos que se retroalimentan, en la medida que la posición y la identidad de una determinada área, está condicionada por su estructura socioeconómica. Así, las diversas formas de segregación residencial y educativa; son manifestaciones de la distribución de las clases y la exclusión social en el territorio. En este contexto, aún en sociedades - como la uruguaya -, con altos niveles

relativos de equidad en el contexto regional, los déficit de integración social, retroalimentan el círculo de la pobreza y segregación, y colocan al problema de la desigualdad social, como un tema fundamental, para enfrentar por las políticas públicas. En dicha medida, como resultado de los crecientes niveles de pobreza alcanzados durante los años de crisis 2002- 2004, se consolidan diversas formas de fragmentación y vulnerabilidad social en la ciudad.”<sup>5</sup>

La heterogeneidad y fragmentación social que analiza el autor, también se pudo apreciar en el trabajo, cuando se comparó los diferentes indicadores de empleo, educación, salud y vivienda según Municipios concluyendo que los menores niveles de ingreso de la población, los menores porcentajes de personas con niveles educativos terciarios, la menor cobertura de salud y finalmente el mayor porcentaje de viviendas con dificultades edilicias y habitacionales que dificultan el desarrollo pleno de los habitantes para desarrollar una calidad de vida plena, se concentran en algunos barrios del oeste y norte de la ciudad; es decir, que conforman los municipios de la periferia de la ciudad (Municipio A, D, F) distinguiéndose claramente de aquellos del área central y la costa, que presentan mejores niveles de empleo, educación, salud y vivienda, tales como (Municipio Ch, B, C).

***Se concluye entonces que los municipios que presentan mayores índices de pobreza y fragmentación social son los municipios F, A, D y G.***

Todos estos insumos permiten confirmar las hipótesis que planteamos en un comienzo  
H1: Cuanto mayor sea la distancia del municipio al centro de la ciudad de Montevideo, mayores serán los indicadores de pobreza y fragmentación social del Municipio.

Y el mapa 6 (anexo) que permite identificar ¿Qué necesidades consideraron los vecinos más importantes cubrir? y/o ¿que tipo de intervenciones en el espacio público consideraron los ciudadanos más apropiadas? con insumos de la Intendencia de Montevideo y de la página del Presupuesto participativo, fue posible contrastar la hipótesis:

H3: Los municipios con mayores índices de pobreza y fragmentación social son quienes intervienen en el espacio público promoviendo mayor inversión en infraestructura y

---

<sup>5</sup> D. Veiga (2010) “Estructura social y ciudades en el Uruguay: tendencias recientes”. Montevideo-Uruguay, Ed. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República.

servicios mientras que los municipios con menores índices de pobreza y fragmentación social, son quienes intervienen en el espacio público promoviendo menor inversión en infraestructura y servicios.

Concluyendo que los únicos dos municipios que siguieron dicho comportamiento fueron el Municipio D y G, dado que el primero votó un 29% de la población obras de viabilidad en un total de 68 propuestas presentadas, mientras que el segundo votó un 28% de la población obras de viabilidad en un total de 81 propuestas presentadas.

El municipio A y F, presentaron comportamientos similares al votar sus ciudadanos propuestas dentro de la categoría Social, deportiva y cultural respectivamente un 27% y un 21%.

El comportamiento en general de los municipios fue el siguiente según votación de propuestas:

Áreas	Tipo de propuestas	TOTAL TIPO DE PROPUESTAS
Desarrollo y promoción, comunitaria y social	Espacios Integradores de Uso Público	97
	Social, Deportivo y cultural	130
	Juventud Infancia y Adolescencia	27
	Equidad racial	2
	Salud	5
	Adultos y mayores	4
	Discapacidad	6
	Genero y Diversidad	3
	Infraestructura y servicios	Alumbrado
Obras de Viabilidad		108
Obras de Saneamiento		7
Semaforización		51
Colocación baños públicos		1
Eliminación de basurales		1
Arbolado y Poda		3
Acondicionamientos		30
Estacionamiento bicicletas		3
Ciclovía		12

Cuadro 10 “Total de tipos de propuestas que presentaron los 8 Municipios de Montevideo en PP 2016”. Elaboración propia en base a los folletos informativos de las propuestas del Presupuesto Participativo 2016 según Municipio.

		Votación por Municipio							
Áreas	Tipo de propuestas	a	b	c	d	e	f	g	ch
Desarrollo y promoción comunitaria y social	Espacios Integradores de Uso Público Social, Deportivo y cultural	52	44	26	26	33	31	36	26
	Juventud Infancia y Adolescencia								
	Equidad racial								
	Salud								
	Adultos y mayores								
	Discapacidad								
	Genero y Diversidad								
	Alumbrado								
	Obras de Viabilidad								
Infraestructura y servicios	Obras de Saneamiento	33	31	26	42	40	20	45	35
	Semaforización								
	Colocación baños públicos								
	Eliminación de basurales								
	Arbolado y Poda								
	Acondicionamientos								
	Estacionamiento bicicletas								
	Ciclovia								

En el cuadro 11 vemos que dentro del Área de Desarrollo y promoción comunitaria y social se votaron 274 tipos de propuestas y 272 se votaron dentro del Área de Infraestructura y servicios. Sin embargo dentro de los municipios con con mayores índices de pobreza y fragmentación social, que son los municipios (A,F,D Y G), se comportaron de la siguiente manera:

Municipio A:

(Total votación Desarrollo y promoción comunitaria y social):52

(Total votación Infraestructura y servicio):33

Municipio F:

(Total votación Desarrollo y promoción comunitaria y social):31

(Total votación Infraestructura y servicio):20

Municipio D:

(Total votación Desarrollo y promoción comunitaria y social):26

(Total votación Infraestructura y servicio):42

Municipio G:

(Total votación Desarrollo y promoción comunitaria y social):36

(Total votación Infraestructura y servicio):45

Por lo cual la hipótesis 3 no se comprueba. Y resultaría interesante saber cuál es la percepción de los ciudadanos de los municipios A y F que aún presentando serias

limitaciones su territorio para la promoción del desarrollo de las personas y los hogares del municipio, consideraron más importante votar propuestas dentro del área de desarrollo y promoción comunitaria y social.

Este trabajo, deja la puerta abierta a futuras investigaciones que pretendan continuar con el insumo que realizó este trabajo, y pretendan profundizar en esa importancia que le dan los vecinos del municipio A y F a las propuestas dentro del área de desarrollo y promoción comunitaria y social.

## BIBLIOGRAFÍA

Borja, J y Muxí, Z. (2000): “*El espacio público: ciudad y ciudadanía.*” Consultado en: <http://server2.docfoc.us/uploads/Z2015/11/18/7Cgehhzy6S/ef5e25dfbfd1ae6214f17c9aa f00b3af.pdf> Consultado en: [impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014](http://impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014)

D. Veiga (2010) “*Estructura social y ciudades en el Uruguay: tendencias recientes*”. Montevideo-Uruguay, Ed. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República.

Intendencia de Montevideo (2009) “*Montevideo como te quiero- La vía montevideana de Presupuesto Participativo*”. Consultado en: [presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/sites/presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/files/libros/descargas/pp\\_libro\\_web\\_0.pdf](http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/sites/presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/files/libros/descargas/pp_libro_web_0.pdf).

Intendencia de Montevideo (2015) “*Hacia un plan sectorial de espacios públicos en Montevideo.*” Consultado en: [mvd2030.montevideo.gub.uy/sites/mvd2030.montevideo.gub.uy/files/biblioteca/hacia\\_un\\_plan\\_sectorial\\_de\\_espacios\\_publicos\\_de\\_montevideo.pdf](http://mvd2030.montevideo.gub.uy/sites/mvd2030.montevideo.gub.uy/files/biblioteca/hacia_un_plan_sectorial_de_espacios_publicos_de_montevideo.pdf)

Intendencia de Montevideo- Planificación Estratégica (2016) “*Información Física y Sociodemográfica por Municipio Fuente: Fase 1 censo 2004, censo 2011, ECH 2015*”. Consultado en: [montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/informacionfisicaysociodemograficapormunicipio2015.pdf](http://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/informacionfisicaysociodemograficapormunicipio2015.pdf)

Veneziano, A. (2005) *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Veneziano, A. “*La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: aprendizajes y reflexiones desde los noventa*” Revista Uruguay de Ciencia Política- Vol. nro. ICP-Montevideo.

Cappuccio Rodríguez, M (2009) “*El presupuesto participativo en la descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2008)*”. Pie de Imprenta Montevideo : UR. FCS-ICP, 2009.

Arendt, H (1997) "*¿Qué es política?*" Traducido por Rosa Sala Carbó. Ediciones Paidós, Barcelona

Arendt, H (2005) "*La condición humana*" Ediciones Paidós, Buenos Aires- Argentina.