

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**  
**Tesis Licenciatura en Sociología**

**Concejos vecinales ¿concesión municipal formal o  
verdaderos órganos de participación ciudadana?  
La mirada de sus protagonistas**

**Jorge Scaiano**  
Tutor: Miguel Serna

**2007**

# Índice

Introducción.....	1
-------------------	---

## PARTE I

• Las miradas sobre la ciudadanía.....	3
• Las nuevas miradas .....	5
• La participación ciudadana en contextos de descentralización.....	6
• Los alcances y los límites de la descentralización .....	8
• La descentralización en Montevideo .....	11

## PARTE II

• Las formas de organización.....	15
La relación entre los Concejos .....	18
La organización sectorial y las Comisiones Temáticas .....	20
• Las formas de la participación .....	22
Las redes en la Sociedad Civil .....	23
Influencia en la gestión municipal.....	28
• La postulación como candidatos .....	32
• Autopercepción de la función de Concejal.....	34
• Reflexiones finales.....	37
• Bibliografía .....	40
• Anexo.....	42

## INTRODUCCIÓN

La presente monografía surge de los datos obtenidos para el informe final del Taller Central de Investigación de Sociología Política (2004-2005).

El objetivo general se centró en el estudio del alcance que los Concejos Vecinales presentan en la actualidad en tanto órganos sociales de los Centros Comunales Zonales (CCZ) en diferentes contextos zonales de Montevideo, a través del análisis de las opiniones de los concejales.

Desde este lugar se intenta arrojar luz sobre algunas preguntas centrales que guían el trabajo: ¿Constituye actualmente el Concejo Vecinal un órgano de peso en el sentido de co-gestión y capacidad de influir en las políticas locales? ¿Juega en éste sentido un papel central en la dirección que se le da a los recursos? ¿Contribuye de ésta forma a una jerarquización de lo local? ¿Cómo es la relación del Concejo Vecinal con los distintos actores comunitarios? ¿Cuáles son las motivaciones e incentivos de los Concejales para participar en el Concejo Vecinal?

Es así que a los efectos de explorar la hipótesis de que la descentralización político-administrativa favorece la participación ciudadana en el sentido de inclusión y desarrollo a nivel local, los objetivos específicos de la monografía consistieron en estudiar las opiniones de los Concejales a través de las siguientes dimensiones de análisis: los aspectos organizativos internos que presentan los Concejos en cada caso particular y en coordinación con otros Concejos; el alcance que experimentan en relación a distintos niveles de participación, como ser las redes que se establecen con el resto de la Sociedad Civil por un lado y el grado de influencia en la gestión municipal por el otro; la autopercepción de la función de Concejales en el marco de distintos ámbitos, como la propia estructura municipal y la Sociedad Civil para cada uno de los casos; los incentivos y motivaciones de los integrantes de los Concejos para participar en dicho ámbito.

A tales efectos se consideran claves los conceptos de *ciudadanía*, *participación* y *descentralización*, aspectos que se manejan tanto en la perspectiva teórica como en el análisis de la información recogida.

Es así que se llevó a cabo un estudio de caso en tres Concejos Vecinales correspondientes a tres Centros Comunales Zonales con distintos perfiles socioeconómicos y urbanísticos (aspectos que son exhibidos en el anexo documental de la monografía) con el fin de abarcar la mayor heterogeneidad posible, siendo seleccionados los concejos del CCZ N°2, el CCZ N°5 y CCZ N°14.

En los últimos años la sociedad uruguaya ha experimentado una realidad de fragmentación que condujo a distintos tipos de experiencias asociativas. En este sentido, los Concejos Vecinales surgieron en su momento como una forma novedosa de participación social a nivel local y hoy en día su alcance está cuestionado.

Es así que la monografía se propuso analizar el alcance que en tal sentido experimentan los tres Concejos seleccionados desde la perspectiva de sus protagonistas para establecer, a través de sus opiniones, en qué medida el proceso de descentralización los consolidó como canales participativos genuinos para la Sociedad Civil.

Cabe aclarar que esta monografía presenta una temática que roza muchos aspectos ampliamente estudiados a lo largo de los últimos años por muchos autores, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, de manera que lo que se persiguió fue obtener una perspectiva que aporte o “aggiorne” a los trabajos preexistentes en la materia sin la pretensión de llenar vacíos en los mismos.

Por otra parte, se consideró que realizar el relevamiento durante el año 2005 tenía un especial significado en dos sentidos; en primer lugar, por el hecho de que la fuerza política que instrumentó la figura del Concejo Vecinal (Frente Amplio) accede por primera vez al gobierno nacional luego de 15 años de haber obtenido por primera vez el gobierno departamental; en segundo lugar, porque a través de los datos del Departamento de Descentralización de la I.M.M. se observa que la participación en las elecciones de los Concejos Vecinales fue disminuyendo desde el año 1998, llegando a ser el 2004 uno de los años en que se registra la menor participación en dichos comicios, en momentos en que se reivindicaban, como ya se mencionó, distintas formas de organización a nivel social y barrial, en especial a partir de la crisis del año 2002.

Estas formas de asociación y participación por parte de la población parecen querer volver a las bases sociales y a los niveles (si bien organizados) más afincados en redes solidarias y menos institucionalizados. En este sentido se considera que el estudio de los Concejos Vecinales a través de los discursos e interpretaciones de sus integrantes tiene una relevancia significativa en el Montevideo de hoy.

A su vez se adjuntan datos estadísticos de la I.M.M. sobre los índices socioeconómicos ya mencionados para las tres zonas, los datos de las elecciones de los Concejos Vecinales entre 1993 y 2004, y el decreto municipal que reglamenta el funcionamiento de los mismos.

En la primera parte se presentarán las perspectivas teóricas y debates sobre el tema. En la segunda parte se analizará la información obtenida a partir de las entrevistas para luego realizar las reflexiones finales.

## PARTE I

### LAS MIRADAS SOBRE LA CIUDADANÍA

El deterioro de lo que se dio en llamar Estado de bienestar fue acompañado de una gradual transformación en el concepto tradicional de ciudadanía. Dicha transformación alcanza tanto a quienes detentan el poder político como a los propios ciudadanos, Fitoussi y Rosanvallon señalan en este sentido que: *“la crisis de la representación no remite únicamente al mal funcionamiento del sistema político.(....) El doble malestar del reformador y del ciudadano: malestar del reformador, porque ve con menos claridad cómo captar las energías sociales y darles forma; malestar del ciudadano, porque ha perdido sus referencias”* (Fitoussi-Rosanvallon, 1996:32). En efecto, los partidos políticos funcionaron como constructores de identidades colectivas y era en ellos donde se canalizaban las demandas sociales. Es por esto que los cambios que surgen en el rol del Estado y el impacto que los mismos tuvieron en el tejido social resultan de gran utilidad al abordar el presente tema, ya que implican una respuesta organizacional por parte de la ciudadanía al momento de presentar sus demandas al tiempo que requiere un nuevo tipo de organización estatal para captarlas, asimilarlas e instrumentar respuestas que las satisfagan.

Kymlicka y Norman (1996) realizan un análisis a partir de las teorías que T.H.Marshall desarrollara en el año 1949, este autor plantea que la ciudadanía o condición de ciudadano consiste en la posesión de determinados derechos que le permiten a los miembros de una sociedad ser tratados como iguales, como miembros plenos de la misma. Marshall divide estos derechos en tres niveles o categorías: cívicos, políticos, y sociales. Los cívicos surgen en el S.XVIII y están relacionados con las libertades individuales, como la libertad de expresión, de contratación y asociación; los políticos surgen en el S.XIX y están referidos a la posibilidad de participar en la toma de decisiones (extensión del voto, ect.); los sociales surgen y toman forma con el fin de asegurar el bienestar que permita a los individuos disfrutar de los avances “civilizatorios”.

Como puede apreciarse, la concepción de Marshall está referida al tipo de Estado de bienestar liberal – democrático europeo, con funciones principalmente redistributivas en el cual estén garantizados estos tres tipos de derechos (civiles, políticos y sociales). Esta garantía por parte del Estado lleva a que los integrantes de la comunidad se sientan miembros plenos de la misma y con capacidad de participar y disfrutar de sus beneficios .

Es así que tras la crisis del 29' las funciones sociales se realizan a partir del Estado central (enseñanza, seguridad social, etc.) y en este sentido constituyen políticas movilizadoras de recursos humanos, financieros y políticos. El Estado comienza de esta forma a cumplir un rol integrador que a su vez está asegurado por la democracia y la justicia, Kymlicka y Norman (1996) señalan en este sentido que se consideraba ciudadano a aquel que tuviera derechos democráticos y exigencias de justicia.

Ahora bien, las críticas que surgen en relación a esta concepción están referidas a lo estático de la misma y al modelo de tipo eminentemente jurídico que plantea, ya que si bien implica que la seguridad, la prosperidad y la libertad estarían aseguradas dentro de estos tres tipos de derechos, los mismos no sugieren que los ciudadanos alcancen una participación activa dentro de la sociedad, ya que estos les garantizan un reconocimiento pero no una proyección ciudadana, que a su vez contemple, como se verá más adelante, la creciente pluralidad de las sociedades contemporáneas.

Es así que dentro de las teorías que surgen hacia fines del S.XX comienza a cuestionarse el concepto de ciudadanía definido en tanto status legal, es decir, en tanto participación restringida a una serie de derechos y responsabilidades. Se empieza a tener referencias tales como la identidad y la cultura. Estas referencias cobran fuerza, como ya se mencionó, en función de la creciente diversidad de las sociedades contemporáneas, diversidad que responde a factores étnicos, religiosos, de género, etc. Muchos grupos comienzan a sentirse excluidos a pesar de poseer los derechos tradicionales, ya que la posesión de los mismos no opera como factor integrador y las diferencias parecen acentuarse a la par del proceso de globalización, surgiendo la ¿paradoja? de que lo global comienza a tener como respuesta una reafirmación de lo local.

En este sentido surgen nuevos abordajes que contemplan e incorporan a la discusión la compleja estructura del nuevo tejido social y la influencia de esta realidad a la hora de redefinir el concepto.

En efecto, las viejas formas de concebir la ciudadanía se encuentran hoy día en discusión, los canales que hasta principios de la década del setenta servían como intermediarios entre el Estado y la Sociedad Civil (partidos políticos, sindicatos, etc.) son interrumpidos en varios países de América Latina y el concepto de participación ciudadana comienza a perder sus referentes históricos. Como ya se mencionó, en el contexto actual la

diversidad de factores que comprenden la sociedad y las diferentes vías de integración se fueron complejizando y el papel tutelar del Estado fue dejando paso a modelos políticos y económicos que provocaron fenómenos de fragmentación y desigualdad. De esta forma, siguiendo a Laurnaga, vemos como la Sociedad Civil comienza a asumir responsabilidades sobre su propia suerte, pero presentando aún poca claridad en cuanto a su alcance: “...*habría que preguntarse qué posibilidad de dar cuentas tiene, y qué posibilidad de exigir tiene, qué capacidad de control, de interferencia.*” (Laurnaga, 1999:62).

Es así que la Sociedad Civil ha tenido que responder muchas veces a esa situación alterando y redefiniendo los sistemas de valores sociales tradicionales, por lo que el viejo concepto de ciudadanía comienza a reclamar un cambio de perspectiva.

## **LAS NUEVAS MIRADAS**

En este sentido, podemos apreciar en muchos casos que los temas referidos a la ciudadanía y a la Sociedad Civil comienzan a analizarse desde lo colectivo, desde la idea de grupo o identidad colectiva, ya que en el contexto actual el concepto de ciudadanía significa participación en la vida pública en sentido amplio, es decir, no se restringe solo a la participación política sino que implica la participación plena en la vida de la comunidad.

En este sentido Kymlicka y Norman (1996) consideran que la inclusión de un grupo a una determinada comunidad política debe realizarse a través de derechos colectivos, que filtren de forma satisfactoria para ambas partes (grupo e individuo) los requerimientos individuales. Desde esta óptica plantean tres tipos analíticos de derechos colectivos: los grupos desfavorecidos y los derechos de representación, que son vistos como medidas temporales a una situación de opresión (por ej. legislación sobre cuestiones de género); los inmigrantes o comunidades religiosas y los derechos multi-culturales, que aspiran a la integración en la sociedad global pero que no son temporales, ya que las diferencias culturales o lingüísticas no son eliminables; las minorías nacionales y los derechos de autogobierno, que están fundados en el principio de autodeterminación, referidos a comunidades insertas dentro de una comunidad política más amplia, naciones dentro de naciones, que reivindican el derecho de gobernarse a sí mismas en temas específicos de su propia comunidad para asegurar el desarrollo libre y pleno de su cultura.

Por su parte, Midaglia (2001) aborda el tema de la ciudadanía social dentro del contexto latinoamericano señalando que el concepto presenta hoy en día una amplia deuda social, ya que tanto la lógica productiva del mercado como la de los distintos sistemas de

protección estatales no lograron adaptarse a estas nuevas circunstancias económicas y políticas que presenta la región a finales del S. XX.

Se puede apreciar, entonces, que en este contexto la teoría de Marshall carece de utilidad analítica, ya que fue concebida pensando en las sociedades europeas occidentales, y por lo tanto, no extensiva a todos los individuos.

Es así que ante el fracaso del mercado y de las políticas estatales se propone el promover políticas que tiendan a fortalecer la capacidad organizativa de estos grupos y a promover la coparticipación público-privada, que enfatice el papel de la Sociedad Civil y de las asociaciones sin fines de lucro en la creación de espacios sociales alternativos. En este sentido Midaglia (2001) considera que el desafío latinoamericano consiste en estimular la autodeterminación de los individuos y en reconocer sus diferencias culturales a través de políticas socioeconómicas que aseguren una estructura mínima de oportunidades para los mismos. Por su parte Lechner (2000) señala que ante este escenario de globalización y desregulación de las prácticas sociales, en donde las relaciones sociales se modifican, el desarrollo de redes sociales surge como una fuerte alternativa, adoptando diferentes formas y grados en diferentes contextos. Estas redes horizontales entendidas como relaciones de confianza social, cooperación y compromiso cívico (tanto entre actores individuales como colectivos), constituyen las nuevas formas del “capital social” .

## **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CONTEXTOS DE DESCENTRALIZACIÓN**

A los efectos de relacionar los conceptos de ciudadanía y descentralización resulta conveniente repasar las reflexiones de algunos autores sobre este último. Veneziano realiza una definición jurídica que permite ilustrar el concepto desde esta perspectiva: *“...descentralización es todo proceso mediante el cual se transfieren facultades de un órgano a otro, - en el caso que nos interesa, de tipo territorial – quedando al primero poderes de contralor- El grado de descentralización es directamente proporcional a las facultades transferidas, e inversamente proporcional a los poderes de contralor del órgano central. Así se pueden distinguir tres formas de transferencia de descentralización en sentido amplio. La descentralización en sentido amplio, puede ser vista como un continuo que va desde la desconcentración, pasando por la descentralización administrativa, hasta llegar a la descentralización autonómica”* (Veneziano,1997:14).

Cabe realizar entonces una distinción entre estos tres niveles. Siguiendo el análisis de Veneziano (1997) la *desconcentración* refiere a órganos que se encuentran subordinados al órgano central, cuya capacidad de gestión es muy limitada y mantienen el vínculo jurídico con la entidad central, que ejerce un control sobre ellos. La *descentralización administrativa* se trata de la transferencia parcial o total de la capacidad de gestión del órgano central. Aquí se quiebra la relación jerárquica y el órgano central realiza un control más débil. La *descentralización autonómica* por su parte sugiere un nivel más alto de transferencia, aquí el traspaso de poder se hace hacia una entidad que presenta condiciones legales (personería jurídica) diferentes a las del órgano central, con patrimonio propio y un contralor mínimo por parte de aquel.

Es así que en relación a este tema se han generado múltiples debates que contemplan a la participación democrática, el desarrollo local-regional y la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, aspectos que hacen a la descentralización y al acercamiento entre los gobiernos centrales y las poblaciones locales.

Por otra parte, cabe destacar que la recuperación democrática en América Latina creó las condiciones que favorecieron los procesos descentralizadores, de ahí que la discusión sobre los mismos haya venido evolucionando y cobrando fuerza durante los últimos 20 años.

En este sentido, Castells y Borja señalan: "*Hoy creemos que es urgente plantearse, ante los estados complejos y la capacidad de obtener grados importantes de consenso social, la descentralización político-administrativa como medio adecuado para promover la socialización política de las mayorías populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas que promueven el desarrollo y la solidaridad*" (Castells, Borja, Belil, 1990:254).

Se aprecia aquí también quemás allá de concebirse como forma de agilizar funciones inherentes al Estado, la descentralización es vista como un medio de democratizar la sociedad, previendo grados de inclusión y desarrollo dirigidos a determinados sectores sociales. De esta forma las variables referidas a lo local (la región, la ciudad, el barrio) comienzan a justificar su relevancia. Castells, Borja y Belil (1990) correlacionan los conceptos de descentralización y participación, en el sentido de que una mayor descentralización genera una mayor participación popular. En este sentido la descentralización implicaría un aumento del poder, de la autonomía de decisión y de control de los recursos, de las responsabilidades y de las competencias de las colectividades locales en detrimento de los órganos del Estado central, contribuyendo a la democratización a través de la ampliación del campo de los derechos y

libertades, a la progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados de las instituciones representativas y a un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas.

De esta forma vemos que en teoría la descentralización persigue un doble objetivo: por un lado se trata de transferir desde los órganos centrales una serie de competencias y recursos que generen autonomía de gestión, mientras que por el otro implica el reconocimiento de una unidad territorial y cultural determinada.

Es así que las nuevas teorías sobre la descentralización se apoyan no solo en la idea de garantizar derechos de gestión, sino también en la idea de cooperación. Se busca más que nada hacer incipiente en la interdependencia de los distintos sectores sociales y la administración pública en favor del desarrollo, de esta forma la comunidad local se vuelve un referente casi natural, se mira al de al lado, al vecino, como parte de algo mucho más inmediato, tomando conciencia de cuerpo local.

## **LOS ALCANCES Y LOS LÍMITES DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Existen algunas visiones que cuestionan el optimismo sobre las posibilidades de la descentralización como agente de desarrollo y democracia. Carlos A. de Mattos (1989), pone en duda que los sectores populares puedan llegar a tener una representación significativa dentro de las estructuras del poder central que los fortalezca, ya que la lógica de una sociedad capitalista de clases no contemplaría una suerte de interés general.

Este autor no cree posible que los consensos se den tan fácilmente al interior de sociedades complejas: *“La realidad observable muestra que en todo cuerpo social de estas características, diversos grupos sociales (o, si se prefiere, distintos agrupamientos de actores sociales) deciden y actúan en función de demandas e intereses diferentes, de racionalidades y estrategias frecuentemente contradictorias; en dichas colectividades locales siempre coexisten diversas ideologías y, por tanto, diversos proyectos políticos, en permanente confrontación”* (De Mattos, 1989:15).

De este modo se sugiere que las reformas de tipo político administrativo no podrán transformar las condiciones estructurales de una sociedad, teniendo en cuenta que la descentralización como base de la democracia y el desarrollo se basa en la idea de una concertación y un consenso social casi permanente que tiende a relativizar la existencia del conflicto social.

Por otra parte De Mattos (1989) destaca el carácter idealizado que suele acompañar a las propuestas descentralizadoras, señalando que muchas veces estas se presentan como una llave hacia el progreso social, surgiendo como alternativa a los efectos “perversos” del centralismo representado por el Estado. Finalmente, la solución se encontraría en el alejamiento de la órbita del Estado y el acercamiento progresivo a las bases sociales. En este sentido entiende que la descentralización solo puede cambiar la distribución territorial de la administración del poder en un territorio determinado, sin que esto suponga una modificación estructural.

Puede apreciarse que este tipo de visiones acerca de la descentralización solo reconocen en ella el nivel de *descentralización administrativa*, sin llegar a generar grados importantes de autonomía que modifiquen las relaciones de poder existentes y contribuyan a promover el desarrollo local.

Ahora bien, se observa que la participación ciudadana en la vida pública parece requerir de algunas condiciones básicas, como ser la existencia de un régimen democrático-institucional que la permita. Se considera que la participación de la Sociedad Civil debe necesariamente desarrollarse en un marco que favorezca distintos niveles de inclusión, Borja señala en este sentido: “...*una administración justa y activa y unos programas ambiciosos destinados a mejorar el bienestar de la ciudadanía son condiciones previas al desarrollo de la participación. Sin esta inversión política y económica los llamados participativos están condenados al fracaso*” (Borja et al., 1987:176).

A su vez, se considera que de parte de la Sociedad Civil deben generarse actores colectivos que articulen y fortalezcan el vínculo con el Estado, ya sea organizaciones sociales, sindicales, culturales, etc. La participación se presenta como un espacio donde convergen los intereses de las instituciones representativas del Estado (políticas y administrativas) y las organizaciones y movimientos sociales. En este sentido significaría una forma o estilo de gobierno y de hacer política para ambos actores, Estado y Sociedad Civil.

Es así que estas perspectivas teóricas consideran que las condiciones necesarias para la participación se generan en un Estado descentralizado, que distribuya responsabilidades y descomprima las demandas dirigidas al gobierno central: “*La política y cultura democráticas requieren una dialéctica de pluralismo y consenso, de confrontación y de negociación, que sólo puede desarrollarse en un Estado descentralizado y participativo*” (Borja et al., 1987:177).

Puede decirse que se concibe a la participación como portadora de dos cualidades fundamentales; por un lado, como forma de poner en evidencia las políticas particularistas y excluyentes del Estado y de los partidos políticos; por el otro, como forma de defensa de los intereses de grupos sociales y unidades territoriales. También se contribuiría desde la participación en la gestión pública con la modernización y dinamización de la misma. A su vez, la progresiva inclusión de distintos grupos sociales en la vida pública favorecería el desarrollo de la conciencia cívica, de los lazos de solidaridad, y del sentimiento de pertenencia a una comunidad.

Se reconoce, sin embargo, que las posibilidades de desarrollar estas expresiones ciudadanas se encuentran muchas veces bloqueadas desde los gobiernos centrales ya que los sistemas institucionales suelen reproducir las estructuras administrativas centrales, dejando poco margen de acción a las iniciativas locales. De esta forma se favorecería el desarrollo solo de los grupos sociales que presenten un nivel de organización acorde a las estructuras existentes, en tanto que los grupos más desfavorecidos, al carecer de dicha capacidad organizativa, no encontrarían canales para una participación real.

Dentro de esta situación los gobiernos centrales suelen reivindicar el interés general por sobre los intereses locales, tendiendo a deslegitimar a quienes serían portadores de intereses particulares que afecten el bien general. Borja (1987) señala que dentro de estas reglas de juego, el desarrollo de prácticas participativas debería apoyarse en la Sociedad Civil y en las bases sociales como agentes legitimadores.

En este sentido, Arocena (1995) señala por su parte que la participación presenta una doble realidad. Por un lado existe una parte de la población que demanda la satisfacción de sus necesidades básicas, en este sentido no se articula una forma de participación que lleve a la inclusión de determinados grupos en la vida pública, sino que se cumplen determinadas funciones por parte del Estado. Por otro lado existen grupos que surgieron desde las bases y desde allí lograron constituirse y consolidarse como actores sociales de peso, reproduciéndose desde la participación misma.

Se entiende que en ambos casos la descentralización será un factor que contribuya a potenciar la incidencia de las realidades locales en la sociedad frente a las trabas de las estructuras político-administrativas centralizadas. Por otra parte, si bien es posible presionar desde las bases también deben generarse las reformas descentralizadoras por parte del Estado que faciliten la integración social.

En este sentido, Veneziano (1997) destaca otro punto interesante de la relación Estado – Sociedad Civil, señalando que los distintos actores tienen distintos tiempos, intereses y

lógicas de acción. Es así que los dirigentes político-administrativos aportarían el respaldo técnico al proceso, los funcionarios políticos que están en contacto con el público darían sustentabilidad política armonizando sus intereses con los de aquellos, mientras que por su parte el público actúa para mejorar su calidad de vida y tiene por lo tanto urgencias corporativistas.

## **LA DESCENTRALIZACIÓN EN MONTEVIDEO**

El Uruguay se caracterizó durante las primeras décadas del S.XX por tener un Estado que cumplía funciones redistributivas con respecto a su población y oficiaba así como agente de transformación a través de políticas sociales concretas.

El país transita desde la década de los 50' por un estancamiento que deriva en conflictos sociales que de alguna forma comienzan a desdibujar esta relación, derivando en el golpe militar de los 70' que profundiza la fragmentación social.

Luego del inicio del proceso de restauración democrática en el país, hacia fines de la década de los 80' comienza a discutirse sobre la organización del Estado, la participación popular y las políticas municipales. La descentralización del poder político en el Uruguay aparecía como una nueva alternativa ante la nueva realidad de fragmentación de demandas sociales y el carácter local de las mismas.

Muchas veces la discusión se centra en el protagonismo que debe tener el municipio en la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad. En este sentido Laurnaga (2001) señala que si bien la municipalización de las funciones del Estado no ha tenido un lugar de privilegio en la agenda de reformas uruguayas en comparación con la región, surge un cierto incremento de la relevancia municipal junto con la asunción de funciones estatales por parte de este órgano.

Al mismo tiempo, como señalan Aguirre y Iens (1992), comienzan a surgir en los barrios de Montevideo formas de organización alternativas a fin de satisfacer las necesidades de la población. Es así que surgen comedores, ollas populares, comisiones barriales, grupos de mujeres y jóvenes, etc.

Estos nuevos actores pasaron a formar parte de la realidad social nacional y sus organizaciones comienzan a ser punto de referencia para la ciudadanía.

Siguiendo el análisis del entonces Intendente, Arq. Mariano Arana, en el marco del seminario "10 Años de Descentralización, un Debate Necesario" (2001), vemos como en

nuestro país, si bien todos los partidos de alguna manera u otra manejaron en su discurso la necesidad de implementar políticas descentralizadoras, fue el Frente Amplio, a través de la candidatura del Dr. Tabaré Vázquez quien inició dicho proceso al momento de asumir como Intendente Municipal de Montevideo. Rivoir (2001) señala que se inicia en ese momento un proceso difícil en varios sentidos. Por un lado por el hecho de que el gobierno nacional se encontraba en manos de otro partido (Partido Nacional) y por la oposición planteada en su momento por el Partido Colorado, mientras que por el otro surge la dificultad propia de la premura por implementar apresuradamente algo que se encontraba en el núcleo de la propuesta programática del Encuentro Progresista. En el discurso inicial, esta propuesta era señalada como un modelo que pretendía la más amplia participación social, y, en este sentido, que superara la burocracia y tecnocracia propias de el Estado centralizado.

Es así que, siguiendo el análisis de Aguirre y Iens (1992), surge en la población montevideana el concepto de vecino como fuerza de cambio y la propuesta descentralizadora del Frente Amplio le transmite a la ciudadanía la sensación de que podían ser protagonistas del mismo.

La materialización administrativa de esta idea se llevó a cabo a través de la división territorial de Montevideo. Cada zona se divide en **Centros Comunales Zonales (CCZ)** en un intento por identificar zonas homogéneas al interior de la ciudad.

Estos CCZ están compuestos por distintos barrios, los cuales forman sub-zonas al interior de la zona misma. Para Aguirre y Iens (1992) muchas veces estas sub-zonas integran una zona más amplia que presenta una visible heterogeneidad, puesto que allí coexisten hogares con porcentajes de necesidades básicas insatisfechas fuertemente diferenciados.

De aquí surge que las delimitaciones territoriales diseñadas por el gobierno no coincidan con el sentir de los habitantes de una zona o queden dentro de las mismas zonas con intereses antagónicos.

Este es un fragmento de una entrevista realizada en una Comisión Vecinal que se recoge en el trabajo de Aguirre y Iens y que permite ilustrar dicha situación: *“Nosotros empezamos acá a reunirnos y desde este club empezamos a abrirnos pero no llegábamos dos cuadras más arriba, este es un barrio que almuerza en su casa y toma el té en su casa. Entonces se formó otra comisión allá arriba donde la gente es más sencilla y posiblemente más abierta. Tuvimos una reunión conjunta en que les comunicamos lo que pensábamos hacer de la feria de artesanos y ellos nos dijeron que sí, que a pesar de tener un problema*

*muy grande, que es el problema de la luz, iban a venir a interesarse por la feria para integrarse a nosotros. Y bueno... hoy era el día en que iban a venir... no sé si es por la noche ésta o que les pasó. Sé que están específicamente abocados al problema de la luz y se iban a integrar para estar en contacto” (Aguirre, Iens; 1992:8).*

Resulta un aspecto interesante dentro de la relación entre el Estado y la ciudadanía el ver como se integran y administran desde el gobierno municipal las distintas realidades por un lado y la diversidad de intereses de los habitantes de los barrios montevideanos por otro.

En efecto, puede observarse como la creación de zonas territoriales en el departamento de Montevideo activa cierto tipo de relaciones entre vecinos que antes no existían o que por lo menos no estaban ligadas a través de la órbita municipal. Previamente la referencia local de los barrios estaba representada por las comisiones vecinales o barriales. Rivoir (2001) señala que en varios sentidos, esto implica un cambio cultural a la hora de pensar al barrio o a la zona como una unidad territorial, teniendo en cuenta que en Montevideo no existía con anterioridad al proceso una tradición en lo que refiere a la participación ciudadana en la gestión.

Para De Sierra y Charbonnier (1993) la instauración de los CCZ surge en un momento de estancamiento del país y de descreimiento de la población en los dirigentes políticos. La ciudad presenta altos niveles de deterioro al mismo tiempo que las relaciones sociales tradicionales, conformando una realidad urbana más fragmentada, polarizada y menos solidaria.

En este marco comienza a instrumentarse la estructura de los CCZ y a darles su forma jurídica. En su origen se planteó como forma de traspasar lo puramente administrativo y fomentar la participación de los vecinos organizados.

Es así que en 1990 comienza en Montevideo un proceso de participación social novedoso en la historia de la ciudad y, como ya se mencionó, la descentralización basada en la participación social se transforma en el centro de los compromisos programáticos del Frente Amplio. Los CCZ, luego de instalados, son promovidos como agencias municipales capaces de dar satisfacción a las demandas más inmediatas de las zonas.

La estructura del nuevo órgano descentralizado queda conformado por autoridades administrativas representativas de la I.M.M., por una Junta Local constituida por representantes políticos partidarios de la zona, y por **Concejos Vecinales**, constituidos por vecinos electos por los vecinos de las zonas.

Estas son las instancias descentralizadas que comienzan a funcionar en las distintas zonas de Montevideo a partir del año 1990 y que materializan una apuesta política que en los años posteriores tendría sus encuentros y desencuentros con la ciudadanía.

Entre ellas, los Concejos Vecinales destacan como el órgano más novedoso de la propuesta, teniendo en cuenta que significa un nuevo ámbito participativo para la Sociedad Civil, notoriamente diferenciado en sus características de la parte administrativa y de la Junta Local, órganos que de alguna forma reproducen en el plano local la estructura central de la I.M.M.

Estos órganos presentaban en sus orígenes algunos atributos, como ser: *a) el derecho de iniciativa; b) el asesoramiento ante el requerimiento de los órganos departamentales; c) la colaboración en la gestión; d) la participación en la evaluación de la gestión del gobierno departamental* (Pérez Piera; 1995, tomado de Cardozo; 1997:36).

En todo momento se intenta establecer una distinción entre el Concejo Vecinal y los demás órganos del CCZ, en el sentido de que no pertenecen a la estructura pública y que son un instrumento puramente de la Sociedad Civil.

En este sentido Cardozo señala: “*Si los Concejos pertenecen a la Sociedad Civil ¿Por qué la Intendencia define jurídicamente sus normas de funcionamiento, pautas de elegibilidad y criterios de integración?*” (Cardozo, 1997: 37).

Resulta interesante analizar en qué medida los Concejos pertenecen realmente a la Sociedad Civil y qué grado de “contaminación” estatal presentan en su funcionamiento y alcance.

En relación a este punto resulta interesante el siguiente párrafo de Cardozo: “*Lo que parece claro, acaso, es que la propuesta descentralizadora commueve la nitidez de los límites a partir de los cuales definimos donde acaba el ámbito del Estado y comienza el de la Sociedad Civil...*” (Cardozo, 1997: 41).

¿Se encuentra el Concejo Vecinal al borde de un límite difuso? ¿O tienen los Concejales vecinales de Montevideo una clara percepción acerca de su función y del alcance de la misma dentro de la estructura descentralizada?

Es posible y de alguna forma esperable que a partir de la reglamentación del órgano y de su funcionamiento bajo la órbita de la I.M.M. este presente características distintas a las de las viejas comisiones vecinales, que respondían únicamente a las bases sociales y a los vecinos. También es posible que al momento de su lanzamiento este órgano haya generado expectativas de inclusión en la población que luego no se vieron materializadas.

En este sentido un trabajo del IDES (2001) señala que si bien los Concejos Vecinales se presentan como el órgano más representativo de la propuesta de 1989 su evolución deja en claro que el camino que han recorrido hasta el momento difiere en cierta forma de la idealización que generó en sus inicios.

El presente trabajo intenta acercarse a la realidad actual de este ámbito participativo a través de la mirada de sus protagonistas directos.

## **PARTE II**

### **LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN**

En esta sección se analizarán las formas de organización que presentan los Concejos Vecinales a distintos niveles, como ser las características de su estructura interna en cada caso y el tipo de vínculo que presentan en relación a otros Concejos Vecinales, es decir, el nivel de organización y comunicación Inter-Concejo.

También se analizará la organización sectorial al interior de cada Concejo con la finalidad de observar como se establecen las prioridades en áreas temáticas concretas para las distintas zonas.

En primer lugar se realiza una breve presentación de la organización formal de cada Concejo en palabras de los entrevistados de cada zona. En este sentido cabe señalar que si bien el reglamento general de los Concejos Vecinales surge del decreto municipal<sup>1</sup> que regula su funcionamiento y su forma de elección, cada Concejo Vecinal puede generar un reglamento propio en cuanto a su organización interna en algunos temas, como ser la forma de integración de la mesa, la rotación de la misma, etc.

Cabe destacar que los integrantes de los Concejos Vecinales responden a distintos perfiles. Esto se debe tanto a las características de la zona como a las características personales de cada Concejal. Es así que muchos de ellos poseían una militancia social o política previa a la participación en el Concejo, lo que se traduce en distintos niveles de experiencia en tanto actores comunitarios, en algunos casos integrados a organizaciones locales de corte netamente horizontal (comisiones de fomento, merenderos, etc.), en donde los

---

<sup>1</sup> Decreto N° 28.119 del Departamento de Descentralización y Unidad de Participación y Coordinación de la I.M.M. actualizado con las modificaciones introducidas por el decreto N° 30.660 (Se exhibe en su totalidad en el anexo de la monografía).

recursos y la cooperación se movilizan de esta forma. En otros casos (y en algunos de forma paralela), como integrantes de organizaciones político-partidarias, que responden a una lógica de organización de tipo vertical. Por último, existen vecinos que no presentan ningún tipo de experiencia asociativa previa pero se identifican o son identificados como referentes barriales de peso por parte de sus vecinos inmediatos.

Los Concejos Vecinales se nutrieron de todas estas experiencias asociativas previas de los vecinos de las distintas zonas. Esto parece haber tenido un impacto en dos sentidos: por un lado, el Estado aprovechó los distintos niveles de capital social que existían en los barrios de Montevideo; por el otro, las distintas organizaciones y actores comunitarios a nivel local trasladaron dicho capital, junto con sus demandas y expectativas, hacia un ámbito comunitario creado y reglamentado por el Estado, de ahí que esta convergencia entre el Estado y la Sociedad Civil dentro de un ámbito institucional signifique, como señala Rivoir (2001), una instancia de aprendizaje a la vez que un cambio cultural, y que los aspectos organizativos requieran determinadas instancias de adaptación por parte de todos los actores involucrados. Estos aspectos serán analizados específicamente más adelante. Previamente, como ya se mencionó, se hará una presentación de los aspectos organizativos formales de cada Concejo en palabras de sus integrantes.

Uno de los Concejales del CCZN<sup>o</sup>5 lo describe de esta forma:

*"...se elige una mesa...hay un reglamento que rige el Concejo, que es el que está vigente ahora, que creo que se va a modificar. Que establece que se elige una mesa con presidente, vicepresidente, secretario. Esa mesa dura seis meses y después el que fue nombrado vicepresidente pasa a ser presidente. La mesa vendría a ser la que tiene como la representación ante otros organismos, a la hora de consultar se consulta a la mesa y después llevan al Concejo la situación. También la mesa tiene potestades de resolver alguna cosa urgente, por ej."*

Un entrevistado del CCZN<sup>o</sup>14 ilustra las particularidades y la heterogeneidad organizativa de cada Concejo haciendo referencia al suyo:

*"Bueno, la figura municipal que determina la creación de los Concejos tiene un criterio, o sea, el vecino más votado es el presidente y así sucesivamente, el más votado de todo el zonal. Yo creo que en 17 o 16 Zonales de Montevideo se da esa figura, creo que en uno y en el muestro no se da esa figura. En el muestro se decidió de que se forma la mesa con un representante de cada zona y se hace rotativa cada cuatro meses. Esa es la figura que nosotros tenemos al momento. El más votado, que en este caso soy yo, por casualidad, no ejerzo ningún tipo de privilegio sobre el resto."*

En lo que refiere a la concurrencia en tanto aspecto que reflejaría el grado de compromiso con el órgano se advirtió que muchas veces el impulso inicial se ve afectado por el desgaste que la tarea conlleva. Esto responde muchas veces a que el cargo en el Concejo se superpone no solo a la vida laboral y familiar de los Concejales, sino a sus otras actividades sociales, en muchos casos relativas a su participación en comisiones de fomento u otro tipo de organizaciones a nivel local. También se constató en varios casos que las expectativas depositadas inicialmente no se confirman durante el desempeño de la función. En este sentido, otro concejal del CCZN°14 manifiesta:

*“de 70 quedamos 14 que vamos asiduamente, cada plenario que hay son 14, 15, 16 a veces, y no siempre los mismos, eso es lo peor del caso. Podés llegar a aumentar la gente, pero esporádicamente, pueden algún día ser 16 pero ya...y eso que nos reunimos cada quince días. Y este según muchos es uno de los mejores concejos, el 14, que aguantamos hasta el final, ya el año que viene hay elecciones y todavía estamos funcionando, el Concejo anterior no trabajó...ya a esta altura se había desintegrado. Eso sí, somos 14, no somos tantos, porque si sumas 70.”*

En este sentido se constató que muchas veces la integración de la mesa no llega a ser representativa por motivos de deserción, lo que no impide el funcionamiento del órgano.

Las deserciones al interior del Concejo, si bien parecen ocasionar alguna dificultad de funcionamiento, no detienen las actividades del mismo, aunque sí pueden distorsionar la representatividad no solo a nivel general sino en lo que refiere a las distintas sub-zonas. En el caso del CCZN°2 una entrevistada señalaba:

*“nosotros tenemos un delegado de cada zona. en Palermo somos seis zonas, y a su vez los cargos van rotando, presidente, secretario, secretario de actas y tres vocales. En el primer Concejo se nombra un delegado por zona y se sortea el orden de rotación.”*

En un sentido general los aspectos organizativos formales en cada Concejo Vecinal a este nivel no parecen presentar mayores grados de disenso entre los Concejales de los distintos Comunales, si bien se constatan pequeñas diferencias en algunos puntos. Esto podría responder, como ya se mencionó, a las características de cada zona y a las experiencias asociativas previas de cada Concejal.

## La relación entre los Concejos

La mayoría de los entrevistados manifestaron estar a favor de este tipo de intercambio. Si bien las autoridades municipales han realizado actividades que apuntan a la convergencia de los Concejos más allá de su espacio local, muchos de los entrevistados señalaron que la riqueza de este contacto surge a partir de iniciativas propias que apunten a resolver problemas concretos. En este sentido una entrevistada del CCZN°5 señalaba:

*“...Es verdad, lo de F.U.N.S.A. está en el Comunal 9, lo de Santa Catalina...entonces están las canastas de comida que el Comunal juntó, acá el Comunal 5, que se fue a repartir, a hacer un esfuerzo para el Comunal 9 y bueno, tuvo un destino. Esas cosas son bárbaras, son cosas prácticas, ahí ahí, salir, movernos”*

Más allá de la separación en unidades territoriales algunos Concejales manifiestan su voluntad de influir positivamente en la realidad de otras zonas. Rivoir (2001) señala en este sentido que parte de la construcción de ciudadanía en tanto aprendizaje consiste muchas veces en priorizar las necesidades del otro frente a las propias.

En otros casos, el contacto se establece a través de problemáticas comunes que afectan a distintas zonas y se coordinan actividades por parte de los Concejales de una y de otra. Consultado acerca de este tipo de comunicación un Concejal del CCZN°2 señalaba:

*“Existe, no es muy fluida, no es muy fluida. La mayoría de los Concejos tienen más o menos el mismo problema. Y nosotros ahora en el espacio este SABERES por ej., estamos trabajando, invitamos a trabajar a personas del Concejo 17, del Centro Comunal 17, que se enteraron, y nosotros a su vez con esta temática (drogodependencia) nos están invitando a otros lados”*

Algunos Concejales experimentan este tipo de vínculo solo a través de jornadas organizadas por la Intendencia, mientras que otros realizan actividades concretas en coordinación con otros Concejos. De esta forma parece buscarse superar el status formal del Concejo y dotarlo de cierta dinámica de acción en hechos puntuales a nivel local que en muchos casos no reciben respuestas por parte del Estado. Nuevamente se detecta que en este tipo de instancias los Concejos Vecinales se presentan muchas veces como un órgano más de representación formal que de acción, ya que en la mayoría de los casos el intercambio entre los Concejos no cuenta con el respaldo institucional de la I.M.M. Siguiendo uno de los niveles de análisis de Veneziano (1997), esta sería una etapa en la cual el Estado sigue siendo el protagonista en su relación con la Sociedad Civil. Es así que se pudo observar que el vínculo

surge en muchos casos por medio de iniciativas de grupos de Concejales que aprovechan las redes existentes en una y otra zona para resolver problemas comunes a ambas. También se entiende este tipo de relacionamiento como una forma de adquirir relevancia y autonomía por parte de los Concejos, fortaleciendo al órgano en su conjunto. Otro de los Concejales del CCZN°2 señalaba en este sentido:

*“yo creo que cuando más nos relacionemos más vamos a conseguir, si no no conseguimos nada, porque no ganamos nada con pelear de que queremos tener autonomía en un Centro Comunal cuando en los otros 17 no hay”*

En efecto, en muchos casos parece buscarse que este intercambio tenga una consolidación y una continuidad en el tiempo que fortalezca a los Concejos en el camino a lograr cada vez mayor autonomía y superar el nivel de desconcentración de la gestión, instancia que la mayoría de los entrevistados considera ajena a lo que suponen como el “espíritu” del Concejo. Por otro lado esto contribuiría a fortalecer la aparente debilidad institucional que presentan previamente. Desde la perspectiva de Borja (1987), el Concejo Vecinal en tanto representante de la Sociedad Civil debería ser un agente legitimador por sí mismo.

Un aspecto interesante de este tipo de contacto surgió en el caso del CCZN°14, en el cual se constató un vínculo regional fuerte a través de algunas iniciativas concretas. Así presentaba este tipo de experiencia uno de los entrevistados de la zona:

*“Otro compañero más y yo ahora formamos...tenemos un vínculo que se llama...no tiene nombre, pero es la región, entonces nos reunimos firmemente el 17, que es el Cerro, el 15, que es la parte del Prado para el otro lado, el 13, el 14, que somos nosotros, el 18, que alguna vez se reunió, que es Paso de la Arena, y el 12, que es este de acá de Colón, que no se ha integrado, el 18 que boyá...Pero nos reunimos generalmente una vez por mes, dos Concejales de cada Zonal, o sea que sería una regional”*

Los Concejales de este Comunal parecen tener una actividad intensa en este sentido. Parece surgir una suerte de identidad regional que los lleva a conformar un “frente común”. Es posible que la cohesión social de los Concejales de esta zona favorezca las iniciativas de este tipo. De vuelta se realiza una distinción entre lo que es la promoción de este intercambio a nivel Concejo y de Concejales individualmente y lo que la Intendencia ha intentado en distintas administraciones. Podría existir aquí, como señala Rivoir (2001), una falta de integralidad entre los tres órganos, hecho que llevaría a los Concejos a movilizarse por fuera de la estructura de la descentralización. Uno de los entrevistados del mismo Concejo reflexionaba de la siguiente forma:

*“¿Hay un mecanismo que estimule esto?” No hay. Si hay esfuerzos, porque existe algún contacto, pero ¿Cómo son? Individuales. Porque conozco, porque veo. Esta administración ha tratado de juntar a todos los Concejos para que den todos una opinión, eso es una virtud, si sale bien o si sale mal, bueno, eso es parte de otra historia, pero por lo menos se promueve ese canal.”*

## **La organización sectorial y las Comisiones Temáticas**

Dentro de las distintas instancias organizativas que se indagaron, la de las Comisiones Temáticas resultó de particular interés en el sentido de observar como se utilizaba y funcionaba este instrumento en los distintos casos.

En efecto, es en este tipo de ámbito donde los vecinos tienen la posibilidad de asesorarse, asesorar, y colaborar en áreas específicas (vivienda, salud, cultura, etc.), lo que también implica una instancia de aprendizaje participativo que involucra en muchos casos a los tres órganos de la descentralización.

Las Comisiones Temáticas pueden surgir por iniciativa de los Concejales de cada Comunal de acuerdo a las necesidades de cada zona. Cabe aclarar que aparte de éstas cada Concejo presenta previamente Comisiones Permanentes (comisiones mixtas), en las cuales participan ediles locales y funcionarios técnicos de la I.M.M. que asesoran en las distintas áreas (social, salud, obras, etc.). Las Comisiones son un ámbito específico de relacionamiento con el vecino, ya que es allí donde se vuelcan las necesidades puntuales de cada barrio y se intenta resolverlas. De todas formas, pudo apreciarse que dicho ámbito presenta en muchos casos poca claridad en términos de conformación y proyección. De esta forma lo describe un entrevistado del CCZN° 2:

*“Las Comisiones en este Concejo Vecinal vienen como las sub-zonas o las comisiones vecinales, vienen de antaño, las creó Dios en un momento y ahí están, podrás sumar alguna o ver, pero es bastante complicado hacer la pelea (...) Ahí, es una discusión que es interna en realidad, y bastante complicada, porque las comisiones son del Concejo, pero son abiertas, entonces claro, hay una discusión de que bueno, el edil local es un vecino, puede ser, el tema es la conducta de este edil local muchas veces, que no esperan a que eso que pasa en la comisión vaya al Concejo quince días o diez días para que el Concejo resuelva o no, para que vuelva a bajar a la comisión para que esta actúe.”*

Se pudo apreciar que en muchos casos los Concejales perciben una autonomía relativa o nula al momento de conformar Comisiones. Se presentan aquí algunos problemas en la coordinación y comunicación entre los órganos. Esto puede responder a lo que señalaba Rivoir (2001) en el sentido de que los ritmos del gobierno a nivel local y el de los procesos sociales no presentan una sintonía, al mismo tiempo que los funcionarios técnicos que asesoran en las Comisiones siguen dependiendo (política y presupuestalmente) de las dependencias centrales.

Este nivel de organización en Comisiones Temáticas de los Concejos Vecinales se presenta en forma por lo menos ambigua en palabras de los Concejales. Por un lado parecen tener independencia para promover y crear Comisiones Sectoriales que ellos consideren necesarias, el artículo N°5 de su reglamento así lo indica<sup>2</sup>, por el otro, sin embargo, pudo observarse en muchos casos como el margen de maniobra para la organización de Comisiones queda muchas veces reducido a lo que “ya existe”, lo que dificulta la creación de nuevas dinámicas. En el caso del CCZN°5 una Concejala realizaba la distinción entre los dos tipos de Comisiones a la vez que señalaba las principales de su zona:

*“Sí, sí, la Comisión de Medio Ambiente, la Comisión de Urbanismo, la Comisión de Cultura, de Tránsito. Esas son todas con Concejales, y después está la mixta, que tiene un edil y comparte con nosotros, ediles elegidos por ellos, para la Comisión de Medio Ambiente, para la de Tránsito, etc.”*

Otro Concejala deja entrever su disconformidad con el papel que a los mismos les toca en las Comisiones y las limitantes que se tienen en demandas puntuales para generar soluciones. De esta forma lo describía un Concejala del CCZ N°14:

*“Yo me metí en arbolado en principio, en áreas verdes, y era la explicación de la explicación, pero los árboles no se podan. O renunciar, o pelearme con todo el mundo, o cambiar de Comisión, y me cambié de Comisión, no hay una Comisión de Arbolado pero hay “Áreas Verdes”, que se dedica a ese tema, cuando es una preocupación muy grande de los vecinos. Mi idea era: “Me voy a meter en esto para poder ayudar a que los árboles se poden” Que es un gran tema.”*

Es posible que la conformidad con la forma que se da en las Comisiones Temáticas responda a la subjetividad de cada Concejala, en algunos casos se relativiza su funcionamiento, dependiendo del tipo de Comisión y del tipo de entendimiento al que se llegue en distintas

---

<sup>2</sup> Decreto N° 28.119 del Departamento de Descentralización y Unidad de Participación y Coordinación de la I.M.M. actualizado con las modificaciones introducidas por el decreto N° 30.660 (Se exhibe en su totalidad en el anexo de la monografía).

instancias. Veneziano (1997) señala en este sentido que desde una perspectiva institucional la participación mantiene una visión instrumental y restrictiva en asuntos sectoriales, ya que lo que prevalece es una sensación de participación más que una participación efectiva por parte de los actores locales. Otro entrevistado del mismo Concejo señalaba en relación a las comisiones:

*“...algunas funcionan bien, entre bien y las que no existen hay toda una gama. Algunas funcionan mejor, la de cultura funciona, la de obras funciona, la de trabajo, la de difusión que saca un diarito, en el cual la Intendencia pone unos rubros, que es la que lo financia.”*

En muchos casos las Comisiones Temáticas que presentan un mejor funcionamiento e integración son las que responden a necesidades específicas de la zona, más allá de las que son comunes a todos los Comunales, como ser salud, urbanismo, obras, etc. Es así que en la zona oeste (CCZN°14) se intentan priorizar y promover Comisiones que apunten a resolver las problemáticas de carácter social (trabajo, asentamientos, etc.), mientras en los otros casos las prioridades se presentan en forma variada. En el Concejo del CCZN°5 se priorizan las Comisiones referidas al medio ambiente y al tránsito (el problema de los perros y de las complicaciones viales); mientras tanto, en el Concejo del CCZN°2 se procura impulsar Comisiones que respondan tanto a temas de infraestructura como a temas comerciales y sociales. Como se mencionó anteriormente esto puede responder a que las sub-zonas integrantes de este Comunal muestran una heterogeneidad mayor que los otros en varios sentidos, ya que para muchos consiste en una zona más de tránsito que de residencia. Así lo explicaba un Concejal de la zona:

*“Nuestro Comunal es un poco especial en ese sentido, por el hecho de vivir en el Centro, de ser un Concejo...una zona central, donde la mayoría de la gente viene a trabajar, porque acá existen prácticamente todos los servicios, hay mucha gente trabajando de otras zonas que vienen acá. Y los propios vecinos de la zona no se acercan mucho al Concejo.”*

## **LAS FORMAS DE LA PARTICIPACIÓN**

Aquí se buscó recoger información que permitiera arrojar luz sobre esta variable en dos sentidos: en primer lugar a través de su dimensión social y el relacionamiento que este tipo de participación supone con organizaciones sociales, con instituciones públicas y privadas de distinto tipo y con los vecinos del barrio.

Por otro lado se indagó acerca del grado de incidencia que presenta el Concejo Vecinal en relación a las decisiones que se toman en cada uno de los CCZ al momento de implementar políticas públicas a nivel local.

## **Las redes en la Sociedad Civil**

A través del concepto de Rivoir (2001) de que la participación representa un aporte esencial a la vez que constituye una parte fundamental del aprendizaje del ejercicio de la ciudadanía, podrían explicarse muchos de los desencuentros que se dan entre el Estado y la Sociedad Civil a nivel local. Por un lado se señala que persiste cierto problema de visibilidad del Concejo en tanto órgano social, lo que en muchos casos dificulta el relacionamiento con instituciones públicas y privadas de la zona. Así mismo las distintas organizaciones e instituciones muchas veces perciben al Concejo como un órgano presupuestado de la I.M.M., lo que parece entorpecer el desarrollo de actividades concretas. En este sentido pudo observarse que este vínculo se genera muchas veces en el ámbito específico de las distintas Comisiones Temáticas. En algunos casos la relación depende de una organización previa de los vecinos, lo que se traduce en una unificación de las demandas y en mayores posibilidades de coordinar actividades. Así lo señalaba una de las entrevistadas del CCZN°14:

*“Tenemos mucha cantidad de asentamientos en la zona, que también son organizaciones porque hay muchos asentamientos que están organizados, que se puede trabajar con ellos, hay otros que no, que no quieren que se trabaje con ellos.”*

En efecto, se pudo observar que muchas veces los vecinos que conforman otros espacios de participación colectiva favorecen la relación con los demás actores comunitarios, ligados a diferentes dimensiones de la realidad local, como en este caso el Concejo Vecinal. A su vez, el Concejo podría funcionar como un vehículo posible en la búsqueda de reconocimiento de algunas organizaciones barriales por parte de instituciones públicas. La instalación de órganos locales permite comprobar una vez más que la descentralización es un proceso que roza a una multiplicidad de actores y quizá de ahí surgan las dificultades de su consolidación.

En muchos casos se generan jornadas en las cuales el Concejo logra un contacto con

comercios e instituciones de la zona que colaboran con la promoción del barrio en una suerte de respuesta participativa a nivel local. Es así que se advierte un intento por llegar a la mayor cantidad de instituciones del barrio. En este sentido es posible que en unidades zonales reducidas y relativamente homogéneas se logre una participación en las actividades que promueve el Concejo que responda a una identificación muy fuerte con la zona. Veneziano (1997) reflexionaba en este sentido que las identidades no solo se construyen por el proceso de socialización, sino que remiten también a un territorio. Un Concejal del CCZN°14 señalaba un caso puntual:

*“Nosotros el año pasado hicimos la semana Paso Molino - Belvedere. Lo que tratamos de hacer es recrear la memoria histórica del barrio y tomar todas las fuerzas sociales para que la gente viva mejor, generar mejores condiciones de vida para el barrio. Tuvimos el apoyo de empresas, la gente de la curtiembre Branca, que es una curtiembre que exporta, Puritas, Liverpool, la Iglesia, tuvimos problemas con los comerciantes porque ellos tienen problemas de organización entre ellos, apoyaron algunos comerciantes, la Iglesia, fueron algunos directores de escuela, fue A.N.D.A., el Liceo Militar, al cual invitamos y participó, invitamos a los cuatro candidatos a Intendente, los comisarios, la gente del cuartelillo de bomberos que tenemos una excelente relación con ellos al igual que con el Liceo Militar, con alguna otra empresa.”*

La participación ciudadana en este sentido parece estar vinculada a las actividades que el Concejo genere y a la respuesta que se obtenga por parte de los vecinos. Ante la pregunta de si dichas actividades eran promovidas por el Concejo o por el contrario surgían de los vecinos otro entrevistado del mismo Concejo recordaba que: *“Mas bien son promovidos por el Concejo.”*

La zona 14 muestra una participación activa de los Concejales en lo que refiere a tender vínculos con distintas instituciones y organizaciones. Se promueve estos vínculos desde el propio Concejo, y, como ya se mencionó, en muchos casos la respuesta responde al grado de organización previa que los vecinos presenten a distintos niveles (comerciantes, instituciones de distinto tipo, organizaciones sociales), lo que resulta, como se dijo, en la unificación de las demandas. En este sentido Arocena (1995) señala que los actores sociales adquieren peso y relevancia desde la participación misma, es decir, desde la práctica participativa en distintas instancias.

El intercambio con instituciones y organizaciones de distinto tipo y las redes que el Concejo tienda con estas fue señalado como clave por varios entrevistados, ya que implicaría un fortalecimiento del Concejo en tanto actor comunitario. De todas formas, pudo apreciarse

que en algunos Concejos el mismo no llega a hacerse efectivo o se realiza en términos de escasa profundidad. Muchas veces las particularidades de la zona lleva a que coexistan en la misma distinto tipo de instituciones pero la dinámica y el ritmo de esta no favorecen el acercamiento. Así lo describía un entrevistado del CCZN°2:

*“ En el Comunal tenemos yo creo que un 60% u 80% de organizaciones sociales, pero así, desde el P.I.T- C.N.T. , Universidad de la República, Facultad de Psicología, Ciencias Sociales, Humanidades, Derecho, Bellas Artes ahora, Ingeniería y Arquitectura, entran todas, te ponés a pensar y tá, Universidad de la República...Pero sin embargo poco y nada, si bien tenés algún contacto esporádico también es por cosas muy puntuales, por pedidos muy puntuales también.”*

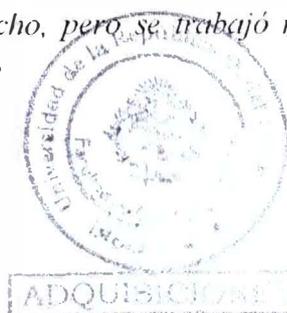
Una vez más se aprecia que las particularidades del CCZN°2, en donde coexisten distinto tipo de instituciones y organizaciones a la vez que un número importante de establecimientos comerciales y oficinas, lleva a que esta se presente como una zona de tránsito más que de residencia para muchas personas. Nuevamente, se pudo apreciar que los distintos barrios o sub-zonas de este zonal presentan un grado de cohesión territorial débil que parece dificultar la integración a nivel regional, lo que lleva a una suerte de dispersión en la dirección de las demandas y cierta dificultad al momento de tender redes que abarquen a todo el zonal. Otro concejal del CCZN°2 señalaba:

*“hay relación, no voy a decir que no, pero sinceramente, en mi opinión personal por supuesto, es que no hace a... no hace a la riqueza de lo que debería ser el Concejo la relación que existe. Debería haber más acercamiento a escuelas, organizaciones sociales, no se acercan, y tampoco nosotros nos abrimos mucho a eso, la verdad que es un debe que creo que tenemos.”*

En los Concejales entrevistados del Comunal N°5 se apreció nuevamente una tendencia a favorecer a otras zonas con su colaboración. Algunos Concejales reconocen su zona como “privilegiada” en algunos aspectos (infraestructura, saneamiento, vialidad, seguridad, etc.) y consideran necesario trascender la misma. Parecen tener en claro que las necesidades extremas se encuentran fuera de su zona y ellos mismos realizan esta distinción. Nuevamente se aprecia que en muchos casos esto responde a iniciativas de algunos Concejales y no a una actitud de cuerpo. Una Concejal del CCZN°5 señalaba:

*“...se trabajó con las huertas comunitarias, y hay gente que sigue trabajando, pero ahora a nivel personal, porque el Concejo tampoco apoyó eso mucho, pero se trabajó mucho con Montevideo rural y con Concejales del 5 y concejales del 9.”*

033193



Resultó interesante observar como existe un intento de fiscalización de la utilización de los espacios públicos por parte de varios de los Concejales de este Comunal en relación a clubes y empresas privadas. Parece ser una función que perciben como propia, que les correspondería más allá del alcance del cargo. En este sentido algunos Concejales expresaban lo siguiente:

*“se piden cosas para el club Biguá, y el club Biguá una forma de respuesta...que escuchame, con la riqueza...además está ocupando una zona riquísima...el club Nautilus, no devuelven ninguna prestación, son lugares que no devuelven, tienen convenio con nosotros, no devuelven las prestaciones, al principio firman todo en papel u oralmente, por compromiso oral: “Bueno tá, nos vamos a dedicar a limpiar esto, a sacar la basura, a poner juegos, a mejorar los baños, esto y lo otro...” Pasan tres meses, ocupan el terreno 10 años, 15 años”*

Es posible que la internalización de la función responda a la subjetividad de los distintos Concejales y a las particularidades de la zona. En este Comunal se pudo apreciar que los concejales participan activamente en instancias de negociación con distintas instituciones, a las que se reclama algún tipo de contrapartida. Veneziano (1997) señalaba en este sentido que la riqueza generada en el territorio es objeto de negociación. Otro de los Concejales de la zona señalaba en relación a este tema:

*“Hay relacionamiento con los clubes porque tienen que ver con el uso de la tierra pública, ahí hay relacionamiento con los clubes que están usando tierras municipales.”*

Otro de los factores que se presentó a lo largo de las entrevistas y que está previsto en el reglamento es el del vínculo de los Concejales con las organizaciones sociales a nivel de representación. Algunos Concejales acceden al Concejo propuestos por alguna organización social o vecinal (esta es una de las vías de acceso junto con la elección individual directa).

En algunos casos se destaca la importancia de las comisiones barriales en lo que parece una reivindicación de las viejas formas de acción vecinal, y se reconoce que la visibilidad y el arraigo de las mismas responde a una naturaleza diferente, y en muchos casos los vecinos parecen darle prioridad a estas frente al Concejo. Lechner (2000) señalaba que el capital social suele consistir en relaciones de cooperación de corte principalmente horizontal acordes a los distintos contextos. En este sentido es posible que algunos vecinos no perciban al Concejo como parte de las mismas. Así lo transmitía una Concejala del CCZN<sup>o</sup>2:

*“... más se largan hacia el tema de las organizaciones sociales que a veces a una convocatoria nuestra. Nosotros tenemos buena relación con las organizaciones y a veces cuando necesitamos hacer que el vecino se acerque lo hacemos también a través de las organizaciones sociales, que es de repente una vía más simple.”*

Resulta interesante observar que si bien las organizaciones sociales son vistas en algunos casos como una competencia al Concejo, se reconoce que mantienen una importancia central en la visualización del vecino. En este sentido Lechner (2000) destaca la posibilidad de movilizar el capital social de un ámbito hacia otro, siempre que estos compartan determinados códigos. Es así que se observa que las distintas organizaciones sociales y vecinales intentan muchas veces trasladar y activar con éxito dicho capital en el Concejo Vecinal. Esto lleva también a que muchos Concejales experimenten una superposición en su militancia social. Así lo describía uno de los entrevistados, en este caso del CCZN°14:

*“yo te diría que de la gente que actualmente quedamos trabajando la gran mayoría venimos por organizaciones sociales, o sea, ahí sí hay un vínculo real, viene de la organización social y transmite a la organización social, representa a la organización social. En este caso, por ej. yo vengo de la Comisión de Fomento de Pueblo Victoria, en la cual nos reunimos todos los miércoles y...o se hacen cosas para el barrio o se informa lo que se decidió en el Concejo.”*

Una Concejala del CCZN°5 en relación a este traslado reflexionaba de la siguiente forma:

*“Mira, yo estaba en la comisión de vecinos, y pensé que dentro del Concejo podía ayudar, y la verdad que sí, de los integrantes de la comisión la única que está integrada al Concejo Vecinal soy yo, entonces yo soy el espíritu de la comisión. Y eso lo pensé en un momento, y fué lo que me llevó, me ayudó mucho la comisión...”*

Un caso particular es el de las Organizaciones No Gubernamentales (O.N.G.). Las mismas presentan una relación de cooperación fuerte con la I.M.M. en lo que refiere a políticas sociales y, como señala Rivoir (2001), su participación conjunta con el municipio es considerada como parte del proceso de descentralización. Estas, sin embargo, presentan características distintas en muchos casos a lo que significan las organizaciones sociales y vecinales de corte netamente local (comisiones de fomento, etc.). Este hecho es señalado en una de las entrevistas, en este caso la de una Concejala del CCZN°2 que lo presentaba en los siguientes términos:

*“Las O.N.Gs que nosotros hemos tratado de contactar, para puntualmente este espacio de drogas que nosotros promovemos...sí, han venido a darnos su visión de la situación. Pero la visión que nosotros tenemos es que no dejan de ser...no dejan de necesitar dinero para vivir. Que eso...si bien todos necesitamos dinero para vivir, no es, no se, no nos dieron las respuestas que nosotros buscábamos. No se involucran de la forma en que se puede involucrar un Concejala”*

En este caso se aprecia una valoración negativa de las O.N.G. y de la forma de prestar el servicio. Las organizaciones sociales que representan al barrio y a una problemática que las afecte son percibidas en forma más positiva que algunas O.N.Gs, con fines sociales, pero que pueden estar representando a la vez intereses propios. Cabe recordar aquí lo que señalaba Rivoir (2001) en el sentido de que los espacios locales tienen un conocimiento detallado y exhaustivo de su territorio, y esto resulta esencial al momento de ejecutar políticas locales. De nuevo se aprecia que las dificultades también parecen surgir por la multiplicidad de actores que involucra el proceso de descentralización.

### **Influencia en la gestión municipal**

*“Yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis, ellos deciden”* (De una inscripción en una pared, Berkeley, Universidad de California; tomado de Borja; 1987:175).

Como se mencionó anteriormente, este aspecto de la participación se estudió a los efectos de detectar el grado de receptividad que las resoluciones del Concejo Vecinal como órgano asesor tienen por parte de las autoridades de la I.M.M. en lo que refiere al diseño y ejecución de políticas públicas a nivel local.

Se indagó a estos efectos el tipo de relación que presenta el Concejo con las autoridades del CCZ y con la Junta Local en tanto órganos de decisión y los grados de autonomía que presenta con respecto a ellos.

Cabe aclarar en este sentido que existen instancias de participación instrumentadas específicamente por parte de la I.M.M. que involucran a todo el departamento. Estas son la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Zonal (P.L.A.E.D.E.Z) y el Presupuesto Quinquenal. En estas instancias se recogen las demandas por parte de los órganos locales a los efectos de priorizar obras en las distintas zonas, en una búsqueda de integrar el saber social con el saber técnico. Sin embargo, es necesario aclarar que la presente monografía no tuvo como objetivo analizar la participación de los Concejales en estas instancias, sino indagar el alcance de la participación en la gestión a nivel cotidiano, es decir, en instancias más frecuentes a nivel local.

En este sentido, consultada acerca de la independencia que presentaba el Concejo en sus resoluciones con respecto a las autoridades del Comunal, una de las entrevistadas, en este caso del CCZN°2 respondía:

*“no necesitan inmiscuirse en nada porque en los hechos no te dan bolilla y se acabó, en los hechos es muy sencillo, por más que el Concejo tenga una resolución de tal cosa es totalmente obvio. Yo creo que desde mi experiencia está todo relacionado, en el sentido de que al no haber respuesta, todo lo que yo te decía, de que es un círculo cerrado, yo creo que el nivel del Concejo no permite un funcionamiento y una elaboración en el Concejo, es decir, el Concejo se limita a cuestiones totalmente formales mínimas, pero no se trata un tema de fondo. En algún momento intentamos, pero bueno, dado la integración del Concejo te quedas en detalles, en cosas sin valor que no te permiten trabajar más en serio realmente.”*

En la mayoría de los casos se entiende que el que debería de ser el órgano más importante de la descentralización, el Concejo Vecinal, no tiene un espacio de participación determinante dentro del CCZ. Así lo veía otro entrevistado del CCZN<sup>2</sup> a partir de su experiencia:

*“en el Concejo anterior también hubo enfrentamientos con la Junta, yo creo que han sido enfrentamientos un poco por el mismo tema de la falta de descentralización, creo que al Concejo no se lo ha dotado de la injerencia que debería tener.”*

La falta de injerencia del Concejo resalta como un aspecto recurrente en la mayoría de los entrevistados. En muchos casos se aspira a que el mismo adquiera en los hechos la centralidad que presentaba en los discursos. Esto remite a la ya mencionada etapa en donde no existe una transferencia real de competencias por parte del Estado a la Sociedad Civil. La falta de descentralización a la que alude el entrevistado se corresponde con una de las etapas del proceso de descentralización que Veneziano (1997) describe como de fenómeno intraestatal, es decir, que la distribución del poder se da dentro del Estado. En este sentido el Concejo parece presentarse en la percepción de los Concejales todavía como un órgano de representación más que de acción efectiva. En algunos casos se percibe una superposición de competencias entre el Concejo Vecinal y la Junta Local que se resuelven a favor de esta última, hecho que disminuye las expectativas de influir en las decisiones. Así lo expresaba un Concejale del CCZN<sup>14</sup>:

*“¿Para qué queremos tanto? Vamos a achicar alguno, si es como dicen las autoridades que el Concejo...porque en esos libritos está bien claro que ellos priorizan el Concejo frente a cualquier otro tipo de jerarquía, y sin embargo no tenemos nada, entonces o “volamos la Junta” o “dinamitamos al secretario.”*

Se aprecia nuevamente que mientras en los discursos oficiales existía una clara tendencia a la jerarquización de los órganos locales y en particular del Concejo Vecinal, los

Concejales entrevistados siguen reclamando un espacio de participación más amplio en lo que refiere a la incidencia en la toma de decisiones. Otro Concejal del CCZN°14 expresaba:

*“Los Concejos Vecinales tendrían que estar más cerca de la dirección, de donde se corta el bacalao, y no con todo eso que hay en el medio, que deforma la realidad, la deforma totalmente.”*

Muchos Concejales experimentan la existencia de dos poderes paralelos (Concejo Vecinal-Junta Local). Se desprende de estos fragmentos que el proceso de descentralización en Montevideo se encuentra, como ya se mencionó, en una etapa que parece remitir a un fenómeno intraestatal. Veneziano (1997) señalaba en este sentido que si la reforma se da exclusivamente por parte del Estado, sin aprovechar las redes locales, los canales u órganos que se abran pueden ser ocupados por actores no representativos. Por otra parte surge el tema presupuestario como otro de los elementos restrictivos a la participación. Otro Concejal del CCZN°14 señalaba en este sentido:

*“yo creo que el Concejo hoy tendría que tener un presupuesto para utilizar en obras en la zona y que lo pudiera manejar el Concejo, los vecinos a través del Concejo. Con mucha transparencia, con mucha cristalinidad.”*

En efecto, la imposibilidad de manejar recursos presupuestales mínimos, sumado también a la imposibilidad de incidir en la dirección que se le da a los mismos, parece afectar la integralidad del proceso en palabras de los entrevistados, la articulación entre el Estado y los órganos locales, socavando las expectativas de influencia real. Este hecho fue mencionado también por los Concejales del CCZN°5, así lo expresaba una Concejal de la zona:

*“Lo que tenemos son pocos recursos para funcionar como Concejo, para hacer fotocopias es todo un problema, no tenemos computadora; tenemos una becaria de Comunicación, que son cada 6 meses o 9 meses que están, que colabora con la parte de difusión, los boletines, que es la parte donde estoy yo; y después, realmente, la falta de recursos obstaculiza bastante”*

Resulta ilustrativo un término que utiliza Veneziano (1997) en el sentido de “trampa descentralizadora”, en donde se transfieren ciertas competencias pero no recursos. Rivoir (2001) señala por su parte que muchas de las limitantes se deben a que el presupuesto de la I.M.M. no está descentralizado. En este sentido los Concejales parecen depender de las autoridades del CCZ hasta en las cosas más básicas.

Por otro lado la contemporización de los intereses del órgano social y el órgano político parece responder en algunos casos a la afirmación de Veneziano (1997) en el sentido de que los actores políticos manejan una agenda de elaboración de políticas públicas que

muchas veces presenta un desfásaje con los tiempos ciudadanos. Una de las entrevistadas del CCZN<sup>5</sup> lo ilustraba de esta forma:

*"...y a veces nos manejamos con distintos tiempos, porque tanto la Junta Departamental, como el Depto. de Descentralización a veces iban mucho más rápido de lo que nosotros...los tiempos que nosotros nos reunimos, dos veces por mes, y a veces decisiones que hay que tomarlas hay que tomarlas ya."*

No obstante estas limitaciones concretas en sus potestades reales, pudo apreciarse que en pequeñas cosas a escala local los Concejales tienen algún tipo de incidencia en la zona. Si bien este margen de acción está restringido a la decisión municipal, algunas iniciativas logran cristalizarse, como es el caso de la apertura de comedores, etc. Rivoir (2001) señalaba que el alcance de las responsabilidades del Concejo y del Concejal depende de una diversidad de factores, como ser el tipo de relación y entendimiento al que se llegue con la Junta y con el secretario a la vez que las características particulares de cada Concejal. Un Concejal del CCZN<sup>14</sup> describía un caso particular:

*"hablas con un secretario de edil o con el que sea, no conoces a nadie: "Hola, mire, yo quiero hablar con, y vengo de.." Y lo resolvés mucho más fácilmente. Nosotros el año pasado llevamos la sinfónica al barrio, la comisión Paso Molino- Belvedere, y pasó todo por el costado de toda la estructura de la descentralización, fuimos a hablar con el director de esto y con el edil de esto y quedó todo arreglado."*

En efecto, existen casos en los cuales las soluciones llegan a través de contactos personales que faciliten la consecución de algún fin específico mientras que en otros se superan instancias burocráticas a través de mecanismos informales. En otros casos se puede apreciar que ciertas soluciones en relación a la infraestructura local dependen tanto del esfuerzo que realice una Comisión en particular como del grado de compromiso de algunos Concejales con el problema en sí. De todas formas, es necesario insistir en que las resoluciones dependen en última instancia de las prioridades que la I.M.M. haya definido en cada caso. Esta instancia de intermediación era referida por otro Concejal del CCZN<sup>14</sup> :

*"Sí, sí, incidencia sí, pero el Concejo como tal no es resolutivo, pero sí, hemos generado obras por movimientos del Concejo, iluminación en "La Cantero del Zorro", un asentamiento, no tenía luz, se le puso luz, la calle era de barro, se le puso balastro, esa calle estaba priorizada desde el año 2002 o antes capaz, y nunca se había llevado a cabo"*

Este tipo de hechos también era señalado por un Concejal del CCZN<sup>2</sup>:

*"ha habido un gran movimiento por el gran trabajo que han hecho las compañeras de la Comisión de Salud, como por ej., el Centro Materno Infantil que es un ejemplo, eso es parte"*

*del apoyo y el trabajo que había hecho la Comisión, junto con el Concejo.”*

Por su parte, una Concejal del CCZN<sup>5</sup> describe un caso particular que ilustra la relación autoridades – Concejo en esta zona. Se percibe que más allá de la presión y el seguimiento que se haga sobre un tema en concreto la I.M.M. define la relevancia, las prioridades y los tiempos políticos:

*“Nosotros hemos trabajado muchísimo con los perros, trabajamos 10 años en la Comisión de Medio Ambiente para erradicar...para sacar el decreto y erradicar a los perros callejeros, y el dueño del perro que anda con el perro suelto y después no recoge la materia y se ensucia...Hemos trabajado muchísimo y hemos hecho exposiciones con los perros, hemos hecho campañas educativas...bueno, al final hicimos que sacaran el decreto, en la Junta lo aprobaron.”*

## **LA POSTULACIÓN COMO CANDIDATOS**

Este punto intenta establecer una tipología de los motivos personales que influyeron en la decisión de presentarse a las elecciones de los Concejos Vecinales. Las respuestas recogidas muestran diversos motivos relacionados con distintos objetivos. Como ya se mencionó, existen dos vías para proponer candidatos al Concejo Vecinal. Una de ellas es a través de la presentación de diez firmas por parte de un vecino, lo cual lo habilita a la candidatura. La otra es como representante de una organización social o vecinal de una de las sub-zonas. Así lo expresaba un Concejal del CCZN<sup>2</sup>:

*“Y el tema de que los vecinos me dijeron: “ Dale, vos siempre sos el que reclama, siempre te decimos a vos, vos vas, venis, y ahí dije : “Bueno tá, me postulé” Y la segunda vez me gustó lo que había hecho y a su vez, como iba aprendiendo con algunos golpes, que dicen que el hombre no se tropieza dos veces con la misma piedra, como fui aprendiendo muchas cosas con golpes vi que esos golpes se podían revertir”*

Algunos Concejales parecen haber sido identificados como referentes comunitarios en su zona debido a sus actividades frente a organismos del Estado, lo que generó un apoyo de sus vecinos inmediatos. A su vez puede apreciarse una vez más que los conflictos que se generan al interior del órgano funcionan también como una instancia de aprendizaje en el ejercicio de la ciudadanía. Cabe recordar que para Aguirre y Iens (1992) el concepto de vecino operó en los últimos años como fuerza de cambio.

En otros casos la identidad barrial se manifiesta como uno de los motivos principales. Así lo señalaba otro Concejal del CCZN<sup>2</sup>:

*“...En realidad lo primero es un poco devolverle al barrio lo que uno vivió en el barrio, yo viví toda la vida en Blanés y Chaná y conozco a la barra de Charrúa que son de Peñarol, yo soy de Nacional...entonces como que te conoces”*

En muchos casos se le quiere brindar al barrio cierto tipo de reconocimiento en forma de servicio comunitario. La “devolución” que expresan varios entrevistados se traduce en la internalización de valores comunitarios que se vuelcan a la comunidad en forma de aporte y compromiso. Veneziano señalaba que: *“El espacio se vuelve significativo para los ciudadanos, se carga de sentido”* (Veneziano, 1997: 86). Por su parte una Concejal, ahora del CCZN°5 explicaba:

*“Vengo por el barrio, vuelvo a insistir, no vengo por personalismos o que fulano o mengano, vengo por un proyecto común, mejorar la plaza de acá, mejorar el barrio, que es una riqueza nuestra”*

Puede apreciarse en la mayoría de los Concejales entrevistados una alta valoración del espacio público local. Muchas veces se hace referencia a la conservación y el mejoramiento del mismo y de ahí que se haya considerado la participación en el Concejo Vecinal como un medio para lograrlo.

En otros casos se hace referencia a momentos críticos del país al momento de asumir compromisos comunitarios. Otra entrevistada del CCZN°5 expresaba:

*“A mí me motivó que habíamos atravesado una crisis espantosa en el país, que yo no estaba participando en nada, que no sabía como colaborar con el país, y surgió gente amiga que me decía: “Mira que hay elecciones en el Concejo Vecinal” “¿Qué es eso?” Digo yo. Políticamente yo debería saberlo, tampoco estaba militando políticamente, ni estoy militando políticamente.”*

En efecto, la realidad de fragmentación de las relaciones sociales tradicionales a las que referían De Sierra y Charbonnier (1993), agravadas en este caso por la crisis económica que generó una situación de polarización en el país, parece romper con la apatía participativa en muchos casos. Es así que la instancia del Concejo Vecinal parece ser vista como una oportunidad de incidir positivamente frente a realidades críticas, sobre todo en zonas que presentan altos índices de necesidades básicas insatisfechas, como es el caso del CCZN°14, así lo señalaba una Concejal de este Comunal:

*“Me lo propusieron, ya me lo habían propuesto en periodos anteriores y nosotros por motivos del gobierno central, el poco apoyo, las grandes necesidades que nos rodeaban, no era la idea nuestra presentarnos como Concejal por una poda de árbol o por una bombita, donde nos estaba rodeando realmente el problema gravísimo en la zona de chicos con bajo*

*peso, desnutrición.”*

Los Concejales de este Comunal parecen tener una mayor cultura participativa que a su vez se traduce en una militancia social más intensa. Es posible que este hecho responda a las características de la zona, la cual define muchas veces las prioridades y los objetivos. Otro Concejal del CCZN°14 manifestaba en relación a este tema:

*“es un trabajo social que bueno, que lo hacía en otro lado también. Yo estoy en el mercado de los artesanos y hace 20 años que lo hago ahí y estoy en un partido político y bueno, nos movemos a otro nivel. Entonces siempre estás tratando de mejorar la calidad de vida de la gente.”*

La experiencia previa en otros ámbitos participativos (sociales, político-partidarios) favorece en muchos casos el traslado de esta hacia otros ámbitos de la actividad comunitaria. En el sentido de Lechner (2000), puede apreciarse como los Concejales de este comunal intentan trasladar el capital social adquirido en otros ámbitos hacia el Concejo Vecinal.

## **AUTOPERCEPCIÓN DE LA FUNCIÓN DE CONCEJAL**

El significado que tiene para los Concejales pertenecer al Concejo es una dimensión que pretende indagar como perciben su relación personal con el cargo, sus costos y sus beneficios. En este sentido se buscó detectar el lugar que ocupa esta condición en la vida de los Concejales de los tres Concejos seleccionados. En el caso del CCZN°5 una Concejal entrevistada expresaba:

*“A mí me enriqueció mucho, me ha enriquecido ya te digo, en lo que tiene que ver con conocimiento de lo que es una gestión municipal, aunque sea mínimamente, me ha enriquecido en el trabajo comunitario, porque trabajar en el Concejo es trabajar en la comunidad.”*

Del fragmento se desprende nuevamente que la participación en el Concejo implica, como señalaba Rivoir (2001), un grado de involucramiento por parte de la población que se traduce en parte del aprendizaje del ejercicio ciudadano, a la vez, estas instancias suponen la internalización de valores comunitarios. Otra entrevistada del CCZN°5 señalaba:

*“yo soy una encorvada de este tipo de trabajo y de la descentralización, y admiro a todos los Concejales, aunque a veces discrepamos porque...a veces por ignorancia, de discutir los temas, y a veces porque los vemos...pero sin embargo ves que toda esta gente que está yendo*

*ahí a poner su tiempo para resolver problemas de la zona...para mí eso ya es tener relevancia, de que no se haya dejado de hacer, eso ya es importante.”*

Muchos Concejales reconocen al Concejo como un espacio necesario más allá de su alcance real. La valoración positiva de la constancia de algunos Concejales es un hecho que parece legitimar al órgano. En este sentido cabe recordar que Arocena (1995) señalaba que hay quienes se consolidan como actores locales de peso reproduciéndose desde la participación misma. Otro entrevistado, en este caso del CCZN°2, expresaba lo siguiente:

*“es un proceso que está bueno porque conoces gente, yo hay gente que... de otra manera no los hubiera conocido, no tengo otro punto de encuentro, igual que con montones de veteranas o de viejas, no tengo...u otros locos jóvenes, imposible, nos cruzamos por la calle y ni bola: “Mira este peludo y mira esta vieja rompebolas” Tá, pero que eso es lo que tiene de bueno en realidad, es lo rico.”*

Muchos Concejales manifestaron lo que parece una sensación de ir “creciendo con el proceso”. A la vez, se aprecia nuevamente que el CCZN°2 presenta un grado de heterogeneidad en la zona que se traslada también al Concejo. Se presenta una cohesión local aparentemente debil en lo que refiere a la totalidad del zonal y la instancia de integración parece comenzar para ellos dentro del Concejo Vecinal. Otro Concejal del CCZN°2 señalaba por su parte:

*“Me gusta...primero que me gusta el hecho de compartir y cambiar ideas, de todas las ideas, me gusta vivir experiencias de vida con otros que les pueden pasar cosas totalmente distintas a las mías, porque es enriquecedor saber, conocer, conocer gente nueva...”*

En algunos casos se evalúa el cargo a través del desgaste que el mismo genera en distintas instancias. Algunas zonas parecen requerir una actividad más intensa. Este es el caso del Concejo del CCZN°14, zona que los mismos Concejales describían como “muy fermental”. Así describía su experiencia un Concejal de este Comunal:

*“Y no es fácil ser Concejal, porque uno...primero que estás en la mira del vecino, y segundo que, en mi caso, yo tengo tres reuniones semanales que termino a las 11 o 12 de la noche, y son las horas que vos dejás de estar con la familia, y no tengo ningún rédito económico, el único rédito es el espíritu de uno, tratar de dar algo a los demás, y nada más, no te mueve ningún otro interés”*

Otro entrevistado de este Concejo expresaba:

*“Y mira, yo le dedicaba muchas horas, ahora cada vez le dedico menos. Muchas horas, muchas horas diarias. Pero me di cuenta que en vez de resolver los temas de los vecinos estaba corriendo atrás de reuniones y no resolvía un pomo el tema de los vecinos: “Andá a la*

*reunión de acá, vamos a la reunión a escuchar allá, vamos a la reunión de esto...” “Vo ¿Y los vecinos?”*

De estos fragmentos subyace cierta noción de sacrificio y desgaste en el desempeño del cargo. En algunos casos parece existir un grado de compromiso personal que lleva a los Concejales a reclamar una participación e incidencia más directa en la realidad local que muchas veces choca con la ubicación de estos órganos dentro de la estructura municipal. Nuevamente se aprecia la existencia de ritmos diferentes entre las urgencias ciudadanas y los tiempos que manejan los actores políticos. Es interesante observar como algunos Concejales intentan dotar a este órgano de la dinámica y los ritmos propios de las comisiones vecinales, que responden a un tipo de organización netamente horizontal, en donde lo que prevalece es la cooperación y la solidaridad, quedando por fuera las trabas de tipo burocrático.

## REFLEXIONES FINALES

Se advierte a la luz de la información recogida y a través de los materiales consultados que el proceso de descentralización en Montevideo se presenta como un fenómeno complejo, tanto por la reforma estatal que supone como por la multiplicidad de actores a los que involucra. Se pudo apreciar en casi todos los Concejales entrevistados que, en efecto, para estos el proceso se presenta como una oportunidad a la vez que como una instancia de aprendizaje, y el éxito del mismo parece depender de la articulación a la que se llegue entre el Estado y la Sociedad Civil a distintos niveles.

En este sentido se pudo observar que si bien la mayoría de los Concejales entrevistados perciben la apertura de estos canales como algo positivo, los mismos señalan el alcance todavía limitado de las potestades del Concejo. De ahí que los mayores conflictos surgan a raíz del espacio que a estos órganos les corresponde en distintas instancias. En los tres casos la mayoría de los testimonios señalan una superposición entre el órgano político (Junta Local) y el órgano social (Concejo Vecinal). Parece entenderse en este sentido que en pequeñas decisiones a tomar a escala local, decisiones que no implicarían una política nacional, los Concejales deberían tener mucha mayor incidencia. Otra de las carencias señaladas en los tres casos fue la presupuestaria. En efecto, la imposibilidad de administrar un presupuesto es señalado como otro de los obstáculos para jerarquizar a los Concejos. En muchos casos parece entenderse que el Concejo tiene la capacidad suficiente como para asumir responsabilidades de gestión a este nivel, junto con el conocimiento detallado de las necesidades de la zona. En este sentido, pudo observarse que la incidencia que el Concejo Vecinal tiene a este nivel se refleja muchas veces en obras que ya estaban proyectadas por parte de la I.M.M. y en las cuales la participación del Concejo parece limitarse a una tarea de seguimiento. En algunos casos parece tratarse de “gestos” que no implican una transformación real en el territorio. Esto parece responder a la idea de Veneziano (1997) de participación simbólica, en donde persisten los elementos restrictivos y lo que subyace es una “sensación de participación”.

Ahora bien, se pudo apreciar que los Concejales de las distintas zonas experimentan este proceso de distinta forma. Como se mencionó a lo largo de la monografía esto responde tanto a las características de la zona como a la de los Concejales en forma individual. Es así que en algunas zonas los Concejales presentan una militancia social más intensa, en muchos casos previa a la participación en el Concejo Vecinal. A la vez las características de la zona parecen definir las formas y los objetivos de la misma. En el caso del CCZN°14 todos los

Concejales entrevistados participaban activamente en distintas comisiones, en muchos casos relacionadas a redes de merenderos o a colaborar en la organización de asentamientos irregulares en la zona. También se constató en esta zona una fuerte cohesión territorial que se traslada hacia el Concejo Vecinal. Esto se refleja en la unidad que presentan las sub-zonas al momento de dirigir sus demandas u organizar actividades que involucren a toda la zona, así como también en la coordinación de actividades del Concejo del CCZN°14 con los demás Concejos de la región oeste. Parecen existir lazos de solidaridad y cooperación mucho más fuertes en los Concejales que participan en este CCZ que en los de las otras zonas en lo que respecta a la integración regional. Es posible que esto responda a que las sub-zonas que integran este CCZ presentan cierto grado de homogeneidad a varios niveles (económico, social, etc.), hecho que se refleja en el perfil de sus habitantes y se traduce en una identidad territorial más intensa. Por otro lado, las motivaciones e incentivos de los Concejales de este CCZ para participar en el mismo parecen responder a las expectativas de que el capital social adquirido en otros ámbitos participativos se potencie al trasladarlo al Concejo Vecinal y la representación se convierta rápidamente en poder de gestión. No obstante estas expectativas, no parece haber una transferencia de parte del Estado hacia los órganos locales, y concretamente hacia el Concejo Vecinal, al menos en un sentido amplio (recursos, capacidad de gestión).

Esto se percibe también por parte de los concejales del CCZN°5, persiste una sensación de que esta transferencia de potestades se realiza de forma lenta. En este sentido resulta interesante recordar lo que señalaba Lournaga (2001) en el sentido de que la lentitud o gradualidad en los procesos de reforma uruguaya corresponden a un rasgo típico de su cultura política. Ahora bien, los Concejales del CCZN°5 también comparten ciertos rasgos de homogeneidad socioeconómica, aunque esto no se refleja en la exteriorización de una identidad barrial o regional particularmente intensa al momento de coordinar actividades en la zona o en la región, como en el caso del CCZN°14; se aprecia, no obstante, un anclaje territorial por parte de los Concejales en forma individual, es posible que la zona no favorezca un tipo de intercambio cotidiano cara a cara como ocurre en el CCZN°14. Se percibe, sin embargo, cierta unificación en la dirección de las actividades y demandas de los Concejales de este CCZ, hecho que se pudo comprobar tanto en la relación que se establece con empresas e instituciones de la zona, como en la colaboración con otras zonas a las que identifican como menos privilegiadas. En este sentido, como lo señalaba Lournaga (2001), las racionalidades parecen estar orientadas por las diversas condiciones geográficas, materiales y sociales de cada uno. Por otra parte, las motivaciones e incentivos para participar en el Concejo parecen

responder tanto a la posibilidad de cooperar con otras zonas más críticas como a las expectativas de incidir en la conservación y mejoramiento del espacio público local.

En el caso del Concejo Vecinal del CCZN°2 se percibe una cierta heterogeneidad en lo que hace tanto al perfil de la zona como al de los Concejales. Se presenta como un espacio territorial en el cual la cohesión parece darse al interior de cada barrio individualmente, pero que no alcanza a toda la zona. Esto se aprecia tanto en la dispersión de las demandas como en la dificultad para establecer vínculos o tender redes con instituciones u organizaciones dentro de la zona, las cuales tampoco presentan en muchos casos un anclaje territorial fuerte. En esta zona se aprecia más que en las otras dos como la multiplicidad de actores involucrados en la descentralización parece requerir, como señalara Veneziano (1997), de múltiples consensos. Por otra parte, las motivaciones e incentivos para participar en el Concejo por parte de estos Concejales responde en muchos casos a una identidad barrial que no se traslada a toda la zona. Los Concejales parecen expresar un sentimiento de pertenencia que alcanza a su entorno territorial inmediato, es decir, no parece existir una identidad regional fuerte.

En resumen, la mayoría de los Concejales entrevistados manifestaron la existencia de restricciones en el alcance del cargo, muchas veces por la imposibilidad de decidir a nivel de políticas locales o de incidir directamente en la dirección que se le da a los recursos. A la vez, la imposibilidad de manejar un presupuesto fue señalado como otro de los elementos restrictivos para una participación en sentido amplio. Rivoir (2001) señalaba en este sentido que una alternativa posible sería darle más poder a lo local a través de la descentralización del presupuesto municipal. Estos conflictos parecen responder a lo que ya se mencionó, en el sentido de que a nivel local se reproducen las estructuras políticas y administrativas centrales, hecho que impediría una jerarquización del espacio local, ya que dentro de dicha estructura el Concejo Vecinal parece presentarse todavía como un órgano de representación con capacidades notoriamente restringidas frente a los órganos político y administrativo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, R; Iens, I**, “*Los dilemas de la participación*” Montevideo, CIEDUR, 1992
- Arocena, José**, “*El desarrollo local, Un desafío contemporáneo*”, Montevideo, CLAEH, 1995.
- Cardozo, Santiago**, “*Descentralización, democracia y participación: su problematización desde el caso de Montevideo*” Monografía de grado N°920498, Montevideo, FCS, UdelaR., 1997.
- Borja, J; Castells, M; Belil, M**, “*Descentralización y gestión urbana*” Universidad de Sao Paulo, Textos de apoyo N° 9, 1990.
- Borja, J, et al**, “*Organización y descentralización municipal*” Bs.As., EUDEBA, 1987.
- Cavarozzi, Marcelo**, “*Mas allá de las transformaciones a la democracia en América Latina*”, en Revista paraguaya de sociología, 1995.
- De Sierra, G; Charbonnier, B**, “*Descentralización y participación: Los partidos y los actores directamente implicados en la experiencia de los Centros Comunales Zonales*” En Participación ciudadana y relaciones de gobierno, Montevideo, Trilce, 1993.
- De Mattos, C**, “*La descentralización: ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?*” Chile, ILPES, 1989.
- Departamento de Descentralización, Intendencia Municipal de Montevideo**, “*10 años de descentralización: Un debate necesario*”. Montevideo, I.M.M., 2001.
- Jelin, E**; *¿Ciudadanía emergente o exclusión?* Movimientos sociales y O.N.G.s en los años 90, en Revista mexicana de sociología, 1994.
- Kymlicka, Will; Norman, Wayne**, “*El retorno del ciudadano*” Montevideo, Cuadernos del CLAEH N° 75, 1996.
- Laurnaga, M<sup>a</sup> Elena, et al.**, “*La Descentralización como Proceso de Profundización Democrática*” En Descentralización y Democracia (Un debate Necesario) Agencia Española de Cooperación Internacional – Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, 1999.
- Laurnaga, M<sup>a</sup> Elena**, “*Descentralización sin municipalización: Reforma del Estado y gobiernos subnacionales en Uruguay*” , Montevideo, Depto. de Ciencias Políticas, FCS, UdelaR, Documento de trabajo N° 23, 2001.
- Lechner, N**, “*Condiciones sociopolíticas de la ciudadanía*” En Informe de desarrollo Humano, Chile, 2000.

**Lorenzana, Concha (Ed.),** *“Tomamos la palabra” Experiencias de ciudadanía participativa*, Icaria, Barcelona, 2002.

**Lukes, S; García, S,** *“Ciudadanía, justicia social y participación”* Ed. Siglo XXI, 1999.

**Midaglia, Carmen,** *“La ciudadanía social en debate”*, en *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para un debate*. Política viva. Banda Oriental, Montevideo, 2001.

**Rivoir, Ana Laura,** *“Nuevas formas de gestión local: redes y gobernancia” Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo*, Montevideo, Depto. de Sociología, F.C.S., UdelaR, Documento de trabajo N° 62, 2001.

**Valles, Miguel,** *“Técnicas cualitativas de investigación social” Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Síntesis, 1997.

**Veneziano, Alicia,** *“La descentralización en las ciencias de lo urbano”*. Montevideo, Depto. de Ciencias Políticas, F.C.S., UdelaR, Documento de trabajo N° 14, 1997.

**[www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)**

**[www.webcineros.org](http://www.webcineros.org)**