



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Trabajo Social

Trabajo Final de Grado – Licenciatura en Trabajo Social

*Participación ciudadana y  
democratización del poder en el  
proyecto descentralizador –  
Presupuesto Participativo  
montevideano*

Martín Andrés Aguirre Marquez

Tutora responsable: Lic. En Trabajo Social Maite Burgueño Pereyra

**07 de setiembre de 2014**

Montevideo, Uruguay

## RESUMEN

El presente trabajo se centra en la *participación ciudadana* como mecanismo de gestión de gobierno y democratización del poder, y se enfoca en una de las herramientas promovidas en la descentralización montevideana. En ésta, se buscó *analizar las principales condicionantes y aportes de los mecanismos de participación ciudadana promovidos por intermedio de los Presupuestos Participativos (PP) de Montevideo*. Para ello, se *problematizó la estrategia planteada gubernamentalmente, los procedimientos y los resultados obtenidos*, de acuerdo a la política descentralizadora impulsada y las características de la apropiación ciudadana de sus espacios.

Con este fin, se realizó una revisión de antecedentes, que brindó un panorama amplio y profundo de la temática, y permitió visualizar los posibles caminos a seguir. El énfasis estuvo en tesis de grado y posgrado, así como en producciones teóricas (libros, artículos, revistas, publicaciones gubernamentales) que sistematizaran experiencias y desarrollaran líneas de análisis referidas directa o indirectamente a la *participación ciudadana*, la *descentralización* y los *PP*. Nutriéndose, entonces, tanto de producciones con planos de mayor generalidad y abstracción (relacionados a *la descentralización*) como de producciones con mayor especificidad (relacionados al PP montevideano). En cuanto al marco conceptual, se pretendió abarcar los autores y conceptos más emparentados con la descentralización montevideana, por servirle de sustento teórico y modelo (como es el caso del español Jordi Borja, y Tarso Genro y Ubiratan de Souza de Brasil), o por ser autores que permiten explicar sus particularidades de mejor manera.

Por las características de la temática, la metodología utilizada fue de carácter cualitativo, recurriéndose a la *entrevista en profundidad semiestructurada*. A través de ésta se procuró abarcar todos los *Ciclos* del PP montevideano pero enfatizando claramente en las últimas experiencias (2008, 2011, 2013), a la vez que respetando los Ciclos en los que los informantes calificados optaron poner el acento. Las entrevistas se realizaron a actores sociales vinculados activamente a los procesos (proponentes miembros del Concejo Vecinal); y a técnicos del área social vinculados al proceso que se desempeñan a nivel territorial. La investigación se centró en el CCZ 7 y el CCZ 12, áreas de características marcadamente diferentes.

**Palabras claves:** *Democracia participativa, Descentralización Democratizante, Presupuestos Participativos, participación ciudadana, democratización del poder.*

## TABLA DE CONTENIDO

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>PARTE I</b>	
<b>DISEÑO METODOLÓGICO .....</b>	<b>8</b>
Objetivo General.....	10
Objetivos específicos .....	10
<b>PRESUPUESTO PARTICIPATIVO .....</b>	<b>10</b>
Contextualización histórica .....	10
Conceptualización y características .....	11
<b>ANTECEDENTES.....</b>	<b>14</b>
<b>MARCO CONCEPTUAL .....</b>	<b>18</b>
Descentralización: características y conceptualización .....	18
Breve definición de Democracia Participativa.....	20
Descentralización y papel del ciudadano .....	21
Participación ciudadana y descentralización.....	22
<b>PRESENTACIÓN Y PROBLEMATIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO ...</b>	<b>23</b>
<b>PARTE II</b>	
<b>DISCURSOS: IDENTIFICACIÓN DE PUNTOS EN COMÚN .....</b>	<b>28</b>
Aceptación general de la propuesta .....	28
Intención municipal y visión técnico territorial/vecinal.....	28
Aportes y ajustes realizados .....	29
Principales condicionantes mencionadas para el proceso participativo.....	30
<b>PROBLEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS CONDICIONANTES IDENTIFICADAS.....</b>	<b>39</b>
<b>SÍNTESIS Y CONCLUSIONES FINALES .....</b>	<b>44</b>

<b>Bibliografía Consultada</b> .....	<b>51</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>56</b>
Guías para las entrevistas .....	57
Desgrabación de entrevista a Trabajadora Social del CCZ 12 .....	58
Desgrabación de entrevista grupal a integrantes del Área Social del CCZ 7 .....	82
Desgrabación de entrevista a Concejala Vecinal del CCZ 7 .....	107
Desgrabación de entrevista a Trabajadora Social del CCZ 12 .....	120



## INTRODUCCIÓN

Como es sabido, *a nivel nacional* se ha comenzado a implementar desde el 2005 una política de descentralización con enfoque en la participación ciudadana a través del gobierno del Frente Amplio, destacando la creación del tercer nivel de gobierno encarnado por los municipios. Esto no es aislado, ya que se ha articulado en los hechos, con mayor o menor éxito, con la experiencia montevideana de nivel departamental a cargo de la misma fuerza política, que data de 1990. Por tanto, y a partir de ello, se comienza a acompañar más profundamente el ejercicio gubernamental nacional al departamental, a la vez que esto responde más coherentemente con la intención de la reforma constitucional de 1996, que otorgó respaldo normativo a la iniciativa<sup>1</sup>.

Esto no es ajeno a las experiencias descentralizadoras a nivel global, sino más bien producto de ellas. Las mismas han surgido a lo largo de décadas a partir de diversos contextos, sustentadas en numerosos paradigmas, conceptualizaciones y teorías, cuyas primeras expresiones se remontan a los años 30 del siglo pasado (Veneziano; 2009: 11). Actualmente, existen dos paradigmas predominantes descritos y planteados por Coraggio en primera instancia: el *Democratizante* y el *Neoliberal* (Coraggio; 1991). Siendo objeto de múltiples estudios e investigaciones, la descentralización montevideana ha sido identificada (no sin mencionar dificultades y salvedades en cuanto a su implementación) con los principios del paradigma Democratizante (Veneziano; 2005).

El paradigma democratizante tiene como rasgos principales la apertura de la gestión gubernamental a los ciudadanos más allá de la “desconcentración” de servicios, buscando su participación activa y comprometida a través de la democratización del poder, en tanto los sujetos son reconocidos como capaces de asumir tal responsabilidad (Borja; 1987: 18). Los cambios que trajo aparejada la descentralización en nuestro país han transformado notoriamente la relación Estado-sociedad y con ello la manera en que se (co)gestionan y deciden los aspectos gubernamentales, reflejándose en un proceso que va desde: la *creación de los Centros Comunales Zonales*, los *Consejos Vecinales* y *Comisiones Temáticas*, las *Juntas Locales (removidas en Montevideo)*, las *asambleas* y *foros barriales*, la *creación de su marco normativo*, los *Procesos de Definición de los*

---

<sup>1</sup>Ver *Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004*: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

*Compromisos de Gestión, el Presupuesto Participativo, hasta la creación del tercer nivel de gobierno a través de los municipios, los alcaldes y concejales.*

Sin embargo, estando dentro del modelo alternativo existe consenso en los estudios para señalar que en los hechos la experiencia carece de profundidad suficiente para generar efectivamente la mencionada transferencia de poder (político) de decisión (Cappuccio; 2009: 42; Veneziano 2009; Sanchez; 2012: 95; Puyol; 2012: 66-67).

Entendiendo que es un tema de plena vigencia, mediante este trabajo y apuntando a la falta de profundidad anteriormente señalada, se buscó *analizar las condicionantes y los puntos fuertes que esta experiencia presenta en relación a la democratización de las decisiones (a través de la participación ciudadana)*. En otras palabras, se indagó respecto a los motivos de fondo por los cuales aparentemente la iniciativa carece de la profundidad deseada. Para ello *se problematizó una de las políticas de fomento a la participación, como lo es el Presupuesto Participativo montevideano*, por erigirse en una de las herramientas más identificadas y visibles. Esto se hizo *poniendo en cuestión la estrategia planteada, los procedimientos, los resultados obtenidos y la relación de la ciudadanía montevideana con la herramienta democratizante* a través de la siguiente pregunta, síntesis del problema de conocimiento:

*¿Cuáles son las principales condicionantes y aportes que presenta el PP en cuanto al estímulo a la participación activa de la ciudadanía, en tanto mecanismo de democracia participativa?*

Para su mejor exposición, el documento está ordenado en dos grandes partes, debidamente separadas en las secciones correspondientes. *En la Parte I*, la primera sección se centra en el diseño metodológico que sustentará la investigación, de carácter cualitativo y basado en entrevistas en profundidad a técnicos y actores sociales que se desempeñen en territorio en los CCZ 7 y CCZ 12. A través de los objetivos específicos planteados para este trabajo se propuso *identificar los rasgos característicos de la participación ciudadana montevideana y sus expresiones en la apropiación de los espacios del PP; e indagar sobre la concepción de descentralización participativa promovida a nivel gubernamental técnico-territorial, y sus repercusiones sobre la participación ciudadana en la implementación de la estrategia del PP.*

En la segunda sección se realiza un acercamiento al Presupuesto Participativo (PP) a través de una breve contextualización histórica, la exposición de sus características por medio de los conceptos que sostienen y dan sentido a la herramienta,

y su definición. En una tercera sección, se presentan los antecedentes, que brindan un panorama amplio del proceso descentralizador montevideano, y específicamente sobre el PP y la participación ciudadana. Acercan varias problematizaciones respecto a la herramienta y la participación ciudadana asociada a ella, que permitieron una mejor organización y elección del problema de conocimiento abordado en este trabajo. Luego, en una cuarta sección se desarrolla el marco conceptual, que da una idea más acabada de la participación ciudadana en relación a la descentralización y la democratización del poder, a modo de referencia para una mejor comprensión. El marco conceptual se compone de tres partes que abordan, primero, lo relacionado a la descentralización, sus características generales y conceptualizaciones pertinentes para el caso; la relación de ésta con el papel del ciudadano; y tercero, ya más específicamente la participación ciudadana relacionada a la propia descentralización.

Contando con esa base conceptual que permite afrontar la temática con un necesario conocimiento previo, se desarrolla la siguiente sección en la que se problematiza el objeto de estudio.

En la *Parte II*, se da paso a las secciones producidas luego de llevadas adelante las entrevistas. En la primera sección, se realiza la *exposición y el análisis de los puntos en común en el discurso de los entrevistados*, tanto desde las condicionantes como desde los aportes y los ajustes puestos en marcha. La segunda sección se centra en la *problematización y el análisis de las condicionantes identificadas, desde su articulación con las herramientas teóricas que valieron de sustento para la investigación*, intentando dar respuesta a los objetivos planteados. Finalmente, en la última parte del documento se *expone una síntesis del trabajo, conjugada con las conclusiones y sugerencias de acción de cara al futuro de la iniciativa de descentralización democratizante*.

## **PARTE I**

### **DISEÑO METODOLÓGICO**

La metodología planteada es de marcado carácter cualitativo, por entender que se configura en la alternativa metodológica de mayor pertinencia para este trabajo. Se buscó un análisis exhaustivo, abarcando las múltiples y complejas dimensiones, con la intención de englobar espectros lo más diversos posibles a la hora de recoger distintos puntos de vista que pudieran enriquecer el análisis. La conveniencia del enfoque cualitativo también se sostiene sobre la idea de que en esta temática, donde las subjetividades juegan un rol muy importante, se hace necesario adecuar la metodología para que a través de ella pueda tenerse en cuenta las distintas expresiones singulares de los sujetos. Integrar la perspectiva de los propios actores involucrados se tornó, entonces, incuestionable, en tanto eso respeta y valora sus propios procesos. Para que lo anterior se diera, fue necesario pensarlo dentro de un marco abierto y flexible. En este sentido, se concluyó que la entrevista en profundidad es una técnica con gran potencialidad para ello (Hernández; Fernández; Baptista; 2006: 525).

A fin de mantener la coherencia necesaria entre lo expresado en párrafos anteriores y la técnica elegida, se llevaron adelante entrevistas semi-estructuradas manejando tópicos disparadores, con el propósito de guiar al informante calificado hacia las temáticas a abordar. Si bien la idea fue abarcar todos los Ciclos del PP, se enfatizó sobre las últimas experiencias (2008, 2011, 2013). Lo anterior, permitiendo que el sujeto se expresara en los puntos que desde su lugar consideró importantes, lo que le otorga a su discurso una mayor riqueza y singularidad (en contraposición a una entrevista demasiado estructurada). Lo dicho se vincula de forma cercana con la investigación de análisis descriptivo, como plantea Selltiz, en tanto se fundamenta en la

*“(...) descripción, con mayor precisión, de las características de un determinado individuo, situación o grupo (con o sin específicas hipótesis iniciales acerca de la naturaleza de tales características (...))” (Selltiz; 1974: 67).*

Completando la idea del autor, una investigación trae consigo implícitamente una acumulación de conocimiento sobre el tema a abordar, lo que contribuye a la definición clara de lo que se desea investigar y bajo qué métodos se propone hacerlo.



Teniendo esto presente, tanto la tarea previa de revisión de antecedentes específicos que se extendió durante meses, como la revisión bibliográfica de toda producción que pudiera hacer referencia a la temática directa o indirectamente y que se configurara en aporte conceptualmente valioso para una necesaria base teórica, y el curso de Educación Permanente “*Desarrollo local, descentralización, democracia participativa y reforma del estado: una vinculación pendiente*” realizado el pasado año<sup>2</sup>, facilitan un mayor entendimiento del problema. Cabe destacar que si bien se ha hablado de las virtudes de la flexibilidad al momento de las entrevistas, fue imprescindible planificar cuidadosamente los procedimientos, lo que no es necesariamente excluyente con lo primero (Selltiz; 1974: 84-86).

Si bien una situación óptima sería abarcar con las entrevistas a los técnicos de la totalidad de los municipios (con sus correspondientes CCZ), el trabajo y análisis que requeriría, está lejos de poder alcanzarse con una producción de estas características. De manera similar a lo hecho en otras investigaciones y manteniendo el componente cualitativo de la metodología, se optó por recoger lo más fielmente posible discursos de actores sociales vinculados activamente a los procesos (miembros del Concejo Vecinal y de Comisiones Vecinales); y discursos de técnicos del área social, vinculados al proceso y que se desempeñen a nivel territorial.

Se ha optado por acotar las entrevistas a dos Centros Comunales Zonales, cuya elección, según se entiende, permite abarcar de mejor manera el diverso espectro, abordando sujetos expuestos a situaciones y contextos subjetivamente diferenciados y diferenciadores. La elección enfoca el estudio al CCZ 7 y al CCZ 12, Comunales sobre los que no existe acumulación investigativa previa de significancia aun persiguiendo objetivos distintos, lo que otorga a este trabajo un carácter claramente exploratorio para esos contextos.

A su vez la elección se fundamenta en las particularidades que los establecen como dos casos social, económica y culturalmente diferenciados: el CCZ 7 comprende zonas habitadas en su mayoría por personas con un nivel económico medio y alto (barrios Buceo, Malvín Nuevo, Malvín y Punta Gorda)<sup>3</sup>, mientras que el CCZ 12 comprende zonas habitadas en su mayoría por personas de nivel económico medio y bajo (barrios Colón, Lezica, Melilla, Abayubá, Cuchilla Pereyra y San Bartolo)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup>Realizado en 2013, a cargo de la docente Alicia Veneziano.

<sup>3</sup> Ver: <http://municipioe.montevideo.gub.uy/node/219>.

<sup>4</sup> Ver: <http://www.municipiog.montevideo.gub.uy/node/681>

### **Objetivo General:**

1. *Analizar las principales condicionantes y aportes de los mecanismos de participación ciudadana de los Presupuestos Participativos de Montevideo, a través de la problematización de la estrategia planteada, procedimientos, y resultados obtenidos.*

### **Objetivos específicos:**

- a. *Identificar los rasgos característicos de la participación ciudadana montevideana y sus expresiones en la apropiación de los espacios del PP.*
- b. *Indagar sobre la concepción de descentralización participativa promovida a nivel gubernamental técnico-territorial, y sus repercusiones sobre la participación ciudadana en la implementación de la estrategia del PP.*

## **PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

### **Contextualización histórica**

Si bien las ideas sobre descentralización surgieron décadas atrás bajo numerosos enfoques que fueron variando con el tiempo, como antecedente directo e insumo del Presupuesto Participativo (PP) de Montevideo se encuentra la versión pionera impulsada para la ciudad de Porto Alegre. Ésta, apuntó a la creación de mecanismos de participación más directa, destacando los espacios de planeamiento y control popular.

Impulsada por el Partido de los Trabajadores y otros sectores políticos de izquierda a partir de 1989 con la gestión de Olivio Dutra, se profundizó y consolidó en el siguiente gobierno de Tarso Genro. Se estimuló la democratización de las decisiones a través de los *Consejos Populares* como referentes de una nueva forma de gestión, con la intervención de los ciudadanos en la creación y control de las políticas públicas y en ámbitos decisorios de gobierno de reconocida importancia. De esta manera, se pretendía una transferencia de poder a la masa trabajadora organizada, redistribuyendo el “peso” de la democracia representativa en favor de la democracia participativa (Genro y de Souza; 1999: 25, 41). A partir del antecedente de Porto Alegre e imprimiéndole características propias, diversas ciudades llevaron adelante las ideas centrales del PP.

El PP de Montevideo, cuyo primer *Ciclo* data del 2006, se enmarca dentro de la iniciativa descentralizadora que la intendencia del departamento ha venido implementando desde 1990. Hasta 2005 (antes de implementarse en la modalidad

actual), se lo puede vincular con: las *asambleas zonales* entre autoridades de la IM y sociedad civil, conocidas como los “Procesos de Definición de los Compromisos de Gestión”, enfocadas en definir las prioridades de cara al Presupuesto Quinquenal centrándose en el intercambio de visiones y el debate; conjugado con los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ) con énfasis en la participación y la elaboración colectiva de horizontes de acción específicos según zona departamental<sup>5</sup>.

### **Conceptualización y características**

Para el caso uruguayo, desde los organismos de gobierno la intención manifiesta de llevar adelante los PP es *facilitar y promover la participación de los ciudadanos y las organizaciones en materia de gestión municipal, asumiendo un rol activo en la elaboración presupuestal, en el control de la gestión y en su evaluación* (Echevarría; 2007: 59. Se busca hacer efectivo el derecho a la participación universal, a la vez que lograr mayor eficacia en la utilización de los recursos y profundizar la democratización del poder, anteriormente concentrado en la figura del Intendente<sup>6</sup>.

En el pasado año, se llevó adelante el Ciclo 2013 de los PP (quinto), enmarcado en los 8 municipios en los que se ha demarcado el tercer nivel de gobierno montevideano. Tras las revisiones que se hacen luego de cada ciclo con el objetivo de mejorar al siguiente, el PP 2013 quedó diagramado por cuatro etapas con características diferenciables<sup>7</sup>. Dentro de la primera etapa, se instaló la Comisión Departamental del PP (CDPP) con representantes de todos los Concejos Vecinales y de la IM, con el objetivo de acompañar y apoyar el ciclo. A su vez, se instalaron también los equipos locales de coordinación del PP (Equipos de Planificación Zonales y Municipales). Asimismo, destacó la campaña pública de difusión de información, promocionando la posibilidad de presentación de propuestas por parte de los vecinos/as en los municipios. En la segunda etapa, se realizó el estudio técnico de viabilidad de las propuestas presentadas, mientras que la tercera etapa constó de todo lo relevante a la preparación de la votación y los resultados de dicha jornada. La cuarta etapa se extiende en los dos años siguientes (en este caso 2014 y 2015) y refiere a la ejecución de las obras de las propuestas seleccionadas en cada municipio<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Ver: <http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/presupuesto-participativo/historia>.

<sup>6</sup> Ver: <http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/presupuesto-participativo/conceptos-generales>.

<sup>7</sup> Ver: <http://www.presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/presupuesto-participativo/historia>.

<sup>8</sup> Ver: <http://www.presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/ciclo-2013/reglas-vigentes-para-el-ciclo-2013-ejecucion-2014-2015>

Dado que el PP de Porto Alegre ha sido referencia para la experiencia montevideana (lo que no significa que sean similares), es apropiado tomar las conceptualizaciones de los mencionados Tarso Genro y Ubiratan de Souza. Esto, ya que además de tener un importante rol en el caso brasileiro, esbozan una idea del PP ajustada a la idea general impulsada en un primer momento desde los gobiernos en Montevideo (más allá de la capacidad -o dificultad- gubernamental de traducir de manera efectiva esa idea por medio de las herramientas de participación). Para dichos autores el PP:

*“(...) `es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión de gobierno’ (...)”* (Genro y de Souza apud Sanchez; 2012: 90).

En la misma línea, Neira Morais, refiriéndose a la posibilidad de decisión y control que otorga el PP sobre parte del presupuesto público, argumenta que

*“(...) el presupuesto público es un `espacio` privilegiado de articulación, pues su carácter trans-sectorial, con previsión de gastos en todas las áreas de actuación de la administración pública, permite la visualización y compatibilización de diferentes decisiones participativas, combinando aquellas de carácter territorial, con las demás (temáticas y segmentos sociales), así como con las planeaciones plurianuales. De esto deviene la posición estratégica que el Presupuesto Participativo puede alcanzar en el cuadro de las instituciones participativas”* (Morais; 2011: 49).

En cuanto a los cometidos y atributos de la herramienta, Tomás Rodríguez Villasante permite un acercamiento a la misma a través de los planteos que realiza en relación a las “Redes Democrático-Participativas”. Se puede afirmar que los PP, concebidos dentro de la idea de una democracia participativa, son alcanzados por sus descripciones:

*“Se plantea cooperar desde abajo y no solo coordinar desde arriba, integrar en el proceso todas las iniciativas y capacidades de los seres de cada uno de los ecosistemas en donde estamos. La `sinergia` que se trata de producir no es una simple suma de las partes, sino la multiplicación de las iniciativas que surgen en la vida cotidiana. Es decir, pasar a marcar la agenda (...) desde propuestas populares y comunitarias. Y no esperar a que sean los poderes económicos y mediáticos los nos organicen la vida, y ante los que tengamos que estar en*

*continua defensa (con más protestas que propuestas). (...) Y que los delegados, o los gestores, sean mandatarios de las decisiones construidas colectivamente, y no interpretes caprichosos de las mismas” (Rodríguez Villasante, T.; 2011: 140).*

En sintonía con un gran consenso teórico de las últimas décadas, de Sousa Santos reafirma la necesidad de combinar los mecanismos de democracia participativa con los mecanismos de democracia representativa, en el entendido de que el surgimiento de mecanismos de democracia participativa no hace a la otra perder su valor. Más bien, reconociéndola necesaria pero insuficiente, debe conjugársela con las más variadas formas de democracia participativa. Sobre todo si se recuerda que esta última debe su surgimiento y consolidación principalmente a un período de agotamiento y crisis de la democracia representativa en la década de los 60, por lo cual sin ésta no existiría la *participativa* (de Sousa Santos, B.; 2004: 119; de Souza, U.; 2001: 275; Ramírez Nárdiz, A; 2011: 27). Los alcances de la democracia a través de mecanismos representativos permiten un manejo coherente de lo referido a las orientaciones generales, al gobierno en términos de macro-políticas (para las cuales es necesaria una base de conocimientos) y a las decisiones diarias que mantengan en funcionamiento el proyecto perseguido. Mientras que los alcances de la democracia participativa tienen que ver mayoritariamente con la apropiación de propuestas y espacios por parte de los propios ciudadanos, reconocidos como sujetos decisores, de incidencia notoria y capaces de guiar de manera más efectiva la política gubernamental a los parámetros sentidos por la base social. Ello, teniendo en cuenta que la propuesta participativa permite mayores niveles de flexibilidad y mayor capacidad de abordar a tiempo situaciones o problemáticas emergentes, puesto que no se rige por los mismos tiempos ni mecanismos rígidos que las propuestas representativas. El objetivo es acercar a la ciudadanía a la propia gestión de gobierno mediante propuestas propias, funcionando como nexo y punto de conexión entre las mencionadas orientaciones generales llevadas adelante por los representantes gubernamentales y la especificidad de los diferentes contextos socio-territoriales.

Teniendo en cuenta este proceso que deja entrever la estrecha relación entre uno y otro estilo de gobierno, y que a su vez denota la riqueza que se desprende de la conjunción de ambos, se puede proceder a relacionar al PP con la democratización de las decisiones, y a su vez a esta característica con la formación de una nueva conciencia ciudadana (a partir de un proceso político). En una de sus obras, Tarso Genro explica

cómo el PP acerca al sujeto a la comprensión de las limitaciones estatales y en base a éstas puede re-direccionar las decisiones según prioridades consensuadas:

*“Democratizar las decisiones es, a su vez, democratizar la información sobre los problemas públicos: el Presupuesto Participativo es capaz de generar una nueva conciencia ciudadana. Así los individuos comprenden las funciones del Estado y sus límites, y toman decisiones con un efectivo conocimiento de causa. Se crea, de este modo, un espacio abierto donde se generan condiciones para la formación de un nuevo tipo de ciudadano: un ciudadano activo, participativo, crítico, diferente del ciudadano tradicional que solo se afirma a través de demandas aisladas, o que apenas ejerce su ciudadanía a través de protestas aisladas e impotentes”* (Genro, T. y de Souza; 1999: 19).

De ese modo, se apela al *potencial democratizante de los PP*, y a su *capacidad de generar paulatinamente una nueva conciencia ciudadana que dé cuenta del gobierno de una sociedad como una responsabilidad compartida*, y no como una responsabilidad depositada en aquellas personas que hacen las veces de representantes de los intereses de los colectivos más grandes.

## **ANTECEDENTES**

En lo que respecta a la iniciativa del actual PP montevideano, se tomaron en cuenta y se analizaron investigaciones, trabajos y documentos que lo han tenido en el centro de su estudio. A su vez, fueron tomados otros documentos que refieren a la propia experiencia descentralizadora montevideana, que originó al PP y que lo explica, determinando los cauces que éste tomó.

Una de las autoras de referencia ha sido Alicia Veneziano, a través de dos documentos de profundo estudio sobre la descentralización: *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: Una vinculación pendiente*, (2009), y *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: La descentralización participativa de Montevideo* (2005).

La segunda autora que brinda un panorama amplio y general respecto a la descentralización montevideana, es Ana Delgado, cuya tesis de maestría data del 2008 y se titula *“Miradas desde adentro”*.

De los trabajos directamente vinculados a los PP, surgen varios documentos. En primer lugar, se abordó una tesis de Ciencia Política del año 2009, cuyo autor Mauricio

Cappuccio tituló “*El Presupuesto Participativo en la descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2008)*”.

Cappuccio presenta una diferenciación de *tres impulsos y dos etapas*. La segunda etapa y el tercer impulso (que coinciden), vienen tras el primer gobierno nacional del FA, que acompañó las políticas nacionales a las departamentales. Ello es importante porque a partir de allí se visualiza la *necesidad de una revisión de los procesos participativos, que desde varios frentes se juzgaban estancados o bloqueados* (Cappuccio; 2009: 24-41).

Luego se encuentra la publicación de la Socióloga Elena Echevarría, del año 2007, titulada *Experiencias de Presupuesto Participativo en Uruguay*.

La revisión, me condujo a otra tesis de grado, en este caso de Trabajo Social, que la autora Silvia Puyol identificó como “*Caso 18. El papel de la participación en la descentralización de Montevideo*”.

Más cercano en el tiempo, un antecedente interesante es “*Municipios: Una política en el tintero*”, en el marco del *Fondo Universitario para la comprensión pública de temas de interés general* (2012).

Habiendo presentado los documentos, se pasará a explicitar los puntos de encuentro identificados en sus análisis, que contribuyeron a un mejor enfoque para esta investigación. Esto, en tanto algunos de los aspectos identificados han sido retomados para el proceso que el PP cursa en la actualidad, y porque a su vez, se tuvieron en cuenta los caminos dejados al descubierto y no abordados por las investigaciones.

Primero que nada, en las investigaciones se concluye unánimemente que la política descentralizadora y particularmente el PP se configuran en una *iniciativa transformadora*. En varios documentos se emparenta dicha política con la *Descentralización Democratizante* planteada por Coraggio (como parte del paradigma *alternativo*), en tanto busca transferirle a la sociedad una cuota de poder de decisión a través de la cual pueda incidir. Aun así, entienden que *estando dentro del modelo alternativo, la profundidad que éste ha alcanzado en los hechos no es suficiente para generar efectivamente la mencionada transferencia de poder (político) de decisión*. En otras palabras, si bien la política es de una gran riqueza, presenta grandes dificultades en su implementación. Además, en varias de las investigaciones se hace mención a que si bien el PP es una política pública que mantiene una cierta coherencia y lógica de acción que la identifican con el antedicho *paradigma*, buscando incentivar la participación y en

continuo cambio para mejorarla, su origen, impulso y lógica de acción estuvo y está dado desde el propio organismo de gobierno municipal en el marco de lo que Cappuccio denomina *política inductiva* (es decir, de origen gubernamental y no como respuesta a una demanda sentida y expresada por los ciudadanos -reactiva-) (Cappuccio; 2009: 42; Veneziano 2009; Sanchez; 2012: 95; Puyol; 2012: 66-67).

A lo anterior se suman problemas de coordinación y desarticulación entre las partes involucradas (tanto de gobierno como de sociedad civil), problemas con la difusión de la iniciativa, el desconocimiento de las lógicas territoriales por parte del gobierno central, la desinformación tanto de parte de organismos de gobierno como de la sociedad civil, y la creciente burocratización de la gestión. Estas dificultades se traducen en un desconocimiento generalizado de la herramienta (o en su defecto en una idea limitada de ésta), desmotivación y frustración de la ciudadanía, lo que en parte explicaría la baja participación, su deterioro (tanto en calidad como en cantidad) y estancamiento (Echevarría; 2007: 19-20; Delgado; 2008: 269-272, 275; Cappuccio; 2009: 42; Suárez; 2012: 28-31, 44-48; Puyol; 2012: 35, 38, 50, 68).

Como sustento del estancamiento, Puyol hace dos puntualizaciones. La primera, refiere a la reformulación de los *Procesos de Definición de los Compromisos de Gestión* que dieron origen a la implantación del PP como se conoce actualmente (tras una coyuntura de cuestionamientos a la iniciativa descentralizadora). La segunda, referente a las expectativas que generó y genera (Puyol; 2012: 35, 50).

En este sentido, se menciona que el proceso del PP sufrió un quiebre que comenzó tras su reformulación en el 2005, momento en el cual pasó de denominarse *Proceso de Definición de los Compromisos de Gestión* a *Presupuesto Participativo*. En las entrevistas a profesionales de Trabajo Social recogidas en los análisis de Puyol y Capuccio, se destaca que previo a esos cambios el proceso era sentido más íntegramente. Tras el quiebre, se destacan afirmaciones de que institucionalmente se cambian los mecanismos para que los procesos, antes co-gestionados en su totalidad con los vecinos, no se hagan “tan engorrosos”. Se pasa a darles a los ciudadanos ciertos espacios dentro de la dinámica mientras que otros son “agilizados por los técnicos” (por ejemplo parte del estudio de la viabilidad de las propuestas) o simplemente suprimidos (asambleas de debate y discusión). De esta forma, la reducción de los espacios de participación simplifica procesos en los que si bien se gana tiempo, se debilitan los factores que anteriormente correspondían a un fortalecimiento de la ciudadanía (Delgado; 2008; Cappuccio; 2009: 35-36, 40; Puyol; 2012: 35-37; Sanchez; 2012: 95).



Emparentado con (y quizás profundizado por) todo lo dicho, se subrayó el marcado carácter inmediatista e individualista de la participación en las diferentes instancias del PP (por momentos reforzado institucionalmente). En los antecedentes, se recogieron miradas críticas de profesionales de Trabajo Social que cuestionan los derroteros por los que transcurre el PP, en tanto surgen las ideas de que éste ha ido cambiando hasta responder a una lógica en la que el funcionamiento del dispositivo podría estar apareciendo como fin en sí mismo (detrás de intereses como el de mantener una imagen política municipal), sin que importe demasiado poder trascender el voto. Así, varios de los análisis le otorgan a la participación promocionada hacia (y también asumida por) los ciudadanos, un rol desvirtuado y alejado de la idea fundadora. Este “corrimiento” en la lógica del mecanismo, según los profesionales de Trabajo Social entrevistados, no impide que se siga anunciando como herramienta atractiva en la que la participación funciona a veces muy cercana a la idea de una fachada (Cappuccio; 2009: 40; Puyol; 2012: 36-37, 53-54).

Es importante rescatar que del análisis de lo brindado por los entrevistados en los documentos consultados, se recogen dos perspectivas del PP. Una, vinculada a la practicidad de la herramienta, que se configura en canal para que reclamos que están estancados encuentren una ágil vía de concreción. Esta visión, viene acompañada de una concepción reducida de la herramienta, que se enfocaría en la realización de iniciativas concretas que *de todas maneras le corresponden hacer a la IM*. Esto no estaría logrando generar una lectura de *nosotros*, de pluralidad y de *planificación y proyectos en, de y para la comunidad*. Por otro lado, la segunda visión se acerca más a estas últimas características, pero en la práctica se encuentra con espacios de participación vacíos o abandonados tras las frustraciones de los participantes (Delgado; 2008; Cappuccio; 2009: 35-36).

En las distintas investigaciones también se reconocen, complementando lo dicho en el párrafo anterior, *dos visiones predominantes de la participación*. Una que se limita a cumplir con lo estipulado en los mandatos legislativos, y que se acerca a un *estilo clientelar y legitimador de los roles tradicionales de Estado y Sociedad Civil*. Y la segunda, que se visualiza bajo un modelo democratizador que aspira a profundizar la *participación activa de los vecinos* (más en consonancia con el planteo fundacional de los objetivos de la descentralización participativa), pero que se encuentra con el ya mencionado vaciamiento de los espacios de participación ciudadana (Delgado; 2008; Cappuccio; 2009: 35-36).

Tras lo expuesto, puede decirse que existen muchas aristas por las cuales abordar las condicionantes mencionadas. Entendiendo que en toda investigación se deben hacer elecciones y priorizar líneas de indagación, parece oportuno continuar avanzando sobre dos puntos neurálgicos en lo que a la temática refiere, ya que, al mismo tiempo engloban y tienen efectos sobre muchas de las condicionantes que se han recogido: Por un lado, la estrategia institucional de promoción de la participación y su vínculo con el proyecto descentralizador, y por otro, la apropiación de los espacios de participación por parte de los ciudadanos (y por supuesto, la relación entre ambos puntos).

## MARCO CONCEPTUAL

El trabajo se guía a través de ciertas líneas y conceptualizaciones consideradas fundamentales en la pretensión de interpretar de mejor manera las cuestiones vinculadas. Por ello, para entender cabalmente el planteo descentralizador, es necesaria su caracterización y la definición de los ejes fundamentales en que se sustenta.

### **Descentralización: características y conceptualización.**

Como menciona Coraggio, al poner sobre la mesa la necesidad de un planteo descentralizador se está partiendo de la identificación de una situación en la que el Estado posee excesiva centralidad con respecto a la sociedad (Coraggio; 1991: 72):

*“(...) Y esto tanto en términos reales de acumulación de recursos económicos, funciones administrativas y poder social -coercitivo o regulativo- como de las expectativas compartidas sobre su capacidad de resolver los más diversos problemas sociales (...)”* (Coraggio; 1991: 72).

Esta excesiva centralidad le termina atribuyendo al Estado, responsabilidad por las deficiencias de gestión, que se traducen en los múltiples fracasos de éste para atender las responsabilidades que le son inherentes (Coraggio; 1991: 72).

Avanzando más respecto al significado de la descentralización, se hace necesario recurrir a los aportes de Jordi Borja, quien fuera vice alcalde del ayuntamiento de Barcelona y uno de los responsables de la política de planificación estratégica y descentralizadora de esa región<sup>9</sup>. La caracterización que Borja realiza, sintetiza una concepción de la descentralización en la cual:

---

<sup>9</sup> Política impulsada a partir del último cuarto del siglo XX, convirtiéndose posteriormente en referencia para otros países (como Uruguay).

“(…) *La descentralización es un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto –una sociedad o colectividad de base territorial– capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa, y por otra parte la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente (…)*” (Borja; 1987: 18).

Se destacan dos aportes de esta caracterización. Primero, la concepción de la descentralización como proceso. En tanto proceso, la misma está abierta al “ensayo y error”, y la posibilidad de reajustes permanentes. Segundo, la existencia de un sujeto que no pertenece a la administración central sino que articula con ella, en la medida que ésta última le traspasa las competencias, capacidades y la gestión del territorio local. Manuel Castells, siguiendo la misma línea que Borja, profundiza la idea explicando que un proceso como éste no debe confundirse con la desconcentración de funciones, puesto que en esos casos los aparatos centrales siguen concentrando la capacidad decisoria y por lo tanto el poder (Castells; 1987: 171). Para referirnos a una real descentralización, debe darse:

“(…) *una verdadera transferencia de poder y recursos a niveles inferiores de la administración municipal. (...) la ejecución y desarrollo de esas orientaciones generales y de esas decisiones centrales pueden hacerse de forma mucho más eficaz y con mayor sentido de la realidad de los problemas por aquellos organismos (...) ligados a un área especial determinada y a una población específica (…)*” (Castells; 1987: 171).

La *transferencia de poder*, no implica pérdida de capacidades por parte del Estado, sino más bien la *democratización* del poder que se encuentra concentrado en la administración central. Iniciativas de descentralización con estas características permiten pensar, como lo manifiestan Rebellato y Giménez al hablar de la participación, en un constante “reparto” y movilidad del poder, que evite su estancamiento o acumulación en pocas esferas gubernamentales. A su vez (en consonancia con Borja y Castells), le otorgan a los ciudadanos un rol activo y protagónico en un proceso que profundiza su compromiso colectivo y el ejercicio pleno de su condición ciudadana (Rebellato y Giménez; 1997; 141).

El impulso descentralizador de los períodos post-dictatoriales en el contexto latinoamericano, y particularmente en el uruguayo, debió enfrentar y cimentarse sobre el aparato de las políticas (neo)liberales promovidas fundamentalmente en las décadas

de los 80' y los 90'. Incluso, convivir con éstas en períodos en los que el gobierno departamental difería partidariamente del nacional. Esta herencia neoliberal estableció, un marco sobre el cual la cultura política y ciudadana se regía por las privatizaciones; la reducción de los espacios de injerencia estatales en favor de una “auto-regulación” a través del mercado (y de esa forma el fomento de una economía impulsada por las “capacidades” propias de cada ciudadano); la visión del ciudadano como “cliente” o “beneficiario”; y por lo tanto la ausencia de espacios decisorios y/o de gestión de éstos en favor de un rol pasivo e instrumental. Todo lo que influyó en los ciudadanos, forjándose características culturales y políticas particulares (Veneziano; 2009).

### **Breve definición de Democracia Participativa**

Es esperable que la mayoría de las personas esté familiarizada con el concepto de *Democracia*, en tanto es desde hace muchas generaciones el régimen de gobierno predominante en la gran mayoría de los países. Sin embargo, es adecuado presentar una conceptualización de ésta cuando viene acompañada de su rama *Participativa*, para que el lector tenga un punto de referencia, por más mínimo que sea, que le permita seguir la línea de análisis de este trabajo.

Como primer acercamiento, de acuerdo con Chavez se puede aludir a la democracia participativa como “(...) *a procesos de devolución del poder que implican la maximización de las posibilidades de incidencia de los ciudadanos en la gestión pública*” (Chavez; 2011:45). Queda en evidencia la relación con las caracterizaciones hechas previamente respecto a descentralización. Sin embargo, es necesario ahondar un poco más para esclarecer el concepto, por ello se recurre a la conceptualización de Ramírez Nárdiz, quién explica que

“(...) *el término Democracia Participativa es cada vez más unánimemente aceptado como el más adecuado para referirse al conjunto de instrumentos o mecanismos jurídicos que, a través de la participación directa de los ciudadanos (...) en la vida pública, en la toma de decisiones de la comunidad y en el control de sus representantes y gobernantes, pretende profundizar en la democracia implicando en un mayor modo al ciudadano en su propio gobierno*” (Ramírez Nárdiz, A; 2011: 22-23, 24).

Es de suma importancia resaltar que tanto en el caso de la descentralización democratizante como en el de la democracia participativa, se apunta a una flexibilización y ampliación de las posibilidades y mecanismos de gobierno. Se tiende a

una idea de autogobierno en el que los espacios no institucionalizados ganan protagonismo a través de los propios sujetos miembros de una misma comunidad, por sobre las clásicas estructuras de gobierno.

Introducidos tanto los conceptos de descentralización como de democracia participativa, se está en condiciones de avanzar hacia su relación con el ciudadano y el *papel que éste juega en la gestión* de las políticas municipales.

### **Descentralización y papel del ciudadano**

21

Se puede identificar a la ciudadanía como expresión, por un lado, de los procesos que la preceden, y por otro, de los procesos que ella precede y protagoniza (pasiva o activamente) (Coraggio; 1990). Por lo tanto, al igual que en el caso de la descentralización, esta visión de proceso (inacabado y en constante re-creación), permite considerar que las características definatorias de los ciudadanos de Montevideo se transforman de manera continua y paulatina.

Recordando y retomando la cita de Borja y articulando sus ideas con Rebellato y Giménez, se puede homologar al mencionado *sujeto capaz de asumir la gestión de intereses colectivos*, con un sujeto con capacidad crítica e iniciativa propia en torno a las esferas que conciernen a la *vida en sociedad*. Este ciudadano es entonces política, cultural y socialmente activo, y por lo tanto participativo, motivado e interesado por influir en (y marcar las prioridades de) los asuntos públicos, en el entendido de que éstos le afectan en tanto forma parte de esa sociedad. Por lo tanto, el ciudadano *trasciende la demanda individual para posicionarse desde los intereses colectivos* (identificándose con el resto de los sujetos a pesar de que ciertas iniciativas no le afecten directamente), que se traducirían en la mejora de las condiciones ciudadanas en su globalidad. (Borja; 1987: 18; Rebellato y Giménez; 1997).

Esto lleva a la estrecha e importante vinculación entre el ciudadano, en tanto sujeto en sociedad, y la *participación*, que es considerada uno de los principios cardinales de la descentralización, tal cual lo expresa el artículo 3 de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (Leyes N°18.567<sup>10</sup> y N° 18.644<sup>11</sup>).

---

<sup>10</sup> Ver: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=> (consulta web – Poder Legislativo).

<sup>11</sup> Ver: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18644&Anchor=> (consulta web – Poder Legislativo).

## Participación ciudadana y descentralización

Al hablar de participación, se torna difícil presentar una única concepción, como si se tratara de un ideal que funcionara para todas las sociedades y tiempos. Por ello, se tomarán principalmente los aportes de Coraggio, Rebellato y Giménez, Borja, Florit y Rapetti, de manera que en base a estos autores se pueda brindar una idea más acabada de lo referente a este vasto concepto.

Como expresa Coraggio, la cuestión no está en identificar si se participa o no, sino en poder dilucidar la calidad de la participación (Coraggio; 1990: 35-36).

Este autor plantea que para el caso de *integraciones sociales complejas*, la participación está ligada a *intereses* o a una *voluntad de conjunto* que adquiere diferentes características según las particularidades que la definan, siempre *tomándose como proceso*. Así, se visualizan *tres niveles* que permiten dilucidar mejor las características, limitaciones y puntos fuertes de la participación, no como excluyentes para la ciudadanía montevideana, sino *como facilitadores en la identificación de sus características* propias (Coraggio; 1990: 36).

A grandes rasgos, el primero de los niveles se vincula con las *decisiones de la vida cotidiana* que toman los sujetos y de las relaciones a niveles de integración más inmediatos. El segundo (*colectivo segmentado*) se relaciona a la participación que los agentes populares protagonizan en *colectivos de índole práctica*, en los que *persiguen metas comunes*. Ambos niveles apuntan a la reproducción material individual a través de acciones propias de la vida cotidiana o las reivindicaciones puntuales respecto a condiciones de vida que el mercado no satisface. El tercero, concierne a la participación tendiente a *reproducir o en su defecto transformar* la sociedad misma (ya sea en lo local, regional o nacional). De ello se desprende que mantiene una profundidad mayor que los otros niveles, y es la expresión misma de la *superación de la particularidad, acercando la participación al sentido de comunidad*. (Coraggio; 1990: 35-37, 40).

Rebellato y Giménez, por su parte, aportan una interesante *concepción integral* de la *participación*. Ésta es expresada con una intencionalidad ética de cambio, contemplando los tres requisitos explicitados por los autores: *formar parte, tener parte y tomar parte*. Al plantear la participación como *formar parte*, se refieren a la pertenencia, a lo que esto posibilita en tanto puerta de entrada a otros procesos (de compromiso, sentimiento de responsabilidad, de inclusión, de poder hacer un aporte valioso y contribuir a la consecución de objetivos). Por otro lado, *tener parte* hace

alusión a la posibilidad de tener un rol en esa participación, desempeñar una función en eso de lo que se siente parte. *Tomar parte*, refiere al componente decisorio, al hecho de saberse influyente y ejercer esa capacidad, desde el análisis crítico (de las necesidades y problemáticas que se presenten, de las alternativas, y del balance de las posibles opciones) (Rebellato y Giménez; 1997: 128, 129).

Tres requisitos conjugables con los niveles de participación propuestos por Coraggio, y en tanto la presencia de estas tres condiciones sea más intensa, se puede pensar que tendrá más aspectos de similitud con el tercer nivel del autor referido y de esta manera con un papel protagónico en, y propulsor de, el proceso descentralizador.

Jordi Borja, en tanto, atribuye a su idea de participación la capacidad de reforzar los *lazos de pertenencia social y de solidaridad*, apelando también a la *noción de interés colectivo* y afirmando que ésta contribuye a desarrollar la *conciencia cívica*, todo lo cual está en consonancia con los anteriores autores (Borja; 1987: 188).

Florit y Rapetti, complementan lo anterior al explicitar, entre otras cosas, la importancia del carácter endógeno de la participación a la que se alude:

*“La participación real supone capacidad de decisión, información y manejo de recursos, no constituye un ejercicio de legitimación ni el respaldo a un accionar que le es exógeno. En consecuencia se hace evidente que un modelo que apele a profundizar la democracia y la participación de la sociedad civil debe exponer al debate público una parte relevante de la institución y sus recursos, definiendo con claridad los alcances de la acción civil (...)”* (Florit y Rapetti; 2012: 86).

## **PRESENTACIÓN Y PROBLEMATIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO**

Atendiendo a todo lo dicho, es necesario retomar a continuación la pregunta que orientó el documento. Para ello debe recordarse, por un lado, los objetivos ya planteados que persigue la descentralización (y particularmente el PP) respecto a su intención de cambio en los mecanismos de (auto)gobierno. Esto es, un rol de mayor protagonismo ciudadano, fortaleciendo los mecanismos de la democracia participativa y tendiendo a una lógica de co-gestión relativa a ciertos aspectos del gobierno municipal y de la convivencia ciudadana. Y por otro, los puntos teóricos reseñados anteriormente, que valieron de guía para este trabajo. La pregunta se sintetiza de la siguiente forma:

- *¿Cuáles son las principales condicionantes y aportes que presenta el PP en cuanto al estímulo a la participación activa de la ciudadanía, en tanto mecanismo de democracia participativa?*

Al margen de los avances logrados hasta el momento a través del proyecto descentralizador en referencia a la cuestión central de este documento (la *participación ciudadana*), cabe hacer una pausa para reflexionar sobre las características de la estrategia y las acciones llevadas a cabo.

Se entiende que llevar adelante un proyecto descentralizador no es sinónimo de una exitosa democratización de la gestión a través de la participación. Existen numerosas cuestiones de fondo que le imprimen diferentes matices a la misma, y Rebellato y Ubilla adelantan una de ellas:

*“La participación ciudadana es el camino irremplazable para impulsar el proceso de profundización de la democracia y constituye un ingrediente esencial para dotar de un sentido democrático a la descentralización (...) El éxito de la gestión depende de la eficacia de los órganos descentralizados y de los niveles de participación ciudadana que se alcancen (...)”* (Rebellato y Ubilla; 1999: 112).

Tomando la última frase, es relevante traer a colación algo que fue debatido para el caso Colombiano y pertinente para profundizar la problematización de éste:

*“El reconocimiento de (...) mecanismos de participación ciudadana no garantiza la democratización y legitimación del Estado que pregona la descentralización. La tradición de comportamiento ciudadano, la carencia de información y la escasa credibilidad en las instituciones públicas, hacen que los ciudadanos no hayan accedido al uso de tales mecanismos sino marginalmente. (...)”* (Forero, C. et al; 1997: 12-13).

Enriqueciendo el debate de los anteriores autores, y a partir de las teorizaciones que ha hecho *Veneziano*, se podría manifestar que una exitosa *Descentralización Democratizante* y por lo tanto *Participativa*, se rige por *parámetros* o *factores condicionantes*, que constriñen y funcionan a la vez como “requisitos fundamentales”. Estos dependen del *contexto histórico, económico, social y cultural* en que se lleva a cabo (lo que llama *contexto real*), y permitirán establecer mejor desde qué puntas seguir profundizando la pregunta planteada líneas atrás (Veneziano; 2009: 139-140).

En primer lugar, se deberá tener claro bajo qué paradigma se inscribe (en este caso, de acuerdo a Coraggio debería tratarse del *Paradigma Democratizante*), lo que se



relaciona con el *para qué* se descentraliza. En segundo lugar, si el *proyecto político-estratégico del gobierno está alineado* con el mencionado Paradigma, es decir las *razones explícitas* de la descentralización. Esas razones se sustentan en la *justificación ideológica o teórica*, el *por qué descentralizar*. Tercero, en qué medida el *diseño institucional (y su estructura formal jurídica)*, que rige las relaciones centro-periferia, *se ha adecuado para estimular efectivamente la participación ciudadana* dentro de la descentralización (el *cómo, quiénes y para quiénes* se descentraliza; a través de qué medios o estrategias). Cuarto, depende también del *grado de concentración o dispersión del sistema político no institucional*. Con esto, se hace referencia al *sistema de actores socio-políticos y sus relaciones (a mismo o distinto nivel: nacional, subnacional, local)* (Veneziano; 2009: 30-35).

Y en quinto lugar, adquiere una gran importancia lo que Putnam convino en llamar “*capital social*” a nivel nacional y local. Esto es, por un lado, la *cultura cívica acumulada* a lo largo de la historia, dentro de la cual se encuentran la *cultura política* y los *valores políticos* generalizados, la visión de Estado, de sociedad y la relación entre ambos (lo que llama *contexto ideal*); y por otro lado, *el tejido asociativo de base existente*, haciendo referencia a *situaciones horizontales de participación* (OOSS, ONG’s, Movimientos Sociales, Redes Sociales, Gubernamentales, de Políticas, el Sistema Público No Estatal, entre otros), *las cuales favorecen el desempeño gubernamental*, ya que no es lo mismo un proceso descentralizador en una sociedad con cultura política centralista que en una con tradición localista. Esta cultura cívica y el tejido asociativo, *a lo largo de procesos históricos se traducen en un alto grado de asociativismo y de cooperación ciudadana, otorgándole a ésta un sentido de responsabilidad propio por su destino, en un esquema de horizontalidad y fuerte participación cívica* (Veneziano; 2009: 139-141). *Esto favorecería el desempeño del gobierno en tanto para Putnam a una sociedad fuerte le corresponde un Estado fuerte, trascendiendo teorizaciones previas que aclamaban un “juego de suma cero” entre ambos* (Putnam Apud Veneziano; 2005: 33-34). La clave radica en dilucidar si se trata de una Democracia esencialmente Representativa o Participativa; centralista o localista; partido-céntrica o socio-céntrica; y si se trata mayormente de una ciudadanía de carácter proactivo o pasivo (Veneziano; 2009).

Los puntos uno y dos, han sido abordados en numerosas ocasiones, como lo demuestran los antecedentes a los que se han accedido para este trabajo, y en todos se llega a la conclusión de que ambos se verifican. A partir del tercer punto comienza a

vislumbrarse un terreno de mayor imprecisión, en el cual podría rescatarse, de ciertos antecedentes, el señalamiento de dificultades que presenta el diseño institucional para el estímulo de la participación ciudadana. Ya para los puntos cuatro y cinco, como plantea Veneziano, los obstáculos son aún mayores, debido a que por las particularidades de las características que los conforman, revertir las tendencias que entorpezcan una exitosa descentralización conlleva una estrategia a muy largo plazo. De ese modo, cuanto más arraigada esté la cultura política ciudadana al esquema partido-céntrico, centralista, de democracia representativa; cuanto más pasiva la cultura cívica a lo ofrecido por el sistema político; y cuanto menor y menos enraizado el tejido asociativo de base, más condicionantes encontrará la experiencia democratizante/participativa montevideana (Veneziano; 2009: 139-141; Veneziano; 2005: 130-137).

Tomando como insumo los antecedentes y la dirección que se le dio a las investigaciones en cada oportunidad, y entendiendo que en el proceso democratizante la *participación ciudadana* tiene un rol primordial, fue oportuno retomar y avanzar sobre esta línea de análisis. Es así que se buscó *problematizar las características y las expresiones efectivas de la participación ciudadana desde los tres últimos puntos esbozados por Alicia Veneziano, para el caso montevideano. De este modo, se intentan trazar los aspectos que dentro de éstos, en la práctica han encontrado mayores trabas para efectivizar el proyecto descentralizador democratizante.*

Teniendo en cuenta que las características que puedan esbozarse como “trabas” han sido identificadas necesariamente como una conjunción entre *lo gubernamental* y el *ámbito de la sociedad civil*, en tanto en la visión de Putnam retomada por Veneziano éstos actores se complementan en un círculo virtuoso (Putnam Apud Veneziano; 2009: 34). La intención es dar cuenta de cómo estos tres puntos, fundamentales para la consecución de los propósitos últimos de la descentralización, podrían estar repercutiendo en la cimentación de la descentralización montevideana. Identificar los aspectos que condicionan su presencia y analizarlos en base a la necesidad del fortalecimiento de la política, sin perder de vista que se trata de los más complejos, puesto que no solo involucran el ala gubernamental estatal sino que tienen una fuerte apuesta en el rol de la ciudadanía.

De esa manera, se buscó *problematizar el papel de la ciudadanía y del gobierno*, sin pasar por alto el proceso histórico, para tratar de *dilucidar el tipo de participación montevideana*. El eje central del documento, por lo tanto, gira en torno al examen de los espacios del PP de los que la ciudadanía es partícipe. Ello significó poner en cuestión la

participación ciudadana para lograr identificar: si tiene mayormente rasgos de movilización propia; si se caracteriza en mayor medida por la pasividad y la adaptabilidad a los mecanismos de gobierno propuestos (los cuales refieren al diseño institucional, que no necesariamente responden armónicamente al proyecto político-estratégico y su sustento ideológico); si muestra una baja receptividad y apropiación de esos mecanismos democratizantes y promotores de una ciudadanía activa; las características de los espacios generados desde la estrategia gubernamental; y de qué manera es visualizado el PP. Lo que se traduce en *poner en tela de juicio los efectos reales de la pretendida democratización del poder, estudiando las relaciones entre los distintos puntos descritos desde el comienzo del párrafo y sus repercusiones en el PP.*

Aquí, más allá de los números, para una “exitosa” descentralización, lo central deriva en que *la calidad de la participación debería estar reflejando la idea descentralizadora y democratizante que se impulsa desde los órganos de gobierno, aún si los porcentajes de participación son bajos* (Masdeu et al.; s/f: 50, 83).

## **PARTE II**

### **DISCURSOS: IDENTIFICACIÓN DE PUNTOS EN COMÚN**

A continuación, se expondrá lo recogido en las entrevistas realizadas, de manera tal que pueda contribuir al análisis de las mismas por parte del lector, resaltando los puntos en común identificados en los diferentes discursos. Asimismo, estos puntos en común consisten en aquello que puede constituirse en aportes al proceso de democratización del poder e incentivación a la participación ciudadana, y en aquello que puede identificarse como dificultades o condicionantes. Luego de esta sección y para mayor orden del documento, se presentaran las vinculaciones y el análisis de los discursos respecto a la base teórica y la problematización del objeto planteada en secciones previas. A su vez, a modo de cierre del documento, se dará lugar a las conclusiones que del trabajo se desprenden.

28

#### **Aceptación general de la propuesta**

Se puede afirmar que en todos los casos y a nivel general, la intención perseguida a través de la herramienta del PP es valorada de forma muy positiva, y en sus comienzos dio lugar a muchas expectativas por parte de quienes tenían conocimiento de ésta. A nivel discursivo aparece como un avance el hecho de que uno de sus propósitos sea acortar la brecha entre gobernantes y gobernados, acercándose al territorio, a los colectivos identificados con lo barrial y a los vecinos involucrados en lo local. Lo hacen, resaltando la captación de colectivos y vecinos que antes del PP no tenían vinculación con ámbitos de gobierno.

#### **Intención municipal y visión técnico territorial/vecinal**

Aun con ese propósito manifiesto y apreciando todos los factores positivos y aportes derivados del PP, se destaca de lo recogido en las entrevistas que ello no ha logrado satisfactoriamente salvar las distancias sobre el desconocimiento de las lógicas, las particularidades y las necesidades locales:

*“El desconocimiento y la lejanía con el territorio particular, con el barrio, más allá de que me digas que hay CCZ o Municipios. Generalizan cuestiones que tienen que revisarse para cada uno de los territorios, sino, tomando decisiones, salvan distancias con unos y las agrandan enormemente con otros. Te van poniendo trancas.”* (Concejala Vecinal del CCZ 7).

Para completar su idea y a la vez dar un ejemplo, menciona la *necesidad de ponderar presupuestos según las zonas*, propuesta interesante si se tiene en cuenta que anteriormente sucedía algo semejante.

### **Aportes y ajustes realizados**

En este apartado se dará cuenta de los aportes más significativos identificados por los entrevistados, y atendiendo a lo recogido en el marco conceptual y en la problematización del objeto de estudio, también se presentaran aquellos ajustes realizados en los diferentes Ciclos que constituyeron un avance hacia los objetivos participativos buscados.

En primer término, y en consonancia con una visión positiva del mecanismo, los entrevistados traen como un aporte fundamental la cesión de *poder de decisión a los ciudadanos*. En este sentido, se reconoce y valora que puedan ser los propios vecinos quienes *decidan las prioridades de gastos* de una parte de los recursos municipales, otorgándole además *mayor transparencia a la gestión*.

Una de las revisiones al proceso descentralizador del PP que se han adoptado para continuar perfeccionándolo y que constituyó un aporte fundamental, fue tras detectar que aquellas propuestas potencialmente valiosas y pertinentes que no lograban acceder a los primeros lugares de la votación estaban siendo descartadas corriendo el riesgo de que no volviera a presentarse en el próximo Ciclo. De esta forma, los técnicos mencionan la estrategia para que tales propuestas sean tomadas en cuenta, que consiste en canalizarlas a través de las oficinas correspondientes de la IM, donde analizan y proyectan su ejecución. Otra de las adaptaciones surgidas tras la comprobación de incongruencias en la experiencia, se identificó desde el CCZ 12, siendo replicada en los otros Comunales e incluso siendo reconocida desde central. La incongruencia en cuestión era el manejo disociado de los procesos de PP y las elecciones de Concejales Vecinales, aun cuando el fin último responde a la democratización del poder en favor de la ciudadanía, y fuese llevado adelante en los mismos períodos temporales:

*“Para mí el PP todavía... no está aprovechado en su máxima dimensión. (...) el acto eleccionario es junto, elecciones de PP y de Concejo. En el único lugar que se juntan es en la Comisión Electoral. El proceso de elección de los CV y el proceso de elección de los PP, (...) en el único lugar en que se juntan es cuando llega a la Comisión Electoral, que es el mismo acto eleccionario. Es el único lugar. ¡Pero inclusive ni centralmente estaba unida! (...) Y en*

realidad, ni los postulantes a CV ni los postulantes a PP asociaban tampoco la elección” (Trabajadora Social del CCZ 12).

La estrategia fue promover instancias de encuentro entre candidatos al CV y proponentes, haciendo ver las vinculaciones y los beneficios de ello:

“Tenemos que aprender a darle esa otra lectura del PP más allá de la mera elección y más allá de la mera votación. Involucrar también a los concejales, de que en definitiva son sus propios vecinos que están haciendo propuestas (...)” (Trabajadora Social del CCZ 12).

En cuanto a los aportes a una ciudadanía activa y protagonista en la gestión de los recursos públicos, los entrevistados identifican a la participación que se deriva de los proyectos culturales y sociales, relacionándolos con un tipo de participación más comprometida, crítica y solidaria. Este tipo de iniciativas tiene como trasfondo ser una iniciativa colectiva no solo al momento de presentarse a los PP, sino también luego, porque requieren que un grupo de personas lo sostenga participando y manteniéndolo vigente<sup>12</sup>. Aquí puede observarse la consideración del espacio brindado como *bien común*, en el que es imprescindible la consideración del *otro* para su construcción. Es, sobre todo, un espacio en el que la ciudadanía se proyecta y busca el manejo propio (conjunto) de una iniciativa. Cabe aclarar, sin embargo, que el valor de estos casos también radica en que los señalan como claramente minoritarios frente a los proyectos de instituciones consolidadas, frente a las iniciativas “de gestión”, y frente a proyectos de carácter individual e inmediatista, incluyendo los que nuclean votantes desde una perspectiva de necesidad personal perseguida colectivamente (que luego de alcanzado el fin en cuestión no se consolidan).

### **Principales condicionantes mencionadas para el proceso participativo**

En los discursos se identifican numerosas críticas al mecanismo, algunas propias de una herramienta que por sus características debe reajustarse continuamente, mientras que otras son de mayor profundidad y refieren al enfoque y las características definitorias de ésta. En otras palabras, es recurrente la mención a ciertas limitaciones, tanto en lo relacionado a la puesta en práctica de lo buscado, como desde el impulso de cuestiones que aparentemente no responderían a lo promocionado teóricamente.

---

<sup>12</sup> Al contrario de lo que se requiere en casos donde los votantes pueden visualizar una misma necesidad pero coincidiendo únicamente en la votación, sin proyección a futuro ni intercambio entre vecinos.

Tomando en cuenta los objetivos de la descentralización montevideana, uno de los técnicos del Área Social del CCZ 7 da cuenta de los propósitos buscados a través del PP afirmando que:

*“(...) El PP es una herramienta que piensa en una cuestión de que los vecinos se organicen y generen propuestas innovadoras para el barrio, pero no las tradicionales que la IM resuelve (...)”* (Profesor de Educación Física del Área Social del CCZ 7).

Entre las limitaciones más repetidas por los entrevistados y en relación a la anterior cita, sobresale aquella en la que manifiestan que si bien ese fin es perseguido (en mayor o menor medida) por cada CCZ, según las estrategias territoriales y los contextos de cada lugar, *estaría desvirtuándose* por varios motivos.

En primer lugar, surge con fuerza la idea de que la aceptación de “obras de gestión”<sup>13</sup> está restringiendo la potencialidad del PP, *desvirtuando sus propósitos*, provocando *descreimiento* y *desinterés* en los ciudadanos que podrían participar en él. En este sentido, se señala que si bien son prioridades marcadas por los ciudadanos, se relacionan a *necesidades que ya deberían estar cubiertas por la IM, o en su defecto necesidades que deben canalizarse por otra vía (ya pensada y creada para ello), porque las mismas estarían desviando la atención de los que participan, para obtenerlas más ágilmente:*

*“(...) ¡Y como que este último PP fue muy, muy frío! En el sentido de que, como acá, de repente, en el barrio la gente está que quiere calles, que se las arreglen las calles, porque tenemos unas calles horribles. ¡En un PP las calles no las podés poner! (...) Eso es a nivel de la IM, que tenga que ocuparse de las cuestiones más estructurales de los barrios, más brillo, porque de ahí es de donde se nutre la IM también. (...) para que en el PP el vecino diga `sí, ya tenemos la calle y las necesidades fundamentales, vamos para el Centro Cultural, vamos para la cancha, vamos para el gimnasio, y votamos’”* (Concejala Vecinal del CCZ 12).

La participación a través de esas necesidades, aparentemente no estaría fortaleciendo el rol ciudadano en tanto son cuestiones de carácter puntual y de necesidades inmediatas. Al decir del técnico del Área Social del CCZ 7, *no innovan*, a la vez que hacen extremadamente difícil pensar en la generación de conciencia colectiva que perdure en el tiempo. Al contrario de las iniciativas de carácter cultural/social, que requieren de organización y participación constante para ser viables, y cuyos fines

<sup>13</sup> Aludiendo a todo lo relacionado a ordenamiento territorial y de servicios básicos.

perseguidos están directamente vinculados a *pensarse junto al otro* llevando adelante *necesidades y deseos colectivos*.

A este tipo de propuestas (de gestión), las Concejalas las vinculan a estrategias de promoción política, en tanto al aceptarse aportan una gruesa parte de los números finales de participación de cada Ciclo, al mismo tiempo que esas obras se promocionan como avances en la gestión municipal, desvinculándolas del PP.

Marcando una clara diferencia con la visión anterior, desde su rol técnico una de las entrevistadas explica que si bien no es el tipo de participación que se buscaba en un comienzo, es válida y positiva y responde a *otro tipo de cesión de poder*. Ello, debido a que puede verse como un canal que el vecino identificó para que sus *reclamos encuentren una vía más ágil de concreción, evitando burocracia excesiva y adelantando sus reclamos al de otros*:

*“(...) no estamos sorteando la burocracia de un mecanismo que no es válido. Es válido, es poner tu tema arriba de la agenda antes que otros, y también es ceder poder (...) los dos mecanismos tienen que ver con que el otro va a ceder poder. Quizás uno más explícito y más elaborado, y el otro más inediatista (...)”* (Trabajadora Social del Área Social del CCZ 7).

Como respuesta a ello, se puede complementar la visión de la Concejala del CCZ 12 con el comentario de la Concejala Vecinal del CCZ 7, quien refiriéndose a sortear la burocracia mediante los PP afirmaba:

*“Eso es problema de burocracia de la IM, que lo instrumente como quiera la IM. Eso es un debe de la IM, ¡es un debe de la IM! Porque, ¿por qué?, yo me pregunto, ¿por qué ponen eso? ¿por qué? Yo tengo mi contestación. (...)”*

*Para aguantar la votación. Porque (...) ¿Qué pasa? La gente no se vuelca a votar, `no, no me interesa´.*

*(...) Mi punto de vista es, que si no ponen la opción de los semáforos, etc... porque allí, todos los vecinos de la zona van a votar eso, entonces son una cantidad de votos seguros. Todos los que quieren lomos de burro van todos corriendo a votar el lomo de burro ¡Pero eso es de gestión! ¡No es de PP!”* (Concejala Vecinal del CCZ 7).

Cabe aclarar que la Concejala hace alusión a que ese “debe” no tendría que “solucionarse” utilizando un mecanismo cuyo propósito es otro, sino perfeccionando el mecanismo que le corresponde, y que permitir obras “de gestión” coarta las posibilidades de proyectos colectivos más complejos y afines a los propósitos del PP.



Otra de las condicionantes de mayor controversia y mencionada con más fuerza deviene de la crítica por permitir el otorgamiento de PP a ciertas instituciones.

Cuando los entrevistados hablan de instituciones públicas, remarcan que cada una de éstas ya tiene otro órgano encargado de su funcionamiento y de la atención de sus necesidades, y que debe recurrirse a ese canal para ello. A modo de ejemplo, surgen los PP ganados por las escuelas públicas, que en palabras de los entrevistados deberían recurrir a ANEP (o en su defecto ANEP anteponerse a sus demandas). Las escuelas, además, tendrían *ventajas* a la hora de convocar vecinos, por contar con gran población de niños y niñas, a través de los cuales la institución se vincula con gran parte de la familia y de la comunidad. En cuanto a las instituciones privadas, los entrevistados también se muestran en desacuerdo con que accedan a los PP. Al igual que el ejemplo de la escuela, las instituciones privadas tienen *ventajas* en cuanto a convocatoria, por la cantidad de personas a las que están vinculadas y por su capacidad de nuclear participantes para su causa.

Mostrándolo como una dificultad que debe abordarse, una de las Trabajadoras Sociales del CCZ 7 reconoce que la tensión derivada de ello va en aumento:

*“(...) parece que fuera en aumento, que en realidad hay cada vez más gente negada: ‘¡Otra vez se va a motivar una propuesta que lo que va a hacer es arreglar un local de Primaria!...’, por decir algo ‘... o de Secundaria, que no se hacen cargo’. Me parece que va en aumento esa tensión”* (Trabajadora Social del CCZ 7).

A su vez, las instituciones públicas y privadas a las que se hizo referencia cuentan con mayor capacidad de organización, y en el caso del área privada disponen de mayores fondos para realizar la campaña previa a la votación. Relacionado a ello y a la experiencia previa con la que cuentan, surge que se erigen sobre una consolidación institucional previa que les permite otro tipo de proyección y solución a sus aspiraciones, utilizando sus recursos.

*“(...) eso, desvirtúa al PP ¡Y le quita credibilidad! Porque incluso dicen ‘ah, sí, aquellos del club <Fulanito> se juntaron para lograr que les hicieran el techo, ¡mirá que vivos que son! Y yo, que soy del club <Villa Calamuchita> como no tengo la cantidad de socios necesaria no puedo aspirar a que me hagan tal cosa, y así se acentúan las diferencias’ (...)”* (Concejala Vecinal del CCZ 7).

Con esto último, se trae *otro desacuerdo* hacia las instituciones privadas que acceden al PP, como los clubes, puesto que cuentan con ingresos de socios que les permiten (en mayor o menor medida) solventar su funcionamiento y proyectar mejoras de acuerdo a su capacidad de ahorro, lo que no sucede con los vecinos o colectivos que deciden juntarse para realizar una propuesta. Además, son instituciones a las que acceden plenamente una parte acotada de los vecinos, construidas en base a intereses privados y por lo tanto de lucro. Y como en el caso de las instituciones públicas, la comunidad accede a éstas de manera muy restringida luego de obtenido el PP, surgiendo muchos cuestionamientos referentes al efectivo cumplimiento de las contrapartidas a las que se compromete la institución.

Si bien no se trata de una institución del Estado ni de carácter privado, parece oportuno traer a colación un señalamiento que recae sobre las diferencias entre las instituciones consolidadas (por infraestructura, por socios, por nuclear grandes cantidades de personas o por tener capacidad de ahorro) y las instituciones de menor escala, y las dificultades de estas últimas para competir frente a las primeras en los PP:

*“El Monte de la Francesa, mientras no haga un palacio allá abajo, no va a parar de ganar, los gana todos los PP, desde el primero hasta el último, ya sea por alumbrado, por caminería, por la placita, por los juegos, por cercar el teatro de Verano, por adquirir los predios, por reparar todas las gradas, hacer los asientos... ¡Todos! Pero, ¿qué pasa? Que de ahí va toda la gente de la centralidad de Colón, al carnaval, va gente del ferrocarril, va gente de Abayubá, va gente de todos lados... Y acá nosotros no, como que estamos en un... es otra dimensión, más chico. ¿Quién conoce, y menos en “el arte cultura”, a Abayubá? Muy difícil. Entonces se te dificulta. (...) Ellos al estar consolidados se fortalecen solos (...). Esa gente no va a apostar a que el Monte de la Francesa se cierre”* (Concejala Vecinal del CCZ 12).

Al margen de que este tipo de emprendimientos comunitarios brindan beneficios a grandes contingentes de vecinos, en esta afirmación se puede leer cómo allí también afloran las dificultades de obtención de apoyo para el PP por parte de los colectivos de menor caudal y recursos. Estas dificultades de consolidación de aquellos colectivos comunitarios de menor escala, generan frustración, y rivalidades expresadas en “rencores” hacia esos proyectos con mayores capacidades y que captan frecuentemente los PP, acentuando las diferencias en lugar de contribuir a la unión. De alguna manera, la condicionante es mayor en la medida en que desde los discursos recabados de los

técnicos, no aparece problematizada la cuestión. Todo lo contrario, aparece más bien valorizada en tanto esas instituciones consolidadas continúan su fortalecimiento.

Una condicionante no menor que está repercutiendo negativamente en los casos analizados, es la demora en la respuesta a los PP ganadores. Más allá de que tienen conocimiento de que la proyección de las obras contempla hasta dos años luego de realizada la votación, se menciona de forma recurrente el incumplimiento de estos plazos, llegando incluso a pasar más de tres años sin respuesta.

Resalta en los discursos de técnicos y Concejales la (auto)crítica sobre el escaso y hasta nulo seguimiento de las obras y los proyectos ganadores. Desde las Concejalas vecinales, es señalado firmemente como algo a mejorar, ya que está alimentando la visión negativa del PP en los vecinos en general, que lo ven como una suerte de etapa inconclusa. Esto, también visto como una forma de evaluar la viabilidad posterior de la obra o su funcionamiento/sostenimiento efectivo, para generar antecedentes a la hora de enfrentarse en otro Ciclo a una propuesta de características similares. Asimismo, se maneja como una dificultad importante la evaluación de la *viabilidad en el tiempo* de las propuestas recibidas, sobre todo las relacionadas a obras culturales y sociales que requieren una participación más comprometida y constante. A este respecto, una de las Trabajadoras Sociales del CCZ 7 manifiesta:

*“(...) Nosotros como herramienta no generamos ninguna herramienta de evaluación de si esos procesos colectivos que se generaron atrás de una propuesta, se mantuvieron en el tiempo más allá de la propuesta o no. Sinceramente nunca lo evaluamos (...)”* (Trabajadora Social del Área Social del CCZ 7).

Quizás un punto clave está en la necesidad de revisar ese aspecto, para que los procesos puedan verse desde sus múltiples aristas (antes, durante y después de su aprobación e implementación).

En la misma línea, se indagó acerca de si se ha hecho algún seguimiento o al menos se ha podido ver si algunos de los proyectos colectivos se fundamentan en sí mismos o a través de las personas que los promocionaron. En otras palabras, si los proyectos en sí trascienden a los vecinos que los impulsaron en un primer momento o existen dificultades en la renovación de capital humano capaz de sostenerlos. Se expresó que al momento les resultaba muy difícil poder imaginarse la trascendencia de los proyectos colectivos luego de la desvinculación de sus primeros impulsores, ya que una de las características de éstos es que se sostienen por pocas personas.

En referencia a la apuesta que tienen este tipo de políticas gubernamentales en el fomento de la participación vecinal y en su rol fundamental como sostén de los proyectos, aparece un cuestionamiento interesante:

*“(...) capaz que esta es la debilidad, ¿no? De que se sostienen por participación ciudadana. Es la fortaleza, por un lado, si lo lees, pero también tiene su debilidad si no lo cuidas, si no lo cuidas, si no le invertís de alguna manera”* (Trabajadora Social del Área Social del CCZ 7).

En cierto sentido, esta declaración da cuenta de la fragilidad con la que se visualiza la participación de la ciudadanía en territorio, en una interesante visión de la misma como fortaleza y debilidad, dependiendo las repercusiones de las circunstancias, el contexto y el abordaje desde lo gubernamental, entre otros.

En línea con este cuestionamiento y como una condicionante al proceso de fortalecimiento de la ciudadanía y de su transformación (al menos en algunos asuntos) hacia el autogobierno, aparece la propia respuesta de la comunidad a los espacios brindados. Si bien se pueden rastrear críticas y realizar señalamientos al ámbito institucional, también aparece como freno a esa toma de protagonismo el hecho de que los espacios innovadores propuestos para fortalecer los lazos no son tomados decididamente por la ciudadanía.

Los espacios de asambleas, de debate, reuniones, jornadas de discusión o espacios presenciales que han sido propuestos desde los CCZ analizados tienen como factor común no poder nuclear gran número de personas. Desde el CCZ 12 esto se menciona con mayor firmeza. Como posible respuesta a ello, la Trabajadora Social propone pensar una alternativa que busca adecuarse a las distintas coyunturas:

*“En el momento en que yo entro, que es el 2008 (...), me acuerdo que la acompañe a reuniones en las que a veces éramos cuatro... y que en realidad, un vecino que no supiera nada, era uno. Entonces vos movilizas funcionarios, combustible, difusión, tiempo de los vecinos, y... claro (...) el número de participantes es bajo. Entonces, son como coyunturas distintas, capaz que si hacemos un foro en internet, capaz que participa más gente, u otros que no son los que están todos los días.”* (Trabajadora Social del Área Social del CCZ 12).

En los casos de los técnicos consultados, refieren a la capacidad que debe tener el órgano gubernamental para captar y entender esos cambios propios de las distintas coyunturas. Ver que son formas de participación que responden a una manera distinta de

entenderlas, y que las tecnologías de la información y las redes sociales conforman una manera válida y efectiva para comunicarse, que habilita la vinculación con personas que de otra forma no participarían.

En estos nuevos espacios dan cuenta de que:

*“(...) participan vecinos que en general no son las mismas caras, “el elenco estable” de las asambleas. Porque hay un elenco estable de vecinos (...) que cuando hacés una reunión “X”, tienen una participación en ese ámbito. Y capaz que en esto del PP, captas otra gente (...)”* (Trabajadora Social del Área Social del CCZ 7).

Como otra de las condicionantes, tomando en cuenta la promoción de instancias y la articulación entre los distintos ámbitos de gobierno estatal y social, se relata una *escasa coordinación entre las partes* (IM/Municipios/CCZ/EPM/EPZ/CV) que estaría repercutiendo en la capacidad de transmitir y considerar las particularidades territoriales. En primer lugar, se señala por parte de ambas Concejalas que en varias de las ocasiones en que el CV logra acceder a espacios de articulación y coordinación con el CCZ, éste no da respuestas por estar atado a decisiones y directrices políticas marcadas desde niveles superiores de la descentralización, y no por incapacidad propia de hacerlo. Al respecto de esto, desde ambos CCZ se plantea que los espacios de intercambio sí están dados, pero como se dijo, no teniendo los resultados esperados.

En segundo lugar, tanto desde las Concejalas como desde los técnicos se expresan dificultades en la articulación entre lo territorial y central. Dejando tácito el desconocimiento de los equipos centrales respecto a las propuestas territoriales (estatales y vecinales) que buscan ajustarse a la realidad local.

Sobre la asiduidad con que se dan esos espacios de coordinación entre los equipos técnicos territoriales con el CV, la Concejala del CCZ 7 expresó:

*¡Poco y nada! A nivel local, y a nivel central. Quizá a nivel local, menos. (...) ¡Ocho veces fueron los compañeros de la Comisión de Convenios, y nunca se reunió! Iban al cuete allá. Entonces, ¿de qué me estás hablando? ¿qué coordinación podés tener?* (Concejala Vecinal del CCZ 7).

La anterior cita, da cuenta de las repercusiones que tienen tanto las dificultades de coordinación como las dificultades de acceso a los espacios brindados por los equipos técnicos en las personas que ocupan un rol activo en los CV. En este caso se recogió de manera más notoria la visión negativa en el discurso de la Concejala Vecinal del CCZ 7.

A pesar de la coincidencia, desde los equipos técnicos se relativiza lo relacionado a dificultad de coordinación gubernamental central y territorial, y no se marca como dificultad insalvable. A modo de ejemplo aludiendo a las diferencias conceptuales y a las discordancias que existen en el diálogo entre los equipos centrales y territoriales para tomar decisiones particulares, se rescata lo siguiente:

*“Sí, ahí, en eso no hay acuerdo. En algunos de esos conceptos, no hay acuerdo y ta (...) más allá de que intente visualizar Montevideo en su totalidad, vos sobre todo, tenés claramente lo tuyo. Entonces, yo creo que algunas no se habrán logrado porque responde a criterios políticos. Políticos como política, ¿no? Y decisiones políticas partidarias también (...)”* (Trabajadora Social del CCZ 12).

Es importante aclarar, que la entrevistada señala la existencia de espacios de debate y discusión con los otros niveles de gobiernos, aunque apuntando que en ciertos temas no hay margen de maniobra. Esto ocurre en el CCZ 12 con las propuestas rurales. Al ser un CCZ y un Municipio con muchas zonas rurales, sucede que muchos de los vecinos habitan en lugares con poca densidad poblacional, y las propuestas que puedan presentar tienen como dificultad extra atraer a votantes que no se verán directamente beneficiados, a la vez de que suelen necesitar de un presupuesto más abultado, generándoles desventajas frente a centros de mayor densidad poblacional. La propuesta de un PP rural hecha desde ese Comunal fue rechazada desde central:

*“(...)el tema de una propuesta rural, nunca va a ganar un PP. La única forma que lo gane es, igual que el asentamiento de la esquina, que tenga una placita interna que solamente le afecte a esas familias, pero, son propuestas que solo con alianzas... sino es imposible. Entonces, en un momento se había manejado la posibilidad [de un PP rural]... eso, central dice que no, que no es así. Eso, así: “que no tiene que ver el número con...”. En los hechos sabemos que es así y que solo pueden ganar en el caso de que se asocien (...)”* (Trabajadora Social del CCZ 12).

Todos estos factores condicionantes, según el discurso de las Concejalas entrevistadas y de las técnicas de territorio, tienen un peso tal que su repercusión se manifiesta en la pérdida de credibilidad y de vigencia por la cual estaría pasando el PP.

Esta *pérdida de credibilidad*, acompaña y explica el *estancamiento* de la participación, que pasa a estar *viciada y desvirtuada*, alimentando las *disconformidades*, el *descreimiento* y la *pérdida de legitimidad* que los referentes entrevistados adjudican

respecto al PP por parte de la comunidad. Se reitera desde los informantes calificados, que la participación es escasa, mencionando los motivos anteriores como desencadenantes de ello, y aparece varias veces la idea de que no se ha logrado “llegar” a la población de tal manera que se apropien del espacio. Marcan el desconocimiento de la herramienta o en su defecto de los fines últimos de ésta como una de las explicaciones, en tanto no solo repercute en grandes contingentes de vecinos que no se vinculan al PP sino también en que muchos de los que sí lo hacen, lo hacen para proponer y votar las iniciativas anteriormente criticadas (propuestas vinculadas a arreglos de calles, nuevo alumbrado público, señalizaciones de tránsito y otros).

### **PROBLEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS CONDICIONANTES IDENTIFICADAS**

Como guía en la problematización siguiente cabe recordar los *parámetros o factores condicionantes desarrollados por Veneziano* y enunciados anteriormente, que constriñen y funcionan a la vez como “requisitos fundamentales” para una “*exitosa descentralización*”<sup>14</sup>.

Podría retomarse la problematización del tercer punto para el caso montevideano, que indaga en qué medida el *diseño institucional (y su estructura formal jurídica)* que rige las relaciones centro-periferia, *se ha adecuado para estimular efectivamente la participación ciudadana* dentro de la descentralización. A lo largo de los discursos, se pueden relacionar varias de las condicionantes con un cuestionamiento del mencionado punto (Veneziano; 2009: 30-35, 139-140).

Uno de los cuestionamientos más complejos refiere a que estaría acentuando diferencias entre los destinatarios del PP, reproduciendo a nivel local los mecanismos y relaciones de poder presentes en escalas mayores, a pesar de buscar otro efecto. *El cómo, para quiénes, y a través de qué medios o estrategias se descentraliza*, si bien se acerca a un gobierno más territorial, estaría mostrando dificultades para desarticular esos mecanismos y relaciones de poder. Es importante dejar claro que dentro de estos aspectos, pareciera tener un peso mayor la necesidad de reformular o al menos repensar a través de qué medios o estrategias se busca hacer efectiva la descentralización. Esto, ya que el “para quiénes se descentraliza” no es un factor de discordancia o diferencia

---

<sup>14</sup> Ver páginas 26 a 28.

entre las ideas expuestas estatalmente y la recepción o idea de las vecinas entrevistadas (Veneziano; 2009: 30-35, 139-140).

Se entiende pertinente una problematización de este aspecto debido a que si bien se está logrando la consideración del territorio, es más desde la compartimentación, que reproduce a menor escala los mecanismos de acceso desigual a los ámbitos decisorios, que desde la transformación de la situación. Por lo tanto, si bien se reconoce que es a otro nivel, se entiende que en las condiciones actuales permanece la desigualdad de poder decisorio que motiva desde un primer momento la democratización de la participación.

A continuación se profundizará al respecto a través de la conjunción de los puntos tres, cuatro y cinco mencionados por Veneziano, con los otros aportes tomados en la problematización de la herramienta. Para un análisis del tipo de participación ciudadana y de los efectos de la pretendida democratización del poder que vincule los discursos con la base teórica, la caracterización de Borja previamente presentada respecto a la descentralización y lo que conlleva<sup>15</sup> es una primera aproximación a las características definitorias de la ciudadanía que la protagoniza.

El reconocimiento del sujeto perteneciente a una comunidad de base territorial al que se refiere Borja, puede identificarse con claridad en tanto la configuración y los parámetros perseguidos en el caso estudiado siguen, como ya se había adelantado, al *paradigma democratizante*. Sin embargo, y atendiendo a la importancia de la participación, la cuestión está en poder trascender el reconocimiento y dilucidar la calidad de ésta (Coraggio; 1990: 35-36). Es así que, si bien las bases se inscriben bajo este paradigma y al sujeto se lo reconoce como partícipe de su propio gobierno, aparece marcadamente difuso y discutible en calidad de qué se da ese reconocimiento.

Más allá de las intenciones manifiestas, la puesta en práctica de estos procesos ha tenido como uno de sus efectos (por momentos indirectamente, por momentos directa y conscientemente) la promoción de la participación con características más cercanas a la satisfacción inmediata de intereses individuales.

Lo recabado en las entrevistas y lo expuesto en las páginas precedentes sobre los casos estudiados, permite emparentar a la participación mayormente en los primeros dos niveles a los que Coraggio alude, lo cual es factor de problematización. Por un lado, puesto que de ser estos los objetivos participativos de los PP cabría preguntarse si

---

<sup>15</sup> Ver página 16 (Borja; 1987: 18).



la conexión de estos espacios con otros más emparentados al tercer nivel (como el CV o las comisiones) puede y debe darse, a modo de puente entre unos y otros. Por otro lado, si se entiende que en el contexto actual los objetivos del PP se asocian mayormente al tercer nivel, según este análisis el problema recaería directamente en que no se estarían alcanzando. Esto, en tanto para este segundo caso las bases teóricas que sostienen la descentralización se dirigirían a fortalecer una ciudadanía con características distintivas más cercanas al tercer nivel.

Recordando, el primero de los niveles aludidos es aquel en que la participación de los sujetos está vinculada a sus *decisiones de la vida cotidiana*, y en el que *predominan las relaciones a niveles de integración más inmediatos*. Para aclarar con elementos surgidos de las entrevistas, algunos de los ejemplos que más se ajustan a este caso son las propuestas individuales de mejora de calles o podas en determinados lugares, en beneficio del proponente y marginalmente de los vecinos más próximos (pero sin participación de éstos en la elaboración).

Mientras que el segundo (*colectivo segmentado*), es aquel que relaciona a la participación que los agentes populares protagonizan en *colectivos de índole práctica, persiguiendo a través de ellos metas comunes pero con el trasfondo de la satisfacción individual*. En este caso, se ajustan los ejemplos recogidos en las entrevistas relacionados a campañas para nuclear votantes respecto a un objetivo específico, pero sin más proyección que conseguir el PP y satisfacer la necesidad en cuestión, o del grupo de personas que lo sienten como necesidad individual/propia (campañas impulsadas desde supermercados para obtener semáforos en su entrada; de escuelas o instituciones privadas para alcanzar necesidades o anhelos propios de su institución; alumbrado público que logra agrupar gran número de votos, entre otros).

Ambos, como ya se mencionó, apuntan a la reproducción material individual a través de acciones propias de la vida cotidiana o las reivindicaciones puntuales respecto a condiciones de vida no satisfechas por medio del mercado.

Respecto al tercer nivel que menciona el autor, se identifica escasa presencia en este proyecto descentralizador, lo que ha sido una constante en los distintos Ciclos. Aunque se sobreentiende que ha sufrido variaciones propias de cada contexto en el que se realizaron y que existen indudables experiencias asimilables a este nivel, siguen apareciendo como experiencias marginales y minoritarias (Coraggio; 1990: 35-37, 40). Esto, a su vez, se complementa con las dificultades que muestra el ámbito estatal para lograr el cambio buscado en la participación de la ciudadanía. Siempre, teniendo claro

que el hecho de no estar logrando “atrapar” o “seducir” a la población como se pretende desde el planteo teórico, no es semejante a no estar desarrollando estrategias para ello.

Esa búsqueda de hacer partícipe a la población local tiene otro escollo no menor, y es que debe erigirse *sobre la base de una ciudadanía* que anteriormente fue *estimulada a una práctica totalmente contrapuesta, siguiendo las políticas de corte neoliberal* en que la relación virtuosa entre Estado y sociedad no aparecía como tal. Asimismo, la otra parte de este escollo es que *esta promoción* de un nuevo tipo de ciudadanía *debe erigirse desde un gobierno que aún está “conviviendo” con parte de los aparatos burocráticos establecidos en consonancia con dichas políticas* (Veneziano; 2009). De esta manera, si bien se reconoce a ese sujeto capaz de asumir parte de la gestión pública, este sujeto reconocido no está asumiendo plenamente esa gestión de los intereses colectivos en un plano de bienestar comunitario. Por lo contrario, los discursos indican como predominante la asunción de los espacios en busca de satisfacer intereses más de corte individuales, ya sea: personales; grupales, que se asocian para lograr ese objetivo individual; o grupales, que persiguen beneficios que son propios de una institución (*generando “islas” de competencia, cuyos logros son de difícil acceso para la comunidad en general*).

Como se planteó, son raros los casos en que se ve esa capacidad de asumir la gestión de intereses colectivos, dirigida a la comunidad en su conjunto. Un ejemplo de este caso podría ser el surgimiento, posterior fortalecimiento y autonomía de los proyectos socio-culturales, tales como el Centro Cultural Delmira Agustini. En otras palabras, si bien se rescatan casos como el anterior, a nivel de la sociedad en general queda la interrogante de cómo lograr procesos de compromiso en relación a esa capacidad de gestión colectiva, en tanto conlleva la acumulación de *capital social* (entendido según Putnam). Y al poner en cuestión las características de ese *capital social acumulado*, se da por descontado que entra en juego, por un lado, la problematización de la *cultura cívica acumulada*, y por otro, la problematización del *tejido asociativo de base* que se forjó en esta sociedad particular a través del cual se enraíza con características particulares la base social con el ámbito gubernamental. Asimismo, al margen de poner en cuestión la capacidad de gestión colectiva, y en relación a lo planteado por Putnam, también se pone en cuestión si la *personalidad socio-cultural y político-administrativa necesaria para ello* está lo suficientemente arraigada en la ciudadanía montevideana (Borja; 1987: 18; Putnam apud Veneziano; 2009: 33-34; Veneziano; 2009: 139-141).

Como estrategia para redimensionar y promover la modificación (en palabras de Cappuccio, *endógena*) de las relaciones y los roles asumidos por los vecinos, podría ponerse sobre la mesa la revisión de las reglas. Ya no desde aspectos coyunturales o particulares para cada Ciclo, sino desde una mirada más estructural de las mismas desde el ámbito central. Si bien esto quizás significa otro punto de quiebre en el proceso descentralizador, se debe ver desde la valorización de lo que el PP habilita o pretende habilitar, ya que no es una crítica que busque deslegitimar o promover el cambio total de la herramienta.

Conociendo las características participativas de la ciudadanía montevideana y entendiendo que la profundización de éstas (apelando a la *iniciativa endógena a la que hace referencia Cappuccio*) requiere de procesos prolongados, se debe poder trascender las reformulaciones que hacen a las especificidades de la herramienta. Esto, en busca de planteos y reformulaciones que se dirijan a atender los aspectos más estructurales que actúan como freno, contradicción o desmotivación para la masa de vecinos que ve con buenos ojos la intención, pero que la “denuncia” como a una herramienta desvirtuada, generando descreimiento y desinterés. Para revertir esos procesos que se identifican como trabas complejas, como se adelantó en párrafos anteriores quizás es necesario establecer un punto de quiebre como el sucedido hace ya casi diez años, en 2005. Pero esta vez, estableciendo nuevos parámetros que garanticen mayores niveles de democratización de la gestión, que a su vez estimulen la participación activa y crítica de los actores más desvinculados e intenten transformar las relaciones de poder que hasta ahora sortearon las intenciones de desarticularlas. Y a través de ello, se revertirá la tendencia actual que genera, por un lado, las mencionadas “islas” de competencia entre actores consolidados (que dificultan la emergencia de nuevos actores con proyectos socio-culturales), y por otro, las propuestas con trasfondo de reclamos individuales.

En concordancia con Ramírez Nárdiz y Chavez, no se discute que se maximizan las posibilidades de incidencia de los ciudadanos en la gestión pública, pero no necesariamente eso conlleva una profundización de la democracia implicando en mayor medida a los ciudadanos en su propio gobierno, simplemente porque no es una relación de causa-efecto (Ramírez Nárdiz; 2011: 22-23, 24; Chavez; 2011: 45). Recordando la afirmación para el caso Colombiano, se establece su vigencia aquí, en tanto la *tradicción de comportamiento/participación ciudadana*, las *dificultades en la trasmisión de la información*, y la creciente *pérdida de credibilidad de los espacios gubernamentales vinculados al PP* son algunas de las grandes trabas del proceso. A su vez, *existe el*

*reconocimiento y puesta en práctica de mecanismos de participación ciudadana, pero que no están logrando íntegramente la legitimación del Estado que estimula la descentralización* (Forero, C. et al; 1997: 12-13).

Por ello, la intención de estimular la participación y lograr en la comunidad un *sentimiento de responsabilidad que trascienda al PP*, siendo *protagonistas y asumiendo con capacidad crítica e iniciativa propia la gestión de aquellas esferas que conciernen a la vida en sociedad*, debería volverse un objetivo primario, y no el contrario (que busca mantener la vigencia del PP como fin en sí mismo, tomándolo como algo fijo pero modificable en sus especificidades) (Rebellato y Giménez; 1997).

## **SÍNTESIS Y CONCLUSIONES FINALES**

Al igual que en investigaciones anteriores referidas a la descentralización y a los PP, en el presente documento las entrevistadas destacan la intención de incorporar a la ciudadanía como parte activa y con capacidad decisoria sobre aspectos de gobierno que le afectan directamente. A su vez, más allá de valorar la intención y varios aspectos de su puesta en práctica que responden a una idea de gobierno *con* y no *en nombre del* ciudadano, también sobresalen positivamente las reformulaciones continuas. De esta capacidad de identificar aspectos a mejorar y actuar para su cambio, las que más destacan son las estrategias tomadas por parte de los territorios particulares, que tras su éxito logran la réplica en los demás territorios y por lo tanto la consideración desde central. Lo que se valora, son las capacidades de cada comunidad y equipo territorial para dar cuenta de potencialidades y limitaciones propias del contexto, y la elaboración de respuestas con intención de aprovechar o cambiar esa realidad.

Sin embargo, si bien todo lo mencionado es un gran avance respecto a cómo se concebían anteriormente las relaciones de gobierno, continúan sin salvarse cabalmente las distancias sobre el desconocimiento de las lógicas, las particularidades y las necesidades locales (incluyendo aquí las coordinaciones y articulaciones entre ámbitos estatales centrales y territoriales), así como tampoco a desarticular profundamente las relaciones asimétricas de poder entre distintos actores. En los discursos, se identifican tanto críticas a condicionantes propias de una herramienta que por sus características debe reajustarse continuamente, como otras que son de mayor profundidad y refieren al enfoque y las características definitorias de la misma. De lo analizado, también se desprendió una interesante interrogante, ya que si bien la estrategia gubernamental da cuenta del reconocimiento del sujeto como capaz de decidir sobre los aspectos

concernientes a la vida en sociedad, no queda plasmado de manera tan clara en calidad de qué se lo reconoce. Eso, porque si bien se lo estimula desde una mirada de participación crítica y constante, en ciertos aspectos de la iniciativa se desprenden estímulos emparentados más con la participación inmediateista y acrítica, lo que deja ver fisuras e incongruencias en la propuesta.

En lo que tiene que ver con las repercusiones en la participación que tienen los equipos estatales, un punto clave es la demora excesiva en la realización de las obras ganadoras. Se subraya que son varias las oportunidades en que se incumplen largamente los plazos establecidos en las reglas del PP, y que ello redundando no solo en pérdida de legitimidad de la herramienta sino también en la pérdida de credibilidad de los Concejales Vecinales de turno, quienes funcionan como nexo entre el vecino y el aparato estatal. Esto hace que se desvinculen más fácilmente de sus roles tras las frustraciones y los fracasos sentidos. Igualmente, aparece como cuestión difícil de encarar y necesariamente como aspecto a mejorar, el seguimiento de las obras ganadoras luego de su culminación, evaluando su viabilidad no solo antes de aprobarla sino durante su realización, luego de culminada y comenzado su usufructo (viabilidad posterior, que serviría de insumo para otras experiencias similares, sobre todo las vinculadas a lo social y cultural).

Otro de los puntos que merece ser rescatado es una reflexión sobre el sostenimiento de los proyectos por parte de la ciudadanía. Resalta la consideración de la participación ciudadana como una fortaleza (por todo lo que significa y se ha venido sosteniendo con la descentralización) y una debilidad al mismo tiempo (puesto que se ve con dificultades el traspaso generacional, dando cuenta de la fragilidad del tipo de participación).

Ya entrando en cuestiones de mayor profundidad y abstracción, pueden plantearse los siguientes puntos.

El análisis de las entrevistas permite pensar que se ha contribuido al acercamiento del Estado a un nivel territorial-comunitario, pero no enteramente desde la desarticulación y transformación de las relaciones hacia una democratización del poder sino más bien vinculado a la compartimentación a menor escala de las relaciones predominantes a escalas mayores. Esto da cuenta de la complejidad de los mecanismos que se quieren transformar, y de las dificultades estatales para elaborar estrategias que efectivamente se dirijan a ello.

Lo que se visualiza y “denuncia” discursivamente en este nivel, son las relaciones en las que predomina el posicionamiento ventajoso de actores que a escalas mayores se encuentran en posiciones de desventaja, en detrimento de otros colectivos o individuos, asumiendo y reforzando diferencias<sup>16</sup>. Muestras de ello son las referencias a las instituciones que repetidamente obtienen los primeros lugares de cada Ciclo de PP, que utilizan las mencionadas ventajas como forma de realizar una campaña de mayores repercusiones y un caudal de votos más grande (ventajas de capacidad de convocatoria, de presupuesto para la campaña, de experiencia previa en organización y proyectos, de financiación propia). Éstas, amplían las “diferencias iniciales” cada vez más y generan “islas” de competencia cada vez más alejadas del resto de las propuestas.

Todo esto hace difícil el surgimiento o la consolidación de iniciativas socio-culturales colectivas nuevas o innovadoras, pues se ven *enfrentadas* a las que ya cuentan con experiencia y consolidación previa (en las que se incluyen las estatales y las privadas). Estas dificultades de consolidación de colectivos comunitarios de menor escala, se traducen en frustración y rivalidades expresadas en resentimientos hacia esos proyectos con mayores capacidades y que captan frecuentemente los PP, acentuando las diferencias y resignificando los roles y relaciones asimétricas de poder, pero a nivel de mayor proximidad territorial.

Otra gran condicionante con repercusiones sentidas refiere a las “obras de gestión” que son aceptadas en los PP. Aun reconociendo que se trata de necesidades sentidas por los ciudadanos, se relacionan a necesidades que ya deberían estar cubiertas por la IM, o en su defecto necesidades que deben canalizarse por otra vía (ya pensada y creada para ello), porque las mismas estarían desviando la atención de los que participan y opacando los fines últimos de la herramienta. Este tipo de participación no estaría fortaleciendo el rol ciudadano en tanto se erige sobre cuestiones de carácter puntual y de necesidades inmediatas, haciendo extremadamente difícil proyectar la generación de *conciencia de lo colectivo* que perdure en el tiempo. Su aceptación estaría restringiendo la potencialidad del PP, desvirtuando sus propósitos, provocando descreimiento en sus posibilidades y desinterés en los ciudadanos que podrían participar en él. Un argumento repetido es que se trata de necesidades que derivan de un deber y compromiso estatal que debería haberse asumido previamente, y por lo tanto no tendría que abordarse utilizando un mecanismo cuyo propósito es otro, sino perfeccionando el mecanismo que

---

<sup>16</sup> De alguna manera, asumiendo el rol que a otras escalas les es inaccesible o es asumido por otros actores en relación a ellos.

le corresponde, evitando coartar las posibilidades de proyectos colectivos más complejos y afines a los cometidos del PP.

Más allá de todo lo expuesto en torno a las condicionantes vinculadas directamente a lo estatal que estarían funcionando como freno y trabas de cara a la participación ciudadana deseada, predomina en los discursos la idea de que la ciudadanía misma está mostrando dificultades y/o desinterés en la apropiación de los espacios y responsabilidades políticamente innovadoras. De la misma forma, esto se ha visto reforzado por las consecuencias de las condicionantes, ya que generan una importante *pérdida de credibilidad*, que alimentada por las *disconformidades* y el *descreimiento* dejan ver a la participación actual como *viciada* y *desvirtuada*. Todo ello, ha contribuido a la *pérdida de legitimidad* que los referentes entrevistados adjudican respecto al PP por parte de la comunidad.

Siguiendo el marco teórico-conceptual planteado para este trabajo, se entiende que la participación de los habitantes de los CCZ 7 y 12 está mayormente emparentada a los primeros dos niveles tomados como guía de Coraggio. El primero, aquel en el que la participación está vinculada a *las decisiones de la vida cotidiana, predominando las relaciones a niveles de integración más inmediatos*; y el *colectivo segmentado*, que refiere a los *colectivos que persiguen objetivos de índole práctica, a través de metas comunes pero con el trasfondo de la satisfacción individual*. En cuanto al tercer nivel tomado de referencia, la presencia en la experiencia de los PP es marginal y escasa. Tomando los antecedentes, se lee que esto ha sido una constante en los distintos Ciclos y que por lo tanto constituye un obstáculo importante. (Coraggio; 1990: 35-37, 40).

Lo anterior es factor de problematización. Por un lado, puesto que si los objetivos participativos perseguidos por los PP se componen básicamente por la participación comprendida en los primeros dos niveles, cabría preguntarse si la conexión de estos espacios con otros más emparentados al tercer nivel (como el CV o las comisiones) puede y debe darse a modo de puente entre unos y otros. Por otro lado, si se entiende que en el contexto actual los objetivos del PP se asocian mayormente al tercer nivel de participación, según este análisis el problema recaería directamente en que no se estarían alcanzando.

Si bien la incorporación de la tecnología en lo que respecta a la comunicación es una muestra de la adaptación necesaria a las formas actuales de vinculación, no se puede pasar por alto la mención a un “elenco estable”, más aún cuando es hecha por varios entrevistados. Este elenco, según lo recogido en los discursos serían aquellos

vecinos que participan al mismo tiempo de la mayoría de los espacios propuestos. De confirmarse la tendencia, por un lado, se lee como un punto positivo en tanto demuestra en ellos la actitud proactiva y comprometida de la que se hablaba anteriormente. Pero por otro lado, genera un notorio desgaste en estos vecinos, al ser pocos los que abarcan diversidad de cuestiones que conciernen a toda la comunidad. Ello podría ser lo que está repercutiendo en la dificultad de desempeñar el rol de manera óptima, y en no poder realizar los proyectos con la profundidad deseada y los tiempos necesarios para cada caso. Asimismo, otra lectura que deja la mención de este “elenco estable” es el desafío que tienen los organismos gubernamentales para trascender la población que ya se encontraba vinculada e identificada con los espacios participativos, en busca de la población que aún mantiene distancia con dichos mecanismos.

Se entiende que el abordaje de esta cuestión podría dar respuestas más fructíferas al por qué de las dificultades en la participación, siendo una buena punta a tener en cuenta en futuros trabajos que permitan dilucidar la pertinencia de estas primeras aseveraciones.

Por todo lo dicho, cabe señalar que el *diseño institucional* de la descentralización al que refiere Veneziano está mostrando claramente fisuras que deben ser atendidas y repensadas profundamente. *El diseño institucional* aparece actualmente con dificultades para desarticular esos mecanismos de poder y estimular la apropiación y fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana (Veneziano; 2009: 30-35, 139-140).

Intentando jerarquizar las trabas al proceso de democratización del poder impulsado a través de la descentralización montevideana, se llega a la conclusión de que la promoción del *ciudadano que asume un rol protagónico a través del compromiso colectivo y el ejercicio pleno de su condición ciudadana*, se encuentra ante dos desafíos que podrían dar cuenta del resto de las trabas (Rebellato y Giménez; 1997; 141). El primero de ellos es justamente lograr la apropiación cada vez mayor de la gestión del gobierno en manos de la ciudadanía, que se juzga nuevamente estancada, en tanto es un proceso que debe sentirse como propio y no forzado desde fuera. Y el segundo, es la necesaria reformulación profunda de los mecanismos utilizados actualmente, con la intención de generar un salto cualitativo y un enriquecimiento progresivo de los espacios co-creados y co-gestionados con la población. Esto último sin dudas actuaría positivamente sobre el primer punto, generando un círculo virtuoso.

Apelando a la iniciativa endógena y entendiendo que la profundización cualitativa de las características participativas de la ciudadanía montevideana requiere de procesos



prolongados, se debe poder trascender las reformulaciones dirigidas a las especificidades de la herramienta en busca de una transformación de carácter más estructural. Esto, en vista del aparente agotamiento y/o falta de apropiación ciudadana que no solo en este trabajo ha sido identificado. Por ello, es sumamente pertinente esa búsqueda de reformulaciones que se dirijan a atender los aspectos más estructurales en tanto actúan como freno y contradicción, alimentando el descreimiento y la desmotivación en los vecinos. Teniendo presente que dicha ciudadanía tiene una concepción muy positiva de la intención pero que la “denuncia” como una herramienta desvirtuada, puede ser el momento propicio para ese cambio.

En esta línea, el punto de quiebre podrá tener dimensiones similares al sucedido hace ya casi diez años, en 2005, cuando se reformularon los mecanismos de participación ciudadana dando paso a los Ciclos del PP. Pero esta vez estableciendo nuevos parámetros que garanticen mayores niveles de democratización de la gestión, que a su vez estimulen la participación activa y crítica de los actores más desvinculados e intenten transformar las relaciones de poder que han sorteado las intenciones de desarticularlas. Y a través de ello, esperando revertir la tendencia actual que genera: las mencionadas “islas” de competencia entre actores consolidados (que dificultan la emergencia de nuevos actores con proyectos colectivos); las propuestas con trasfondo de reclamos individuales; y el descreimiento y la deslegitimación de estas políticas.

Sin desconocer las reflexiones previas, es necesario tener en cuenta una postura distinta. Es legítimo preguntarse en el escenario actual si no es necesario el tipo de participación vinculada mayormente a estilos inmediatistas e individualistas, en una sociedad como la montevideana. No se la toma como fin último, sino como proceso para poder captar a la población en un primer momento, y generar las condiciones de base para que en un segundo momento pueda aspirarse a transformar su estilo de participación hacia niveles de complejidad mayores. La reflexión tiene lugar bajo el supuesto de que si bien se podrían plantear más espacios de participación compleja y profunda, cabe la posibilidad de que éstos no sean tomados por los ciudadanos por estar distanciados de la idea que el grueso de los vecinos tiene de los ámbitos participativos (una cultura participativa asentada en otras bases). Es allí donde los espacios de menor complejidad pueden funcionar como proceso de transición entre unos y otros. Estos son elementos de reflexión que buscan conectar lo deseable teóricamente con las condiciones actuales predominantes de participación, que podrán ser retomados en futuras teorizaciones vinculadas al tema y que escapan a lo que pueda concluirse aquí.

Como último señalamiento, la fortaleza de la alternativa planteada respecto a repensar la herramienta se compone de importantes beneficios. Por una parte, se traduce en *el reforzamiento de los lazos de pertenencia social y de solidaridad*, contribuyendo a desarrollar la *cultura cívica y el entramado social de base* (y mediante ambos, *el capital social*); y por otra, en el *enriquecimiento y densificación de las relaciones entre los actores pertenecientes al sistema socio-político no institucional*, que actualmente sigue mostrándose como uno de los obstáculos más difíciles de salvar (Borja; 1987: 188; Putnam Apud Veneziano; 2005: 33-34; Veneziano; 2009: 30-35, 139-141). Todo lo cual, generará condiciones considerablemente más propicias para lograr la armonía entre el planteo teórico y la respuesta práctica.

## Referencias Bibliográficas consultadas:

- Borja, J. (1987) “Descentralización, una cuestión de método” en Borja, J. et al. *Organización y descentralización municipal*. Buenos Aires: EUDEBA, pp. 13-22.
- Borja, J. (1987) “Participación ciudadana” en Borja, J. et al. *Organización y descentralización municipal*. Buenos Aires: EUDEBA, pp. 175-189.
- Cappuccio, M. (2009) *El Presupuesto Participativo en la Descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2008)*. Tesis de grado de la Licenciatura en Ciencia Política. UdelaR, FCS, DCP. Montevideo.
- Castells, M. (1987) “Administración municipal, democracia política y planeamiento urbano en América Latina” en Borja, J. et al. *Organización y descentralización municipal*. Buenos Aires: EUDEBA, pp. 163-174.
- Chavez, D. (2011) “Polis y Demos. El marco conceptual de la democracia local participativa” en Falck, A. y Paño Yáñez, P. (eds.) *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual*. Manual docente de la Escuela de Políticas de Participación Local. Málaga, España: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, pp. 23-46.
- Coraggio, J. L. (1990) “Participación Popular: ideologías y realidad” en Revista de Trabajo Social. EPPAL. Año 3. N°9. Uruguay.
- Coraggio, J. L. (1991) “Las dos corrientes de descentralización en América Latina” en Cuadernos del CLAEH N°56. Montevideo.
- Delgado, A. (2008) *Miradas desde adentro. La gestión socio-política territorial del proceso de descentralización en la Intendencia Municipal de Montevideo 1990-2004. Potencialidades, condicionamientos y tensiones en la profesión de Trabajo Social*. Tesis de Maestría en Trabajo Social. UdelaR, FCS, DTS. Montevideo.
- De Souza, U. (2001) “Orçamento Participativo. Experiência do Rio Grande do Sul” en Sader, Emir (comp.) *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*. Buenos Aires: CLACSO.
- de Sousa Santos, B. (2004) *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Instituto Latinoamericano De Investigación Social – Friedrich EberteStiftung. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.

- Echevarría, E. (2007) *Experiencias de Presupuesto Participativo en Uruguay. Fortalecimiento institucional del congreso de intendentes y los gobiernos departamentales*. Boscana S.R.L. Montevideo, Uruguay.
- Florit, P. y Rapetti, P. (2012) “VI. Ciudadanía y municipios, una relación etérea” en Andrioli, A. et al. *Municipios: Una política en el tintero*. Colección Artículo 2. Paysandú: Rolypel Sociedad Anónima, 75-91.
- Forero, C. et al. (1997) *Descentralización y participación ciudadana*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. Tercer Mundo Editores S.A. Santa Fe, Bogotá.
- Genro, T. y de Souza, U. (1999) *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*. 2ª edición. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Hernández, R; Fernández, C; Baptista, P (2006) *Metodología de la investigación*. McGraw Hill. 4ª edición. México.
- Masdeu, W. Et al. (2010) *Montevideo cómo te quiero. La vía montevideana de Presupuesto Participativo*. Proyecto de Sistematización del Presupuesto Participativo de Montevideo. Unidad de Planificación y Participación Descentralizada, Departamento de Descentralización de la Intendencia de Montevideo. Montevideo: Editorial Manosanta.
- Morais, N. (2011) “Más allá del Presupuesto Participativo: la participación como espacio de coordinación transversal de diferentes políticas públicas” en Falck, A. y Paño Yáñez, P. (eds.) *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual*. Manual docente de la Escuela de Políticas de Participación Local. Málaga, España: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, pp. 47-52.
- Puyol, S. (2012) *Caso 18. El papel de la participación en la descentralización de Montevideo. Participación ciudadana y proceso descentralizador de Montevideo en el período comprendido entre 2008-2010 para el caso del CCZ 18*. Tesis de grado de la Licenciatura en Trabajo Social. UdelaR, FCS, DTS. Montevideo.
- Ramírez Nárdiz, A. (2011) “La democracia participativa y su desarrollo. Introducción teórica a la democracia participativa” en Concejalía de Participación Ciudadana, Ayuntamiento de Alicante *Democracia Participativa y Participación*

*Ciudadana. La experiencia de la ciudad de Alicante*. Alicante, España: Editorial Club Universitario, pp. 15-36.

- Rebellato, J.L. y Giménez, L. (1997) *La participación como territorio de contradicciones Éticas*, en: “Ética de la autonomía”. Montevideo: Ed. Roca Viva.
- Rebellato, J. L. y Ubilla, P. (1999) *Democracia-Ciudadanía-Poder: Desde el proceso de descentralización y participación popular*. Editorial Nordan. Montevideo, Uruguay.
- Rodríguez Villasante, T. (2011) “Más allá del Presupuesto Participativo: la participación como espacio de coordinación transversal de diferentes políticas públicas” en Falck, A. y Paño Yáñez, P. (eds.) *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual*. Manual docente de la Escuela de Políticas de Participación Local. Málaga, España: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, pp. 47-52.
- Ruiz Olabuénaga, J. (2007) *Metodología de la investigación cualitativa*. Universidad de Deusto. 4ª edición. Bilbao.
- Sanchez, I. (2012) “VII. Políticas de participación en el país, las lecciones del presupuesto participativo” en Andrioli, A. et al. *Municipios: Una política en el tintero*. Colección Artículo 2. Paysandú: Rolypel Sociedad Anónima, 90-105.
- Selltiz, C. (1974) *Métodos de investigación en las relaciones sociales*. Madrid: Ediciones Rialp S.A.
- Suárez, M. (2012) “III. Elecciones municipales de mayo de 2010: ¿un silencio esperable?” en Andrioli, A. et al. *Municipios: Una política en el tintero*. Colección Artículo 2. Paysandú: Rolypel Sociedad Anónima, 25-49.
- Veneziano, A. (2005) *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: La descentralización participativa de Montevideo*. Colección Iberoamérica. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Veneziano, A. (2009) *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: Una vinculación pendiente*. Montevideo: Ediciones Orbe Libros.

- Veneziano, A. (2012) “II. La Ley de Gobiernos municipales y participación ciudadana: desafíos e incertidumbres” en Andrioli, A. et al. *Municipios: Una política en el tintero*. Colección Artículo 2. Paysandú: Rolypel Sociedad Anónima, 13-24.

#### Fuentes consultadas:

- Intendencia de Montevideo *Aquí está tu obra | Presupuesto Participativo MVD - Actualización Abril 2013* [online] (actualizado 08 de abril de 2013) Disponible en: <<http://issuu.com/ppmvd/docs/aquiestatuobrappmvd2011abr2013>> [acceso 10/05/2013].
- Intendencia de Montevideo (*Reglas vigentes para el Ciclo 2013 (Ejecución 2014 / 2015)*)| [presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy](http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy) [online] s/f) Disponible en: <<http://www.presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/ciclo-2013/reglas-vigentes-para-el-ciclo-2013-ejecucion-2014-2015>> [acceso 11/07/2013].
- Intendencia de Montevideo *Conceptos generales* / [presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy](http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy) [online] (s/f) Disponible en: <<http://www.presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/presupuesto-participativo/conceptos-generales>> [acceso 11/07/2013].
- Intendencia de Montevideo *Historia* | [presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy](http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy) [online] (s/f) Disponible en: <<http://www.presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/presupuesto-participativo/historia>> [acceso 11/07/2013].
- Municipio E *Límites geográficos*| <http://municipioe.montevideo.gub.uy>[online] (s/f) Disponible en: <<http://municipioe.montevideo.gub.uy/node/219>> [acceso 15/01/2014].
- Municipio G *Límites geográficos de la Zona 12*| [municipiog.montevideo.gub.uy](http://municipiog.montevideo.gub.uy)[online] (s/f) Disponible en: <<http://www.municipiog.montevideo.gub.uy/node/681>> [acceso 24/03/2014].

#### Documentos oficiales consultados:

- Poder Legislativo (2004) *Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004*[online] Disponible en: <<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>> [acceso 24/03/2014].

- Poder legislativo (2009) *Ley n° 18.567 – Descentralización política y participación ciudadana* [online] Disponible en:  
<[http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=</a>](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=)>  
[acceso 09/06/2013].
- Poder legislativo (2010) *Ley n° 18.644 – Descentralización territorial y participación ciudadana* [online] Disponible en:  
<[http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18644&Anchor=</a>](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18644&Anchor=)>  
[acceso 09/06/2013].