



**Participación ciudadana en Los Cerrillos.
Un estudio de caso desde las políticas culturales**

Verónica Pécora Podestá

Tesis para obtener el título de Magíster en Políticas Culturales
del Centro Regional Este con sede en Maldonado

Director de Tesis
Prof. Dr. Carlos Santos

Maldonado, mayo 2025



Las Brujas, Los Cerrillos, julio 2024. Fotografía personal

Maldonado, 12 de mayo de 2025

Universidad de la República
Centro Universitario Regional del Este - CURE
Maestría en Políticas Culturales
Comité Académico
PRESENTE

De mi mayor consideración:

Por medio de presente dejo constancia que la tesis de la maestranda Verónica Pécora para aspirar al título de Magíster en Políticas Culturales, titulada «*Participación ciudadana en Los Cerrillos. Un estudio de caso desde las políticas culturales*», está en condiciones de ser defendida y por lo tanto dejo constancia de mi aval en calidad de Director de Tesis.

Sin otro particular, les saluda atte.:



Prof. Adj. Carlos Santos

Índice de la Tesis

<i>Resumen</i>	7
<i>Introducción</i>	9
<i>Capítulo I: Cuatro pilares conceptuales para entender la tesis</i>	12
1.a. Abordando la noción de cultura y estructuras de sentimientos	12
1.b. El concepto de políticas culturales desde una perspectiva latinoamericana y contemporánea	15
1.c. La participación social como una forma de política cultural	25
1.d. Los municipios: la descentralización y la participación como eje conceptual	28
<i>Capítulo II: Materiales, métodos y área de estudio</i>	31
2.a. Estudio de caso: Los Cerrillos y La Caja de Sueños. Aproximación a la pequeña escala territorial	32
2.b. Las unidades territoriales y las percepciones individuales/colectivas	38
2.c. El proceso de investigación	40
2.d. Preguntas orientadoras de la investigación	46
<i>Capítulo III. Presentación de datos: explorando el territorio</i>	50
3.a. Topografía de la “La Caja de Sueños”. Diseño de la herramienta y operatividad.	50
3.b. El tercer nivel de gobierno como escenario de participación social	65
<i>Capítulo IV. Discusión de resultados desde una perspectiva comunicacional</i>	75
4.a. Discursos políticos versus percepciones ciudadanas	75
4.b La idea de la participación social	81
4.c. La comunicación pre y post herramienta.	
Devolución de los proyectos	84
<i>Capítulo V. Consideraciones finales</i>	89
Bibliografía y referencias bibliográficas	94
Anexos	99

Dedicatoria

A Emiliano, por él y con él todo

Agradecimientos

A Carlos por la orientación precisa y justa en cada una de sus devoluciones, por su acompañamiento permanente y por aceptar ser mi guía en esta área de conocimientos.

A Alejandra por ser mi sostén en tiempos tormentosos y animarme a terminar esta tesis.

A Mariel por su sabiduría y su lectura siempre atenta y amorosa de mis trabajos.

A Marisol por su precisión en la revisión formal de mi investigación.

A mis compañeros de estudio, especialmente a aquellos/as con los que compartí ricos debates en los traslados hacia el CURE, ellos/ellas me hicieron ampliar la mirada.

A mis docentes, por cada uno de sus aportes intelectuales para enriquecer mi investigación.

A mi familia y amigas, que desde la admiración y el respeto me alentaron a seguir aún desconociendo los trasfondos de mi investigación y de la maestría en general.

A la población de Los Cerrillos, por abrirme las puertas de sus hogares e instituciones y compartir sus experiencias de vida sin las cuales este trabajo no hubiera sido posible.

Resumen

Las políticas culturales, tradicionalmente entendidas como políticas vinculadas a las artes y el patrimonio, tienen un amplio universo de aplicación y estudio que enriquece su área de alcance a espacios cotidianos de lo comunitario. Porque la cultura es algo ordinario, un marco de referencia, un conjunto de prácticas y definiciones, una estructura de sentimientos y es algo permanente pero a la vez en constante cambio.

Las acciones de participación social que buscan una transformación social son sólo un ejemplo de esos nuevos escenarios donde el estudio de las políticas culturales tiene un nuevo y fértil terreno para la generación de conocimientos. Me interesa comprender y describir un proceso cultural-social, los mecanismos y herramientas promovidas, las percepciones y discursos generados por los diversos actores del territorio, así como las consecuencias de estas acciones en la micro escala territorial, en especial en las interrelaciones existentes.

La presente investigación se desarrolla bajo la modalidad de estudio de caso y comprende el territorio del municipio de Los Cerrillos, departamento de Canelones, un espacio con una alta ruralidad y con una experiencia innovadora en la forma de gestionar la política pública.

Llevo adelante una estrategia metodológica que incluye la revisión bibliográfica, la entrevista a 16 informantes clave, y el análisis de diversos documentos públicos y privados a los que se accedió, con una fuerte veta de análisis comunicacional.

Este es un aporte más a la reflexión de un proceso centrado entre 2020 y 2021, cargado de matices en el relato y en las miradas de sus resultados, así como en su recordación, la apreciación de su importancia, y la perfectibilidad de las acciones.

Abstract

Cultural politics, traditionally understood as policies linked to the arts and heritage, have a broad universe of application and study that enriches their scope to everyday community spaces. Because culture is an ordinary thing, a frame of reference, a set of practices and definitions, a structure of feelings, and it is something permanent and something that is constantly changing.

Social participation actions that want to be a social transformation are one example of these new scenarios where the study of cultural policies offers new and fertile ground for knowledge generation. I am interested in understanding and describing a cultural-social process, the mechanisms and tools promoted, the perceptions and discourses generated by the actors in the territory, as well as the consequences of these actions on the micro-territorial scale, especially in the interrelations.

This investigation is a case study and covers the municipality of Los Cerrillos, Canelones department, a highly rural area with innovative experience in public policy management.

A methodological strategy includes a bibliographic review, interviews with 16 key informants, and the analysis of various public and private documents accessed, with a strong focus on communication analysis.

This is another contribution to the reflection on a process centered between 2020 and 2021, laden with nuances in the narrative and perspectives of its results, as well as in their recollection, the appreciation of their importance, and the perfectibility of the actions.

Palabras clave: política cultural, participación social, cultura antropológica, comunidad.

“...*May your hands always be busy
May your feet always be swift
May you have a strong foundation
When the winds of changes shift...*”
Bob Dylan

Introducción

I

Escribir esta tesis es hacer una foto de un espacio y tiempo determinados usando las palabras como vehículo, desde un momento y lugar de enunciación que cambiará una vez que la escritura haya terminado, con la fugacidad que tiene el paso del tiempo sobre las experiencias de las personas.

Redacto desde mi lugar de estudiante de la Maestría de Políticas Culturales del Cure-UDELAR, desde el rol de trabajadora y gestora cultural pública en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), constructora de proyectos culturales en la microescala territorial del interior, en el departamento de Florida y en contacto con pequeñas poblaciones rurales y urbanas. Escribo desde un lugar de los afectos laborales que me acerca a mi objeto de investigación de los municipios, y desde la convicción de que existen otras miradas relevantes del territorio más allá de las fronteras de la capital.

Desarrollé mi tesis en un momento de la Política Cultural de Uruguay en plena transición y realicé mi investigación en medio de un impasse laboral, en el cual he añorado el contacto con los proyectos de los grupos sociales, con las propuestas culturales de cercanía y con la vivencia diaria del trabajo colectivo. Es, también, un tiempo de cambios en la conducción política del país, el cierre de un ciclo y una época electoral que marcó cada paso de mi proceso *in situ*.

Escribo desde mi lugar de Licenciada en Ciencias de la Comunicación, con esa experiencia de estudios desde la cual miro y examino el mundo, y desde la formación en cultura de base comunitaria como mi sueño laboral.

Mi objeto de estudio es una ciudad al inicio desconocida, así lo preferí, para mantener la mayor distancia que me fuera posible (aunque por supuesto es inevitable que la investigación estuviera cargada de mi mirada del mundo, mis percepciones y mis saberes en cada momento). Los Cerrillos se me fue develando paso a paso con cada paisaje, con cada

entrevista y con cada visita a la localidad durante un proceso de trabajo de campo desarrollado - mayoritariamente- durante el año 2024.

Este estudio de caso aborda las políticas participativas como un ejemplo de políticas culturales o políticas socioculturales como aquellas políticas públicas no hegemónicas en los Estudios Culturales. La investigación lejos de pretender generalizaciones sobre los procesos participativos aborda una reflexión sobre un caso concreto, en un período históricamente situado a finales de 2020 y principios de 2021, con el objetivo de ampliar la mirada sobre las políticas culturales a espacios no tradicionales, aterrizando algunas concepciones actuales latinoamericanas al caso concreto uruguayo, en el interior del país.

Es una mirada a un pasado cercano y con la perspectiva de describir qué se hizo en materia de participación ciudadana como política cultural, centrado en una herramienta específica, cómo se formuló, cómo se ejecutó, qué consecuencias tuvo, qué mirada tienen los diferentes actores sobre la experiencia, cuáles fueron los aciertos y los desafíos planteados y cuál fue el rol de los habitantes en el proceso. Estas son algunas de las aristas que aborda el trabajo, anclado en un abordaje teórico predominantemente latinoamericano.

II.

La presente tesis se estructura en cinco capítulos. El capítulo primero aborda las principales nociones teóricas a las que hace referencia el trabajo y son el punto de partida desde el cual leer el estudio de caso. Cultura desde un punto de vista antropológico con el cruce de los Estudios Culturales que introducen la idea de relaciones de poder al concepto, y la noción de estructuras de sentir, de una comunidad en particular. La idea de las políticas culturales en espacios tradicionalmente no entendidos como culturales retomando algunos autores latinoamericanos es el segundo punto de este capítulo, así como el concepto de políticas de sustrato y una nueva categoría de análisis como lo es el de políticas socioculturales. Seguidamente esta primera parte, se refiere al concepto de participación social desde la mirada de diversos autores para problematizar sus cruces con el de políticas culturales y finalmente abordar conceptualmente los municipios y la descentralización como escenarios de esta investigación.

En el segundo capítulo, de corte metodológico, es necesario geolocalizar la investigación categorizando y describiendo el lugar elegido para el estudio de caso. Para conocer las políticas culturales de participación social es necesario primero conocer Los Cerrillos; su impronta rural, su espacialidad en diferentes zonas territoriales, sus características demográficas, sus vínculos físicos con el ambiente y las áreas protegidas y su

conexión administrativa y geográfica con la capital canaria y la capital del país. En la segunda parte de esta sección desarrollo un relato de mi historia personal con el territorio, el cómo llegué a este proceso de investigación, las preguntas que orientaron mi trabajo de campo, las personas entrevistadas y los documentos utilizados para el análisis.

El tercer capítulo contiene un sustrato de los resultados obtenidos, el desarrollo de la herramienta Caja de Sueños, su génesis y ejecución desde una mirada de las políticas culturales públicas, así como un diálogo entre la mirada de los administradores y los ciudadanos. También recoge un análisis de diversas percepciones sobre la participación, la identidad territorial y el rol de la comunidad en los procesos de descentralización. Para visibilizar mejor algunos datos se incluyen una serie de gráficas y cuadros que contrarrestan la información obtenida en los diversos documentos y las miradas de los diversos actores locales.

El cuarto capítulo analiza los discursos de la Caja de Sueños desde una perspectiva comunicacional, entendiendo a los hablantes como emisores de relatos que son públicos desde sus adscripciones sociales. Así se analizan los discursos políticos y el de los habitantes, la comunicación mediática pre y posterior a la herramienta participativa y los tópicos utilizados sobre la idea de participación.

En el capítulo final, se infieren algunas conclusiones desprendidas del análisis del trabajo, que sin pretender ser un punto final son un punto de partida o, al menos, tres puntos suspensivos desde el cual seguir investigando sobre los procesos que originan las políticas culturales de participación que apuntan a una transformación social.

Capítulo I. Cuatro pilares conceptuales para entender la tesis

1.a. Abordando la noción de cultura y estructuras de sentimientos

Esta investigación presenta un estudio de caso de políticas culturales partiendo de la afirmación de ciertas premisas conceptuales. La primera de ellas, es que las políticas públicas que promueven la participación social son políticas culturales, porque apuestan a cambios culturales, en especial en las relaciones entre los ciudadanos y entre estos y el Estado. En definitiva, busca una nueva ecuación en las relaciones de poder existentes en el territorio. Esta primera premisa no es la predominante en los estudios sobre políticas culturales, pero es el eje del trabajo y la reflexión que propongo apoyada por una serie de autores y académicos que reflejan la misma línea de pensamiento.

En segundo lugar, la afirmación de que el pequeño territorio tiene el potencial de fomentar un cambio o transformación social, siendo el municipio un actor político-cultural de cercanía. Finalmente, la tercera premisa de que los territorios (tomando su concepto amplio de espacio habitado y viviente) del interior del país, es decir los no montevideanos, son aún terrenos sin explorar desde el punto de vista académico, con una riqueza y variedad que ameritan mayor detenimiento.

La investigación de políticas participativas como un ejemplo de políticas culturales que expongo en esta tesis adscribe a una mirada antropológica del concepto de cultura que se enriquece, a su vez, con los aportes de los Estudios Culturales, los cuales entienden la cultura como un escenario de fuerzas y de luchas de poder.

Definir cultura es, en sí misma, una tarea ambiciosa, por la variedad de significados en el imaginario colectivo, por las multiplicidad de acepciones en el espacio académico y por las implicancias metodológicas, conceptuales y hasta políticas que tiene optar por una definición.

Sin embargo, es necesario partir de una definición del término para marcar el mojón desde el cual entender un trabajo de investigación que se plantea un aporte más, a una mirada conceptual que abandona el estudio -históricamente dominante- de políticas

culturales estrechamente vinculado a las artes y el patrimonio, para abarcar otros escenarios que inicialmente no eran considerados culturales, por lo restrictivo del término cultura al que adherían.

Los conceptos “cultura” y “políticas culturales” son un binomio inseparable que generan diversas implicancias conceptuales y marcan un posicionamiento político, tal como sostiene la antropóloga Susan Wright, de Birmingham. La autora entiende que la concepción que adscriben de cultura implica una toma de posición y la misma es política, porque se puede usar “para el establecimiento de procesos de dominación y marginación o el desafío a ellos” (Wright, 1998, p.139).

Es interesante esta mirada sobre el conocimiento, porque implica asumir al investigador/a como un ser ideológicamente situado. Es, desde este lugar, que asumo la mirada que aporta mi trabajo de tesis, con sus tensiones y limitaciones internas, propias de quien la escribe.

Este trabajo toma el concepto de cultura desde el punto de vista antropológico, como “un conjunto de prácticas y creencias tanto materiales como espirituales, cotidianas como extraordinarias, que configuran un modo de vida propio para todo grupo humano” (de Giorgi, 2021, p 297) o, en otras palabras, como lo entiende el autor peruano Víctor Vich: “la cultura no es solamente una mera cuestión de objetos: es también el conjunto de los habitus que nos han socializado, vale decir, son los sentidos comunes en que participamos, los estereotipos que reproducimos, los goces heredados, las maneras en que interactuamos con los demás y las formas en que todo ello determina un posicionamiento ante el mundo y una forma de entender la realidad social” (Vich, 2014, p. 17).

El concepto de habitus, que proviene del sociólogo francés Pierre Bourdieu (2007) y que luego es retomado por muchos autores, hace referencia a “sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y de representaciones...” (Bourdieu, 2007, p.86). Se asemejan a esquemas mentales que nos incorporan a un campo cultural y que permite relaciones de diferencia y pertenencia.

Wright, por su parte, plantea que existen viejas y nuevas ideas de cultura. En las primeras la cultura es algo definido, inamovible, en equilibrio, un sistema de significados compartidos en un escenario de individuos homogéneos. En las segundas, la cultura “es un proceso activo de construcción de significado y de disputa sobre la definición, incluyendo la

de sí misma' (p.132) que se realiza por personas posicionadas en formas y lugares diferentes en las relaciones sociales de dominación, que tienen a su disposición distintos recursos de acuerdo a esa posición social. Hay, además, espacios de relaciones y conexiones locales, nacionales y globales que interactúan en la cultura para crear conceptos que son históricos y que nunca están del todo cerrados, pero que tienen formas hegemónicas y no hegemónicas (Wright, 1998, p. 132).

Es interesante esta definición que maneja la autora británica, porque la cultura es un espacio permeable y en interacción en varios niveles, lo cual podrá visualizarse en el presente trabajo, en el cual un pequeño territorio como el municipio de Los Cerrillos entra en conexión con sus municipios vecinos o con el gobierno departamental de Canelones, pero al mismo tiempo con el país y otros puntos de la región, tanto por las interacciones individuales como por las de las asociaciones o colectivos.

Por su parte, Raymond Williams habla de la cultura como algo “ordinario”, en una clara adhesión al concepto antropológico, al entenderla como algo común o corriente, y que sucede habitualmente o que se encuentra en la normalidad y no en determinadas manifestaciones especiales. “La cultura es algo ordinario: éste es el primer dato. Todas las sociedades poseen su propia forma, sus propias finalidades, sus propios significados. Todas las sociedades los expresan en las instituciones, en las artes y en el saber” (Williams, 1989, p. 39). Así se distancia del concepto humanista de cultura iniciado por Arnold (1869) para quien la cultura se asimila a un “área sobresaliente de la creatividad humana; un ámbito especial que se plasma particularmente en disciplinas artísticas tales como la pintura, escultura, literatura, teatro, danza, música y en actividades más propiamente intelectuales” (de Giorgi, 2021, p. 293)

También tomaré de Williams (1989), la idea de cultura ligada a las prácticas cotidianas de las personas, a una cuestión que él menciona como “estructura de sentir”; como los elementos que explican, significan y justifican la cultura de una época y espacio determinados. El término “sentir” está distanciado de conceptos como “ideología” y “concepciones del mundo” a los que considera más formales (p.154). Se entiende esta estructura como “un grupo de relaciones internas específicas, entrelazadas y a la vez en tensión” (Williams, 2000, p. 155) que entran en relación con la experiencia social que está en proceso. Una estructura de sentir que es propia de un espacio y un tiempo pero que está en continuo movimiento y que puede ser transformada. La cultura como algo que no está fijo, inmóvil que no se puede describir como una suma de partes sino que es un presente social. Una forma de hablar, de ver, de sentir, de experimentar. Esta idea de estructura de

sentimientos aparece en varios trabajos de Williams, tales como *La larga revolución* (2003) y *Marxismo y literatura* (1997).

El sociólogo argentino Mario Margulis (2014) retoma estos conceptos al entender la cultura como “significaciones compartidas que hacen posible la vida social” y que son “el conjunto de códigos de significación compartidos, que dan identidad a un grupo humano y permiten comunicarse, interactuar, apreciar y predecir conductas de los otros” (p.16).

Los autores mencionados -no son los únicos- ven en la cultura algo compartido y al mismo tiempo algo que varía y que puede modificarse, realizando cambios en los hábitos o en las significaciones, un juego entre lo tradicional y la posibilidad de cambio, entre lo colectivo y lo individual. Dice Williams (1989): “una cultura presenta dos aspectos: los significados y orientaciones conocidos, para los que sus miembros han sido entrenados y las nuevas observaciones y significados que se nos brindan para ser puestos a prueba” (p.39)

Pero la cultura no es solo un espacio diáfano donde se desarrolla la vida de una comunidad. Los Estudios Culturales introducen la dimensión de las relaciones de poder, la cultura como un campo de disputa, como un escenario de batalla cultural donde se ponen en juego significaciones y se cuestionan concepciones hegemónicas para transformar habitus. Siguiendo a Víctor Vich (2010), hay que “entender a la cultura como un lugar central donde aquellas desigualdades y jerarquizaciones son establecidas y se legitiman pero también donde pueden ser interrumpidas o cuestionadas desde múltiples estrategias” (p.30)

1.b. El concepto de políticas culturales desde una perspectiva latinoamericana y contemporánea

Desde una perspectiva tradicional estético humanista las políticas culturales son “lo que hace una entidad determinada con poder decisorio -sea un ministerio, un municipio o una institución privada- para impulsar iniciativas “culturales” definidas en este sentido: promover las artes, artistas, la formación artística, becas, premios, formas públicas, crear infraestructura...” (de Giorgi, 2024, p. 10).

Quizás la principal característica de la cultura definida en su sentido antropológico tenga que ver con una mirada más amplia a la mencionada en el párrafo anterior, que no reserva el concepto a una minoría de actividades y una minoría de personas que cultivan el espíritu.

Esta mirada sobre las políticas culturales no nace con el presente trabajo sino que es compartida -y al mismo tiempo toma su base- de diversos autores contemporáneos. Para

Mario Margulis las políticas culturales están orientadas a “intervenir en los códigos culturales, modificar los hábitos, incidir en los comportamientos, en las creencias, en los prejuicios y, en general, en la forma en que un grupo humano se relaciona con el mundo” (Margulis, 2014, p. 16) y en otro pasaje explica que las intervenciones en el plano cultural “invocan un propósito de transformación, sugieren una praxis” (Margulis, 2014, p. 15).

Se trata de una definición amplia, que puede presentar dificultades para limitar el campo de estudio, ya que las acciones que modifican aspectos culturales no son solamente las tradicionales del debate cultural. El propio Margulis introduce varios ejemplos de grandes políticas urbanísticas que son políticas culturales, al transformar imaginarios de las clases sociales e introducir cambios en hábitos, usos y costumbres de la vida en la ciudad, como el caso de París o Viena del siglo XIX.¹

Por su parte, el profesor de Giorgi, de la Maestría en Políticas Culturales, toma el ejemplo de la descentralización de la Universidad de la República como una política educativa pero también como una política cultural, porque está destinada a cambiar diversas concepciones y hábitos respecto de la mirada interior-capital vinculada al conocimiento y los espacios académicos.²

En el aspecto de transformación y praxis, Víctor Vich expresa en su libro “Desculturizar la Cultura”, que las políticas culturales son instrumentos de desarrollo y cambio social y no meramente administración de objetos o un campo de trabajo. “Estos ensayos se sienten parte de aquella necesidad de entender las políticas culturales como dispositivos para activar nuevos procesos sociales y no sólo como instancias encargadas de la pura producción u organización de eventos” (Vich, 2014, p. 16) y más adelante agrega que “trabajar en cultura supone así involucrarse con ámbitos supuestamente no culturales. Las políticas culturales no tienen una frontera definida ni mucho menos un anclaje seguro” (Vich, 2014, p. 18).

¹ Margulis menciona la transformación de París entre 1852 y 1870 durante el gobierno de Haussmann quien se planteó modernizar y embellecer la ciudad, construyendo bulevares, veredas, medidas sanitarias e iluminación a gas. En esa época se crearon parques públicos, emblemáticos edificios, monumentos, sistemas de alcantarillado, entre otros. Se trató de una política urbana que influyó en cuestiones culturales, en especial en la clase burguesa. El otro caso que toma como ejemplo es el de Viena y la construcción del Ring, con amplias avenidas, edificios de riqueza arquitectónica e importancia administrativa, así como el establecimiento de museos, teatros, el Parlamento, la Universidad, la Ópera y la Municipalidad con una marcada planificación de modernización. Sostiene Margulis que “toda intervención urbana de cierta magnitud es también política cultural” (Margulis, 2014, p. 24)

² En el libro “Políticas culturales en el ciclo progresista. Una revisión crítica” expresa que el establecimiento de la Universidad en el interior es una política educativa y una cultural al mismo tiempo y fundamenta que “no debe entenderse esto último solamente como el hecho de comenzar a introducir en los departamentos no montevideanos ciertos hábitos y prácticas del quehacer universitario como la investigación científica, la docencia a nivel terciario o el co-gobierno, sino también como una forma de combatir la idea que solamente en la capital se puede producir conocimiento de calidad” (de Giorgi, 2024, p. 16)

Estas definiciones ponen en cuestión lo que tradicionalmente entendemos por políticas culturales y es en ese debate donde se enmarca la selección del estudio de caso de mi tesis, al entender que las prácticas de participación social intervienen en la cultura para transformarla desde una mirada de construcción colectiva.

En el mismo sentido Álvarez, Escobar y Dagnino (2008) expresan: “interpretamos la política cultural como el proceso generado cuando diferentes conjuntos de actores políticos, marcados por y encarnando prácticas y significados culturales diferentes, entran en conflicto” (p.26). Aquí la dimensión del conflicto como un agregado a la definición de políticas culturales es clave para entender cómo la cultura no es espacio carente de tensiones y encuentros-desencuentros.

Otro elemento importante de la definición de estos autores es que no sólo reservan las políticas culturales a los actores públicos o de gobierno sino que entienden, como años antes lo hizo Néstor García Canclini (1987) en un libro clave y fundacional para entender las políticas culturales desde América Latina, que existen una diversidad de agentes que pueden generar y participar en la elaboración y producción de políticas culturales.

Néstor García Canclini, hace casi 40 años, al definir el concepto de políticas culturales lo hace desde una mirada amplia y plural de la cultura, ya que lo entiende no solamente como “la administración rutinaria del patrimonio histórico, o como ordenamiento burocrático del aparato estatal dedicado al arte y la educación” (Canclini, 1987, p. 26) sino como “las intervenciones que apuntan al desarrollo simbólico y no sólo están reservadas al Estado” y menciona expresamente la “generación de consensos, la satisfacción de la población y la transformación como fines de dichas políticas” (Canclini, 1987, p. 26).

García Canclini (1987) generó una tabla conceptual que ha sido retomada y revisionada por muchos autores en la que define los paradigmas, los agentes y los modos de organización de las políticas culturales. Para este autor, el modelo que se corresponde con un concepto amplio de cultura es el de democracia participativa. Este paradigma “se ocupa de la acción cultural con un sentido continuo (a través de toda la vida y en todos los espacios sociales) y no reduce la cultura a lo discursivo o lo estético, pues busca estimular la acción colectiva a través de una participación organizada, autogestionaria, reuniendo las iniciativas más diversas (de todos los grupos, en lo político, lo social, lo recreativo, etc)...” (Canclini, 1987. p. 51)

El sociólogo y politólogo chileno Manuel Antonio Garretón (2008) utiliza una nueva categoría de análisis para distinguir las políticas culturales. Por un lado, la política cultural *básica o de sustrato* es aquella que busca intervenir en la concepción antropológica de

cultura, como modos de ser de una sociedad. “...Sus visiones del pasado, del presente y futuro; la elaboración de diversos sentidos comunes sobre el tiempo, la naturaleza, la trascendencia y las formas de convivencia; los modelos éticos, de conocimiento, lenguajes, comunicación y transmisión de la herencia cultural; la cuestión de la identidad nacional y de la diversidad cultural o identidades” (Garretón, 2008, p. 77).

En este sector de las políticas culturales el autor ubica a aquellas que intervienen cuando “se habla de promover una cultura de la tolerancia o la democracia”, “de promover la diversidad de expresiones culturales” o de “promover valores progresistas o tradicionales” o de “ciudadanía cultural” (Garretón, 2008, p. 77). Menciona, además, que hay un cuestionamiento permanente a la intervención del Estado en esta dimensión de la vida social, la cual considera absurda, “...como si el Estado pudiera ser neutro respecto a los valores, instituciones y estructuras que organizan una comunidad nacional” (Garretón, 2008, p. 79)

La otra arista de las políticas culturales son las *sectoriales o específicas* que refieren “al financiamiento, desarrollo y acceso equitativo de la gente respecto de los campos de la creatividad y la difusión artística, el patrimonio cultural, las industrias culturales” (Garretón, 2008, p. 78).

Esta distinción entre sectoriales y de sustrato es retomada por el prof. de Giorgi (2024) en su artículo sobre políticas culturales en Uruguay en el ciclo progresista, en el cual le agrega la dimensión de poder. “La activación de procesos tendientes a remover representaciones y prácticas de una hegemonía existente puede ser concebido como políticas culturales de sustrato” (p.196). Al mismo tiempo, las menciona como políticas que suelen no ser explícitas. De Giorgi toma el ejemplo de la agenda de derechos impulsada por el Estado en el período que comienza en 2005, como políticas que cuestionan habitus y proponen una transformación social. Es una distinción válida para este estudio de caso que se centra en las primeras.

Por otro lado y en una línea más reciente, Paula Simonetti (2021) introduce otra categoría de análisis para las políticas culturales como políticas socio-culturales, en sus artículos referidos al trabajo de programas y políticas públicas en sectores vulnerables de Uruguay³ así como en su tesis doctoral en la cual estudia a los trabajadores y trabajadoras de estas políticas públicas. Simonetti las define como el conjunto de políticas que “implica una

³ Paula Simonetti en sus tesis de maestría y doctorado investiga las políticas culturales públicas de algunos programas del gobierno progresistas como Centro Cultural Urbano (MEC), Usinas de la Cultura (MEC), Esquinas de la Cultura (Intendencia de Montevideo), Programa Aprender Siempre (MEC) y Programa de Promoción Sociocultural (MIDES)

intersección particular entre políticas sociales y culturales” y que “obliga a pensar nuevas formas de encuentro entre la cuestión social y la cultura, e involucra a diversas instituciones y actores” (Simonetti, 2024, p. 67). En su tesis de doctorado las define como “acciones o iniciativas” tanto a nivel estatal, de la sociedad civil u organismos internacionales que trabajan con nociones y paradigmas como “derechos culturales, democracia cultural, democratización, descentralización, entre otras, y están específicamente dirigidas hacia (y a veces gestionadas con) los sectores populares y los sectores vulnerados de la población” (Simonetti, 2021, p. 41)

Una de las características de su objeto de estudio radica en la diversificación de escenarios de políticas culturales tales como centros vecinales, clubes, escuelas, barrios populares, pueblos rurales, hospitales psiquiátricos donde “se despliegan de manera creciente acciones, dispositivos, propuestas artísticos-culturales para garantizar el acceso a la producción y el disfrute de la cultura de las poblaciones más postergadas en relación con sus derechos culturales” (Simonetti, 2024, p. 65). Agrega, además, la complejidad de estos procesos porque entran en interacción con diversas trayectorias, emociones, prácticas y representaciones y la presencia y relevancia de los trabajadores culturales en dichas políticas, tales como talleristas, gestores, promotores, arte-educadores. La consolidación de estas políticas socioculturales en relación con las tradicionales políticas culturales es, también, un espacio de disputa en los organismos centrales de definición de políticas, pero también en los diversos estratos de administradores y gestores donde éstas se llevan a la práctica.

La concepción de políticas culturales o de intervención en la vida cultural está históricamente situada en la modernidad, según el profesor mexicano Eduardo Nivón Bolán. La enunciación de acciones de los gobiernos en materia sociocultural es algo que puede rastrearse luego de la Segunda Guerra Mundial, en un proceso cronológicamente creciente de agentes, contenidos e instituciones involucradas que caen bajo el término “políticas culturales” y que tiene una de sus primeras definiciones en la reunión de la UNESCO de 1967. Coincide, además, con la mirada de Rubens Bayardo (2008) que ubica el nacimiento de las políticas culturales con el de los organismos que se ocupan de la administración del sector cultural y las conferencias internacionales que proclaman a los derechos culturales como parte de los derechos fundamentales.

En la segunda mitad del siglo pasado es cuando surgen dos instituciones que se transforman en modelos, el Ministerio de Cultura francés (1959) y el Consejo de las Artes

británico (1946). Bayardo explica que han existido acciones culturales desde la época en que los mecenas favorecían a un compositor o un noble brindaba un concierto en su vivienda, pero entendidas como conjunto de acciones con objetivos y derivadas de un diagnóstico de necesidades y su priorización, es un elemento relativamente reciente. “En esta perspectiva las políticas culturales son reflexivas, planifican y coordinan acciones en función de metas de mediano y largo alcance, con criterios para monitorear y evaluar procesos e impactos, adecuando sus cursos acorde a los resultados y a los cambios contextuales” (Bayardo, 2008, p. 20) En tanto, para Garretón la década de los 90 es cuando se legitiman e institucionalizan las políticas culturales en América Latina.

Nivón, agrega a esta definición, que las políticas culturales involucran a la sociedad y al gobierno por igual como responsables de la política cultural y que, además, tiene un sentido proyectivo “de futuro, que implica tanto conflicto como adhesión a un proyecto de transformación social” (Nivón Bolán, 2013, p. 5).

El docente mexicano entiende a las políticas culturales como parte de un conjunto más amplio de políticas públicas y por tanto, son el resultado de acuerdos sociales y políticos para establecer las prioridades y lo que se pretende con dichas políticas. “En el último decenio del siglo XX las políticas públicas de cultura habían tomado posesión de territorios muy amplios como la educación, el patrimonio, el fortalecimiento de la identidad nacional, las políticas lingüísticas, el diseño o la gastronomía” (Nivón Bolan, 2013, p. 26) expresa, y se adscribe a la definición de políticas culturales del argentino Néstor García Canclini, para quien son intervenciones no solo del estado sino de organizaciones civiles o grupos comunitarios.

Tomaré, además, el término políticas públicas como lo entiende Fernando Martín Jaime en su libro “Introducción al análisis de políticas públicas”, en especial en la dimensión “que se vincula con las acciones o decisiones que un gobierno adopta (políticas públicas) y que están orientadas a la resolución de aquellos problemas que una sociedad y un gobierno definen como públicos (esto es, que merecen atención por parte del gobierno)” (Jaime et al, 2013, p. 57). Esta definición es útil en la medida que mi estudio de caso se refiere a un organismo público que genera -en consenso o no- una política cultural para aplicar a su territorio, estableciendo como una situación que *merece atención* y que el proceso de dicha política pública se realiza en forma participativa.

Las políticas culturales en Uruguay

Para la elaboración de esta síntesis se utilizaron los artículos “Políticas culturales en Uruguay. Tendencias y cambios recientes” de los sociólogos Silvia Vetrале y Pablo Cruz Fostik, y “Políticas culturales en Uruguay durante el ciclo progresista (2005-2020). Avances y contradicciones en un tiempo de cambios” del Prof. Álvaro de Giorgi, para esbozar algunos aspectos generales de las políticas culturales en Uruguay. Por otro lado, se tomará el artículo “Políticas públicas culturales en Uruguay” del economista Diego Traverso, con una lectura desde la economía de la cultura. Se trata de algunas líneas, ya que el tema podría ser el objeto de estudio para una tesis de profundización.

El primer artículo está visto desde las Ciencias Sociales e integra una serie de capítulos del libro “Políticas Culturais na Ibero-América” que tiene a Albino Rubim y Rubens Bayardo como organizadores. Es importante precisar que los conceptos de este artículo, que data de 2008, se basan en un análisis general que bien podría ser el antecesor del segundo, pero con una mirada que no es específica desde los Estudios Culturales.

Vetrале y Cruz (2008) hablan de los inicios de la política cultural en Uruguay siguiendo un modelo europeo propio de un país emergente, con una fuerte presencia de inmigrantes en la formación de su sociedad, con una tendencia hacia la aculturación y la homogeneidad cultural en la construcción de valores nacionales, necesarios para la consolidación inicial. Mencionan, además, un fuerte centralismo capitalino en el desarrollo de la infraestructura cultural que es consecuencia de un desarrollo desigual que aún persiste en la dualidad actual Interior-Montevideo. A modo de ejemplo, se refieren el temprano surgimiento del Sodre y sus posteriores elencos estables, con una mirada centrada en algunas manifestaciones culturales coincidentes con el modelo humanista de cultura, así como la Comedia Nacional, con eje en el Teatro Solís, con el ánimo nacionalista de ofrecer espectáculos nacionales como alternativa a los predominantes extranjeros.

Caracterizan las políticas culturales según sus destinatarios. Por un lado, los ciudadanos a quienes van dirigidas políticas de democratización cultural, y por otro, a los sectores artísticos. “Las políticas culturales están orientadas a dos grandes tipos de destinatarios: aquellas dirigidas hacia los ciudadanos y las focalizadas en un núcleo innovador” (Vetrале y Cruz, 2008, p. 247).

Dando un salto en el tiempo y con la post dictadura consideran un “hito” la creación de la Dirección Nacional de Cultura (DNC) en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Esta nueva institucionalidad que “jerarquiza” el área cultural en una cartera

en la que siempre tuvo más peso lo educativo⁴, con función básicamente de animación cultural en sus inicios. Consideran la falta de coordinación, la escasez de personal capacitado y la organización burocrática como escollos para la gestión de las políticas culturales en la cartera especializada, siendo además, que no tiene la exclusividad en el desarrollo de dichas políticas.

Sobre la escasa presencia del MEC a nivel país y la fuerte impronta de los municipios a nivel local, los autores Vetrале y Cruz expresan que “el Ministerio prácticamente no cuenta con funcionarios en el Interior del país. Por tanto, las acciones y/o políticas culturales descentralizadas deben implementarse a través de los Municipios que son política y administrativamente autónomos en su territorio, y que cuentan con diferentes formas de organización institucional con competencia en cultura” (Vetrале y Cruz, 2008, p. 329). Es importante indicar, además, que estos autores cuando hablan de políticas culturales se refieren, mayoritariamente, a las sectoriales, siguiendo la clasificación de Manuel Antonio Garretón.

Una de las conclusiones de este artículo es el escaso presupuesto destinado a Cultura hasta el presupuesto de 2009, con sólo 2% del presupuesto nacional, y al mismo tiempo, indican que la Intendencia capitalina tiene una mayor inversión en este rubro que toda la Dirección Nacional de Cultura del MEC, con competencia nacional, mostrando una importante desigualdad en la capacidad de gestión de ambos. Sin embargo, ese número de 2% baja a un 0.36% si se consideran solamente las unidades, planes y programas del Mec que tienen que ver específicamente con el área cultural, según el economista Diego Traverso.

Varios programas desarrollados posteriormente a 2005 en la órbita de la DNC tienen su base en programas y proyectos que el área de cultura de la IMM desarrolló a partir de 1990, lo que los autores llaman *campo de pruebas* de las políticas culturales y a quien le otorgan el valor de *innovadora* en la creación de lineamientos estratégicos en materia de política cultural.

Los autores toman el concepto de democratización cultural de García Canclini, como un modelo desarrollado por la intendencia de Montevideo. El artículo de Vetrале y Cruz (2008) menciona iniciativas como Museos en la Noche, Día del Patrimonio, el Fondo

⁴ Para profundizar en la historia de la institucionalidad cultural pública del Ministerio de Educación y Cultura ver el artículo “Un camino transitado, una ley pendiente” de Daniela Goncalvez y Verónica Pécora en el libro “Políticas Culturales en Uruguay. Actores y Sectores” (2023)

Nacional Audiovisual (Fona), la Carpa de Espectáculos y Teatros en el Aula⁵ como programas destinados a la formación de públicos y otros de orden consultivo pero no vinculantes como lo fueron las Asambleas de la Cultura.

Los autores concluyen que las políticas culturales han sido discontinuas en el tiempo y carentes de consenso en sus lineamientos estratégicos, y que se han caracterizado por voluntades políticas.

En el artículo de De Giorgi del período 2005-2020, al que llama *ciclo progresista*, coincide con un nuevo paradigma de *ciudadanía cultural*, lo que implica -al menos teóricamente- el desarrollo de nuevas políticas culturales pero al mismo tiempo el fuerte apoyo (económico e institucional) a disciplinas artísticas de la *cultura erudita* que históricamente fueron fomentadas por otros gobiernos. Ambas identificadas con la DNC y el Sodre respectivamente, las que llama islas de un *archipiélago cultural* (tomando el término del Prof. Hugo Achugar). Es este concepto de archipiélago el que le da debilidad institucional a la DNC, aunque le reconoce su papel como “organismo más directamente responsable en la formulación y ejecución de políticas culturales sectoriales” (de Giorgi, 2024, p. 188)

En lo que refiere a este nuevo paradigma de Ciudadanía Cultural se trata de la creación de una variedad de programas estatales -algunos de alcance nacional y otros localizados en Montevideo- destinados a mejorar el acceso a bienes y servicios culturales que garanticen el goce de los derechos culturales a toda la población, coincidiendo con el reconocimiento de estos derechos en los diversos tratados emergidos de los organismos internacionales.

En este punto ubica iniciativas como la creación del área de Ciudadanía Cultural en el MEC, del que dependen programas como Usinas Culturales, Fábricas de Cultura, Centro Cultural Urbano y Puntos de Cultura. Estos nuevos dispositivos y programas conjuntamente con otros destinados específicamente al interior del país como los Centros MEC ubicados en pequeñas localidades o barrios periféricos de las capitales departamentales, así como fondos de apoyo a artistas (Fondo Concursable para la Cultura y Fondo Regional para la Cultura) y a escenarios culturales (Fondo de Infraestructura Cultural). Pero no sólo los programas apuntaron a fortalecer la ciudadanía cultural, sino que también se impulsaron y revalorizaron manifestaciones culturales de sectores subalternos, como por ejemplo el Candombe.

⁵ Estos programas pertenecen algunos a la Intendencia de Montevideo y otros al MEC. En la actualidad no todos se encuentran en funcionamiento.

Sin embargo, y pese a todas las herramientas y dispositivos puestos en funcionamiento a partir de la asunción del primer gobierno de izquierda en el país, el artículo tiene una mirada crítica en términos de impacto y de presupuesto, ya que se incrementaron los apoyos a sectores artísticos tradicionales como museos, artes visuales, premios artísticos, entre otros. “...Si bien en la autodefinición de la política cultural sectorial se remarcó la existencia de un quiebre del modelo, ello no concuerda con la implementación práctica de programas y recursos movilizados. La aparición de la ciudadanía cultural amplió el perfil social de destinatarios pero a su vez la política de la DNC como un todo redundó en una cobertura mayor de los destinatarios habituales del campo artístico-cultural” (de Giorgi, 2024, p. 193).

Se trata, en definitiva, de una discordancia entre hechos y prácticas versus discursos y nuevos paradigmas. A modo de ejemplo, se cita la asignación presupuestal del MEC para el período 2004-2010, en la que la asignación es de 18,3% para la DNC y 44% para el Sodre, 16% para Televisión Nacional y 8.4% para la Biblioteca Nacional.

Otro aspecto que destaca el autor en las políticas de sustrato son las que apuntan a la diversidad cultural, las que no fueron exclusividad del Ministerio de Cultura, sino que incluyeron como actores fuertes al Ministerio de Desarrollo Social y a la sociedad civil en la concreción de la llamada *agenda de derechos*, destinada a disminuir o eliminar la inequidad de oportunidades de mujeres, comunidad LGTBIQ, afrodescendientes y consumidores de marihuana. Alude, además, a un cambio en el ethos cultural, considerando el capitalismo como modo emprendedor y competitivo (y no como modelo de producción) para generar crecimiento en el país, como contrapartida a un modo de quietismo que no favorece al progreso. “La apuesta por transformar este sustrato cultural por otros valores y actitudes más acordes a las exigencias de este capitalismo del siglo XXI constituyó una línea de acción transversal al accionar gubernamental del progresismo que puede calificarse de “política cultural”, presente en los tres gobiernos” (de Giorgi, 2024, p. 201), al tiempo que también se privilegiaron valores de solidaridad y lo colectivo en los discursos comunes.

El autor habla de un proceso de políticas culturales que no fue lineal y que estuvo marcado por las contradicciones así como por la ausencia de cambios de fondo en la infraestructura de los organismos encargados de dichas políticas culturales.

Por su parte, el economista Diego Traverso con una mirada desde la Economía de Cultura y con una fuerte presencia de las industrias culturales resalta un avance en cuanto a programas, acciones y leyes significativas desde el 2005, entre las que destaca el Instituto del Cine y Audiovisual, los Fondos Concursables, las exoneraciones fiscales, el Sistema

Nacional de Museos y el de Bibliotecas, la obra edilicia del auditorio del Sodre, la creación del Espacio de Arte Contemporáneo (EAC), las Usinas Culturales, el Instituto de Artes Escénicas y la Cuenta Satélite en Cultura. También menciona la política de conglomerados o *clusterización* llevada adelante para varios sectores culturales (audiovisual, diseño, música, editorial) a través del Área de Economía Creativa del MEC.

Es interesante como, este autor, incluye como novedad al Plan Ceibal como una política cultural, el que tiene su foco en la educación pública y no en el propio MEC y destaca que “generalmente no se visualiza como herramienta de política cultural, el cual ha sido uno de los instrumentos más importantes de transformación cultural en el país en las últimas décadas” (Traverso, 2014, p. 8).

1.c. La participación social como una forma de política cultural

Un elemento conceptual más para entender esta tesis es el de la participación que, al igual que el término cultura, tiene una larga trayectoria de estudios académicos y un universo complejo de definiciones, en su mayoría provenientes de las ciencias sociales y las ciencias políticas.

Paula Rodríguez Silveira (2020), en su tesis de maestría sobre la Participación y Sustentabilidad en la producción ganadera familiar en el este de Uruguay, se refiere al término participación como un concepto que se asocia en los años 60 a modelos democráticos participativos, y en los años 80 se hace una fuerte vinculación con los conceptos de sustentabilidad social y desarrollo. Es un término que ha variado desde la participación informativa al empoderamiento o su correlativo en inglés *empowerment*.

Rodríguez Silvera realiza un abordaje que sintetiza una serie de autores que abordan el tema y en especial su aporte de un cuadro comparativo de siete miradas sobre los niveles de participación. Aquí recogeré algunos de esos conceptos, aquellos que mejor se adaptan a mi universo y campo de estudio.

Del sociólogo e investigador colombiano Fals Borda toma la idea que la participación “implica una relación entre individuos que se plantean como iguales y con un propósito común, entre seres humanos actuantes ante la misma realidad e igualmente pensantes, es decir una relación de sujeto a sujeto. De esta forma se rompen las relaciones de opresión, explotación y subordinación” (Fals Borda como se citó en Rodríguez, 2020). Es interesante cómo rescata la idea de relación horizontal y el fin común, en igualdad de condiciones como condición *sin ecuanon* para la existencia de la participación.

Por otro lado, toma de la norteamericana Arnstein (1969), creadora de la escalera de participación ciudadana, la idea de una real participación que tenga el poder de afectación (incidencia) por parte de las personas excluidas de los procesos económicos y sociales. Por tanto, la participación, cuyo mayor nivel es el poder ciudadano, funciona como una herramienta para una reforma social.

Arnstein, Pateman, Pretty y Santandreu y Gudynas son algunos de los autores que cita la tesis de Rodríguez Silveira, quienes plantean un nivel de participación que es “no participación” y que en algunos casos es una pretensión o está presente en los discursos o en el accionar de los entes públicos pero que no excede los niveles informativos o se transforma en una consulta o mero espacio expositivo sin promover cambios en la distribución, en la igualdad o en la calidad democrática. En este sentido, los autores tienen puntos de contacto con algunos investigadores uruguayos sobre las herramientas de participación que establece la ley de descentralización que crea los municipios y que se aborda en el punto 1b. Para ellos, la herramienta de audiencia pública no es una herramienta de participación, aunque la ley así lo considere, argumentando con los mismos fundamentos que están presentes en el trabajo de Rodríguez Silveira.

En términos de la teórica feminista británica Pateman (1970), existen tres niveles: la no participación, la participación parcial y la participación total. En la primera, las autoridades ponen un tema para ser consultado pero no existe toma de decisiones por parte de los ciudadanos y ciudadanas, por ello entiende que se trata de una *pseudo participación*. En la segunda, la característica fundamental es que solo una de las partes involucradas tiene el poder de decisión y en la tercera, todos los grupos tienen influencia en la decisión.

En la clasificación del académico Pretty (citada por Rodríguez), al estudiar la agricultura sostenible, existen siete niveles de participación. Mencionaré aquí una categoría que está en los escalones medios y sería definida como “Participación por Consulta”. En este caso “las personas participan siendo consultadas o respondiendo preguntas, agentes externos definen el problema, los grados de información y el análisis, no hay toma de decisiones conjuntas y los profesionales no tienen obligación de tomar en cuenta las opiniones de las personas” (Pretty como se citó en Rodríguez, 2020, p. 44).

Una denominación similar utilizan los autores Alain Santandreu y Eduardo Gudynas (1997), adaptados a la realidad uruguaya, con un nivel que denominan Participación Consultiva, en la cual la comunidad emite sus opiniones y colaboran en la toma de posición pero la definición recae en las autoridades.

Rodríguez Silvera afirma que las estrategias y acciones de participación mitigan la insustentabilidad de la producción ganadera familiar en la que se centra su estudio pero sin romper con las lógicas de poder existentes, una participación que es habilitada muchas veces por las propias instituciones públicas para garantizar la gobernabilidad.

Boaventura de Sousa Santos (2005) menciona los conceptos de gobernabilidad y también los de obligación política asociado a la verticalidad y la horizontalidad en política. “A diferencia de lo que ocurrió con el Estado de bienestar, la obligación política vertical, ya no puede prescindir, si ha de pervivir políticamente, del concurso de la obligación política horizontal propia del principio de comunidad. Esta última obligación política, aunque se reconozca en valores semejantes o isomórficos a los de la obligación política vertical, asienta esos valores, no en el concepto de ciudadanía, sino en el de comunidad” (Santos, 2005, p. 91).

De Sousa Santos, habla de un sistema que es horizontal y vertical al mismo tiempo, pero donde lo vertical pasa desapercibido. Menciona que existen, también estrategias de participación seleccionada “donde se escogen algunos actores e intereses que participen y otros se dejan afuera” (de Sousa Santos como se citó en Rodríguez, 2020, p.36).

Por otra parte, la docente e investigadora Alicia Veneziano (2005)⁶ reflexiona sobre la descentralización como un fenómeno complejo, de múltiples dimensiones y como una forma de producción de políticas públicas y también habla del término gobernanza pero vinculado a la legitimidad, y no como procesos uno sustitutivo del otro como lo hace De Sousa Santos. El concepto de legitimidad está asociado al de gobernanza, que Veneziano lo vincula con la autorregulación social, con “patrones y estructuras de interacción y articulación social que operan en los sistemas políticos” (Veneziano, 2005, p.26).

En otro ámbito, un estudio de Mariano Suárez, Natalie Robaina, Natalia Bisio, Marisabina Minteguiaga, Leonel Del Prado, Alejandra Andrioli y Alejandro Noboa (2018), a seis municipios del país publicado por la OPP, insiste en la participación vinculada a la incidencia y reconoce que los actores que más participan son aquellos con mayor nivel de organización, por lo que el desafío está en generar nuevos mecanismos que capten a los sectores no organizados.

Estos autores traen, además, un concepto interesante de la política como un campo de lucha y conflicto, lo cual también es aplicable a las políticas culturales, entendiendo las políticas de participación ciudadana como un ejemplo de las mismas. “La instrumentación

⁶ Veneziano analiza el proceso de los Centros Comunes Zonales de Montevideo en la década de los 90 con la asunción del primer gobierno de izquierda de Uruguay.

de la política es pensada como campo de lucha y de conflicto, dejando de concebirla como un mero proceso de ingeniería social previamente definido por agentes del Estado, para transformarse en un campo de enfrentamiento entre distintos grupos de poder que disputan distintas formas de organizar y producir el bienestar” (Suárez et al, 2018, p.33)

1.d. Los municipios: la descentralización y la participación como eje central

La creación de los municipios se inicia en Uruguay con la ley 18.567 de “Descentralización política y participación ciudadana” promulgada a finales de 2009 y se pone en ejecución en el ejercicio 2010, cuando se crean los primeros espacios territoriales conocidos como tercer nivel de gobierno o municipios. Más allá de los debates y discusiones vigentes sobre la pertinencia de estas micro unidades en una geografía como el territorio uruguayo (debates que no corresponden en su totalidad a este trabajo), esta ley genera un nuevo mapa político, institucional y cultural del Uruguay; creando y diversificando una serie de actores relevantes a los ya existentes en los niveles departamental y nacional. Según expresaba Gonzalo Carámbula (2011) sobre esta nueva figura, en el libro *Regionalización Cultural del Uruguay*: “la diversidad cultural tiene otra cartografía territorial, más allá de las tradicionales divisiones administrativas” (p. 321)

En el año 2010 se instalaron 89 municipios y en el tercer período que inició en 2020 ese número fue de 125. El municipio de Los Cerrillos, que es el foco de este estudio de caso, pertenece a los primeros que surgieron en Uruguay. Este municipio tiene 15 años de historia, divididos en tres períodos de gobierno.

Tomando otra vez la investigación de Veneziano, la descentralización implica una reforma del Estado que “quiebra la lógica sectorial-vertical de su organización y modifica la priorización de los actores que reconoce como interlocutores” (2008, p. 206) y agrega que “presenta una dimensión político-institucional relacionada con la división político territorial del Estado y con la distribución horizontal del poder en éste” (2008, p. 206). La autora habla de la existencia de redes informales con actores más o menos fuertes en el territorio que *manipulan recursos* sean estos políticos, informacionales, organizacionales o de otro tipo. Son, por tanto, redes por donde circula poder, y por ende necesitan procesos de negociación y articulación para la toma de decisiones.

Los municipios han constituido, desde sus inicios en 2010, un territorio heterogéneo en cuanto a sus experiencias de gestión y en especial -lo que interesa aquí- en la

participación social como una herramienta de cambio cultural. Si bien desde el artículo 1⁷ de la ley nacional que crea esta figura territorial se hace una mención expresa a la participación, los mecanismos de implementación han quedado relegados a la discrecionalidad de quienes conforman la unidad de gobierno municipal: alcaldes y concejales, y/o a definiciones políticas departamentales.

La mayoría del estado del arte académico y bibliográfico sobre los municipios proviene de las ciencias sociales y las ciencias políticas, en los que existe casi nula mención a los aspectos de políticas culturales. Se habla de procesos participativos que son perfectibles y de la desvirtuación de las Asambleas Públicas respecto de su objetivo inicial, con un alto grado de cuestionamiento por parte de las figuras políticas territoriales respecto de la participación ciudadana en estas instancias.⁸

El politólogo Oroño (2010) habla de la necesidad de reglamentar dichas instancias para transformarlas en espacios de articulación y toma de decisiones entre gobierno y vecinos y el docente e investigador González Scandizzi (2019) se refiere a la discrecionalidad en la implementación de las instancias participativas y el rol que se le otorga a los ciudadanos en ellas.

Gonzalez Scandizzi y Ferla (2019) en otra publicación sobre la descentralización en Uruguay, destacan tres elementos importantes en el desarrollo del municipio. Por un lado, la centralidad de la figura del alcalde como motor del desarrollo local, en segundo lugar, el espacio de acción que el intendente departamental otorga a los municipios y en tercero, la experiencia previa de los territorios como un acumulado de gestión humana y de recursos materiales para el desarrollo del tercer nivel de gobierno. Así distinguen entre los municipios que se dedican a atender las demandas inmediatas y aquellos que son agentes de desarrollo local, porque se construyen como animadores de procesos en el territorio (Ferla y Gonzalez, 2019, p.107).

⁷ Artículo 1°.- De acuerdo con lo previsto por los artículos 262, 287 y disposición transitoria y de la Constitución de la República, habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración. Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana..

⁸ Paula Ferla, Julián González, Leticia Silva e Ignacio Zuasnabar han realizado una serie de publicaciones sobre los municipios. Por un lado, “Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los alcaldes” (2017) y “Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los intendentes” (2018). En el primero de ellos se realizó una encuesta a 110 de los 112 alcaldes en ejercicio. Una de las principales conclusiones de este trabajo es la visión negativa de los alcaldes respecto a la participación ciudadana en los espacios que los municipios habilitan, en la mayoría de los casos por falta de interés y la mirada positiva sobre los ámbitos que ellos/ellas generan para fomentarla (Ferla, et al, 2017, p. 36)

María De Barbieri y Salvador Schelotto (2014)⁹ coinciden en que existe una *naturalización* de espacios de participación de diversa índole (rendición de cuentas, audiencias públicas, asambleas, cabildos, concejos vecinales, presupuestos participativos) y reconocen en ellos una oportunidad para contribuir “a densificar el tejido relacional y permear la gestión pública con propuestas y demandas ciudadanas” (p. 216)

En otro orden, la argentina Altschuler (2006) desde las ciencias sociales, explica el potencial transformador de los gobiernos de cercanía al mencionarlos como un espacio donde la creación de comunidad promueve el ejercicio de los derechos culturales, se fomenta la transformación social y la participación en la vida cultural. Espacios que los entiende, además, con mayor identidad, diversidad y flexibilidad. “Desde el punto de vista teórico, el ámbito local, dada la mayor cercanía de sus instituciones con los actores económicos- sociales y la población y el menor volumen de la misma, posibilitaría la conformación de gobiernos de proximidad, la instauración de nuevas formas de participación y la utilización de instrumentos de democracia semi directa en condiciones más favorables que desde los niveles provinciales y nacionales” (Altschuler, 2006, p. 19)

Sin embargo, estos procesos locales a pequeña escala no están carentes de tensiones y contradicciones porque entran en juego diferentes miradas e intereses territoriales así como trayectorias, representaciones, emociones y prácticas propias de cada uno de las personas involucradas.

También con una mirada territorial y política sobre los Consejos Comunales Zonales de Montevideo en la reforma introducida en el primer gobierno departamental de izquierda del país, Veneziano (2008) reflexiona sobre la dificultad de crear nuevas formas de ciudadanía en Uruguay, a pesar de los esfuerzos participativos, por la ausencia de un capital social fuerte y un enraizamiento de la estructura partido céntrica que tiende a repetirse en las nuevas instituciones creadas.

Afirma, además, en referencia al presupuesto participativo montevideano, que “cuando la ciudadanía vota directamente y autónomamente, con iniciativas propias, con proyectos micro o meso, la participación se presenta como más atractiva” (Veneziano, 2008. p. 222).

⁹ La investigación de carácter cualitativa realizada en 2013 y 2014 fue realizada a los municipios de primera generación. En este estudio el énfasis está en la relación entre territorio y acceso a servicios de las comunidades, en veinte territorios con entrevistas semiestructuradas a tres informantes calificados por cada municipio así como la recopilación de información secundaria y observación directa. Uno de los municipios seleccionados es el de Los Cerrillos. Este estudio también considera en una sección la participación ciudadana en la gestión, indagando sobre los mecanismos de información, los mecanismos consultivos o prepositivos y la coordinación social entre los actores.

*“La historia oficial es solo una cara de la moneda,
la historia popular es igualmente importante y reveladora”*

Michel De Certeau

Capítulo II. Materiales, métodos y área de estudio

La presente investigación es un Estudio de Caso como una herramienta de análisis que busca examinar en profundidad las particularidades de un proceso histórico y un entorno territorial determinado, con el objetivo de describir y comprender las estrategias aplicadas, las decisiones tomadas y los resultados conseguidos a través de diversos insumos como los relatos de sus protagonistas, documentos públicos y materiales de prensa. En ningún momento se busca realizar generalizaciones analíticas, atendiendo a que se trata de una situación única y que cada realidad en los procesos culturales dependen de la comunidad en la que se encuentran insertos.

Es, en definitiva, la construcción de un relato que está doblemente permeado. Por un lado, la impronta dada por la investigadora en un momento y lugar determinados de su trayectoria académica, con sus valores, emociones y percepciones de una realidad a la que se acerca por primera vez con la presente investigación; y por otro, el relato construido por las personas que fueron protagonistas de la investigación, con sus propias narrativas, percepciones, prejuicios y selección de la realidad que desean rescatar, en un espacio y tiempo particular.

O dicho en otros términos: “El o la investigadora cuando se acerca a un objeto de estudio no es neutro. Lo hace desde sus propias ideas, convicciones, gustos, preconceptos, saberes, percepciones, de ahí la complejidad de los estudios culturales y sociales. Un objeto, en fin, de una complejidad inimaginable (...); sabiendo además que quien mide, comprende, describe o explica lo hace, necesariamente, lo sepa o no, le guste o no, desde posiciones que no tienen nada de neutras” (Betran como se citó en Batthyany y Cabrera, 2011, p.13)

El trabajo apunta, además, a analizar las diversas aristas de un proceso que tuvo su foco entre diciembre de 2020 y abril de 2021, con la necesaria retrospectiva tanto a través del relato de sus protagonistas a diferentes niveles (actores culturales políticos, técnicos y comunitarios) a quienes se accedió a través de diversos encuentros-entrevistas como de fuentes de información escritas, orales y/o televisivas.

Importará aquí contrastar las diversas miradas, concepciones, percepciones que tienen los actores sobre el proceso, algunas de ellas complementarias y otras discrepantes con una fuerte veta de análisis del discursos propio de las Ciencias de la Comunicación, dada mi formación académica en dicha área, así como el contrapunto de lo testimonial con los documentos a los que se accedió durante el trabajo de campo a lo largo de 18 meses. Desde esta mirada es que se tomarán como base los análisis críticos del discurso desarrollados por el lingüista Teun van Dijk, en sus relaciones entre discurso y sociedad.

Cabe aclarar tres aspectos históricos imprescindibles a la hora de leer los resultados de esta investigación. El primero, es propio del tiempo en que ocurren los hechos que se estudian y es la situación de pandemia por COVID-19. Las herramientas participativas que inició el municipio de Los Cerrillos se sitúan a finales del año 2020, coincidiendo con el momento de mayor expansión del virus en el país, con altas tasas de mortalidad y con medidas de distanciamiento social. Esto sin dudas condiciona el diseño y el desarrollo de las actividades participativas.

Por otro lado, en marzo de 2024, momento en que se iniciaban las entrevistas a actores de la comunidad, el alcalde de Los Cerrillos renunció a su cargo por una serie de situaciones personales y políticas que terminaron con su expulsión del partido político que lo llevó al gobierno. Esto obligó a posponer algunos meses las entrevistas para que los testimonios recogidos estuvieran exentos de la crisis política del momento. A pesar de los meses de espera, existen elementos recogidos en los discursos que dan cuenta de esta crisis institucional y del cambio que significó en la conducción personal del municipio, con una fuerte impronta del alcalde saliente a quien se lo menciona como una figura positiva pero atemporal y escindido en la gestión municipal.

Finalmente, comentar que las entrevistas se realizaron en medio de un año electoral (junio elecciones internas, octubre primera vuelta y noviembre balotaje) y que, si bien no existen preguntas sobre preferencias políticas, es un tema con una fuerte impronta del municipio y su rol como promotor de políticas culturales en el territorio, lo cual es, en definitiva, ahondar sobre las políticas públicas que el mismo desarrolla.

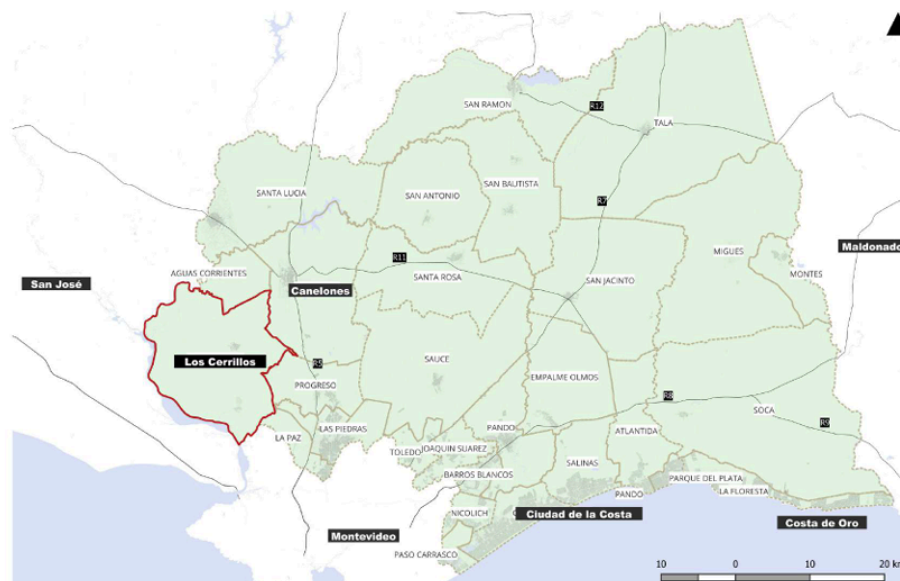
2.a. Estudio de caso Los Cerrillos. Aproximación a la pequeña escala territorial

La investigación se centra en un estudio de caso en el territorio de Los Cerrillos, departamento de Canelones. Se trata de un municipio creado en el 2010, con el inicio de la

ley de descentralización, los que se conocen como municipios de primera generación. El departamento de Canelones cuenta con 30 municipios (al año 2020).

El municipio de los Cerrillos debe sus límites administrativos al artículo 8 del decreto 76 de la Junta Departamental, del 30 de diciembre de 2009, con límites precisos que incluye caminos vecinales, padrones y corrientes de agua, en una zona fuertemente marcada por la geografía y la hidrografía.

Ubicación del Municipio de Los Cerrillos en el contexto del departamento de Canelones



Fuente: Plan Local Los Cerrillos. Intendencia de Canelones

De Barbieri y Schelotto (2014), en la investigación realizada en 20 municipios de la primera generación, se refieren a este territorio como una geografía que está “fuertemente determinada por el río Santa Lucía y sus humedales, límite del municipio al oeste y suroeste, formando un borde natural de importancia determinante, sobre el que se ubica el Parador Tajés, de relevancia turística. Otro activo importante del territorio es la Estación Las Brujas del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) en el paraje homónimo. La ruta 36 conecta a la localidad con Montevideo y se complementa con la 46 que vincula al municipio con el resto del departamento de Canelones” (p. 79).

El Observatorio Territorio Uruguay de OPP (2017) ubica a este municipio de Canelones dentro del grupo 9, que como rasgo distintivo “son municipios considerablemente rurales con un elevado porcentaje de población mayor de 60 años

constituyendo el segundo grupo con mayor índice de envejecimiento” (p.24). Es interesante visualizar cómo la composición demográfica de Los Cerrillos es distinta a la situación país dado que el promedio nacional de población rural¹⁰ es de 7%, mientras que en esta unidad de Canelones es superior al 60%. Es el municipio con mayor porcentaje de población rural de dicho departamento. La alta presencia de población rural es un elemento muy importante en la elección del caso de investigación, en un territorio donde el centro poblado es apenas una porción respecto del conjunto.

Mapa Zona Urbana Los Cerrillos



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

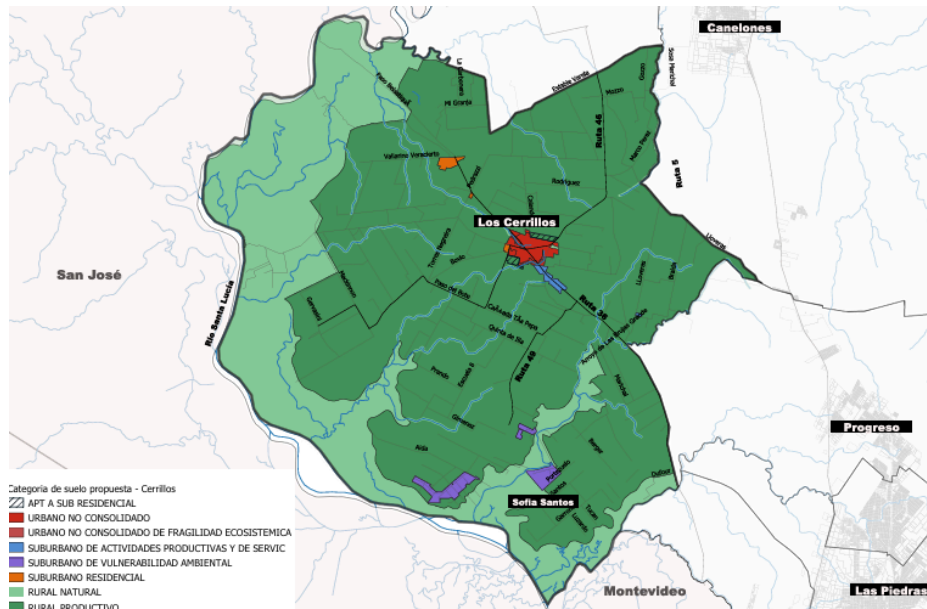
¹⁰ La investigación sobre definición operativa de la categoría “población rural” con fines estadísticos en Uruguay de Joaquín Cardeillac, Paola Mascheroni y Rossana Vitelli sostiene que no hay un criterio único para la definición de población rural tanto en nuestro país como en Latinoamérica. Una de las miradas que recoge el trabajo establece la población rural como “dos sub-poblaciones: la población rural dispersa, compuesta por todas aquellas personas que viven en las estancias y en los establecimientos agropecuarios medianos y pequeños y la población rural nucleada que vive en pequeños poblados.” (Cardeillac et al, p. 15)

Mapa general del municipio (verde) en relación a la ciudad (rojo)



Fuente: De Barbieri, M. y Schelotto, S. (2015)

En el siguiente mapa, que se encuentra en el Plan Local de Los Cerrillos y que refiere a la categoría de suelos puede observarse el componente productivo y rural de la superficie que ocupa el municipio, así como el alto valor natural que tiene un sector del espacio, el cual coincide con el área natural protegida de los Humedales del Santa Lucía, junto al río, cuyas principales zonas de cobertura de suelo son de monte nativo y humedales.



Fuente: Intendencia de Canelones

En tanto, la intendencia de Canelones lo agrupa -a efectos administrativos y logísticos- en la microrregión 1, conjuntamente con los municipios de Aguas Corrientes, Canelones y Santa Lucía, los que tienen una fuerte impronta de producción Lechera y Hortofrutícola.

Datos demográficos Municipio Los Cerrillos

Población (censo 2011)	7.713
Población de su centro poblado (Censo 2023)	3.564
Porcentaje población rural	62.9%
Porcentaje de población que nació en la localidad	52.9%
Territorio (km cuadrados)	261
Densidad de población	29,5 hab/km2
Proporción de personas con al menos una NBI (Necesidad Básica Insatisfecha)	30.8%
Año de creación del municipio	2010
Tasa Neta de Asistencia Educación Primaria (tasa del departamento es 93,1%)	92.4%
Tasa Neta de Asistencia a educación Secundaria (tasa del departamento es 67,5%)	61.6%
Categoría de territorio del municipio ¹¹	9
Partidos de gobierno	PN - 2010 PN - 2015 FA - 2020

Elaboración propia en base a datos de municipios.gub.uy e INE

¹¹ Clasificación socio territorial de los municipios realizada por Observatorio Territorio Uruguay, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2017). <https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Reporte%20de%20-%20Observatorio%20Territorio%20Uruguay.pdf>

La dimensión histórica y fundacional: breves apuntes

Una diversidad de documentos coinciden en que la fundación del pueblo fue el 3 de agosto de 1896, a través de una comisión presidida por Máximo Tajés, siendo el último pueblo fundado a fines del siglo XIX en Canelones. En 1958 se denominó villa y en 1971 fue categorizada como ciudad” (Documento Presupuesto Los Cerrillos, p. 4)

La Asociación Histórica de Los Cerrillos se ha dedicado a investigar y recopilar información sobre la localidad desde el año 2003 congregando a historiadores, profesores, poetas y escritores locales. Algunos de estos materiales están reunidos en el libro “Memorias”, siendo una recopilación de artículos publicados durante varios años sobre diversos aspectos de la localidad. Este grupo coincide en la impronta participativa que puede rastrearse hasta antes de la fundación del pueblo. Hacen referencia a la comisión vecinal formada en abril de 1896¹² - unos meses antes de la creación del pueblo en agosto del mismo año- cuya misión era “proyectar y hacer ejecutar las obras a practicarse en la región” (Molina et al, 2015, p. 40) y citan el acta fundacional de la misma con objetivos similares: “dirigir y atender las obras a practicarse” (p.40).

Dicha comisión que, básicamente estaba interesada en cuestiones de accesibilidad vial y comunicación entre los diferentes establecimientos de la zona a través de la construcción de puentes y mejora de pasos y caminos se unió a la comisión Pro Templo (formada en su mayoría por las esposas de los referentes de la comisión vecinal) y pasaron a formar la Comisión Pro Templo y Pueblo Cerrillos. Allí se aprueban el terreno y los planos para la construcción de esta edificación, espacio donde posteriormente se firmará el acta fundacional del pueblo el 3 de agosto de 1896. Los autores se refieren a esta reunión de vecinos como Comisión Fundadora (así en mayúscula) y le atribuyen un destacado rol en la creación de Los Cerrillos, así como una integración de personas con un alto perfil en la comunidad, entre los que se destacan el general Máximo Tajés, quien unos meses más tarde fuera Presidente de la República.

¹² El capítulo 2 del libro Memorias de los Cerrillos figuran como “Los Fundadores” el Tte Gral Máximo Tajés, el Tte Cnel Agustín Cabrera (comisario en la época de la fundación), Dalmiro Veracierto (estanciero destacado de la zona), Joaquín Suárez y Nin (quien fuera Juez de Paz), Miguel Sanabía, Francisco Berrutti (agricultor), Miguel Estévez (comerciante), José Gervasini (agricultor), Juan Lucían (relojero y joyero), José Fernández Piñeirúa, (agricultor), José Fuentes (comerciante), Alejandro Machín (agricultor) e Isabel Pérez (integrante de la comisión Pro Templo. Hay una placa recordatoria de los fundadores en la plaza de la localidad, muchos de los cuales eran inmigrantes italianos o españoles.

En diálogo con Miguel Pérez Estévez, integrante de esta Asociación y activo participante también desde su rol de periodista afirmó que Los Cerrillos fue un pueblo “fundado por el acuerdo de los vecinos”, al tiempo que agregó que “la participación está metida desde el nacimiento del pueblo” (Entrevista 2)

En cuanto al entramado social el municipio cuenta con un Caif (Centros de Atención a la Infancia y la Familia), un jardín público urbano, una escuela pública urbana, un liceo y un anexo de UTU (Universidad del Trabajo del Uruguay). Existen, además, nueve escuelas rurales a lo largo del territorio, lo que demuestra su fuerte impronta ruralizada. Hay dos centros de educación privada (colegio y centro maternal).

Otras instituciones sociales y/o deportivas que se destacan son el Club de fútbol Atlético Cerrillos, el Gimnasio San Miguel, institutos de enseñanza de inglés y música, la Asociación de Jubilados y Pensionistas, la Asociación Histórica, la Criolla, el Cabildo de Vecinos y Vecinas, Kolping, Sociedades de Fomento Rural y en el Informe de Presupuesto presentado por el municipio se identificaron (año 2021) 12 colectivos artístico/musicales, así como, un grupo de teatro local y una compañía de títeres. Estos datos no han sido actualizados.

2.b. Las unidades territoriales. Percepciones individuales y colectivas

El análisis tendrá su foco en el período 2020-2021 que es cuando se inicia, por un lado un proceso de descentralización territorial, y por otro diversas herramientas participativas que plantean -al menos en la intencionalidad- una nueva relación entre el Estado y el ciudadano en el municipio de Los Cerrillos, dando mayor protagonismo a la población y activando una nueva forma de ciudadanía más dinámica.

En el año 2020 asume el gobierno municipal el Frente Amplio y genera un giro en la conducción de los dos períodos anteriores del gobierno del Partido Nacional bajo la misma alcaldesa. La diferencia fue de 141 votos.¹³

El nuevo gobierno del Concejo Municipal¹⁴ de Los Cerrillos toma la decisión de dividir su territorio en nueve sectores a los que denomina Unidades Territoriales (UniTe), respetando un mapa de diversas identidades y sentires que históricamente estuvieron

¹³ Votación en Los Cerrillos en el año 2020: Frente Amplio 2081 votos, Partido Nacional 1940 votos, Partido Colorado 162 votos, Cabildo Abierto 294 votos. En blanco total 291 votos, anulados 198 votos. Suma de votos emitidos al municipio: 6313 en un total de habilitados de 7.128.

Fuente <https://eleccionesdepartamentales2020.corteelectoral.gub.uy/>

¹⁴ El Concejo Municipal está integrado por cinco miembros. En el caso de Los Cerrillos el alcalde y otros dos miembros pertenecen al Frente Amplio y los dos restantes concejales son del Partido Nacional.

presentes en el territorio. De este modo, el centro poblado de Los Cerrillos se transforma en un espacio más que comparte con otros ocho espacios geográficos de carácter rural que son: Paso Garuga, El Tropezón, Villa Nueva, Rincón del Colorado, Las Brujas, Paso del Bote, Parador Tajés y Campo Militar. Algunas de estas unidades son centros poblados más o menos delimitados como el caso de Campo Militar o Las Brujas, y aparecen como tal en el Instituto de Estadística. En tanto otros son secciones rurales más dispersas.

En la primera acta de sesión del Concejo Municipal el nuevo alcalde propone la creación de estas unidades territoriales. El texto expresa en la sección de informes: “Alcalde Rodrigo Roncio informa que se realizó recorrida junto a funcionarios de ordenamiento territorial, para comenzar a darle forma a la proyección de Unidades Territoriales” (Acta 38, 3 diciembre 2020).

Unidades Territoriales en Los Cerrillos



Fuente: página Facebook Municipio Los Cerrillos (publicado 21/04/2021)

El propio gobierno municipal en el documento de Memoria de ordenación y gestión del Plan Local de los Cerrillos define o caracteriza cada una de estas zonas.

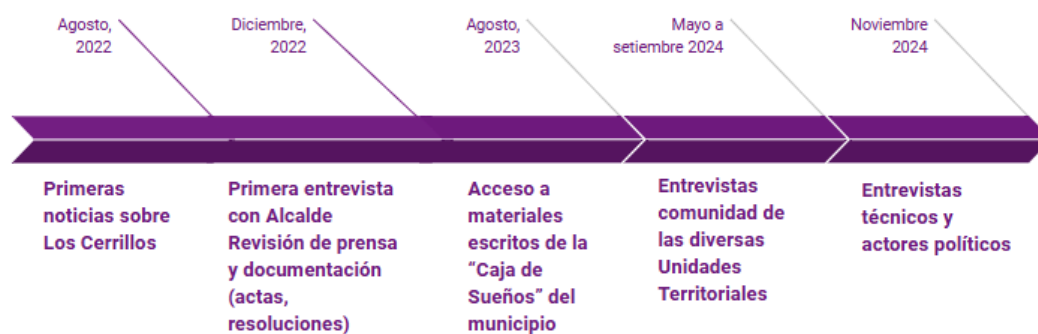
Unidad territorial	Descripción de la unidad según el Plan Local
Los Cerrillos	<ul style="list-style-type: none"> - Suelo urbano - Centralidad del Municipio por contener los servicios más relevantes.
Rincón del Colorado	<ul style="list-style-type: none"> - Área protegida de los Humedales de Santa Lucía. - Suelo suburbano de vulnerabilidad ambiental

	- Gran parte del suelo rural de esta unidad tiene padrones menores a 1 há.
Las Brujas	- Área protegida de los Humedales de Santa Lucía. - Suelo suburbano de vulnerabilidad ambiental, - Contiene residencia y servicios pero está inserto en los humedales. - Gran parte del suelo rural tiene padrones menores a 1 há, siendo una ruralidad particular
Parador Tajés	- Esencialmente suelo rural natural. - Alberga el parque y el padrón declarado monumento histórico nacional. - La mayor parte de ésta unidad está en el ámbito del área protegida de los Humedales de Santa Lucía
Paso del Bote	- Suelo Rural. - La mayoría de suelo es rural productivo y rural natural.en su vínculo con - La mayor parte de ésta unidad está en el ámbito del área protegida de los Humedales de Santa Lucía.
Paso Garuga	- Suelo Rural productivo
Campo Militar	- Contiene suelo suburbano residencial y suelo rural productivo. - La mayor parte de ésta unidad está en el ámbito del área protegida de los Humedales de Santa Lucía
El Tropezón	- Suelo Rural productivo
Villa Nueva	- Unidad que está en el ámbito del área protegida de los Humedales de Santa Lucía. - Mayormente con Suelo Rural productivo. - Tiene borde con el municipio de Progreso y Las Piedras y atraviesa la ruta 36. - Actualmente a ambos lados de la ruta, se observa aumento de construcciones, en su mayoría residenciales y/o servicios.

Fuente: elaboración propia en base a la información del Plan Local

2.c. Proceso de investigación

La pre-historia de un proceso de selección no tan natural



La experiencia de Los Cerrillos llegó a mi en agosto de 2022 a través de una colega de trabajo que, en conocimiento de mi búsqueda investigativa, me compartió una entrevista realizada al entonces alcalde del municipio, en el programa Lado B de TV Ciudad¹⁵.

Es interesante mencionar cómo la experiencia de una pequeña localidad gana popularidad una vez que se transforma en un discurso público en un medio de comunicación de alcance capitalino. En dicho programa, además de otros aspectos, se indagaba sobre las experiencias participativas desarrolladas en la localidad entre el año 2020 y el 2021. Hasta ese momento, no había tenido ningún contacto personal o laboral con el territorio, lo cual me pareció positivo a la hora de marcar una distancia óptima para una futura investigación, ya que había abandonado la idea de optar por un territorio del departamento de Florida -de donde soy oriunda y poseo un conocimiento más profundo- por mi cercanía afectiva y por estar implicada directamente en las políticas culturales que pretendía estudiar.

En diciembre de ese mismo año concreté una entrevista con Rodrigo Roncio (alcalde de Los Cerrillos entre noviembre de 2020 a marzo de 2024) para un trabajo del curso “Políticas e institucionalidad de la cultura” de la docente Susana Dominzain. En adelante, inicié una búsqueda informativa de aspectos que me permitiera acercarme al territorio tales como información de la localidad, aspectos censales y demográficos, fotografías, estudios, notas de prensa, redes sociales del municipio, entre otros. Con estos insumos y las lecturas teóricas acumuladas a lo largo de la cursada de la maestría propuse el trabajo “Participación ciudadana en Los Cerrillos. Un estudio de caso desde las políticas culturales” para mi seminario de tesis.

Los primeros acercamientos al territorio fueron visitas exploratorias para conocer algunos puntos geográficos del tejido urbano de la localidad y espacios turísticos como el parque Las Brujas o el Parador Tajés. Ya en agosto de 2023 comenzó mi comunicación formal con el municipio y sus representantes para obtener información sobre la “Caja de Sueños”. En setiembre de ese año accedí a información oficial desde el municipio sobre el procesamiento de datos y también una serie de carpetas y archivos conteniendo documentos, los cuales estaban agrupados en función de las distintas Unidades Territoriales y los métodos de recolección de información (telefónica, presencial, notas) así como una serie de archivos con proyectos redactados por diversas instituciones que participaron del proceso. Ese cúmulo informativo fue la base inicial para la presentación del proyecto de Seminario de Tesis.

¹⁵ Entrevista Lado B Los de afuera no son de palo: <https://www.youtube.com/watch?v=HkjLcYTVAUs>

En estos últimos materiales; además de las iniciativas presentadas, informes realizados por asesores del municipio y planillas excel, se encontraban datos de contacto de algunos habitantes que habían participado del proceso de presentación de iniciativas. Además de esos datos de contacto se me proporcionaron otros en el proceso de la investigación. El primer mojón del trabajo de campo fue tener la visión y la recepción de la comunidad, para complementar y contrastar con la visión de las autoridades, la cual era pública y más accesible a través de diversos medios de comunicación.

La historia y las fuentes de información

Con el objetivo de describir una realidad social que es singular se combinaron métodos de recolección cuantitativos y cualitativos. En lo que refiere a los proyectos, sus características, cantidades, tipología de ideas planteadas en la comunidad e información sobre los datos de la *Caja de Sueños*, se utilizó un procesamiento cuantitativo de los datos obtenidos. En tanto, en lo referido a las percepciones y narrativas de los actores involucrados, se utilizó la recolección de información cualitativa, siendo la entrevista la principal herramienta. Se aplicaron cuatro cuestionarios diversos según el rol del actor involucrado en el proceso, con preguntas abiertas. Una de las pautas para la entrevista con el alcalde, otra para los actores de la comunidad, una tercera para los actores políticos y una última para los funcionarios o técnicos que participaron del proceso. Sin embargo, dichos cuestionarios también fueron abiertos y modificados en el momento de la entrevista, teniendo en cuenta la singularidad de cada una de las personas y sus aportes a la investigación.

Durante el proceso de investigación realicé 10 entrevistas a personas de la comunidad de Los Cerrillos, las cuales habían tenido vinculación con el proceso participativo que se inició con el cambio de gestión municipal de noviembre de 2020. Siete de ellas fueron entrevistas en modalidad presencial y las restantes tres por medios electrónicos, por motivos laborales y de residencia de los propios entrevistados. Nueve fueron entrevistas individuales y una entrevista fue colectiva, ya que se encontraban tres personas vinculadas al proyecto las que participaron y aportaron en forma colaborativa.

Los diálogos se realizaron, a excepción de dos que se encontraron en sus domicilios particulares, en espacios públicos o comunitarios abiertos o cerrados vinculados a la idea o

proyecto que habían presentado al municipio, lo que también enriqueció el conocimiento de diversos ámbitos institucionales de la localidad.

Se entrevistaron 2 hombres y 10 mujeres¹⁶ con edades que van desde los 18 a los 62 años. Entre las personas que accedieron a brindar su información se encuentran representadas las unidades territoriales de Los Cerrillos, Rincón del Colorado, Las Brujas y Villanueva. El objetivo de la selección era cubrir un abanico lo más extenso posible de perfiles institucionales e individuales vinculados a las iniciativas.

A estas 10 entrevistas de la comunidad se suman la entrevista realizada al alcalde así como a un periodista local e integrante de la Asociación Histórica Los Cerrillos, con un vasto conocimiento de la localidad y que también aportó información sobre el proceso de gestación de la política cultural participativa. Ésta última no se incluyó en el repertorio de respuestas de la comunidad por entender que los insumos aportados refieren al proceso y no a los discursos y percepciones presentes en la población.

Todas estas instancias de intercambio y conversaciones con habitantes de Los Cerrillos se desarrollaron entre el 27 de mayo y el 26 de setiembre de 2024.

En la etapa siguiente se entrevistó a referentes políticos y técnicos del proceso de la *Caja de Sueños*. Para ello se concertaron entrevistas con concejales de la oposición y del partido de gobierno, uno por cada partido con representación en el municipio y a dos técnicos vinculados con la gestación y el seguimiento del proceso participativo. En total se contactó a 16 personas, cada una de las cuales aportó una mirada para el estudio de caso. Esta segunda etapa de entrevistas se realizó en los meses de noviembre-diciembre.

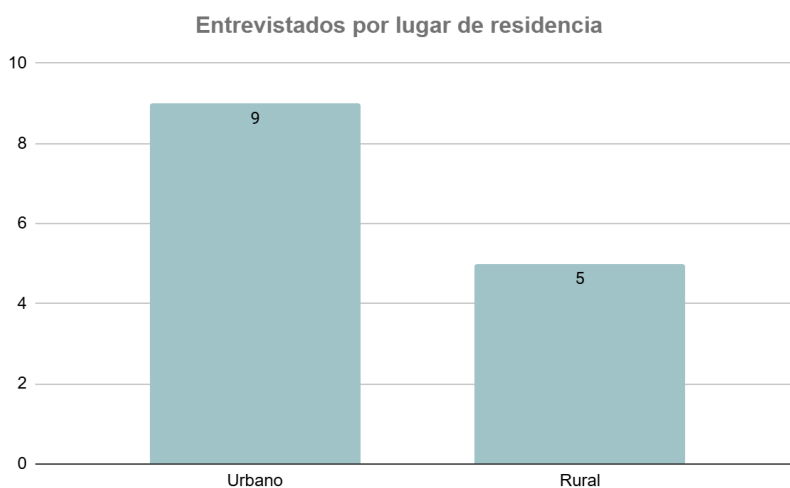
Tabla resumen de entrevistas realizadas según tipo de actor y modalidad

Código de entrevista	Tipo de actor: político (P), técnico (T), comunitario (C)	Fecha de realización	Modalidad de encuentro: virtual (V) o presencial (P)
E1	P	01/12/2022	V
E2	T	27/05/2024	V
E3	C	13/06/2024	P
E4	C	13/06/2024	P
E5	C	13/06/2024	P
E6	C	13/06/2024	P

¹⁶ En la entrevista colectiva participaron 3 mujeres, aunque se considera para el recuento como una única persona por los datos aportados, los que fueron unificados.

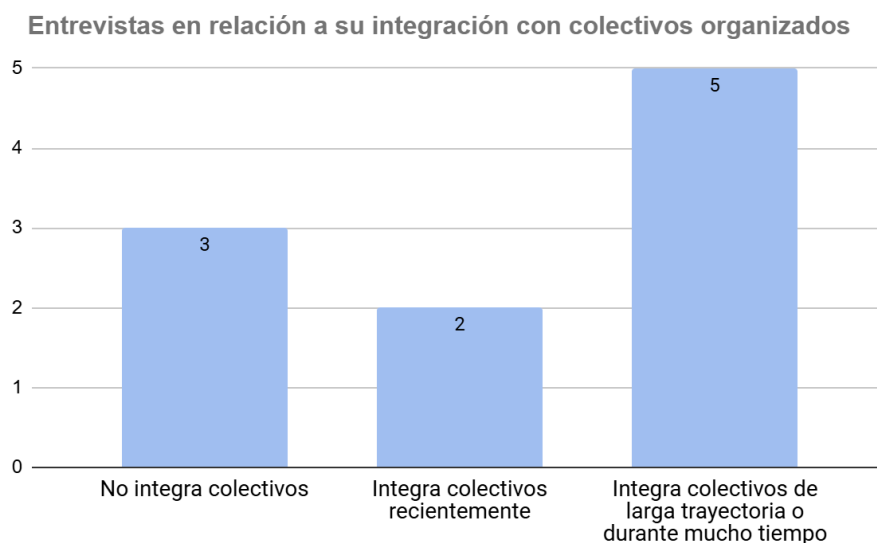
E7	C	16/07/2024	V
E8	C	24/07/2024	P
E9	C-T	24/07/2024	P
E10	C	24/07/2024	P
E11	C	24/09/2024	V
E12	C	24/09/2024	V
E13	P	13/11/2024	P
E14	T	13/11/2024	P
E15	T	27/11/2024	V
E16	P	04/12/2024	V

Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

Entre los testimonios ciudadanos recogidos existen personas que están vinculadas a colectivos organizados y otras que no lo están, por lo que su vinculación con la *Caja de Sueños* es a nivel personal. La gráfica que sigue se refiere al universo de estudio y no a la totalidad de quienes participaron de la herramienta participativa y se acota el análisis de datos exclusivamente a los ciudadanos/as (entrevistas 3 a 12) y no a las personas identificadas como técnicos o políticos, los que fueron contactados con otros objetivos metodológicos.



Fuente: Elaboración propia

En cuanto al material documental se accedió a una serie de recursos algunos de carácter público y otros proporcionados por el municipio de Los Cerrillos. Por un lado, se estudiaron las actas del tercer nivel de gobierno entre el 3 de diciembre de 2020, siendo la primera del alcalde Rodrigo Roncio hasta el acta 12 del año 2023 y las resoluciones conexas, en especial aquellas en las que aparecían aspectos que tenían que ver con la identidad, las herramientas participativas o proyectos derivados de *La Caja de Sueños*. Estos documentos son públicos y su acceso está disponible en la página web de la intendencia de Canelones¹⁷. Por otro lado, se accedió al Presupuesto Quinquenal de abril de 2021, donde hay una expresa mención al Presupuesto Participativo y Popular.

Como información de uso privado se accedió a los siguientes documentos:

- *Resumen*. Un informe del municipio en relación a las 24 iniciativas presentadas en el mes de marzo a *La Caja de Sueños* a través de un formulario.
- *Síntesis*. Un archivo de excel que graficaba la priorización entre alta, media y baja, de las temáticas presentadas por los vecinos y vecinas agrupadas en las siguientes categorías: Movilidad y transporte público, Caminería, Iluminación, Recolección de residuos, Mejora de espacios públicos, Fomento de actividades culturales, Fomento de proyectos productivos, Apoyo a

¹⁷ Página web con información y documentos públicos de Los Cerrillos: <https://loscerrillos.imcanelones.gub.uy/>
Actas y resoluciones disponibles en: <https://loscerrillos.imcanelones.gub.uy/resoluciones>

instituciones y organizaciones locales, Acceso a servicios públicos y/o trámites estatales y Saneamiento.

- *Informe resumen*. Un informe que se titula “Caja de sueños como herramienta para la construcción local” en el cual se hace un racconto de la metodología utilizada en la herramienta, los datos obtenidos y las iniciativas desglosadas por cada Unidad Territorial
- *Consulta a vecinos y vecinas (respuestas)*. Archivo de excel con 35 registros de un formulario google y sus resultados.
- *10 proyectos de vecinos*. Documentos en formato word, jpg y pdf con proyectos presentados por vecinos e instituciones con diverso grado de desarrollo. Se accedió a los documentos originales que presentaron los vecinos y vecinas.
- *9 carpetas* desglosadas por Unidades Territoriales cada una de las cuales contiene 3 subcarpetas, diferenciadas por método de recolección de información: Presencial, Notas, Telefónico; totalizando 27 subcarpetas online.

En cuanto a los medios de prensa, se examinaron una serie de notas realizadas al Alcalde electo Rodrigo Roncio en el período previo a su asunción (setiembre-noviembre 2020) así como durante su gestión, en portales como Hoy Canelones, La Diaria, Radio Cristal de Canelones, Lado B de Tv Ciudad, La mañana en casa de Canal 10, entre otros.

Por último, se escrutaron los canales de comunicación oficial del municipio Los Cerrillos en redes sociales Instagram y Facebook, en especial las que involucran el lanzamiento de la herramienta La Caja de Sueños, entre febrero y marzo de 2021. En estos casos resulta especialmente útil el análisis de los discursos, en la forma en cómo se transmite la información, los recursos lingüísticos empleados y el contexto de los mensajes.

2.d. Preguntas orientadoras de la investigación

La elección del tema de investigación de esta tesis tiene que ver con mi propia biografía de trabajo en y con políticas culturales, como coordinadora departamental de los Centros MEC, en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) entre 2013 y 2020. Estamos atravesados por nuestra propia historia y por la de las personas con las cuales interactuamos en los diversos ámbitos personales, profesionales y académicos. Nos definimos no sólo por

quienes somos, sino por lo que hacemos y desde la postulación a esta maestría en Políticas Culturales mi interés estuvo en la pequeña escala territorial y en la participación ciudadana como una forma de política cultural que transforma realidades.

La primera definición en la selección del objeto de estudio fue optar por una política cultural que se desarrollara en el *interior* del país. Como persona que nació y está radicada en un departamento que no es Montevideo, es importante visualizar que la mirada hegemónica de los estudios es, mayoritariamente, centralista. Optar por investigar un municipio del interior es adentrarse en la realidad de una pequeña comunidad, donde se privilegian los aspectos que tienen que ver con la construcción comunitaria, con un tejido social de relaciones de cercanía y que es, al menos en principio, abarcable desde el punto de vista investigativo. Aquí nuevamente mi interés confluye en la investigación con las políticas culturales de base comunitaria, que también son parte de mi experiencia laboral y formativa en otros cursos de posgrado.

Una segunda decisión, fue la de centrar la investigación en un único objeto de estudio, realizar un estudio de caso para lograr una mayor profundidad de reflexión e interpretación así como de viabilidad, en lugar de elegir la descripción de varios territorios o un estudio comparativo de varias unidades geográficas.

La tercera decisión fue estudiar una política cultural de participación ciudadana por entender que son el núcleo conceptual fundamental de las transformaciones introducidas con las leyes de creación de los municipios o tercer nivel de gobierno, y por considerar que la real participación en la vida común es sustancial para transformar los sentidos comunes. O siguiendo a Vich (2014): “las políticas culturales deben tener como uno de sus objetivos fundamentales promover a los ciudadanos como agentes más participativos en el diseño de la vida común” (p.20).

El trabajo pretende ser un aporte a la reflexión a una política cultural que está en plena construcción. Se planteó como objetivo general analizar las políticas culturales públicas de participación ciudadana en el municipio de Los Cerrillos, haciendo foco en el proceso 2020-2021, como un nuevo enfoque de las políticas culturales en espacios que amplían la mirada de dichas políticas.

En cuanto a los objetivos específicos se propuso:

- Indagar y describir los mecanismos y herramientas de participación ciudadana promovidos por un municipio de Uruguay, observando los procesos de transformación cultural en la micro escala local.

- Describir y analizar las percepciones de diversos actores territoriales sobre la participación ciudadana como parte de un proceso de políticas culturales
- Analizar la forma en que las prácticas de participación contribuyen a los cambios culturales en su vinculación con las relaciones existentes en el territorio, en especial los vínculos entre vecinos/as y gobierno local.

Por otro lado, resulta pertinente retomar algunas de las preguntas clave que esta investigación está abordando, las cuales son la guía para el desarrollo del trabajo y su análisis posterior:

- ¿Qué estrategias de participación ciudadana se implementaron en el municipio de Los Cerrillos en el período 2020-2024?
- ¿A qué paradigmas sobre cultura y políticas culturales responden estas iniciativas?
- ¿Cómo se desarrollaron las diferentes etapas del proceso?
- ¿Cómo se sostuvo y retroalimentó el proceso de participación ciudadana en el período de gobierno?
- ¿Cuál fue el rol de la comunidad en los diferentes momentos?
- ¿Cuál ha sido el rol de los actores institucionales en el proceso?
- ¿Las estrategias de participación ciudadana implementadas fueron las comprendidas en la ley de descentralización o se interpretó la norma con una mirada territorial?
- ¿Fue una experiencia local aislada?
- ¿Qué relaciones de poder se pusieron en juego en un proceso de participación ciudadana en la micro escala territorial?
- ¿Qué factores territoriales, administrativos, políticos, demográficos impulsaron la participación ciudadana?
- ¿Existieron factores históricos que ayudaron a los procesos participativos?
- ¿La cantidad de propuestas recibidas fue en sí mismo un indicador de alta participación?
- ¿Cuáles fueron las dificultades en el proceso de participación?
- ¿Existieron dificultades vinculadas con la ruralidad y la dispersión de la población en el territorio de Los Cerrillos?
- ¿Fue igual la participación en todo el territorio o existieron diferencias en las zonas geográficas del municipio?
- ¿La participación ciudadana continúa existiendo o fue un impulso inicial del cambio de gobierno local?

- ¿Qué percepciones tienen los ciudadanos y ciudadanas respecto de la participación? -
- ¿Cómo se vinculan estas percepciones con la mirada de los administradores de políticas culturales (alcalde, concejales, técnicos)?
- ¿Son miradas complementarias o antagónicas sobre el fenómeno?

*“La política puede distribuir poder (descentralizar)
o gatillar preguntas incómodas al territorio (desterritorializar)”
Revista de Gestión Cultural, número 10, año 2024,
Facultad de Artes, Universidad de Chile*

Capítulo III. Presentación de datos: explorando el territorio

El territorio no es solo un espacio físico con determinadas características geográficas y arquitectónicas, sino que es una construcción. Así lo entiende Klein (2015), quien lo define como sistema espacio temporal, donde se encuentran el comportamiento individual y el colectivo y está, al mismo tiempo, cimentado social e históricamente. “Se entiende el territorio como espacio expresivo de la vida cotidiana de quienes habitan en él, e involucra componentes objetivos y subjetivos de los individuos que lo forman. En él desarrollan su participación en espacios locales con instituciones públicas, privadas y/o de la sociedad civil” (Klein, 2015, p.78).

En definitiva, el territorio es en sí mismo un sistema vivo, un entramado de relaciones en constante cambio y movimiento, de percepciones y acciones, de representaciones- presentaciones y exclusiones-inclusiones. Adentrarse en el territorio de Los Cerrillos es intentar describir ese entramado o red de relaciones presentes en el territorio, con sus dinámicas de funcionamiento, su propia historia de interrelaciones, de conflictos y alianzas que se ponen en juego en los diversos vínculos entre ciudadanos/as y de estos con los gobernantes.

Es desde esta mirada que hay que entender y leer el presente trabajo. Como un corte temporal que cambia desde el momento que se ingresa al territorio en las primeras aproximaciones y visitas de exploración, hasta el momento en que esta tesis es escrita como final -o no- de un proceso complejo que ocurrió hace 4 años, pero que tiene sus consecuencias y definiciones en el presente.

3.a. Topografía de la “La Caja de Sueños”. Diseño de la herramienta y operatividad

La *Caja de Sueños* fue una herramienta consultiva implementada al inicio de la gestión del gobierno municipal de Los Cerrillos y planteada públicamente como una

experiencia participativa, abierta y pública para todos los habitantes de la localidad, a partir de los 14 años de edad.

En términos generales puede decirse que fue una experiencia diferente a los Presupuestos Participativos que tienen un recorrido histórico en nuestro Uruguay, tanto en pequeñas como en grandes localidades. Recorrido que se ha investigado, como por ejemplo en la tesis de grado de Manuela Abraham con un comparativo de las experiencias de Florida, Rivera y Paysandú o el estudio de caso realizado por la socióloga Viviana Martínez, del Claeh, sobre los impactos en el relacionamiento del gobierno departamental de Paysandú y la sociedad local, en sus primeras experiencias de participación.

Si bien en la definición de la herramienta se expresó que se buscaba la iniciativa ciudadana, a diferencia de los primeros sobre los que existe una mayor literatura académica, en la *Caja de Sueños* no existió una etapa de votación ciudadana o movilización popular para elegir las propuestas que emergieron de la consulta pública. En este caso la deliberación y la decisión del uso de los recursos del Estado, así como la priorización de necesidades recaía en las autoridades del municipio.

Según consta en los documentos audiovisuales publicitarios, las entrevistas de prensa y los testimonios recogidos durante esta investigación, las personas podían acercar sus ideas o proyectos a través de 3 vías: 1) llamada telefónica al municipio, 2) formulario google que estuvo circulando por redes sociales y por whatsapp a través de la base de datos existente o 3) en forma presencial en encuentros organizadas para tales fines, las que se realizaron en diversos espacios públicos, y que fueron publicitados por diversos medios de comunicación tradicionales y electrónicos.

El documento del Plan Quinquenal del municipio es claro en cuanto a qué se esperaba con esta herramienta que se puso en práctica a finales del año 2020 y los primeros cuatro meses del 2021.

“Esta “caja” simbólica invitaba a que cada habitante y/o colectivo organizado de las diversas unidades territoriales proyectara qué cosas sueña para su entorno, cómo visualiza a su lugar en los próximos años, así como también qué cuestiones le preocupan y cuáles son las oportunidades que identifica para el desarrollo de la comunidad”

Documento Plan Quinquenal, 2021, página 11

A continuación se elaboró una línea de tiempo en la cual se muestran algunos hitos vinculados a la gestación e implementación de la *Caja de Sueños*, como herramienta participativa.

Caja de Sueños

Cronología



Fuente: Elaboración propia

La idea de involucrar a la comunidad aparece documentada en la primera reunión del Concejo Municipal que asume el 27 de noviembre de 2020.

En las primeras resoluciones del Concejo se menciona la palabra *necesidad* tanto para la convocatoria a vecinos que realicen actividades o disciplinas como para las Asambleas Generales, donde se expresa la elaboración del presupuesto quinquenal como un motor para dicha propuesta. En el caso de las Convocatorias se habla de una actividad que es “permanente”, dirigida a “personas de la comunidad” y con el fin de realizar un “registro” de habitantes desde diversas disciplinas y que “aportan de manera voluntaria acciones”. Aunque la resolución es amplia en sus intenciones, así como en quiénes pueden o no acercarse hasta el municipio, menciona expresamente actividades como “el deporte, las artesanías, los productos, el arte, etc” (Acta 241/2020).

En tanto, para el caso de las Agendas de Asambleas Generales la resolución 241/2020 establece que se realizan “para la elaboración del presupuesto” y expresa que el mismo será participativo y que el grado de participación será el de “proponer prioridades y proyectos”. En definitiva, aparece una definición de qué tipo de participación social se espera de la comunidad. También en esta acta, se menciona el reconocimiento de las diferentes identidades territoriales que afirma existen en los parajes del municipio, las que serán llamadas Unidades Territoriales (Unite) por diversos jerarcas y técnicos del municipio.

3.a.1 A modo de definición

Sobre la *Caja de Sueños* se recogieron diversas percepciones y/o discursos. Es interesante destacar cómo la herramienta participativa estaba muy presente en los discursos de políticos y técnicos involucrados en el desarrollo de la gestión municipal. En tanto para los ciudadanos era un nombre que pocos recordaban, o lo hacían vagamente como algo anecdótico que había sucedido al inicio del gobierno, separado temporalmente de la gestión actual y no como un proceso continuo incorporado en la toma de decisiones o con consecuencias en el presente de la localidad.

Para los promotores de la iniciativa fue *el gran proyecto* orientador de la gestión del municipio de Los Cerrillos, utilizado a la hora de definir prioridades y organizar la gestión en términos económicos. También está presente en repetidas oportunidades del discurso público, ya sea en la inauguración de obras o en diversas entrevistas a medios locales y/o nacionales.

Uno de los actores culturales con mayor defensa sobre la herramienta, así como su carácter positivo y la mirada de futuro que aportaba a la gestión fue el Alcalde que implementó la consulta popular. El discurso del alcalde marca y condiciona el discurso de

los técnicos y miembros del Concejo Municipal, en un relato que se vuelve *leitmotiv* para todos estos actores territoriales, utilizando términos y forma discursivas muy similares, las cuales se repitieron a lo largo del trabajo de campo.

En el documento *Presupuesto Quinquenal Municipio Los Cerrillos. Abril 2021*, la participación a través de la elaboración de un Presupuesto Participativo y Popular (PPP) aparece como una de las cuatro líneas estratégicas de la gestión, las cuales establecen que apuntan a un proyecto de desarrollo local. En dicho documento, se habla por un lado de "proponer y decidir" (p.9), pero cuando se mencionan las herramientas específicas utilizadas sólo aparece la palabra *proponer*, acompañando las ideas de "diálogo colectivo" y "pactos locales" (p.9). Al mismo tiempo, se menciona la gradualidad en la participación desde la "instancia consultiva hacia la verdadera toma de decisiones en la escalera de la participación" (Documento Presupuesto Quinquenal, p. 9) pero no se especifica tanto en el documento como en los testimonios recogidos indicios de cómo sería el avance en dicha escalera.

Este documento expresa, además, la utilización de una estrategia alternativa a "las reuniones masivas y encuentros de trabajo a modo de asambleas o cabildos", como sistemas de recolección de insumos a causa de la pandemia y menciona -en más de una oportunidad- a la *Caja de Sueños* como una metodología "innovadora en la gestión municipal" y que se realiza por primera vez en el territorio. Los actores institucionales consultados expresan no conocer iniciativas de este tipo en los municipios, ya sea en las diversas regiones de Canelones como en el resto del país.

Los concejales de ambos partidos políticos coinciden en que hubo acuerdos institucionales respecto de cómo implementar la *Caja de Sueños* y de que fue una medida iniciada por el gobierno de izquierda pero ejecutada en consenso por todo el equipo. Sin embargo, existen matices notorios sobre qué grado de novedad tiene la herramienta o a quién atribuirle la idea inicial. Estos dos testimonios, fuertemente asociados a una mirada política connotan otras lecturas sobre la realidad participativa.

"Eso de la Caja de Sueños como que ya se venía haciendo por zona, volvemos a lo mismo... Cada quien cuando se postula, habla con los demás compañeros y recorre los distintos parajes presentando sus propuestas. ¿Qué hace además de presentar sus propuestas? ¿Qué es lo primero que tiene que hacer? Escuchar... todos nos trajimos deberes y a todos más o menos la gente nos pidió las mismas cosas... Surgió que Rodrigo (alcalde) la bautizó como Caja de Sueños, pero todos traíamos como

pequeños pedidos, reclamos... "no se olviden de esto"... Y en realidad se puede decir Caja de Sueños, se puede decir la Libreta de Anotaciones, se le podría llamar de tantas formas..."

E11- Concejal/a (noviembre 2024)

"La idea tiene que ver en cómo pensamos nuestra ciudad, nuestro pueblo. La idea era pensar nuestro pueblo entre todos, no sólo las que pensamos desde nuestro lugar (...) y no solo desde las que yo llamo políticas de escritorio, las que yo puedo pensar desde un lugar sin considerar al que vive ahí. (...) con el énfasis en que quien vive en determinados lugares puede decirnos, así es que surge la idea de la Caja de Sueños"

E16. Concejal/a (diciembre 2024)

Sobre la *Caja de Sueños* se recogieron diferentes impresiones, algunas de las cuales funcionan como una definición, y que son producto de diversas experiencias y subjetividades presentes en el territorio. También se hace mención a ella en los discursos mediáticos, las entrevistas y las conversaciones informales con actores clave del territorio.

"...(el municipio) aprobó por unanimidad y entonces decidieron "nosotros lo que vamos a hacer es elaborar un presupuesto participativo". Pero ¿cómo? Vamos a hacer varias vías para que los pobladores de cada unidad territorial, de cada paraje, puedan participar en él. Vamos a hacer lo que se llama la Caja de los Sueños. Eso era como una caja de zapatos, era una forma exterior de simbolizar eso. Pusieron en el facebook del municipio y la línea telefónica del municipio abierta a los vecinos. En el cual los vecinos podían anotar lo que entendían conveniente"

E2. Técnico/a (mayo 2024)

En este discurso de un actor local aparece la mención del Presupuesto Participativo (PP) como una definición de la *Caja de Sueños*, pero en su puesta en marcha tuvo grandes diferencias, con lo que tradicionalmente se conoce como PP¹⁸. La palabra Presupuesto

¹⁸ A modo de definición en la página de la intendencia de Montevideo aparece lo siguiente: *El Presupuesto Participativo (PP) asegura a los y las habitantes de Montevideo el derecho de participación para proponer y luego decidir –mediante voto secreto– la realización de obras y servicios sociales de interés vecinal, los que se financian con el presupuesto de la Intendencia de Montevideo. Es un programa que incentiva la participación departamental que se desarrolla e implementa a nivel local desde los ocho municipios.* <https://montevideo.gub.uy/presupuesto-participativo>

Participativo y Popular (PPP) como variante a los primeros, también está presente en el Plan Quinquenal del Municipio.

La comunicación mediática también jugó un rol importante en la definición y la publicidad como medio de aproximación y de incentivo a la población *cerrillense* para acercar las ideas. En este caso, se recoge un mensaje de un video promocional presente en las redes sociales públicas del propio municipio.

“Esas nueve Unidades Territoriales, cada una de ellas tiene sus instituciones, sus organizaciones, sus vecinos y vecinas que tienen sueños, y a partir de eso te invitamos a que propongas cuáles son las ideas que este presupuesto quinquenal del municipio contenga, para así poder trazar este lugar de los sueños y llenar estas cajas de sueños, para que sean tenidas en cuenta para la construcción del presupuesto de Los Cerrillos”

Mensaje del video promocional La Caja de Sueños, 26/02/2021

Los actores institucionales con los cuales se dialogó en el transcurso de esta investigación sostienen que la *Caja de Sueños* fue una herramienta participativa inicial pero que no fue la única, sino que sirvió como una *foto diagnóstico* sobre la cual se edificaron otros espacios y procesos de construcción colectiva con la comunidad. El alcalde mencionó la instalación de mesas de trabajo temáticas, en la que se congregaron los habitantes para trabajar en torno a áreas como el turismo rural, el deporte, las actividades productivas, lo ambiental y las disciplinas artísticas.

Por otro lado, técnicos involucrados con el proceso también mencionan la existencia de una continuidad en este modo de accionar del municipio y refieren a proyectos puntuales como la Senda Educativa que involucró a niños, niñas, adolescentes y adultos de diversas entidades educativas o el incipiente Grupo de Turismo Rural, integrado por diversos actores como emprendedores y artesanos. Para estos actores, los procesos de participación o de desarrollo local (como lo expresaron dos de estos técnicos entrevistados) son de largo aliento. También hablan de transversalidad de la participación como una nueva forma de hacer funcionar las cuestiones de políticas públicas.

“...Porque apuntaba más bien a pensar el rol del municipio y no solo desde lo que sería el ABC, que es el alumbrado, el barrido, las calles. (...) ¿qué soñás vos?, ¿qué te gustaría que haya en el territorio? planteado así a través de un sueño, te lleva a

otro nivel del deseo, desde otro lugar y creo que ahí da la posibilidad de que surjan otras cuestiones que surgieron...”

E. 15. Técnico/a (Noviembre 2024)

Existe, además, la referencia a un componente pedagógico en la experiencia participativa, en la forma en que se realiza y en la que se plantea a la comunidad la iniciativa. Nuevamente los testimonios de sus promotores son coincidentes en estas cuestiones, especialmente en los representantes del partido de gobierno.

“...Las semillas se plantaron. Yo siempre lo pienso en términos educativos, porque no puedo escapar de eso por mi formación, los frutos demoran siempre y a veces no lo vamos a ver nosotros. Creo que en realidad sí hay un aprendizaje participativo. Es muy lento el resultado, pero se va a dar...”

E16. Concejal/a (Diciembre 2024)

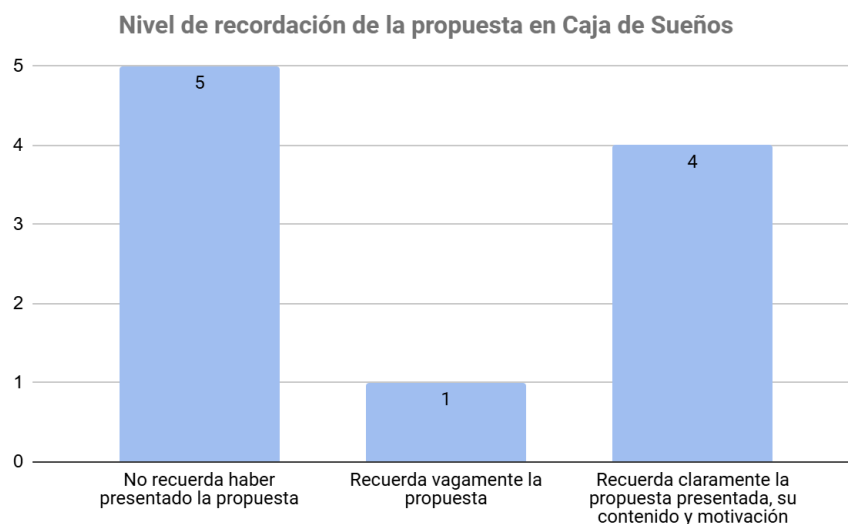
3.a.2 Nivel de recordación

Los discursos de los técnicos y actores políticos (de ambos partidos políticos con representación en el Concejo Municipal) consultados resulta de un alto índice de recordación de la herramienta, aunque no todos coinciden en su importancia o su grado de novedad. Hay, también, diversas ideas respecto del rol de la población, en un abanico que va de un papel más pasivo de *anotar, sugerir* y hasta *pedir o reclamar* y ser *escuchados*; hasta otros más activos de *proponer* proyectos o ideas.

Esta fue la primera diferencia encontrada, el *nivel de recordación*, entre los testimonios recogidos, entre quienes podemos llamar promotores de la iniciativa y sus receptores o destinatarios. Según Keller (2008) en su manual Branding al referirse al recuerdo y el valor capital de una marca la vincula a un “alto nivel de conciencia y familiaridad con la marca y conserva algunas asociaciones fuertes, favorables y únicas en la memoria” (p.53), al tiempo que agrega que el reconocimiento de esta marca es “la capacidad de los consumidores para confirmar su exposición previa a la marca cuando ésta se les da como pista” (p.54)

Sin intentar construir un índice de este recuerdo y reconocimiento (término claramente asociado a la publicidad y la construcción de marcas) es importante destacar que

las experiencias de cada individuo en relación a la herramienta participativa así como que se desarrollara por única vez al inicio de la gestión, influyen en esta presencia discursiva de la *Caja de Sueños* en la percepción ciudadana.



Fuente: Elaboración propia

El nivel de recordación de la *Caja de Sueños* a nivel ciudadano es mayor para quienes integran colectivos anteriores a la convocatoria, insertos en instituciones con larga trayectoria que presentaron ideas en formato proyecto más elaborados, con detalle de actividades y hasta con un esbozo de presupuesto. En tanto, para quienes elaboraron propuestas o ideas en forma individual, no hay una asociación directa con el nombre de la herramienta, o un alto nivel de detalle en sus relatos respecto de las circunstancias de la convocatoria.

El municipio de Los Cerrillos cuenta con una larga historia de organización sociales, civiles, educativas y deportivas. Entre las personas consultadas hay referentes de instituciones con actividad registrada desde 3 a 75 años.

El siguiente fragmento da cuenta de una persona que recuerda haber mencionado su preocupación por lo ambiental a un miembro del Concejo Municipal, no integra colectivos de la comunidad y hasta rechaza la participación por considerarla una *pérdida de tiempo*.

“Realmente no me acuerdo ni de lo que había presentado, cuando dijiste lo de los contenedores de basura dije “ah sí” algo me suena...”

E 7. Ciudadano/a (julio 2024)

El recuerdo de la experiencia participativa es más activa, también, para quienes tienen algún grado de contacto con el municipio, ya sea de forma contractual o porque desarrollan alguna actividad o proyecto en común en la actualidad.

-¿Ustedes como colectivo presentaron proyectos a La Caja de Sueños?

- Sí, ya está por hacerse una parte...

E12. Ciudadana/o (setiembre 2024)

Existen ciudadanos que ante la pregunta directa ¿Recuerdan la *Caja de Sueños*?, la respuesta primera es “No”. El factor tiempo es una variable a considerar, ya que la experiencia se realizó a principios de 2021 y las entrevistas fueron realizadas, en su mayoría, entre mayo y diciembre de 2024. Estas dos citas a ciudadanos/as de la localidad muestran como primera respuesta no acordarse de las propuestas, pese a estar presentes en la base de datos que el municipio obtuvo con la experiencia.

- ¿Te suena el nombre Caja de Sueños? Fue una iniciativa del gobierno al principio, fue una convocatoria abierta a ideas (...)

- No me acuerdo.

E10. Ciudadano/a. (julio 2024)

-¿Ustedes recuerdan algo parecido a la Caja de Sueños?

-No

- La Caja de Sueños fue una iniciativa al principio de la gestión (...) donde se podían presentar ideas de la gente para relevar cuáles eran las necesidades de las personas.

- ¿Eso es en el Municipio de Cerrillos?

E8. Ciudadanas. (julio 2024)

Asimismo existen testimonios que manifiestan tener una propuesta pero no haberlo presentado a la *Caja de Sueños*, sino que fueron ideas que coexistieron con la herramienta y fueron cooptadas por el municipio o sus referentes, para que formaran parte de la consulta pública. Tal es el caso de un proyecto deportivo, uno ambiental y uno juvenil.

-¿Este proyecto lo presentaste en la caja de sueños?

- Vine con esa idea, pero no lo presenté formalmente, yo estudié una maestría afuera y creo que en ese momento no estaba, pero entró en la línea, es un proyecto que viene de esos sueños que se quieren construir.

E9- Técnico/a - Ciudadano/a (julio 2024)

Esta idea está planteada como una justificación, propio de un discurso que es afín a la gestión municipal, por su cercanía laboral.

Además de las ideas presentes en la comunidad y en distintos grupos de interés existieron otros planteos colectivos e individuales que manifestaron que los proyectos fueron directamente conversados con el alcalde, sin pasar por la *Caja de Sueños*.

- ¿Esta iniciativa la presentaste a la Caja de Sueños?

-Eso no, creo que en sí tampoco sabía mucho de eso. Pero en si me hablaron, creo que me habló Rodrigo (alcalde) por WhatsApp...

E11. Ciudadano/a. (setiembre 2024)

- ¿Esta idea la presentaron directamente al municipio o la presentaron a la Caja de Sueños?

-Eso fue un comunicado directo al alcalde

E3. Ciudadano/a (junio 2024)

3.a.3 Salir en la búsqueda, estrategias de acercamiento

La asunción de las autoridades municipales se da en plena crisis de la Pandemia por Covid-19. Los primeros casos en Uruguay se detectaron en marzo de 2020 y para el mes de setiembre de dicho año, se había extendido a todos los departamentos del país. En el mes de diciembre se establecieron una serie de medidas para contener el avance de los casos, en

especial en Montevideo, tales como el cierre de actividades deportivas en gimnasios y lugares cerrados, el teletrabajo en oficinas públicas, el cierre de restaurantes a partir de la medianoche y la suspensión de las fiestas de fin de cursos. Las medidas se fueron intensificando y sobre finales de año se prohibió la entrada desde el exterior por las diversas fronteras, la reducción del aforo en el transporte de pasajeros y la suspensión de espectáculos públicos. En enero se da el pico más alto de casos en el país, y en el mes de marzo se comienza con la vacunación contra el COVID- 19.

Es en este contexto histórico, entre febrero y marzo, que se realiza la convocatoria pública a la participación, por lo cual se implementan mecanismos a distancia como un formulario google y la posibilidad de acercar su consulta en forma telefónica, a través de un contacto virtual con el municipio.

La presencia de la pandemia como impedimento o al menos como una dificultad a sortear fue mencionada especialmente por los técnicos que trabajaron antes o después de la *Caja de Sueños*, en el municipio de Los Cerrillos.

“...El (alcalde) tenía la idea de hacer del presupuesto una Caja de Sueños, donde la gente vaya y deposite qué cosas soñaba para hacer en el pueblo. Nos juntamos, le dimos un poco más de forma... Esto te estoy hablando que a fines de 2020 y principios de 2021, hay que contextualizar que era una época de pandemia y hacer un proceso participativo tal cual (...) como podemos imaginarlo hoy era extremadamente complejo, sobre todo porque a fines de 2020 fue cuando cayó la primera ola de la pandemia. (...) Era todo un desafío involucrar a la mayor cantidad de gente posible”...

E14. Técnico/a (noviembre 2024)

Esta amplitud en el formato de acercamiento hacia el territorio implicó un trabajo en diferentes frentes por parte del municipio, que también tuvo diversos resultados en cuanto al nivel de desarrollo de las ideas o proyectos que se recogieron, así como la dificultad en la sistematización posterior de ese cúmulo diverso de propuestas.

La premisa de que la búsqueda de proyectos fue un proceso activo por parte del municipio, en dirección hacia los habitantes de Los Cerrillos y no sólo a la inversa, se desprende de algunas voces de ciudadanos, pero también de los técnicos que hablan de utilizar la base de datos para invitar y para llamar telefónicamente.

“...Se fue a buscar, es más creo que fue más salir a buscar que esperar. Había diferentes espacios para que la gente canalizara sus demandas hacia el municipio, y en realidad eso estuvo bueno, porque todavía la gente, a veces, le cuesta entender mucho que es el municipio y los consejos, cuáles son sus funciones y sus competencias...”

E 14. Técnico/a (noviembre 2014)

Esta definición de *salir a buscar* la participación también aparece en la entrevista con otro técnico que se involucró posteriormente en el trabajo de la gestión municipal, en especial en los últimos años de la administración del alcalde Rodrigo Roncio, y en la de otros miembros del Concejo municipal.

“Primero que nada cuando uno llega a un territorio aprendí, en la práctica, que hay que conocer a los actores, a todos. Su nivel de actividad, porque quiénes son más visibles según sus intereses, obvio que te van a demandar las instancias participativas por lo menos en Cerrillos así sucede; y después hay otros que, justamente por no estar tan presentes, capaz que la intervención del municipio tiene que ser de generar que se empiecen procesos participativos. (...) La debilidad es como te decía de aquellos actores que en realidad por no estar activos no pudieron hacer esa propuesta. Sin embargo, sé que desde el municipio se intentó localizar”

E 15. Técnico/a (noviembre 2014)

El rol activo del municipio podría explicar la búsqueda de iniciativas presentes en la comunidad, más allá de los canales establecidos para esos fines. El dinamismo para hacer funcionar la propuesta fue algo compartido por todo el equipo del Concejo Municipal, lo que también fue una muestra del consenso a la interna política.

“...Compartíamos desde las redes, del boca a boca con los vecinos que participaran, que llevaran sus iniciativas (...) Nosotros fuimos como concejales y con el equipo a las determinadas unidades territoriales a escucharlos directamente, también ahí fue como se recogió para la Caja de Sueños”

E 16. Concejala/a (diciembre 2014)

3.a.4. Los formatos de participación

Durante el proceso participativo se implementaron tres estrategias para recoger ideas o proyectos. La más completa en cuanto a cúmulo de información fue el formulario Google. Dicho formulario y su confección fue un tema tratado en la sesión del Consejo Municipal del día 17 de febrero al recibir un formato elaborado por la Secretaría de Desarrollo Local y Participación de la Intendencia de Canelones, denominado *Tus ideas Construyen*. Sin embargo, se descartó por considerar que no contemplaba “las características del ciudadano de este municipio”, generando uno propio.

Otra vez la palabra *necesidad* es expresada como el motor para la promoción de la participación ciudadana y nuevamente la elaboración del presupuesto quinquenal es la motivación para dicha consulta. En dicha resolución aparecen, una vez más, los tres mecanismos de consulta para “proponer sus sueños para el lugar donde viven”.

Tabla resumen de las preguntas de formulario Google

Total de preguntas del formulario	27
Preguntas iniciales, datos del/la ciudadano/a	1 a 3
Origen de la propuesta y del colectivo que la genera	4 a 7
Preguntas referidas a las Unidades Territoriales, preocupaciones y percepciones sobre las mismas	8 a 13
Pregunta referida a patrimonio que finalmente no aparece en los datos web	14
Ponderación de temáticas de interés y sus necesidades	15 a 24
Preguntas residuales con espacio para aportes del ciudadano/a	25 a 27

Fuente Elaboración propia

El formulario elaborado para la herramienta *Caja de Sueños* consistió en 27 preguntas (ver anexo 1) de las cuales las primeras tres estaban destinadas a identificar a la persona consultante con nombre, cédula y zona territorial de referencia. Las siguientes cuatro preguntas referían a la propuesta, y su vinculación con colectivos organizados así

como las características e historia del colectivo. Todas ellas preguntas abiertas. Las preguntas 8 a 13 revelaban percepciones, motivaciones, preocupaciones, e ideas sobre las Unidades Territoriales, así como propuestas para mejorarlas y formas de trabajo para la construcción en colectivo.

En las reacciones recibidas en los primeros días de utilización del formulario puede verse una reiteración de las respuestas de las personas en algunos de estos ítems, seguramente por lo extenso del formulario o por la percepción de similitud de algunas de las preguntas iniciales.

Las siguientes 10 preguntas solicitan la priorización de necesidades con la adjudicación de números del 1 al 10, siendo lo más prioritario el 1. Los temas a ponderar fueron: caminería, saneamiento, iluminación, movilidad y transporte público, recolección de residuos, acceso a servicios públicos y/o trámites estatales, mejora de espacios públicos, fomento de actividades culturales, fomento de proyectos productivos y por último apoyo a instituciones y organizaciones locales. Finalmente, el formulario se conformaba con tres preguntas/ítems en los cuales las personas podían agregar sus sugerencias a la priorización, adjuntar proyectos o documentos o incorporar otros aportes o recomendaciones.

Una semana después de la resolución sobre la elaboración de la consulta pública se realiza la primera llamada a la acción hacia la población, con posteos en las redes sociales del municipio (Facebook e Instagram). En ellas se puede ver un video explicativo con la figura del alcalde Rodrigo Roncio como orador, acompañado de un mapa de las Unidades Territoriales, explicando la dinámica de recepción de ideas con un texto que versaba:

“Atención Vecinas, Vecinos, Organizaciones e Instituciones!

En el marco de la construcción del presupuesto quinquenal, el Municipio de Los Cerrillos te invita a llenar de sueños, de ideas, de propuestas para que la construcción del mismo sea participativa. Mirando el video, vas a poder ver cuál es la lógica que elegimos para esta convocatoria! Para respetar protocolos, elegimos estas 3 formas en la que podés postular tus ideas!!...”

Facebook e Instagram Municipio Los Cerrillos, 26/02/2021

El video iba acompañado del link al formulario Google, el teléfono del municipio y la agenda con el cronograma de las 9 visitas de las *Mesas receptoras de propuestas* asignadas en espacios físicos como Clubes, Centros Sociales, Sociedad de Fomento, escuelas rurales, placita e incluso una capilla y con un lapso de dos horas, en cada una de las

Unidades Territoriales. Las visitas fueron la segunda forma de acercarse a la comunidad y se realizaron entre el 5 y el 13 de marzo de 2021.

El mensaje de la *Caja de Sueños* se reiteró el 6 de marzo luego de la primera instancia de la Mesa Receptora de Propuestas realizada en el paraje El Colorado. Esta vez no aparece en el video la figura del alcalde pero sí los formatos de participación y el cronograma de visitas acompañadas de la imagen del mapa de Los Cerrillos dividido en 9 unidades territoriales. Después de esa fecha no se registran reiteraciones del mensaje de convocatoria.

3.b. El tercer nivel de gobierno como escenario de participación social

3.b.1 La participación como cuestión de números

Los resultados de la *Caja de Sueños* como herramienta de participación social y por ende, como política cultural, pueden leerse desde diversas miradas. La mirada cuantitativa es una de las miradas posibles, privilegiando la cantidad de propuestas presentadas y el número de pobladores de la localidad. Esta es una lectura de éxito y es la mirada que está presente en los diversos relatos de los promotores de la iniciativa. En los documentos presentados así como en los discursos públicos de las autoridades y actores territoriales se habla de 259 propuestas recogidas en un escenario de pandemia y con un alto grado de participación.

Si se considera a una población de 7713 habitantes, con un componente de población rural por encima del 60%, el índice de participación fue de algo más del 3%, tomando como referencia la cantidad de propuestas presentadas.

Otras iniciativas de participación social desarrolladas en otros puntos del país, con poblaciones departamentales más numerosas no presentan índices tan altos de participación, tal es el caso de los datos obtenidos de departamentos como Paysandú y Montevideo, quienes tienen un camino recorrido en estas experiencias de consulta y propuesta.

	Los Cerrillos	Paysandú¹⁹	Montevideo²⁰
Cantidad de habitantes	7.713	121.838	1.302.954
Cantidad de propuestas presentadas	259	384	390
Personas proponentes y/o votantes	53	14.000	56.443
Año de referencia de los datos	2021	2018	2023

Sin embargo, una mirada más profunda a los números encuentra en Los Cerrillos, una variedad de registros, subregistros y datos que no coinciden con los números oficiales, como muestra la siguiente tabla.

Cantidad de Iniciativas en discursos públicos del equipo del municipio. También en el documento de Presupuesto Quinquenal.	259
Cantidad de Iniciativas registradas en base de datos “Consulta a vecinos y vecinas” documento elaborado por el municipio en los primeros 15 días de consulta con formulario google.	35
Cantidad de iniciativas registradas en documento “Informe resumen”, también proporcionado por el municipio, bajo el título “Caja de sueños como herramienta para la construcción local” (primeros 15 días de marzo que manifiesta fueron incorporados a la planificación quinquenal)	66
Cantidad de iniciativas registradas en archivo denominado “Resumen”, proporcionado por el municipio (fecha de elaboración 19/03/2021)	24
Cantidad de iniciativas procesadas en esta investigación, a través del cruzamiento de distintos documentos	218

Fuente elaboración propia en base a diversos documentos

El número final de iniciativas obtenidas en esta investigación se desprende de la suma de todos los ítem proporcionados por el municipio en las carpetas disgregadas por

¹⁹ En la primera edición del Presupuesto Participativo de Paysandú en el año 2005 se presentaron 132 propuestas y el número fue de 228 en la segunda edición. Datos de Paysandú extraídos del informe “¿Qué impactos ha tenido el proceso de presupuesto participativo de Paysandú en el relacionamiento entre el gobierno departamental y la sociedad local?“, Claeh, responsable del proyecto Soc. Viviana Martínez.

²⁰ Fuente: <https://montevideo.gub.uy/presupuesto-participativo>

Unidad Territorial, y por forma de participación a las que se accedió como fuente de información privada. Si bien el número se acerca bastante al manejado por las autoridades (41 de diferencia), esta variabilidad da cuenta de una dificultad para la sistematización de la información en el proceso posterior a la recolección de propuestas.

Otra observación que se desprende en el análisis, es que las iniciativas recogidas aparecen con escasos o nulos datos de quienes las proponen, así como la ausencia total de descripción de la idea. Casi la mitad de las propuestas se exhiben sin identificación de un referente ciudadano. Esto contrarresta con la minuciosidad de información que era requerida en el formulario online, donde se pedía hasta la cédula de la persona, su unidad territorial y su nombre completo.

Total de iniciativas identificadas en la investigación	218	100%
Cantidad de iniciativas o ideas que aparecen en los documentos pero no están asociadas a personas o referentes identificados	103	47%
Cantidad de iniciativas o ideas que aparecen en los documentos y que están asociadas a personas	115	53%

Otro dato relevante en cuanto a los aspectos que hacen a la participación, es que sólo pudieron identificarse 53 personas como proponentes, de las cuales el 19% solamente aparece con su nombre, sin mayor grado de detalle. La diferencia entre el número de personas participantes y el número de propuestas está dado en que se permitía que los habitantes presentaran más de una idea, siendo que en muchos casos aparecen varios asuntos de interés en un mismo registro. Esto estaba contemplado desde el inicio de la difusión de la herramienta, con el objetivo de no limitar los intereses que se planteaban.

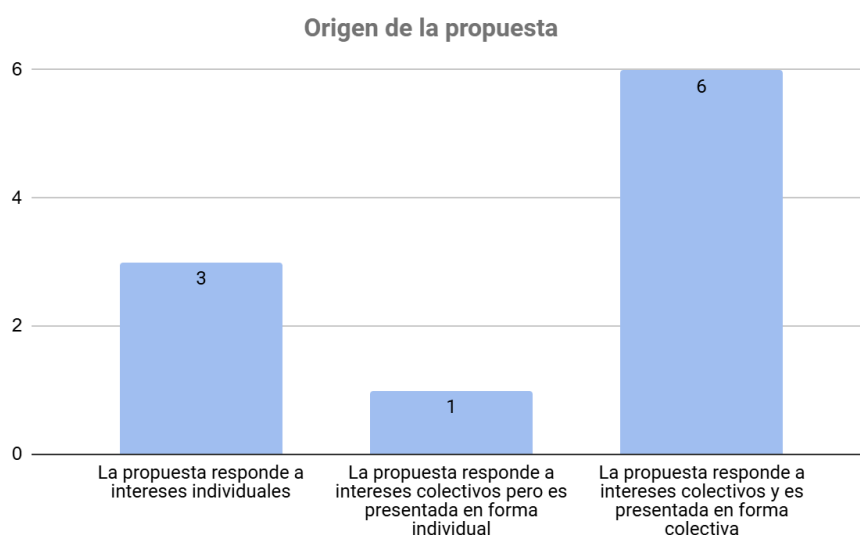
Cantidad de personas identificadas en los diversos documentos como proponentes de iniciativas	53	100%
Cantidad de personas identificadas con nombre y apellido como proponentes de iniciativas (ejemplo Juan Perez en carpeta Las Brujas)	43	81%
Cantidad de personas identificadas solo con nombre, como referentes de iniciativas (ejemplo: Juan en carpeta Las Brujas)	10	19%

Esto, sin embargo, cambia drásticamente el escenario de participación. Volviendo a los porcentajes relativos, ya no se trata de un 3% de personas que participaron, sino de un 0.7% de la población total del territorio.

Por otro lado, es necesario considerar que las propuestas presentadas no son individuales, sino que en muchos casos responden a intereses de grupos, organizaciones o instituciones que nuclean a varias personas. Una de las preguntas del formulario apuntaba a ver la dimensión del tejido social de la localidad, al consultar cuántas personas participan de la propuesta. El total de personas que se desprende de esa pregunta en los formularios online es de 203. Es también un dato relativo, ya que está basado en las expresiones de los proponentes y sus intereses por posicionar numéricamente una idea o propuesta.

Una característica que sobresale es que la mayoría de las personas entrevistadas durante la investigación manifestaron presentar las propuestas bajo intereses colectivos, ya sea que su percepción sobre la idea es que se trataba de una necesidad sentida de la localidad de la cual el referente se hace eco y se acerca a plantear, como que fue una propuesta que se venía trabajando desde un colectivo y que es elevada para la consideración de las autoridades.

La siguiente gráfica muestra si se trata de una propuesta individual o colectiva, para el caso de las personas entrevistadas.



Fuente: Elaboración propia

Otro aspecto observado de la consulta popular la *Caja de Sueños* es el grado de desarrollo de las propuestas recogidas. La heterogeneidad es la constante, ya que existen proyectos con un alto grado de desarrollo que plantean objetivos, actividades, presupuesto y calendarización y otros que simplemente son una frase o una palabra, como por ejemplo: iluminación, ciclovía, etc. Solamente una porción muy pequeña aparece con una propuesta completa.

Cantidad de propuestas que tiene un grado de desarrollo similar a un proyecto	23	10.5%
Cantidad de propuestas que solo aparecen nombradas, sin detalles y/o grado de desarrollo	195	89.5%

Lo elemental de algunas ideas fue especialmente mencionado por el técnico que se encargó de la sistematización para generar los insumos para el documento de Presupuesto Quinquenal. Este fragmento de entrevista da cuenta de lo sucinto en la expresión de ideas, en la cual se priorizó la cercanía con la población frente a la calidad de las propuestas.

El formulario, el whatsapp o la idea escrita a mano en un papelito, muy simple: "queremos una ciclovía"... Después me llegó todo eso desagregado, o sea, desde las hojitas escaneadas en papel, la sistematización de las respuestas de Google Form o documentos de Word que habían escrito los funcionarios que estaban en el municipio a medida que iba llegando gente..."

E. 14 Técnico/a (noviembre 2024)

Las propuestas con mayor grado de desarrollo coinciden con quienes presentaron iniciativas en forma colectiva y representando a una organización o institución, lo que evidencia una experiencia previa en el ejercicio de formulación de proyectos para captar fondos y/o apoyos institucionales sean privados, estatales o internacionales.

La presencia de propuestas con apenas una palabra como la mencionada por el técnico entrevistado es frecuente en el material que fue obtenido en el relevamiento de ideas de forma presencial. Esta es otra de las diferencias con los Presupuestos Participativos tradicionales, cuya participación tiene un grado de tecnicismo o experticia, y que generalmente se presentan con datos y grado de detalle común a todos los proyectos. Está

claro que en esta experiencia el aprendizaje ciudadano en cuanto a la formulación de propuestas no era un objetivo.

[sobre la diferencia en el desarrollo de las propuestas]... Yo creo que va un poco más hacia los procesos, las personas que estaban más involucradas en diferentes procesos colectivos comunitarios del pueblo, ya tenían como la idea un poco más masticada, elaborada y desarrollada y esto no solo buscaba captar a esa gente, sino al vecino a pie al que no participa en el colectivo que organiza la fiesta del pueblo o en las criollas, en la comisión de Fomento, o no sé, era preguntarle a don José ¿usted que vive acá qué sueña? Y muchas veces no se animaban a escribirlo o nos decían “escribilo vos”.

E.14. Técnico/a (noviembre 2024)

Los testimonios recogidos hablan de distinto grado de involucramiento de los actores locales. A algunos de ellos los definen como más cercanos al accionar del municipio a través de su participación o presencia en algún colectivo organizado, o como referentes de alguna institución local; mientras que otros son habitantes de la localidad que no tenían mayor vínculo de cohesión social.

En cuanto al contenido o las temáticas de las propuestas que surgieron el municipio elaboró una tabla que los agrupa en función de sus temáticas.

Dimensión	Cantidad de planteos	Elementos considerados
Caminería	49	Pavimentación y mantenimiento de caminería urbana y rural, bacheo, perfilados de cunetas.
Tránsito y seguridad vial	40	Reductores de velocidad en zonas escolares, señalización, educación vial, ciclovías para un tránsito seguro.
Deporte y recreación	29	Espacios recreativos, estaciones saludables, canchas deportivas de vóley, bochas, pista de patín, de skate, piscina, escuela de deportes en zonas rurales. Apoyo a instituciones deportivas.
Alumbrado	23	Mayor iluminación en zonas rurales y cruces de calles.
Recolección de residuos y limpieza	15	Mejorar el sistema de recolección en zonas rurales, ampliar proyectos de reciclaje local.

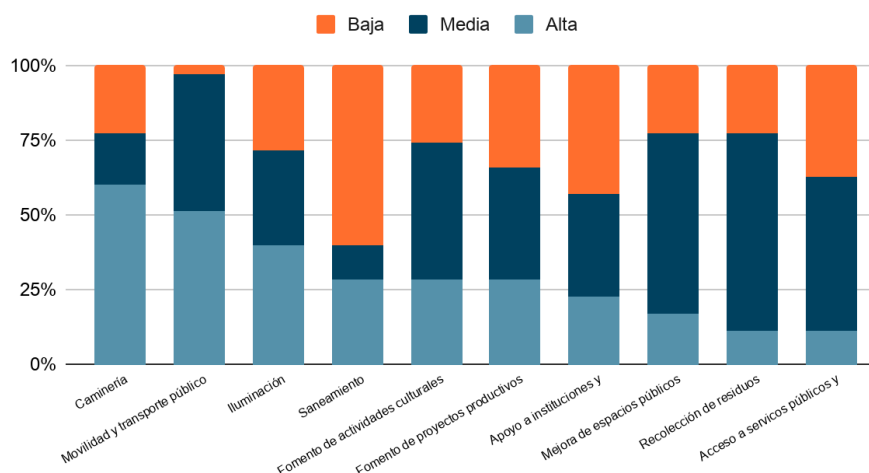
Espacio públicos	15	Memorial local sobre la dictadura, escenarios abiertos, nuevas plazas en barrios, zona de camping en Las Brujas, desembarcaderos.
Movilidad y transporte	13	Frecuencias y recorridos del transporte público
Educación	10	Liceo nocturno, apoyo a trayectorias educativas, hogar estudiantil para universitarios, cursos de utu y escuelas de oficios.
Salud	7	Policlínicas en zonas rurales, mayor articulación de centros públicos y privados de salud, nuevos desfibriladores, promover estudios de rutina.
Seguridad	7	Mejorar la seguridad, implementar sistemas de videovigilancia públicos
Cultura	2	Promover actividades artístico culturales, talleres en zonas rurales.
Fomento productivo	2	Apoyo a productores rurales, fomentar emprendimientos locales
Otros	33	Recuperar espacios abandonados, abordar problemática de animales sueltos y estimular las castraciones, veredas, incentivar el trabajo en red, escasez de recursos para desarrollar proyectos, vulnerabilidad social, saneamiento, débil conexión a internet, acceso al agua potable, poda, acompañamiento del adulto mayor, arbolado público, centro de cuidados para la primera infancia

Fuente: Documento Presupuesto Quinquenal Los Cerrillos. Abril 2021

El Plan Quinquenal de Los Cerrillos define a la *Caja de Sueños* como insumo de los proyectos que fomentan el desarrollo local y contiene 27 propuestas generales para el período 2021-2025, en sus ejes productivo, social, institucional y territorial. La mención específica a la herramienta consultiva aparece en seis de ellos y sugerida en otros más.

En el presupuesto quinquenal de Los Cerrillos está incluida la gráfica de priorización de intereses que se desprenden de las preguntas centrales de la consulta vía formulario google.

Priorización de temáticas de abordaje municipal



Fuente: Plan Quinquenal municipio Los Cerrillos

La movilidad y el transporte público en un municipio ruralizado, la caminería, la mejora de los espacios públicos y la recolección de residuos concentran por encima del 75% de las respuestas con porcentaje alto o medio de interés.

3.b.2 Las UNITE y una realidad heterogénea

La participación no fue homogénea en las diversas Unidades Territoriales que integran el municipio de Los Cerrillos. Si bien no existe información respecto de la cantidad de personas que concurrieron a los encuentros territoriales, si es posible procesar la información dispersa respecto a cuántas ideas se presentaron en las diversas modalidades existentes.

Unidad territorial	Propuestas presentadas en modalidad Notas	Propuestas presentadas en modalidad Presencial	Propuestas presentadas en modalidad Telefónico	Totales
Campo Militar	1	9	5	15
Cerrillos	8	6	0	14
Paso del Bote y Quinta de Illa	6	9	0	15
Las Brujas	0	14	27	41
Parador Tajés	2	12	2	16

Rincón del Colorado	28	4	0	32
El Tropezón	0	0	1	1
Villa Nueva	0	8	3	11
Paso Garuga	5	8	0	13
Totales	50	70	38	158

Fuente: Elaboración propia en base a datos del municipio

La unidad territorial que más destaca es Las Brujas, seguida por Rincón del Colorado. En el otro extremo se encuentra El Tropezón, con una única propuesta. En tanto en la franja media, hay una relativa homogeneidad que oscila entre las 11 y las 16 propuestas. Es de destacar que existen otras ideas, unas 24 que llegaron bajo la modalidad *Notas* de las cuales no se establece a qué unidad territorial representan, aunque muchas de ellas pertenecen a instituciones de larga data de la capital homónima del municipio.

Por otro lado, se destaca el papel de la cercanía y la presencialidad pese al escenario pandémico. El número de propuestas que se acercaron a través del diálogo en las visitas territoriales fue ampliamente mayor que el de las notas o las llamadas telefónicas.

En el proceso de sistematización de los insumos obtenidos durante la consulta pública también se generó una tabla de proyectos disgregada por Unidad Territorial, con el fin de tener una mayor precisión de las necesidades de cada espacio geográfico presente en el municipio. Se menciona en el documento que la clasificación por territorios mejora la *planificación* y da una mirada más completa de las *heterogeneidades* y *especificidades* de cada lugar.

CAMPO MILITAR

Extensión de la ciclovia hasta los Cerrillos o ciclovia hacia Parador Tajés / Vituminización de las calles internas / Recolección de basura y sistema de contenedores domiciliarios

PARADOR TAJÉS

Mejora de la conectividad del transporte público / Garitas en paradas de ómnibus / Mejorar la conectividad a internet / Docentes para escuela / Mejorar la caminería en Ruta 47 y desde camino Veracierto / Cartelería y señalización en frente a la escuela / Alumbrado en centro comercial Tato debido a cruce de camiones y peatones / Estación saludable / Educación en oficios rurales

Paso del Bote y Quinta de Illa

Reparación de caminería rural / Descentralizar talleres de la Casa de la Cultura / Profesor de educación física para la escuela / Alumbrado público / Recolección de basura / Mantenimiento de cunetas / Reparación de camino Giménez

LAS BRUJAS

Promover el río y cuidado de los humedales como área protegida / Mantenimiento de caminería rural / Alumbrado público.

PASO GARUGA

Mejorar la iluminación de la Ruta 46 / Bicisenda para transitar por la Ruta 46 / Reductores de velocidad frente a la escuela y arreglo de cartelería / Iluminación en el entorno de la central eléctrica

LOS CERRILLOS

Potenciar la feria como paseo / Fomento de deportes alternativos / Mejorar espacios públicos (Plaza Principal, plazoleta y pista de patin en ex pileta de saneamiento de MEVIR, otras placitas) / Pavimentación de calles de MEVIR / Mejoramiento barrial en viviendas de SIAV / Liceo nocturno / Iluminación de la ciclovia / Memorial / Cuartelillo de bomberos / Mejoramiento de las veredas / Espacios y centros de encuentro para adolescentes y jóvenes / Tránsito por altas velocidades y ruidos molestos, lomadas / Frecuencia de ómnibus hacia y desde Montevideo / Bienestar animal debido a gran cantidad de perros sueltos

EL TROPEZÓN

Vituminización de camino Lloveras / Docentes de educación física para la escuela

VILLA NUEVA

Potenciar el Club Villa Nueva / Iluminación de camino Cuatro Piedras y Camino Pelufo / Ciclovia o bicisenda hacia Los Cerrillos / Reparación de camino Los Toscanos o Camino Dini / Reductores de velocidad en Escuela 61 / Iluminación de canchas deportivas / Refugio peatonal en camino Los Toscanos / Recolección de residuos / Acceso al agua potable

RINCON DEL COLORADO

Sendero peatonal sobre la ruta / Juegos infantiles en predio de la Sociedad de Fomento Rural / Asfalto de calles, arreglo de camino Ameglio / Ahondar cunetas en cañada inundable antes de Beitone / Mayor seguridad en época de vendimia / Iluminación de caminos altamente transitados y desde Fomento hasta camino Ameglio / Mayor frecuencia de ómnibus / Desembarcadero de lanchas en playa del Portezuelo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del municipio

“Se trata del hecho de que el discurso es, también, un fenómeno práctico, social y cultural (...) Al producir el discurso en situaciones sociales, los usuarios del lenguaje al mismo tiempo construyen y exhiben activamente esos roles e identidades”

Teun A. van Dijk

Capítulo IV. Discusión de resultados desde una perspectiva comunicacional

4.a Discursos políticos versus discursos ciudadanos

Los discursos de las personas que estuvieron involucradas en proyectos y/o ideas y que forman parte del tejido social de la comunidad de Los Cerrillos presentan algunas características que los diferencian de los discursos de técnicos y/o políticos que están o estuvieron vinculados a la gestión municipal. Aunque con sus matices, es posible encontrar dos grandes bloques de argumentos, percepciones y representaciones según el rol social que cada entrevistado/a tiene en la comunidad. Por un lado, los discursos que podemos llamar *ciudadanos* y por otro, el de los *gestores o actores municipales*.

Es pertinente tomar al autor Teun A. van Dijk (2009), en sus textos sobre análisis de los discursos, para quien “las personas llevan a cabo acciones de índole política o social cuando utilizan textos o hablan” (p.20), al tiempo que agrega que el discurso es un “fenómeno práctico, social y cultural” (p.21).

La lógica de los discursos, sus argumentos y representaciones son más uniformes en el caso de estos actores municipales, ya sea de los técnicos como de concejales y el propio alcalde (o alcaldes)²¹ con los cuales se dialogó en el proceso de investigación. Tanto así, que es difícil identificar a quién pertenece la alocución si no se tiene en cuenta el contexto o el momento en el que se realizaron los diálogos y/o entrevistas. Incluso son discursos cuyos sentidos son reiterados en documentos públicos y/o materiales publicitarios, que tienen como objetivo referenciar a un proceso de construcción de un consenso en torno a una herramienta pública.

Existe una producción de argumentos que respaldan la *Caja de Sueños* y que se vinculan a premisas de *necesidad*, en un doble sentido; la necesidad de escuchar por parte de los gobernantes, y la *necesidad sentida* traducida en reclamo, consulta y/o queja de los y las

²¹ El alcalde Rodrigo Roncio ocupó el cargo desde el 27 de noviembre de 2020 al 18 de marzo de 2024, cuando renunció al cargo. El alcalde Alfredo Modernelli lo sucedió en el cargo, como su suplente, a partir del 19 de marzo. Con éste último se dialogó informalmente, aunque sin llegar a concretar una entrevista.

ciudadanas que habitan el territorio. Estos discursos son sostenidos tanto en el tiempo como en los medios y formatos, tal cual evidencia la siguiente cita:

“Es que no es algo que se nos ocurra a nosotros porque lo pensamos y creemos que el otro necesita, sino que surge de las propias necesidades de quienes habitan los distintos espacios, eso ya tiende a funcionar, cuando piensas un proyecto y desconoces el interés del otro y la necesidad del otro, ya un poco va destinado a que no funcione tan bien, no sé si al fracaso, pero a que no funcione tan bien. Entonces el pensar y tomar en cuenta todo esto, ya es una gran fortaleza”

E. 16. Concejal/a (Diciembre 2024)

En este discurso puede verse la asociación de escuchar al ciudadano a una cuestión de eficiencia y gobernabilidad, y al mismo tiempo, a cuestiones de *ética pública* como explícita en un momento posterior de la entrevista. En este sentido, se construye una mirada de lo participativo como lo *correcto* por antítesis a una gestión *puertas adentro* y sin diálogo con la comunidad, asociado a valores negativos.

En este sentido la autora Veneziano sostiene que la gobernabilidad “depende de la capacidad de crear instancias donde se desarrollen redes socio-gubernamentales de participación, de enraizamiento” pero también afirma que el éxito “no depende sólo de la calidad de las instituciones sino de la gobernanza general de una sociedad” (Veneziano, 2005, p. 26)

Volviendo al concepto de Van Dijk sobre los discursos y sus dimensiones política, social y cultural, está claro que todos los elementos discursivos construidos en torno a la *Caja de Sueños* tienen un componente político y más precisamente, de política cultural de sustrato, destinada a configurar un cambio en el comportamiento de los ciudadanos en su vinculación con el Estado, buscando un papel más activo como proponentes de ideas. Alcalde, técnicos y concejales tienen en su imaginario un ciudadano ideal, que se permea en los discursos sobre la participación. Al mismo tiempo, desde su posición social de poder, el relato construido por el enunciante-autoridad del municipio da cuenta de forma implícita una forma correcta de gestionar lo público, en contraposición a un modo que no lo es.

La desigualdad de poderes en el territorio expresadas en discursos vinculados a la participación y el lugar activo esperado por parte de la ciudadanía también se configura en expresiones que muestra a las organizaciones sociales como receptoras pasivas y ávidas de

recursos, propios de modelos asistencialistas de desarrollo. Así puede rastrearse en las siguientes citas de testimonios de una organización rural y una deportiva, pero que son el ejemplo de otros discursos instalados.

“Es algo nuevo, en realidad nosotros como club con distintos gobiernos para acceder a algo era difícil, bastante difícil, intentamos siempre molestar lo menos posible pero la realidad es que era diferente”.

E. 3. Ciudadano/a (Junio 2024)

*“- Nos han apoyado mucho pero no porque fuéramos a pedir. Siempre están presentes...
-¿Pero hubo de parte de ustedes algún movimiento?
-No, no, si hay actividad ayudamos, pero no pedimos ayuda, somos independientes.*

E. 8. Ciudadano/a (Julio 2024)

Los vocablos *pedir* y *molestar* dan cuenta de una mirada sobre las relaciones de desigualdad existentes en el entorno. Existe una autoridad que cuenta con recursos y una sociedad civil que considera esos recursos como ajenos. Estas representaciones compartidas muestran una mirada de la cultura política vinculada a prácticas clientelares, que en este caso tienen una mala reputación, por ello se eluden en el discurso. Esta red de relaciones informales, como las entiende Auyero (2001)²², con una larga historia en diversos sistemas políticos está basada en el paternalismo, el personalismo y el verticalismo, en la cual el cliente para resolver un problema o acceder a un bien o servicio acude a un patrón político que tiene una posición jerárquica superior. Es también un intercambio discrecional y condicional como lo afirma Besana (2015)²³. Ambos autores centrados en la realidad argentina muestran interesantes conceptos sobre las viejas prácticas clientelísticas o clientelares.

Veneziano sostiene que las políticas de descentralización quiebran la lógica sectorial-vertical de la organización y generan nuevos interlocutores. Una cita de esta autora es relevante al reconocer el control social -asociado al poder- como una forma de legitimidad por resultados de la participación . “La descentralización participativa es un

²² Para profundizar ver Auyero, Javier, y Javier Auyero. La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo. Ed. Manantial, 2001.

²³ Para profundizar en los conceptos de Patricio Besana sobre formas de participación política ver <https://www.unsam.edu.ar/escuelas/epyg/jornadas/files/2015/PBesana-ponenciaEPyG.pdf>

mecanismo, entre otros, para llevar a cabo ese programa, pues provee información y permite el control social durante el propio proceso de toma de decisiones” (Veneziano, 2008, p. 207). Está claro que la herramienta *Caja de Sueños* fue una gran proveedora de información, tanto al ampliar la base de datos de contacto del municipio como de ideas y propuestas para la gestión, lo que manifestaron que influyó en la toma de decisiones y en la construcción de agenda y el presupuesto en Los Cerrillos, pero que no rompió en forma cabal con las representaciones culturales y las tradicionales formas de resolver problemas vinculadas al clientelismo.

Existe un tópico en la que se evidencia consenso entre actores municipales y ciudadanía, y es el rol de la participación y lo deficiente de las herramientas previstas en la Ley de Descentralización que crearon los municipios. Este discurso predominante cuestiona los Cabildos y las Audiencias Públicas bajo la premisa de la falta de interés en la población, y su escasa presencia de público, midiendo el éxito de la misma en cantidad de asistentes.

“...Eso sí hay instancias particulares donde los vecinos pueden venir y participar, no se tiene la costumbre de participar lamentablemente. En estos días, en el Centro Cultural, en la Audiencia Pública, lo que hacemos es dar cuenta de todas las obras, de todo lo que se realizó en cuanto a muchos ítems, en este período, en este año. Eso es la Audiencia Pública. Cabildo Abierto es donde esperamos que los vecinos nos propongan, nos reclamen, en fin... y en eso es donde hay menos participación...”

E. 16, Concejala/a (Diciembre 2024)

“...O sea los Cabildos se hicieron siempre una vez al año. No obstante ese reclamo o esa necesidad o ese abrir la cancha muchas veces no tiene la respuesta esperada porque tú haces una sesión de Cabildo y van cinco vecinos. (...) No obstante yo siempre lo traje al territorio o a la mesa de trabajo, lo vivo, lo siento como la reunión de las comisiones de fomento de la escuela... Que somos todos para pedir y reclamar, pero en el momento que hay que ir a decir las cosas van cinco. Acá pasaba lo mismo y sigue pasando. Ya tuvimos nuestro Cabildo y éramos contados con los dedos...”

E. 13, Concejala/a (Noviembre 2024)

Esa expresión popular *contados con los dedos de las manos* para dar cuenta de lo menguado de la asistencia se refuerza por la mención numérica de 5 vecinos (en otros

testimonios se habla de tres o cuatro), en una situación que parece no verse afectada por los cambios de gobierno o las herramientas participativas iniciadas en este período.

Por otro lado, aparece nuevamente la participación asociada a *pedir y reclamar, decir las cosas, nos propongan y reclamen* como formas lingüísticas instaladas en las construcciones discursivas, pero no aparecen alusiones a la construcción colectiva. Al decir de Vich y Zabala, en su artículo Argumentos sobre la desigualdad racial, es en la forma lingüística donde “podemos reconstruir la posición subjetiva del enunciante y las maneras de argumentar el problema” (Vich y Zabala, 2017, p. 189)

Otros testimonios expresan que, en el deseo de lograr mayor participación en las Audiencias Públicas han existido estrategias de convocatorias para que los ciudadanos asistan, asociándose a festejos populares.

“...De hecho creo que esto fue un poco más innovador, porque las instancias participativas que están previstas por la Ley de Descentralización son los Cabildos y las Audiencias Públicas, yo llegué a ir a audiencias públicas y eran los concejales y tres o cuatro vecinos, o sea, no son atractivas, no convocan, no se planifican... Hasta que en un momento las Audiencias Públicas las empezaron a hacer, que eso me parece que también estuvo bueno, en la fiesta de fin de año. Se hace una fiesta de fin de año en el pueblo, vienen dos bandas potentes, y entre banda y banda se arma una mesa en el escenario y se sentaba el Concejo Municipal a hacer la Audiencia Pública. De esa forma lograban que participara todo el pueblo...”

E. 14. Técnico (noviembre 2024)

Estas citas dan cuenta de un discurso crítico instalado en torno a la baja presencia de ciudadanos en estas instancias públicas, separando la nueva herramienta como un objeto diferenciado, como *otra cosa* que es construida por oposición y que sí se presenta como exitosa, como masiva y vinculante con la ciudadanía.

Esto refuerza, además, la idea de que hay un actor del territorio (municipio) que entiende que lo que tiene que transmitir es importante, frente a un interlocutor (pueblo) que tiene el deber de recibir la información, al menos en forma forzosa por las circunstancias (fiesta de fin de año).

Esta construcción discursiva sobre la participación se refuerza, coincide o tiene su origen -es difícil precisar el orden o el nacimiento de estas posturas- en los estudios de opinión citados anteriormente sobre la mirada negativa que recae sobre la población, por

parte de los alcaldes y los intendentes, y la apertura y predisposición positiva de las autoridades para generar las instancias participativas.²⁴ Nuevamente un discurso construido sobre el otro y sobre los espacios naturales o convencionales de participación social.

Los argumentos ciudadanos vinculados a la participación o la ausencia de ella son variados. Para algunos se trata de un desinterés propio por integrar espacios colectivos, ya sea por falta de tiempo o porque la propia dinámica de estos espacios no es productiva. Aunque estos discursos no son los predominantes, porque contrarrestan la mirada de lo que es políticamente correcto.

“-¿Crees que son importantes estos espacios a la hora de plantear iniciativas?”

-No se porque nunca integre, no podría darte una opinión real, pero me da la sensación de que se dicen un montón de cosas y después no se hace nada...”

E7. Ciudadano/a (Julio 2024)

Otro argumento frecuente, como muestra el testimonio a continuación, es el de la falta de información de esos espacios, vinculados también al interés por enterarse. Se trata, en definitiva, de un doble problema, de comunicación y de motivación por parte de la población. Lo interesante es que los ciudadanos ubican la responsabilidad, mayormente, en ellos mismos a la hora de participar, mientras que los actores institucionales responsabilizan a la población y no a la propia gestión de las autoridades en la confección o la convocatoria a dichos espacios.

“Si, lo que pasa es que a veces la ciudad no se entera, me parece, desde la apertura del municipio de este gobierno que entró ahora, como que la gente se entera más, a veces la gente no busca la información para enterarse, hay que ir buscando...”

E6. Ciudadano/a (Junio 2024)

El argumento del interés está vinculado a lo concreto, a proyectos que se vehiculizan o ideas que se concretan y ahí radica el éxito de la participación, para los ciudadanos/as. El mito de la asistencia a interminables reuniones de discusión en las cuales no se ven resultados o cuestiones tangibles es también un tópico presente en las personas consultadas.

²⁴ Profundizar en Paula Ferla, Julián González, Leticia Silva e Ignacio Zuasnabar quienes han realizado una serie de publicaciones sobre los municipios: tales como “Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los alcaldes” (2017), y “Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los intendentes” (2018) en <https://goo.su/tWIWr>

“Porque es una forma de que se de real la participación en cosas concretas, porque puedes participar en una reunión o en algo informativo, pero queda en eso, esto (Caja de Sueños) fue tangible, pudiste ver que presentaste un proyecto y se llevó a cabo y te dio su resultado, entonces cuando eso sucede la gente se entusiasma y ve que lo que piensa y lo que siente puede traducirse en hechos”

E4. Ciudadano/a (Junio 2024).

Esta mirada crítica de la participación en los ámbitos vinculados con el Estado se reproduce al interior de las organizaciones sociales-educativas-deportivas existentes en la ciudad, utilizando lugares comunes como *participan siempre los mismos, somos muy pocos, los jóvenes no participan, es algo generacional*, entre otros, tal como indica el siguiente fragmento de entrevista donde se muestra lo esporádico de la participación.

*“-¿Y se da mucho esto de lo colectivo, de participar colectivamente?
-Se da más o menos cuando hay alguna ocasión, según los momentos, según los festejos o aniversarios que hay, a veces se dan.*

E5. Ciudadano/a (Junio 2024).

4.b. La idea de la participación social

La participación social como política cultural desarrollada en el municipio de Los Cerrillos puede ser categorizada como una Participación por Consulta (en términos de Pretty), o Participación Consultiva (en la categoría de Santandreu y Gudynas). En este modelo hay un actor con mayor poder de decisión, quien propone las *reglas de juego*, al definir qué grado de participación otorga en la experiencia, pero se reserva para sí la toma de decisiones de esta consulta, la cual tampoco es vinculante ni obligatoria para su accionar.

La *Caja de Sueños* fue una instancia participativa con una toma de posición por parte de la población pero el fallo, la capacidad de dar sentencia sobre las propuestas, así como la priorización y sistematización recayó en los roles técnicos y políticos.

Se entiende como una participación instrumental y no como un verdadero ejercicio de derechos que genera afectación en las decisiones, tomando los términos de Arnstein. La autora creadora de la escalera de participación, habla de cambios en la calidad democrática

para situar los distintos peldaños. Sin embargo, la política pública no logró transformar la percepción de las relaciones de poder en el territorio. Los ciudadanos/as continuaron asociando que acercarse al municipio era *pedir y molestar*, y algunos discursos de las autoridades continuaron con los tópicos de *pide y reclama*. De un lado y otro de la experiencia no se evidenciaron cambios sustanciales, los que podrían darse con un accionar sostenido en el tiempo y en un mediano o largo plazo.

Por su parte, Fals Borda habla de participación como una relación horizontal entre ambas partes que tienen un fin común. Se mostró como claro en el proceso de investigación que ambas partes no están en igualdad de condiciones y que los fines fueron distintos tanto para autoridades como para los habitantes de Los Cerrillos. En el primer caso, se relató la necesidad de generar una nueva forma de gestionar los recursos públicos, con un gobierno más cercano a la comunidad y con un hacer colectivo que fomenta el desarrollo local, aunque esto fuera más ambicioso en los relatos que en el accionar. En tanto, de la mayoría de las entrevistas ciudadanas se desprende un interés individual y grupal -en el mejor de los casos- por concretar ideas o propuestas que redundarán en un beneficio inmediato para una parte de la comunidad, en general para un sector nucleado por edad, geografía o intereses comunes.

Sin embargo, y pese a lo parcial de la participación existe una alta legitimidad de la experiencia social y una imagen muy positiva de la apertura del gobierno local en su accionar con la población, la cual se extiende más allá de lo realizado en la consulta de inicios de 2021. La legitimidad como concepto, tal cual lo entiende Veneziano, ya sea una *legitimidad por resultados*, porque “se ajusten a las preferencias de sus ciudadanos” (p. 207) o *legitimidad por procedimientos* porque “es capaz de articular la participación de los diversos actores socio-políticos en el diseño e implementación de políticas públicas y en el propio diseño institucional” (p. 207)

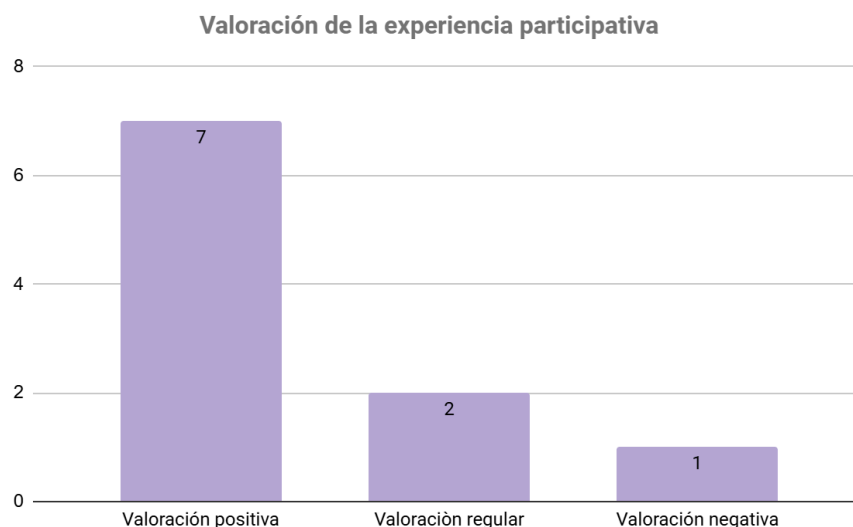
La participación social que es visualizada como una cuestión positiva para los actores consultados en el transcurso de la investigación, a la hora de definir cabalmente el término se encuentra con una variedad de aspectos que no necesariamente son acertados al concepto, en su real dimensión de incidir en la vida de la comunidad.

Para algunos actores es “estar al tanto de las necesidades” vinculándolo a aspectos informativos, a la no indiferencia de lo que sucede, ya sea como asuntos públicos en su relación con el gobierno local o en la participación en alguna comisión vecinal, deportiva o social. En estos casos, aparece junto a la palabra “comprometerse” con el lugar, el pueblo o la ciudad y a términos esperanzadores asociados a objetivos de “tratar de mejorar”.

Otras percepciones hablan de la participación asociada a una necesidad de estar presentes y de opinar sobre aspectos de interés general, así como de “hacer cosas” por el bien común. En otros casos, son instancias de enriquecimiento e intercambio con otros, especialmente en lo referido a la integración de espacios participativos en el ámbito social y/o productivo. Para otros actores ciudadanos, participar es “dar propuestas”, “trabajar”, y “colaborar”, también con la mirada del bien comunitario. Finalmente, otras miradas, hablan de “ir a las actividades” que otros organizan como una forma de apoyar y participar, desde la solidaridad y la compañía.

Al consultar sobre la participación como una cuestión general y no directamente asociada a experiencias de gestión del municipio, la valoración fue positiva en la gran mayoría de los ciudadanos/as entrevistados. Pero al detenernos en las formas discursivas puede verse que estas afirmaciones tienen pocos o nulos argumentos, costando en la mayoría de los casos definirla. Se trata de la repetición de un discurso que no es individual “sino de uno que adquiere connotaciones de grupo y que da cuenta de usos homogéneos ampliamente difundidos entre ellos” (Van Dijk, 2003, p.190). Un discurso que afirma ser positivo pero sin saber porqué sino que solamente se perpetúa, con diversas expresiones propias de formar parte de un grupo. “En efecto, los hablantes nunca son solo emisores de discursos privados sino, sobre todo, miembros de grupos que hablan desde específicas posiciones sociales, inscritas siempre en relaciones de poder” (Van Dijk, 2003, p.190)

La siguiente gráfica muestra cómo se percibe la experiencia de participación en las personas entrevistadas.



Fuente: Elaboración propia

4.c. La comunicación pre y post herramienta. Devolución de los proyectos

La comunicación del proyecto *Caja de Sueños* se realizó por diversos medios y canales, algunos formales y otros informales. El municipio de Los Cerrillos es activo en sus redes sociales, desde el inicio de la gestión hasta la actualidad. Si bien no publica contenido en forma diaria, sí pueden encontrarse en sus distintos medios, información de las actividades oficiales del gobierno local, así como datos o agenda de interés general de otros organismos públicos que realizan actividades en la localidad, también actividades privadas o de organizaciones cerrillenses y saludos institucionales en distintas conmemoraciones.

Al analizar los medios oficiales con los que cuenta el municipio, como son la página de la red social Instagram y la red Facebook sólo se evidencian dos publicaciones en los feed de la primera y dos en la fanpage de la segunda. Las dos publicaciones de las redes son idénticas. La primera mención es del 26 de febrero con un video explicativo en el cual se indica de qué se trata la *Caja de Sueños* y cómo se puede participar. También se agrega información de las reuniones presenciales, el formulario y el teléfono del municipio para poder acercar ideas o propuestas. En este primer acercamiento con la población aparece el alcalde dando testimonio y un mapa de las unidades territoriales. La presencia del alcalde como interlocutor en los mensajes del municipio era algo que sucedía con asiduidad, aunque la mayoría de los mensajes eran únicamente imágenes fijas.

La explicación de las Unidades Territoriales ocupa una parte importante del audiovisual, por lo que el contenido del mismo puede dividirse en dos partes: la explicación de la división territorial y un segundo mensaje referido a construir el presupuesto en forma conjunta con la comunidad. Este texto publicitario que busca convencer a los usuarios para realizar una acción incurre en ser poco preciso, al combinar dos contenidos complejos en un único mensaje. Esto resta fuerza a lo que se intenta transmitir, dado que la explicación es un poco extensa, con un video de cuatro minutos.

El mensaje comienza con la mención de la confección del Presupuesto Quinquenal, el cual necesita de hojas con “sueños” e “ideas” que se deben “poner en una Caja” seguido de la afirmación de que ellas “se concreten y se hagan realidad”²⁵. Todo en un tono informal y cercano destinado a generar empatía con la población objetivo. Estos son los primeros 20 segundos del audiovisual, seguidos de casi un minuto de explicación de las Unidades Territoriales y su ubicación. En la mitad del mensaje aparecen las formas de postulación de

²⁵ El contenido completo puede visualizarse en la siguiente publicación:
<https://www.facebook.com/watch/?v=153396736626804>

las ideas o propuestas, lo que se extiende en una explicación hasta el final del audiovisual, en el cual se recalca al cierre que el Concejo Municipal tomará como insumo esas ideas y propuestas para el presupuesto quinquenal, reiterando este contenido.

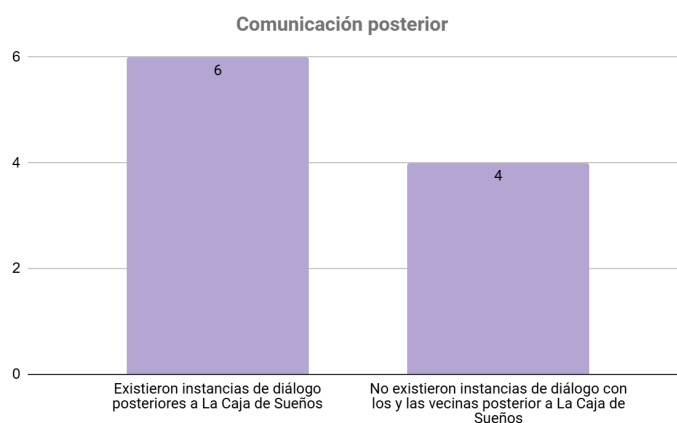
Esta primera emisión tuvo un alto índice de reproducciones (3.800), 45 comentarios y 204 me gusta, por encima de otras publicaciones que realiza el propio municipio.

El mensaje se reitera el 5 de febrero en Facebook y el 6 en Instagram, esta vez con énfasis en las reuniones territoriales que se estaban desarrollando hasta el 13 de marzo. No aparece el alcalde en este refuerzo de mensaje, ni un audiovisual, sino que se limita a una imagen y una descripción de las formas de participación y las fechas de las reuniones.

Es oportuno destacar que no existieron otros mensajes en el muro o en el feed de las redes, ya sea para reforzar la convocatoria a las reuniones presenciales como para expresar resultados sobre la herramienta *Cajas de Sueños*. Este es un elemento a considerar porque la ausencia de comunicación contrarresta con los discursos públicos respecto de la centralidad de la experiencia participativa en la gestión pública municipal.

No se encontraron menciones sobre los proyectos presentados, sus características, algún tipo de *feedback* de agradecimiento a las personas que participaron del proceso o un mensaje oficial de qué se obtuvo del proceso participativo. Esto es una carencia importante desde el punto de vista comunicacional, porque no hubo un cierre al proceso *Caja de Sueños*.

La falta de devolución a quienes presentaron los proyectos y los grados de decepción que esto generó en la población fue un elemento recurrente en las diversas entrevistas realizadas a la población local. Así lo muestra la gráfica siguiente, elaborada en función de las respuestas de los ciudadanos/as.



Fuente: Elaboración propia

Las siguientes citas dan cuenta de una ausencia percibida por los y las ciudadanas respecto de la gestión y una carencia en la comunicación sobre qué destino tuvo la propuesta que presentaron y, en algunos casos, los motivos por los cuales no se ejecutó, o no se hizo en los tiempos esperados por la población. Uno de los actores políticos entrevistados marcó como debilidad del proceso participativo los tiempos de ejecución vinculados a los tiempos administrativos del Estado, algo que es común a la gestión en general.

“Se presentó al municipio porque fue cuando se abrió el llamado a la Caja de Sueños y bueno, como instituciones presentamos esos que vos nombraste y bueno se intentó, aunque no salieran en el momento para llevarlos a cabo. Y bueno, para llevarlos a cabo teníamos que buscar financiamiento”

E4. Ciudadano. Junio 2024

La decepción puede evidenciarse en el discurso al repetir “y bueno” vinculando el éxito de la propuesta a la obtención de financiamiento, similar a lo que ocurre con los Presupuestos Participativos. Los colectivos organizados con mayor trayectoria, como al que pertenece este testimonio, son organizaciones con experiencia de presentación de proyectos a instituciones públicas y privadas, por tanto asimilaron la *Caja de Sueños* a la transferencia de recursos económicos como las experiencias existentes en Montevideo, por ejemplo. No es el único caso que se detectó con esta percepción.

Sin embargo, desde la comunicación oficial estaba claro que no era ese el mecanismo. Los ruidos en la comunicación pudieron ser minimizados con una reiteración del mensaje, o la utilización de otros tópicos para definir el presupuesto municipal que no estuvieran asociados a Presupuesto Participativo.

- ¿Cambió tu relación con el municipio (vinculada a la propuesta presentada)?

- No nada, no salió y listo.

E5. Ciudadana. Junio 2024

Este testimonio muestra la ausencia de respuesta como un problema y la sensación de orfandad en la que quedaron después de terminar el proceso. Otros testimonios ante la pregunta concreta de si tuvieron algún tipo de devolución por parte del municipio fueron contundentes en la negativa.

“...Pero de ahí a la Caja de Sueños no surgió ninguna, no tuvimos el aval para ninguna de parte del municipio...”

E6. Ciudadano. Junio 2024

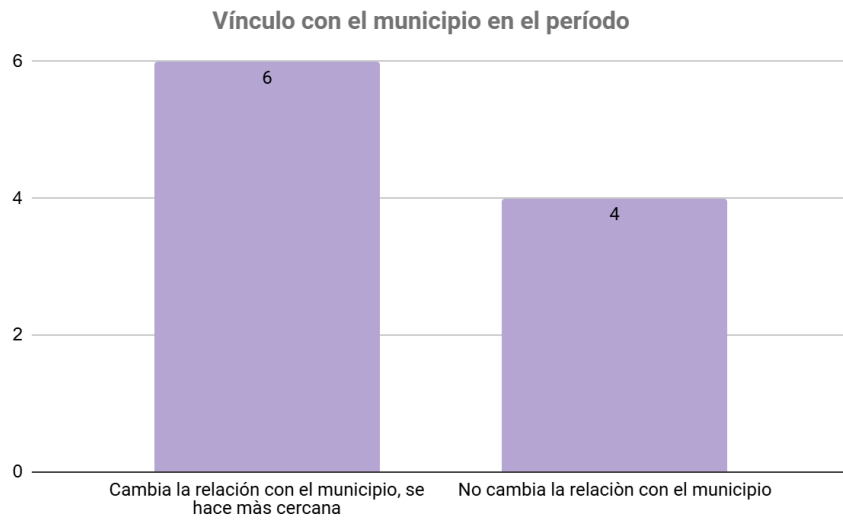
“Me había contado que era un proyecto medio caro, no se cuanto era el presupuesto, igual no sé, no quedo, creo que iban a hablar con una Arquitecta o ingeniera, tuve esa reunión y después más nada”

E11. Ciudadano. Setiembre 2024.

Estos dos fragmentos de entrevistas evidencian la poca claridad que tenían las personas respecto a qué había sucedido con sus proyectos, ya que en ambos casos se trataba de ideas explicadas, con un alto grado de detalle. En el primero de ellos la palabra aval está vinculada al financiamiento, al igual que en el segundo caso, donde el motivo de la no realización tiene que ver con los fondos, aunque en éste último si existió una respuesta posterior sobre el tema.

A pesar de esta mirada negativa sobre la parte final del proceso participativo, las personas que integran colectivos manifestaron que existió en la administración 2020-2025 una apertura mayor al diálogo y una apuesta al trabajo en comunión, ya que desarrollaron algunos proyectos en forma conjunta en el período.

La siguiente gráfica muestra la percepción del vínculo con el municipio de Los Cerrillos y el valor de la propuesta participativa como una forma de crear redes y acercar a la comunidad. Las respuestas de un mayor acercamiento se dan en aquellos casos de personas vinculadas a colectivos organizados. Mientras que quienes no forman parte de organizaciones aseguran que no ha cambiado la relación con las autoridades. La presencia permanente asociada a la cercanía de las autoridades y el trabajo en conjunto fueron los valores que los distintos actores de la comunidad resaltaron como positivos.



Fuente: Elaboración propia

Si la experiencia es “eso que me pasa”, el sujeto de la experiencia es como un territorio de paso, como una superficie de sensibilidad en la que algo pasa y en la que “eso que me pasa”, al pasar por mí o en mí, deja una huella, una marca, un rastro, una herida.
“Experiencia (y alteridad) en educación”. Jorge Larrosa. Año 2009

Capítulo V. Consideraciones finales

La experiencia de participación social en Los Cerrillos, el municipio más rural del departamento de Canelones, fue un ejercicio de transformación social a través de la implementación de políticas culturales.

Decir experiencia implica reconocer que es en sí misma transformadora de las personas que la atraviesan y, al mismo tiempo, la existencia de un recorrido, un trayecto y un acontecimiento que es singular y supone un lugar donde ocurre. En este sentido, la idea amplia de políticas culturales como acciones pensadas, planificadas y definidas que buscan una transformación social de una comunidad se redefine en sus horizontes de acción y su radio de expectativas, no para reducirse en cuanto a la magnitud de dichos cambios, sino para enriquecerse de pequeños hechos, cosas que suceden, hitos en la vida de un territorio.

En el municipio de Los Cerrillos se apuntó a una transformación social, no en el sentido de alteración total de la forma de vivir de sus habitantes, pero sí en el quiebre de un modelo de accionar desde lo público, desde la concepción de las relaciones entre el Estado y el ciudadano, que instauran un nuevo modo de hacer que incluye a la comunidad en la consulta y la propuesta.

Este trabajo de investigación toma el concepto de cultura como un conjunto de prácticas, marcos de referencia, definiciones, una estructura de sentimientos, algo que está fijo, pero a la vez que está en constante transformación y que, además, está marcada por relaciones de poder, según el rol que ocupen en la sociedad.

Desde la posición de un actor cultural que detenta el poder como es la máxima autoridad de la micro escala territorial que es la alcaldía (pensando en el binomio alcalde-Concejo pero con una fuerte impronta del primero), se organizaron una serie de acciones de apertura de la gestión, orientadas a que la población tenga un rol activo en la generación de propuestas e ideas y en algunos casos pudieran co-crear actividades en conjunto. Esta es una acción de política cultural de sustrato, siguiendo la clasificación de Manuel Garretón (2008), que implica al gobierno pero que abarca también a otros agentes

culturales como las instituciones/organizaciones de la sociedad civil. Las políticas que se refieren al sustrato social, en este caso, apuestan a un cambio en la forma de vincularse con el Estado y promueven una forma más participativa en la vida en común, o al menos tienen en el horizonte ese objetivo.

Esta investigación emplea el concepto de políticas culturales a espacios y acciones que tradicionalmente no fueron el eje de los temas culturales, pero que las miradas de los Estudios Culturales han ampliado el campo de estudio al introducir temas como la desigualdad, el poder, la inclusión y la exclusión. En este sentido, considero que las prácticas de participación social que aquí se describen pertenecen al universo de las políticas culturales que activan nuevas formas de comunidad.

Es importante señalar que las políticas socioculturales o culturales no centradas en las artes o el patrimonio no fueron ni son las predominantes en los trabajos de tesis del Cure, casa de estudio desde la cual se propone la investigación en el campo del saber de los Estudios Culturales. La participación ciudadana, del mismo modo, no fue un tema presente en las discusiones y los abordajes de nuestra currícula. Es, por tanto, un aporte novedoso a este campo en construcción, con un anclaje desde lo comunitario y desde la mirada territorial y descentralizadora.

El estudio de caso de esta tesis tiene su foco en las acciones desarrolladas entre finales de 2020 y el primer cuatrimestre de 2021, las que son posteriores a una serie de políticas culturales cuando asume el primer gobierno nacional de izquierda en Uruguay, adoptadas entre 2005-2020. Algunos autores han caracterizado este período por la instauración de un nuevo paradigma de ciudadanía cultural y la ejecución de una serie de planes y programas que apuntan al acceso y disfrute de derechos culturales como derechos humanos fundamentales, así como al reconocimiento de ciertas manifestaciones culturales identitarias, y una concepción más amplia sobre el universo de *lo cultural*.

La investigación de campo se desarrolla en el año 2024, con el trasfondo de las instancias de un proceso electoral extenso que va de junio a noviembre y cuyas incursiones en territorio se hacen en paralelo. Y con el agregado de la crisis institucional del municipio, ante la renuncia del alcalde electo que fue el principal promotor de las herramientas que se estudiaban, obligando a reconfigurar el calendario del plan de trabajo.

Los testimonios recogidos, durante el extenso trabajo en Los Cerrillos, sobre la *Caja de Sueños* pero también con otras acciones y proyectos posteriores, arrojan la percepción de una forma más cercana, amena y desprotocolizada de estar y hacer en comunidad, acercando el rol del político al del ciudadano/a. Esta mirada coincide con la de algunos autores sobre

los espacios creados con la municipalización del territorio uruguayo, como gobiernos de cercanía que tienen el potencial de promover el ejercicio de los derechos culturales, fomentar la transformación social y la participación en la vida cultural. En definitiva, espacios con mayor identidad, diversidad y flexibilidad y, además, con una fuerte impronta de la figura del alcalde, como es claro que sucedió en este territorio que se ha investigado.

Las herramientas establecidas en la reglamentación vigente sobre descentralización son abiertas y dejan un margen de acción importante a los gobiernos locales, donde la diversidad de identidades, propósitos, intereses y bagaje histórico juega un rol importante para definir cómo se llevan adelante los procesos de participación social. La descentralización es un capítulo reciente en la historia uruguaya, con apenas 15 años de ensayo efectivo.

Es pertinente marcar el fuerte tejido social existente en el territorio como un factor de oportunidades y de fortalezas y el desafío de un trabajo realizado en condiciones desfavorables como la pandemia del COVID 19, y la presencia de núcleos importantes de población que no se sienten involucrados o motivados cuando son convocados a participar, pero que igualmente sus voces son importantes desde el punto de vista de la política cultural y la gobernabilidad.

En el caso de Los Cerrillos se avanzó más allá de la obligatoriedad que la ley impone, aunque con una experiencia que quedó fuertemente asociada al principio del período, desdibujada sobre el final y con deficiencias en la sistematización de los procesos en el seguimiento quinquenal, así como una comunicación exigua.

Este trabajo aborda -no sin las dificultades de un término enrevesado- la idea de participación social como un abanico de potencialidades que fue ampliamente mayor en los discursos que en los hechos, donde se redujo a lo consultivo y propositivo y sin alterar la dinámica de cómo se toman las decisiones en el territorio. El poder de resolución continuó estando en un lado de la balanza y en este caso, también el poder de la comunicación de los resultados y del accionar que fue un ejercicio de ausencias asimétrico y que dejó a la población en un estado expectante que no satisfizo la confianza depositada en la herramienta.

Se trató, en definitiva, de una participación por Consulta o Consultiva²⁶ en la cual la población no tuvo la posibilidad de incidir, decidir, o afectar en forma directa las

²⁶ Arnstein (1969) en su escalera de participación define la participación por Consulta como un proceso en el que la “población informada pero con participación solo asignada” (Rodríguez, 2020, p.47). Santrandrey y Gudynas (1997) hablan de participación Consultiva cuando hay una posición de la población pero la decisión es de las autoridades.

resoluciones del gobierno local en materia presupuestal. El proceso mejoró el grado de involucramiento medidos en cantidad de participantes y en cómo los habitantes se acercaron al municipio, respecto de los diez años anteriores pero no logró ser una Participación Profunda o Interactiva²⁷ como un espacio en el cual se empodera a la población participando en la decisión final conjunta, e incluso en el análisis o el desarrollo de los proyectos. Tampoco avanzó en delegar poder como proponen los análisis sobre Participación Total o Resolutiva²⁸. No hubo modificación en las asimetrías de poder entre el Estado y Ciudadanía, relegando a ésta última a participar en los espacios que se le confirieron y en el resto del tiempo se continuaron reproduciendo las condiciones de desigualdad, dado que en los relatos de ambas partes se habla de *pedir*, *molestar*, *reclamar* como verbos con connotación negativa y pasiva.

Este trabajo de investigación reconstruyó un proceso histórico con sus contradicciones en cuanto a percepciones y narrativas plasmadas en los discursos y los documentos públicos. Los promotores de la herramienta ponderaron argumentos de éxito de la consulta popular, con el convencimiento que da el accionar y el trabajo hasta el momento innovador en la gestión municipal. Por otra parte, la mirada ciudadana valoró los espacios de consulta y escucha, no sin esperar más cuando los tiempos de ejecución y los procesos no se ajustaron a lo que los imaginarios colectivos asocian a participación, muy cercanos a experiencias más difundidas y enraizadas de presupuestos participativos, de los cuales Uruguay posee una considerable tradición.

La *Caja de Sueños* no fue una experiencia de participación resolutiva y no fue un presupuesto participativo, aunque las miradas de actores de la sociedad civil lo hayan confundido y a pesar de la emisión de mensajes (insuficientes en términos cuantitativos) que los distanciaba.

Las entrevistas y los encuentros con la población mostraron una recordación mínima en términos de cantidad y calidad de esa memoria colectiva, lo que implica que el proceso no los marcó o los implicó tanto en términos afectivos o cognitivos. Se detectó una ausencia de reacción o recuerdo ante una herramienta de consulta que las autoridades marcaron como la fundamental para la gestión municipal del quinquenio, pero que pasó sin asociarse en la mentalidad de las personas, lo que desde el punto de vista de la publicidad es un fracaso en

²⁷ En el cuadro comparativo realizado por Paula Rodríguez Silvera el término Participación Profunda fue acuñado por Santandreu y Gudynas (1997) y el de Interactiva por Foladori (2002).

²⁸ Marmillod y Paillacar (1995) hablan de Participación Resolutiva como la escala más alta de involucramiento, Pateman (1970) utiliza el término Participación Total y Arnstein (1969) el de Poder Delegado. Para profundizar en este tema ver Rodríguez Silvera (2020)

la construcción de una marca, ya que los manuales establecen la importancia del recuerdo asociado a la valoración y el reconocimiento. En este sentido, la estrategia de comunicación o la ausencia de una política de comunicación planificada y definida juegan un rol importante en mantener los mensajes activos, siendo ésta área donde se nota un mayor grado de desapercibimiento en el proceso.

Esta investigación esbozó las etapas del proceso y los modos de participación en un primer ejercicio de consulta colectiva que tuvo su etapa de planificación y justificación conceptual, pero que se encontró con la dificultad de no tener recursos humanos suficientes en la gestión municipal para considerarla una experiencia totalmente transformadora. Sin introducir juicios de valor en un proceso que es perfectible, la forma en la que finalmente se desarrolló no invalida su propósito como política cultural, sino por el contrario, arroja aprendizajes para profundizar en el grado de participación en este u otros territorios.

Referencias bibliográficas

- Abrahan Mazzolenni, M. (2012.). La hechura de la política subnacional: los presupuestos participativos de Florida, Rivera y Paysandú (2005-2010) en la matriz de política pública. Tesis de grado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política.
- Altschuler, B.,(2006). «Municipios y desarrollo local. Un balance necesario». En Alejandro Villar y Adriana Rofman (comps.), Desarrollo local. Una revisión crítica del debate, Editorial Espacios. <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/19501_Cached.pdf>.
- Auyero, J. La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo. Ed. Manantial, 2001.
- Batthyány, K., Cabrera, M. (2011). Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial [en línea] Montevideo : Udelar. CSE.
- Besana, P. (2015) Las participaciones políticas de los pobres más allá del clientelismo y de las protestas sociales: el caso de un puntero que presta bienes y servicios no excluibles en II Jornadas de Investigación, Universidad Nacional San Martín. <https://www.unsam.edu.ar> › PBesana-ponenciaEPyG
- por PB Besana — De la década de los noventa en adelan
- Bourdieu, P. (2002). *Campo de poder, campo intelectual*. Montessor.
- Bourdieu, P.(2007). *El sentido práctico*. Siglo Veintiuno. Busquet, J. (2015). La cultura. Editorial UOC.
- Busquet, J. (2006) Reflexiones en torno a la concepción humanista y antropológica de la cultura. *Questiones publicitarias*, Vol. 1, n.º 11, pp. 95-109, <https://raco.cat/index.php/questionespublicitarias/article/view/349854>.
- Carámbula, G (2011) La institucionalidad cultural pública como problema en Arocena, F. (Ed.) Regionalización cultural del Uruguay (pp 295 a 355). Universidad de la República: Dirección Nacional de Cultura: Programa Viví Cultura.
- Cruz, Pablo y Silvia Vetrare. 2008. “Políticas culturales en Uruguay: tendencias y cambios recientes”. En Políticas culturais na Ibero-América, editado por Rubens Bayardo y Antonio Rubim, 323-350. Salvador: EDUFBA.

- De Barbieri, M. y Schelotto, S. (Eds.). (2015). Municipios de primera generación en Uruguay: Desigualdad territorial, gestión local y acceso a servicios . Universidad de la República Uruguay, Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- De Giorgi, A. (2021). De la alta cultura a las batallas culturales. Paradigmas en disputa en políticas culturales. *Políticas Culturais em Revista*, 14 (1), pp. 290-313.
- De Giorgi, Á.(2024). Políticas culturales en Uruguay durante el ciclo progresista (2005-2020). Avances y contradicciones en un tiempo de cambio. IBEROAMERICANA. América Latina - España - Portugal, vol. 24, n.o 85, marzo de 2024, pp. 185-207. DOI.org (Datacite), <https://doi.org/10.18441/IBAM.24.2024.85.185-207>.
- Dijk, Teun A. van, (2009). El discurso como interacción social. Gedisa, García Canclini, N., y Bonfil Batalla, G. (Eds.). (1987). Políticas culturales en América Latina (1a ed). Grijalbo.
- Ferla, P., González, J., Silva, L., & Zuasnabar, I. (2017). Evaluación de los gobiernos locales, 2017: La visión de los alcaldes. Universidad Católica del Uruguay, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas; Konrad-Adenauer Stiftung.
- Ferla, P., González, J., Silva, L., & Zuasnabar, I. (2018). Evaluación de los gobiernos locales, 2017: La visión de los intendentes. Universidad Católica del Uruguay, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas; Konrad-Adenauer Stiftung.
- Garretón, Manuel. (2008). Las políticas culturales en los gobiernos democráticos en Chile. En *Políticas culturais na Ibero-América*, editado por Rubens Bayardo y Antonio Rubim, 75- 117. Salvador: EDUFBA.
- Ferla, P., González, J (2019). La visión de los actores sobre los municipios. En “Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda”. Fundación Konrad - Adenauer. Uruguay. P 101-117.
- González Scandizzi, J. (2019). De la fuerza de la ley al milagro de la acción Municipios y participación ciudadana en Uruguay. *Revista de la Facultad de Derecho*, 47 , 1-35.
- Grimson, A. (2011). Los límites de la cultura.Cap. 1 Dialéctica del culturalismo. Siglo XXI.
- Keller, K., et al. (2008) Administración estratégica de marca branding. 3a ed., Pearson Educación.

- Klein, R. (2015). Políticas culturais e descentralizacáo territorial no Uruguai. Políticas Culturais Em Revista, 8(1), 76–90. <https://doi.org/10.9771/1983-3717pcr.v8i1.13459>
- Lézé, F. (2010). Evolución del concepto de cultura a través de documentos claves de la UNESCO. Aída. Ópera Prima de Derecho Administrativo, 1 (7). <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/view/1431>
- Margulis, M. y otros (2014). Intervenir en la cultura. Más allá de las políticas culturales. Buenos Aires, Biblos. Introducción (págs. 9-32).
- Martínez, V (2008). El Impacto Del Presupuesto Participativo de Paysandú En El Vínculo Entre El Gobierno Local y La Sociedad | Vippal. <https://www.vippal.cippec.org/el-impacto-del-presupuesto-participativo-de-paysandu-en-el-vinculo-entre-el-gobierno-local-y-la-sociedad/>
- Molina, Pérez Estévez et al, (2015) Memorias [s.n]
- Nivón Bolán, E. (2024) La política cultural: Temas, problemas y oportunidades. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2024. <https://doi.org/10.31391/UZQZ3211>.
- Nivón Bolán. E. (2013). Las políticas culturales en América Latina en el contexto de la diversidad. En “Hegemonía cultural y políticas de la diferencia: (des)encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina”. Editado por Alejandro Grimson y Karina Andrea Bidaseca, Primera edición, CLACSO.
- Oroño, A. (2023). Municipios de Canelones, Compendio Normativo. Intendencia de Canelones.
- Oroño, A. (2010), Los Municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación. Friedrich-Ebert-Stiftung. Uruguay
- Perfil | observatorio territorio uruguay . (s.f.). Recuperado 7 de marzo de 2023, de <https://otu.opp.gub.uy/perfiles/canelones/los-cerrillos>
- Portocarrero, G. y Vich, V (2010) en “En torno a los estudios culturales: localidades, trayectorias y disputas”. Universidad ARCIS CLACSO.
- Rodríguez Silveira, P. (2020). Participación y sustentabilidad: convergencia de estrategias conservacionistas y desarrollistas: el caso de la ganadería familiar en la zona este de Uruguay. [Tesis de maestría. Universidad de la República (Udelar)]
- Santos, de Sousa. B. (2006) Reinventar la democracia: reinventar el Estado. CLACSO.

- Simonetti, P. (2021). El trabajo cultural en políticas socio-culturales. [ri.unsam.edu.ar, http://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/1737](http://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/1737). Accedido el 25 de noviembre de 2024.
- Simonetti, P. (2024). El bienestar de la cultura: políticas socioculturales hacia sectores vulnerados en Uruguay. Una mirada desde las y los trabajadores en *Políticas Culturales en el ciclo progresista*. Sujeto Editores.
- Storey, J. (2012). Teoría cultural y cultura popular ([2a. ed.]). Ediciones Octaedro.
- Suárez, M; Robaina, N ; Bisio, N; Minteguiaga, M; Del Prado, Le; Andrioli, A; Noboa, A.(2018). Desafíos de la descentralización y la participación en los gobiernos subnacionales. OPP .
- Taylor, E. (1977). Cultura primitiva. Los orígenes de la cultura. Editorial Ayuso.
- Traverso, D. (2014). “La política pública cultural en Uruguay”. Instituto Humanista Cristiano.
- Unesco. (1982). Declaración de México sobre las Políticas Culturales. Conferencia mundial sobre las políticas culturales. <https://culturalrights.net/es/documentos.php?c=18&p=190>
- Veneziano, A. (21 al 23 de setiembre de 2005) Gobernanza en la Descentralización: una mirada desde América Latina [Ponencia]. VII Congreso español de Ciencia Política y de la Administración, España.
- Veneziano Esperón, A. (2008). La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo. *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, 17(1), 203-228. Recuperado a partir de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/227>
- Vich, V. (2014). Desculturizar la cultura: La gestión cultural como forma de acción política . Siglo Veintiuno Editores.
- Vich, V; Zavala, V. (2017) Del racismo a la racialización; los argumentos sobre la desigualdad en el Perú en *Racismo y Lenguaje*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Williams, R. (2000). *Marxismo y literatura*. Barcelona. Ediciones Península.
- Wright, S. (1998.). La politización de la “cultura”. EN: Boivin, M. Rosato, A. y Arribas, V. *Constructores de otredad: Una introducción a la Antropología Social y Cultural*. Buenos Aires: Eudeba. pp. 128-141.

Anexo 1

Preguntas del formulario de google como estrategia de relevamiento de datos elaborado por el municipio para la *Caja de Sueños*.

1. Para comenzar ¿Cuál es tu nombre?
2. Cédula de identidad (incluyendo el dígito verificador)
3. ¿Cuál es tu zona (Unidad territorial) de residencia?
4. ¿Completas este formulario por interés personal o representando a un colectivo?
5. ¿Cómo se llama el colectivo / organización o institución que representas?
6. ¿Cuántas personas integran ese colectivo aproximadamente?
7. ¿Nos podría contar cuáles son las principales actividades de ese colectivo?
8. Pensando específicamente en tu zona (Unidad territorial): ¿Cuáles son las cosas que más te gustan? ¿Qué resaltarías de tu zona?
9. Pensando específicamente en tu zona (Unidad territorial): ¿Cuáles aspectos te gustaría potenciar o visibilizar?
10. Pensando específicamente en tu zona (Unidad territorial): ¿Cuáles son las cosas que más te preocupan?
11. Pensando específicamente en tu zona (Unidad territorial): ¿Cuáles son las cosas que más te preocupan?
12. Respecto a esas cosas que te preocupan: ¿Cómo piensas que se deberían trabajar?
13. Pensando específicamente en tu zona (Unidad territorial): ¿Qué cosas hacen falta o crees que necesitan mejorar?
14. A modo de sugerencia, desde una perspectiva histórica y patrimonial, ¿a qué persona y/o lugar se debería reconocer por su aporte a la comunidad?
15. Del 1 al 10, donde el lugar 1 es lo más prioritario y el lugar 10 lo menos prioritario en este momento, ¿cómo armarías el orden según tu percepción sobre las necesidades? [Caminería]
16. Del 1 al 10, donde el lugar 1 es lo más prioritario y el lugar 10 lo menos prioritario en este momento, ¿cómo armarías el orden según tu percepción sobre las necesidades? [Saneamiento]
17. Del 1 al 10, donde el lugar 1 es lo más prioritario y el lugar 10 lo menos prioritario en este momento, ¿cómo armarías el orden según tu percepción sobre las necesidades? [Iluminación]
18. Del 1 al 10, donde el lugar 1 es lo más prioritario y el lugar 10 lo menos prioritario en este momento, ¿cómo armarías el orden según tu percepción sobre las necesidades? [Movilidad y transporte público]
19. Del 1 al 10, donde el lugar 1 es lo más prioritario y el lugar 10 lo menos prioritario en este momento, ¿cómo armarías el orden según tu percepción sobre las necesidades? [Recolección de residuos]
20. Del 1 al 10, donde el lugar 1 es lo más prioritario y el lugar 10 lo menos prioritario en este momento, ¿cómo armarías el orden según tu percepción sobre las necesidades? [Acceso a servicios públicos y/o trámites estatales]
21. Del 1 al 10, donde el lugar 1 es lo más prioritario y el lugar 10 lo menos prioritario en este momento, ¿cómo armarías el orden según tu percepción sobre las necesidades? [Mejora de espacios públicos]
22. Del 1 al 10, donde el lugar 1 es lo más prioritario y el lugar 10 lo menos prioritario en este momento, ¿cómo armarías el orden según tu percepción sobre las necesidades? [Fomento de actividades culturales]

23. Del 1 al 10, donde el lugar 1 es lo más prioritario y el lugar 10 lo menos prioritario en este momento, ¿cómo armarías el orden según tu percepción sobre las necesidades? [Fomento de proyectos productivos]
24. Del 1 al 10, donde el lugar 1 es lo más prioritario y el lugar 10 lo menos prioritario en este momento, ¿cómo armarías el orden según tu percepción sobre las necesidades? [Apoyo a instituciones y organizaciones locales]
25. ¿Qué otra/s cuestiones consideras necesario priorizar y que no estuviera incluida en la tabla anterior?
26. Si tienes algún proyecto para mejorar tu zona o el resto del municipio y lo quieres hacer llegar por este medio, te agradecemos lo adjuntes aquí
27. ¿Hay otra sugerencia o aporte que quieras realizar?

Anexo 2 Pauta de entrevista - Comunidad

Nombre:

Edad:

Ocupación:

Zona de residencia (unidad territorial/ urbana/rural)

1. ¿Cómo definiría a una persona de la zona territorial donde vive en Los Cerrillos?
2. Usted presentó la iniciativa _____ a la “Caja de Sueños” ¿podría describir/contar ¿en qué consistió?
3. ¿Cuál fue su motivación para presentarla?
4. ¿Ya venía trabajando en este tema?
5. ¿Es una consulta que ya se había planteado al municipio por ejemplo mediante carta, entrevista, u otras instancias?
6. ¿Por qué cree que es pertinente/importante esa iniciativa?
7. ¿Es una propuesta individual o responde a alguna necesidad colectiva?
8. ¿Usted integra algún colectivo? ¿Cuál o cuáles?
9. Estos colectivos ¿son nuevos? ¿están estructurados o son espontáneos?
10. ¿Considera que es importante formar parte de estos espacios comunitarios?
11. ¿Qué piensa del desarrollo de propuestas participativas como La Caja de Sueños?
12. ¿Su proyecto finalmente se concretó? (indagar las causas de sí o de no y sus porqués)
13. Luego de presentado el proyecto ¿existió algún tipo de contacto con el municipio para su implementación o para una devolución de cómo serían los pasos a seguir?
14. ¿Cómo siguió el proceso de su iniciativa luego de que fue presentada en La Caja de Sueños?
15. ¿Considera que su vínculo con las autoridades locales cambió desde que se implementó esta consulta popular de ideas (Caja de Sueños)?
16. ¿Le gustaría que estas instancias de consulta se repitan en un futuro? ¿por qué?
17. ¿Había participado antes de instancias como presupuestos participativos, asambleas barriales o similares iniciadas por el Estado antes de La Caja de Sueños? ¿Por qué?
18. ¿Qué es para usted participar de la vida de su comunidad?
19. El proceso de presentar ideas o propuestas es ¿participación ciudadana?
20. ¿Cómo evalúas a nivel global esta experiencia de consulta? ¿Por qué?

Anexo 3 Pauta de entrevista - Técnicos

1. Su nombre y lugar de trabajo
2. ¿Cuál es su rol en el _____?
3. ¿Cómo llega usted a tener contacto con el municipio de Los Cerrillos?
4. ¿Cuál fue su trabajo en La Caja de Sueños y el presupuesto quinquenal?
5. ¿Cómo evalúa el proceso desarrollado en Los Cerrillos desde el punto de vista de la participación ciudadana?
6. ¿Hay experiencias similares en otros municipios de Canelones?
7. ¿Hubo otros técnicos (no políticos) que apoyaron el proceso?
8. ¿En qué etapas del proceso se involucraron los técnicos? Hubo un asesoramiento previo, durante y después o sólo recopilaron información
9. En la prensa se habló de 259 ideas o propuestas... ¿Cómo le llegaron esas iniciativas? accedió a todas ellas?, qué grado de desarrollo tenían?
10. ¿A qué asocia esta disparidad en el desarrollo de las iniciativas?
11. ¿Qué informes elaboraron y qué resultados obtuvieron?
12. ¿Cómo evalúa el proceso desde su mirada técnica y su experiencia de trabajo (presupuesto participativo joven)?
13. ¿Cuáles considera que fueron las fortalezas y las debilidades en este proceso participativo?
14. ¿Qué conclusión puede sacar de este proceso participativo?

Anexos 4 Pauta de entrevista - Concejales/as

Nombre, edad y ocupación

1. ¿Es la primera vez que es concejal del municipio o que ocupa algún cargo público electo?
2. En la primera acta de sesión del Consejo municipal aparece la mención de asambleas para realizar la consultas para el presupuesto participativo, también se habla de las unidades territoriales ¿Cómo llega esa idea al Consejo y cómo se concreta después?
3. ¿Se habían realizado consultas populares en períodos anteriores para armar el presupuesto o para relevar demandas?
4. ¿Cuál fue el rol de los Concejales en “La Caja de sueños”?
5. ¿Por qué la oposición apoyó esta iniciativa?
6. ¿Fue una propuesta que salió en consenso? o se trató de una idea que ya vino diseñada y se votó solamente?
7. ¿Por qué cree importante la participación ciudadana?
8. ¿Qué fortalezas y qué debilidades considera que tuvo el proceso?
9. ¿Existe algún punto en el cual la oposición discrepara respecto de la implementación?
10. Se habla de 259 ideas o propuestas que llegaron a esta Caja de Sueños. ¿Cuál fue el rol de los actores políticos luego de que se relevaran estas necesidades?
11. A la distancia ¿qué evaluación hace de la participación en dicho proceso?
12. ¿Se sostuvo en el tiempo la participación? ¿Considera que la población entendió de qué se trataba la herramienta?