

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

**La producción del espacio público urbano.**  
Estudio de caso: la reconstrucción de espacios  
públicos en la Ciudad Vieja

**Lucía Bidegain**

**Tutora: Ana Laura Rivoir**

**2008**

## Índice.

---

Índice.....	1
Introducción.....	2
I.    Presentación de la problemática de investigación.....	4
II.   Algunas conceptualizaciones teóricas de referencia y antecedentes de la problemática.....	5
III.  Estrategia Metodológica.....	14
IV.  Análisis de la información obtenida	
Capítulo Primero – La sociedad civil y su participación en las transformaciones urbanas.....	19
Capítulo Segundo – Etapas del proceso de participación.....	23
Capítulo Tercero – Algunos obstáculos ante los procesos de participación.....	28
Capítulo Cuarto – Competencias de los actores para participar.....	30
Capítulo Quinto – Intereses y motivos de los ciudadanos en la participación de las transformaciones urbanas.....	38
V.    Consideraciones finales.....	44
Fuentes consultadas.....	47

## Introducción.

*"Como la sociedad está estructurada en torno a posiciones opuestas que definen valores e intereses alternativos, también lo estará la producción del espacio y las ciudades"*  
(Castells, 1983:21).

La presente monografía es producto de una investigación realizada en el marco del Taller Central de Sociología Urbana Y Regional de la Licenciatura de Sociología (Udelar), durante los años 2004-2005. Tanto esta monografía como la investigación de la que es producto tienen por objeto de estudio la producción del espacio público.

Lo que se encuentra alrededor nuestro en cuanto hecho construido no es casual, lejos está de constituir una expresión de la naturaleza. El espacio urbano como producto es un espejo fidedigno de nuestras sociedades y en todas sus dimensiones habla por demás de quienes lo habitan. Las ciudades contemporáneas son producto de nuestras sociedades e intentar comprenderlas es intentar profundizar en ellas.

El espacio público es un elemento central en la configuración y en la estructura de las ciudades, su uso es colectivo y debe tender a satisfacer las necesidades integrales del ciudadano. Lo cual nos sugiere la importancia del papel de la administración pública al servicio de estos espacios, así como también la importancia de la participación ciudadana. Las calles y plazas son los ejemplos más recurrentes del espacio público urbano, constituyen el espacio urbano planificado, construido y usado; siguiendo las necesidades de los ciudadanos y respondiendo a planificaciones provenientes de la esfera administrativa de lo urbano (municipalidades).

La presente investigación versa sobre la acción participativa de los ciudadanos respecto a la reestructuración de la ciudad, tomando como caso de estudio los espacios públicos de la Ciudad Vieja. Dichos espacios son peculiares no sólo por presentar cambios urbanísticos importantes en los últimos años, sino también por ser escenarios de participación de múltiples actores. De este modo hemos analizado desde el marco de un gobierno municipal descentralizado, los diferentes caminos existentes para la participación ciudadana. Para ello nos hemos detenido en las vías por las cuales los ciudadanos intervienen en la gestión de reestructuras de espacios públicos. Es decir, investigamos acerca de qué forma participan los actores en la remodelación de los espacios urbanos e intentamos describir las características necesarias de los mismos para el éxito de los procesos participativos.

La participación ciudadana implica mayor incidencia en la construcción de nuestra ciudad, acerca la brecha entre gobernantes y gobernados, profundizando

E.P.

P.N.

participación  
gobierno

nuestro sistema democrático. El proceso social de participación es virtuoso en sí mismo, ya que da cuenta y hace crecer las capacidades de la comunidad, así como la defensa de ésta por sus derechos. *"La participación eleva la dignidad del hombre y le abre posibilidad de desarrollo y participación"* (Kliksberg-Tomassini, 2001: 193). Identificar obstáculos en los procesos de participación, así como reconocer aspectos individuales que perjudiquen a éstos procesos, implica colaborar en la mejora los complejos procesos de participación ciudadana urbana.

Este trabajo se plantea como objetivos: 1) Describir de que forma participan los actores locales en la reconstrucción de los espacios públicos de la Ciudad Vieja (opinando, proponiendo, evaluando, ejecutando, planificando); 2) Determinar si los intereses personales y colectivos, tienen una influencia importante en el desarrollo de los procesos participativos de la reconstrucción de espacios públicos. 3) Evaluar cuáles de los intereses mencionados tienen mayor importancia en el desarrollo de los procesos participativos de reconstrucción de espacios públicos de la Ciudad Vieja. 4) Caracterizar y analizar si hay relación entre las habilidades, aptitudes, formaciones, y competencias en general de los actores participativos, y el éxito de los procesos participativos de la reconstrucción de los espacios públicos.

La investigación se realizó desde el enfoque sociológico urbano, que prescindiendo de ser específico es interdisciplinario. Lo urbano, dentro de las investigaciones sociales, se ha nutrido de aproximaciones políticas, antropológicas y psicológicas, y la siguiente investigación no constituye una excepción. La presentación de dicha investigación y sus resultados se organizan en cinco partes diferenciadas: la primera plantea una síntesis de la problemática en estudio, para ello definimos el problema de investigación y las principales hipótesis; en la segunda parte planteamos algunas conceptualizaciones teóricas de referencia y los antecedentes de la problemática; en la tercera parte presentamos el diseño metodológico, en la cuarta parte realizamos el análisis de los datos y de la información tanto primaria como secundaria y por último en la quinta parte discutimos las principales hipótesis planteadas en el trabajo y elaboramos algunas reflexiones finales.

## I. Presentación de la problemática de investigación.

---

Para presentar nuestro problema de investigación vale decir que los espacios públicos son elementos centrales en las ciudades, como todo elemento constitutivo de la ciudad son productos sociales. Para analizar los procesos participativos de reestructuración de los espacios públicos, es preciso describir a los actores que participan en estos procesos. Estudiamos el caso de la remodelación de la Ciudad Vieja, donde se ha ejecutado un programa gubernamental que ha implicado convenios con empresarios, y ha considerado la participación ciudadana como un elemento más de la gestión.

PSB  
15/10/17  
15/10/17

En dicho marco los actores presentan diferentes grados de participación, lo cual se debe a los diferentes intereses y virtudes cívicas que rigen sus concepciones y determinan su conducta. La investigación propuesta pretende: describir en que etapa es real la participación de los actores locales en la reconstrucción de espacios públicos, explorar los motivos de los ciudadanos para participar en la construcción de su ciudad e intenta explicar como se relacionan positivamente las virtudes cívicas y los procesos exitosos de participación.

Las preguntas guías del presente estudio son:

- ¿En qué etapa del proceso de reconstrucción de espacios públicos de la Ciudad Vieja participan los actores locales, siendo que pueden participar en la gestión, en la decisión, en la implementación, en la evaluación, etc.?
- ¿Por qué los intereses y las virtudes cívicas de los actores locales ejercen una influencia significativa sobre los procesos participativos de reconstrucción de los espacios públicos de la Ciudad Vieja?

Asimismo las hipótesis de investigación que subyacen a nuestro estudio son: 1) Los vecinos que participan a través del Concejo Vecinal en la reconstrucción de espacios públicos, se limitan a opinar acerca de las transformaciones, y en algunos casos cumplen la función de asesores. Mientras que los empresarios que participan a través de la Asociación Paseo Cultural de Ciudad Vieja, participan desde la propuesta y la implementación de proyectos; 2) Los intereses individuales superan a los colectivos, lo cual está relacionado negativamente con el nivel de éxito en los procesos participativos de la reconstrucción de espacios públicos; 3) A mayores competencias (experiencia, habilidades, formación, etc.), habrá mayor éxito en los procesos de participación de la reconstrucción de espacios públicos.

## II. Algunas conceptualizaciones teóricas de referencia y antecedentes de la problemática.

---

### El espacio público como producto social y bien colectivo.

Los espacios públicos son elementos centrales en las ciudades, su uso es colectivo y debe satisfacer las necesidades de los ciudadanos. El espacio puede ser definido en relación a sus funciones: *“como aquel espacio de propiedad pública o privada, que es de libre, aunque no necesariamente gratuito acceso de la población de una ciudad, comuna o vecindario, para que ésta pueda desarrollar actividades sociales, culturales, educacionales, de contemplación y recreación”* (Balza, 1997). Como todo elemento constitutivo de la ciudad los espacios públicos son productos sociales, producto de la articulación de factores económicos, políticos y culturales. Por lo que para analizar el proceso de construcción de los espacios públicos se hace necesario problematizar dicha articulación.

Si bien es esencial comprender que los espacios públicos son un producto social para abordar el proceso en que estos se construyen y reconstruyen, también es apropiado definirlos como bienes colectivos de la sociedad. Los bienes colectivos también denominados bienes públicos, se definen por no ser posible, ni deseable su racionalización, ya que la cantidad que consume un individuo no reduce la cantidad que puedan consumir los demás (el coste marginal de suministro del bien público es nulo). Esta peculiaridad en la que se definen los bienes colectivos, hacen compleja la decisión de los individuos para intervenir en ellos.

La construcción y reconstrucción de los espacios públicos no depende de un individuo, lo cual puede conducir a que los individuos piensen “otros lo harán” y en consecuencia decidan no participar en la transformación de la ciudad. Según Olson los individuos toman decisiones racionales y buscan optimizar sus acciones. Es decir buscan el mayor beneficio al menor costo (Olson, 1992). Elster amplía y complejiza la idea de racionalidad, basándose en que el individuo no piensa en forma aislada, sino que hay una interdependencia entre las acciones, e introduce la noción de *explicación intencional*. Considera que la mayoría de las acciones de los individuos se corresponden a conductas intencionales racionales (conductas realizadas para lograr una meta), caracterizadas por ser satisficentes. Según el autor la racionalidad satisficente implica no guiar la acción buscando la relación optima costo beneficio, sino que buscando una alternativa lo suficientemente buena, pero no la mejor (Elster,

1990). Otros autores consideran un error problematizar las actitudes hacia la acción colectiva en categorías de análisis puramente económicas, argumentando que la participación, se ve cruzada por diversos factores que escapan la lógica economista (por ejemplo: responsabilidad colectiva, visión compartida, valores, ascenso de la autoestima, etc.).

### Descentralización, articulación entre la Sociedad Civil y el Estado.

Si intentamos realizar una reflexión teórica sobre la descentralización, es necesario en primera instancia abordar su definición: *"...descentralizar implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del Estado Central (Preteceille, 1987:38)*. Sin embargo abordar conceptualmente el término descentralización variará según el enfoque teórico, es decir según al paradigma al que se encuentre sujeto. Podemos agrupar a los enfoques en dos grandes grupos: los correspondientes a los "sectores populares" (que provienen de los gobiernos progresistas, de izquierda, etc.), y los que están orientados al "mercado" (Veneziano, 2005).

Las ciencias sociales aplicadas a lo urbano oscilan entre dos polos: el institucionalismo, que se centra en las instituciones para explicar la transformación de la sociedad, y el societalismo, el cual se focaliza en la sociedad misma. A sus inicios la descentralización comienza con aspectos jurídicos, administrativos, y en general se aboca a lo interestatal; el enfoque es institucionalista, no da cuenta de la acción de los actores. En la etapa desarrollista de América Latina donde se estimula el Estado nación, el Estado benefactor, planificador, etc., la descentralización se concibe como un obstáculo para crear la unidad nacional, la cual se constituye como el objetivo contextual. En dicha etapa casi no existe participación de los actores, las políticas públicas pretenden ser neutrales frente a los distintos grupos sociales (Veneziano, 2005).

Con el fin del enfoque desarrollista y advenimiento de la teoría de la dependencia, se traslada el centro de análisis de las instituciones estatales a la sociedad civil. Aunque es un enfoque estructuralista, donde lo local se percibe como reproduciendo lo global; los actores no se conciben como protagonistas<sup>1</sup>. Luego con

---

<sup>1</sup> A pesar de dicha tendencia, es en éste contexto que surge el concepto de "movimiento sociales urbanos" por Castells (1981 y 1984), concepto que evolucionará posteriormente

las transiciones hacia la democracia (en los años sesenta en Europa, y en los años ochenta en América Latina), surgen enfoques que priorizan la estabilidad democrática, enfatizan el rol del Estado como articulador de consensos sociales que también incluyen lo local. Pero a medida que las democracias se estabilizan, los consensos sociales comienzan a disolverse, y en lo que respecta a los teóricos sociales se dividen en: los más radicales que se orientan hacia los “movimientos sociales”, los planteos de “democracia de base”, etc., y los que se inclinan hacia la ingeniería institucional hacia el “politicismo” (Veneziano, 2005).

Se observa en las diferentes etapas presentarse un interesante juego entre los polos: sociedad-Estado. Según Norberto Bobbio dichos polos constituyen una dicotomía crucial en el devenir del pensamiento político, lo que permite en su estudio descriptivo que un término ilumine al otro. En esta línea el autor define sociedad civil como *“la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado, entendiendo restrictivamente, y casi siempre políticamente, como el conjunto de aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo”* (Bobbio, 1989[1985]:39). Bobbio plantea dos procesos a tener en cuenta:

- *Estado que se hace sociedad*, se refiere al Estado que ha permeado la sociedad,
- *La sociedad que se hace Estado*, se refiere a una socialización del Estado a través de participación en alternativas políticas.

Según el autor ambos procesos inversos conviven, y aunque es contradictorio es natural que convivan porque para ambos es utópica su plena realización, de la cual obtendríamos como consecuencia, del primero un Estado sin sociedad (Estado totalitario), y del segundo una sociedad sin Estado (extinción del Estado). *“Bajo este espectro la sociedad y el Estado fungen como dos monumentos necesarios, separado pero contiguos, diferentes pero interdependientes, del sistema social en su complejidad y en toda su articulación”* (Bobbio, 1989[1985]:67).

Si bien como planteamos anteriormente según Veneziano las ciencias sociales aplicadas a lo urbano, se dividen en dos grandes corrientes “societalistas” e “institucionalistas”, la autora afirma que la corriente predominante en las políticas públicas es la segunda. A su vez Veneziano también nos plantea que la real reforma del Estado no se centra en la relación Estado-ciudadanía, sino que en la relación Estado-mercado. En palabras de la autora: *“...la verdadera transformación estatal no pasa por la reforma que se preocupa por la relación del Estado con la ciudadanía, sino por la reforma de hecho que rearticula la relación de éste con el mercado”* (Veneziano, 2005:22).

Luego de la crisis del Estado benefactor, el agotamiento del modelo industrial, la etapa que subsigue teóricamente son las reformas estatales. Dentro de dichas reformas la descentralización consiste en un conjunto de propuestas desreguladoras de la economía y la modernización de la administración del Estado (disminución del déficit fiscal, privatizaciones, etc.). En esta etapa la descentralización se transforma en un instrumento de gobernabilidad, donde la democracia se presenta como las reglas de juego para actores que actúan maximizando sus beneficios. Dicha postura corresponde a una visión neoinstitucionalista (vinculada al rational choice), la cual concibe a la política como un factor distorcionante para el funcionamiento de la sociedad orientada por el mercado. Simultáneamente en éste período se desarrollan enfoques alternativos: democracia de base, de lo local, de lo cotidiano, etc. (Veneziano, 2005).

En términos de Bobbio en esta etapa *la sociedad se hace Estado*, desde paradigmas opuestos de análisis el péndulo que oscila entre la sociedad-Estados se inclina hacia la sociedad. La coincidencia a pesar de los paradigmas se explica por las concepciones antitéticas de la sociedad civil, para por un lado se concibe a la sociedad civil como al conjunto de individuos ciudadanos y a los actores sociales, y por otro lado se la concibe como al conjunto de individuos consumidores y vendedores, orientados por el mercado (Veneziano, 2005).

#### Descentralización institucional y participación ciudadana.

La participación en la gestión urbana de los espacios públicos en la Ciudad Vieja, se produce en un gobierno municipal que se caracteriza por estar descentralizado. Es decir, el contexto institucional de dicho proceso es el aparato político-institucional de la IMM que tiene por objetivo promover la participación ciudadana. En tal sentido la descentralización al igual que los presupuesto participativos, la cogestión de servicios y de políticas, la planificación estratégica, etc son parte de "*proyectos políticos más amplios ligados a lo que ha dado a llamarse "nueva izquierda latinoamericana"*" (Veneziano, 2005:12).

La descentralización se refiere a la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde el gobierno central a gobiernos de menor dimensión territorial, para que esta se constituya como tal es necesario que se produzca importantes cambios en la administración tradicional del Estado. Para iluminar dicho concepto consideramos acertada la imagen que utiliza Veneziano para definir en general la descentralización como: "*una forma de distribuir el poder desde un centro hacia una periferia tanto se trate del Estado como de la*

sociedad" (Veneziano, 2005:12). La descentralización institucional se implementa mediante reformas, reestructuras, y políticas públicas. La ejecución de la política pública tiene dos momentos:

*"...un discurso, o sea una forma de cómo transformar una demanda en un propósito de acción y de registro de la agenda de decisiones de un gobierno; y una práctica, que es una forma para que los diferentes actores que se interrelacionan, formulen sus problemas, exijan soluciones, instrumentos y materialicen la política. Es en la práctica política donde se inscriben la participación y el poder local, como elementos sustantivos" (Pérez, 2004).*

Considerando participación ciudadana como:

*"...el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y la población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover en conjunto con actores sociales e institucionales acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado" (Pérez, 2004).*

Puede existir una brecha entre el "discurso" sobre participación y sus realidades de implementación concreta, lo cual es posible que este muy ligado entre otros motivos a que el discurso no haya sido acompañado por procesos serios y sistemáticos de participación. Bernardo Kliksberg afirma *"La participación comunitaria es, es definitiva, un proceso que implica profundos cambios sociales. Como tal, es factible que genere resistencias y que, al vulnerar intereses instalados, se desarrollen estrategias que impidan su concreción"* (Kliksberg-Tomassini, 2000:185), y enumera factores que obstaculizan la participación:

- Un proyecto con componentes participativos implica mayor costo y tiempo.
- El reduccionismo economicista. La participación comunitaria apela a la responsabilidad colectiva, y a valores de solidaridad, no tiene que ver con incentivos economicistas. Por lo que los programas sociales no pueden pensarse desde categorías puramente económicas, y sus evaluaciones no pueden dejar de lado aspectos como cohesión social, clima de confianza y grado de organización.
- El predominio de la cultura organizativa formal; es predecible que se produzca resistencia al cambio de la forma de organización tradicional, burocrática y vertical a la organización participativa.

D. ...  
...  
DSCURS  
P...  
P...

- La participación implica compartir el poder con el pueblo, es posible que exista falta de disposición en este orden.

### La importancia de las virtudes cívicas y el tejido social necesario.

Es preciso señalar la importancia de las virtudes cívicas, el triunfo de las democracias modernas no descansan simplemente en estructuras justas, sino que también en la caracterización de sus ciudadanos. Los ciudadanos deben poseer ciertas cualidades, por ejemplo: su sentimiento de identidad y su manera de percibir el vínculo potencialmente conflictivo entre su identidad nacional, regional, ética o religiosa; su capacidad de tolerar y trabajar conjuntamente con individuos diferentes; su deseo de participar en el proceso político con el propósito de promover el bien público, su responsabilidad personal en sus reclamos económicos, etc. (Kymlicka y Norman, 1996). Crear vías de participación en la gestión urbana no garantiza la misma, es necesaria la existencia de actores sociales reconocidos, aptos, capaces de constituirse como centros de decisión. Vale decir que es necesaria la formación y autoformación en habilidades y herramientas para la participación social. Villasante afirma que acercar los centros de decisión a la sociedad es democratizarla, por medio de *“la información, de la consulta, de la cogestión; es hacer que el pueblo desarrolle su capacidad de análisis, su conciencia crítica y su inagotable capacidad de acción”* (Villasante, 1994:94).

Según José Arocena las reformas descentralizadoras necesitan articularse con procesos que se originen en las sociedades, el autor afirma que dichas reformas no pueden existir sin la presencia de actores locales con *iniciativa*. *“La descentralización político administrativa es una condición necesaria pero no suficiente para lograr efectos reales de descentralización del sistema”* (Arocena, 1989:50); por el contrario es necesaria la existencia de un tejido social denso local que contenga la presencia de diversas iniciativas. Arocena plantea la siguiente tipología de agrupamientos de iniciativas: i) iniciativa económica (pequeñas y microempresas), ii) iniciativa social territorial (autoorganización de poblaciones), y iii) iniciativa institucional (la acción inter-institucional local). La definición de los actores es central para problematizar la descentralización y la participación ciudadana, *“La hipótesis de una descentralización viable reposa totalmente sobre la hipótesis de la existencia de actores que la hagan no solamente posible y efectiva, sino necesaria”* (Arocena, 1989: 55).

## Antecedentes

En el año 2000 el BID ha publicado un compilado de análisis y opiniones acerca de la interrelación: capital social, cultura y desarrollo. En este libro Bernardo Kliksberg realizó un artículo denominado *"La participación en el centro del escenario"*, en el cual entre otras cosas relata la experiencia del Presupuesto Municipal Participativo en Porto Alegre. Consideramos relevante para analizar la participación en los procesos de construcción de los espacios públicos de la Ciudad Vieja esta experiencia, porque constituye un antecedente exitoso de participación municipal<sup>2</sup>. El autor analiza que este es un ejemplo entre otros donde los resultados del esquema participativo son superiores al del esquema tradicional, afirma que el éxito se funda en el respeto por la población protagonista, en palabras del autor:

*"en primer lugar, en todos los casos se intentó poner en marcha formas de participación real, no simulaciones de participación. La apelación no fue (como se ha dado con tanta frecuencia) a consultas erráticas o coyunturales o a la apelación de opiniones no tenidas en cuenta después, sino que efectivamente se diseñaron modalidades organizativas que facilitaron y estimularon la participación activa y continua. En segundo término en todos los casos ha habido respeto por aspectos como la historia, la cultura y la idiosincrasia de la población. No se impusieron formas de participación de laboratorio, sino que se intentó construir modalidades que fueran coherentes con esos aspectos. Por último, todas esas experiencias, que son de largo aliento, tuvieron como un marco subyacente un proyecto relacionado con los valores, con el perfil de la sociedad a lograr y con las formas de convivencia diaria que las que se estaba operando"* (Kliksberg-Tomassini, 2000:176)

Alicia Veneziano realizó un estudio denominado *"La descentralización en las ciencias de lo urbano"*, el cual releva los diferentes enfoques de las ciencias sociales aplicadas a lo urbano y su visión de descentralización. El estudio consiste en una

---

<sup>2</sup> Kliksberg describe: *"con una población de 1.300.000 habitantes y serios problemas sociales, el nuevo alcalde electo de Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande, Brasil, abrió en 1989 un proceso por el cual las inversiones del presupuesto municipal serían decididas por toda la ciudadanía de manera participativa. Fuertes críticas vaticinaron una suerte incierta al propósito de hacer ingresar la participación en un área tan técnica. El municipio estableció un sistema organizativo descentralizado que posibilitó el acceso masivo de sus habitantes a la toma de decisiones presupuestarias mediante su integración en grupos vecinales y otros niveles de representación. Los habitantes recibieron por esta vía información continua por esta vía de información continua sobre el presupuesto y su ejecución, e identificaron su propia prioridad"* (Kliksberg-Tomassini, 2000).

revisión teórica, cuya finalidad es aportar a la construcción teórica; intentando superar la falsa dicotomía “societalismo-estatalismo”, entendiendo las relaciones entre sociedades y Estado como un espacio de articulación y complementación. La autora relaciona los conceptos de participación, democracia, y descentralización; y realiza algunos apuntes sobre la participación que pueden ser útiles como recurso metodológico para el diseño de la investigación propuesta. Afirmar que para problematizar la participación es preciso cuestionarse el espacio donde abordarla: “¿en qué etapa del proceso decisorio?; ¿en la gestión?; ¿en la implementación?; ¿en la decisión?; ¿en la evaluación de una política pública?; ¿en la efectividad o representatividad?; ¿en el control sobre los gobernantes?; ¿en la iniciativa política?” (Alicia Veneziano, 1997:127). Por otra parte, la autora considera fundamental definir quienes son los actores de la participación: “¿sólo los ciudadanos votantes?, ¿el habitante como vecino?, ¿o como usuario?, ¿los individuos o los colectivos?” (Veneziano, 1997:128).

Posteriormente Veneziano superando su revisión bibliográfica realiza una investigación empírica<sup>3</sup> acerca de la descentralización municipal de Montevideo, en la cual realiza algunas conclusiones acerca de los Concejos Vecinales interesantes para el presente estudio. La autora plantea que el diseño de descentralización y participación están en una etapa de transición, dicha transición parte de una lógica político-partidaria para llegar a una lógica socio-territorial. Según Veneziano es de suma importancia para el éxito de ésta transformación “fortalecer de las capacidades de iniciativa, decisorias y de control efectivo del los Concejos Vecinales” (Veneziano, 2005:109). En tal sentido la autora resalta la necesidad de ajustar las competencias, el rol como representantes sociales y no gestores de los Concejo, así como la necesidad de generar reglas claras para la toma de decisiones, área o temas determinados de decisión, etc. (como forma de que los partidos políticos no invadan los espacios de representación de intereses).

Otro estudio que consideramos como antecedente es “Nuevas formas de gestión local: redes y gobernanza”, realizado por Ana Laura Rivoir. Dicho estudio aborda el proceso de descentralización de la ciudad de Montevideo, así como analiza los cambios institucionales y de gestión urbana que este ha introducido. Considero relevante retomar de este trabajo que el proceso de descentralización, no puede ser entendido únicamente a través de la acción del gobierno, ya que “Los distintos actores

---

<sup>3</sup> En base a dicha investigación publica “Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo”. Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.

*intervinientes es esta nueva forma de gobernar la ciudad han experimentado cambios al mismo tiempo que se observan cambios en las relaciones entre ellos” (Rivoir, 2001:35). La autora a la luz de entrevistas con actores locales realiza algunas reflexiones de utilidad para el diseño de investigación propuesta. Nos advierte de una dimensión de la participación que en general no es considerada como tal, ésta es la vinculada al diseño y ejecución de políticas a nivel local. “Evidentemente, hay una proporción de la población que no tiene, en primera instancia, interés en ocupar un espacio en la construcción de la ciudad o de incidir en las decisiones que se adoptan sobre su zona. No obstante lo cual, es posible que si demuestran interés en aquellos proyectos que le permitan mejorar su calidad de vida” (Rivoir, 2001:11). Rivoir da cuenta que desde la IMM se han experimentado distintas metodologías para lograr la mayor participación posible, asimismo la población ha desarrollado sus capacidades y habilidades a partir de las exigencias planteadas por la participación ciudadana. Pero sus entrevistas explicitan la necesidad de capacitar a los ciudadanos y a las organizaciones, con el fin de aumentar en volumen y mejorar en calidad la participación (capacitar por ejemplo en: dimensión técnica, aspectos de gestión, dinámica de grupos, profundización en temas centrales, elementos jurídicos, etc.).*

### III. Estrategia Metodológica

---

#### Abordaje metodológico.

Para analizar la participación de los actores locales en la reconstrucción de espacios públicos en sus diferentes etapas, así como para analizar el interés de los actores en dicha tarea, es óptima la perspectiva cualitativa que apunta al análisis de lo individual y lo concreto; especialmente en la comprensión de los significados intersubjetivos de la participación ciudadana. Desde ésta perspectiva cualitativa resulta interesante abordar la participación ciudadana tanto por medio de los discursos de los actores participativos, como por medio del análisis de los ámbitos donde se produce dicha participación.

Asimismo la investigación se propone caracterizar y analizar los actores que actualmente participan en los procesos de participación ciudadana, para lo cual se basará en los métodos cualitativos mencionados, pero también en datos secundarios cuantitativos. Datos que nos brindarán la posibilidad de realizar análisis más generales, y elaborar caracterizaciones descriptivas de los actores en cuestión. De este modo las dos perspectivas metodológicas fundamentales de la Sociología (la cuantitativa y la cualitativa) se articulan y es desde esta doble perspectiva que ésta investigación analiza la acción individual en los procesos de participación ciudadana

#### Estudio de caso, población de estudio y unidad de análisis.

Elegimos como caso de estudio los espacios públicos de la Ciudad Vieja, no porque ellos sean representativos de intervenciones urbanas en general, sino porque la Ciudad Vieja presenta cambios urbanísticos importantes en los últimos años; siendo peculiar por ser escenario de la acción de múltiples actores que practican intervenciones urbanas. Dicha peculiaridad es paradigmática y útil para iluminar los diferentes mecanismos de participación ciudadana en las transformaciones urbanas.

La población de estudio está conformada por todos los actores locales de la Ciudad Vieja que participen en procesos de reconstrucción de el circuito de peatonales, la Plaza Matriz y la Plaza Independencia. La unidad de análisis son los actores locales que participan en transformaciones urbanas en la Ciudad Vieja, entendiendo por actores a los individuos organizados que de alguna manera participan en la reconstrucción de estas transformaciones.

Los actores son, por una parte los vecinos pertenecientes al Consejo Vecinal del Centro Comunal Zonal Uno (CCZ1) que participen activamente de éste, especialmente los integrantes de la sub.-zona Ciudad Vieja (el Concejo de Vecinos para un mejor funcionamiento se subdivide en cuatro sub.-zonas: Cordón, Ciudad Vieja, Aguada y Barrio Sur). Y por otra parte también abordamos la acción de los comerciantes miembros de la Comisión Directiva de la Asociación Paseo Cultural de Ciudad Vieja. Dejando de lado los socios en general de la Asociación Paseo Cultural de Ciudad Vieja, ya que éstos no participan activamente de las transformaciones urbanas.

### Técnicas de investigación, muestreo y selección de casos.

La elección del diseño de investigación combina diversas técnicas. Dicho diseño implica: técnicas cualitativas en base a entrevistas semiestructuradas y observaciones participantes, y por otra parte análisis de datos secundarios cuantitativos. Vale decir que la elección de dicho método se realizó en función de los objetivos planteados por la misma investigación.

Las técnicas de investigación utilizadas fueron:

#### 1. Entrevistas semiestructuradas.

Realizamos entrevistas semiestructuradas, dichas entrevistas son aquellas que *“se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información”* (Hernández, 2003:457). Para la realización de las entrevistas semiestructuradas aplicamos el tipo de muestreo en cadena o redes, es decir identificamos actores locales que conocieran a otros actores locales que pudieran aportar sobre el objeto de estudio. La selección de casos de actores locales se realizó bajo las condiciones necesarias de participación en las transformaciones urbanas de la Ciudad Vieja sufridas en los últimos años.

En el caso de los vecinos entrevistamos a todos los Concejales que participaban de la sub.-zona Ciudad Vieja, y a algunos Concejales que por temas específicos o excepcionales trabajaron en la zona (éstos últimos emergieron tanto de las entrevistas como de las observaciones participantes realizadas). Asimismo en el caso de los comerciantes nos contactamos en primer lugar con el Secretario de la

Comisión Directiva de la Asociación Paseo Cultural de la Ciudad Vieja, y a partir de éste entrevistamos a todos los miembros que tuvimos acceso de dicha Comisión.

Las entrevistas semiestructuradas se basaron en una guía de preguntas, las cuales abordaban principalmente tres ejes: las etapas de la participación, las virtudes cívicas, y los intereses de los actores locales<sup>4</sup>. Asimismo, se realizaron preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados.

## 2. Observaciones participantes.

Realizamos observaciones participantes con el fin de explorar y describir el ambiente, el contexto dentro del cual se producen los procesos de participación ciudadana; analizando como los actores formulan sus inquietudes, exigen soluciones, trabajan en grupo, etc. La observación participante permite contextualizar, identificar fortalezas y debilidades de los actores participativos, así como problemas recurrentes en los procesos participativos de dichos individuos. Dicha técnica exige un rol activo al investigador, según Hernández Sampieri: *“no es mera contemplación (...) implica adentrarnos en profundidad a situaciones sociales y mantener un rol activo, así como una reflexión permanente...”* (Hernández, 2003:458).

La técnica se aplicó en el Concejo Vecinal de forma continua, durante determinado período observamos todos los encuentros del Concejo Vecinal. La decisión la tomamos con la lógica de poder adentrarnos en la dinámica de Concejo, acostumbramos a sus códigos, poder observar procesos, y también disminuir la característica de “extrañeza” del observador. La interrupción de las observaciones la realizamos bajo el criterio de saturación, cuando las observaciones ya nos aportaban nada nuevo, nuevos datos o información, decidimos interrumpir y pasar a la siguiente etapa. Es preciso aclarar que si bien en un principio el diseño metodológico incluía observaciones participantes en la Comisión Directiva de la Asociación Paseo de la Ciudad Vieja, dichas observaciones no se pudieron realizar por no poder acceder a dicho ámbito.

## 3. Datos secundarios.

Utilizamos datos secundarios como complemento de las entrevistas y observaciones realizadas. Nos basamos en dos fuentes:

- En 1999, Chávez y Goldfrank efectuaron una encuesta autoadministrada a los Concejales, el nivel de respuestas obtenido alcanzó a la mitad

---

<sup>4</sup> Ver anexo (Pauta de entrevistas).

aproximadamente de los Concejales electos. La proporción de respuestas obtenidas en las 18 zonas permite asignarle elevada representatividad a estas respuestas, dado que los porcentajes de formularios llenados son similares por CCZ y a su vez tienen coherencia con otros elementos del perfil zonal.

- Registro y datos de los Concejales Vecinales obtenidos del archivo del CCZ1.

VARIABLES	DIMENSIONES	FUENTES	TÉCNICAS
Participación	<p>La participación de los actores para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Opinar, criticar, reclamar, etc.</li> <li>- Realizar propuestas e Iniciativas.</li> <li>- Evaluar, y decidir sobre las transformaciones urbanas.</li> <li>- Intervenir en la planificación, en el diseño de políticas urbanas.</li> </ul>	Datos primarios.	Observación y entrevistas semiestructuradas.
Competencias de los actores para participar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación (primaria, secundaria, etc.)</li> <li>- Experiencia en procesos participativos.</li> <li>- Habilidades para: trabajar en grupo, elaborar discursos, negociar.</li> <li>- Personalidad.</li> </ul>	Datos primarios y secundarios.	Observación y entrevistas semiestructuradas.
Interés en la participación de la reconstrucción de los espacios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interés individual: <ul style="list-style-type: none"> <li>- beneficios propios (por Ej. Mejorar mi cuadra),- beneficios personales (por ej.: ocupar el tiempo, sentirme realizado, elevar mi autoestima, etc., deseo de intervenir en la construcción de la ciudad.</li> </ul> </li> <li>• Interés colectivo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- colaborar por ideología con el gobierno municipal,</li> <li>-utilizar la intervención de la reconstrucción de espacios públicos como un medio para realizar un bien colectivo, etc.</li> </ul> </li> </ul>	Datos primarios.	Observación y entrevistas semiestructuradas.

## IV. Análisis de la información obtenida

---

### Capítulo Primero - La sociedad civil y su participación en las transformaciones urbanas.

En los últimos años la sociedad civil ha participado en las transformaciones urbanas de la Ciudad Vieja, principalmente mediante dos vías: la primera es el Concejo de Vecinos perteneciente al Centro Comunal Zonal 1 (CCZ1), y la segunda es el Paseo Cultural de Ciudad Vieja. Lo cual es una muestra de una nueva articulación entre la sociedad civil y el gobierno central, constituyéndose como un ejemplo de fortalecimiento de la sociedad civil en los últimos años. En términos de la teorización política de Bobbio, estamos ante un proceso donde *la sociedad se hace Estado*, es decir la sociedad desarrolla diversas formas de participación en las alternativas políticas. Dicha novedad admite varias lecturas, las posiciones neo-liberales están a favor de fortalecer la iniciativa privada en todas sus formas (incluso si se trata de actuar en áreas que exceden lo productivo o comercial); por otro lado las posiciones de izquierda están a favor de la iniciativa privada de los sectores populares (organizaciones barriales, cooperativas, etc.), este último caso expresa la búsqueda de alternativas frente a la crisis del Estado, y también frente a la propuesta neo-liberal (Arocena, 1989). Respecto a las opuestas posturas que admite la lectura del fenómeno, es preciso aclarar que *"En ambas posiciones, la hipótesis aceptada es la crisis del Estado-benefactor y la necesidad de fortalecer la sociedad civil"* (Arocena, 1989:47)

A continuación intentaremos presentar y caracterizar al CCZ1 y al Paseo Cultural, siendo éstos las vías por excelencia de la acción de la sociedad civil sobre las transformaciones urbanas en la Ciudad Vieja. La Ciudad Vieja constituye una zona muy peculiar donde converge la acción de diferentes organizaciones con fines urbanísticos, hay organizaciones que despreciaremos en el análisis por ser gubernamentales como la Comisión Especial o Ciudad Vieja Renueva, quienes están formadas por técnicos y profesionales municipales y se sitúan alejadas de la intervención del ciudadano común, como puede ser un vecino o un comerciante de la zona. Por lo que en el siguiente análisis problematizaremos exclusivamente la participación de los ciudadanos asociados en el Paseo Cultural o en el Concejo de Vecinos. Dichos actores se presentan diferentes ya desde sus orígenes, el primero surge por iniciativa de los empresarios de la zona, mientras que el segundo surge en el marco del proceso de descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo.

Arocena plantea que la descentralización vertical (realizada desde el centro del sistema) necesita de procesos generados de reconstrucción de la dimensión local; mientras que las iniciativas horizontales tienen más posibilidades de desarrollo si se modifica el sistema político-territorial.

En ésta línea, las políticas municipales descentralizadoras si bien crearon el Concejo de Vecinos como vía de participación ciudadana, advertimos que para que ésta vía se constituya como exitosa es necesario la generación de procesos que fortalezcan el tejido social local; sin embargo el origen horizontal del Paseo Cultural, enmarcado en las políticas descentralizadoras municipales presenta mayor posibilidad de participación. Asimismo seguramente la buena interacción entre todas las vías de participación aseguren el éxito del proceso descentralizador, *"...la interacción entre ambas dinámicas, es la única garantía de éxito de un proceso descentralizador que pretenda efectivamente aumentar las autonomías regionales locales"* (Arocena 1989:55).

#### **\*Concejo Vecinal.**

Para presentar el Concejo de Vecinos a nivel institucional es preciso remitirse a que fue a partir de 1990 donde Montevideo comienza la transición hacia un gobierno municipal descentralizado. Es decir Montevideo sufre el pasaje de un gobierno municipal centralista hacia una nueva organización político-administrativa del territorio. Montevideo se subdivide en 18 zonas, en 18 Centro Comunales Zonales (CCZ) dentro de los que funciona: una Junta Local y un Concejo de Vecinos Es importante destacar que institucionalmente el órgano de participación social por excelencia dentro del Centro Comunal Zonal es el Concejo de Vecinos, es el órgano a través del cual los vecinos tienen la posibilidad de asesorar y controlar la gestión municipal. En un documento del gobierno municipal se describe:

*"Las Juntas Locales o Comisiones Delegadas tienen bajo su órbita la decisión política y la gestión de las políticas municipales locales definidas de acuerdo a los planes quinquenales (...) son órganos ejecutivos de integración colegiada y plural, integrados por representantes de los partidos políticos (...) y a quienes el Intendente designa de acuerdo al propuesta de cada fuerza política. (...) Los Concejos de Vecinos son órganos de representación social, tienen a su cargo el asesoramiento y el control de la gestión municipal; están integrados de acuerdo a los resultados de las elecciones vecinales realizadas a esos efectos, y en las que participan representantes de las diversas organizaciones sociales y vecinos de la zona"* (IMM, Junta Departamental de Montevideo, 1997).

Dentro de la subdivisión de Montevideo, Ciudad Vieja junto a Barrio Sur, parte de La Aguda, y parte del Centro conforman el área que corresponde al Centro Comunal Zonal N°1 (CCZ1). Estrictamente el CCZ1 comprende Rambla Sur, rambla 25 de Agosto de 1825, rambla Sudamérica, San Fructuoso, Vía Férrea, Gral. Aguilar, Avda. Agraciada, Avda. de las Leyes (costado norte y este del Palacio Legislativo), Yaguarón, Vázquez, Miguelete y Ejido. Por lo que el medio de intervención en la reconstrucción de espacios públicos de la Ciudad Vieja por parte de los vecinos es a través del Concejo Vecinal perteneciente al CCZ1. Siendo nuestro objeto de estudio la participación ciudadana en las transformaciones urbanas de la Plaza Independencia, la Plaza Matriz, y el circuito de peatonales ubicado en la Ciudad Vieja, se nos hace impetuoso detenemos en dicho Concejo.

Es preciso señalar que al estudiar los rasgos de la población integrante del Concejo Vecinal perteneciente al CCZ1, y la población integrante de otros Concejos de Montevideo, se observan algunas diferencias, lo cual nos alerta sobre la dificultad para generalizar nuestro análisis. Es importante que tengamos en cuenta lo particular del Concejo en cuestión, además de pensar en el Concejo contextualizado en la pugna de participación entre varios actores. Gracias a la lectura de datos secundarios obtuvimos la siguiente información<sup>5</sup>:

Los concejales electos en el 2004 en el CCZ1 son en su mayoría mujeres (74,1%), frente a una minoría de hombres (25,9%). Sin embargo este dato difiere con el estudio realizado en 1999 en todos los comunales, donde según el estudio de Chávez y Goldfrank, en materia de género, si bien hay mayoría de hombres (54%), hay una significativa presencia femenina (44%).

En cuanto a la edad los concejales electos en el 2004 en el CCZ1 se ubicaban en el tramo el 63%, en el tramo de 56 años y más, y sólo un 37% se ubica en el tramo entre 30 y 55 años. Lo cuál difiere de las características de los concejales de Montevideo en 1999, los cuales el 59% se ubicaban en el tramo entre 30 y 55 años, y sólo un 35% tiene más de esa edad.

En la ocupación sólo hay un 33,3% de pasivos, contra 51,9 de trabajadores activos, en los concejales electos en el CCZ1, en el 2004. Tendencia que aunque menos aguda, ya se puede observar en el estudio del 1999, donde hay un 25% de pasivos, contra un 25% de activos, y un 9% de trabajadores por cuenta propia.

---

<sup>5</sup> En esta sección realizamos una primera lectura de los datos secundarios, pero dichos datos son analizados con mayor profundidad en el capítulo cuarto del análisis "Competencias de los actores para participar".

El nivel educativo indica que un 63% completo el nivel terciario, el 33,3% el nivel secundario, y sólo un 3,7% completo primaria. Mientras que en el estudio de Chávez y Goldfrank, el nivel educativo indica que un 43% completó el Ciclo Secundario y un 23% cursó o cursa estudios universitarios.

Los concejales electos en el 2004 en el CCZ1 son el 33,3% primera vez concejales, el 29,6% son reelectos, y el 22,2% fueron concejales la primera vez. Asimismo el 63% pertenece a alguna organización social barrial, mientras que el resto no pertenece a ninguna organización social extra Concejo. Por último podemos dar cuenta de cómo se encuentran distribuidos los concejales vecinales en las sub.-zonas: el 22,2% pertenece a Barrio Sur, el 22,2% pertenece a Aguada, el 22,2% al Centro, y el 33,3% pertenece a Ciudad Vieja.

Es preciso señalar que las discrepancias entre los datos del 1999 y los del 2004, pueden proceder de:

1. El estudio realizado en 1999 corresponde a todo Montevideo, tal vez el CCZ1 no sea representativo de los Centros Comunales montevideanos, y constituya un caso particular.
2. En el transcurso de los cinco años entre 1999 y el 2004 puede haber cambiado la población concejal, y de esa manera también sus características. Aunque en el CCZ1 solo el 33,3% de los concejales son concejales por primera vez.
3. También puede ser una combinación de 1 y 2.

#### **\*Paseo Cultural de la Ciudad Vieja.**

El Paseo Cultural de Ciudad Vieja es una asociación sin fines de lucro, con personería jurídica desde el año 1999. Esta integrada por comerciantes y empresas que comparten el objetivo de impulsar al Casco Antiguo de la ciudad de Montevideo como el primer Centro Turístico Cultural del país, por lo que los espacios públicos en estudio (circuito de peatonales, Plaza Independencia y Plaza Matriz) son centrales en su gestión. El objetivo del Paseo Cultural es: *“Revitalizar y jerarquizar el patrimonio histórico y cultural de la Ciudad Vieja, desarrollando la cultura nacional, el turismo y el comercio de la zona, en una Asociación de puertas abiertas”*<sup>6</sup>. El Paseo Cultural ha

---

<sup>6</sup> Extraído de boletín informativo realizado por el Paseo Cultural para difundir sus actividades.

sido declarado: de Interés Nacional por la Presidencia de la Republica, de Interés Cultural por el Ministerio de Educación y Cultura, de Interés Turístico Municipal por la Intendencia Municipal de Montevideo. Es auspiciado por la Junta Departamental de Montevideo, Ministerio de Turismo, S.O.D.R.E., Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja, Comisión Patrimonio Nacional, CCZ1, A.N.D.E.B.U., y Grupo Promotor para el desarrollo de Montevideo.

El Paseo Cultural es una asociación que surgió gracias a la iniciativa de los empresarios de trabajar juntos para reactivar la zona, solucionar problemas, etc., es importante destacar que surgió como respuesta de demandas coyunturales. Un integrante de la asociación afirma *“La mayoría de los que están en ésta zona (...) siempre esperan que el Estado sea el que resuelva los problemas por ellos, dicen que para eso pagan impuestos. Nosotros no creemos que esto sea así, creemos que el Estado es un ala pero la otra ala para que el pájaro vuele somos nosotros los empresarios”* (Miembro del Paseo Cultural 4). Es decir, no surge como consecuencia de un plan general de maximizar recursos articulando la esfera pública con la privada, ni surge promovido por una organización internacional, etc., simplemente la causa de su creación fue la inquietud de solucionar problemas concretos de la zona. Uno de los empresarios nos relata:

*“quienes trabajamos en el Paseo desde el inicio como fundadores sabemos que somos los responsables de que esa zona cambió. Ósea hemos sido media docena de vecinos y nada más, los que comenzamos haciendo reuniones con el Centro Comunal, empezamos hablar con la empresas privadas, empezamos a generar los cambios, a pelear, a traer proyectos, y no nos quedamos simplemente en la queja, sino que durante un tiempo nuestra concepción era que sí hay un problema teníamos que encontrar una solución, no esperábamos que ni del gobierno, ni de la Intendencia trajeran soluciones, sino que íbamos con la problemática”* (Miembro del Paseo Cultural 5).

Según la Asociación, sus proyectos abarcan tres grandes áreas: cultura (Paseo de los Sábados, Concursos, Conciertos, etc.), intervenciones urbanas (Paseo de Artes, Murales, etc.), y acondicionamiento urbano (Mobiliario de la Peatonal Bacacay, Luminarias de Peatonales, Cartelera informativa, etc.). Siendo para nuestro estudio relevante la tercera área de trabajo, ya que implica la intervención de los espacios públicos en cuestión; es decir, muchos de los proyectos del Paseo Cultural se concretan en el circuito de peatonales y en las plazas de la Ciudad Vieja. *“El Paseo Cultural integra y articula varios factores que posibilitan la concreción de proyectos en el escenario de la Ciudad vieja, trabajando con el apoyo permanente del sector público*

*y privado, haciendo posible este proceso de transformación*<sup>7</sup>. Lo peculiar de ésta asociación es que trabajan con el apoyo permanente del sector público y privado, las articulaciones de éstas dos esferas aplicadas a lo urbano no tiene antecedente en nuestra ciudad. Y si bien no tiene antecedentes algunos ya lo han empezado a imitar: *"... es uno de los mejores ejemplos de un privado que actúe sobre un espacio público. Algunos lo están tomando como referencia, por ejemplo, grupo Centro, y algunas otras asociaciones"*(Informante Calificado 2).

## **Capítulo Segundo - Etapas del proceso de participación.**

Alicia Veneziano afirma que para problematizar la participación es preciso cuestionarse el espacio donde abordarla: *"¿ en qué etapa del proceso decisorio?; ¿ en la gestión?; ¿ en la implementación?; ¿ en la decisión?, ¿ en la evaluación de una política pública?; ¿ en la efectividad o representatividad?; ¿ en el control sobre los gobernantes; ¿ en la iniciativa política? (Veneziano, 1997:127)*. Como hemos visto anteriormente a nivel teórico los Concejo Vecinales tienen asignadas las tareas de asesorar y controlar la gestión municipal, asimismo el Paseo Cultural tiene como objetivo desarrollar la zona implementando transformaciones en la realidad urbana de la Ciudad Vieja. Las vías de participación están dadas, pero muchas veces las vías a nivel teórico se complejizan en la práctica, ya que por definición la participación implica de una compleja articulación y complementariedad entre los actores y el gobierno central. Por ello consideramos enriquecedor aproximarnos a la mirada de los integrantes del Concejo Vecinal y Paseo Cultural, y constatar según su visión cuáles son los espacios de participación, y precisar si participan opinando, proponiendo, evaluando, ejecutando, planificando, etc.

*"Para mí significa ser concejal deberme a mi vecino, y deberme al barrio, que no lo quiero tanto como a mis hijos pero lo quiero"*(Concejal 7). Como veremos más adelante los concejales sienten particular afecto por su barrio por el cual trabajan, y en general manejan muy bien las cotidianidades del barrio, por lo que según su visión, ante todo nuevo proyecto a implementar en la zona, es prioritario que los concejales sean consultados y escuchados. Usualmente sucede de esa forma, por el contrario la realización de una transformación urbana sin su consulta es una ofensa para ellos; un concejal nos comenta su indignación por la nueva terminal de ómnibus de la Plaza

---

<sup>7</sup> *Ibidem.*

Independencia proyecto en el cual no se hizo participe a los vecinos hasta último momento:

*"Mi mayor indignación como concejal, que uno va cada tanto, es que siempre que se hablaba del proyecto, siempre se contestaba que no estaba definido, y el día que llamaron a presentarlo, como quien dice ya estaba la gente trabajando, el día que empezó Teyma (creo que es Teyma la empresa que se dedica), ese mismo día se llamo a los vecinos, y se mandó a los vecinos a muy bajo perfil: che, miren que hay una reunión el lunes para presentar el tema del transporte (...) pero bastante desilusionado estoy con esa parte"(Concejal 7).*

Los Concejales elaboran sugerencias y propuestas respecto a las transformaciones de los espacios públicos, la fuente de su conocimiento para realizar dicha tarea es conocer profundamente las costumbres del barrio, sus cotidianidades, y fundamentalmente la cercanía a los usuarios de éstos espacios. Un concejal relata un ejemplo:

*"la otra vez salió en el Concejo la plaza de niños que van a arreglar frente a la escollera Sarandí (una chiquita que hay por ahí), y uno como padre que iba con los nenes, uno veía que había un peligro, había atrás de tipo un cactus, que los niños suben, tenía un arenero abajo que no tenía arena, pero tenía todo un perfil que tenía un marco alrededor. Yo siempre decía bueno si se cae uno se desnuda, ta... Y, solamente el hecho de tener una discusión en el Consejo, cuando se hizo reformas en la plaza se sacó ese perfil. Pavadas chiquitas pero son muy importantes" (Concejal 3).*

Asimismo los mismos concejales reconocen que si bien su conocimiento del barrio es muy útil, carecen de una visión global de la ciudad muchas veces necesaria a la hora de intervenir en las políticas urbanas. Su percepción es que en general son capaces de identificar problemas, pero bastante más se les complica a la hora de encontrar alternativas, un concejal afirma: *"Todos sabemos que los vehículos contaminan, pero no te imaginas una ciudad sin transporte, la teoría es muy bien si contaminan, pero después la realidad es otra (...) Una ciudad sin polución, una ciudad de espacios verdes, una ciudad donde todos se respeten, cuesta mucho..."(Concejal 3).*

Tanto el Paseo Cultural como sus socios realizan propuestas concretas de intervenciones en el circuito de peatonales y las plazas de la Ciudad Vieja, negocian e insisten con el gobierno central hasta lograr su cometido. Un integrante del Paseo Cultural nos informa sobre el mecanismo:

*"ya pedimos otro permiso para armar otro dec, pero del lado de enfrente, y esa es una propuesta de socios del Paseo Cultural, luego el Paseo Cultural lo evalúa, ve los pro y*

033827



*los contra, y ve la posibilidad del proyecto, y después lo presenta. Después la Intendencia lo aprueba o no lo aprueba, si no lo aprueba se averigua porque no, y se trata de darle la vuelta para que se pueda ejecutar” (Miembro del Paseo Cultural 1).*

Si bien la implementación de proyectos es habitual en el Paseo Cultural, es menos frecuente el control o la evaluación de proyectos de iniciativa municipal *“En general, nosotros no fiscalizamos demasiado, cuando la Intendencia nos da proyectos, en general estamos de acuerdo, a veces sugerimos cosas...”* (Miembro del Paseo Cultural 2). Este aspecto se constituye como nuclear en las diferencias entre el Paseo Cultural y el Concejo de Vecinos, ya que por el contrario el Concejo de Vecinos por lo general no implementan iniciativas pero si evalúan, controlan y opinan sobre las iniciativas del gobierno central y también de los actores que participan en la zona. En palabras de un concejal: *“Ejecutando no, nosotros somos concejales, ya la palabra te lo dice, damos concejos, podemos realizar seguimientos, analizar evaluaciones, a ésta altura del año podemos decir que las evaluaciones que hacemos son de procesos anteriores. Este, y bueno, realizar propuestas y proyectos”* (Concejal 2).

Muchos de los Concejales se quejan de la falta de ejecución del Concejo, un concejal nos explica: *“Hay comisiones temáticas que funcionan muy bien, realmente me asombran. Pero el problema es la ejecución, una cosa es trabajar, consiguen buena información, pero es muy difícil de llevarla a al práctica”* (Concejal 3). Lo peculiar de esta queja entre los concejales es que en realidad la ejecución de proyectos no forma parte de su función, la cual se remite formalmente a asesorar y controlar al gobierno municipal, sucede que el rol del concejal es ambiguo, confuso, lo cual hace que muchas veces éste se encuentre desprotegido institucionalmente; ante la pregunta de que no le gusta de ser concejal nos contesta *“La falta de ejecución, considero que a veces es sistema político nos utiliza para juntar votos o sacar votos (...) Muchas veces uno va al Concejo y te falta un respaldo de la institución o de las instituciones...”* (Concejal 3) Asimismo también se sienten no respetados en su labor al llegarles proyectos ya elaborados y aprobados, donde no hay espacio para la consulta, función que corresponde estrictamente al rol del concejal, el mismo concejal nos comenta *“muchas veces te llegan las cosas, se hablan pero ya están ejecutadas, ya vienen con las firmas de todas las autoridades municipales o lo que sea, y es mas bien una notificación”* (Concejal 3).

En el discurso de los concejales son frecuentes los reclamos por incrementar la participación, reclamo que se agudiza ante determinados espacios de participación como por la ejecución de proyectos; existe una distancia importante entre la participación real ante transformaciones urbanas y la que los concejales consideran

que les corresponde. Diferente es la auto percepción de los miembros del Paseo Cultural quienes expresan orgullo al relatar las numerosas intervenciones exitosas realizadas en la Ciudad Vieja, y aseguran en sus proyectos participar en todas las etapas de toma de decisiones, *“solemos ser los que proponemos, cuando no somos los que proponemos evaluamos lo que nos proponen, sin duda además somos los que ejecutamos, y además siempre planificamos. Entonces participamos en todo el proceso...”* (Miembro del Paseo Cultural 5). Si bien los miembros del Paseo Cultural se manifiestan satisfechos con su participación urbana acotan que los procesos se hacen muy lentos, es frecuente que en su discurso mencionen los logros de ésta asociación pero a su vez acotan que los tiempos de ejecución son más lentos que los esperados:

*“El Paseo Cultural es eso, permite ese encuentro de proyectos y la ejecución de los mismos, siempre pensando en beneficiar a la mayor cantidad de gente posible. Es como un trampolín, para realiza determinadas cosas que en general, por lo general siempre ha sido así, de buscar el bien común. Por eso también pienso yo que demoran tanto tiempo en ejecutarse los proyectos...”* (Miembro del Paseo Cultural 1).

En resumen, analizando la participación ciudadana en sus diferentes etapas y desde la mirada de los propios integrantes del Concejo de Vecinos y del Paseo Cultural de Ciudad Vieja, observamos que es muy frecuente la participación del Concejo de Vecinos desde la consulta; el gobierno municipal frecuenta pedir opinión, crítica, y asesoramiento al Concejo de Vecinos. Sin embargo la participación del Concejo de Vecinos para realizar propuestas e iniciativas en las transformaciones de los espacios públicos es considerablemente menor; pero si es muy frecuente para el Paseo Cultural. En realidad los integrantes del Paseo Cultural declaran su la participación en los procesos de transformaciones urbanas en casi todas las etapas: en la planificación, en la ejecución y en la evaluación. Mientras que el Concejo de Vecinos señala fuertemente la falta de ejecución de su organización.

	CONSULTA	PROPUESTAS, INICIATIVAS	EVALUACIÓN	EJECUCIÓN
CONCEJO DE VECINOS.	Muy frecuente.	Poco frecuente.	Frecuente.	Poco frecuente.
PASEO CULTURAL DE CIUDAD VIEJA	-	Muy frecuente.	Poco frecuente.	Frecuente.

### Capítulo Tercero - Algunos obstáculos ante los procesos de participación:

#### 1) La reproducción de lógicas dominantes como obstáculo en los procesos descentralizadores.

La Trabajadora Social que integra el concejo como técnica municipal en calidad de asesora y facilitadora se declara una *entusiasta de la descentralización*, pero de todas formas nos señala que el sistema falla. Nos explica "A veces los sistemas se burocratizan por cuestión de imitar los mismos departamentos que tiene la Intendencia, ósea funcionan los Concejos formando comisiones similares..., y me parece que falla porque no va por ahí" (Informante Calificado 1). Esta afirmación es representante de todo un debate que Arocena denomina entre *estructuralistas* y *micro-desarrollistas*. Los *estructuralistas* plantean (al igual que nuestro Informante Calificado) la reproducción de lógicas dominantes de la macro-estructura hasta los niveles más "micro". En consecuencia la descentralización debilita y aumenta la dependencia de las sociedades locales "para los actores locales, las bases económicas y sociales en las cuales se encuentran son incontrolables", los actores no son capaces de imponer el *interés local*, por lo que se habla de un proceso de desarrollo sin sujeto (Arocena, 1989:40). Por lo que podemos concluir que la reproducción de lógicas dominantes del gobierno central municipal en los Concejos puede constituir un obstáculo en los procesos de participación en las transformaciones urbanas, asimismo según los *estructuralistas* éste proceso es inherente a los procesos descentralizadores. Desde esta visión no es un obstáculo a superar sino que un factor que explica las fallas inevitables de la descentralización.

Sin embargo existe una lectura opuesta del fenómeno realizada por lo que Arocena nombra como *micro-desarrollistas*, la cual plantea la descentralización como condición del desarrollo, permitiendo la construcción de actores locales con iniciativas y dinamizadores del tejido social, es decir esta postura apoya "la posibilidad de la existencia de actores capaces de imponer el *interés local*" (Arocena, 1989:40). La trabajadora social perteneciente al Concejo luego de señalarnos la reproducción de lógicas dominantes como obstáculo en el CCZ1, nos advierte que los mismos Concejos Vecinales encontraron una solución al respecto: la creación de *Comisiones temáticas*. Dichas comisiones fomentan la construcción de actores locales ya que se originan a partir de demandas particulares, "... las comisiones, que suponen que responden a una necesidad concreta, como por Ej. El tema de salud, o las cooperativas, tiene como otro proceso" (Informante Calificado 1).

## 2) Diferentes actores en un mismo escenario.

Los espacios públicos de la Ciudad Vieja están en transformación permanente, dichas reestructuras son producto de la gestión municipal, y de la gestión de los diferentes actores sociales que operan. Con el fin de profundizar las transformaciones urbanas como producto social vale decir que la participación de otros actores los cuales están constituidos por técnicos, arquitectos, etc. debilita la opinión de los concejales; es así que un miembro del Concejo de Vecinos afirma *"para todo tenes que opinar, que saber. Si van hacer una peatonal y se crea una licitación, referente al proyecto ganador salvo que el jurado este integrado por algún vecino, las posibilidades de opinión y crítica son pocas"* (Informante Calificado 1).

Siendo la Ciudad Vieja una zona donde se articula la acción de tantos actores, el Concejo de Vecinos se debilita. El mismo gobierno municipal está implementando un Plan Especial sobre la Ciudad Vieja, los empresarios están asociados e intervienen en la zona, también es una zona de interés para el Ministerio de Turismo, por lo que el accionar de los vecinos asociados en el Concejo es frecuentemente recortado. Es de suponer que si el Concejo de Vecinos fuera el único actor en la zona, dicha asociación tendría más presencia, y tal vez sus potestades fueran más trascendentes. Una funcionaria municipal que trabaja habitualmente con el Concejo, nos explica: *"La Ciudad Vieja tiene un Plan Especial por lo tanto la posibilidad de participar..., la participación está bastante limitada (...) los vecinos en ésta etapa pueden estar atentos del control, pero no les queda otra"* (Informante Calificado 1). El plan especial gubernamental sobre la Ciudad Vieja es de corte urbanístico por lo que las transformaciones de espacios públicos les competen, implicando que respecto a las nombradas transformaciones el Concejo de Vecinos se vea limitado en sus intervenciones.

Los concejales en sus reuniones frecuentan criticar las políticas municipales respecto a Ciudad Vieja Renueva, Paseo Cultural de la Ciudad Vieja, entre otras. En una reunión resolvieron exigirle a la IMM, que cada vez que la Intendencia realice un convenio se les consulte primero (Observación participante 5). Lo cual denota que la relación entre los diferentes actores no garantiza complementariedad, sino por el contrario la superposición de actores deseosos de participar genera diversos malestares, sobretudo por parte del Concejo de Vecinos. Sin embargo el Paseo Cultural no se da por aludido de éste conflicto, éste elabora proyectos y se encarga de que salgan adelante, pero al no ser asesor del gobierno municipal en general, lo que escapa de su área de influencia no es de su interés.

La complementariedad de los actores no es percibida para ninguno de los dos como facilitadora de la gestión, para el Concejo de Vecinos el Paseo se toma muchas atribuciones que no le corresponde, y para el Paseo Cultural el Concejo es casi inexistente. Es frecuente que en sus reuniones los concejales despotriquen contra el Paseo Cultural, pero por otro lado al preguntarles a los integrantes de la comisión directiva del Paseo Cultural sobre el Concejo ni siquiera saben con exactitud de que se les está hablando; un miembro del Paseo Cultural contesta respecto a la interrogante de cómo es la relación con el Concejo de Vecinos: *"Donde está Luis Franco. Si, si, yo siempre hablo con él. Naturalmente porque trabajamos sobre un interés de la zona de ellos (Miembro del Paseo Cultural 2)*. En general asocian al Concejo de Vecinos con el secretario político del CCZ1, lo que nos advierte de la no existencia de trabajo en conjunto, a la vez que nos demuestra que si existe un vínculo con el secretario político del comunal.

#### Capítulo Cuarto - Competencias de los actores para participar.

*"La descentralización político administrativa es una condición necesaria pero no suficiente para lograr efectos reales de descentralización del sistema"* (Arocena, 1989:5). Bajo la hipótesis de que la presencia de actores sociales aptos es necesaria para lograr buenos procesos descentralizadores, es que a continuación nos proponemos plantear una primera caracterización de los actores en estudio. Observaremos como la experiencia de los ciudadanos participativos, sus habilidades, sus capacidades para trabajar en grupo, etc. potencian o limitan la descentralización. Nos detendremos en las *virtudes cívicas*<sup>8</sup> de los ciudadanos integrantes del Concejo Vecinal y del Paseo Cultural, asimismo profundizaremos en el relacionamiento y en el funcionamiento interno de las dos asociaciones, como una forma más de problematizar la compleja participación ciudadana.

Al observar la formación del Concejo de Vecinos hay un dato muy significativo: la edad promedio de sus integrantes es alta. De los concejales electos en el 2004 en el CCZ1, el 63% tiene 56 años y más, y sólo un 37% tiene entre 30 y 55 años. Por lo que nos consta que dentro de la población del Concejo Vecinal estudiado predominan los ciudadanos mayores, en tanto los jóvenes menores de treinta se presentan ausentes, *"En éste concejo no hay jóvenes que te diga se armó una comisión de jóvenes, que*

---

<sup>8</sup> Kymlicka y Norman denominan *virtudes cívicas* a las ~~cuadras~~ *cuadras* necesarias de los ciudadanos para realizar exitosos procesos de participativos. (Kymlicka y Norman, 1996)

*tengan interés de desarrollar cosas deportivas, culturales... Son todos de cincuenta para arriba...* (Informante Calificado 1). El problema reside que si bien es el Concejo es teóricamente el representante social por excelencia en la gestión municipal, vale preguntarnos si representa los intereses y necesidades de un sector de la población, o asegura representar a la población en su conjunto. En principio podemos afirmar que la representación y mirada del Concejo respecto a la Ciudad Vieja está sesgada por la variable edad; dicho sesgo proviene por falta de heterogeneidad etaria en la formación del Concejo Vecinal. De todas formas no es la capacidad representativa del Concejo de Vecinos lo que está en cuestión, sino la caracterización de sus integrantes, así como el funcionamiento de los mismos como grupo de trabajo.

En alguna medida como consecuencia de lo planteado en el párrafo anterior, el Concejo de Vecinos tiene un alto índice de integrantes pasivos, es decir retirados de sus actividades ocupacionales; de todas formas éstos no son la mayoría. Según nuestros datos hay un 33,3% de pasivos, contra 51,9 de trabajadores activos, en los concejales electos en el CCZ1 en el 2004, la validez de dicho datos es relativa porque hay un porcentaje relevante de integrantes de los que se desconoce su calidad de actividad. Difiere de lo antes descrito la realidad del Paseo Cultural de Ciudad Vieja quien más allá de sus socios, los integrantes pertenecientes a el staff de trabajo y a la Comisión Directiva mayoritariamente no superan los cincuenta años, y todos son empresarios activos en su ocupación. Es más, los miembros del staff permanente no superan los 30 años, asimismo los integrantes de la Comisión Directiva se encuentran en le franja etaria entre 30 y 55 años.

En términos comparativos la población del Concejo Vecinal y la del Paseo Cultural pertenecen a generaciones diferentes, lo cual también se puede observar en su forma de relacionarse, en su experiencia y en su modalidad de trabajo. Un ejemplo extraído de las observaciones participantes, que puede esclarecer lo planteado, es las diferentes maneras de comunicarse entre un grupo de trabajo y el otro. Ante cualquier inconveniente el Concejo Vecinal en su mesa ejecutiva agrega un punto al orden del día en la reunión de la mesa ejecutiva del lunes, punto que luego será tratado en el plenario del próximo lunes; tal vez ese punto sea de los últimos y el problema no pueda ser tratado hasta el nuevo plenario lo cual llevaría quince días más. Ahora bien la forma de comunicación del Paseo es absolutamente más rápida, los empresarios suelen comunicarse electrónicamente, usualmente chatean a diario y resuelven muchos problemas cotidianos por ésta vía, de todas formas hay asuntos que solamente hablan en las reuniones de los sábados, asimismo si el asunto lo amerita coordinan reuniones extraordinarias. Las diferentes modalidades de comunicación, en

parte nos explican y nos ayuda a comprender la mayor eficiencia y rapidez de toma de decisiones del Paseo Cultural frente al Concejo Vecinal.

Uno de los problemas que identifican los concejales para el buen funcionamiento del grupo es la brecha existente entre los *viejos* y *nuevos* concejales, en éste concejo hay un grupo importante de integrantes que son concejales desde la fundación del Concejo de Vecinos, y la integración con los concejales electos en la última elección no es sencilla. Un concejal comenta: *"Hay una camada muy vieja, una camada que viene desde el primer día que fueron concejales, y es muy difícil competir. En el buen sentido, aquellos ya tienen su librito..."* (Concejal 3). Los concejales electos en el 2004 en el CCZ1 son el 33,3% primera vez concejales, el 29,6% son reelectos, y el 22, 2% fueron concejales desde la primera elección. La trabajadora social que integra el Concejo en rol de facilitadora nos explica sobre las dificultades del grupo:

*"...es un grupo difícil o enfermo, en la medida de que están todos y se están controlando saben que el lo que está haciendo cada uno, cuando alguien despega, se inestabiliza el grupo. Se despega por ejemplo en una comisión de trabajo. La pica entre los nuevos y lo viejos está en relación a eso porque el nuevo viene con ganas de proponer cambios y no siempre es fácil"* (Informante Calificado 1).

Otro de los problemas que los Concejales autoperceben como obstáculo para el óptimo funcionamiento del Concejo Vecinal, es la politización de dicho grupo, *"Hay un grupo que es mas viejo, y es más viene participando del comité de base. Hay mucha gente que son de distintos comités de base partidarios"* (Concejal 3). Dicho punto hace referencia al estado de transición de los Concejos planteados por Veneziano, transición que parte de un a lógica de acción político-partidaria finalizando en una lógica de acción socio-territorial.

Sucede que muchos concejales responden a fracciones partidarias, y realizan el trabajo de concejal como un acto de militancia. Como consecuencia observamos la formación de alianzas que responden a intereses políticos partidarios, sobre esto nos comentan: *"las alianzas pasan por... no sólo por afinidad, sino que el concejo éste está muy partidizado. Y eso hace que te compliquen las cosas, acá la participación política está muy presente"* (Informante Calificado 1). Los concejales perciben como un problema para el funcionamiento del Concejo las *bancadas políticas*: *"la última reunión, la otra, hubo cuatro personas que terminada la reunión de tres zonas diferentes que se fueron al bar de la esquina a tomar un café. Bancada política, todos de un mismo sector político"* (Concejal 2). El motivo de disgusto es que es frecuente que los concejales respondiendo a sus intereses partidarios, se preocupan más por

figurar que por la tarea misma, un concejal comenta que hay quien se propone como objetivo *"ir a su sector político y decir que es integrante de tal o cual comisión, que hace esto y que hace lo otro, como los partidos políticos no te controlan, creen en tu palabra"* (Concejal 2).

Por lo que la cuestión de las alianzas tanto entre los concejales fundadores, como las alianzas políticas constituyen todo un malestar dentro del Concejo; una concejal nos plantea que el Concejo como grupo de trabajo no funciona bien porque *"... hay cuatro o cinco personas que han hecho un grupo, y los demás estamos todos juntos, pero ese grupo anda chucu, chucu, todo el tiempo, se hablan por teléfono, hacen cosas..."* (Concejal 7). Ya que en general los integrantes del primer Concejo de Vecinos eran militantes de los comités de base, y dentro de su militancia asumieron también la responsabilidad de ser concejal, es posible que las alianzas se superpongan, es decir que muchos de los concejales más *viejos* que forman alianzas por ser *viejos* son los mismos que forman alianzas respondiendo a intereses políticos partidarios.

Según la *ley de hierro de la oligarquía* de Robert Michels, la existencia de una cúspide que concentre el poder real es lo natural en toda organización. La organización y burocratización<sup>9</sup> del Concejo de Vecinos lleva a que en la toma de decisiones real se produzca entre cuatro o cinco personas, más allá que luego dicha cúspide legitime sus decisiones por los mecanismos formales que establece el reglamento de los concejales. Lejos estamos de comprobar que la famosa ley que plantea Michels se cumpla en todas las organizaciones, pero en alguna medida observamos que en el Concejo de Vecinos estudiado si se cumple, ya que es recurrente en el discurso de los concejales expresar malestar por la existencia de un grupo pequeño de concejales que son los que tienen el poder real.

*"Las exigencias de trabajo, la familia, las actividades ociosas y otros compromisos semejantes, limitan mucho el tiempo real y la energía psíquica que el término medio de las personas puede dedicar a un grupo de miembros o a la política"* (Michels, 1991[1962]). Uno de los concejales más jóvenes reconoce trabajar menos para el Concejo que alguno de sus colegas, nos explica que la causa no es su falta de voluntad sino que tiene que ver con sus compromisos y obligaciones. Señala que muchos de sus colegas transcurren por una etapa de su vida con menos compromisos y responsabilidades y por ello pueden dedicarse más a la tarea, en sus palabras: *"yo*

---

<sup>9</sup> Entendiendo burocracia como sistema de organización racional propio de toda organización, predecible y organizado jerárquicamente. Según Michels *es el producto inevitable del propio principio de organización.* (Michels, 1991[1962]:14).

*no participo todo el tiempo que quisiera, me gustaría participar más, (...)mi participación es todavía media tartamuda*, luego se refiere al grupo de los más *viejos* del concejo y su participación, y comenta: *"Yo no le hecho la culpa a ellos en ese sentido, yo pienso que es parte de uno, si uno participara más..., uno también se descansa en eso. Mucha de esa gente es jubilada, y cuando uno tiene tres hijos, una familia, trabaja los siete días de la semana, te cuesta un poco... uno se descansa en ellos, grave error"* (Concejal 3).

Las diferentes tensiones observadas en el Concejo de Vecinos generadas por las alianzas político partidarias, o las alianzas entre *nuevos* y *viejos* concejales, son productoras de dificultades a la hora de toma de decisiones, por lo que el grupo de trabajo muchas veces más que percibirse para los propios concejales como un ámbito potenciador, lo conciben como un ámbito limitante. Tal es así que para algunos concejales una de las dificultades para la participación en la realidad urbana reside en el grupo de trabajo, y por momentos conciben al Concejo de Vecinos como un obstáculo y no como una vía de participación ciudadana. Un concejal afirma que lo que menos le gusta de ser concejal son:

*"Los caprichos humanos, las mezquindades, las mediocridades, el bajo nivel, muchas veces es más difícil..., muchas veces no, es más difícil con el relacionamiento con el resto de los concejales, que con cargos de importancia dentro de la Intendencia. Yo hablo con directores municipales, con gente de..., bue, personas que han tenido votos, o personas que han sido mano derecha del Intendente, o personas que están en direcciones municipales, y hablo de vos a vos, de tú a tú, con absoluta confianza y con mucho más nivel que muchas veces las reuniones del consejo"* (Concejal 2).

Es usual que en el Concejo de Vecinos reciban demandas del barrio, propuestas, problemas, etc. y que el Concejo discuta buena parte de su reunión cuál es el ámbito pertinente para tratar el problema. Por un lado podemos observar que muchas veces el Concejo es un buen mediador entre el barrio y los vecinos, es decir el Concejo deriva la demanda local a la institución pertinente. Ahora bien, por otra parte las largas discusiones que suceden acerca de si la problemática la debe atender el Concejo, el gobierno central, la red de merenderos, etc. evidencia el confuso rol del Concejal. Los concejales según el reglamento deben asesorar al gobierno municipal, sin embargo en su imaginario su rol está compuesto por otras muchas otras funciones.

Tal es así que un concejal ante el cuestionamiento de que le disgusta de ser concejal nos comenta tres aspectos que exceden a su rol: la ejecución, el manejo de los vecinos, la educación de los vecinos. El Concejal 3 afirma que su malestar por ser concejal se centra en la: *"La falta de ejecución, considero que a veces es sistema*

*político nos utiliza para juntar votos o sacar votos (...) Muchas veces uno va al Concejo y te falta un respaldo de la institución o de las instituciones para manejar a la gente y poder enseñar".* Es posible que el pesimismo que encontramos en los concejales acerca del Concejo de Vecinos esté directamente relacionado con la distancia existente entre el rol del concejal imaginado y el rol del concejal del reglamento vigente. Seguramente el rol real se aproxime más al reglamentario que al imaginado, dicho motivo es causa en parte de la frustración de los concejales respecto a su tarea.

Si bien el grupo sufre una dinámica compleja de trabajo observamos que en sus reuniones es importante la presencia de la trabajadora social municipal, que integra el Concejo Vecinal en rol de facilitadora, quien es esencial en algunas instancias para agilizar reuniones, clarificar elementos, destrabar discusiones, etc. (Observación Participante 2). Ella define su trabajo de la siguiente manera:

*"En realidad el rol está asignado a asesoramientos, lo que pasa que el asesoramiento en cuanto a las propuestas que vienen desde lo central o desde lo local. Pero tenes una parte que tiene que ver con la mediación, este que yo no sé si está como definido como tal rol, pero a mi se me hace como inevitable, por características personales. Que puedan darse un tiempo, de hablar, de respetarse, este, eh... Es como en esas cosas yo me doy cuenta que estoy en muchos casos, y el asesoramiento apunta a que ellos también puedan tomar sus propias decisiones..."* (Informante Calificado 1).

El grupo de trabajo del Paseo Cultural se auto percibe como productivo y eficiente, *"al trabajar desinteresadamente y en pro de todos, las reuniones que tenemos son totalmente prácticas (...)* si no fuera agradable ir, no iría" (Miembro del Paseo Cultural 1). Casi la mitad de sus integrantes trabaja en la Asociación desde sus comienzos en 1999, el resto se han ido incorporando; ahora en el 2006 hay nuevas elecciones y muchos de los miembros de la Comisión Directiva no pueden seguir perteneciendo a la comisión directiva por más de tres períodos por reglamentación interna de la Asociación. Los miembros en sus discursos se muestran muy gratificados por sus logros y perciben a la asociación como una buena vía para participar en los espacios públicos de la Ciudad Vieja, un integrante afirma:

*"Parece que el Paseo tiene la estructura de una empresa pero no la tiene, porque en definitiva somos todos honorarios, y dedicamos nuestro tiempo, nuestro corazón para volcarlo allí. Y las reuniones es la unificación de criterios (...)* Yo creo que ya pasamos la etapa del querer hacer, y ya tenemos una estructura para funcionar (Miembro del Paseo Cultural 2).

Los miembros del Paseo Cultural en general son empresarios que no tienen experiencia en procesos participativos, por lo que trabajan en pos de reactivar la zona pero con la estructura de una empresa, es decir tienen un presidente, un tesorero, el staff ejecutivo, etc. Los empresarios tampoco tienen formación específica para realizar intervenciones urbanas, uno de ellos declara *"yo trabajo de contador público en Antel. Y bueno además soy socio del Shanon Pub (...) es la primera asociación en la cual estoy trabajando"* (Miembro del Paseo Cultural 1). El objetivo de la Asociación correspondió en un principio a solucionar algunos problemas comunes, pero luego evolucionaron y actualmente intervienen activamente en los espacios públicos en cuestión; se formaron desde la experiencia, un miembro comenta:

*"...la verdad que en esto estoy aprendiendo. Fuimos a un seminario en Colonia y mostraban las intervenciones urbanas del país, y la verdad que la del Paseo Cultural no estaba tan mal. Nos formamos para que la zona fuera más rentable, y... no nos dimos cuenta de que era una intervención urbana también... Yo me dedico a marketing no tengo nada que ver con esto..."* (Miembro del Paseo Cultural 2).

Por el contrario los integrantes del Concejo de Vecinos tienen mucha experiencia en actividades participativas, han participado en cooperativas de vivienda, en comisiones de fomento, en sindicatos, etc. Todos los entrevistados declaran múltiples experiencias en actividades horizontales basadas en la participación, a su vez evalúan esas experiencias como insumos positivos para su trabajo en el Concejo, *"Uno se va formando en distintos ámbitos, con diferentes experiencias de participación en diferentes actividades que te van llevando a volcarlo en el Concejo"* (Concejal 2). Incluso en general además de ser concejales suelen participar en organizaciones barriales sociales. Según nuestros datos dentro de los elegidos concejales en el 2004 el 63% pertenece a alguna organización social barrial, mientras que el resto no pertenece a ninguna organización social extra Concejo. Lo cual muestra un fuerte compromiso de los concejales para con el barrio, así como la convicción de las posibilidades de las asociaciones horizontales en busca del bien colectivo. Los concejales están insertos en el barrio y conocen sus cotidianeidades, es así que cumplen múltiples funciones sociales al estar alerta constantemente del bienestar del barrio, un concejal plantea un ejemplo: *"los feriantes que tiran a las bocas de tormenta, después hay que llamar..., a vialidad sería a que destapan las bocas de tormenta. Esos son los trabajos que uno tiene que ver y hacer"* (Concejal 7).

Observamos diferentes modalidades de trabajo entre el Concejo de Vecinos y el Paseo Cultural, según las observaciones y el relato de sus propios integrantes, podemos afirmar que el Paseo Cultural supera al Concejo de Vecinos en rapidez y eficacia, respecto a su modalidad de trabajo. Seguramente ésta afirmación se explique en gran medida por las diferentes generaciones a las que pertenecen unos y otros integrantes, así como la diferencia de la ocupación de ambo grupos; mientras que en Concejo de Vecinos hay una fuerte presencia de pasivos, el Paseo Cultural está integrado por empresarios en actividad. El Concejo de Vecinos es frecuentemente visualizado por sus integrantes como un espacio limitador y no potenciador de sus capacidades participativas, por el contrario el Paseo Cultural se expresa orgulloso de su asociación como tal y la perciben como una muy buena vía de participación ciudadana. De todas formas dicha evaluación opuesta puede ser atenuada por estar relacionada con los diferentes grados de expectativas frente al ser concejal y al ser miembro del Paseo Cultural. Los concejales tienen en general poca formación en experiencia de trabajos participativos, a su vez el rol del concejal es confuso, por lo que muchas veces las expectativas respecto a las funciones del concejal superan ampliamente las funciones pactadas con el gobierno central, dicho desencuentro puede ser fuente de disgustos y malestares respecto a la tarea de ser concejal. Por el contrario los integrantes del Paseo Cultural no tienen experiencia en procesos de participación horizontal, ni tampoco en procesos de intervenciones urbanas, por lo que sus expectativas son bastante humildes; lo cual relativiza su orgullo por el trabajo realizado, orgullo que se confunde a su vez por el entusiasmo de descubrir el mecanismo de participación horizontal antes desconocidos por dichos empresarios.

Según lo planteado en el capítulo anterior, la vía de participación ciudadana para intervenir desde la iniciativa en la transformación de espacios públicos por excelencia es el Paseo Cultural de la Ciudad Vieja, sin embargo sus integrantes tienen poca formación y experiencia en trabajos horizontales participativos. Por lo que concluimos que la formación y experiencia en procesos participativos, no está relacionada directamente con el éxito de procesos participativos nuevos. Sino que es posible la existencia de otros factores que obstruyan los canales de participación horizontal, como por ejemplo la partidización del grupo de trabajo. Asimismo en términos comparativos observamos que el Paseo Cultural tiene una gran ventaja, sus integrantes son más jóvenes y son trabajadores en actividad, lo que los obliga a trabajar con mayor rapidez y eficacia. Por último es preciso aclarar que para completar el análisis deberíamos cuestionarnos acerca de los intereses, de los motivos que tienen los ciudadanos para la participación en las transformaciones urbanas.

## Capítulo Quinto - Intereses y motivos de los ciudadanos en la participación de las transformaciones urbanas.

*“Cuando tenemos que trabajar, cuando tenemos que dedicar horas de trabajo, cuando tenemos que poner algún dinerillo, lo evitamos. Lo evitamos hacerlo porque estamos cansados, o porque creemos que tiene que es el Estado el que tiene que hacerlo, siempre pensamos que es el otro el que tiene que hacer las cosas” (Miembro del Paseo Cultural 4).* Sin embargo hay muchos ciudadanos vecinos y empresarios de la Ciudad Vieja que se han organizado y trabajado en pro del bien colectivo o del bien público, por ello a continuación analizamos los mecanismos individuales que llevan al ciudadano a participar del Concejo Vecinal o del Paseo Cultural de la Ciudad Vieja; e intentaremos determinar en que circunstancias predominan los intereses individuales, y en que otras los intereses colectivos.

Denominamos intereses individuales, a aquellos intereses que motivan la participación ciudadana urbana en busca de un beneficio propio o de un beneficio personal. Ejemplos concretos de participación ciudadana basada en la búsqueda de beneficios propios son: participar para mejorar mi cuadra, participar para colocar carteles indicativos en los alrededores de mi empresa, participar e intentar determinar las paradas de ómnibus beneficiando mi kiosco, etc.; por otra parte ejemplos concretos de participación ciudadana basada en la búsqueda de beneficios personales son: participar para sentirme realizado, participar como una forma de entretenimiento, participar para mejorar mi autoestima, etc.

Asimismo llamamos intereses colectivos a aquellos que motivan la participación ciudadana urbana a favor de la comunidad o en base a factores ideológicos. Por lo que distinguimos analíticamente dos tipos de intereses colectivos: el interés colectivo comunitario y el interés colectivo ideológico. Llamamos interés colectivo comunitario aquel que tiene por objeto mejorar el escenario urbano, es decir, trabajar a favor de un bien común; por otra parte llamamos tipo de interés colectivo ideológico a aquel que tiene que ver con practicar la participación ciudadana casi como un acto de militancia, es decir los motivos de la participación tienen que ver con apoyar la descentralización como decisión política, o simplemente tienen que ver con el apoyo a determinado sector político partidario.

En el discurso de los integrantes del Concejo de Vecinos o del Paseo Cultural ninguno expresa participar para sacar tajada propia de dicha labor, es decir los ciudadanos no explicitan participar en las transformaciones urbanas para obtener beneficios propios. Los espacios públicos son bienes colectivos por lo que su

mejoramiento puede ser entendido por los ciudadanos como competencia de otros, y el beneficio propio no puede ser motivo exclusivo de la participación ciudadana “... hay que ver es como siempre están los comerciantes digamos avivados, que este como hay muchos comerciantes que están pagando, igual ellos no pagan porque igual van a recibir, no sólo limpieza, sino seguridad, etc.” (Miembro del Paseo Cultural 4). La participación ciudadana urbana no puede ser analizada únicamente bajo la lógica económica pura que plantea Olson, es decir no se puede pensar la participación exclusivamente analizando la óptima relación costo-beneficio. En éste caso se trata de un bien colectivo lo cual según Olson lleva a los individuos a pensar que otros lo harán por ellos (por ejemplo el Estado); sin embargo los ciudadanos no se descansas en esto e igual participan, ¿cuáles entonces serán sus motivos?

*\*Creo que siempre tenes algo para mejorar (...) en todo lo que es la parte comercial, y también en sentirse bien en un lugar, yo espero sentirme bien en un lugar\** (Miembro del Paseo Cultural 3). La primera parte de la afirmación de la empresaria nos explica que ella participa en parte para mejorar en lo *comercial*, por lo que ella percibe que su participación en el Paseo Cultural de alguna manera beneficia a su empresa. Dicho razonamiento aleja a la entrevistada de guiar su acción buscando la relación óptima costo beneficio, sino que su objetivo es encontrar una alternativa lo suficientemente buena pero no la mejor (Elster, 1990). En la segunda parte de su afirmación deja de lado las decisiones racionales y simplemente nos explica que trabaja en pos del mejoramiento de los espacios públicos porque le gusta sentirse bien en los espacios que conforman su cotidianeidad. Por otra parte ninguno de los entrevistados concejales declaro en sus discursos participar en el Concejo con el objetivo de obtener algún beneficio propio. Lo que evidencia no ser correcto un análisis de la participación ciudadana urbana desde lógicas económicas, sino que hay muchos factores que se cruzan y explican los motivos e intereses de los ciudadanos en participar. A continuación nos centraremos en esos otros factores que explican la acción de los individuos.

Si bien los concejales no declaran participar por algún interés individual, la trabajadora social que integra el Concejo en rol de facilitadora del grupo afirma: “*En realidad los intereses individuales tienen que ver con el tipo de población, a veces es una población muy mayor que necesita como un espacio, porque...yo que sé... para apalea su soledad, para tener un encuentro con gente en la vida...* (Informante Calificado 1). Nuestros datos secundarios indican que la mayoría de los concejales superan los 53 años y que gran parte de ellos son pasivos, lo cual avala la afirmación

resolución del concejo (...) Luego comentan algunos temas como el PLAEDZ, la falta reiterada de algunos concejales, se lee la carta de unos vecinos exigiendo una parada en tal esquina, entre otros. Las sub-zonas presentan el informe con las prioridades a realizar por el plan municipal de trabajo comunitario requeridas la reunión pasada. Pero no se discute ni se resuelve nada en especial. Observo que se suele discutir mucho como se deben decidir las cosas, en el plenario, o en la mesa ejecutiva, así como quien va a tal o cual invitación, y en esa dilución por lo menos hoy se agotaron, y no resolvieron nada de peso. Se vuelve al tema de la parada exigida por los vecinos, concensan no atender esa demanda, no hay un argumento de peso, no puede exigir cada vecino una parada en su esquina. (Observación Participante 3).

Más allá de los intereses individuales en la participación ciudadana, buscando no motivos propios pero si personales constatados tanto en los integrantes del Paseo Cultural como en el del Concejo de Vecinos, también existen (y son los que predominan en el discurso) los intereses colectivos. Afirmamos que predominan por lo menos a nivel discursivo, es mucho más frecuente que ante el cuestionamiento de los motivos de la participación ciudadana los concejales y los miembros del Paseo Cultural se refieran a lo que denominamos intereses colectivos, que a los que llamamos intereses individuales.

Como ya planteamos el capítulo anterior (capítulo iv) el Concejo de Vecinos está muy politizado *“Desgraciadamente está mucho la política, esta muy politizado”* (Concejal 3), muchos de sus integrantes tienen intereses políticos partidarios, y realizan el trabajo de concejal casi como un trabajo de militancia, por lo que éste motivo se encuentra dentro del tipo de interés que llamamos colectivo ideológico. Un concejal nos afirma los motivos que lo llevaron a ser concejal:

*“... he tenido una formación donde me parece que el gobierno que tenemos, es el que queríamos desde hace tanto años, y entonces.... Es en apoyo a esa idea que hace tantos años que la estamos esperando, aportando dentro lo que yo creo que podemos aportar (...) Los motivos que tengo es porque soy concejal. Yo soy concejal, más allá que los concejales son apolíticos, yo estoy apoyando esa idea. Por lo que yo dedico este tiempo a esto es porque quiero que ésta idea salga a flote, digamos que se pueda proyectar, en lo que es la idea en sí: trabajar juntos para mejorar”* (Concejal 1).

Ahora bien los intereses colectivos ideológicos son propios de los discursos de los concejales, los miembros del Paseo de la Ciudad Vieja no se refieren nunca a ellos. Sin embargo a los que si hacen referencia éstos últimos es a los intereses colectivos comunitarios, *“Lo que me gusta del Paseo Cultural es poder hacer cosas que se traducen en cambios, positivos para la ciudad, y en éste caso para la zona,*

del informante calificado. Dentro nuestras categorías analíticas éste tipo de intereses corresponde a los individuales en busca de beneficios personales.

*“Cuando vos ves que en una propuesta, en una idea, en un proyecto, hay nivel de intercambio, más o menos las cosas salen (...) vos te vas sintiendo contento en la medida que después los ejecutores la van a llevar a la practica”* (Concejal 3). Es probable que para los adultos-mayores jubilados la participación ciudadana sea una actividad social, en la que busquen satisfacer necesidades de entretenimiento y realización personal. Dichos motivos en diferentes grados, pueden estar implícitos en muchos de los concejales o miembros del Paseo Cultural, sólo que en el caso de los concejales pasivos se evidencian. Ahora bien, vale decir que se ha observado en diferentes reuniones del Concejo de Vecinos que estos intereses personales obtienen mucha relevancia, y como consecuencia la gestión del Concejo de Vecinos de asesor municipal queda relegada. Muchas veces se observa en las reuniones del Concejo largas discusiones eligiendo delegados, encargados, o escuchando proyectos personales de algunos concejales, antes de trabajar en pro de líneas colectivas de acción, se observa la necesidad de destacar cada uno su proyecto, su tarea.

Un ejemplo de esto es la observación de una mesa ejecutiva donde dedican mucho tiempo a discutir e informar sobre las “actividades sociales” del Concejo sin aprovechar el tiempo para tomar resoluciones más importantes. En dicha reunión los temas principales a tratar fueron: atender al presidente de la junta local, el informe de la presidenta sobre los próximos eventos del mes, la solicitud por parte de los vecinos de una nueva parada, y el informe de la comisión de transporte; la única resolución que se tomo en toda la reunión fue dejar de lado la demanda de los vecinos. Algunos apuntes sobre la observación de la mesa ejecutiva plantean:

Cuando yo comencé la observación la reunión ya hacía rato que estaba empezada. El presidente del la junta local se acerca a la mesa ejecutiva y exige las actas, argumentando que para apoyar al concejo es necesario saber en que andan. Aclara que están teniendo problemas administrativos, y recuerda las normas jurídicas. Confiesa que quiere dejar todo en orden antes de terminar el mandato (...) La presidenta realiza el informe de los eventos del mes: i) el 28 de mayo, se realizará las reinas de la vendimia en el barrio Sur, se le pidió al concejo difusión, 20 de mayo, elección de la reinas de Maroñas, iii) día de la madre. Sobre este punto se produce una discusión algunos opinan que se debe hacer algo en las peatonales, otros que las peatonales ya están sobrecargadas, la discusión termina en un diálogo entre Franco y Casal, a un lado de la discusión general de la mesa ejecutiva. Más tarde un concejal cuenta sobre la existencia de una radio comunitaria, donde él va a comenzara a tener un espacio para escuchar a los vecinos y por otra parte informarles sobre la

*pero para la ciudad sin duda*" (Miembro del Paseo Cultural 5). Asimismo los integrantes del Paseo Cultural evalúan positivo el trabajo del mismo, porque ha significado mejoras para la zona en general, y no específicamente para su empresa:

*"...el Paseo de Ciudad Vieja, con todo lo que hace, (...) yo creo que ha beneficiado a toda ésta zona que realmente le ha dado, con respecto hace diez años a la fecha, le ha dado un oxígeno muy importante y ha beneficiado a todos los comerciantes que estamos en ésta zona, por lo menos en público, después independientemente de vender o no vender"*(Miembro del Paseo Cultural 4).

También algunos concejales describen su participación basada principalmente en la mejoría de la comunidad en general, así como en la necesidad de la gestión municipal de contar con los ciudadanos que constituyen los usuarios directos de la ciudad para que ésta sea exitosa. Un concejal plantea:

*"Yo considero mi ciudad en su conjunto como mi hogar, y no me gusta balconear (...) a mi me gusta participar, si no me gusta una cosa voy y trato de decirla. Los más probable es que no este de acuerdo, pero eso de participar, estar, muchas veces al gobernante se le pide que sea doctor, que sea abogado, que sea arquitecto, que sea humano, que sea sociólogo, que sea muchas cosas diferentes. Un gobernante es una persona como nosotros que eligió un tipo de vida, pero que no puede estar en todos lados. Y... se necesita la gente que participe, que vaya y haga la denuncia"* (Concejal 3).

En síntesis, analizando desde los discursos de los protagonistas de la participación ciudadana urbana de la Ciudad Vieja lo más frecuente es declarar participar motivado por fines referentes al bien común. Tanto los integrantes del Concejo de Vecinos como los integrantes del Paseo Cultural declaran que sus intereses en la participación ciudadana son los que nosotros llamamos intereses colectivos comunitarios. Ambos actores coinciden en éste aspecto, sin embargo hay concejales que declaran participar motivados por lo que nosotros llamamos intereses colectivos ideológicos, mientras los integrantes del Paseo Cultural no hacen alusión a ésta categoría analítica. Por otra parte si coinciden ambos discursos en no expresar intereses basados en beneficios propios, lo cual justifica la necesidad de superar la lógica económica e incluir otros múltiples factores para la comprensión de la acción ciudadana. De todas formas si descubrimos en los concejales la presencia fuerte de intereses individuales basados en beneficios personales, ya que por características de la población concejal resulta ésta actividad como un medio de entretenimiento y autorrealización. También leemos entre líneas que los empresarios de manera

indirecta participan buscando beneficios propios, ellos en general buscan que la zona sea más rentable (interés colectivo comunitario), pero evidentemente si mejora la zona es más probable que mejore también su empresa.

A nivel discursivo el interés colectivo comunitario supera ampliamente a cualquier otro tipo de interés. Pero a partir de las observaciones participantes, las entrevistas a informantes calificados, y el análisis del discurso de los protagonistas de la participación ciudadana urbana, hallamos que en el Concejo de Vecinos en ocasiones los intereses individuales basados en beneficios personales toman mucha relevancia, y se constituyen como obstáculos para cumplir con las reales funciones de los concejales. Asimismo hallamos que los empresarios indirectamente también buscan beneficios propios, pero el camino que optan para lograrlos es la obtención de beneficios colectivos comunitarios. Por lo que en conclusión de diferentes formas los intereses individuales están presentes dentro de los procesos participativos urbanos, aunque a nivel discursivo casi no se nombren y sean los colectivos los más mencionados. Asimismo la observación desde este punto de vista, concluye más exitosa la participación del Paseo Cultural, ya que no presente tensiones entre intereses individuales y colectivos, porque asumen que la manera de obtener los intereses individuales es obteniendo primero los colectivos.

## VI. Consideraciones finales

---

La presente monografía produce algunos insumos para obtener reflexiones que colaboren en avanzar acerca de la necesaria profundización teórica sobre las cualidades que deben poseer los ciudadanos, los intereses que los rigen, así como las condiciones de acción para que éstos puedan incidir en la construcción de su ciudad. Vale decir, que existen diversos estudios sobre la participación ciudadana y los procesos de descentralización de la ciudad de Montevideo, pero la peculiaridad de este estudio es hacer centro en la caracterización de los ciudadanos participativos.

En el caso de las transformaciones de los espacios públicos de la Ciudad Vieja los ciudadanos tienen la posibilidad de participar a partir de dos vías: el Concejo de Vecinos y el Paseo Cultural de la Ciudad Vieja. Ante la crisis de Estado benefactor, ambas asociaciones son ejemplos del fortalecimiento de la sociedad civil montevideana. El desigual origen de dichas asociaciones nos demuestra que la participación ciudadana urbana puede realizarse a partir de la iniciativa del gobierno central pero también a partir de los propios ciudadanos; es así que el Concejo de Vecinos es creado en el marco de las políticas descentralizadoras municipales, y el Paseo Cultural comienza su tarea a partir de la iniciativa de los empresarios de la zona. Concluimos entonces, que la participación ciudadana urbana en la Ciudad Vieja no es producto exclusivo de la voluntad del gobierno central, pero tampoco es producto exclusivo de la iniciativa de la sociedad civil.

La primera hipótesis planteada en nuestra investigación<sup>10</sup> se aproxima a los resultados obtenidos; los vecinos que participan a través del Concejo de Vecinos en la reconstrucción de espacios públicos se limitan a la etapa de consulta y asesoramiento del gobierno central, mientras que los empresarios que participan a través de Paseo Cultural participan en casi todas las etapas del proceso: en la planificación, en la ejecución, y en la evaluación. Ambas asociaciones participan en la escena urbana pero de diferente forma, lo cual no parece presentar tensión entre ambas, sin embargo no se complementan en su gestión, a la vez que el Concejo de Vecinos reclama mayor participación. Según la propia auto percepción de los actores, es la esfera privada (los empresarios) la que realmente interviene en los espacios públicos de la Ciudad Vieja. Siguiendo la propuesta de Arocena, vale reflexionar acerca de la buena interacción entre ambas esferas como la forma de profundizar los procesos de participación ciudadana que conduzcan a aumentar las autonomías locales.

---

<sup>10</sup> Ver en el apartado "Presentación de la problemática de investigación".

Las dos asociaciones presentan distintas modalidades de trabajo, dicha distinción es coherente con la tradicional concepción de eficiencia del ámbito privado respecto al público, asimismo encontramos factores generacionales y ocupacionales que también explican los diferentes grados de eficiencia. Una de las hipótesis de la investigación plantea que el éxito de los procesos participativos se relaciona con la formación, experiencia, habilidades, etc. de los actores en cuestión; sin embargo en el caso en estudio no se correlacionan positivamente dichas variables con el éxito de procesos participativos.

No refutamos el planteo de Kymlicka y Norman sobre la importancia de las virtudes cívicas, simplemente acotamos que en nuestro caso no se presentan como obstáculos principales la experiencia y la formación en procesos participativos. Sin embargo observamos veracidad en el planteo de los autores citados, en tanto a las habilidades para el trabajo en grupo. El Concejo de Vecinos muchas veces es percibido por sus integrantes como un espacio limitador de la participación ciudadana, hallamos que una de las causas de dicho malestar es el efecto de la conocida *ley de hierro de la oligarquía* planteada por Michels, tanto por las alianzas político partidarias como por las alianzas entre *nuevos y viejos* concejales. Otra de las causas observadas es el rol confuso del concejal, el cual provoca expectativas que exceden al verdadero rol; dicho desencuentro se presenta como generador de frustraciones para los concejales.

Identificamos algunos otros obstáculos que dificultan la participación del Concejo de Vecinos<sup>11</sup>. Uno de ellos es la reproducción de lógicas dominantes del gobierno central municipal en el Concejo de Vecinos, dicho obstáculo es analizado por los *estructuralistas* como inherente a los procesos descentralizadores, diferente es la lectura de los *micro-desarrollistas* que lo analizan como una falla a superar y así poder lograr que los actores puedan imponer el poder local. Otro de los obstáculos identificados para la participación ciudadana urbana del Concejo de Vecinos, es la diversa gama de actores que intervienen en la escena urbana de la Ciudad Vieja coartando la acción del Concejo de Vecinos.

*“Los intereses individuales superan a los colectivos, lo cual está relacionado negativamente con el nivel de éxito en los procesos participativos de la reconstrucción*

---

<sup>11</sup> Además que la auto percepción de Concejo no es muy optimista, los Concejos Vecinales en general han disminuido su popularidad. Los podemos probar a través de los datos de las elecciones vecinales: en 1995 hubo 82.496 votantes, en 1998 hubo 106.909 votantes, en el 2001 hubo 100.552 votantes, y en el 2004 hubo 76.643 votantes (Lanza y Tulbovitz, 2004:187).

*de espacios públicos.*” Dicha afirmación es una de nuestras hipótesis de investigación, la cual puede constituirse como otro obstáculo para la participación ciudadana urbana tanto para el Concejo de Vecinos como para el Paseo Cultural. Sin embargo no hemos podido constatar que los intereses individuales superen a los colectivos, sino que el análisis es un poco más complejo. Los intereses individuales siempre están presentes, y en algunas circunstancias toman demasiada importancia constituyéndose como obstáculos, es el caso de los integrantes del Concejo que en ocasiones le dan más importancia al Concejo como actividad social, de entretenimiento y realización personal que a la tarea misma de éste.

Por el contrario los intereses individuales de los integrantes del Paseo Cultural no constituyen un obstáculo para éste, ya que acuerdan que la forma de lograr los beneficios propios es alcanzar los intereses colectivos en primera instancia. Es así que el Paseo Cultural se propone reactivar la zona en general, para que luego los empresarios tal vez puedan mejorar sus ventas. De todos modos, a nivel discursivo lo más frecuente es la declaración de participación por motivos referentes al bien común. Los espacios públicos son bienes colectivos, por lo que la decisión de intervenir en ellos es compleja, lejos están las lógicas economicistas de Olson y Elster de ser explicativas en tanto a éstos procesos de participación urbana. Sino que concordamos con Kliksberg y Tomassini que la participación ciudadana no puede ser pensada desde categorías exclusivamente económicas.

Creemos relevante seguir profundizando en el estudio de éstos procesos de participación ciudadana; asimismo no creemos en fórmulas cerradas, ni en decálogos del ciudadano participativo, sino que consideramos clave el estudio coyuntural y situacional del tejido social previo a la formulación de políticas descentralizadoras. De acuerdo con los hallazgos de la investigación, en caso de pretender generar o profundizar procesos de participación debemos evaluar las capacidades y limitantes de los actores participativos, enriquecer los tejidos sociales existentes, estar alertas ante las propuestas privadas, problematizar las limitantes, y hallar hasta que punto pueden ser modificables, o hasta que punto los actores participantes están determinados por variables estructurales (sociales, culturales, etc.) que dificultan necesariamente los procesos de participación ciudadana.

## Fuentes consultadas.

---

### Fuentes bibliográficas consultadas:

- Arocena, José. "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria". En cuadernos del CLAEH N 45. Montevideo, 1995.
- Bobbio, N. "Estado, gobernancia, y sociedad". Editorial Guilio Einaudi, 1989[1985].
- Castells, Manuel. "La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos". Editorial Alianza, Madrid, 1986.
- Elster, Jon. "El cambio tecnológico". Editorial Gedisa, Barcelona, 1990.
- Hernandez Sampieri, Roberto. "Metodología de la investigación", 2003 [1991]. Ed. McGraw-Hill.
- IMM, "Plan especial de ordenación, protección y mejora de Ciudad Vieja – 18 de julio", 2003.
- Kliksberg – Tomassini, "Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo". Argentina, 2000.
- Kymlicka y Norman, "El retorno del ciudadano". En cuadernos del CLAEH, N 75. Montevideo, 1996.
- Olson, M. "La lógica de la acción colectiva". Editorial Limura, México, 1992.
- Lanza -Tulbovitz (2004) "Tabaré Vázquez: misterios de un liderazgo que cambió la historia", Ediciones Alcierre. Montevideo, 2004.
- Michels, Robert. "Los partidos políticos". Editorial Amorrortu. Buenos Aires, 1991[1962].

- Preteceille, Edmond. "La décentralisation: pour qui, pour quoi? En Politique Aujourd'hui N 2. Paris, 1987.
- Rivoir, Ana Laura. "Nuevas formas de gestión local: redes y gobernanza". Departamento de Sociología, FCS. Montevideo, 2001.
- Veneziano, Alicia. "La descentralización en las ciencias de lo urbano". Departamento de Ciencia Política, FCS. Montevideo, 1997.
- Veneziano, Alicia. "Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo". INAP, Madrid, 2005.
- Villasante, "Las ciudades hablan". Editorial Nueva Sociedad, Bogotá, 1994.

#### Fuentes electrónicas consultadas:

- Balza, Sergio. "Conceptos sobre espacio público, gestión de proyectos y lógica social: reflexiones sobre la experiencia chilena". Disponible en la World Wide Web: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=SO250\\_71611998007100002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=SO250_71611998007100002&lng=es&nrm=iso). ISSN 0250\_7161 Citado: 24/01/05.
- Pérez, Demetrio Antonio. Disponible en la World Wide Web: <http://www.monografias.com/trabajos15/poder-ciudadano/poder-ciudadano.shtml#POLIT>, Monografias.com, Citado: 5/11/04.

#### Sitios consultados:

- [www.chasque.apc.org/vecinet/](http://www.chasque.apc.org/vecinet/)
- [www.scielo.cl](http://www.scielo.cl)