



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Monografía final de grado de la Licenciatura de Trabajo Social

Concejos Vecinales desde la “mirada de los que ya no están”

Paola Moreira
Tutora: Celmira Bentura

Índice

Introducción	2
• Objetivos	4
Aspectos Metodológicos	6
Capítulo 1	
Descentralización	7
• Descentralización Montevideo	10
Capítulo 2	
Participación Ciudadana	15
Democracia Participativa	16
Análisis CV a través de la mirada de los ex concejales	19
• Roles y funciones	19
• Relación interinstitucional	22
• Relaciones intrapersonales	25
Reflexiones Finales	29
Referencias Bibliográficas	31

Introducción

En el presente documento se expondrá la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

El tema del trabajo realizado surge en el recorrido de ésta estudiante por una pasantía de 2 años (2023-2025) en la IM específicamente en la Unidad de Participación y Planificación de la División Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación.

En dicha pasantía se interactúa con Concejos Vecinales (CV) y áreas sociales de CCZ entre otros actores, llevando por un lado, la sistematización de los integrantes de los CV (ciclo 2023-2026, incluyendo planillas de bajas), y por otro, participando además en las diferentes herramientas que brinda la Unidad de Participación tanto a áreas sociales como a CV (capacitaciones, difusión, asesoramiento, talleres, entre otros). Es en ésta articulación, intervención e interacción que la estudiante comienza a observar discrepancias existentes en los CV por diferentes problemáticas que se mantienen a lo largo del tiempo (lo cual afecta su trabajo en grupos), como también se registra a pocos meses de comenzar el período, la baja de varios concejales ya sea por renuncia escrita o ausencia indefinida. Cabe aclarar que en la situación de baja de un concejal sea por renuncia escrita de los mismos o por faltas, en la mayoría de los casos la información específica sobre las razones no llega a la Unidad de Participación.

Esto llevo a que surgieran diferentes interrogantes que guiaron el tema de interés: ¿cuáles eran las razones de las renunciaciones o el abandono de los concejales vecinales? ¿las problemáticas que se observaban y describían los diferentes actores derribaban en esas razones? ¿dichas problemáticas ya habían sido visualizadas y descritas por investigaciones anteriores? ¿cómo es la participación institucionalizada a través del CV en el presente? ¿cómo es la relación del CV como herramienta de

participación dentro del formato de la descentralización democrática de la Intendencia de Montevideo con los demás actores institucionales?

Luego de hacer una revisión bibliográfica sobre el tema Concejos Vecinales y tomando en cuenta la realidad del alcance del estudio que podría llevar a cabo la estudiante, se pensó en acotar la búsqueda de repuestas a las preguntas que estuvieran en sus posibilidades de intentar conocer y analizar surgiendo como objetivo general: “aportar al conocimiento producido sobre los CV como herramienta de participación ciudadana, específicamente sobre la deserción de los concejales vecinales”. Siendo relevante aportar a estos trabajos de campo, estudios y análisis ya producidos y a este conocimiento generado previamente, pero desde otra mirada: “desde los que ya no están”, buscando contribuir a nuevas posibles líneas de investigación.

Desde la mirada del Trabajo social, la intervención profesional puede y debe generar conocimiento manteniendo una “actitud crítica e investigativa”, que se resignifican en insumos que enriquezcan la práctica profesional, y tomando en cuenta que el CV está compuesto por un grupo humano que como todo en la sociedad no es estático, es necesario seguir conociendo para entender esas transformaciones. Lograr escuchar y darle visibilidad a las voces de los exconcejales podría ser un insumo para seguir problematizando al CV, puesto que, cuanto más visiones sean puestas en juego se podría enriquecer al análisis del mismo, y contribuir a su mejora como herramienta de participación ciudadana en la búsqueda de nuevas líneas de soluciones a las problemáticas que parecen darse en la mayoría de los Concejos.

Por otro lado, y no menos relevante, el Concejo Vecinal es una herramienta de participación institucionalizada inscripta en el modelo descentralizado democrático de la Intendencia de Montevideo, y es de claro conocimiento público que el discurso político de esta institución sobre la participación ciudadana es parte fundamental en las políticas públicas dentro del modelo descentralizado, por lo tanto generar nuevos mecanismos

para ello y mejoras los que ya existen es un punto estratégico para lograrlo, entonces esta investigación podría ser también un aporte en esa búsqueda de mejoras en las herramientas de participación ciudadana.

Por consiguiente, se plantean como objetivos en esta investigación:

Objetivo General

- Aportar al conocimiento producido sobre los CV como herramienta de participación ciudadana, específicamente sobre la deserción de los concejales vecinales.

Objetivos específicos

- Indagar las razones que describen los ex concejales que motivan su renuncia
- Describir las posibles regularidades y analizarlas en función de las teorías sobre participación ciudadana

Para lograr dichos objetivos se llevó a cabo una investigación cualitativa y exploratoria a través de, por un lado, 5 entrevistas semiestructuradas a ex concejales vecinales (ciclo 2023-2026) que dieron su renuncia por escrito y que la misma fuera ingresada en la Unidad de Participación hasta la fecha de comienzo de esta monografía, específicamente de los Concejos Vecinales 14 (Municipio A) y 15 y 16 (Municipio C).

Por otro lado, se hizo una revisión bibliográfica sobre los CV, utilizando para esta monografía, principalmente las investigaciones y aportes de autoras como Claramunt, Delgado y Ferla además de trabajos producidos por la Intendencia de Montevideo.

Sobre la estructura de esta monografía cabe detallar que luego de la introducción se continuará con la descripción de la metodología del trabajo. Prosiguiendo con dos capítulos como marco teórico en donde se desarrollaran los conceptos principales que ayudaran al análisis de las entrevistas, el primero sobre el concepto “Descentralización” intentando llegar a abordar específicamente la “Descentralización en Montevideo” y el segundo sobre los conceptos “participación ciudadana y democracia participativa” pensando en el CV como herramienta de participación institucionalizada. Y en última instancia se culminará con el análisis y reflexión final.

Aspectos metodológicos

Para poder realizar ésta investigación se tomó como punto de partida los datos de los Concejos Vecinales que se relevaron en la Unidad de Participación y Planificación de la División Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación, hasta el comienzo de la tesis, como también se hizo una revisión bibliográfica y análisis documental de trabajos previos sobre CV.

Este estudio tiene un enfoque cualitativo y exploratorio, utilizando como técnica de producción de datos la entrevista semiestructurada, pensando en esta herramienta como la mejor para poder acceder a las experiencias y opiniones de los exconcejales de una manera en la que sus perspectivas aporten a lograr nuestro objetivo general, conocer al CV pero desde la mirada de estos actores. Por lo tanto, se plantearon 5 entrevistas semiestructuradas a ex concejales vecinales que renunciaron por escrito, los mismos participaron en las elecciones que se realizaron el 12 de noviembre del 2023 pertenecientes al ciclo 2023-2026 y son específicamente de los Concejos 14 (Municipio A), 15 y 16 (Municipio C), de diferentes sexo, edades, ocupación, entre otros.

Los entrevistados viven en una zona históricamente participativa y de interés para la estudiante, además de tener cercanía geográfica con la misma lo que propiciaría poder lograr las entrevistas para esta investigación.

A continuación se desarrollaran en dos capítulos los principales conceptos que ayudaran al análisis de este trabajo, en el primero se intentara esbozar sobre descentralización; y en el segundo; participación ciudadana y democracia participativa.

Capítulo 1: Descentralización

El concepto de descentralización se presenta como un fenómeno multifacético y heterogéneo, que ha mutado con el paso del tiempo (Veneziano, 1997). Básicamente la autora describe: “la descentralización sería una forma de producción de políticas públicas” (Veneziano, 2008, p.206).

Sumado a lo anterior, Claramunt sostiene: “la descentralización puede ser definida como la transferencia a nivel intergubernamental de poder decisorio sobre las esferas financiera, administrativa y programática” (2001, documento de trabajo 12).

Estamos hablando en pocas palabras del traspaso de poder de lo central a lo local, y dependiendo de la ideología política que subyace detrás, se definirán diferentes alcances, competencia y participación. Como lo desarrolla Ferla et al. (2012) se podría hablar de dos enfoques principales sobre esta cuestión, por un lado una mirada “neoconservadora” en donde se piensan en cambios estructurales en el Estado pensando en la población y su participación, pero donde la institución estatal mantiene el predominio de la toma de decisiones políticas, “privilegiando al mercado y la competencia entre diferentes iniciativas”.

Por otro lado menciona la “concepción democratizadora” donde la participación se revaloriza por sobre el saber técnico institucional pensándola como una herramienta democrática que permite “más protagonismo a la sociedad en el diseño e implementación de políticas públicas” (Ferla et al, 2012).

Entendiéndose entonces que, unos ven la “democracia participativa” como algo instrumental y de control, y otros la ven como algo sustantivo y de cogestión. (Ferla et al, 2016)

Claramunt (2012) describe “a partir de la década del 80 la descentralización constituyó un principio ordenador de las reformas del sector público” (documento de trabajo 12), tanto en el ámbito internacional como latinoamericano como parte de la “democratización”. Frente a otras formas de organización públicas que se estaban desgastando, comienzan a florecer propuestas descentralizadoras donde se trabajara con “espacios de democracia directa y de formas de control y de responsabilidad social más efectivas,” (documento de trabajo 12). Según la autora hay múltiples factores que pueden argumentarse en favor de este tipo de propuesta, a saberse: factores económicos, sociales, político-administrativo, sociocultural, reafirmaciones de identidad local y democratización del Estado “en especial en el área urbana” como es el caso de la descentralización de Montevideo.

Para que se dé el modelo democratizante más participativo, la autora explica que se debe enfatizar en recursos económicos para los gobiernos locales, la promoción del desarrollo local y nacional desde los municipios, la importancia de la información hacia la ciudadanía y de su opinión por “vía de la sociedad organizada” y pensar en un administración flexible frente a proyectos de largo plazo con diferentes “lógicas” según la región, siendo importante en estos procesos que existan mecanismos de control desde la ciudadanía. (Claramunt, 2001, documento 12)

Veneziano (2008) reafirma lo descripto anteriormente diciendo que, para ella, la “descentralización participativa” reformula “la lógica institucional sectorial-vertical” introduciendo “redes horizontales-verticales” donde se daría mayor participación a la población (organizada o no), logrando mayor legitimidad a través de la participación ciudadana en la formulación, implementación y control de las políticas públicas. Donde

el Estado debe cuidar y respetar “la necesaria autonomía de los actores en juego pero incorporando su capital innovador y de iniciativa” (Veneziano, 1997, p124).

La descentralización entonces “supone un proceso de creación de redes mediante las cuales se gobierna y redes de intervención de actores socio-políticos en los procesos gubernamentales que influyen en la estructura institucional del Estado” (Veneziano, 2008, p.207). Ferla et al. (2016) aclara que ésta “proximidad de la interacción y el acercamiento entre gobernantes y gobernados que genera la participación ciudadana en la pequeña escala territorial se conciben como factores fundamentales para la revalorización del vínculo democrático” (p.26).

Claramunt (2006) sostiene también que: “participación local y gestión descentralizada son tópicos interrelacionados que refuerzan este nuevo o deseado sistema democrático” siendo vinculante con el “supuesto de que la escasa participación y la desigualdad social están profundamente unidas” (p. 63).

Ferla (2014) describe:

El planteo de la democratización y pluralización de las formas de representación política no implica entonces negar la función y relevancia de las instituciones tradicionales para la democracia. Si bien los representantes continúan con sus funciones, estas dejan de ser un ámbito exclusivo y excluyente y pasan a estar más controladas y orientadas por los ciudadanos (pp. 20- 21).

En el siguiente apartado se intentará hacer una descripción del modelo específico de descentralización en Montevideo.

Descentralización Montevideo

Claramunt (2001) dice:

Desde una perspectiva histórica se podría afirmar que tradicionalmente, la democracia uruguaya se ha caracterizado por ser de carácter nacional y plural, asentada sobre ciertos actores que atraviesan el territorio en su globalidad por lo que sus bases no son de carácter territorial sino funcional donde lo local no tiene un lugar significativo. (Documento trabajo 12)

La política pública en Uruguay se identificaba como centralizada, con un Estado intervencionista y corporativista (Claramunt, 2001). Por lo tanto en 1990 cuando el gobierno del Frente Amplio asume en la Intendencia de Montevideo, se busca usar a la descentralización como medio para impulsar y profundizar la democracia por intermedio de la participación ciudadana, describiéndose en sus bases programáticas un proyecto descentralizador, democratizante y participativo (Delgado, 2008). Tratando de romper con la centralidad “político-administrativa” del poder y repercutir positivamente en las demandas de la población y necesidades del territorio, dándole especial relevancia a lo local. (IM, 2017)

Con la descentralización el departamento si dividió “en 18 zonas y en cada una de ellas se instalaron una oficina local de la Administración departamental (CCZ), la Junta Local como órgano político y el Concejo Vecinal como espacio de participación social que representa a las organizaciones sociales y a los vecinos”.(IM, 2017 p 43)

“Este diseño institucional permaneció con pocas variaciones hasta la implementación de la nueva ley de descentralización en las elecciones de 2010” (Ferla

et al., 2012, p 34) donde con la Ley Nº 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana “se crearon los gobiernos municipales, que sustituyeron en Montevideo a las juntas locales”. (Ferla et al., 2014, p 125)

Los CCZ en Montevideo pasaron a depender de los Municipios. Lo mismo sucedió con los Concejos Vecinales que pasaron a vincularse con el Municipio correspondiente. En el 2010 se procesó una nueva modificación del Decreto sobre los Concejos Vecinales, vinculado a los cambios generados con la creación de los Municipios, donde aquellos mantienen las funciones anteriores. (Ferla et al., 2012, p 27)

Aún con la existencia de esta nueva ley, los concejos vecinales mantuvieron su lugar como herramienta de participación de la sociedad civil, la descripción de los mismos se explicará a continuación.

Como se describió anteriormente con la llegada al gobierno del FA y su proyecto de descentralización democrática se crearon los Concejos Vecinales (CV), específicamente el 1 de julio 1993 con el decreto Nº 26019: “propiciar la creación de Concejos Vecinales en cada una de las zonas donde existan Juntas Locales o Comisiones Especiales, a los efectos de establecer un Ámbito de participación vecinal directamente relacionado con tales órganos” (Decreto Nº 26019 en Delgado 2008, p 116).

A partir de 1993 la descentralización territorial contiene tres órganos componentes cualitativamente diferentes entre sí, cada uno operacionaliza los

tres planos de la descentralización: administrativo- político- social. Se pretende que operen en forma coordinada constituyendo un sistema de acción descentralizada, contribuyendo al ordenamiento y desarrollo integral y sustentable del territorio en sus dimensiones físicas-urbanas y sociales.

(Delgado, 2008, p 112)

Se trató de institucionalizar la participación social a través de los CV. (Delgado, 2008). Los mismos tenían “funciones de asesoría, iniciativa y contralor respecto de los órganos estrictamente políticos del gobierno local y central del municipio.” (Claramunt, 2006, p 40)

Con el paso de los años hubo modificaciones en el decreto hasta que en 1998 fue derogado por el decreto Nº 28119. Luego, al ponerse en funcionamiento la Ley de Descentralización Nº 18567 de 2010, entran en vigencia los decretos actuales por los cuales se rigen los Concejos Vecinales hasta el presente, los decretos son: 33.428 y 33.478 (este último se refiere específicamente a todo lo relacionado con el formato de funcionamiento que tiene el CV).

La Junta Departamental de Montevideo que es el órgano que crea el CV y lo regula dice sobre ellos:

Son organizaciones sociales privadas, autónomas, reguladas y reconocidas por el gobierno departamental, de integración voluntaria por parte de vecinas y vecinos, creados en 1993. Se manifiestan como la expresión institucionalizada

de la participación social impulsada desde el proceso de descentralización que inició la Intendencia de Montevideo en el año 1990, por lo que funcionan como portavoces de las necesidades, demandas y propuestas del barrio ante las autoridades nacionales y municipales. (Decreto de la Junta de Montevideo Nº 33478).

Se observa que aún con los cambios institucionales que produjo la descentralización en el año 2010, donde se disponen 8 municipios como las autoridades locales en donde se reagruparían las 18 zonas territoriales, no se producen grandes cambios a nivel legal del formato y funcionamiento de los concejos, desde su creación. (Ferla et al, 2014)

Entonces el concejo vecinal es un órgano autónomo que representa a la sociedad civil, su integración puede ser conformada entre 15 y 40 personas que participan designadas por elecciones directas (concejales titulares y suplentes), que pueden ser a título individual (deben presentar 20 firmas de su zona territorial para poder postularse) o representantes de organizaciones sociales (presentan carta avalada por la organización para postulación). El decreto Nº 33478 describe las competencias de los concejos, que en resumen se describe como:

Derecho de iniciativa y capacidad de propuestas en planes; proyectos y programas de interés local; asesoramiento al gobierno departamental y a los gobiernos municipales; colaboración en la gestión departamental y municipal; organización, promoción y desarrollo de actividades de interés local y participación en la evaluación de la gestión. (IM, 2017, p21)

El Concejo funciona por un lado con dos órganos principales: el plenario, que es el órgano con el poder máximo de dedición (trabaja en sesiones un vez al mes) y la mesa ejecutiva, cuyo principal cometido es hacer regir las decisiones votadas (solo pueden votar los concejales titulares) en las sesiones del plenario, los integrantes de la misma son: presidente, vicepresidente, secretario, secretario de actas y vocales. Por otro lado funciona a través de comisiones temáticas que interactúan con los vecinos para colaborar en propuestas o problemáticas de diferentes temas, las cuales son informadas en la sesiones de plenario.

Por ultimo está el Concejo Abierto, en el cual, se sesiona y se delibera con todos los vecinos, es dirigido por la mesa ejecutiva, este formato se usa en casos excepcionales sobre algún tema en específico que pueda afectar la zona. (IM, 2017)

Para finalizar el capítulo y recordando que como se describió anteriormente el concejo vecinal se encuentra inscripto dentro de un proyecto político descentralizador democratizante, resulta relevante en el siguiente capítulo desarrollar conceptos claves como participación ciudadana y democracia participativa, para un entendimiento más global y claro.

Capítulo 2: Participación ciudadana y democracia participativa

Para entender a que se hace referencia con participación ciudadana es importa comenzar desagregándolo en los conceptos de participación y de ciudadanía.

Claramunt (2006) nos define que la participación es: “básicamente un proceso de intervención de las fuerzas sociales presentes en el desenvolvimiento de la sociedad” y que por esa razón “todo proceso de participación social conlleva movimientos en el espacio y mecanismo de poder” (p 60).

También nos describe la autora que este concepto aun siendo polifacético, en las últimas décadas en los “discursos” se lo vincula fuertemente a la política y a la relación estado - sociedad civil (Claramunt, 2006).

Por su parte Delgado (2008) hace referencia a las palabras de Marshall para describir lo que es ciudadanía:

Marshall plantea a la ciudadanía como una condición que atribuye a las personas derechos civiles, políticos y sociales en un proceso histórico evolutivo, y afirma que "la ciudadanía refiere a un status concedido a todos quienes son miembros plenos de una comunidad, otorgando igualdad en relación derechos y obligaciones" (Marshall, 1991:37). La ciudadanía es un estatus legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, y una identidad que es la expresión de la pertenencia a una comunidad política. (p 97)

Siguiendo con el tema, ahora se aportará el concepto de participación ciudadana de Navarro que nos trae Carmen Pineda (2001):

Participación ciudadana es todo proceso político por el que los miembros de una comunidad política determinada toman parte en el proceso de definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, y por tanto, en el proceso de toma de decisiones que afectan a la comunidad. (p 161)

Cabe destacar que el alcance de esta participación dependerá de manera importante de cuáles son las teorías políticas que subyacen detrás del Estado como describe Ferla (2014), por ejemplo, desde el enfoque liberal se piensa en un ciudadano con participación representativa, por otro lado desde un enfoque republicano que “aboga por la inclusión de la participación”, se piensa en una “ciudadanía activa”, aquí la autora hace referencia a la “democracia más participativa”. (p 19)

Esto hace alusión a los niveles de participación que se pueden ver en Ferla (2014) los cuales van desde información, consulta y decisión, hasta gestión compartida, autogestión y control que repercute en cambios sobre lo evaluado.

El enfoque liberal desestima la extensión de la participación ciudadana ya que describe que habilita a la “desestabilidad del sistema político por excesos de demandas” y al aumento de costos burocráticos innecesarios (Ferla, 2014).

Desde la perspectiva de la “democracia participativa” al cual adhiere la estudiante, se entiende que, cuanta mayor participación ciudadana haya en la conformación de políticas pública, se lograría mejores resultados y transparencia de gestión, derivando en mayor “legitimación de gobierno”, fortalecimiento local y justicia

social (Ferla, 2014). Como describen Blas e Ibarra (2006), la democracia participativa debe:

Suponer un paso más en esa demanda del ciudadano republicano. No sólo el individuo manifiesta y debate sus preocupaciones por lo público sino que también junto con los otros decide sobre los asuntos públicos. El individuo no sólo afirma que en él como un elemento más de la comunidad reside la soberanía, sino que además ejerce la misma. (p 9)

Como lo resalta Delgado (2008) y se reafirma en este trabajo, en una democracia verdaderamente participativa se debe tender a subrayar la importancia de la existencia de mecanismos y espacios donde participe activamente la sociedad civil en la generación y control de políticas públicas, apuntando a que la población cuente con la autonomía necesaria para poder involucrarse desde lo territorial a la construcción de esas políticas, para lograr gestiones más acordes con sus necesidades, se trata de “promover la participación colectiva organizada”. Concordando con lo anterior Veneziano(1997) transmite que se trasciende de esa participación “instrumental” hacia una “sustancial”, ósea, hacia un modelo más equitativo donde participen todos los actores de una manera más abarcativa y en diferentes ámbitos de la toma de decisiones.

Blas e Ibarra (2006) también hacen una aclaración importante sobre la participación a tener en cuenta al subdividir el concepto entre “participación en la Administración Pública y participación con la Administración”, describiendo que, en el primero, los ciudadanos son parte de los espacios de la Administración como un actor más, aludiendo a la “gobernanza”¹ pero, afirman los autores que, el participar, no asegura que todos los actores tienen el mismo peso en la toma de decisiones. Mientras

¹ Gobernanza: la misma es descripta por los autores como una red en donde están presentes nuevos “colectivos sociales” en los espacios de decisión de diferentes políticas públicas.

que en “la participación con la administración” se utilizan mecanismos de participación a nivel local, donde la decisión son tomadas directamente por la ciudadanía y puede complementarse con resoluciones políticas formuladas por los representantes político estatales.

Más allá de describir las dos principales miradas políticas sobre estos conceptos, cabe aclarar que en América Latina desde los 90 se ha ido transformando la mirada sobre el rol del Estado y la participación del ciudadano en la gestión pública donde la importancia de una “democracia participativa sustancial” ha tomado más fuerza frente a las crisis de las “prácticas democráticas”, ya que, como describe Ferla (2014), aunque los procesos democráticos siguen expandiéndose también lo hace la desconfianza de la población hacia las instituciones que no cumplen con asegurar las necesidades de los ciudadanos obligando a buscar alternativas de gestión y control público que “garanticen justicia social”.

Hablamos de una propuesta que, como describen varios autores (Rebello como se citó en Ferla 2014, Claramunt, 2006) es más “democratizante” ya que no solo busca profundizar en los derechos políticos y sociales, sino que también apunta a la existencia de un mayor poder de decisión de una sociedad civil organizada con perspectiva de construcción de ciudadanía, que contribuya tanto a mejorar la calidad de la democracia como a disminuir de las desigualdades sociales, buscando a la vez dar legitimidad y estabilidad al proceso democrático frente a las crisis producidas por las reformas económicas, políticas y sociales.

A su vez, Delgado (2008) describe que luego de los 90 “el concepto de ciudadanía parece integrar las exigencias de justicia y pertenencia comunitaria, y está ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por otro, a la noción de vínculo del individuo con una comunidad particular” (p98).

Análisis del CV a través de la mirada de los ex concejales

En este apartado se intentará dar cuenta del CV como herramienta de participación institucionalizada en la política descentralizadora de la IM, a través del análisis de entrevistas realizadas a ex concejales vecinales. Dicho análisis estará transversalizado por las categorías teóricas descritas en este trabajo: participación ciudadana, democracia participativa y descentralización democrática.

Para el desarrollo de este documento, se tomaron las experiencias de los ex concejales y sus razones argumentativas que los motivaron a renunciar al concejo vecinal, agrupándolas en las principales regularidades vinculantes: roles y funciones, relaciones interinstitucionales y relaciones intrapersonales, las mismas serán expuestas a continuación.

Roles y funciones

A través de las entrevistas los ex concejales describieron que una de sus principales motivaciones era: que no concordaban sus expectativas del rol como concejal (capacidades, funciones y limitantes) con la complejidad de la realidad de las vivencias en el concejo, como tampoco lo hacía el lugar que ocupaba el CV como espacio colectivo en el entramado social e institucional.

En las entrevistas, ex concejales señalaban: “El tiempo que yo iba a invertir no servía...me sentía un eslabón más de la burocracia”. “No se cubrían mis expectativas,

yo me imaginé que íbamos a poder darles cosas descentralizadas a los vecinos”. Los mismos describían, que las reuniones en plenarios eran “interminables”, que muchos de ellos hacían un esfuerzo luego de su jornada laboral para presentarse (aclarando que se les sumaba que la presentación era obligatoria), para luego terminar sin ninguna resolución clara sobre algún tema que sumara a la mejora del vecindario.

Este choque entre expectativa y realidad se podría dar no solo por el desconocimiento del rol y funciones del concejal como del concejo vecinal, sino a su vez por el desconocimiento de la política descentralizadora con sus tres niveles de gobierno. Esta falta de información fue visualizada en las entrevistas pudiendo ser consecuencia de la poca visibilidad que tienen los CV frente a los demás actores, como remarca Delgado (2008): “el Concejo Vecinal sería en la lógica política institucional municipal el interlocutor privilegiado, aunque en la práctica ha sido el órgano del sistema descentralizado con menos visibilidad y reconocimiento” (p 178).

Esta incompreensión del lugar de CV como órgano participación social en la descentralización y sus limitantes puede ser factor de la reducción de interés de participación de sus integrantes.

Cabe aclarar que la problemática de la información, en varios trabajos académicos realizados anteriormente sobre CV, se describe no solo como algo que afecta al CV sino que, afecta la interrelación de los diferentes actores institucionales en los tres niveles de gobierno, como describe Delgado (2008):

¿Cómo es posible efectivizar un proyecto descentralizador democratizante en donde prime una diseminación del poder en todos los ámbitos sociales, sí existen

importantes dificultades de crear canales de información de ida y vuelta, teniendo en cuenta que la información es poder? (p 180).

Si tomamos en cuenta que el CV es una herramienta que está institucionalizada inscripta dentro de un modelo descentralizado en donde supuestamente se prioriza y fomenta la participación ciudadana y local, uno de los principales puntos para que exista una participación efectiva en la gestión de programas (que es uno de los cometidos de los CV) es la información, un ciudadano informado puede decidir y participar de una manera autónoma y más activa.

Por otro lado, los exconcejales en las entrevistas argumentaban que la desinformación que surgía a nivel de la interna del CV también era notorio en el entramado social que los rodeaba, argumentaban que no se sentían legitimados frente a la mirada de los vecinos ni de las organizaciones locales, que muchas veces eran votados por los mismos con las expectativas de poder influir y accionar de maneras institucionales que era evidente que no podrían cumplir, lo que les producía un efecto negativo frente a la mirada de estos.

Entrevistado aclaraba:

“No se convocaba a la gente, plantaban un árbol y los vecinos no acompañaban...los vecinos pierden interés”, decía un entrevistado aclarando que se evidenciaba la poca importancia que tenía el concejo frente a los mismos, que saliendo de fechas claves como el “curso barrial”, no se lograba participación en actividades promovidas por el CV.

Sobre este mismo tema Ferla (2014) dice: “si los concejos vecinales en origen no cuentan con competencias que les permitan una incidencia directa en su funcionamiento, acaban perdiendo fuerza simbólica y representatividad, debilitando un rol de hecho difuso” (p 135).

El tema de la falta de legitimación no solo surge en relación con actores de la sociedad civil sino también con actores institucionales como se describe a continuación.

Relación interinstitucional

Palabras de un ex concejal:

“Al concejal desde la Intendencia no se le da importancia...en los proyectos no intercambiamos, solo nos llamaban para presentarnos lo que se había armado, queríamos cambiar algo y no dejaban.”

“Los facultativos, estudiosos, no te valoran, yo tenía que dejar mis cosas para las reuniones y ellos llegaba la hora y se iban porque se pasaban de su horario, y nosotros éramos los que no cobramos sueldo”.

La falta de legitimación dicen los ex concejales, no solo la percibían desde los vecinos, sino desde los otros niveles de gobierno, sentían que no se los tomaba en serio ni se los respetaba como un actor de relevancia en las decisiones de afectación local, que muchas veces solo se los veía como interlocutores hacia el vecino de las decisiones de otros, tanto del nivel departamentales como municipal, lo que afectaba la relación interinstitucional. Más allá de los decretos y lo instituido, si en la práctica cotidiana del CV se lo deslegitima y aísla puede llevar al descreimiento del mismo como herramienta

de participación efectiva que logre incidir en la comunidad y políticas públicas como un actor relevante.

Más allá del margen de acción que le asignan sus competencias, el ejercicio real y sus resultados están en todos los espacios que esté dispuesto acceder el actor más fuerte, el que tiene el poder de decisión y los recursos (Ferla et al, 2012, p 108).

El rol del concejo aparece tensionado entre el lugar que se le adjudica, los recursos con los que cuenta y se le asignan, y las expectativas en torno al mismo, expectativas que se ven alejadas a la realidad de su accionar. (Ferla et al, 2012)

Aunque la normativa y decretos de los CV describen que uno de sus cometidos es poder incidir en políticas y programas públicos desde el asesoramiento a los otros niveles de gobierno descentralizado y proponiendo sobre diferentes temáticas locales,” la escasas competencias del Concejo Vecinal hacen que las autoridades locales no estén obligadas a consultarlos o informarles “. (Ferla, 2014, p 135)

Se podría analizar que, con el cambio en 2010 del modelo de descentralización y la creación de los Municipios (priorizando la gestión de gobierno más cercana al territorio), la gran burocratización (otra de las quejas planteadas por los entrevistados) y la dependencia que tienen los CV hacia los otros niveles de gobierno, se termina generando una interpelación al sentido de los CV y su autonomía, como espacio de participación colectiva con incidencia en las política públicas, socavando el interés de

participar por parte de sus miembros (IM, 2017). Una participación que corre el riesgo de ser más instrumental que democrática participativa.

Siguiendo con lo anterior si uno analiza el proyecto descentralizador del Frente Amplio en la Intendencia de Montevideo, desde 1990 se fomenta la idea respecto a que, desde lo territorial se contribuya a formular políticas públicas más eficiente y eficaces en la incidencia de la vida de las personas, donde la participación de la sociedad civil sea parte del desarrollo de esas políticas, de su gestión y control, “efectivizando la diseminación de poder que implica descentralizar”(Delgado, 2008, p103). Ahora bien, siendo así cabría preguntarse en qué lugar realmente se colocan a los CV como herramienta de participación real para la sociedad civil, dado que, como describe Delgado (2008):

en el ámbito local, a pesar de que existen normas y reglamentaciones que explicitan, en muchos casos en forma ambigua, las funciones, atribuciones y competencias de los órganos locales (...) persisten importantes dificultades en la interpretación y aplicación de los mismos en la práctica cotidiana (pp 184 - 185).

A las dificultades de relacionamiento con otros actores, los entrevistados subrayan el agravamiento de la sumatoria de problemáticas de las relaciones internas que surgían dentro del concejo.

Relaciones intrapersonales

En lo que tiene que ver a la interna del CV, según los entrevistados las principales problemáticas fueron: relaciones de autoritarismo entre sus miembros, lo político.- partidario y la relación individuo-colectivo.

Entrevista:

“Mucho protagonismo...los que tienen la llave no la largan, los concejales más viejos y con experiencia eran los que decidían todo... una vez estábamos con el curso barrial y se muere la única persona que tenía todos los contactos en la Intendencia y que conocía todo el procedimiento, ninguno de nosotros sabía qué hacer, nunca nos enseñó...”, describiendo que en las diferentes comisiones esto era muy común...se tenía que hacer lo que unos pocos decidían, siendo siempre los mismos, lo que terminaba en el desinterés de los nuevos integrantes de participar.

Lo expuesto podría describir que había un mal manejo del poder en las dinámicas del concejo, ya que, como aclara Claramunt (2006): “todo proceso de participación social conlleva movimientos en los espacios y mecanismos de poder” (p 61). Esto así mismo, puede ser reforzado por lo hablado anteriormente, la desinformación o información en manos de algunos, complejizando estas relaciones de poder.

Por otro lado el tema de la “partidización” de los concejos es algo reiterado que es nombrado en diferentes trabajos anteriores sobre CV y descentralización, apareciendo como factor de problemática recurrente entre los concejales y es traído en esta investigación por los entrevistados:

“Se subdividen en grupos según partido político que muchas veces terminaban enfrentados en plenarios, inclusive se hacían reuniones aparte solo con los concejales de un mismo partido, por ejemplo se reunían solos los que venían del Frente Amplio

para concordar temas que tenían que ver con el CV". "Muchas discusiones y problemas por diferencias políticas, no se construía pensando en colectivo, sino en intereses partidarios". "El alcalde se relacionaba más con los de su mismo partido, me pasó varias veces de verlo como saludaba a los concejales amigos de él, como si los demás no existiéramos, una falta de respeto total".

Por un lado es positivo en la medida que cualitativamente la participación y la descentralización se nutre de las diversas "tiendas" políticas partidarias (...) pero a su vez lo negativo es que se traslada al seno del Concejo disputas por el poder, enfrentamientos por concepciones ideológicas partidarias, que muchos veces llevan al concejo a ser frustrante, no resolutivo, inoperante en su accionar (Delgado, 2008, p183).

Esto hace que se pierda de vista el sentido del CV como herramienta de participación, dejando de lado el trabajo por el bienestar zonal, generando conflictos innecesarios y con efectos negativos en la participación de sus miembros.

Por último, y no menos relevante, los entrevistados resaltan que también afectaba el trabajo en colectivo: la actitud de beneficio individual o miradas individualistas de ciertas cuestiones y temas de desarrollo comunitario, entorpeciendo el relacionamiento entre sus miembros y el accionar resolutivo del grupo.

Entrevistas:

"Habían muchos que buscaban beneficios personales como los boletos o solucionar problemas de su cuadra, como el arreglo de una vereda o la colocación de un foco sobre

su casa”. “Entraban personas al concejo que no estaban acostumbradas a trabajar en equipo...no pensaban en comunidad, pensaban en un bien solo para ellos, no para la zona”. El ambiente del CV según los mismos era tenso, muchas veces conflictivo y hasta algunos describían que se llegaba a volver agresiva ciertas decisiones tanto en plenarios como en comisiones temáticas, se terminaban generando discusiones por las diferentes miradas, que no era lo mismo el que se presentó por 20 firmas que el que lo hizo apoyado por una organización, como tampoco el que quería algo para sí mismo que el que pensaba en un bien comunitario o el que buscaba un logro de visibilidad para su partido político.

Existen dificultades a la hora de pensar mecanismos que posibiliten la participación de la ciudadanía en la gestión pública. Una de las explicaciones que surgen para esta problemática se vincula con la tendencia en las sociedades modernas a la individualización del accionar. Lo colectivo parece desvanecerse frente a los interés individuales y el abordaje de la solución de determinadas dificultades comunes pasan a depender de las iniciativas particularistas más a depender de las iniciativas particularistas más que de un accionar colectivo (IM, 2017, p97)

El desarrollo de la globalización que tiende a la fragmentación social y al estímulo de la individualización por encima de lo comunitario, también afectan la evolución de los concejos vecinales, la mirada individualista dificulta pensar en proyectos desde lo colectivo, obstaculizando su funcionamiento grupal a la hora de visualizar procesos o en la construcción de planificaciones territoriales, ya que se destaca una “mirada particularista del territorio y poco estratégica” (IM, 2017, p99) que puede ser agravada muchas veces por temas nombrados anteriormente: lo político partidario, el manejo de la información y la relación de poder que conlleva ese manejo. También, cabe agregar

que este efecto de globalización puede socavar el potencial de las herramientas participativas de la sociedad civil, por las mismas limitantes que surgen al buscar salidas desde lo local a cuestiones que sobrepasan sus capacidades y termina desestimulando la participación en ellos, participación que de por sí está obstaculizada por el intento de conjugar la vida cotidiana presente con los tiempos acotados y lograr aún hacer un espacio en ese mismo tiempo para el desarrollo de ser concejal y las acciones que devienen de su rol.

“La construcción de procesos colectivos que buscan trascender lo individual, así como la construcción de espacios de encuentro e intercambio con un tejido social que da cuenta de un proceso de debilitamiento, plantea grandes desafíos para los CV”.(IM, 2017, p99)

Reflexiones Finales:

A lo largo de este trabajo se buscó alcanzar los objetivos, tratando desde otra mirada aportar a trabajos previos realizados sobre los CV, se trató de conocer las voces de los que se fueron, sus razones, en la búsqueda de poder entender un poco más la complejidad que lleva en el presente, ser parte de una herramienta de participación social inscripta dentro de un proyecto descentralizado democrático en la Intendencia de Montevideo. También con la idea siempre con esta pequeña investigación de buscar sumar al debate sobre este tema, para otros posibles estudios que busquen soluciones a diferentes problemáticas que en algunos casos se han reiterado y nombrado en anteriores trabajos y que mediante la percepción de los entrevistados parecen seguir hasta el día de hoy, y hasta agravarse según su percepción como fue nombrado el tema de las diferencias político partidario que trae consigo un cierto punto de violencia en el relacionamiento entre sus miembros, en palabras de los ex concejales, violencia que es visualizada en la sociedades modernas y que parece que el C.V. no es ajena a ella, como describen los autores y autoras trabajados aquí, el CV es afectado por los cambios sociales.

Tanto Claramunt, Delgado y Ferla entre otros desde sus diferentes miradas y trabajos concluyen que son importantes estas herramientas y canales de participación como el concejo vecinal pero aclarando que existen límites y desafíos siendo que(entre otras cosas) no cuenta con los recursos ni el apoyo institucional necesarios para proyectarse como mecanismo participativo colectivo frente a una sociedad que tiende a la individualización, y esto según las voces de los entrevistados ha sido palpable. El funcionamiento de CV implica ciertos recursos, los cuales se describen en a entrevistas es que eran escasos como también era escaso la posibilidad de tener una cierta autonomía e injerencia como actor relevante a la hora de la construcción de políticas

públicas y esto han sido razones de peso para la deserción de los entrevistados. Ahora, si lo que se vislumbra como problemático son los límites de la participación política de esta herramienta en este modelo democrático descentralizado, parece pertinente volver a traer interrogantes que ya se han puesto sobre la mesa en otros trabajos que aunque han sido de varios años atrás siguen siendo relevantes hasta el día de hoy, seguir insistiendo en ellas para esta estudiante es importante buscando seguir haciendo visible una problemática que parece haber trascendido ya varias décadas y sigue siendo muy actual.

En un momento en donde en los discursos políticos está presente la importancia de la participación ciudadana y como generar mecanismos para los mismos: que motiva y que interés hay realmente detrás de la importancia de la existencia de los concejos? qué tipo de participación se busca realmente? se visualiza realmente la responsabilidad de todos los actores a nivel institucional de las limitantes existentes de participación que existen? y si lo que se busca es una participación política plena y activa, como poder lograr el interés de la participación en este tipo de herramienta instituida?

Tal vez, también, como describe la autora Ferla, se debería pensar en cambios significativos en el formato instituido del CV que acompañen los desafíos que enfrentan hoy en día, si se piensa en que se mantenga a futuro como uno de los posibles mecanismos de aporte a la construcción de ciudadanía y a esa conexión entre estado y sociedad civil apuntando a una mejor calidad de vida de las persona buscando justicia social.

Referencias Bibliográficas

- Blas, A e Ibarra, P. (2006) *La participación: estado de la cuestión*. Cuaderno de trabajo 39, Hegoa, Bilbao. En:

[Hegoa: Publicaciones: La participación: Estado de la cuestión](#)
- Claramunt, A. (2006) *Participación en políticas sociales descentralizadas: El impacto en los actores sociales*. Editorial: Espacio
- Claramunt, A. (2001.). *La propuesta descentralizadora y los cambios en la matriz de participación: elementos para la reflexión*. (Documentos de Trabajo / FCS-DTS; 12). Udelar. FCS-DTS.
- Delgado, A. (2008.). *Miradas desde adentro. La gestión socio-política territorial del proceso de descentralización en la Intendencia Municipal de Montevideo: 1990 -2004. Potencialidades, condicionamientos y tensiones en la profesión de Trabajo Social*. Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social.
- Ferla, P. (2014) *Los resultados y efectos de una experiencia de participación ciudadana en el ámbito local: el presupuesto participativo de San Carlos - Uruguay- desde la visión de los actores*. Tesis de Maestría en Desarrollo Local. Universidad Nacional de San Martín (Argentina)
- Ferla, P. et al (2016) *Panorama del nivel municipal en Uruguay*. Editorial:
[KONRAD ADENAUER STIFTUNG : UCU \(EX UCUDAL\). FACULTAD DE](#)

CIENCIAS HUMANAS. DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS,

En compilado PANORAMA MUNICIPIO.indb

- Ferla, P. et al. (2012) Descentralización y participación democrática en Montevideo: los Concejos Vecinales y un aporte sobre la Cuestión Metropolitana. Editorial: Defensoría del Vecino de Montevideo

https://www.researchgate.net/publication/299564722_Descentralizacion_y_participacion_democratica_en_Montevideo_los_Concejos_Vecinales_y_un_aporte_sobre_la_Cuestion_Metropolitana

- Ferla, P. et al (2014) “Corriendo de atrás”. Análisis de los concejos vecinales de Montevideo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Revista de Ciencias Sociales 48.

bing.com/ck/a?!&&p=cb5397457a9d96cc6e564cabecdd45f7b0e8c04ae0adf5f989e93eccb84806ebJmltdHM9MTc0MTIxOTlwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=00e53a7c-6fce-6262-22c9-349c6e1363d5&psq=Corriendo+de+atras+Analisis+de+los+Concejos+Vecinales+Ferla&u=a1aHR0cHM6Ly9kaWFsbmV0LnVuaXJpb2phLmVzL2Rlc2NhcmdhL2FydGJldWxvLzQ3MjIwNzgucGRm&ntb=1

- Intendencia de Montevideo (2017) *Los Concejos Vecinales de Montevideo: estudio exploratorio sobre sus características (2010-2016)*

Editorial: [INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. UNIDAD DE PARTICIPACION Y PLANIFICACION . En :](#)

[losconcejosvecinalesdemontevideo-estudioexploratoriosobresuscaracteristicas2010-2016.pdf](#)

- Pineda, C (2001) *Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario*. Artículo en Gestión y Análisis de Políticas Públicas

https://www.researchgate.net/publication/286624206_Gobiernos_locales_participacion_ciudadana_en_el_proceso_presupuestario

- Veneziano Esperón, A. (1997.). La descentralización en las ciencias de lo urbano. (Documentos de Trabajo / FCS-ICP; 14). Udelar. FCS-ICP.

- Veneziano Esperón, A. (2008) *La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: aprendizajes y reflexiones desde los noventa*. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento De Ciencia Política, Revista 17(1), 203-228.

<https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/227>