

***EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA
DESCENTRALIZACIÓN DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL
DE MONTEVIDEO (1990-2008)***

**UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

(TESIS DE GRADO LICENCIATURA CIENCIA POLITICA)

APELLIDOS: Cappuccio Rodríguez

NOMBRES: Mauricio Matías

Docente Tutor: Dra. Alicia Veneziano

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO

INTRODUCCION

A partir del año 1990, con el asenso de la izquierda al gobierno municipal, se lleva a cabo la primera experiencia de descentralización tendiente a modificar las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía. Esta ha sido una experiencia pionera e innovadora, en la medida que no existía en el Uruguay ninguna política que viniera a plantear con carácter formal un proceso de descentralización que modificara el rol y el peso de un poder central sea a nivel territorial o administrativamente con carácter nacional, es decir, del gobierno nacional a los gobiernos departamentales, o departamental a los locales, como en este caso.

Asimismo, como sabemos nuestro país presenta características de organización político-territorial del Estado que lo ubican en la matriz de Estado Unitario, que ha sido característica “común” a otros países de la región.

En efecto, el marco jurídico constitucional vigente en Uruguay (antes de la reforma de 1996) establece la organización político-territorial del Estado (dividiendo el país en 19 departamentos, cada uno de ellos con un Gobierno Departamental con un Ejecutivo y un Legislativo, como parte integrante de un conjunto de personas jurídicas estatales; es decir, el Estado Central – Asimismo existe una descentralización vertical funcional en Entes Autónomos y Servicios Descentralizados). Una sub-categoría de descentralización, aquella denominada como descentralización administrativa, que atañe a la relación (vínculo jurídico) existente (sea descentralizada o autónoma) entre los organismos estatales prestatarios de diversos servicios.

Con la reforma constitucional de 1996 se otorga un marco jurídico a un proceso de descentralización del Estado que incluye un tercer nivel que se da desde el gobierno departamental hacia otras instancias locales, dentro de sus competencias y su jurisdicción.

Se formaliza así, lo más parecido a lo que internacionalmente es “lo municipal”, dando la posibilidad a la ley de flexibilizar a las Juntas Locales. A su vez se flexibiliza el marco constitucional puesto que las Juntas Locales pueden ser creadas en las capitales de los Departamentos pudiendo ser además organismos unipersonales.

En este sentido, la investigación aborda una de las posibles aristas de los procesos de reforma del Estado como es la materia “municipal”, y más específicamente los procesos de descentralización departamental, y que comprenden aquellas acciones que, en tal sentido, se dan desde el gobierno departamental hacia otras instancias de distinta naturaleza, gubernamentales, políticas y de la sociedad civil. En nuestro caso el departamento de Montevideo.

La relevancia de dicho estudio está justamente en su carácter precursor, en tanto que comprende políticas reales y aplicadas en un contexto donde los procesos de descentralización se han constituido paralelamente a la discusión sobre la reforma del Estado.

Nos enfocamos a una de las principales políticas encaradas por el Gobierno Departamental de Montevideo y que adquiere una significación muy especial en el proceso de descentralización llevado adelante, esto es, el Presupuesto Participativo, en tanto que política pública formulada con vistas a brindar una mayor participación de la sociedad civil en una parte del presupuesto municipal, a partir del diseño de propuestas, la gestión, así como también en el control de éste, en el marco de un diseño institucional de la descentralización, con características específicas que habilitan estos mecanismos.

Por política pública nos remitimos aquí a dos definiciones, que consideramos complementarias: la primera de ellas es de Real de Azúa y define a la política pública como: *“un determinado tipo de acción que se cumple desde esa estructura de autoridad y que posee como peculiaridad regular el pretender cierto nivel de continuidad, coherencia y homogeneidad, aunque puede consistir en decisiones aisladas y seguidas de sus correspondientes cumplimientos”*. (Busquets, 2005: 4 - 5)

La segunda definición que tomamos es aquella que “incorpora el proceso decisorio a los efectos del análisis de la política pública” y que comprende: *“un conjunto de actividades de control, en los que se incluye la detección, evaluación y toma de decisión.”* (Idem. 2005 4-5)

Objetivos, Preguntas y Unidad de Análisis de nuestra investigación

El tema de investigación propuesto abarca una importante, a la vez que interesante variedad de problemas desde donde encarar su estudio. No obstante esto, debemos identificar claramente los ejes en torno a los cuales abordar nuestra investigación, y en tal sentido, nos planteamos como ***Objetivo General***, sistematizar y evaluar, la participación en el Presupuesto Participativo en el marco de la descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo, desde la perspectiva de la participación.

Nuestras variables son; *la naturaleza de las transformaciones y el “grado de profundidad de las políticas descentralizadoras”* (Cabrero Mendoza 1996; 86), que intentaremos ver en el Presupuesto Participativo del Gobierno Departamental de Montevideo, en tanto que política pública específica dentro de un proyecto de descentralización.

En el caso de la *“naturaleza de las transformaciones”* hacemos referencia a lo que describiremos más adelante como Paradigmas de la Descentralización, que en nuestro caso intentamos verificar en la política específica del Presupuesto Participativo, directamente relacionado con el diseño institucional de la política “macro” de descentralización de la IMM. En efecto nuestro trabajo está se enmarca teóricamente a partir de la concepción de que el “Paradigma en que se inscribe la descentralización” (Veneziano 2005; 50) en Montevideo es del tipo *Democratizante*.

Cuando hablamos de *“grado de profundidad de las políticas descentralizadoras”* hacemos referencia a tres categorías que describe Cabrero Mendoza (1996 ; 87) para determinar la orientación de las políticas de descentralización sea tanto en el alcance de las competencias, recursos y materia que pasa del centro a la periferia. Estas *categorías que describiremos en nuestro marco teórico* son: *“Descentralización Administrativa; Descentralización Gubernamental y Descentralización hacia la sociedad civil”*.¹

¹ En paralelo al concepto y las categorías propuestas por Cabrero Mendoza, citamos lo que Yves Sintomer (2003) denomina como las *lógicas subyacentes* a los Presupuestos Participativos, pudiendo tener distintos objetivos: *“El primero es Administrativo: El Presupuesto Participativo es concebido como una forma de mejorar la eficiencia de la administración pública. El segundo es social: El Presupuesto Participativo debe tener un resultado social, como el de ayudar a “invertir las prioridades”...o generar los lazos sociales. El tercero es estrictamente político (la idea de democratizar la democracia)”*. Yves Cabbanes (2004: 80-81)

A partir de este objetivo general y el propósito que plantea, nos marcarnos un rumbo más concreto, y en este sentido nuestra investigación plantea como ***Objetivo Específico***, determinar la relación entre las estrategias de participación del Presupuesto Participativo en particular, con el proyecto de descentralización en general, iniciado con las administraciones frenteamplistas del Gobierno Municipal.

Tal como es señalado por distintos analistas, el impulso de las propuestas de descentralización, sea a nivel nacional o local, viene cobrando cada vez mayor fuerza, pero en muchos casos, estos impulsos no se han puesto en la práctica real, al menos en su totalidad.

En el caso de nuestro trabajo hemos considerado las posibilidades y ventajas que, en materia de comprensión de los procesos reales de descentralización departamental hacia lo local puede brindar el estudio de una política concreta, como es la del Presupuesto Participativo, pieza fundamental de una estrategia macro de descentralización

Intentamos corresponder fidedignamente a los objetivos que nos planteamos, formulándonos algunas interrogantes que nos guíen en la persecución de dichos objetivos de investigación.

En primer lugar nos preguntamos, por los orígenes y las iniciativas en el proceso participativo del Presupuesto Participativo *¿Es una política de carácter inductivo o reactivo?, es decir, si son políticas cuya iniciativa se da completamente desde el poder central, o si es una respuesta a las demandas desde la sociedad civil.*

En segundo lugar; *¿Cuáles son los objetivos que persigue la participación? (diseño/gestión/control) ¿Con cuál/es de ellos se ha cumplido? ¿Qué dificultades se presentan para lograr su cumplimiento?*

En tercer lugar; *¿Hacia qué tipo de descentralización (gubernamental; administrativa o social) apuntan estas iniciativas?*

La investigación que aquí proponemos procura arribar de la manera más clara posible a una descripción y caracterización de una política específica de descentralización como es el Presupuesto Participativo.

Nuestro trabajo y unidades de análisis:

Un primer paso consiste en identificar y describir, utilizando las categorías de análisis propuestas y adoptadas de otros analistas, cuáles están presentes en el caso del Presupuesto Participativo.

En nuestro intento por responder las anteriores interrogantes, indagaremos en distintos niveles. En efecto tomaremos algunos ejes de análisis dentro de los cuales encontramos, por un lado el marco jurídico vigente, en el que se prevén normas, resoluciones y decretos que regulan el nivel “macro”, a saber, el diseño de descentralización propuesto para Montevideo, y a nivel “micro”, aquellas que refieren a la política específica del Presupuesto Participativo.

Por otra parte, incluimos también todos aquellos documentos y planes previstos en esta materia por la Intendencia Municipal de Montevideo así como también a otros niveles gubernamentales, y de la sociedad civil.

Asimismo incorporamos como una actividad importante dentro de nuestra investigación, las entrevistas en profundidad a informantes calificados, sea jerarcas, funcionarios municipales, así como también actores políticos y sociales involucrados directamente en el proceso.

Por último, nuestras unidades de análisis están ubicadas en el estudio (complementando técnicas) de dos casos aplicados, que son los Centros Comunales Zonales N° 5 y N° 17.

La selección de estos Centros Comunales, pertenecientes ambos a distintas zonas geográficas de la ciudad según el ordenamiento regional dado por el gobierno municipal responde a la diversidad que presentan , que ubica al CCZ N°5 en la región centro (abarcando los barrios Punta Carretas; Villa Biarritz; Trouville; Pocitos: Pocitos Nuevo; Buceo: Puerto Buceo; Parque Batlle Sur y Villa Dolores), y al CCZ N°17 a la región oeste del departamento (abarcando los barrios Casco del Cerro; Casabo; Pajas Blancas; Santa Catalina; Cerro Norte; La Boyada; Cerro Oeste y Zona Rural²).

² Información extraída del sitio web de la Intendencia Municipal de Montevideo (www.imm.gub.uy)

La diversidad a la que hacemos referencia en el caso de estos dos CCZ's está de acuerdo a las características sociodemográficas que presentan los barrios que componen a cada uno de ellos. En el caso del CCZ 5 con zonas y barrios integrados en su gran mayoría por sectores o estratos sociales de nivel económico medio y alto, y en el caso del CCZ 17 por estratos sociales de nivel económico medio y bajo.

Esta elección de nuestras unidades de análisis, si bien podría no ser cuantitativamente representativa, habida cuenta de que son 18 los CCZ's en Montevideo, consideramos que sí es cualitativamente atendible, en la medida que entre ambos, tal como lo demuestra en su investigación Alicia Veneziano (2005; 95-99), la diferencia esperable vendría dada por una mayor participación (en el caso de la investigación citada en la elección de los Concejos Vecinales) de los estratos bajos (CCZ 17) en comparación con las zonas de estratos altos.

No obstante esto, conviene señalar respecto a la mencionada investigación, que esta tendencia de participación de los sectores de bajos ingresos, se matiza al comprobar en paralelo a un decrecimiento en la participación de estos sectores, una expansión de la participación a sectores que tradicionalmente no lo hacían, dentro de los cuales encontramos las zonas que muestran un índice medio y alto de ingresos.

Esto si bien no es nuestro objeto contrastarlo, podemos observarlo a partir de los datos de las elecciones de los Concejos Vecinales, proporcionados hasta el 2001 por Veneziano (2005; 90), que hemos decidido continuarlos hasta el dato más cercano al que pudimos acceder y que presentamos a continuación:

ELECCIONES CONCEJOS VECINALES 1993-2008		
AÑO	TOTAL VOTOS	%SOBRE TOT.HABILIDATOS
1993	68558	7.28
1995	82496	8.77
1998	106909	11.2
2001	100552	10.7
2004 ³	76643	7.73
2006 ⁴	74319	7.50
2008 ⁵	74123	7.20

³ Datos de 2004 extraídos IMM:<http://www.montevideo.gub.buy/estadisticas/pdf2005/relacinstaimmcivil.pdf>

⁴ Datos extraídos de <http://www.webcinos.org/archivos/recursos/archivos/eleccion2006.pdf>

⁵ Datos proporcionados por la Unidad de Planificación y Participación Descentralizada del Departamento de Descentralización de la IMM. (al momento de la elaboración de este cuadro, no se encontraba disponible en el sitio web de la IMM)

AÑO	CCZ 5		CCZ 17	
	TOT.VOTOS	%S/TOT.HAB	TOT.VOTOS	%S/TOT.HAB
1993	3145	3.2	8000	16.3
1995	5200	5.2	6657	13.5
1998	5872	5.9	7582	15.4
2001	7852	7.9	8167	16.6
2004	5389	5.4	5070	10.3
2006	4905	4.6	5355	9.4
2008	2971	2.7	4897	8.1

A partir de estos datos, vemos como zonas que a priori y desde un comienzo muestran una diferencia importante en la participación, ya a partir del año 2001 acortan las distancias entre sí, y a su vez se alinean con la tendencia general (cantidad total de votos) de caída en la participación en esta instancia de elección de los Concejos Vecinales.

Entre las actividades desarrolladas en estos CCZ se encuentra la participación (observación participante) en las elecciones del Presupuesto Participativo Ciclo 2007, así como también entrevistas en profundidad con Ediles Locales, Concejales y funcionarios.

DESCENTRALIZACIÓN; PARADIGMAS Y ESTRATEGIAS EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE MONTEVIDEO

LOS PARADIGMAS DE LA DESCENTRALIZACION

El “Estado Benefactor” que rigió desde principios hasta mediados del siglo XX desarrolló un rol central, tanto en la economía, en la sociedad, y en el territorio, mientras el contexto nacional pero fundamentalmente el internacional, presentaban condiciones sumamente favorables para que emergieran y se consolidaran, ya no sólo en Uruguay, este tipo de modelos de desarrollo, que en nuestro caso venía consolidándose desde las últimas décadas del siglo XIX, desdibujando las fronteras que separaban, o que intentaban separar, la Sociedad y el Estado.

El quiebre de este modelo de “Estado Centralizado” caracterizado a grandes rasgos, por la sustitución de importaciones, de crecimiento “hacia adentro” y fuerte proteccionismo, dio paso a otros “intentos” (quizá no tan organizados) que ha menudo suelen denominarse como “neoliberales” que proponían un desmantelamiento, al menos en parte, de los elementos clave del modelo anterior, ya en crisis.

Como lo señala Rivoir (2000; 2), para estos intentos “la Reforma del Estado pasa por dejar más espacio a las fuerzas del mercado buscando su reducción a la mínima expresión”.

Por tanto en estos contextos, vemos que el centro lo constituye el Estado, su crisis, y la necesidad de su reforma, en la medida que ya no podía asumir sus funciones y alcance con mínima eficacia.

El diagnóstico y el remedio para los intentos neoliberales, eran sin embargo coincidentes en la medida que, como lo afirma Evans (1993; 6) ante los problemas que dejaba planteado la crisis del Estado, la solución también vendría dada por este, vía ajustes estructurales y relacionamiento con la sociedad civil.

En efecto, los “paradigmas” a los que hacemos referencia, constituyen los dos grandes ejes o bloques de ideas en torno a los cuales giran los principales debates acerca de los

procesos de reforma del Estado, y que inspiraron e inspiran, en gran medida los modelos de gestión y de políticas a los que hacíamos referencia, y por ende, influyen a los procesos de descentralización en todas sus variantes.

Se pueden dividir a grandes rasgos en: por un lado los enfoques “*neo-conservadores*” y por otro, los enfoques “*democratizantes*”, que mantienen diferencias importantes en los procesos de reforma del Estado en distintos aspectos, y a su vez algunas coincidencias. Señalaremos entonces, algunos de los aspectos característicos de ambos enfoques.

En primer término, los enfoques “neo-conservadores” consignan la tendencia a reducir significativamente el alcance y las funciones desempeñadas por el Estado, limitándose prácticamente a regular a un mercado que distribuye por sí mismo en forma justa, o al menos eficiente. Precisamente, la concepción de mercado atraviesa a su vez diferentes aspectos como, la sociedad, la ciudadanía (entendida, no socialmente, sino en tanto que consumidores y clientes), y su participación, caracterizada por los intereses y la competencia, ajustando o determinando las preferencias en el mercado, como forma de control, así como también de reducción de las presiones y las demandas hacia el Estado.

Por otra parte, encontramos el segundo paradigma, que comprende los enfoques “democratizantes”, que no ponen mayor énfasis, en la dimensión económica, sino que en las dimensiones política y social, como reivindicación del rol de la sociedad civil, concebida en términos más amplios, si bien es concebida en parte también como mercado. Esto da lugar a una concepción de los individuos y organizaciones, con diferente naturaleza, y en particular las de carácter público no estatal, en articulación con el Estado (que mantiene, un proyecto político redistributivo) y el mercado. Para esto es necesaria (según estos enfoques) una ciudadanía amplia y fuertemente participativa, sea en la gestión, control, financiación (o co-financiación) y la coordinación de las distintas políticas públicas a llevarse a cabo.

En relación a la participación y a los actores comprendidos, podemos establecer, a partir de algunas interrogantes que se plantea Veneziano (2005; 25), diferencias entre ambos enfoques.

En efecto se encuentran aquellos paradigmas de corte neoconservador que conciben un ciudadano en tanto que destinatario y cliente de un servicio, cuya participación puede

alcanzar hasta la implementación y administración de las políticas, libradas a su propia lógica. En tanto, los enfoques de corte democratizantes, conciben un ciudadano participativo tanto en el diseño estratégico político como en la implementación de las políticas, en un proyecto político más amplio.

Ahora bien, observando ambos enfoques, a pesar de que las diferencias entre uno y otro son importantes, conviene señalar lo que Alicia Veneziano ha denominado como “*coincidencia involuntaria*” (2001;3). Esta se da entre los enfoques “neo-conservadores” y los enfoques “democratizantes”, en la medida que ambos parten de que “*la hipótesis aceptada es la crisis del Estado-benefactor y la necesidad de fortalecer a la sociedad civil*”. (Arocena 1989; 47)

De hecho, esta coincidencia se da en las opciones, que ambos plantean, de reducir la propia centralidad que tiene el Estado, desviando el rol protagónico a la sociedad civil, aunque sus enfoques diferirán en los mecanismos para lograr estos objetivos, entre otras cosas por las mismas diferencias que tienen en las concepciones tanto de la sociedad civil, su participación (en los neoconservadores en clave de cliente o usuario, y en los “democratizantes”, en tanto que ciudadano), y de las funciones y los alcances del Estado, y por ende, en el tipo de relación que habrá entre estos.

El paradigma de los actores político-institucionales de la IMM y que llevan adelante el PP se encuentran enmarcados en el paradigma democratizante en la definición de sus propios actores, en la prioridad a las políticas sociales y de empleo, y en la visión de participación orientada al ciudadano, entre otros elementos.

Gobernabilidad, Governance

El contexto o el diagnóstico de situación que hacen tanto los enfoques “neo-conservadores” como los “democratizantes”, es el de una profunda crisis del Estado y su centralidad en diversos ámbitos de la sociedad y la economía, en lo que hace a las funciones que este había asumido monopólicamente por el Estado de Bienestar, sobre todo en la prestación de diversos servicios y políticas sociales.

Siendo este el principal o el más importante de los argumentos esgrimidos, es que se plantea como necesidad el impulso de reformas que tienen como “solución” la descentralización del Estado.

Tal es así que, si bien los enfoques han variado, se puede afirmar que definen como *objetivo estratégico* que deben cumplir las reformas a impulsar para una descentralización del Estado orientándose a fin de otorgarle mayor **governabilidad**. Es decir, mayor capacidad para la prestación eficiente de diversas políticas públicas, ante una creciente demanda y necesidades de la sociedad civil.

Como es señalado por Altair Magri (2003; 27), la gobernabilidad “*atañe a las capacidades constitutivas de los gobiernos para el ejercicio del poder, el control sobre las condiciones esenciales que debe desarrollar: legitimidad, autoridad y autonomía*”.

El énfasis, en planteos como el anterior, viene puesto en lo institucional, y particularmente en lo que es su diseño, que debe operar como marco propicio generando condiciones óptimas para el efectivo ejercicio del poder y la autoridad del Estado, y para la prestación eficiente de las distintas políticas públicas.⁶

En efecto el enfoque a partir de las instituciones, orientan nuestro trabajo, en la medida que “la institucionalidad afecta al carácter de las políticas que, a su vez, también establecen reglas o marcos institucionales bajo los que tendrá lugar la toma de decisiones colectivas”. (Prats 2003; 6).

Concebida de este modo, la gobernabilidad como un objetivo a alcanzar puede ser imputable, tanto a los enfoques *democratizantes* como a los *neoconservadores*. No obstante, como veremos más adelante mantienen diferencias importantes, en la medida que los primeros pretenden un tipo de capacidad autónoma del Estado respecto al mercado, brindando posibilidades reales a la participación ciudadana, tanto en el diseño, la gestión y el control sobre políticas públicas, y en el caso de los segundos esta participación es vista fundamentalmente en lo que hace a la implementación, de modo de asegurar la mayor eficiencia, reduciendo al máximo posible los costos.

⁶ Esto podemos vincularlo claramente con el tercer factor que señala Veneziano (2005; 51) de los que depende la descentralización, en la medida que, “es, a la vez, construcción de los actores implicados y marco de constreñimiento para su acción”.

Asimismo, el diagnóstico de “ingobernabilidad” en el marco de la crisis del Estado puede ir más allá de lo que hace al diseño institucional para la aplicación eficiente de las diferentes políticas públicas. Al decir de Cunill Grau (2004; 16) “no es posible descuidar las reglas de juego, y por ende los sistemas de incentivos y constricciones sociales. Pero tan importante como las reglas, es el “juego” que se estructura”.

Nos referimos a la ***governance***, lo que se “espera” de la sociedad civil en estos procesos, es decir, la conciencia necesaria que esta debe asumir para trabajar participativa y activamente, sea en coordinación con las instituciones estatales o “por cuenta propia” para gestionarse aquellos bienes y servicios que hasta el momento eran suministrados monopólicamente por el Estado.

En este sentido Altair Magri (2003: 17) señala como característica de la ***governance***, la incorporación de la sociedad civil tanto en la participación y el control en la aplicación de las distintas políticas públicas.

Más específicamente, adoptamos la siguiente definición: “La *governance* es la capacidad que tienen las sociedades humanas de proveerse de sistemas de representación, instituciones, procesos y cuerpos sociales, para administrarse ellas mismas en un movimiento voluntario”. (Calmé y Talmant. 2001; 15)

Esto refiere o se vincula con lo que Veneziano establece como cuarto factor del que depende la descentralización, es decir, “*las instancias y los mecanismos de participación de los ciudadanos*” Veneziano (2005: 51)

La “gobernabilidad y *governance*”, en los enfoques de carácter neo-conservador puede asociarse al intento de reducir o recortar al mínimo las demandas hacia el Estado, desviándolas hacia el mercado, o a la sociedad (entendida también, como dijimos, con la misma lógica que el mercado), para que esta distribuya en forma eficiente la asignación de los recursos y logre satisfacer sus propias “demandas”. Apuntan su accionar en base a “un conjunto de valores y criterios de políticas muy circunscritos a los imperativos de reducción de costos y de “hacer más con menos”, mediante una gerencia de mejor calidad y un diseño estructural diferente. De este modo, no promueve otros valores como equidad, sostenibilidad, ética y democracia participativa.”(Isabel Licha. 1999; 3)

Por su parte, en los enfoques “democratizantes” la “governabilidad” tiene como consecuencia última descomprimir la centralidad estatal, aunque con la necesaria fortaleza y capacidad autónoma del Estado estimulando redes de carácter social, pero en coordinación con las instituciones gubernamentales. Por tanto, de lo que se trata es de crear las instituciones y mecanismos más eficientes que tiendan a una mejor organización de distintos actores sociales participativos en la gestión, implementación y control de diversos servicios demandados por la sociedad civil. Para estos enfoques “governabilidad y *governance*” van de la mano, en la medida en que “buenas” instituciones, fortalecen y hacen mejores organizaciones sociales, y esto, a partir de una buena articulación de intereses, favorece la eficiencia en las políticas públicas disminuyendo la centralidad (en crisis) del Estado.

En definitiva tanto “governabilidad” como “*governance*” refieren ambos a procesos que si bien pueden ser diferenciables, de acuerdo al paradigma que se encuentre detrás, tiene lógicas de acción completamente diferentes.

LA DESCENTRALIZACIÓN

En la medida que la investigación se enmarca en la temática de la descentralización departamental, la definimos dentro de nuestro marco teórico.

La descentralización genéricamente se define, tal como lo señala Alicia Veneziano (2002), como un tipo de distribución del poder que se hace desde un centro hacia otras instancias periféricas. En el caso de nuestro estudio, nos ubicamos en un “segundo nivel de descentralización”, es decir, aquellos procesos que se dan desde el Gobierno Departamental hacia otras instancias, gubernamentales, locales, y la relación entre éstas y la sociedad civil, dentro de su jurisdicción y competencia.

Dada estas características, como algunas que serán expuestas más adelante, nuestro trabajo se ubica, a priori, en la perspectiva que considera el análisis de los procesos de descentralización desde un poder central o “superior” hacia otro/s “inferiores” o periféricos” que pueden diferir en su naturaleza jurídica o jerárquica.

Ahora bien, la definición que adoptamos se encuadra conceptualmente en las teorías de corte “democratizante”, que es en definitiva el paradigma que orienta nuestro trabajo, y en el que se encuentra inscripto todo el proceso de descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo.

Suscribimos la concepción de la Descentralización como *“forma institucional que se da el Estado para la producción de políticas públicas, y, por tanto, como una transformación institucional más dentro de las reformas del Estado.* (Veneziano 2005-45).

Este enfoque teórico se posiciona a partir del fracaso de los paradigmas que sostenían las reformas estructurales del Estado en el sentido “neo-conservador”, limitando sus alcances y funciones en pos del mercado, tal como lo hemos detallado en el capítulo anterior.

La consideramos importante en la medida que comprende (a la vez que trasciende) a la descentralización en tanto que forma de organización político- territorial del Estado, desde el punto de vista jurídico-legal, como hemos apuntado más arriba, y considera a la descentralización como un proceso y no algo estático.

El contexto histórico de la descentralización es la reforma del Estado y comprende a muchos países en la región, en los que Uruguay con sus particularidades, no es la excepción,

Abarca la *“forma de producción de políticas públicas...dirigida a satisfacer las necesidades vinculadas a la prestación de servicios y a determinados bienes sociales”* (Veneziano 2005; 45), y a su vez, en tanto que “transformación institucional”, *“puede dar cabida a la representatividad de diversos intereses y a la participación de distintos actores sociopolíticos”* (Veneziano 2001; 5)

Esto implica un determinado tipo de Estado que, amen de elaborar respuestas en tanto que políticas públicas ante las demandas, opta por arribar a estas a partir de la articulación de intereses organizados en la sociedad civil, constituyéndose en el ámbito autónomo de la negociación.

Las Dimensiones de la Descentralización

La descentralización siendo parte de un proceso de reforma del Estado que busca una redefinición de competencias, cometidos y alcances en sus funciones mismas, puede asumir múltiples dimensiones, partiendo de la propia dimensión territorial, sobre la cual ya nos hemos referido, y que dado el enfoque y los objetivos de nuestro trabajo, atraviesa y se encuentra implícita en las demás dimensiones de la descentralización departamental.

Advertimos cierta dificultad que se presenta a la hora de una definición totalmente independiente de cada una de las dimensiones, sea la social, la económica como la política, en la medida en que en mayor o menor medida comparten fronteras en sus elementos definitorios, aunque dependiendo a su vez del enfoque desde el cual sean explicadas, en la medida en que pueden operar como dimensiones contextuales de otra.

La dimensión social de la descentralización puede ser entendida genéricamente, como una forma de redistribución de competencias, funciones y recursos que realiza el Estado hacia la Sociedad Civil a fin de reducir su propia centralidad “devolviendo” a diferentes actores socio- políticos (mecanismos de participación mediante) la capacidad de esta para la implementación así como el control de las diferentes políticas.

Hecha esta definición de la dimensión Social, pasamos a definir con la mayor claridad posible las otras dimensiones, tanto la Económica como la Política.

Definir estas dimensiones de la descentralización por separado es un tanto complicado, no obstante, nos referimos a la descentralización Económica genéricamente, como la afectación o redefinición de la “*distribución material del aparato productivo y de los recursos*” (Veneziano, 2002: 1)

Por otra parte, la dimensión Política de la descentralización puede ser definida también genéricamente, “*cuando reconoce competencias a organismos políticos electos no subordinados jerárquicamente al Estado...*” (Boisier 1997;140-141)

Si bien como vimos, genéricamente pueden ser precisadas por separado, consideramos oportuno, en la medida en que relaciona acertadamente ambas dimensiones, citar la definición que nos brinda Enrique Cabrero Mendoza (1996; 73) de la descentralización misma, puesto que, según este autor, “*la descentralización significa que el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones o a los*

gobiernos locales para que éstos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen”.

Grado de Profundidad de las políticas descentralizadoras

La segunda variable comprendida en nuestro Objetivo General es precisamente el grado de profundidad de las políticas descentralizadoras, a partir del cual intentamos determinar la orientación de las políticas de descentralización sea tanto en el alcance de las competencias, recursos y materia que pasa del centro a la periferia, y que son también propuestas por Cabrero Mendoza (1996; 86-90), atendiendo a su vez al segundo de los factores de los que depende la descentralización señalados por Veneziano (2005; 50), y que es “el proyecto político estratégico”.

En este sentido, los niveles que comprende son los siguientes:

a) “Desconcentración Administrativa”, que busca en principio, la *“delegación de funciones administrativas a niveles inferiores o regionales de los mismos organismos del Estado”*.

b) “Descentralización gubernamental”, que comprende *“las iniciativas orientadas a la cesión de atribuciones plenas en decisión y recursos a otros niveles de gobierno”*.

c) “Descentralización hacia la Sociedad Civil” que comprende iniciativas *“cuyo fin último es la cesión de espacios de decisión a organizaciones no gubernamentales o a organizaciones de la sociedad civil”*. Cabrero Mendoza (1996; 87)

LAS ESTRATEGIAS DESCENTRALIZADORAS

En el marco del paradigma “*democratizante*” de la descentralización, en el entendido que su fin es la participación y el fortalecimiento del Estado a nivel local, y su respectiva concepción de la *governabilidad*, que se propone descomprimir la centralidad estatal a partir participación y delegando potestades con el fin de la participación ciudadana, nos ocupamos finalmente de lo que en nuestro objetivo específico de investigación hemos denominado como las “estrategias” de descentralización, explicando las categorías que comprende este concepto.

Decidimos incorporar algunas categorías de análisis, que consideramos pertinentes para nuestro trabajo y que tomamos de **Enrique Cabrero Mendoza** (1996; 86-90), quien plantea la existencia de diferentes escenarios donde se plantean las políticas descentralizadoras, y por ende también varían las estrategias a seguir en su implementación.

En primer Término, consideramos lo que este autor denomina como “origen del impulso descentralizador”; y en este sentido, nos presenta dos posibles orígenes; el primero de ellos denominado como “políticas inductivas de arriba-abajo”, que como su nombre lo indica, vienen dadas desde el centro hacia la periferia, es decir que, el diseño, la gestión y la implementación de las políticas de descentralización vienen dadas desde el propio Estado Central, en pos de lograr una mayor eficiencia.

Un segundo “origen” posible es “abajo-arriba”, en el que se da lo opuesto naturalmente, es decir que, las políticas se dan producto de las demandas de las “instancias periféricas o niveles inferiores, que presionan para lograr mayor “*autonomía de decisión y participación en el diseño, implantación y evaluación de políticas públicas*”.

En ambos casos, aunque más marcadamente en este último, entra en juego la existencia de lo que Alicia Veneziano (2005; 52) denomina (como uno de los factores de los que depende la descentralización) “*capital social a nivel territorial y a nivel del país del que se trate*”, es decir, las condiciones “socio-políticas” para la creación de redes sociales que logren coordinación con las instituciones, y que estas a su vez tengan cierto grado de pertenencia territorial y local.

Por último, incorporamos lo que **Cabrero Mendoza (1996)** propone como posibles estrategias de las políticas descentralizadoras en diferentes escenarios:

La primera de las estrategias es la denominada como “**Estrategia de regulación**”, por la cual el gobierno central se orienta hacia una fase inicial de *“fortalecimiento de gobiernos e instancias locales, con el fin último de abrir el espacio a la sociedad civil para la gestión de las políticas públicas”* (Cabrero Mendoza. 1996; 88)

La segunda de las estrategias es la “**De control**”, por la cual, nuevamente, el gobierno central induce, mediante políticas descentralizadoras la adecuación y preparación de las *“estructuras locales y regionales a los retos de la modernización económica, y que también paulatinamente generen mecanismos de inclusión de agentes no gubernamentales a la acción pública”* (Idem. 1996; 89)

La última de las estrategias, es la de “**transición**”, en la cual el escenario sigue siendo de un gobierno central fuerte que induce la descentralización hacia niveles periféricos de gobierno, y a la sociedad civil, que de algún modo responden o “reaccionan” a esto favorablemente, y por ende presionan para la apertura de *“más espacios y la modificación del ritmo y orientación de la estrategia para mantener un esquema de gobernabilidad”* (Idem. 1996; 89)

MONTEVIDEO; “La Experiencia Innovadora”

Con la asunción de la izquierda (Frente Amplio) al gobierno de la Intendencia Municipal de Montevideo en 1990, se da comienzo a un proceso de descentralización (que ésta fuerza política venía impulsando, desde la campaña electoral, en competencia con propuestas de otros partidos políticos) en diferentes niveles de la administración municipal, reivindicando fundamentalmente el rol de la sociedad civil.

Este tipo de experiencias, si bien innovan en el contexto de Uruguay, es parte de una tendencia más o menos extendida en distintos países. “Estas iniciativas principalmente apuntan a: i) cambios en las formas de gestión de los programas sociales reflejados en las nuevas relaciones entre Estado y sociedad (participación de ONGs, comunidades y sector privado) en la provisión y gestión de los servicios sociales; ii) una mayor participación ciudadana en el diseño, implementación y control de las políticas sociales; y iii) una mayor articulación entre las políticas junto con un mayor esfuerzo por mejorar la eficiencia, equidad y calidad de los servicios públicos”. (Isabel Licha 1999; 10)

El proceso en Montevideo, como es señalado por distintos analistas⁷ presentó dificultades al comienzo y desde el momento en que se intentó llevar a la práctica real un diseño que hasta el momento, había permanecido en los planes y los discursos. En el contexto de Montevideo (con desigual participación en las distintas zonas, siendo unas de mayor iniciativa que otras) y aún en el resto del país con una fuerte tradición y cultura política de tipo Estado –céntrica y un sistema de partidos “partidocéntrico”, en donde este tipo de procesos debía enfrentar debilidades institucionales y de Capital Social bajo con poca participación y escaso peso a nivel territorial, es decir que no existían condiciones de gobernancia favorables. En este panorama, el primer reto para este proceso era empoderar tanto a instituciones estatales como a organizaciones sociales, con vistas a fomentar una mayor participación.

Asimismo, a esto se debe sumar la “descontextualización” que brindaba -y en algunos casos al día de hoy se mantiene- el marco jurídico en el cual se implementaron estos cambios, y que contaban con una ley orgánica municipal que data (ya que no ha sido

⁷ Ver por ejemplo Veneziano (2005; 59); Perez Piera (1992; 94); Rivoir (1999: 44- 45)

modificada aún) de 1935 y rige el funcionamiento y la administración de los gobiernos municipales.

Ahora bien, este proceso de descentralización presenta diversos aspectos, alguno de los cuales describiremos sumariamente a los efectos de contextualizar nuestro estudio en la política específica del Presupuesto Participativo.

1. El primero de los aspectos a señalar es la base territorial en que se formula el proceso de descentralización del gobierno municipal. A partir del año 1993, mediante decreto del gobierno departamental se establece la división de todo el territorio del departamento de Montevideo en 18 zonas.

A partir de esta subdivisión territorial se asienta una dimensión de tipo *administrativo*, estableciendo para cada una de esas zonas el funcionamiento de un Centro Comunal Zonal (CCZ) a los que se les asigna gradualmente un conjunto de tareas con carácter administrativo en la gestión municipal vinculada a los servicios (por ejemplo, inicio de trámites y reclamos) brindados por la Intendencia, y que se encuentran a cargo de funcionarios municipales.

En tal sentido, los servicios que en principio se desconcentran, son los trámites, la recepción de reclamos, denuncias y solicitudes vinculadas a las siguientes competencias: Áreas Verdes; Alumbrado; Asistencia Social; Contralor de Edificación; Cultura y Espectáculos; Deportes y Recreación; Limpieza, Relaciones Públicas; Salubridad Pública; Saneamiento; Tránsito; Vía Pública; Vivienda.⁸

2. A su vez en estas dependencias se organiza una segunda “pata”, la *política*, en la que se apoya el diseño de la descentralización, y que comprende a lo que se denominan las Juntas Locales, integradas por 5 miembros, designados por el Intendente a propuesta de los partidos políticos⁹. Entre estos 5 Ediles Locales, 3 de la mayoría y 2 de la minoría, es electo (por ellos mismos) un presidente, y también proponen un secretario que es designado por el intendente. Esta dimensión política implica también la atribución de potestades y funciones

⁸ Datos Extraídos del sitio web de la Intendencia Municipal de Montevideo. (www.imm.gub.uy)

⁹ En tal sentido, como es señalado por Alicia Veneziano (2000; 106), la última reforma constitucional, posterior al cambio en la Intendencia Municipal de Montevideo, no modificó este aspecto, que hace a la forma de integración de las Juntas Locales, que no es de carácter electivo, sino que es mediante designación. Esto revela también características, de un tipo de Descentralización centralizada en el proyecto constitucional general, tal como lo señala esta autora.

por parte del órgano central, y estas competencias están comprendidas en el marco de la ley orgánica (9.515).¹⁰

Asimismo a partir de la Resolución 2.538/95, al Presidente de la Junta Local, con la asistencia del Secretario le corresponde también (a partir de la creación de los CCZ) la supervisión y el control de las tareas realizadas en pos de los Servicios de los Centros Comunes.

3. Por último encontramos una tercera dimensión, la “social”. Este nivel es sin dudas, el más significativo de todos en la medida que marca un cambio fundamental en el modo de encarar la gestión del gobierno departamental. Este cambio implicó la creación de lo que hasta el momento no estaba contemplado formalmente en la normativa municipal, y es justamente la posibilidad de participación de los ciudadanos (o vecinos) organizados o no, con distintos fines, en cada una de las 18 zonas en las que fue subdividido el Departamento.

La denominación del órgano a través del cual está contemplada la participación ciudadana (aunque no en forma exclusiva) es el Concejo Vecinal¹¹, que se constituye en cada zona. Estos órganos se encuentran institucionalizados en la estructura del Gobierno Local, y en el decreto que los creó, conforme a reglas básicas para su integración y sus funciones y competencias.¹² Los Concejos, son integrados por un mínimo de 25 miembros y un máximo de 40, que son electos al año de asumido un nuevo ejecutivo departamental, y al tercer año dentro del mismo período de gobierno departamental.¹³

¹⁰ Artículo 57. Ley 9.515. Entre ellas citamos, a modo de ejemplo, los siguientes numerales del artículo; 1) Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, acuerdos y demás resoluciones de carácter municipal. 3) Iniciar entre el vecindario y proponer al Intendente las mejoras que consideren convenientes. 10) Emplear los recursos que les asigne el presupuesto y los que les entregare el Intendente, para lo servicios y necesidades locales. 11) Ser en cada localidad una representación del Intendente, en todo cuanto se refiera a velar por las garantías individuales y la instrucción primaria. Promover la agricultura y el mejoramiento de la ganadería así como todo lo que propenda al adelanto de la localidad, dando cuenta al Intendente en la forma oportuna.

¹¹ Estos órganos son creados a partir del decreto 28.911 de 22 de Julio de 1998.

¹² Decreto 28.911. Artículo 3. Derechos de los vecinos en relación al Gobierno Departamental. Son derechos de los vecinos: 1) Ser electos y elegibles en el Concejo Vecinal. A estos efectos deberán ser mayores de 18 años de edad. 2) Participar en la gestión municipal de acuerdo con los procedimientos que se establecen en este Decreto. 3) Ser informados de las actuaciones de los órganos centrales y locales del Gobierno Departamental y dirigir peticiones a dichos órganos. 4) Informarse acerca de las actuaciones del Concejo Vecinal y obtener copia de sus resoluciones.

¹³ Idem. Artículo 6°.

Asimismo, sus atribuciones son establecidas en el decreto que los crea, y estas implican la iniciativa y propuesta; asesoramiento y colaboración en la gestión del gobierno departamental.¹⁴

Este diseño que ha sido implementado y que aquí presentamos, Alicia Veneziano (2005; 73-77) lo ha denominado como el diseño de “Tres Polos”, el “*institucional*” (en el que estaría comprendida la parte administrativo de los CCZ), el polo “*político*” (que comprende a las Juntas Locales con representantes partidarios), y el polo “*social*” (que comprende a los Concejos Vecinales).

Asimismo, este diseño se corresponde claramente con lo que mencionamos más arriba como un nuevo modo de gestión en el gobierno departamental, y que Rivoir (1999) denomina como el “Modelo de Gestión Participativa”, que como hemos visto, supone tanto la participación ciudadana (sea a través de organizaciones sociales de distinta naturaleza, o individualmente), y a su vez la participación estrictamente política, a través de los representantes partidarios, en el ámbito institucionalizado de las Juntas Locales y que se constituyen en torno a los Centros Comunales Zonales, y el vínculo que implica con el órgano central del gobierno departamental.

“Implica por un lado, una reforma del estado que habilite este tipo de intervención pública más compleja y que supere las trabas administrativo-burocráticas. También requiere de un fortalecimiento de la sociedad civil, particularmente del tercer sector que lo coloque a la altura de la gestión”. (Rivoir 2000 ; 3)

En definitiva, esta experiencia se caracteriza por la participación de distintos actores sociales, así como también un buen diseño institucional que la habilite y la incorpore en clave “democratizante”, en la toma de decisiones y en el control a la gestión.

¹⁴ Idem. Artículo 10°

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Conjuntamente con la implementación del nuevo sistema descentralizado, se lleva adelante una de las principales políticas tendientes a modificar el modo de gestión en el gobierno departamental de Montevideo, hacia una orientación con características de tipo “*democratizante*”. Nos referimos concretamente al Presupuesto Participativo.

A modo de breve introducción, debemos señalar que tal como lo señala Goldfrank (2006), la historia del Presupuesto Participativo, en lo que refiere a América Latina en particular, es un fenómeno relativamente reciente (de las últimas dos décadas aproximadamente), pero que con el paso del tiempo ha logrado afianzarse en distintos países y ciudades de la región, promovidos e implementados por gobiernos (nacionales y/o locales) al frente de partidos de izquierda, pero que ha contado también con visiones contrapuestas desde diversos ámbitos (como son los organismos internacionales) y distintos paradigmas teóricos.

El Presupuesto Participativo (PP), es definido genéricamente por Goldfrank (2006; 4), como “*un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales*”.

Tres Impulsos y Dos Etapas

En nuestro caso, como hemos señalado, la historia del PP comenzó con la asunción del Frente Amplio al gobierno departamental de Montevideo conjuntamente con la puesta en marcha del proceso de descentralización que impulsaba un nuevo modelo de gestión, tendiente a habilitar nuevos canales de participación a la ciudadanía. Entre ellos se encuentra el Presupuesto Participativo, cuya mecánica de funcionamiento está fuertemente implicada en la estructura organizacional y diseño del sistema de descentralización con sus órganos competentes.

La definición que hemos adoptado del Presupuesto Participativo es de carácter genérico y veremos como se aplica en sus rasgos generales, al caso de nuestro estudio. En

efecto, el proceso del Presupuesto Participativo en Montevideo viene cumpliéndose desde hace casi dos décadas, con la participación del gobierno municipal y los gobiernos locales, comprendidos en éste último tanto a las Juntas Locales como a los Concejos Vecinales.

Podemos identificar *dos etapas* en las que se dan *tres impulsos* distintos en la evolución que ha tenido esta política desde que el Frente Amplio encabeza el gobierno departamental.

I. PRIMERA ETAPA

La delimitamos temporalmente desde el año 1990 hasta el 2005. Es la etapa donde encontramos *dos impulsos*.

a) *Un primer impulso* lo ubicamos a comienzo de la administración de Tabaré Vázquez en 1990, que se puede denominar como “*fundacional*” de esta política. Paralelamente a la implementación de todo proceso general de descentralización, comenzaron los primeros intentos desde el gobierno departamental (desde el ejecutivo, fundamentalmente) por establecer un contacto directo con los ciudadanos del departamento. Esto transcurría entretanto que el proyecto de descentralización era duramente cuestionado por los partidos de oposición (al gobierno departamental), y se intentaba acordar una salida concensuada que permitiera llevarlo a cabo.

El objetivo de estos contactos con los actores sociales y la ciudadanía (que se traducían en reuniones abiertas, sin organización formal, más allá de la división administrativa del territorio, que se implementó en el departamento) era la elaboración del Presupuesto Quinquenal de la Intendencia, en conjunto con los vecinos. Para esto, desde el gobierno departamental se convocó a la participación, no sólo de cara al presupuesto, sino que fundamentalmente para la presentación de reclamos y demandas en obras para llevar a cabo en su barrio.

Estas reuniones zonales, se concretan con participación directa del Ejecutivo y de sus representantes, en general los directores de los distintos departamentos quienes tomaban nota, a efectos de ordenar y recoger esas demandas.

Estas ideas eran consideradas por el gobierno, y posteriormente se producían reuniones (en este caso regionales, es decir, ya agrupando a distintas zonas) de intercambio y devolución con el Intendente, y se establecían allí los “compromisos de gestión” de hecho, es decir que no quedaban formalmente suscritos por las partes.

A partir de la información recabada en las entrevistas hechas a nuestros informantes calificados de la propia Intendencia así como también de los Centros Comunales Zonales, podemos anotar algunas cuestiones interesantes en torno al origen y funcionamiento del Presupuesto Participativo en su primer impulso.

En primer término, se intentó implementar (fundamentalmente en su primer año) sin existir desconcentración administrativa y mucho menos descentralización propiamente dicha:

- *“...tratábamos de entusiasmar, de promover y de crear espacios, aunque no había ningún tipo de estructura institucional en el territorio instalada, no había proceso de desconcentración de servicios...”* (Inf. Calificado IMM)

Como apuntábamos más arriba, el Presupuesto Participativo con las características que presentó, se configuró en conjunto al proceso de descentralización, pero desde su comienzo fue tomado desde el ejecutivo municipal como instrumento motivador y movilizador de ciudadanía para la implementación de políticas públicas, pero también con vistas a desarrollar y consolidar el diseño institucional de la descentralización en Montevideo. Tarea por demás difícil en la medida que, entre otras cosas, nuestro sistema calificado ya como “partidocéntrico”, y sin tradición en la conformación de organizaciones socio-territoriales no favorecía el surgimiento y la participación de distintas organizaciones sociales. (Veneziano 2005)

En este sentido la participación ciudadana estuvo asociada fundamentalmente a las demandas y reclamo de acciones a realizar en las distintas zonas. Asimismo, una vez presentadas como iniciativas había también un proceso de discusión en donde se pedía la priorización de las obras a realizar y a ser ejecutadas por las divisiones de la Intendencia, o más adelante por los Centros Comunales Zonales así como también por Organizaciones sociales no gubernamentales.

- *“..en general lo que la gente había planteado era absolutamente realizable en el quinquenio, no había disparates, no había grandes cosas....Había generalmente muchos espacios de reclamos, obviamente no había ni ideas ni grandes proyectos, ni sobre los barrios ni sobre la ciudad, ni sobre la zona ni nada”*

- “todo esto fue el primer año, mientras a su vez se iba construyendo el sistema descentralizado de Montevideo, la negociación política, en el 93 los Concejos Vecinales etc. Toda la construcción de la ingeniería institucional de la descentralización, y a su vez ibas haciendo la gestión” (Inf. Calificado IMM)

A su vez, en tanto que política pública tal como la hemos definido al comienzo de nuestro trabajo, careció en este primer impulso de un efectivo control social que constituye una etapa importante en el diseño e implementación de toda política pública participativa. El control que tenía este proceso era de tipo político, a través del órgano con competencia jurisdiccional, que era la Junta Departamental.

Presentó un importante nivel de informalidad (que en parte, se continuará en los períodos siguientes), cuyo ejemplo podemos ver en el siguiente párrafo:

- “El Intendente y su gabinete fue, y la gente estuvo ahí en las gradas, en las cuestiones y se empezó a responder a cada una de las cosas, lo que era viable y lo que no, y lo que estaba en duda. Porque todavía no había claridad, por la inexperiencia del nuevo equipo...Eso abarcó unos cuatro meses de trabajo, que terminó en encuentros regionales donde, si bien **no quedaban cosas escritas formalmente**, todos los que participábamos en eso, o sea tanto los que integrábamos el equipo de gobierno, como la gente, entendió que eso que se hablaba ahí, que se decía que era posible hacer, pasaba a ser **compromiso de gestión de hecho**. Se entendió que **era un compromiso de gestión en la imaginación de todo el mundo**”.- Subrayado nuestro- (Info. Calificado IMM)

Por tanto esta política como tal quedaría parcialmente eclipsada ante lo que fue el diseño institucional de la descentralización, si bien existió contribución a lo que eran las decisiones presupuestales de la Intendencia, condición o requisito mínimo para poder hablar de un proceso de Presupuesto Participativo.

De esta manera funcionó este mecanismo durante casi toda la primera administración, hasta 1995, aunque en sus últimos dos años ya había quedado planteado todo el sistema institucional, que regiría los siguientes períodos.

b) Así llegamos entonces a un **segundo impulso** en esta primera etapa del Presupuesto Participativo, que se extiende en los dos siguientes gobiernos municipales encabezados por el Intendente Arana (1995-2005). Para entonces, ya se contaba con, por un lado la desconcentración administrativa del territorio dividido en 18 zonas, funcionando en cada una de ellas los Centros Comunales Zonales, y por otra parte ya estaban conformados los

Concejos Vecinales y las Juntas Locales. En definitiva, ya se contaba con Gobiernos Locales formalmente establecidos.

A partir de este período se comienza a perfilar la política más formalmente. Desde el ejecutivo municipal se configuró más ordenadamente un cronograma de trabajo que comprendía las actividades a desarrollar en lo que en principio se comenzó a denominar “Proceso de definición de los Compromisos de Gestión”.

La metodología de este proceso comprende básicamente 4 fases:

1). La primera en que el gobierno da a conocer su plan de acción y las obras que pretende realizar para ese período (que comprende las obras a realizar al año siguiente). Asimismo, se hace una rendición de cuentas y una puesta a punto de las acciones realizadas en el año anterior.

2). Conocido esto se pasa a la segunda fase en que se convoca a participar a los Concejos Vecinales quienes comienzan a trabajar en conjunto con todo el gobierno local, en las propuestas y las acciones a realizar para cada zona, de acuerdo a lo que la Intendencia había definido que iba a afectar de los recursos del Presupuesto para definir con participación de los Concejos.

3). La tercera fase comprende una ronda de reuniones (en ocasiones con el Intendente, o mayormente con alguno de los directores de las distintas divisiones de la Intendencia) de negociación y presentación, en las que se hace entrega de estas propuestas, se intercambian ideas sobre la gestión en general y para la zona en particular. Las propuestas que surgen luego son estudiadas por el gobierno, quienes determinan la viabilidad *técnica* (es decir, si es posible llevar a cabo el planteo en el lugar que se pretende), la viabilidad *normativa* (si está comprendida dentro de las acciones que competen jurídicamente al municipio) y *económica* (si está dentro de los recursos preestablecidos).

4). En la cuarta fase, se produce una última instancia de ajuste y devolución del gobierno a los Concejos de aquellas propuestas presentadas, y las acciones sobre las que se logra acordar su ejecución.

Bajo estas pautas ordenadas y propuestas desde el ejecutivo municipal se desarrolló el segundo impulso del Presupuesto Participativo de Montevideo.

Como dijimos, de manera más organizada y estructurada en base al diseño institucional que planteaba el proyecto de descentralización general. Esta es la característica más importante que presenta el funcionamiento de Presupuesto Participativo durante este segundo impulso.

En tal sentido anotamos también algunos puntos interesantes que surgen de las entrevistas que realizamos a nuestros informantes calificados, en relación a este período.

En primer término, este segundo impulso está marcado por un fuerte protagonismo del ejecutivo municipal en lo que son las iniciativas, mientras que la participación de los gobiernos locales (sea tanto los Concejos Vecinales como las Juntas Locales) está fundamentalmente orientada al ordenamiento de preferencias de las acciones concretas a realizar.

Las iniciativas del gobierno se pueden ver en, por lo menos dos aspectos, el primero de ellos es la elaboración de las pautas bajo las cuales se desarrolla el proceso del Presupuesto Participativo:

- *“Después sí, empezó toda la etapa de elaborar reglas, sobre la base del aprendizaje, las cosas tenían que quedar claramente establecidas desde antes, no podías improvisar, pero igual fue...no tuvo reglas, es decir, esas reglas también fueron mínimas, pero con una característica: las reglas las habíamos elaborado nosotros, desde acá de la institución, y habían sido aceptadas por...de hecho trabajamos con ellas”* (Info. Calificado IMM)

Otro aspecto se observa en el mismo proceso de definición de las obras a realizar, en la medida que el gobierno local interviene mayoritariamente en la priorización tanto de los lugares como del orden de ejecución de las obras, pero de acuerdo a los recursos (generalmente materiales) asignados previamente por el ejecutivo y sus distintas divisiones para cada zona.

- *“El proceso era que los Concejales y el Gobierno Local, la plata esa era asignada no a proyectos, sino a alumbrado, vialidad, poda, a las tareas específicas...y vos marcabas, no venían los recursos. De repente te decían: hay tantos metros de pavimento, tantos focos”.* (Inf. Calificado CCZ N°5)
- *“La Intendencia manda el informe sobre la disponibilidad, te dice: para la zona tenemos 45 lomos de burro, 10 kilómetros de calle de pedregullo; tantos metros de calle de hormigón, tantos de vitúmen, tanta cantidad de picos de luz, y la zona resuelve dónde va a utilizar esas cosas...”* (Info. Calificado CCZ N° 17)

En segundo término, debemos anotar otro aspecto importante que hace al proceso de definición de las obras en el Gobierno Local. En este sentido, el órgano que tiene de hecho

la última palabra (a pesar de que como veremos en general se hace sobre la base del acuerdo con los Concejos Vecinales) en la decisión de las obras es la Junta Local, compuesta por los Ediles Locales, que como sabemos son designados por el Intendente a propuesta de los partidos políticos.

- *“En principio lo que está establecido es que el Concejo, en tanto órgano asesor, asesora, recomienda a la Junta...y bueno –yo les sugiero que ustedes usen acá este material, que tal o cual cosa la pongan acá o allá- la Junta como órgano político tiene la potestad de aprobar o modificar eso. La tradición dice que rara vez se modifique algo...habitualmente no”* (Info. Calificado CCZ N° 17)
- *“..Sí. Decidir no. Los Concejales aconsejamos, la decisión es de la Junta .Generalmente, claro, hay algún acuerdo ¿no? Pero si hubiera una discrepancia la decisión última es de la Junta”.* (Info. Calificado CCZ N° 5)

En tercer término, y relacionado a estos acuerdos podemos observar que en parte puede estar explicando otro fenómeno que también ha sido destacado, y es la “profesionalización” que se dio en este período de aquellos vecinos electos Concejales. Nos referimos concretamente a la experiencia y el conocimiento que en muchos casos acumularon en su ejercicio de las tareas del municipio.

- *“Existían los Concejos Vecinales como órganos de participación. Que ya a su vez, habían hecho una experiencia...de 5 años de interactuar con el municipio...y habían aprendido a conocer el territorio donde estaban actuando...Había creado una cantidad de expertos en vialidad, áreas verdes, alumbrado, que podían discutir de igual a igual con cualquier ingeniero y ya no los podía joder con cuestiones técnicas y todo lo demás”.* (Info. Calificado IMM)
- *“Nosotros en la Junta, está compuesta por un número de integrantes muy reducido, no tenemos cómo que acceder al trille que tienen en el barrio los Concejales, y que además vienen sumando períodos y experiencia y eso les permite tener un conocimiento de la zona, que mientras uno no lo tenga, flaco favor se haría en ponerse a ir en contra del asesoramiento...”* (Info. Calificado CCZ N° 17)

Por último debemos tener en cuenta el control ejercido durante este segundo impulso, al que se le añade, además del control que ejerce la Junta Departamental como órgano jurisdiccional, el control que ejercen los órganos del gobierno local, en el cual se incluye el polo social, que lo constituyen los Concejos Vecinales. Uno de los órganos creados en los gobiernos locales a estos efectos son los Equipos de Planificación Zonal, que se integran con funcionarios del Centro Comunal, Ediles Locales y Concejeros Vecinales.

En este sentido, pudimos observar que los Compromisos de Gestión como tales no fueron por escrito ante los Concejos Vecinales, el control de las obras se realiza mediante

pedido de informes por escrito, que realizan tanto los concejeros como los ediles locales (en ocasiones en conjunto, otras por separado) a las divisiones que correspondan de la Intendencia, o mediante la convocatoria -de respuesta variable- a las autoridades competentes de la Intendencia Municipal, a los efectos de realizar planteos relacionados con distintas obras o para informarse de su estado de ejecución.

Asimismo, en lo que respecta a los plazos de ejecución, no existe un período fijo dentro del cual haya un compromiso a ser realizadas las obras. En este sentido también presenta un importante grado de informalidad.

Con estas condiciones y durante esta primera etapa, se verifica entonces un tipo de participación combinado, es decir, directa pero también y fundamentalmente, representativa.

El carácter representativo se verifica en la existencia y actuación de los concejales, que son electos directamente por la ciudadanía como sus “representantes a priori” (porque no supone de ningún modo un mandato obligatorio para los concejales electos) en el gobierno local (con algunas condiciones, como por ejemplo la mayoría de edad de los postulantes y la presentación de determinada cantidad de firmas de su zona), en algunos casos integrantes de distintas organizaciones sociales y en otros como vecinos de la zona electos sin pertenecer a organización alguna.

En cuanto a la participación directa de los vecinos en el proceso del Presupuesto Participativo se verifica principalmente en esta *primera etapa*:

- a) en el marco normativo de la descentralización de Montevideo
- b) en el funcionamiento práctico en la elaboración de los “Compromisos de Gestión”.

a) En el caso del marco normativo de la descentralización (vigente también en la actualidad), si bien el Presupuesto Participativo no está estipulado explícitamente, sí se prevé el relacionamiento directo de los vecinos de cada zona, con los Concejos Vecinales¹⁵ en tanto mediadores institucionales pertenecientes al gobierno local. En este sentido, encontramos la posibilidad que tienen los vecinos (y la “obligación” de los Concejos Vecinales) tanto de presentar propuestas¹⁶, de acción para la zona así como también

¹⁵ En este caso, referimos a los artículos 9; 11 y 12 del Decreto N° 28.119 de 22 de Julio de 1998.

¹⁶ Artículo 11. Decreto N° 28.119 de 22 de Julio de 1998. Numeral 1°.

presenciar (en caso de ser convocado por mayoría del Concejo) “*con voz pero sin voto*”¹⁷ las sesiones del “Concejo Abierto”.

b) En el caso de los Compromisos de gestión, la participación directa de vecinos en el Presupuesto Participativo también se traduce en actividades convocadas por cada Gobierno Local (ya no sólo por los Concejos Vecinales) en cada una de las zonas, al comienzo de cada año con vistas a la discusión y presentación de propuestas de acciones a realizar.

Asimismo, en estas asambleas públicas de cada barrio, el Intendente concurre (según la información recabada en las entrevistas, con frecuencia relativa) con su gabinete (directores de Departamentos sectoriales) para recoger las demandas de los vecinos, que componen lo que luego se transforma en los Compromisos de Gestión, pero también para hacer una “Rendición de Cuentas”, y un balance de lo actuado durante el último año.

II- SEGUNDA ETAPA

En una *segunda etapa* de esta política encontramos el *tercer impulso* del Presupuesto Participativo que comienza a partir de la cuarta administración frentista encabezada por Ricardo Ehrlich en el año 2005, quien tras asumir convoca a un gran foro de discusión sobre distintos temas que no podían ser obviados, a juicio del nuevo ejecutivo, y que hacen a las tareas relacionadas con la gestión del municipio, y fundamentalmente el Presupuesto Participativo.

Vale decir que previo a este foro, hubo otra gran cantidad de foros zonales en donde ya se iban discutiendo estos temas.

Con toda la información surgida tanto de los foros zonales como del foro general se conformó una comisión específica del Presupuesto Participativo, que se integraba con 38 miembros, 18 vecinos elegidos en el foro general, 18 electos por cada Concejo Vecinal y 2 representantes del ejecutivo municipal.

Esta comisión trabajó de cara a establecer cambios en el proceso y funcionamiento, creando reglas al PP, lo que luego se remitió a los Concejos Vecinales para su aprobación definitiva. Hecho esto y aprobado por los Concejos (sólo uno desaprobó la propuesta), comenzaron a regir nuevas reglas, cuyo cambio más importante vino a propuesta hecha

¹⁷ Artículo 12. Decreto N° 28.119 de 22 de Julio de 1998.

desde el propio ejecutivo municipal, que es la creación de distintas “Fuentes” sobre una de las cuales continúan decidiendo los Concejos Vecinales, y sobre otra la ciudadanía en general de cada zona.

A partir del “ciclo” 2006 este proceso contó ya con reglas claramente definidas para su funcionamiento.

El primer cambio significativo viene como decíamos dado, por un lado; en las “fuentes” desde donde se otorgan los recursos para ejecutar, y el segundo, en cómo y quiénes toman la decisión final sobre el destino de éstos.

La primera fuente (número 1) es asignada por el Intendente, y se compone de recursos en dinero, en cuyo destino a obras intervienen tanto el gobierno local como la sociedad civil. Esta última, interviene en dos instancias; por una parte, se hace a través de la presentación de las propuestas de individuos u organizaciones que pueden realizar una vez conocido el monto de recursos disponibles en ese ciclo. Por otra parte, se da en la elección (previo pasaje de las propuestas por los Equipos de Planificación Zonal, con integrantes del Gobierno Local) de las obras a ejecutar, mediante voto secreto y universal- a partir de los 16 años de edad- en cada una de las 18 zonas del Departamento.

La segunda fuente (número 2) está compuesta de los recursos (no necesariamente dinero) que se incluyen en el presupuesto anual para las distintas divisiones de la Intendencia, que es definido previamente por el gobierno departamental y comunicado a los Concejos Vecinales quienes comienzan a trabajar (en el proceso de “discusión, negociación y acuerdo” que mencionábamos anteriormente) en las propuestas para las obras a ejecutar con esos recursos en el siguiente año. Desde la Intendencia se define qué porcentaje del presupuesto asignado a cada división, es puesto a consideración y deliberación por los Concejos Vecinales, y como dijimos no siempre son expresados en dinero, sino que puede ser expresado en recursos materiales para determinadas obras o servicios, por lo que la tarea en estos casos, es definir prioridades en su destino.

En definitiva, esta segunda Fuente es ahora lo que hasta este período era el Presupuesto Participativo propiamente dicho, cuya mecánica de funcionamiento hemos explicado en la etapa anterior.

Observamos por tanto, cambios significativos, ya que se diversifican las fuentes de financiamiento, y a su vez se amplían las posibilidades y las vías para la participación de la ciudadanía.

Vale de todos modos apuntar que en el primer año o “ciclo” del Presupuesto Participativo y, tanto la Fuente 1 como la 2, fueron definidas por los Concejos Vecinales, en la medida que los plazos en el mismo año dificultaban la organización del proceso tal cual había quedado planteado bajo las nuevas reglas de juego.

Asimismo año a año se han introducido algunas modificaciones tanto en los montos destinados para la Fuente 1 para cada zona (para el ciclo 2006 \$2.400.000; 2007 : \$3.000.000 ; y para 2008 y 2009 : \$3.300.000, puesto que en el 2009 no se prevé la realización del Ciclo del Presupuesto Participativo, en la medida que es año de elecciones nacionales, por lo cual no se estima conveniente la superposición de actos electorales), así como también en la cantidad de propuestas posibles a ser elegidas, ya que a partir del ciclo 2007 los electores tienen la posibilidad de elegir hasta tres propuestas de la lista, siempre y cuando no se exceda el monto fijado para cada zona. A su vez partir del ciclo 2007 se modificó la edad para poder ser elector, bajándola a los 16 años.

Hay entonces una ampliación y diversificación de las vías y mecanismos para la participación y las posibilidades que otorga, siendo que hasta el momento se daba a partir de la elección de Concejos Vecinales, quienes luego en su calidad de “representantes” en el Gobierno Local, propusieran y definieran, en negociación con el ejecutivo departamental, las obras a llevar a cabo.

Con el cambio, se abre otro canal aparte del gobierno local para la participación directa y con otras características y atribuciones, esto es la posibilidad que tienen los vecinos de proponer (individual o colectivamente) sobre un monto fijo de dinero (definido previamente por el gobierno departamental) en obras que estimen conveniente elegir, con voto universal y secreto, para realizar en su zona.

Las nuevas reglas de juego vienen a ubicar al caso del PP de Montevideo en el “punto medio” de las variantes en las formas de participación ciudadana posible en esta política. Tal como lo señala Yves Cabbanes (2004) así como también Jakson de Toni¹⁸, los

¹⁸ De Toni, Jackson. *“Do orçamento participativo ao planejamento: as possibilidades da gestão democrática do Estado”*

procesos de Presupuesto Participativo, combinan tanto mecanismos de Democracia Directa como Representativa.

En efecto, a los mecanismos de democracia directa descritos en la etapa anterior, se le suma las posibilidades que en tal sentido otorga la introducción de la Fuente 1. Que otorga posibilidades de participación directa en la iniciativa de las políticas, por ende en la gestión de los recursos disponibles, y también la posterior elección, mediante voto universal, de aquellas a llevar adelante.

En este sentido, el “tamaño reducido”¹⁹ que quedó tras la división territorial hecha en Montevideo a partir del diseño de descentralización impulsado por el primer gobierno municipal de izquierda, según algunos analistas, es un factor importante para facilitar la participación ciudadana, en especial con el mecanismo del Presupuesto Participativo.

Como es señalado por Peyré Tartaruga (2005; 5) para el caso de Porto Alegre, la división del territorio del departamento en “regiones” o circunscripciones más pequeñas tiende a facilitar y a motivar la participación de los vecinos de la zona, en la medida que se ven fortalecidas las “identidades territoriales”, estableciendo en base a la proximidad un conocimiento más profundo de los problemas a solucionar, así como también para el control de las acciones que allí se plantean para realizar por parte del gobierno departamental.

En este punto se produce una bifurcación en la interpretación de los vecinos e integrantes de los Gobiernos Locales en base a diferentes visiones sobre el alcance de las propuestas que se presentan. Una visión diría que en el Presupuesto Participativo, las propuestas deben estar circunscriptas a la materia y las funciones estrictamente municipales (alumbrado, vialidad, poda, limpieza, etc), y según otras, la Fuente 1, debe escapar a estas tareas que son “obligatorias” para la Intendencia, y más aún cuando se reconoce en el estudio de viabilidad la necesidad de, por ejemplo, instalar un semáforo.

Lo que se encuentra detrás de esta tensión son las opciones de Gestión vs. Planeamiento, es decir aquellas intervenciones con mirada y planificación global y aquellas que apuntan a necesidades de tipo inmediato y más cortoplacistas. Y en este

¹⁹ Este concepto es señalado por Goldfrank en lo que se postulan como las condiciones previas y de diseño institucional, favorables existentes para el los procesos de Presupuesto Participativo en distintas ciudades: En concreto señala que, “*el municipio, o al menos el distrito usado para la toma de decisiones, no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva*”. Goldfrank, Benjamín. “Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. En Revista de Ciencia Política. Volúmen 26 N°2 2006 Pag. 03-28

sentido la visión que nos da Peyré Tartaruga (2005; 9) de los Presupuestos Participativos, es justamente la que lo concibe como un mecanismo “*más direccionado a la gestión que a la planificación*”, de los temas y las necesidades más cercanas de los ciudadanos, que se debe complementar, como de hecho se hace en Montevideo con la planificación de más largo plazo como es el PLAEDZ (“Planificación Estratégica de Desarrollo Zonal”).

No obstante, si bien existen mecanismos institucionales formales para la participación, cabe destacar que ésta es de todos modos y en todos los casos voluntaria. Esto es así, en la medida que nadie queda obligado, la participación puede ser medida tanto en la elección de los Concejos Vecinales, como lo vimos al comienzo, así como también en las elecciones del Presupuesto Participativo llevadas a cabo hasta el momento, cuyos datos nos han permitido elaborar el siguiente cuadro:

ELECCIONES PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2006 - 2008			
AÑO	TOT.VOTOS	TOTAL HAB.²⁰	% S/TOT. HAB.
2006	57897	1.030.594	5.6
²¹ 2007	74727	1.030.594	7.3
2008 ²²	74123	1.030.594	7.1

CCZ 5				CCZ 17			
AÑO	TOT. VOTOS	TOT. HAB.	% S/TOT. HAB.	AÑO	TOT.VOTOS	TOT. HAB.	% S/TOT. HAB.
2006	3951	110209	3.6	2006	3502	60283	5.8
2007	4144	110209	3.8	2007	4978	60283	8.3
2008	2971	110209	2.7	2008	4897	60283	8.1

El cuadro nos muestra los únicos “ciclos” realizados hasta el momento de elección de propuestas del Presupuesto Participativo, con la salvedad que en los años 2006 y 2008, coinciden con las de Concejos Vecinales, y para el primer caso sí contamos con los votos discriminados por instancia, pero para el segundo ya contamos con los datos agrupados, sea para los totales como para cada CCZ en particular. Sin lugar a dudas, la cantidad de

²⁰ Dato extraído de documento publicado por la Unidad de Planificación y Participación Descentralizada del Departamento de Descentralización de la IMM. El total de habilitados es sobre mayores de 16 años.

²¹ Datos de 2006 y 2007 extraídos del sitio web de la IMM. www.Imm.gub.uy

²² Datos proporcionados por la Unidad de Planificación y Participación Descentralizada del Departamento de Descentralización de la IMM (al momento de la elaboración de este cuadro no se encontraban disponibles en el sitio web)

elecciones llevadas a cabo hasta el momento, bajo esta nueva modalidad, no nos permite aventurar demasiadas conclusiones, pero sí podemos advertir y llamar la atención de un probable estancamiento en la convocatoria que tiene esta nueva modalidad.

Observaciones de esta segunda etapa:

De acuerdo a la información que recabamos en nuestras entrevistas con informantes calificados, podemos anotar algunos puntos que hacen tanto a lo que son: a) las “causas” y las motivaciones para implementar estos cambios; b) al funcionamiento resultante en la práctica de la Fuente 1 sea en su trámite como en las formas de participación, así como también en los impactos que produce.

a) Comenzando por las causas o motivaciones que llevaron al nuevo gobierno a impulsar una “reforma” de esta política, se destaca la percepción de “bloqueos” que consideraban tenía el Presupuesto Participativo tal como estaba funcionando. Existía una resistencia institucional que ahora se veía en todos los niveles, ya no sólo a nivel central del gobierno municipal, sino que esta había cooptado a los gobiernos locales. Esto impedía a criterio del nuevo ejecutivo, el desarrollo del Presupuesto Participativo como mecanismo de traspaso de poder a la ciudadanía, al menos en lo que tiene que ver con la decisión sobre los recursos.

- *“...fuimos evaluando y dándonos cuenta a través de las críticas, y de las que nosotros veíamos como prioridad, grandes bloqueos que tenía el proceso que no le permitía desarrollar lo que nosotros considerábamos las virtudes más claras para impactar en los nudos clave en los que el proceso de descentralización trataba de resolver...y lo que se hacía en la Intendencia una escuela de capacitación para la construcción de ciudadanía y para democratizar la gestión y para influir con más fuerza en la transformación institucional, que siempre resistió todo tipo de gestión innovadora...”* (Info. Calificado IMM)

A partir de entonces la nueva administración toma al Presupuesto Participativo como una herramienta importante para “golpear desde fuera” a lo que se consideraba la estructura burocrática central y ahora también a las periféricas, en lo que hace fundamentalmente a la celeridad en las respuestas a las demandas que ahora se incorporarían. Esto implicaba también involucrar a todas las divisiones de la estructura central en el proceso y ya no sólo al departamento específico de descentralización, en la medida que se le sumaría ahora el estudio y la ejecución de los proyectos propuestos por la ciudadanía (con reglas

establecidas y fundamentalmente con plazos de ejecución conocidos por la ciudadanía), amén de asignar parte de sus recursos a la Fuente 2 como se hacía hasta el momento.

- *“...relanzar algo que nuestra cultura de participación tiende a bolquear permanentemente que es el derecho de participación universal ¿ta? Hay que hacerlo de esta manera, que todo el mundo tenga derecho, el derecho de participar existe, que es uno de los principios del proceso de descentralización, que nunca debió quedar obnubilado, pero que por la vía de la práctica muchas veces ha quedado bloqueado por la práctica de los propios actores que han ocupado los espacios en los que se les ha llamado a participar...vos allá y yo acá. Me refiero a la práctica de las instituciones nuestras creadas: los Concejos Vecinales, las Juntas Locales”.* (Info. Calificado IMM)

Asimismo se le dio al proceso una importante publicidad a los efectos de hacerlo conocido y convocar a la participación, que hasta el momento había estado más enfocada a la elección de los Concejos Vecinales.

b) Respecto al funcionamiento resultante, en lo que hace al proceso y tramitación de las propuestas de la Fuente 1, existen algunos mecanismos de control, que consisten en la revisión y evaluación con un informe que determina una posición respecto de las propuestas presentadas, con la que posteriormente son remitidas a la división correspondiente de la Intendencia. Esto se realiza mediante los Equipos de Planificación Zonal, lo que se constituye en otra instancia de trabajo adicional para todo el comunal zonal.

En este sentido, pudimos constatar que el Presupuesto Participativo tal como está planteado en esta nueva etapa ha generado una carga extra de trabajo para la dirección de los comunales zonales, sea en la recolección y análisis de las propuestas, en el control de obras así como también en el montaje y preparación logística de las elecciones anuales.

De hecho esta nueva fuente ha funcionado como una alternativa de incorporación de demandas y reclamos que no encontraban respuesta por lo que se comenzó a denominar Fuente 2. Esto opera tanto a nivel de los gobiernos locales como desde la Intendencia.

- *“Tenemos un expediente que arrancó en 2005...un vecino reclamando la apertura de la calle Perú entre Turquía y Egipto, y abrir esa cuadra le cuesta a la Intendencia 2 millones ochocientos sesenta y tres mil pesos...y nos informa Vialidad: “acá están los planos, este es el costo y lo que hay que hacer, plata en este período no hay para hacerlo”...ahora el vecino lo presentó por la Fuente 1, porque claro es menor que 3 millones trescientos, pero claro, al beneficiar a una cuadra sola es difícil que el proyecto gane. Pero nos preguntaba para sacarlo por Fuente 2, y le contestamos que no...no se nos ocurre que el Concejo vaya a*

priorizar eso...seguramente haya en el cerro necesidades muy superiores a esa”. (Info. Calificado CCZ N° 17)

- *“Sí me molesta que la División Tránsito me diga: mira tengo acá un expediente por una señalización para Carlos María Ramirez y Cuba, preséntenla por Presupuesto Participativo porque yo no tengo plata para hacerla”* (Info. Calificado CCZ N° 17)

En segundo término, las formas en que se traduce la participación a partir de la introducción de la Fuente 1 son variadas.

En relación al rol a desempeñar por los Concejos Vecinales (que vale aclarar, no están contemplados formalmente en las reglas de juego para esta Fuente), no existe un involucramiento a nivel de proyectos e iniciativas, a la vez que no es considerado o evaluado en forma positiva, en la medida que es percibido como una disminución en sus potestades y también en su protagonismo para la zona.

- *“...hubiera sido bueno que esa Fuente 1, en vez de decidirla directamente el vecino, la decidiera directamente el Concejo, y tal vez no el Concejo sino todo el Gobierno Local, hubiera sido un avance en la descentralización dándole poder a los gobiernos locales.”* (Info. Calificado CCZ 5)
- *“ah, el Concejo no la lleva. Se siente invadido...Los Concejos han estado más bien fríos en esta Fuente”* (Info. Calificado CCZ 17)

Un hecho no menos importante y que también se desprende de las entrevistas es la no existencia de impedimentos para que la Fuente 1 sea una herramienta con la cual puedan trabajar los Concejales, tanto en la presentación de propuestas así como también en la movilización de vecinos para lograr los apoyos necesarios.

No obstante conviene señalar que entre las causas que ha motivado la introducción de la Fuente 1, está justamente una marcada disminución en los últimos años de la participación a través de los Concejos Vecinales, cuya dedicación requiere de un tiempo de involucramiento y hasta una profesionalización acerca de las tareas municipales, que generalmente son utilizados de manera más eficiente a través de la Fuente 2, y a través de los Equipos de Planificación Zonal.

Alguno de estos fenómenos han sido también constatados por Ana Laura Rivoir (2000), en su trabajo sobre la descentralización de Montevideo, en el que señala a este respecto, las dificultades que ya para ese año se encontraban en los Concejos Vecinales:

“De acuerdo a la información recabada, todo indica que se trata de organismos que están atravesando serios problemas en su funcionamiento. En muchos casos su rol se ha limitado a vetar y rechazar iniciativas provenientes de otros ámbitos. No está en cuestión la pertinencia o no de

estas actitudes, lo problemático es la falta de acción proactiva que tanto se necesita para dar sustento al proceso de descentralización...En primer lugar, es importante marcar que los Concejos se ven afectados por el repliegue en participación social que afecta a la totalidad de la sociedad uruguaya desde la reinstauración democrática a la fecha. No obstante ello, están afectados por lógicas y procesos que le son propios...los Concejos han sufrido un doble proceso de aislamiento y partidización. La pérdida de comunicación con la población la adjudican, básicamente a la dedicación de sus integrantes a las actividades propias del Concejo... Estas responsabilidades inherentes a su función hacen que dejen de lado las instancias de intercambio con la población. Este fenómeno afecta también el vínculo con su organización de origen que paradójicamente, es a través de la cual acceden a la responsabilidad de concejales. (Rivoir 2000; 14)

Por otra parte, la participación de los vecinos se da como sabemos a partir de iniciativas, en algunos casos individualmente y en la mayoría a partir de organizaciones sociales con cierta solidez y con un interés común para determinada obra a realizar. Asimismo, se da también la participación motivada por un interés común que nuclea a vecinos en torno una acción concreta, pero que conseguido ese objetivo, se diluye y no perdura.

Es en estos casos donde el nuevo mecanismo ha sido entendido y utilizado de una manera efectiva, en la medida que estos colectivos de vecinos no sólo deben presentar la propuesta si no que también, luego de ser considerada como viable, debe ganar la elección. En efecto, las propuestas que generalmente logran llevarse a cabo (salvo excepciones) son aquellas que obtienen un apoyo fruto de una movilización colectiva de los interesados directos en los proyectos.

- *“Inclusive creo que los vecinos no lo terminan de entender, es decir, se presentan obras o proyectos que son muy importantes y sin embargo no salen, porque los presenta un vecino, y no entiende ese vecino que se tiene que formar un colectivo para poder lograr el apoyo” (Info. Calificado CCZ N° 5)*

Finalmente, en lo que refiere al impacto de esta nueva modalidad, desde los gobiernos locales como desde el ejecutivo municipal se considera que hubo un golpe fuerte en las distintas divisiones centrales, en la medida que obligó a responder con determinados plazos a los proyectos, tanto en su evaluación como en su ejecución.

- *“...yo creo que movió más y fue más traumático a nivel central, porque ahí sí obligó a hacer a gente que no quería hacer...les dolió a muchos, quizá sea el principal mérito del Presupuesto Participativo...tiene la intención y un gran mérito que es el de promover un cambio de cabeza en la gente...y los molestó bastante, los fastidió” (Info. Calificado CCZ 17)*

- “...a la estructura municipal este desafío del PP le ha exigido mayor celeridad en lo que tiene que ver con las licitaciones...para acelerar los procesos” (Info. Calificado CCZ 5)

Por último, como política pública el Presupuesto Participativo durante esta última etapa y al impulso del nuevo gobierno municipal, mantuvo en lo que se refiere a proyectos y obras a realizar mediante la Fuente 2, el funcionamiento y la mecánica que tenía en la etapa anterior, en la medida que (si bien compartida con los Concejos Vecinales) mantiene gran parte de la iniciativa, delegando fundamentalmente en los gobiernos locales la definición de prioridades en las obras a realizar. A su vez, incorpora a la ciudadanía en la presentación de propuestas y proyectos y también, en parte la priorización a la hora de la elección de los mismos. Este es sin lugar a dudas el cambio más significativo.

Cabe acotar que en lo que refiere a los controles, mantiene los mismos que traía el modelo anterior, pero agrega también mayor capacidad de control por parte de la ciudadanía, en la medida que todo el proceso (desde la presentación de propuestas y la elección de las mismas hasta el informe de avance de obras-rendición de cuentas) adquiere mayor publicidad, y los “Compromisos de Gestión” quedan formalmente escritos, y son por todos conocidos.

Por tanto, al control político jurisdiccional tanto de la Junta Departamental como el socio-político de los gobiernos locales, se agrega el control social, que puede realizar la ciudadanía en general.

REFLEXIONES FINALES

En base a todo lo que hemos expuesto anteriormente, podemos anotar algunas reflexiones y dar respuesta a las preguntas que nos hemos formulado, que se desprenden de

la descripción y el análisis hecho a la política del Presupuesto Participativo a través de sus distintos períodos.

En efecto uno de los primeros puntos a señalar es precisamente, las variaciones que ha sufrido en el transcurso de distintos gobiernos con continuidades y cambios.

No obstante en tanto que política pública, y tal como la hemos considerado aquí, mantiene una coherencia y una lógica de acción con un sentido claro: un estímulo para la Participación, entendida dentro de un proyecto con características propias de un paradigma Democratizante, y su respectiva concepción de gobernabilidad y governance, que como vimos cambia en determinados aspectos y en el énfasis hecho a las distintas modalidades para hacerla efectiva.

El origen de esta lógica de acción tuvo como principal actor a los gobiernos municipales, quienes fueron los que desde el centro impulsaron y generaron los mecanismos para hacer posible esta participación.

En este sentido fue y es hasta el momento una política inductiva, que claramente produjo sus efectos que en algunas ocasiones propició nuevos cambios, esta vez reactivos, desde el centro. El último de los cuales se muestra claramente en el paso de lo que denominamos *primera etapa* a la *segunda etapa*.

Ahora bien, el Presupuesto Participativo en todos sus períodos no puede ser entendido sino como una política específica, en la medida que apoya todo su funcionamiento en el diseño institucional, del proyecto macro de descentralización la Intendencia Municipal de Montevideo.

Considerando su génesis a comienzos de 1990 y en un *Primer Impulso*, la importancia de esta política estaba en el carácter movilizador en torno al cual convocaba a la participación, esto es, la posibilidad de incidir en decisiones presupuestales, al tiempo que generaba las condiciones para consolidar su proyecto de descentralización, con desconcentración administrativa y gobiernos locales, como señala Cabrero Mendoza, promoviendo “la inclusión de agentes no gubernamentales a la acción pública”²³. La política encajaba a grandes rasgos en una “*estrategia de control*” tal como la define Cabrero Mendoza y funcionalmente para estos fines.

²³ Ver “Estrategias de las políticas descentralizadoras” Pág.17-18

Constituidos los gobiernos locales y conformados sus correspondientes órganos (Concejos Vecinales y Juntas Locales), el proceso de descentralización se orientaba ahora al fortalecimiento de las instancias de participación a través de estos ámbitos, con lo cual el Presupuesto Participativo se constituyó y funcionó como parte de sus competencias. Un proceso con características que se orientan en parte a lo que Cabrero Mendoza denomina como “*estrategia de regulación*”.

Los grados de profundidad que alcanzó en sus objetivos el Presupuesto Participativo en el transcurso de toda esta *primera etapa* (90- 2005), fueron Políticos y Sociales, con distinto énfasis y predominio de acuerdo a los diferentes contextos durante el primer y segundo impulso.

En el primer impulso a través de la movilización y la incorporación de la ciudadanía a un proceso de participación democrático y en directa relación con el ejecutivo municipal, con vistas a incidir en los procesos de decisión presupuestal, primó la lógica y el impulso orientado a “*democratizar la democracia*”²⁴. En definitiva, de lo que se trató fue de crear los espacios para el fortalecimiento de una *governancia*, que permita una mejora en el Capital Social con que se contaba para la participación activa de la ciudadanía.

En el segundo impulso esta lógica política quedó consolidada ya en la integración de los gobiernos locales, y los esfuerzos se orientaron fundamentalmente a la incorporación de la sociedad civil con mecanismos institucionalizados, en la priorización de las preferencias en cuanto a las acciones a desarrollar en su territorio.

En cuanto a las iniciativas, en general durante toda esta primera etapa estuvo siempre pautada por la Intendencia y no en los gobiernos locales. Durante el primer impulso, si bien la participación vecinal en el Presupuesto era fundamentalmente a través de la incorporación espontánea de demandas, en el segundo impulso (ya funcionando en la órbita de los Concejos Vecinales) las iniciativas se encontraron más acotadas a determinados recursos materiales de las distintas divisiones de la Intendencia que afectaban parte de su presupuesto a la decisión de los gobiernos departamentales.

Por último en lo que refiere al control, durante esta *primera etapa* estuvo marcada por una fuerte informalidad en lo que se definían como Compromisos de Gestión, en la medida que estos por ejemplo no eran asumidos por escrito por el ejecutivo municipal. Si bien,

²⁴ Yves Sintomer. Ver Pág. 4

existe una importante diferencia a partir de la integración de los Concejos Vecinales como órganos de representación ciudadana a quienes se les reconoce dentro de sus potestades, el control de las decisiones y las acciones comprometidas.

A partir de la *segunda etapa*, y nuevamente a impulso del ejecutivo municipal, y por lo que se observaba y percibía de parte de este como bloqueos que tenía el proceso del Presupuesto Participativo, se introdujeron en respuesta una serie de cambios a esta política, lo que Cabrero Mendoza denomina como “políticas reactivas”.

Si bien no se modificó el proceso anterior tal como se venía realizando, sí se le agregaron algunos cambios que se orientaron al incremento no sólo de la participación, sino también de la lógica de acción así como la estrategia y el grado de profundidad que adquiriría en adelante el Presupuesto Participativo.

Los cuestionamientos que se hacen en esta etapa vienen en parte por los procedimientos y también por los resultados obtenidos a partir de la implementación del proceso. No se cuestiona la legitimidad del proceso tal como se venía realizando, en la medida que no se suprimen las lógicas de acción tanto política como social que apuntábamos en la etapa anterior.

Estas continúan vigentes y de hecho se profundizan, fundamentalmente la lógica administrativa, en la medida que pretende (a partir de la introducción de la Fuente 1) mejoras en la eficiencia por resultados mediante la incorporación de más demandas tanto para los gobiernos locales como para el departamental, y nuevos controles sociales pautados por períodos y plazos de ejecución reconocidos por el Ejecutivo municipal cuya voluntad fue de expresa publicidad y por ende, conocidos por todos.

Asimismo, se involucra y responsabiliza a todas las divisiones a nivel de la Intendencia, tanto en el estudio como en la ejecución de las obras aprobadas e incluidas formalmente y por escrito en los “Compromisos de Gestión”, por lo que ahora las distintas divisiones debían, ya no sólo informar qué parte de los recursos ponían a “discusión” en los Concejos Vecinales, sino que también se ven involucradas, en la evaluación de las propuestas (Fuente 1) para ser puestas a consideración en las elecciones.

Decimos que las lógicas o los objetivos propuestos por el Presupuesto Participativo no se ven alterados, sino que por el contrario, son profundizados.

En efecto, la lógica política y la social se amplían en la medida que se incorporan otros actores con distintas vías para hacer efectiva su participación, orientándose a un tipo de **“descentralización hacia la sociedad civil”**, ampliando aún más los espacios para su participación, por medios nuevamente institucionalizados.

Esta presión que se intenta generar desde “abajo hacia arriba”, viene en la introducción de la Fuente 1, es decir la participación universal de los ciudadanos del departamento, tanto en las iniciativas (presentación de propuestas) como en la definición de prioridades (elección por voto secreto), con lo que se alteran tanto los procedimientos, complementando el mecanismo de los Concejos Vecinales con la participación universal, y a su vez se pretende generar mayor dinamismo, capacidad de respuesta así como también ampliar el control social. Estas características están presentes en lo que Cabrero Mendoza define como **estrategia de transición**.

De lo que se trata es de intentar modificar los resultados del proceso, ampliando sus procedimientos, sin cuestionar la legitimidad de los existentes. De hecho lo que se intenta es ampliar la base de gobernabilidad, a partir de institucionalización y legitimación de más mecanismos de participación.

Estos cambios responden también a lo que desde el nuevo Ejecutivo se percibía como un declive importante que se venía dando en la participación en los órganos de los gobiernos locales, más específicamente en los Concejos Vecinales.

Al estancamiento y de algún modo el encerramiento que tenía el proceso, se lo intentó superar “golpeando desde fuera” los mecanismos y los procedimientos implicados en el diseño institucional de la Descentralización.

Es decir que se privilegió la nueva modalidad por encima de la Descentralización, si bien como vimos, el Presupuesto Participativo (fuente 1) permaneció en la órbita de los gobiernos locales, que en este caso (sin perjuicio de la Fuente 2) juegan un rol más receptor y con menor protagonismo que hasta el momento.

Esto es así en la medida que tampoco el nuevo mecanismo y su nueva fuente en general ha sido utilizado (ya que no existe impedimento alguno) por los representantes en los Concejos Vecinales, como una posibilidad real de proponer, movilizar y decidir más allá de las obras que hacen a las funciones más básicas del Gobierno Departamental. En

este sentido, podemos afirmar que el propósito buscado en el nuevo mecanismo por el ejecutivo, en cuanto a su “público objetivo” fue exitoso.

Hemos vistos entonces como el Presupuesto Participativo es, en sentido estricto, una política pública a partir de la cual la Intendencia Municipal de Montevideo ha impulsado y canalizado la participación de la ciudadanía en la co-gestión de parte los recursos con que cuenta.

Ahora bien, podemos apuntar algunos desafíos actuales y que se plantean de cara al futuro en una evaluación y posible replanteo de este mecanismo de participación, ante el cuestionamiento de sus objetivos últimos, por los procedimientos y los resultados obtenidos a partir de estos.

En este sentido y atendiendo a las últimas reglas vigentes bajo las cuales funciona el Presupuesto Participativo podemos ver que, lo que se planteó como un ejercicio “saludable” de ciudadanía activa a partir de la votación anual de las distintas propuestas de la Fuente 1, crea todo una serie de consecuencias que pueden ser buscadas o “deseables” desde el punto de vista del ejecutivo que las impulsó, pero que transcurridas algunas ediciones acumulan frustraciones que repercuten “hacia abajo” en los actores involucrados.

En efecto, el hecho que los ciclos de presentación y elección de propuestas sea anual tiene algunos efectos no deseados; en primer lugar una gran acumulación de propuestas, que deben como vimos, pasar por un estudio de viabilidad técnica, siendo en algunos casos un trabajo relativamente simple (lo hace el EPZ, en cada CCZ), pero en otros, requiere todo un trabajo de técnicos de distintas divisiones de la Intendencia.

Esto, que puede ser un objetivo o una consecuencia deseable, en la medida que logra cierta conciencia de la descentralización y transversalización a nivel de la Intendencia, a su vez provoca y deja la sensación de la falta de resultados; “la montaña parió un ratón”, puesto que el porcentaje de propuestas que efectivamente son votadas para realizar es sumamente bajo, con lo cual se genera también a nivel de los vecinos involucrados un sentimiento de frustración.

El siguiente cuadro nos puede ilustrar sobre esta situación:

PROPUESTAS PRESENTADAS/ELECTAS			
AÑO	TOTAL. PRESENTADAS (viables)	ELECTAS	%
2006	545	47	8.6
2007 ²⁵	888	43	4.8
2008 ²⁶	721	64	8.9

Cabe aclarar que, para el primer año (2006), no se encuentran datos disponibles de la lista de total de propuestas presentadas y viables para el caso de 6 CCZ's (4;8;9;10;14 y 15), con lo cual el número sería notoriamente mayor, y el porcentaje menor.

La proporción de propuestas que quedan finalmente electas, tiene como limitante la cantidad de recursos que la Intendencia destina para cada zona, que es para todas exactamente igual (lo que por algunos es visto como un reparto carente de solidaridad, habida cuenta de las distintas necesidades), pese a lo cual se ha ido incrementando en cada edición del Presupuesto Participativo.

Sin lugar a dudas esto es una gran limitante en las posibilidades de impacto que pueda tener este mecanismo, sumado a las demoras que se generan en la conclusión de las obras, ya que en el caso de muchas de las elegidas, el plazo de un año que está estipulado para su cumplimiento, resulta por demás escaso, acumulándose con las electas en el año siguiente.

Seguramente en un probable replanteo del Presupuesto Participativo habrá que atender, entre otros factores que se deben estudiar, a estos desafíos que pueden explicar al menos en parte, el estancamiento que en estos tres ciclos, y tal como vimos en el cuadro (Pág.33) por el que parece atravesar la participación de la ciudadanía en este mecanismo. Pero esto será materia pendiente para futuros estudios.

BIBLIOGRAFÍA

- 1. AECI/OPP.** *“Análisis de la regionalización para el desarrollo local en el Uruguay”*. AECI, Montevideo, 2005. Pág. 55-69.
- 2. Alcaldía Municipal de Porto Alegre: Seminario de Lanzamiento de la RED URB-**

²⁵ Datos 2006 y 2007 extraídos de www.imm.gub.uy

²⁶ Datos proporcionados por la Unidad de Planificación y Participación Descentralizada del Departamento de Descentralización de la IMM (al momento de la elaboración de este cuadro no se encontraban disponibles en el sitio web)

- AL No.9.** “Finanzas Locales y Presupuesto Participativo. Documento Base”. Extraído de http://www.centrourbal.com/redes/docs/r9_db1.pdf
3. **Arocena, José.** “Discutiendo la dimensión local. Las coordenadas del debate”. Cuadernos del CLAEH N° 45 -46. “Descentralización y Desarrollo local. Análisis experiencias – propuestas” Revista uruguaya de Ciencias Sociales. Segunda Serie. Año 13, 1998/1-2.
 4. **Arocena, José.** “Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria”. Cuadernos del CLAEH N° 51 “¿Descentralización para qué?” Montevideo 1989.
 5. **Arocena, José.** “Las municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo”. Cuadernos del CLAEH N° 62. Montevideo 2 serie, Año 17, 1992/91.
 6. **Arocena, José. Moreira, Aelita.** “La problemática de la descentralización en el Uruguay”. En “La pobreza en el Uruguay, El territorio, Los hogares, La vivienda”. Instituto Nacional del Libro Pág.11-52.
 7. **Avilés Jiménez, Javier.** “Técnicas de organización de los Presupuestos Participativos”. En Revista Temas para el Debate n° 113. Abril de 2004 pp. 45-48. Extraído de sitio Web: <http://www.presupuestosparticipativos.net/otros1.pdf>
 8. **Barreiro, Fernando.** “Los agentes de desarrollo” Una reflexión sobre el desarrollo local y sus protagonistas”. Cuadernos del CLAEH N° 45 -46. “Descentralización y Desarrollo local. Análisis experiencias – propuestas” Revista uruguaya de Ciencias Sociales. Segunda Serie. Año 13, 1998/1-2.
 9. **Bervejillo, Federico.** “El nuevo perfil del intendente: un cambio en curso”. Cuadernos del CLAEH N° 67 “La política en tránsito” (1993).
 10. **Boisier, Sergio.** “Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina”. En Revista de la CEPAL N 31 /1987. Pág. 139-150.
 11. **Borja, Jordi y Castells, Manuel.** “Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información”. United Nations for human Settlements. TAURUS.
 12. **Busquets, J. Miguel.** “Las políticas públicas: Area de estudio y modelos de análisis”. Documento de Trabajo N° 1 OE Políticas Públicas Sociales. Lic. Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.(2005)
 13. **Cabannes, Yves.** “Presupuesto Participativo y finanzas locales”. PGU –ALC / UN – HABITAT, Alcaldía Municipal de Porto Alegre, Brasil Quito.- Programa de Gestión Urbana – UN/HABITAT. Mayo 2004 150p.- (Cuaderno de Trabajo N°137) <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/232089/Cabannes.pdf>
 14. **Cabrero Mendoza, Enrique.** “Las Políticas descentralizadoras en el ámbito internacional: Retos y Experiencias”. Nueva Sociedad N° 142. 1996.
 15. **Calamé, Pierre; Talmant, André.** “Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia”. Trilce (2001)
 16. **Cámara de Representantes XLVIa. Legislatura. (Comisión Especial de asuntos municipales y descentralización)** “Reforma de la Ley Orgánica Municipal. Los desafíos políticos en la construcción de una agenda de trabajo”. Versión taquigráfica del evento realizado el día 7 de diciembre de 2005. División procesadora de documentos N° 401 de 2005.
 17. **Carrión, Fernando M.** “El desafío político de gobernar la ciudad”. Revista Nueva Sociedad. N° 212 Noviembre- Diciembre de 2007. Copia fiel extraída de www.nuso.org
 18. **Carrión, Fernando M.** “La Descentralización. Un proceso de confianza nacional”. Revista Nueva Sociedad N° 142. “Descentralización, Reforma e Instancias locales”

19. **Clemente, Adriana.** *“Descentralización y desarrollo en América Latina. Las Contradicciones de una Ecuación Incompleta”*. IIED-AL.
20. **Coraggio, José Luis.** *“Las Dos Corrientes de la descentralización en América Latina”*. Cuadernos del CLAEH.
21. **Coraggio, José Luis.** *“Procesos de Desarrollo Local”*.
22. **Coraggio, José Luis.** *“Poder local, poder popular”*. Cuadernos del CLAEH N° 45 -46. “Descentralización y Desarrollo local. Análisis experiencias – propuestas” Revista uruguaya de Ciencias Sociales. Segunda Serie. Año 13, 1998/1-2.
23. **Cunill Grau, Nuria.** *“Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico”*. En “Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local” Alicia Ziccardi (Coord.) IIS. COMECOSO. INDESOL. México, 2004. Extraído de Sitio Web: http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/nuria-cunill.pdf
24. **de Mattos, Carlos A.** *“La descentralización. ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”*. Cuadernos del CLAEH N° 51 “¿Descentralización para qué?” Montevideo 1989.
25. **de Mattos, Carlos A.** *“Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción”*. Revista Nueva Sociedad N° 104 “La tentación del Estado. Demandas y experiencias”. Pág. 118-126. (1989)
26. **De Subirats, Joan.** *“Articulación de intereses en la Esfera Local”*. Política y Sociedad, n° 3, 1989.
27. **De Toni, Jackson.** *“Do orçamento participativo ao planejamento estratégico: as possibilidades da gestão democrática do Estado”*
28. **Escobar Santiago, Solari, Ricardo.** *“El Municipio y la Democracia Moderna”*. Revista Nueva Sociedad. N° 142. “Descentralización, Reforma e Instancias locales”.
29. **Evans, Peter.** *“El Estado como problema y como solución”*. En Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales N° 140 Vol.-35. Enero- Marzo 1996. Extraído de <http://biblioeconomicus.googlepages.com/Evans-ElEstadocomoproblemayolucion.pdf>
30. **Franco, Rolando.** *“Descentralización, participación y competencia en la gestión social”*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
31. **Font, Joan; Blanco, Ismael; Gomà, Ricard; Jarque, Marina.** *“Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”*. XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas, 2000
32. **Goldfrank, Benjamín;** *“Los procesos de “presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”* 2006. Revista de Ciencia Política 26 (2): 03-28.
33. **González Meyer, Raúl.** *Configuración de un campo con poca historia “Descentralización, desarrollo y economía”*. En Revista PRISMA N°4 /1995. “Globalización, Descentralización y Territorio”. Pág..84-95
34. **Guerrini, Aldo; Cardarello, Salvador.** *“Las elecciones internas en el interior: Todo el poder a los Intendentes”*.
35. **Gugliano, Alfredo Alejandro.** *“Participacao e gestao municipal. Comparando a descentralizacao de Montevideu o orcamento participativo de Porto Alegre”*.
36. **Jordana, Jacint.** *“La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina”*. IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. 5-9 Nov.2001.

37. **Jordana, Jacint.** “*Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*”. Series Documentos de Trabajo I-22UE Washington, D.C. 2001.
38. **Keinert, Tania Margaret y de Castro Silva, Claudete.** “*Globalización, Estado Nacional e Instancias locales de poder en América Latina*”. Revista Nueva Sociedad. N° 142. “*Descentralización, Reforma e Instancias locales*”.
39. **Laurinaga, María Elena.** “*La geografía de un cambio. Política y elecciones municipales 1999-2000*”. En “*La Geografía de un Cambio: Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*”. Colección Política Viva. ICP (2001). Pág. 11-36.
40. **Licha, Isabel.** “*El Enfoque de Gerencia Social*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) “*Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*”. Junio 1999.
41. **Licha, Isabel.** “*Las redes de políticas sociales: un desafío de la gerencia social*”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina 5-9 Nov.2001.
42. **Lombarda, Mario.** “*El Municipio en concreto*”. En Revista PRISMA N° 4/1995. “*Globalización, Descentralización y Territorio*”. Pág..63-83.
43. **Lombardi, Mario. Papadópus, Jorge.** “*El debate de la descentralización*”. Cuadernos del CLAEH N° 45 -46. “*Descentralización y Desarrollo local. Análisis experiencias – propuestas*” Revista uruguaya de Ciencias Sociales. Segunda Serie. Año 13, 1998/1-2.
44. **Magri, Altair.** “*La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay. Recursos y lógicas de acción que modelan las estrategias de gestión*”. Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales
Documento de Trabajo n° 4.
45. **Magri, Altair Jesica.** “*Gobierno y relaciones intergubernamentales en las Áreas Metropolitanas: Estado del Arte de un tema irresuelto*”. Apuntes teórico-metodológicos para la discusión. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República Documento de Trabajo n° 43 Noviembre de 2003.
46. **Magri, Altair Jesica.** “*Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción de marco legal de la descentralización en materia municipal*”. En “*La Geografía de un Cambio: Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*”. Colección Política Viva. ICP (2001). Pág.. 101-119.
47. **Marc Navarro, Vicente.** “*La Sociedad Civil como actor para el desarrollo humano: El Presupuesto Participativo de Porto Alegre*”.
48. **Marsiglia, Javier.** “*Temas y actores en un escenario cambiante. La gestión social a nivel local*”. En Revista PRISMA N° 4/1995. “*Globalización, Descentralización y territorio*”. Pág..97-108.
49. **Midaglia, Carmen.** “*La descentralización desde la perspectiva del sistema político*”
50. **Moreira, Aelita.** “*Hacia un nuevo papel de los municipios*”. Cuadernos del CLAEH N° 45 -46. “*Descentralización y Desarrollo local. Análisis experiencias – propuestas*” Revista uruguaya de Ciencias Sociales. Segunda Serie. Año 13, 1998/1-2.
51. **Observatorio Político. Informe de coyuntura N°4/2003.** “*Gobierno, Partidos y Actores No Partidarios. Algunos Conflictos Municipales: remolinos sociales y políticos en los escenarios políticos departamentales*”.

52. **Peñalva, Susana.** *“Crisis Urbana, descentralización y municipalidades en América Latina: ¿nuevos actores locales del desarrollo urbano?”* Cuadernos del CLAEH. N° 51.
53. **Pérez Piera, Adolfo.** *“Hacia la transformación del régimen local uruguayo”.* Cuadernos del CLAEH N° 45 -46. “Descentralización y Desarrollo local. Análisis experiencias – propuestas” Revista uruguayana de Ciencias Sociales. Segunda Serie. Año 13, 1998/1-2.
54. **Pérez Piera, Adolfo.** *“El marco legal de la descentralización después de la reforma constitucional”.* En Ponencias y Exposiciones “Definición y Alcance del proceso descentralizador”. 2002.
55. **Pérez Piera, Adolfo.** *“La Descentralización en Montevideo: un itinerario innovador”.* Cuadernos del CLAEH. N° 62. Montevideo, 2° serie. Año 17, 1992/2.
56. **Pérez Piera, Adolfo.** *“La Reforma Municipal: en busca de rumbos”.* Cuadernos del CLAEH N° 55. 2° serie. Año 15, 1990/3.
57. **Pérez Piera, Adolfo.** *“El mojón inicial. Montevideo. La trama descentralizadora”.* En Revista PRISMA N°4/1995. “Globalización, descentralización y territorio”. Pág.109-121.
58. **Peyre Tartaruga, Ivan G.** *“Entre o positivo e o negativo da participacao: análise da experienciado Orcamento Participativo de Porto Alegre- Brasil”.* En Primeiras Jornadas de Economía Regional Comparada. PUCRS, 2005. p. 1-14. En sitio web: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/e12-03.pdf>
59. **Pineda Nebot, Carmen.** *“Los Presupuestos Participativos desde una perspectiva comparada”.* Comunicación presentada al VIII Congreso de Sociología (Alicante, 23-25 de septiembre de 2004) Grupo 8, sesión 4ª. Extraído de sitio Web: <http://www.presupuestosparticipativos.net/propios5.pdf>
60. **Pineda Nebot, Carmen.** *“Posibilidades y condicionamientos de los Presupuestos Participativos”.* En Revista Temas para el Debate N° 113. abril 2004. Extraído de Sitio web: <http://www.presupuestosparticipativos.net/propios2.pdf>
61. **Prats, Joan Oriol.** *“El concepto y el análisis de la gobernabilidad”.* En revista Instituciones y Desarrollo. N° 14 y15. 2003
62. **Rivoir, Ana Laura.** *“El debate en América Latina sobre descentralización y desarrollo”.* En Revista de Ciencias Sociales N11. FCU. Pág..63-69.
63. **Rivoir, Ana Laura.** *“La participación ciudadana y la descentralización en la ciudad de Montevideo”.* En “Tomamos la Palabra. Experiencias de ciudadanía participativa”. Pág.41-64. (1999)
64. **Rivoir, Ana Laura.** *“Nuevas formas de gestión local: redes y gobernancia. Participación ciudadana y descentralización en la ciudadana de Montevideo”.* En Publicación: Informe final del concurso Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa regional de Becas CLACSO. Buenos Aires, Argentina 2000.
65. **Rivoir, Ana Laura.** *“Políticas urbanas y participación ciudadana. Nuevas formas de gestión descentralizada en Montevideo”.* En “Revista de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. N° 19. Abril 2001 pag.50-60.
66. **Santandreu, Alain.** *“La Revolución Silenciosa. La segunda generación de presupuestos participativos: la educación ciudadana puesta a prueba”.* IPES Promoción del Desarrollo Sostenible. Lima/ Perú. En DECISIO (Mayo-Agosto 2007) extraído de sitio web.http://taricuari.crefal.edu.mx/desio/d17/descargas_Decisio17/descargas.php?

file=decisio17_saber8.pdf

67. **Spehar, Elizabeth.** *“Perspectivas comparadas de los procesos de descentralización en el hemisferio: lecciones aprendidas y desafíos futuros”*. Coordinadora Ejecutiva de la UPD/OEA La Paz, Julio 30 del 2001.
68. **Ternavasio, Marcela.** *“Reflexión para una reconstrucción histórica del espacio local”*. Cuadernos del CLAEH N° 51 “¿Descentralización para qué?” Montevideo 1989
69. **Veneziano Esperón, Alicia.** *“Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo”*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2005.
70. **Veneziano Esperón, Alicia.** *“Impactos de la Reforma Constitucional en Uruguay”*. En Revista Prisma N° 13. 2000
71. **Veneziano Esperón, Alicia.** *“La participación en la descentralización del gobierno municipal de Montevideo (1990-2000): evaluación de 10 años de gobierno de izquierda y algunas reflexiones para América Latina”*. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República del Uruguay. (2001)
72. **Veneziano Esperón, Alicia.** *“La Descentralización del Departamento de Montevideo. Análisis de su marco normativo y de la doctrina jurídica”*. Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Documento de Trabajo N° 6.
73. **Veneziano Esperón, Alicia.** *“Sustentabilidad política, Reforma de Estado y participación ciudadana en la intendencia municipal de Montevideo”*. Instituto de Ciencia Política Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República del Uruguay Instituto Universitario de Pesquisas de Rio de Janeiro (IUPERJ). Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política-Sociedad Argentina de Análisis Político-14 al 17 de noviembre de 2001”. Extraído de sitio Web: www.Silacpo.com.ar
74. **Veneziano Esperón, Alicia.** *“Descentralización: un tema complejo y cada vez menos confuso”*. Revista PRISMA. Universidad Católica del Uruguay. N° 6 /1996 “En torno a la Democracia”
75. **Veneziano Esperón, Alicia.** *“Evolución del concepto de descentralización y algunas sugerencias para su abordaje”*. Revista Forum N° 12, IUPERJ. Río de Janeiro, 2002.
76. **Veneziano Esperón, Alicia.** *“Desafíos e incertidumbres de la descentralización. Impactos de la reforma constitucional en Uruguay”*. Revista PRISMA N° 13 / 2000. Universidad Católica del Uruguay.
77. **Veneziano Esperón, Alicia.** *“O orçamento participativo de Montevideú”*. Monografía presentada como ponencia al II Jornadas de Historia Regional Comparada, 2005, Porto Alegre. Co-autora cn: GUGLIANO, A. A. ; VENEZIANO, Alicia Esperon ; MAURICH, Mario Ricardo, R.LOECK: *“Análise comparada do orçamento participativo em Porto Alegre, Montevideú e Buenos Aires”*. In: **Anais das II Jornadas de História Regional Comparada** (CD-ROM). Porto Alegre: PUC-Virtual, 2005
78. **Veneziano Esperón, Alicia:** *“Viejos y Nuevos paradigmas: el encuadre necesario para la gestión municipal”*. VI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. Septiembre 2007. Montevideo.