

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**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**

Silvia Gimena Puyol Guerequiz

Tutor: Mariana Aguirre

2012

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| ÍNDICE..... | 1 |
| INTRODUCCIÓN | 3 |
| 1. ENFOQUE DE TRABAJO..... | 5 |
| 1.1 Motivación y fundamentación | 5 |
| 1.2 Aproximándonos al objeto de estudio | 6 |
| 1.3 Objetivos | 8 |
| 1.3.1 Objetivo general..... | 8 |
| 1.3.2 Objetivos específicos | 8 |
| 1.4 Metodología..... | 8 |
| 1.4.1 Entrevista semi estructurada en profundidad | 9 |
| 1.4.2 Fuentes secundarias..... | 11 |
| 1.4.3 Observación..... | 13 |
| 1.4.4 En diálogo..... | 13 |
| 2. MARCO TEÓRICO | 15 |
| 2.1 Descentralización y participación ciudadana. | 15 |
| 2.2 Descentralización | 15 |
| 2.2.1 El contexto histórico de la descentralización | 15 |
| 2.2.2 Desambiguando: Descentralización concepto polisémico y modelos ideales. | 16 |
| 2.2.3 Modelo Neoliberal de Descentralización | 18 |
| 2.2.4 Modelo Alternativo de Descentralización..... | 20 |
| 2.3 Participación ciudadana..... | 23 |
| 2.3.1 Una aproximación al concepto | 23 |
| 2.3.2 Niveles de participación. | 24 |
| 2.3.3 Participación integral..... | 27 |
| 3. INFORMACIÓN RELEVADA..... | 28 |
| 3.1 Entrevistas..... | 28 |
| 3.1.1 Valor de la participación ciudadana en el proyecto descentralizador. | 28 |
| 3.1.2 Mecanismos utilizados para incentivar la participación ciudadana. . | 30 |
| 3.1.3 Representación en los Concejos Vecinales. La presencia ciudadana en el Concejo..... | 31 |
| 3.1.4 La imagen del Concejo Vecinal..... | 33 |
| 3.1.5 Los Concejos Vecinales y el control ciudadano de la gestión de gobierno..... | 33 |
| 3.1.6 Sobre el período 2008-2010..... | 35 |
| 3.2 Sistematización de Comuna en Debate, presente y futuro de la Descentralización en el CCZ 18, año 2008..... | 39 |
| 3.2.1 Eje de la «Participación»..... | 40 |
| 3.2.2 Eje «Sistema de Órganos Locales» | 41 |
| 4. ANÁLISIS DEL ESTUDIO REALIZADO | 43 |
| 4.1 «Descentralización y Participación Ciudadana» en el contexto de Montevideo..... | 43 |
| 4.2 <i>Los momentos de la descentralización.</i> | 46 |
| 4.2.1 La puesta en marcha | 46 |
| 4.2.2 El Transcurso | 48 |
| 4.2.3 La revisión del modelo..... | 50 |
| 4.3 La experiencia para el zonal 18 | 53 |



| | |
|--|----|
| 4.3.1 Los distintos niveles de participación en la descentralización. | 53 |
| 4.3.2 Un doble desencuentro | 55 |
| 4.3.3 «Municipalización» de los Concejos Vecinales. | 63 |
| 5. REFLEXIONES FINALES | 66 |
| 5.1 ¿Qué participación habilita esta descentralización? | 66 |
| 5.2 Una doble articulación..... | 68 |
| 6. BIBLIOGRAFÍA | 70 |
| ANEXOS | 74 |

INTRODUCCIÓN

El presente documento monográfico corresponde a la tesina final de la Licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. El mismo pretende describir la relación entre descentralización y participación ciudadana en el marco del Centro Comunal Zonal 18 (CCZ 18). Dicho estudio intenta reflexionar en el período 2008-2010, ya que el mismo coincide con mi pasantía de Trabajo Social.

La descentralización es una política pública cuyo proceso de aplicación ha generado importantes transformaciones, ya sea a nivel mundial, en América Latina y específicamente en nuestro país en el marco de las Reformas de los Estados. Es un modelo innovador de organización político-territorial que ha acumulado antecedentes desde los años 70 en Europa y en la década del 80 y 90 en los países Latinoamericanos.

Desde la mirada de Trabajo Social el proceso descentralizador de Montevideo resulta interesante ya que a través de la discusión y análisis de los discursos de los actores involucrados podemos acercarnos a una nueva manera de relacionar lo político, institucional y social. Estos espacios conllevan movimientos no sólo a nivel político a través de los mecanismos de poder sino que también en el desarrollo de la vida cotidiana de los sujetos.

En la necesaria tarea de delimitar el objeto de estudio el mismo se enfoca en analizar la *«participación ciudadana en el zonal 18 en el marco de la descentralización del Departamento de Montevideo»*.

Entendemos, como plantea Ana Delgado¹, que la descentralización como política pública tiene una dimensión de transferencia de poder, cometidos o funciones. Dicha transferencia puede o no estar orientada a la ciudadanía. En el presente trabajo queremos hacer foco en la transferencia que se da hacia la sociedad civil. Por eso surge preguntarnos qué tipo de participación ha

¹ Delgado, Ana. "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; FTS. 2008.

habilitado la política de descentralización del departamento de Montevideo y cómo se ha implementado para el caso del CCZ 18.

El trabajo es un estudio de caso de corte conceptual-descriptivo. Tomaremos en cuenta los datos empíricos a través de fuentes secundarias como balances, foros, debates, sistematizaciones del registro municipal, y entrevistas a informantes calificados seleccionados teniendo en cuenta sus funciones en la estructura de la descentralización.

En el primer capítulo, «Enfoque de trabajo», se realiza una aproximación al tema a abordar, delimitación del objeto de estudio, objetivo general y objetivos específicos, fundamentación y motivación por el tema elegido, y metodología utilizada.

En el segundo capítulo, «Marco teórico», se desarrolla una aproximación al concepto de descentralización y sus diferentes concepciones, así como la conceptualización de participación ciudadana.

El tercer capítulo, «Información relevada», incluye la sistematización de las entrevistas y los principales aportes de Comuna en Debate en el zonal 18.

En el cuarto capítulo, «Análisis del estudio realizado», se analiza y discute a través de los elementos teóricos en contraste con los aportes de los documentos, fuentes secundarias, entrevistas y observación. También se contextualiza el proceso descentralizador de Montevideo en su recorrido histórico, para luego focalizarnos en el caso particular del CCZ 18 en el período antes mencionado.

Por último se esbozan reflexiones finales y consideraciones que podrían aportar para nuevos trabajos en la temática.

1. ENFOQUE DE TRABAJO

1.1 Motivación y fundamentación

A la hora de fundamentar un trabajo no podemos dejar por fuera las motivaciones que nos hacen avanzar y comprometernos por un camino. La descentralización de Montevideo es un proceso que se viene llevando adelante desde 1990. Si queremos abordar la temática lo podemos hacer desde varias perspectivas. Son muchos los factores que incidieron y que inciden en el proceso, pero aquel que me motivó fue la «participación».

Hacia el año 2005 en mi práctica pre-profesional de Metodología de la Intervención Profesional II que se desarrolló en el asentamiento Comunidad por el Trabajo y la Vivienda (COTRAVI), descubrí la fuerte incidencia que tuvo la participación en la construcción del barrio. Casi todos los vecinos del asentamiento participaban de la comisión, y a través del esfuerzo y la constancia se fueron logrando mejoras para el barrio: se consiguió la luz, el agua, la calle principal, etcétera. Sin embargo a medida que el tiempo pasó, cuando ya se había conseguido mucho, la gente empezó a quedarse en sus casas, siendo que los frutos fueron adquiridos gracias a la participación. En el año 2005 sólo tres vecinos seguían en la comisión.

Años después inicié como becaria de Trabajo Social en el Centro Comunal Zonal 18 (CCZ 18) y el recuerdo de aquella experiencia en COTRAVI volvió a mi mente. Fue entonces cuando relacioné el proceso por cual había pasado el asentamiento con el proceso que vivía el proyecto descentralizador de Montevideo.

Entonces frente a la ausencia o posibilidad de perder recursos la gente participa, ya sea de forma individual o colectiva. Tal es el caso del asentamiento que comienza a movilizarse y organizarse para la obtención de servicios, como también el Concejo Vecinal que se organizan para lograr restablecer el tablado del barrio que ya no funciona.

Pero en el fondo siempre queda una duda: ¿Por qué motivo la gente deja de participar? ¿Por qué quedaron tres vecinos en la comisión de COTRAVI? ¿Por qué quienes participan del Concejo Vecinal se lamentan de cada vez tener menos participación de los vecinos? Como si existiera un techo en la participación, y llegado un momento no existe más posibilidad de cambio, o tal vez no existen mecanismos adecuados para garantizar una participación más modificadora.

En definitiva, el énfasis de este trabajo es aportar una nueva mirada sobre la participación que se enmarca en la descentralización montevideana. Dicha mirada intenta abarcar un momento del proceso, sin embargo, se pretende trascender el mismo a través de los aspectos motivacionales de los protagonistas.

1.2 Aproximándonos al objeto de estudio

A nivel del discurso oficial el proyecto descentralizador de Montevideo surgió con la intención de ser una herramienta que facilite y profundice una democracia más participativa, social, y política que trascienda la órbita administrativa burocrática de la centralización:

Si la participación ciudadana es un componente ineludible para dar un profundo contenido democrático a la descentralización, ésta a su vez es el camino privilegiado para instrumentar la participación. La función de la descentralización como pauta de reforma del Estado consiste en desarrollar la participación y cooperación de entidades y ciudadanos, atribuyéndoles representación y asignándoles medios de acción; consiste en democratizar el Estado, acercando las instituciones representativas a los ciudadanos, y creando nuevos mecanismos de participación y de consenso; en resumen, es un camino hacia la redistribución del poder y la búsqueda de alternativas de democracia social.²

² Bases Programáticas Para el Gobierno Departamental Documento N° 6 del Frente Amplio. Pág. 10

Dando respuesta a estos principios se crearon los Centros Comunales Zonales (CCZ) ámbitos locales donde se desterritorializan los servicios (desconcentración), llevados a cabo tradicionalmente en el Palacio Municipal. Por otro lado, de forma gradual, se va transfiriendo atribuciones desde el gobierno central a la esfera local (descentralización) en lo concerniente a las decisiones presupuestales, culturales, sociales, educativas, etcétera, que afectan a cada uno de los territorios en particular. En este sentido se crean los Concejos Vecinales, las Juntas Locales e instancias de participación en la gestión directa del gobierno local.

Si bien el proceso descentralizador de Montevideo comienza en 1990, recién con «[...] la Reforma Constitucional Nacional votada en 1996, se avanza en la definición del aumento de las autonomías municipales y de los gobiernos locales, por ejemplo separando las elecciones municipales de las nacionales, luego en el año 2007 el Poder Ejecutivo presenta un nuevo proyecto de Ley sobre Descentralización municipal [...]»³. Dicho proyecto de Ley se empieza a implementar en el año 2010.

Tomando en cuenta este proceso, apenas mencionado aquí, podemos apreciar en un período relativamente breve una metamorfosis en la relación del gobierno departamental, su descentralización, y los mecanismos de participación de la ciudadanía.

El objeto de estudio que tiene este trabajo es la relación entre la participación ciudadana y la descentralización de Montevideo para el caso del Zonal 18. Si bien las herramientas proporcionadas por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) en cuanto a la participación ciudadana son las mismas para cada uno de las 18 zonas, las vivencias y los resultados no tienen por qué ser los mismos para todos los casos. No obstante, es importante enmarcar este trabajo en el proceso histórico de la descentralización de Montevideo.

³DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN: Rol de los Concejos Vecinales en las Políticas Municipales de Montevideo. Entre las lógicas administrativas y la profundización democrática <http://www2.defensordelvecino.gub.uy/blog/wp-content/uploads/2009/07/proyecto-de-investigacion-cv-versian-junio-de-2009.pdf> Pág. 8 – 9, consulta: 10 de mayo 2012.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

- Aportar al conocimiento de la relación existente entre participación ciudadana y el proceso descentralizador de Montevideo en el período comprendido entre 2008-2010 para el caso del Centro Comunal Zonal 18 (CCZ 18).

1.3.2 Objetivos específicos

- Describir el contexto histórico de la descentralización de Montevideo.
- Sistematizar las distintas instancias de participación y sus alcances a nivel local.
- Recuperar las opiniones de informantes calificados que participan en los distintos niveles de la descentralización en el CCZ 18.
- Aportar a la problematización de la participación en el marco de la descentralización a partir del análisis de la información recabada.

1.4 Metodología

Se trata de un estudio cualitativo cuya estrategia metodológica es el estudio de caso. Según la definición de Yin Robert «Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales; y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos.»⁴ En este sentido optamos por esta metodología ya que nos permite estudiar la situación particular del CCZ 18.

En base al registro de las distintas actividades y entrevistas realizadas es que enfocamos el trabajo hacia el estudio de caso ya que es, en palabras de Yin⁵, una herramienta valiosa de investigación y su mayor fortaleza radica en que a

⁴ Yin, Robert K. «Case Study Research: Design and Methods». *Sage Publications*, Thousand Oaks, CA. 1994. Pág. 13

⁵ Yin, R. K. *Case Study Research: Design and Methods, Applied social research Methods Series*, Newbury Park CA, Sage. 1984/1989

través del mismo se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado.

Chetty S.⁶ sostiene que en el método de estudio de caso, los datos pueden ser obtenidos desde una diversidad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas. Dichas fuentes pueden ser documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, y observación de objetos físicos. En este trabajo se utiliza algunas de estas técnicas.

Según López-Aranguren⁷ un aspecto importante para realizar un análisis de contenido es el «contexto de los datos». Prestando especial atención a eso es que se realiza un breve recorrido histórico de los diferentes momentos que ha atravesado el proceso descentralizador de Montevideo en relación a la participación ciudadana. Para esto nos apoyamos del relevamiento y análisis de documentos y fuentes secundarias.

1.4.1 Entrevista semi estructurada en profundidad

Se empleó la entrevista semi-estructurada en profundidad, no con la intención de tomar una muestra representativa del universo a estudiar, sino pues, la idea fue cubrir la pluralidad de las situaciones sociales existentes en torno a la descentralización. Por este motivo se realizó la entrevista a representantes del órgano social (Concejo Vecinal), técnicos del área social (Trabajadores Sociales), directora y funcionarios del CCZ 18. En este sentido, nos apoyamos en palabras de Miguel Valles cuando expresa que «En muchos trabajos de investigación social (aplicada sobre todo) el investigador hace uso del acervo teórico de su disciplina o formación, y trata de practicar la llamada *saturación estructural* (Ibáñez, 1979). [...] 'para una muestra estructural son relevantes los términos de cualquier oposición y las fases de cualquier proceso'. Lo que recuerda la indicación de Gorden (1975) sobre la conveniencia de manejar una serie de pares opuestos en la selección de los entrevistados, a modo de *tipos*

⁶ Chetty S. «The case study method for research in small- and médium – sized firms.» *International small business journal*, vol. 5. 1996.

⁷ López-Aranguren, Eduardo. «Análisis de contenido». En *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Compilación de Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira. Alianza Universidad Textos. Pág. 384

polares.»⁸ Por este motivo tomaremos como criterio de selección de la muestra el de saturación estructural.

Se eligió realizar entrevistas semi-estructurada en el entendido de que es necesario tener una guía que nos orientara según los distintos roles dentro de la descentralización. Si bien en este tipo de entrevistas, como expresa Ezequiel Ander-Egg, «En cuanto al orden, el entrevistador utilizará la secuencia que estime oportuna; y, en cuanto al modo de formularlas, en cada caso puede adaptarlas utilizando un lenguaje familiar con cada entrevistado.»⁹, se guió la conversación tratando de mantener los mismos tópicos.

Se optó por la entrevista en profundidad porque como indica Luís Alonso es «un *constructo comunicativo* y no un simple registro de discursos que ‘hablan al sujeto’. Los discursos no son así preexistentes de una manera absoluta a la operación de toma que sería la entrevista, sino que constituyen un marco social de la situación de la entrevista. El discurso aparece, pues, como respuesta a una interrogación difundida en una situación dual y conversacional, con su presencia y participación, cada uno de los interlocutores (entrevistador y entrevistado) co-construye en cada instante ese discurso.»¹⁰

Para seleccionar la muestra se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

Se entrevistó a tres funcionarios administrativos del CCZ 18. El criterio para seleccionarlos fue que estuvieran en contacto directo con las demandas de los vecinos hacia los servicios que presta el CCZ, por eso se optó por los administrativos que se encuentran a la entrada del servicio atendiendo directamente a las personas. Se decidió por una muestra que contemplara el género femenino y el masculino.

⁸ Valles, Miguel. «Entrevistas cualitativas». En: *Cuadernos Metodológicos* N° 32. Centro de Investigaciones Sociológicas. Primera edición, diciembre de 2002. Madrid. Pág. 68

⁹ Ander-Egg, Ezequiel. *Repensando la investigación – Acción – Participativa*. Grupo Editorial Lumen Hvmánitas En: <http://www.terras.edu.ar/aula/cursos/10/biblio/10ANDER-EGG-Ezequiel-La-investigacion-propiamente-dicha.pdf>. Pág. 14 el día 27 de julio de 2012

¹⁰ Alonso, Luis. «Sujeto y discurso. El lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa.» En: *La mirada cualitativa en Sociología*. 1998, Pág. 230

Se entrevistó a los dos Trabajadores Sociales del CCZ 18, uno de sexo femenino y otro masculino.

Se entrevistó a la directora del CCZ 18.

En cuanto a los concejales vecinales se consideró para la entrevista aquellos que permanecieron por mayor cantidad de períodos, y que necesariamente hayan estado en el período 2008-2010. A su vez se consideró que estuvieran representados los dos géneros. También se tomó en cuenta que dos de ellos hayan sido presidente del Concejo Vecinal y otro no.

1.4.2 Fuentes secundarias

Se tomaron en cuenta fuentes secundarias como: balances, foros, debates, sistematizaciones del registro municipal, Investigaciones y sistematizaciones realizadas por actores externos a la IMM y documentos elaborados por actores políticos. Se entendió pertinente el uso de estos insumos ya que no sólo muestran el punto de vista oficial, sino que involucran en su contenido a la propia ciudadanía que expresa sus encuentros y desencuentros con la propuesta.

La búsqueda estuvo orientada a encontrar insumos que nos permitieran el análisis de la participación y la transferencia de poder en instancias como: Concejo Vecinal, Montevideo en Foro, Jornadas, Presupuesto Participativo, Foro Ciudadano y Comuna en Debate.

Para este trabajo se realizó distintas búsquedas en lo que refiere a documentos oficiales. Se consultó la Biblioteca Municipal, el Departamento de Participación de la IMM, materiales recabados en Centros Comunales Zonales y la Biblioteca de la Facultad de Ciencias Sociales.

Podemos definir, a grandes rasgos, dos tipos de documentos según su vinculación con los propósitos de este trabajo. Por un lado, encontramos documentos fundamentales para el análisis de caso en el CCZ 18. Por otro lado, encontramos documentos importantes para reconstruir el contexto histórico del proceso descentralizador de Montevideo en el cual se encuadra la situación del CCZ 18.

El documento que entra en la primera situación es *Síntesis Final: Comuna en Debate. Zonal 18 – Junio 2008*, pues aporta una síntesis de las consultas que se realizaron en varios espacios en torno a tres ejes: Participación; Órganos Locales; y Gestión. En la Zona 18 se realizaron asambleas en donde participaron vecinos, concejales, ediles, técnicos y funcionarios del CCZ 18. Dichas asambleas se realizaron en diferentes sub-zonas: Santiago Vázquez, Villa Sarandí y Centralidad de Paso de la Arena.

A este documento le sumamos como material importante el espacio de la publicación periódica de frecuencia mensual en la prensa local. Este espacio era coordinado por los becarios de comunicación del CCZ 18 e incorporaba la «voz» del Concejo Vecinal, del Secretario de la Junta, del equipo social, y de comisiones barriales.

Los documentos y fuentes secundarias que entran en la segunda situación, si bien no se pudo conseguir la totalidad, se eligió como criterio que el material fuera representativo de las situaciones sociales existentes en la descentralización. Es decir, que su elaboración tomara en cuenta tanto a la Sociedad Civil y sus representantes (concejales), como a los técnicos y políticos.

A continuación destacamos el material obtenido para poder realizar el análisis de este trabajo, ya que dan cuenta del proceso descentralizador y su funcionamiento: *Bases Programáticas Para el Gobierno Departamental* (Documento N° 6 del Frente Amplio), año 1989; *Descentralización y Participación Ciudadana «Publicación de las Intervenciones que se realizaron en las Jornadas de Descentralización y Participación Ciudadana Organizada por la IMM»*, año 1994; sistematizaciones de *Montevideo en Foro «Construyendo Ciudadanías»* (Foro Ciudadano II), año 1996; *Descentralización y Democracia «Un Debate Necesario»*, año 1999; *10 Años de descentralización «Un Debate Necesario»*, año 2001; *Foro Ciudadano Departamental y Foros Zonales 2005*; *Comuna en Debate 2008 del zonal 18*; Compendio de respuestas recogidas por las 18 Juntas Locales sobre *«Aciertos, Dificultades y Errores y propuestas para modificar la situación del*

actual proceso de Descentralización», año 2008; y Montevideo como te quiero «*La vía Montevideana de Presupuesto Participativo*», año 2009.

1.4.3 Observación

Se apoyó las técnicas anteriores con la observación, para familiarizarse con la realidad de la descentralización. En este sentido se participó de diferentes instancias tales como: reuniones con comisiones de vecinos en el marco de las asambleas de consulta de Comuna en Debate de marzo a junio de 2008 (seis reuniones en diferentes sub-zonas del zonal), comisiones temáticas del Concejo Vecinal, con organizaciones sociales, con equipos sociales del CCZ y técnicos de la IMM. Se participó en las instancias antes mencionadas entre el año 2008 y 2010 en el CCZ 18.

En palabras de Ezequiel Ander-Egg «Lo sustancial de este contacto global [la observación] consiste en conversar con la gente; saber lo que desea, a qué aspira, cuáles son sus expectativas, sus conflictos, sus luchas, sus esperanzas y desencantos. Su manera de pensar y de actuar.¹¹» Pero siempre tenemos que tener presente nuestras intenciones, y organizar nuestra observación a modo de poder captar los aspectos que queremos estudiar. En este sentido, quisimos rescatar a través de esta técnica las motivaciones, encantos y desencantos que ha tenido la participación a lo largo del proceso.

1.4.4 En diálogo

La idea del trabajo no es dar respuesta a un «¿Por qué?» sino acercarnos con la interpretación del material recabado y la teoría a una perspectiva singular que ilumine desde otro ángulo algunos aspectos de este proceso.

El diálogo no se produce sólo entre la teoría y los datos empíricos, sino que también se da entre las propias técnicas. Las entrevistas y los documentos relativos a la descentralización en el zonal 18 no pueden leerse sin un contexto más amplio. Es por ese motivo necesario poner en diálogo lo histórico y

¹¹ Ander-Egg, Ezequiel. *Repensando la investigación – Acción – Participativa*. Grupo Editorial Lumen Hvmanitas En: <http://www.terras.edu.ar/aula/cursos/10/biblio/10ANDER-EGG-Ezequiel-La-investigacion-propiamente-dicha.pdf> pág. 17 el día 27 de julio de 2012.

general de la descentralización de Montevideo, utilizando documentos y fuentes secundarias, con los datos empíricos de nuestro objeto de análisis.

López-Aranguren refiriéndose a Duverger expresa que:

[...] el análisis de contenido es una técnica de investigación que consiste en el análisis de la realidad social a través de la observación y del análisis de los documentos que se crean o producen en el seno de una o varias sociedades. Lo característico del análisis de contenido, y lo que le distingue de otras técnicas de investigación sociológica, es que trata de una técnica que combina intrincadamente, y de ahí su complejidad, la observación y el análisis documental.¹²

Este trabajo depende de la articulación de técnicas y teorías, pero no olvida que tanto las entrevistas como la observación, cuando se transcriben al papel, se convierten en documentos factibles de ser analizados.

¹² López-Aranguren, Eduardo. «Análisis de contenido». En: *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Compilación de Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira. Alianza Universidad Textos. Madrid, 1986. Pág. 384

2. MARCO TEÓRICO

2.1 Descentralización y participación ciudadana.

En este capítulo se realiza una aproximación al concepto de descentralización, participación ciudadana y las posibles relaciones que surgen entre ambas.

2.2 Descentralización

2.2.1 El contexto histórico de la descentralización

La descentralización surge en contextos de transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales con la reestructuración del Estado de Bienestar. Este período que coincide con el que Eric Hobsbawm en su tesis inicial, *El corto siglo XX*¹³, denomina el «derrumbamiento» (período 1973 - 1991) tiene como características la crisis de la economía mixta, la mundialización de la economía, la crisis identitaria del Estado-nación y la nueva división del trabajo. Es importante señalar como punto central que este período está caracterizado por el gran impulso y significado que toma el desarrollo tecnológico. Este factor provoca una fragmentación veloz en lo social que se materializa, en primer lugar, en la relación del hombre con el trabajo, y en segundo lugar, en todas las otras dimensiones anudadas a esa relación.

Algunos autores hablan de una «nueva cuestión social» para referirse a las nuevas condiciones de la clase obrera, la cual comenzó a perder peso en la vida productiva. El trabajo se hace más precario a la vez que exige más conocimiento, por lo que muchos desempleados nunca más pudieron ingresar al mercado laboral. A causa de esta precarización del trabajo crecieron las tasas de desempleo provocando rupturas en todos los órdenes de la vida social, estimulando nuevas zonas de vulnerabilidad extremas y desafiliación.

Como expresa Ana Delgado en la Tesis de Maestría de Trabajo Social, en sus comienzos (década de los 70 y parte de los 80) la descentralización nace como

¹³ Hobsbawm, Eric. *Historia del siglo XX*. Crítica Grijalbo Mondadori, Buenos Aires, 1998

necesidad consensuada entre distintas corrientes ideológicas y teóricas confrontadas. Desde entonces, cuando nos referimos a descentralización, se bifurcan los caminos, pues en la práctica la descentralización se materializa según la interpretación (liberal, social demócrata, socialista, etcétera) que hacen los gobiernos¹⁴.

2.2.2 Desambiguando: Descentralización concepto polisémico y modelos ideales.

Como veíamos con anterioridad el término «descentralización» es polisémico, pues invoca un abanico de contenidos relativos a lo ideológico, a la materialización en la práctica según los contextos históricos, y también al uso coloquial del término. Debido a esto distinguiremos, más adelante, entre dos grandes modelos ideales¹⁵ de descentralización que nos ayudarán en la comprensión y en el posterior análisis.

Como primera aproximación al término podemos decir que implica un movimiento desde la esfera central a la periferia o local, a través de actividades económicas, políticas o socioculturales.

Adela Claramunt expresa sobre la desagregación que se le ha hecho al término en varias dimensiones: desconcentración, delegación y devolución. «En su sentido amplio y que incluye las tres dimensiones antes nombradas, la descentralización puede ser definida como la transferencia a nivel intragubernamental de poder decisorio sobre las esferas financiera, administrativa y programática»¹⁶.

En términos generales podemos decir que el concepto de descentralización implica transferencia de recursos, capacidades y potencialidades

¹⁴ Delgado, Ana. Tesis de Maestría en Trabajo Social. "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*. Montevideo, Junio 2008. Pág. 43.

¹⁵ Cuando nos referimos a modelos ideales lo hacemos en el sentido que utiliza Max Weber cuando se refiere a «tipos ideales» para señalar que es una construcción mental que no se encuentra de forma pura ni empírica en la realidad.

¹⁶ Claramunt, Adela. *Participación en Políticas sociales descentralizadas, el impacto en los actores sociales*. Buenos Aires. Espacio Editorial, 2006. Pág. 51.

administrativas, políticas y decisorias. En este sentido tendríamos que analizar las características que asumen estas transferencias para luego ver frente a qué tipo de descentralización nos enfrentamos.

Siguiendo a J. L. Coraggio quien plantea una distinción en base a dos grandes modelos ideales que denomina «proyecto neoliberal» y «proyecto democratizante», iremos desambiguando el término y generando una referencia para el análisis. Ambos proyectos, aunque con miradas antagónicas, se orientan en el concepto de descentralización de las políticas sociales en el marco de la reestructura del Estado de Bienestar.

Coraggio identifica tres ejes de análisis que componen al proceso descentralizador:

- Administrativo: la descentralización intraestatal «Consiste en la reducción (o inversión) de relaciones de subordinación y un correspondiente aumento de autonomías, mediante el traspaso de funciones, recursos, competencias, etc., sobre todo desde la instancia nacional a la provincial o municipal [...]»¹⁷. Este eje refiere a la descentralización en la esfera estatal, transfiriendo competencias en relación a lo que podríamos llamar desconcentración de servicios desde el ámbito central hacia el local, lo que estaría permitiendo que desde el Estado se reduzca el burocratismo y se fortalecieran las autonomías locales.
- Económico: la privatización o desregulación «Privatizar consiste en traspasar recursos y partes completas del aparato estatal (empresas) a la “iniciativa privada”»¹⁸. Se señala aquí el traspaso que se da desde el ámbito público al privado de recursos y responsabilidades. La lógica orientadora de este enfoque es el énfasis en la mayor eficiencia del mercado en la gestión de la actividad que hasta el momento se encuentra en manos del Estado. El autor remarca que estos planteos se basan en una lógica dogmática y que por tanto no son sostenidos por investigaciones fundantes.

¹⁷ Coraggio, José Luis. «Las dos corrientes de la descentralización». En: *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*. Cuadernos del Claeh N° 56. 1991. Pág. 64-65

¹⁸ Ídem. Pág.65

- Político: la democratización «Consiste en la reforma de los mecanismos de decisión política que predominan en la sociedad y, sobre todo, en la devolución a la sociedad de parte del poder político alienado al Estado»¹⁹. Este eje se relaciona con devolverle a la sociedad el poder político que le ha sido alienado por el Estado. Puede identificarse con la representación directa en el ejercicio político de trabajadores, usuarios o ciudadanos, implicando eficacia del sistema representativo. El autor destaca que es importante no idealizar la democracia local que también tiene sus debilidades. Un ejemplo puede ser el caudillismo local quien puede manipular estos espacios locales de decisión como son las asambleas.

En este marco el autor hace la distinción de dos proyectos de descentralización, estos se identifican y caracterizan bajo dos líneas muy distintas de teorización.

La distinción entre estos dos grandes modelos, radica en que el proyecto neoliberal se orienta hacia el eje económico mientras que el democratizante se puede articular con el eje político. Coraggio dice «[...] el proyecto democratizante debe articular su propuesta centrándola en el eje político, planteando una redefinición explícita del Estado y sus funciones, su reforma profunda pero también una profunda reforma de la sociedad política y una lucha en el terreno de los valores dentro del mismo campo popular»²⁰.

La semejanza entre dichos proyectos es que analizan y discuten la concepción de la descentralización en las políticas sociales en el marco de la reforma del Estado de Bienestar.

2.2.3 Modelo Neoliberal de Descentralización

Este modelo tiene una visión economicista de la descentralización, defiende una reforma político-administrativa que habilita mecanismos proclives a la apertura externa y a las privatizaciones²¹. Quienes lo propugnan y llevan adelante son los agentes económicos como: Fondo Monetario Internacional, el

¹⁹ Ídem. Pág.66

²⁰ Ídem. Pág. 70

²¹ Coraggio, José Luís. «Las dos corrientes de la descentralización». En: *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*. Cuadernos del Claeh N° 56. 1991.

Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Según Coraggio²² el énfasis ha estado puesto en el préstamo y los créditos a los países en crisis de América Latina, condicionando así las políticas nacionales y la autonomía y estabilidad social de nuestros países.

Ana Delgado sugiere que «la descentralización neoliberal transfiere poder del Estado hacia el mercado y hacia los diferentes grupos económicos-transferencia de responsabilidad en la producción y/o prestación de servicios públicos, la posibilidad de cobrar por la utilización de esos servicios; dejando traslucir varias cuestiones. Entre ellas encontramos que cuanto más poder se asigna al mercado, este se globaliza, centralizando el poder económico del capital privado en manos de grupos reducidos»²³.

Para la autora este modelo de gestión responde a una desconcentración de los servicios a favor del sector privado, lo que conlleva a tres consecuencias principales: 1) se produce el encarecimiento de los servicios prestados, para la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. 2) hay una disminución de la capacidad del municipio de controlar la prestación de servicios realizada, quedando exclusivamente en manos de particulares. 3) el ciudadano se transforma en cliente- consumidor.

Ana Delgado²⁴ enfatiza sobre este tipo de gestión caracterizándola como contraria a lo participativo y democrático, favoreciendo en todo caso una participación mercantil, instrumental y tecnocrática. Esto se debe a que la política social hace foco en el consumidor y no así en el ciudadano. Por lo tanto las demandas surgen del individuo y no del colectivo. Concadonado a esta característica podemos presumir un resquebrajamiento social que lejos de generar objetivos e intereses comunes amplía la brecha de las desigualdades.

En la misma línea de reflexión, Alicia Veneziano expresa que «el paradigma neoliberal y neoconservador centra su atención en la libertad de mercado, en la globalización económica, en la fragmentación de intereses sociales, de la

²² Ídem, Pág. 67

²³ Delgado, Ana. Tesis de Maestría en Trabajo Social. "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. Montevideo, Junio 2008. Pág. 55

²⁴ Ídem, Pág. 57

política y la sociedad, en la implementación de recortes del gasto social, en la hegemonía mundial de la democracia liberal por medio de la ampliación general del reconocimiento de los derechos ciudadanos. Asistimos a la hegemonía del individualismo ético, que desprecia lo colectivo; a la fractura entre representantes y representados en términos de intereses y objetivos de sus proyectos políticos; a la búsqueda de los representantes de nuevos mecanismos de dominación. Es un accionar racional, instrumentalista, hedonista, egoísta, competitivo legitimado culturalmente»²⁵.

2.2.4 Modelo Alternativo de Descentralización

El modelo Democratizante plantea una tesis bien diferenciada del anterior, donde la propuesta de la participación ciudadana es uno de sus cometidos centrales. Coraggio expresa que «[...] el proyecto democratizante apuesta a la descentralización territorial del Estado, confiando en que la multiplicación de escenas de gestión local abren un terreno favorable para la lucha cultural»²⁶. El autor hace énfasis en que este proyecto democratizante puede rescatar el sentido de la descentralización si éste efectivamente toma la dimensión de autogestión. Además el autor plantea este proyecto como alternativo para dar respuestas y alternativas al proyecto neoliberal en función de una reformulación de las políticas de Estado. Este modelo también propone una reforma en la sociedad política, y según expresa el autor «[...] una lucha en el terreno de los valores dentro del mismo campo popular. El efectivo ejercicio a la soberanía, la defensa a los derechos humanos privilegiando el derecho a la vida y a la autodeterminación [...] Reforma de los mecanismos de decisión política que predominan en la sociedad y, sobre todo, en la devolución a la sociedad de parte del poder político alienado del Estado: socializar el poder»²⁷.

Según Ana Delgado se plantea una Reforma del Estado de carácter político-administrativo orientado a revalorizar la idea de lo público, pues se orienta a la búsqueda de la eficacia y eficiencia política. Así es que en interacción los

²⁵ Veneziano, Alicia: «La descentralización en las Ciencias Sociales de lo Urbano» *Documento de Trabajo* N° 14. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo. 1997.

²⁶ Coraggio, José Luís. «Las dos corrientes de la descentralización». En: *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*. Cuadernos del Claeh N° 56. 199. Pág. 70.

²⁷ Ídem. Pág. 70

funcionarios públicos (políticos, gerentes, profesionales, técnicos) y los destinatarios de las políticas públicas se basan en una dinámica participativa en pos de la elaboración, conducción, financiación y contralor de dichas políticas.²⁸ La autora hace énfasis en que el Estado es quien necesita democratizarse a su interna para luego transferir esas responsabilidades y funciones a los actores implicados en este nuevo enfoque, para así lograr el mecanismo de la participación de todos los involucrados, la sociedad, las organizaciones sociales y el mercado en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Podemos decir que desde este paradigma democratizante la descentralización apunta principalmente hacia la democratización de la sociedad civil, del Estado y de la relación que surge entre ambos. Como dijimos anteriormente se apunta desde este paradigma a la refundación y reformulación del modelo imperante que es el Neoliberal, focalizando sus esfuerzos hacia el logro de los bienes colectivos. Se reivindica el sentido popular y la transferencia de funciones, cometidos y poder hacia las localidades (del poder central al local). Se promueve desde este modelo una forma innovadora y creativa de hacer política apostando al ciudadano en su derecho a participar y ser parte de las decisiones y de la gestión de las políticas públicas.

Según Alves de Souza, M.T.²⁹ la descentralización «democratizante» supone, para efectivizar la reestructuración del poder, una serie de cambios progresivos a nivel de tres grandes aspectos de diferente naturaleza: financiera, institucional y organizacional. Esto es lo referido al reordenamiento territorial y la ampliación de la autonomía en relación a los servicios públicos descentralizados. Nos encontramos ante una clara definición de competencias y funciones, que promueve nuevas formas de articulación entre lo público y lo privado.

²⁸ Delgado, Ana. Tesis de Maestría en Trabajo Social. "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*. Montevideo, Junio 2008. Pág.61

²⁹ Alves de Souza, M.T.: «Argumentos en torno de un "Velho" tema: a Descentralizacao». DADOS. En: *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. Vol. 40. Nº 3. 1997. Pág. 398

Podemos decir entonces que la descentralización es concebida como móvil promotor de la organización del Estado en sus políticas. Habilitando nuevos espacios de desarrollo local, propiciando la participación social en los territorios.

Si nos acercamos de forma más profunda al vínculo intrínseco que existe entre descentralización y participación podemos señalar, como hace Ana Delgado, que la descentralización «apunta a la profundización de la democracia, al fortalecimiento de los procesos de participación; a un efectivo ejercicio de soberanía popular en el control de las políticas y gestión del Estado no sólo a través de los mecanismos de participación democrática representativa, sino también generando canales de la participación directa de los ciudadanos en un proceso de construcción de una identidad y solidaridades colectivas»³⁰.

Es importante resaltar en este punto la importancia de superar los mecanismos de democracia representativa para profundizar en los canales de participación directa. Desde este marco podemos decir que el concepto de descentralización va muy unido al de participación, tal es así que nuestro trabajo apunta al análisis de esta relación. Para ello es necesario acercarnos a algunos conceptos que rodean a la participación para luego poder analizar hacia qué participación se está apuntando en este modelo de descentralización.

³⁰Ana Delgado: Tesis de Maestría en Trabajo Social. *“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.* Montevideo, Junio 2008. Pág. 63

2.3 Participación ciudadana

2.3.1 Una aproximación al concepto

Alicia Veneziano considera a la participación ciudadana como: «[...] la representatividad de intereses sociales a través del accionar de actores socio-políticos (grupos, organizaciones e individuos) en el diseño e implementación de las políticas públicas e, incluso, en el propio proceso de reforma o diseño institucional.»³¹

Una de las formas válidas de incidir sobre los asuntos públicos es mediante la participación electoral, en la cual el ciudadano al emitir su voto selecciona a sus representantes y simultáneamente al conjunto de políticas que llevaría adelante. Pero debemos tener en cuenta que la participación ciudadana en las decisiones políticas no se reduce necesariamente al voto o consulta ciudadana, sino que los ciudadanos también pueden participar de manera directa en la formulación y desarrollo de las decisiones políticas.

Adela Claramunt plantea que la participación puede ser entendida «[...] como el proceso social a través del cual los distintos sectores de la población, en función de sus propios intereses, intervienen directamente o por medio de sus organizaciones, en la marcha de los distintos aspectos de la vida colectiva»³².

Norberto Alayon concibe a la participación como «[...] un proceso de intervención de las fuerzas sociales presentes en el desenvolvimiento de la vida cotidiana. Intervenir significa incidir de algún modo en el resultado final del proceso en torno al cual se produce la participación. Por esa razón, la participación pone en juego constantemente mecanismos de poder»³³. Por lo tanto las decisiones políticas derivan de un proceso político que refleja distintas intencionalidades, ya que no es una decisión planeada por un solo actor

³¹ Veneziano Esperón, Alicia. *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. Instituto Nacional de Administración Pública. Montevideo 2005

³² Velásquez, F. En: Claramunt, Adela. *Participación en Políticas sociales descentralizadas, el impacto en los actores sociales*. Buenos Aires. Espacio Editorial, 2006. Pág. 60

³³ Alayón, Norberto: «Participación: mitos y alternativas». En *Revista de Trabajo Social*, año 2, Nº 6-7. EPPAL. Montevideo. 1988. Pág. 35.

gubernamental, por el contrario involucra diferentes decisores y actores. Cada ciudadano, ya sea por medio de la participación individual o a través de organizaciones sociales o barriales, tiene la oportunidad de asumir una actitud participativa en distintos niveles: consulta, decisión, ejecución, evaluación y control de las políticas.

En un sentido más amplio, para Coraggio, «participar- activa o pasivamente significa tomar parte con otros en algo que bien puede ser una carencia, el consumo, la información, o en actos colectivos como el de producir, el de gestionar, el decidir, el de intercambiar opiniones, el de expresar un estado de animo colectivo, etc.»³⁴. El autor plantea que la vida cotidiana es la matriz vital desde donde surge la participación. Desde este punto de vista abarcativo no habría miembro de la sociedad que no participe de una u otra manera. Por lo tanto, el problema de la participación no es la ausencia de la misma sino la calidad diferenciada de esta. En este sentido nuestro foco se desliza desde la «ausencia» hacia los «tipos» de participación ciudadana.

Debemos prestar especial atención a este punto, pues es fundamental para el presente trabajo. Si queremos estudiar la participación que surge en la descentralización del gobierno de Montevideo en general, y del zonal 18 en particular, debemos distinguir los distintos niveles que hay de participación, pues la descentralización intrínsecamente trae anudado el concepto de participación. Es decir, por definición, si hay descentralización hay participación. La pregunta es: ¿Cual es el tipo de participación ciudadana que habilita la descentralización?

2.3.2 Niveles de participación.

Coraggio hace énfasis en los sentidos que adquiere la participación popular y se cuestiona por los deseos, necesidades sentidas de participación y también por las resistencias de participar activamente por parte de los sectores populares.

³⁴ Coraggio, José Luís. «La participación popular: Ideologías y realidad» En: *Revista de Trabajo Social* N° 9. Ed. EPPAL 1990. Pág. 35

Entonces distingue tres niveles de participación:

NIVEL I «particular privado»: Este nivel refiere a reproducirse a si mismo a través de acciones que hacen a la vida cotidiana de las personas³⁵. Este nivel identifica a la vida cotidiana como eje central en la reproducción individual, entonces es fundamental aquí lograr la reproducción material en las mejores condiciones de seguridad física y económica posible.

NIVEL II «colectivo segmentado»: En este nivel se reproduce las bases materiales del sistema social en forma de movimientos que reivindican condiciones de vida que el mercado no garantiza³⁶.

Se da una participación de carácter más colectivo para dimensiones concretas de la vida cotidiana a través de las organizaciones y grupos de personas, en respuesta a brindar soluciones a los problemas de la vida cotidiana, no en pro del bienestar individual sino con un sentido colectivo segmentado. Se da el caso por ejemplo de los sindicatos, como también un movimiento por la vivienda, etcétera.

NIVEL III «reproducción/transformación de la sociedad»: «Pugnar el ejercicio autónomo de la soberanía, para ejercer el poder directamente o por medio de sus reales representantes, definiendo el interés general encarnado en el Estado a partir de los intereses populares [...] Proyectar y luchar por la creación de una nueva integración social, revolucionando el marco de vida social y cotidiana, de manera consciente»³⁷. Por lo tanto se entiende este III nivel de participación como modificador, pues no sólo reproduce las bases sociales, sino que también las transforma.

En el marco de la descentralización, los tres niveles de Coraggio, son muy importante a tener en cuenta ya que la instancia de un gobierno local abre posibilidades al desarrollo popular, logrando la integración efectiva al nivel I y nivel II. A través de la transformación de una sociedad local, alcanzando un

³⁵ Ídem. Págs. 36 y 37

³⁶ Ídem. Págs. 36 y 37

³⁷ Ídem. Págs. 37

contenido comunitario y revalorizando los aspectos de la identidad popular se estaría integrando el nivel III de participación.

Jordi Borja³⁸ hace hincapié en que para que exista participación se tiene que dar credibilidad del Estado en tres aspectos: que se lo considere democrático, honesto y eficiente. Se refiere con esto a la representatividad a todos los niveles, a la honestidad y eficiencia en la administración pública, transparencia en su funcionamiento y gasto. Para el autor son aspectos indispensables para implementar la participación.

Siguiendo la línea de Borja que reivindica la importancia de la participación además de fundarse en estos aspectos mencionados, debe necesariamente impulsar el progreso individual y colectivo en pro de crear mecanismos institucionales que reconozcan los derechos de los ciudadanos de participar y formar parte de las decisiones para el bien común.

«La participación es, sobre todo, el encuentro entre las instituciones representativas, partidos, administración, por una parte, y los movimientos y organizaciones sociales, que existen autónomamente de los partidos políticos y de los mecanismos participativos»³⁹. Borja hace mención a que la participación podrá ser menor o mayor y que esto dependerá más fuertemente del Estado y de su gobierno que de la sociedad. Si no lo comprendemos así podemos correr el riesgo de excluir a los ciudadanos de las decisiones políticas y luego responsabilizarlos porque no participan.

En este sentido la participación de los ciudadanos no puede limitarse a la de participar en las elecciones y en su relación con los partidos. Es necesario construir un tejido de relaciones entre la ciudadanía y las instituciones que den camino a la participación activa y directa (en la gestión) de los ciudadanos.

Borja propone una doble función de la participación⁴⁰: como «crítica» al posible «particularismo» que puede encontrarse en las instituciones, administración pública y partidos políticos; y como «expresión» y «defensa» de intereses particulares de los distintos grupos sociales.

³⁸ Borja, Jordi y Otros. *Organización y Descentralización Municipal*. EUDEBA. Buenos Aires. 1987. Pág.175.

³⁹ Ídem. Pág.176.

⁴⁰ Ídem. Pág.187.

2.3.3 Participación integral.

Luís Gonzaga nos aproxima a la concepción de participación “integral” porque implica la participación en el proceso de producción, en la gestión y en la repartición de bienes y servicios. Él expresa «Tomar parte, formar parte y tener parte significa participar integralmente»⁴¹.

En esta misma línea Pilar Ubilla y José Luís Rebellato consideran que la participación es real si se combinan tres elementos: en primer lugar, dicen que existe un componente subjetivo que es la base de la participación «ser y sentirse parte de algo»⁴². En segundo lugar, a partir del primer elemento se puede desarrollar otro aspecto importante que hace a la posibilidad y capacidad de «incidir, hacer y decidir»⁴³ cuya expresión más clara es el voto. El voto implica aprobar o no las propuestas y tomar parte en las acciones que se desprenden del decidir. El tercer elemento, que cambia cualitativamente la participación, es la posibilidad y capacidad de «proponer, elaborar y decidir»⁴⁴. Ellos consideran que cuando las personas participan en la elaboración de las propuestas se da una participación real. Para ello es indispensable la existencia de canales de participación, como es el acceso a la información y decisión.

⁴¹ Gonzaga, Luís. “Planificación en la comunicación de proyectos participativos” Cap. 5.

⁴² Rebellato, J y Ubilla P. *Reflexiones sobre Democracia Ciudadanía y Poder*. Ed. Nordan Montevideo. 1999. Pág. 185

⁴³ Ídem. Pág. 185

⁴⁴ Ídem. Pág. 185

3. INFORMACIÓN RELEVADA

3.1 Entrevistas

La presentación en la cual irán surgiendo los datos no corresponde necesariamente al orden de enumeración de las preguntas⁴⁵, pues en la oralidad las respuestas se entrecruzan, perdiendo linealidad, sugiriendo nuevas trayectorias. Para el análisis es necesario dirigir, reordenar, vincular textos de forma interpretativa. Si bien no se clasifica necesariamente las respuestas por pregunta, se eligió el criterio de agruparlas por tema y por sentido. Por ende existe una desvinculación del contexto del diálogo, una desarmar y volver a armar.

Por otro lado, se intenta respetar las intencionalidades y los sentidos originarios; esto lo podemos corroborar en las entrevistas transcritas que se encuentra en el anexo. En este apartado, muchas de las citas podrían haberse incluido en más de una de las temáticas que se presentan, no obstante se decidió no repetir.

Por último, en anexo existen tres tablas complementarias⁴⁶ donde podemos ver reunidas un número mayor de respuestas de los entrevistados por temática tratada. En este apartado seleccionamos algunas de las citas más representativas a modo de ilustrar mejor las distintas trayectorias propuestas por los entrevistados.

3.1.1 Valor de la participación ciudadana en el proyecto descentralizador.

En términos generales, podemos percibir que la participación ciudadana en la descentralización de Montevideo, según los entrevistados, fue muy positiva en sus comienzos y luego por distintas causas se fue debilitando. Entre las opiniones podemos mencionar el argumento de que en un principio existieron necesidades que no estaban satisfechas y que una vez atendidas dichas necesidades las personas fueron dejando de participar. También se argumenta

⁴⁵ Ver en anexo: Pauta de entrevistas.

⁴⁶ Ver en anexo: Tabla 1: Participación; Tabla 2: Imagen del Concejo Vecinal, representación y control ciudadano; Tabla 3: período 2008-2010.

que el «desgaste de la herramienta» tiene sus orígenes en algunas expectativas que se han generado y nunca se cumplieron.

Una concejala ilustra muy bien la situación del período estudiado expresando que «[...] ahora es difícil mover la gente, yo no sé si tenemos poca seguridad o la gente no está incentivada para participar, son pocas las comisiones en las que se reúnen los vecinos si no hay comisiones que están sólo los concejales, los que están porque los votaron los vecinos. [...] Son muy poca la gente que participa, ahora que hay que hacer no sabría decirte. Pero realmente hace unos cuantos años que pasa que la gente se fue desinflando, la vida ahora pasa por otra cosa quizás, aunque económicamente si te pones a mirar el Uruguay, el entorno, ahora estamos mucho mejor que otros años. Pero no sé si es por eso a veces pienso, no sé si ya se logró todo que creo que no, me encantaría saber que fue lo que pasó.»⁴⁷.

Por otro lado, remontándose a los inicios de la descentralización, la directora del CCZ 18 señala que en los comienzos la participación ciudadana fue muy intensa y «[...] se basaba en Comisiones Vecinales, de las cuales la Intendencia tenía un registro y se les asignaba una numeración.»⁴⁸.

Notamos que en algunos casos se tiende a confundir «descentralización» con «desconcentración» de los servicios. El término «participación» en ocasiones es aplicado a la situación de hacer un trámite en el servicio CCZ. Lo que sorprende es que algunos entrevistados entienden este tipo de participación individual como el objetivo de participación en la descentralización: «[...] para hacer un trámite no tenés que ir a la Intendencia directamente, sino que estás ahí en tu barrio para cualquier cosa que necesites, sirvió para muchas cosas. Se acerca más a las necesidades del vecino. ¿No?»⁴⁹.

Más allá de las consideraciones que se le hacen al último período, la descentralización como proyecto que marca una dirección en las políticas municipales distinta a la centralización que existió antes de 1993, es valorada

⁴⁷ Ver en anexo: Entrevista a concejala presidenta, R2.

⁴⁸ Ver en anexo: Entrevista a directora.

⁴⁹ Ver en anexo: Entrevista a concejala, R1.

como una muy buena experiencia. Haciendo referencia al quiebre de este proyecto con el anterior, un funcionario expresa que «[...] la gente antes de esto no tenía posibilidad ninguna de participar y dar ideas. Y bueno eso fue un cambio importante. ¿No? Realmente»⁵⁰.

3.1.2 Mecanismos utilizados para incentivar la participación ciudadana.⁵¹

Podemos observar que respectos a los mecanismos para incentivar la participación encontramos en los discursos cuatro ejes importantes:

a) La información y la comunicación mediática como canales para incentivar la participación ciudadana:

En este punto podemos ubicar el Facebook, el blog, los correos electrónicos masivos, la Hoja de la zona 18, los afiches y comunicados que salen de los Centros Comunales.

b) El Concejo Vecinal como dispositivo mediador entre el repertorio municipal y los vecinos. Acercándose a esta idea un funcionario enuncia que «[...] en el Concejo están representados todos los barrios, las zonas de un comunal, esto hace que la información llegue por ahí capaz no de la mejor manera pero se intenta llegar a todos lados con ese sistema.»⁵².

c) El área social como engranaje de la participación. Este eje refiere al rol del área social del CCZ como estimulador de la participación. En este sentido podemos mencionar por ejemplo las expresiones del Trabajador Social del CCZ 18: «Después nosotros estimulamos la participación a través de la generación de eventos puntuales. [...] la estrategia de animación pasa, [...] por un estímulo, [...] de tomar contacto con distintas organizaciones y ofrecerles apoyo de la Intendencia, siempre pidiendo contraparte y predisponiendo que haya ofrecimientos mutuos, y acuerdos mutuos de servicio.»⁵³.

d) Ámbitos específicos de decisión ciudadana. En este sentido los entrevistados nombraron: Presupuesto Participativo, la creación de los Concejos Vecinales, Comuna Mujer, etcétera.

⁵⁰ Ver en anexo: Entrevista a funcionario, R1.

⁵¹ Ver en anexo: Tabla 1: Participación.

⁵² Ver en anexo: Entrevista a funcionario, R2.

⁵³ Ver en anexo: Entrevista a Trabajador Social, R2.

Es importante señalar que en los discursos (sobretudo en el de los Trabajadores Sociales y los concejales) se encontraron marcas del deber ser de los mecanismos de participación. En este sentido se mencionó la falta de participación en las decisiones, y se pone como ejemplo que «[...] los Concejos Vecinales tienen el rol de asesor pero luego se termina haciendo lo contrario, si no hay decisión no hay participación.»⁵⁴. Otro elemento importante es la «municipalización del Concejos Vecinales», es decir que la participación se torna más en temas municipales que en el interés de los vecinos.

Un ámbito fundamental, rescatado tanto por los Trabajadores Sociales, por la Dirección del CCZ 18 y por el Concejo Vecinal, es la importancia del diálogo continuo entre las comisiones barriales y el Concejo Vecinal. Entendemos que se desprende de los discursos que el sentido primordial para que realmente exista participación ciudadana en este modelo es la relación constante entre las organizaciones barriales y el Concejo Vecinal.

Según la Trabajadora Social del CCZ 18 «Los vecinos tienen que venir al Concejo y lo que se debería hacer es que el Concejo saliera a los barrios para tener como esa interacción permanente y poder hacer propuestas en conjunto que en realidad no existen.»⁵⁵. Sobre este factor, reafirmando ese alejamiento entre concejales y comisiones, expresa una concejala que «Al principio trabajábamos nucleados con alguna organización barrial, lo que vos hablabas o llevabas de esa institución hacia el Concejo, después tenías que dar respuesta y eso se fue perdiendo con el tiempo, los concejales se desprendieron de las comisiones fomento o las comisiones fomento se desprendieron de los concejales.»⁵⁶.

3.1.3 Representación en los Concejos Vecinales. La presencia ciudadana en el Concejo.

Se visualiza como factor común de los discursos la existencia de los mecanismos para que el Concejo Vecinal represente al ciudadano, y sobre todo que la ciudadanía encause sus inquietudes a través de dicho órgano. No

⁵⁴ Ver en anexo: Entrevista a Trabajadora Social, R2.

⁵⁵ Ver en anexo: Entrevista a Trabajadora Social, R5.

⁵⁶ Ver en anexo: Entrevista a concejala (presidenta), R5.

obstante, según indican en la mayoría de los casos los informantes calificados, la potencialidad que tiene el dispositivo en permitir una real representación no implica que en la práctica suceda: «Yo te diría que formalmente los garantiza. Pero en la vía de los hechos depende como se aplique la gestión. [...], tal vez la perspectiva más correcta desde el punto de vista conceptual es no asumir que porque está generado el mecanismo o el dispositivo político, o político legal esto habilita mecánicamente, este, y justifica cualquier participación o modalidad de comunicación como suficientemente representada o bien que genera mecánicamente participación.»⁵⁷.

Se da sobre todo en algunos funcionarios la opinión de que no existe representación de los vecinos en el Concejo Vecinal. De igual forma, no se niega la existencia de los mecanismos que pueden llegar a propiciar esta representatividad. El señalamiento en estos casos refiere al desconocimiento de la función de los Concejos Vecinales y de las instancias de participación. Lo importante según esta observación sería difundir más y mejor los cometidos y mecanismos de participación: «[...] no hay una difusión general, mucha gente no está enterada de qué es un Comunal, qué es un Concejo, qué es un Presupuesto Participativo, me parece que le falta difusión, no garantiza que participe la gente, capaz que agarrándolo por otros lados y llevándolo no puerta a puerta pero que la gente se entere para qué está, para quiénes está, los días qué están, que a veces no se sabe.»⁵⁸.

Cuando se refieren a los concejales como multiplicadores de la información y de los temas municipales en los barrios, las opiniones se dividen. Algunas opiniones expresan lo siguiente:

«Entonces creo que perdieron, no se si alguna vez lo tuvieron en realidad (caja de resonancia local) al principio de los 90 si. Hoy no cumplen esa función, hoy es dedicarse a los temas solo municipales y cuesta mucho que los concejales vecinales se den cuenta del rol que tienen que ejercer, no lo visualizan con tanta claridad, [...].»⁵⁹.

⁵⁷ Ver en anexo: Entrevista a Trabajador Social, R3.

⁵⁸ Ver en anexo: Entrevista a funcionaria 2, R3.

⁵⁹ Ver en anexo: Entrevista a Trabajadora Social, R4.

«No, por el aislamiento del que te hablaba.»⁶⁰.

«Yo creo que si, en la mayoría de los casos se podría decir que sí.»⁶¹.

«A medias.»⁶².

3.1.4 La imagen del Concejo Vecinal

Muchas de las características que venimos abordando, ya sea de forma explícita o implícita, le van dando rostro a la imagen del Concejo Vecinal. Las apreciaciones, a veces, son auto-designadas, pero otras veces otorgadas por el resto de los actores (Técnicos y Funcionarios). En este escenario, vemos que la imagen del Concejo Vecinal y los concejales se ven deterioradas. Según expresa una concejala: «A esta altura en estos años no somos bien vistos.»⁶³. Probablemente el punto más débil del Concejo Vecinal sea la poca relación que mantiene con los vecinos y las comisiones barriales, no obstante en el análisis veremos con más detenimiento las posibles causas. Por ahora como forma de ilustrar este punto es que citamos al Trabajador Social del CCZ 18: «Y si uno hace una lectura de las evaluaciones que ha hecho el Concejo de respecto a la propia comunicación de si mismo el Concejo interna, y de las comunicaciones hacia a fuera y vez las propuestas que han hecho, que ha hecho el Concejo, el anterior, y que fue implícitamente aceptado por la mesa de este Concejo respecto a lo que deberían hacer para acercarse más a las comisiones, como ser con el plenario rotativo y que los concejales estén en las comisiones y no lo han hecho, pues yo diría que ha sido insuficiente hasta para la perspectiva del Concejo.»⁶⁴.

3.1.5 Los Concejos Vecinales y el control ciudadano de la gestión de gobierno.

Según se desprende del conjunto de las entrevista, podemos entender el control como seguimiento de casos concretos, por ejemplo a través de expedientes. En este casos podemos caracterizar el control de forma cuantitativa, según que porcentaje de expedientes y de seguimientos se logran

⁶⁰ Ver en anexo: Entrevista a concejal (presidente), R4.

⁶¹ Ver en anexo: Entrevista a funcionario, R4.

⁶² Ver en anexo: Entrevista a funcionaria 1, R4.

⁶³ Ver en anexo: Entrevista a concejala (presidenta), R4.

⁶⁴ Ver en anexo: Entrevista a Trabajador Social, R4.

controlar del total. Según esta visión, al encontrarnos cada vez con más concejales que abandonan sus puestos, es muy ínfimo el número de caos que se pueden seguir en relación al total. Por ese motivo se tiende a procesar aquellas situaciones que son demandadas por las comisiones barriales o vecinos: «Cuando se los demanda si. [...] Cuando, digamos, una comisión o un grupo de vecinos viene con una inquietud de una situación crítica inmediatamente ellos la procesan, [...], toman las expedientes, le dan seguimiento y adicionan, [...] observaciones críticas y pedidos de información hacia la dirección, hacia las autoridades que competen dentro de la Intendencia [...]. El problema es cuando no hay una demanda explícita ellos se enfrentan, a una amplitud tal, y una cantidad tal de procesos iniciados en el Centro Comunal y en la Intendencia de control de ejecución [...]. Eso hace, digamos, que el control sea difícil, pero sobretodo por el volumen.»⁶⁵.

Por otro lado se puede entender el control como seguimiento de la gestión política. En este sentido según plantea una funcionaria «No, no hay un ida y vuelta de información yo creo que todo siempre, ha estado, estuvo y estará atado a la decisión política.»⁶⁶.

Pero también podemos entender el control como la potencialidad que tiene un grupo de comparar, entendiendo de forma crítica, los procesos que se dan en la práctica y contrastándolo con un «deber ser» que devienen del conocimiento. De este último se deriva que debe de existir una comprensión teórica y práctica de los procesos. En este punto se señala la importancia que tiene que los concejales sean capacitados para tener competencia en los temas que tratan, así como un conocimiento del funcionamiento municipal.

Según relata una funcionaria: «[...] no hay control sobre el gobierno, no puede existir un control [...]. Debería ser así porque los vecinos deberían tener conocimiento de las cosas que hacen y tener o llevar un estilo de control. En realidad control los vecinos en el Concejo Vecinal pueden tener sobre todo en temas específicos pero no están capacitados. [...] Pero no un control sobre lo que es el tema obras o cosas así, porque no son gente idónea, si fuera gente

⁶⁵ Ver en anexo: Entrevista a Trabajador Social, R5.

⁶⁶ Ver en anexo: Entrevista a una funcionaria 1, R5.

más capacitada capaz que si podrían llevar un distinto control de los temas municipales. Ya sea tema económico, obras, sociales.»⁶⁷.

El control implica múltiples dimensiones y admite muchos puntos de vistas, los cuales no son excluyentes sino complementarios. Evidentemente, existen variables que inciden directamente en el tipo de control: el número de personas, la capacitación de cada comisión en los asuntos específicos, el tiempo que puede dedicarse al control, el control de los temas específicos o de los mecanismos de gestión, la facilidad al acceso de la información, etcétera.

3.1.6 Sobre el período 2008-2010

Como factor común de todos los discursos, más allá de las distintas valoraciones, la herramienta de participación ciudadana que más se destaca es el Presupuesto Participativo. En segundo lugar se tiene en cuenta Comuna en Debate y en última instancia, nombrado por un sola concejala, los Concejos Abiertos en los barrios.

Sobre el Presupuesto Participativo se hacen dos grandes señalamientos, uno que corresponde al quiebre que sufre a partir del 2005 y otro que se basa en las expectativas que genera.

El Presupuesto Participativo se lo puede definir como: «[...] un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos del presupuesto municipal»⁶⁸.

En un primer momento, según expresa el Trabajador Social del CCZ 18, «[...] hasta los presupuestos se hacían con la gente. O sea, no solo la identificación de las necesidades. En las asambleas iban los técnicos y trataban de evaluar los costos y ahí decidían la viabilidad respecto a los costos. Esto no se hace más.»⁶⁹. Luego se produce una variante, ya que «La segunda vez eso se evaluó como que era tan engorroso [...] para los técnicos, para la gente y tan impreciso que bastaba con conocerle [...] cuales eran las necesidades para

⁶⁷ Ver en anexo: Entrevista funcionaria 2, R5.

⁶⁸ Montevideo como te Quiero. La vía montevideana de Presupuesto Participativo. 2009 Pág. 52.

⁶⁹ Ver en anexo: Entrevista Trabajador Social, R6.

que después las cotizaran. [...] Y daba más la posibilidad que la institución decidiera respecto a planes centrales, más homogéneos y cosas para toda la ciudad que implicaban mucha plata. [...] Entonces eso era menos participativo.»⁷⁰.

En esta etapa el presupuesto económico, llamado Compromiso de Gestión, destinado a cada zona para áreas ya determinadas (alumbrado, viabilidad, áreas verdes y limpieza), se transforma en relación a sus comienzos: «Ese dispositivo terminó siendo, este, hasta dos años atrás en una simple [...] envío de un cupo, ya no de dinero sino de horas que el Concejo podía opinar y adjudicar pero que tenía que estar en consenso con la Junta Local [...]. Lo cual implicaba ya una lejanía tal de la capacidad de ejercer poder que quedaba simplemente en la línea de sugerencia y eso desmotivó mucho y alejó el concepto de participación en cuanto administración de poder de lo que se pensaba y lo que se prometió. [...]»⁷¹.

El presupuesto sufre modificaciones paulatinas hasta que el quiebre se da en el 2005 con la implementación del voto ciudadano: «Se generó un mecanismo más visible, para todo Montevideo como el del Presupuesto Participativo, pero que... es un gesto de, digamos, de democracia formal, de gestión política a través de un dispositivo.»⁷².

Desde este esquema, donde a partir del 2005 se da el gran quiebre del Presupuesto Participativo, los Trabajadores Sociales hacen los siguientes aportes críticos:

«Porque si imaginamos un Presupuesto Participativo aceptable solo por el hecho de que la gente vote y se vincule, salga lo que salga, y eso ya es válido por el cumplimiento del propio dispositivo político. Como si el dispositivo político justificara, fuera un fin en sí mismo que satisface la necesidad de comunicación y de participación. [...] Desde lo local sabemos que no. Y para

⁷⁰ Ver en anexo: Entrevista Trabajador Social, R6.

⁷¹ Ver en anexo: Entrevista Trabajador Social, R6.

⁷² Ver en anexo: Entrevista Trabajador Social, R6.

los concejales no porque los puntos de definición de si fue suficiente o no suficiente es la resolución de problemas concretos»⁷³.

«Igual el Presupuesto Participativo se va a seguir haciendo, porque hay un interés más genérico de trabajar la participación y darle imagen política desde la Intendencia [...]»⁷⁴.

«Yo creo que si el presupuesto participativo fuera una herramienta bien utilizada, puede dar muchos frutos. El tema es el mensaje que se le da al Presupuesto Participativo. Tuvo en los últimos mensajes que “vos podes elegir” en forma original “vení y propone” sin tomar en cuenta la realidad de tu barrio, de tu zona. A mi se me antoja pedir una loma de burro porque por mi casa pasan muchos autos a todo lo que dan y venía y lo proponía, pero me perdía la visión de la realidad de mis vecinos. Entonces fue como mucho más individualista y uno puede decir participar puede ser también a nivel individual pero siempre cuando se habla de participación social se trata de hablar de una participación colectiva, de buscar un bien común.»⁷⁵.

Por otro lado, el Concejo Vecinal «[...] estuvo en contra, de los 18 Concejos Vecinales el único que voto en contra del sistema de Presupuesto Participativo. [...] 1º Se cortaba con reparto ponderado de recursos de la Intendencia, hasta el 2005 los recursos eran ponderados en función a las necesidades que cada zona tenía, cada zona no tenía la misma cantidad de recursos. A partir del Presupuesto Participativo los recursos eran iguales para toda la zona. [...] Por lo tanto el reparto igualitario no contemplaba el reparto solidario ponderado que había hasta el momento.

2º El otro punto que consideramos que al ser electoral, la elección de una obra y al no tener ponderación la obra se iban a beneficiar los centros poblados o aquellos organismos que tuvieran la capacidad de mayor organización barrial.

3º Estos recursos que iban directo a obras directas se recortaban de la otra fuente que era la fuente tradicional de presupuesto (la que se realizaba antes del 2005 y que luego termina siendo, según el Trabajador Social, el envío de

⁷³ Ver en anexo: Entrevista a Trabajador Social, R4. Esta idea surge antes de la pregunta correspondiente al período 2008-2010, la incorporamos en este momento porque la intención surge en otro momento de la entrevista, pero el contenido es parte de la idea que desarrolla el entrevistado en esta parte.

⁷⁴ Ver en anexo: Entrevista a Trabajador Social, R6.

⁷⁵ Ver en anexo: Entrevista a Trabajadora Social, R6.

cupos). Y como tenía prioridad se llevaba primero a cabo y luego quedaba el resto para ejecutar todas las obras pequeñas, calle, alumbrado, bacheos, etc.»⁷⁶.

También nos encontramos con un señalamiento al Presupuesto Participativo que se le hace a nivel de las expectativas que genera. El caso paradigmático, que coinciden todos los concejales entrevistados, fue la no ejecución de la Piscina que salió votada en primer lugar en el año 2008:

«Yo nunca estuve de acuerdo con el Presupuesto Participativo, como trabajadora vecina en la zona, a mi me parece que eso limita a la gente, angustia a la gente, porque las cosas que no están bien entendidas no salen bien, porque la gente piensa que si presenta un proyecto va a salir y busca gente para que vote y no alcanza. Un ejemplo de esto fue la piscina, la piscina fue una equivocación tremenda, porque todo lo que se hizo, fue la más votada pero el presupuesto que había hecho la Intendencia, los arquitectos, y lo devuelven a la ciudadanía y lo permiten que lo voten, sabiendo que nada que ver, [...], autoridades de la Intendencia que les llegó el proyecto, responsable, no iba a pensar que no tenemos saneamiento, dónde va toda el agua, no puedes comprometer a los vecinos que administren, el vecino puede administrar pero tiene que tener asesores, tiene que trabajar de otra manera para llevar adelante semejante proyecto que habían hecho, entusiasmar a la gente, los vecinos ya se habían ilusionado que una o dos veces por semana tenían una piscina para hacer deporte.»⁷⁷.

Comuna en Debate es otra herramienta de participación ciudadana mencionada por los entrevistados: «Comuna en Debate por ejemplo, [...] fue una instancia de consulta masiva y detallada muy participativa y abierta. [...] Pero que parte de una política general que tiene la Intendencia en las distintas administraciones de consulta periódica, cada dos o tres años.»⁷⁸.

⁷⁶ Ver en anexo: Entrevista a concejal (presidente), R6.

⁷⁷ Ver en anexo: Entrevista a concejala (presidenta), R6.

⁷⁸ Ver en anexo: Entrevista Trabajador Social, R6.

Las valoraciones de Comuna en Debate corren por el mismo carril del Presupuesto Participativo. Se tiende a pensar como un buen instrumento de participación mal utilizado, ya que no se concretan los aportes que la ciudadanía propone en esta instancia

Las opiniones de los Trabajadores Sociales apuntan a lo mismo: «[...] fue una buena herramienta Comuna en Debate, pero son herramientas que después no tienen una verdadera evaluación. [...] Con Comuna en Debate se movilizó mucho a los vecinos pero ellos sienten que no dio frutos “quedo en que me escucharon y nada más”. Cuando uno presta la oreja en cualquier herramienta, o como Presupuesto Participativo o Comuna en Debate tiene que estar dispuesto a lo que nos digan aunque no nos guste, se tiene que tener en cuenta, para mejorar justamente la gestión y mejorar así la participación. Si no estamos dispuestos a esto, me parece que movilizar a la gente es como para maquillar algo que no nos interesa [...]»⁷⁹.

3.2 Sistematización de Comuna en Debate, presente y futuro de la Descentralización en el CCZ 18, año 2008.⁸⁰

La instancia de consulta Comuna en Debate realizada en el zonal 18 se organizó sobre un total de seis reuniones en los barrios de Paso de la Arena y dos reuniones más a funcionarios y ediles, concejales de todos los períodos.

El promedio de concurrencia a dicha instancia fue de 20 personas incluidas con los organizadores por cada reunión. Los tres ejes a trabajar en esta consulta a los vecinos y actores de la descentralización fue: participación, gestión y órganos locales. Estos ejes serían abordados desde una periodización, la valoración a lo largo del proceso descentralizador como así también el antes y después de la misma.

Esta síntesis refleja entonces una mirada general sobre la opinión de los vecinos en el tema de consulta, como a su vez rescata un conjunto de interpretaciones generales sobre algunos problemas actuales que enfrenta la descentralización municipal. Muchas de las opiniones son producto de una

⁷⁹ Ver en anexo: Trabajadora Social, R6.

⁸⁰ Información extraída del documento elaborado en el CCZ 18 titulado: Sistematización de Comuna en Debate, Zonal 18. Presente y futuro de la descentralización. Año 2008.

experiencia de años en el proceso, por lo que si bien desde el punto de vista cuantitativo no es representativo, desde el punto cualitativo si tiene un gran valor, por provenir los aportes desde actores calificados e involucrados con el proceso de descentralización.

3.2.1 Eje de la «Participación»

De este eje vamos a sintetizar algunos aspectos sobre «problemas», «potencialidades», y «propuestas». Para tener una idea más acabada de esta instancia de consulta ciudadana, se puede recurrir en anexos a la sistematización completa de Comuna en Debate 2008 del zonal 18.

A) Problemas

Existe una tendencia importante a asumir una crisis de la participación. Se tiende a considerar que «Al principio se hicieron cambios que se notaron: mejora de la policlínica, instalación de guarderías, instalación de Concejos Vecinales, que entusiasmó. Pero después hubo desgaste y siguieron otras relaciones que hicieron que en lo cotidiano el sistema y la gente se desgastaran.»⁸¹.

Algunos de los planteos sugieren que el problema del deterioro de la participación se debe a: poca comunicación entre los vecinos; poco interés de las propuestas; mayor individualismo; ausencia de sentido de pertenencia de los logros; se espera que los «otros» hagan; falta de información; olvido de los logros obtenidos; la gente se llena de expectativas, no hay paciencia, se quiere las cosas en el momento y por eso la gente se desmotiva; no se necesitan tantas cosas como antes; mucha burocracia desmotiva; falta de participación en las comisiones barriales; se le pierde la confianza a los concejales por no tener presencia en los barrios; el Concejo Vecinal no tiene instancias en los barrios; los concejales limitados porque trabajan; el modelo de descentralización se encuentra agotado; instancias como Comuna en Debate desmotivan porque es una política de diagnóstico eterno que no tienen resultados; se perdió el contacto seguido con las autoridades (antes el

⁸¹ Ver en anexos: 1 EJE PARTICIPACIÓN en *Comuna en Debate 2008 del zonal 18*.

Intendente participaba más en las instancia en los barrios y esto motivaba a la gente).

B) Potencialidades

Si bien los problemas que atraviesa la participación de la zona 18 generan una relativa crisis en el modelo de descentralización, en esta instancia se rescata también aquellos aspectos positivos que ha tenido el proceso.

Las principales potencialidades que vislumbran los actores que participaron en el Comuna en Debate de la zona 18 son: la descentralización generó participación; ahora el vecino vota (Instancias de Presupuesto Participativo y elección de concejales); vecinos con más decisión sobre fondos municipales; existen nuevos espacios; ahora el vecino puede controlar.

C) Propuestas

En la sistematización se generaron propuestas por los distintos actores. Las propuestas son importantes tenerlas presentes, pues muchas veces son indicios de las dificultades por las cuales se atraviesa.

En esta instancia algunas de las propuestas refieren a: promover la participación en el Concejo Vecinal; mayor contacto del Concejo Vecinal con los vecinos y las comisiones barriales; mayor coordinación entre el Concejo y la Junta Local; mejorar la comunicación con los vecinos; educar a los vecinos; que se tome en cuenta lo local para luego ejecutar desde central; fortalecer las comisiones fomentos (como al principio de la descentralización); remunerar económicamente el trabajo de ediles y concejales; y reuniones de gabinete en la zona.

3.2.2 Eje «Sistema de Órganos Locales»

En este eje nos centraremos en algunos de los «problemas identificados» y «propuestas», no obstante para el análisis se tomarán en cuenta todos los aspectos.

A) Problemas identificados

Entre los problemas identificados se menciona: no están claros los roles de los tres órganos (Junta Local, CCZ y Concejo Vecinal); mejorar el diálogo entre el Concejo Vecinal y la Junta Local; falta de participación de la gente, tanto en el Concejo Vecinal como en la Junta Local; municipalización del Concejo Vecinal; descentralizar más lo descentralizado; el Concejo Vecinal no tiene incidencia en las decisiones; los concejales hacen un montón de propuestas que no se toman en cuenta; el concejal a pasado a ser un gestor de cosas concretas; hoy existe desgaste en los órganos; no hay respeto por el cargo de concejal; no se pudo lograr la unión de los tres órganos; el Concejo Vecinal se ha politizado; se exige muy poco para ser concejal (10 firmas y pocos votos); el factor tiempo influye (los concejales estudian, trabajan, etcétera).

B) Propuestas

Algunas de las propuestas que se manejaron en esta instancia de consulta son: mecanismos de control de asistencias tanto en la Junta Local como en el Concejo Vecinal; que los concejales sean representativos de las comisiones vecinales; capacitación de los concejales (amplia mayoría de concejales concuerdan en esta idea); conocer la realidad de cada zona; información clara del presupuesto con que se cuenta; coordinación de los tres órganos; remuneración para los concejales; mejorar vínculo del Concejo y los vecinos; mayor información a los vecinos sobre el Concejo Vecinal; más incidencia del Concejo Vecinal en las decisiones para poder llevarle respuesta a los vecinos, sino se desmotivan.

4. ANÁLISIS DEL ESTUDIO REALIZADO

El siguiente capítulo pretende reconstruir, en base a la información relevada, el contexto del proceso descentralizador de Montevideo y su relación con la participación ciudadana. Se analizará a su vez a nivel local, la experiencia para el zonal 18.

4.1 «Descentralización y Participación Ciudadana» en el contexto de Montevideo.

El proceso descentralizador de Montevideo, comienza en el año 1990 con la asunción de la izquierda en el gobierno municipal. La descentralización implicó la división territorial del departamento de Montevideo en 18 zonas, donde se instalaron los Centros Comunales Zonales (CCZ) como unidades político-administrativas desconcentradas. Se crearon dentro de cada dependencia los órganos de participación social (Concejos Vecinales), el órgano político (Juntas Locales) que juntos con el ex Departamento de Descentralización constituían un sistema descentralizado.

En este sentido el proceso descentralizador presenta diferentes aspectos, los cuales se presentarán a modo de contextualizar el proceso que ha desarrollado.

«La descentralización en su sentido más amplio, implica la redistribución del poder político abarcando la dimensión administrativa, social y política. Es un mecanismo sustancial en la profundización de la democratización del Estado, a través del cual las instituciones públicas se relacionan con los ciudadanos, creándose nuevos mecanismos de participación y consenso social y fomentándose redes de cooperación público-privada»⁸².

Por lo tanto, el primer punto a destacar es la distribución territorial que implementa el proyecto descentralizador del gobierno municipal a partir de un decreto del año 1993, pues como dijimos anteriormente Montevideo se divide

⁸² Construyendo Ciudadanías. Montevideo en Foro II. Junta Departamental de Montevideo. Intendencia Municipal de Montevideo. Departamento de Descentralización. Año 1996. Pág. 7.

en 18 zonas. A partir del decreto se establece un ordenamiento administrativo para cada una de las distintas zonas en el cual funcionaría un Centro Comunal Zonal (CCZ). De forma paulatina se les fue asignando un conjunto de tareas y atribuciones de carácter administrativo vinculado a los servicios, a través del inicio de trámites y reclamos de los ciudadanos hacia la intendencia por intermedio de los funcionarios municipales. En tanto los servicios que comienzan a desconcentrarse son los trámites, la recepción de reclamos y denuncias. También se constituyen las diferentes áreas de trabajo, tales como: áreas verdes, alumbrado, limpieza, tránsito, área de arquitectura, área social.

A su vez en este diseño se organiza el órgano político denominadas Juntas Locales⁸³ que tienen bajo su órbita la decisión política y la gestión de las políticas municipales locales definidas de acuerdo a los planes quinquenales. Los planes quinquenales se elaboran con la participación de los Concejos Vecinales y organizaciones sociales con el asesoramiento de técnicos y profesionales. Las Juntas Locales son integradas por representantes de los partidos políticos que tienen representación en la Junta Departamental y a quienes el Intendente los designa de acuerdo a la propuesta de cada fuerza política.

Por último, un elemento no menor es el órgano social de la descentralización que son los Concejos Vecinales. El mismo lo destacaría como innovador en la propuesta y fundacional dando forma y contenido a la descentralización. Es el núcleo que da sentido al objetivo principal que persigue la descentralización: la participación ciudadana. El documento N° 6, *Bases Programáticas*, expresa «Si la participación ciudadana es un componente ineludible para dar profundo contenido democrático a la descentralización, ésta a su vez es el camino privilegiado para instrumentar la participación»⁸⁴. Esta posibilidad de participación, tanto de los vecinos que están organizados como los que no lo están y ciudadanos con distintos fines e intereses en cada una de las 18 zonas, es lo que distingue y constituye una nueva forma de gobierno. Este

⁸³ Las Juntas Locales están integradas por 5 miembros, designados por el Intendente a propuesta de los partidos políticos. De estos 5 Ediles Locales, 3 corresponden a la mayoría y 2 de la minoría, es electo por ellos mismos un Presidente y también proponen un secretario que es designado por el Intendente.

⁸⁴ Documento N° 6, Bases Programáticas del Frente Amplio". 1989. Pág. 10.

órgano social que denominamos Concejo Vecinal⁸⁵ se encuentra institucionalizado en la estructura del Gobierno Local y en el decreto que los creó, conforme a las reglas básicas para su integración, funciones y competencias⁸⁶. «Los Concejos Vecinales son integrados por un mínimo de 25 miembros y un máximo de 40, son electos al año de asumido un nuevo ejecutivo departamental y al tercer año dentro del mismo período de gobierno departamental»⁸⁷.

Podemos observar en el modelo de descentralización de Montevideo alguno de los rasgos mencionados por Coraggio para el paradigma democratizante de descentralización: «[...] el proyecto democratizante apuesta a la descentralización territorial del Estado, confiando en que la multiplicación de escenas de gestión local abren un terreno favorable para la lucha cultural»⁸⁸. Si bien tiene aspectos que lo identifican con este paradigma, veremos también que es necesario profundizar en muchas de las dimensiones para lograr una mayor aproximación al modelo ideal propuesto por el autor.

A través de esta territorialización y desconcentración de servicios y funciones se visualizan los primeros cambios. Este proyecto descentralizador se funda con la participación de los distintos actores sociales, así como también en el diseño institucional que le permita incorporar nuevos aportes, sobre todo, en la toma de decisiones y el control de la gestión a nivel local. A grandes rasgos a esto apunta el proyecto democratizante de descentralización.

⁸⁵ Este órgano es creado a partir del decreto 28.911 del 22 de Julio de 1998.

⁸⁶ Decreto 28.911. Artículo 3°.

⁸⁷ Decreto 28.911. Artículo 6°.

⁸⁸ José Luis Coraggio. «Las dos corrientes de la descentralización». En Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. Cuadernos del Claeh N° 56. 199. Pág. 70.



4.2 Los momentos de la descentralización.

Para proceder al análisis se delimitarán cuatro grandes períodos que nos orientarán en el abordaje. Estos períodos resultantes no son homogéneos, no obstante, encuentran una unidad conceptual que deviene del estado de implementación de la propia descentralización. Por otro lado, es necesario mencionar que los criterios son arbitrarios, y que tienen únicamente por objetivo orientarnos en el análisis.

4.2.1 La puesta en marcha

Podemos identificar una primera etapa que es la puesta en marcha. Este período va de 1990 a 1994. Como figura representativa de la IMM encontramos al Intendente Tabaré Vázquez. Es aquí donde se construyen los primeros mecanismos de implementación de la descentralización, se crean las 18 Zonas de Montevideo, la Comisión Mixta de Descentralización⁸⁹ y se pone en marcha el modelo. Como característica de este período, el gobierno departamental convocó a la participación de los vecinos, fundamentalmente para la presentación de reclamos y demandas de obras para llevar a cabo en los barrios. A su vez el contacto con estos actores sociales y la ciudadanía se traducían en reuniones conjuntas y abiertas con el ejecutivo municipal para la elaboración del Presupuesto Quinquenal de la Intendencia. Estas características marcaron el inicio del proyecto descentralizador, con la participación de los vecinos en el Presupuesto Participativo (PP)⁹⁰ que desde el comienzo en el año 1990 fue tomado por el ejecutivo municipal como instrumento motivador, movilizador hacia la ciudadanía para su implementación. «El Presupuesto Participativo se creó dentro de una experiencia “fundacional” de reforma democrática del Estado y de la política

⁸⁹ Esta Comisión es integrada por representantes de todas las fuerzas políticas representadas en la Junta Departamental y representantes del Ejecutivo Comunal para analizar el primer decreto y buscar caminos de solución por consenso.

⁹⁰ El Presupuesto Participativo se lo puede definir como: «un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos del presupuesto municipal» (Montevideo como te Quiero. La vía montevideana de Presupuesto Participativo.)

realizada en el ámbito de un gobierno departamental que se puso en marcha implementando un proceso de descentralización con participación social.»⁹¹

Mientras todo esto transcurría el proyecto descentralizador era cuestionado enfáticamente por los partidos de la oposición, pero así mismo se intentaba consensuar una salida que permitiera llevarlo adelante.

Como mencionamos anteriormente, es en 1990 que se comienza a trabajar junto a la ciudadanía, con los vecinos, las organizaciones sociales en la elaboración del Presupuesto Quinquenal. Se priorizó por el conjunto de organizaciones, los Concejos Vecinales, Juntas Locales, Comisiones Especiales Delegadas y todos los órganos de naturaleza política, aquellas demandas y necesidades que hacen a la especificidad y particularidad de cada zona. Es un cambio cualitativo en la gestión de gobierno que implica nuevos espacios y que en ese momento se percibía como algo muy positivo. Lo podemos ver reflejado en palabras de una vecina cuando expresa que «como vecina y ciudadana, creo que la descentralización es pensada desde el eje de la participación, la descentralización ha permitido la posibilidad de tener una referencia de la IMM en la zona y eso ha permitido tener competencias a nivel municipal en las zonas. La descentralización es creada para resolver más fáciles los problemas»⁹².

En el documento de las Jornadas de Descentralización y Participación Ciudadana realizadas en Mayo de 1994 se expresa «hemos discutido con algunos miembros de los Concejos Vecinales, la necesidad de salvaguardar la autonomía de los mismos, en lo que tiene que ver con su relación con la Intendencia Municipal de Montevideo. Tienen que ser autónomos por supuesto del Gobierno y tiene que ser autónomos de la institución. Este nos parece que es uno de los elementos fundamentales, que puede ser capaz de asegurar la continuidad del proceso de descentralización más allá de cuál sea el partido político que gobierne en Montevideo y en el país a raíz de la próxima elección»⁹³. Después veremos que este principio con el paso del tiempo

⁹¹ Montevideo como te Quiero. La vía montevideana de Presupuesto Participativo. 2009. Pág. 23.

⁹² Sistematización de Comuna en Debate, Zonal 18. Presente y futuro de la descentralización. Año 2008. Pág. 3.

⁹³ Descentralización y Participación Ciudadana. Jornadas de Descentralización y Participación Ciudadana. Organizadas por la IMM y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Mayo 1994. Montevideo. Pág. 34.

comienza a desvanecerse y los límites entre la autonomía y la institución comienzan a desdibujarse: «Los Concejos Vecinales se burocratizaron también o como dicen ellos se “municipalizaron” entonces se cerraron mucho a lo que la IMM desde central los mandaba y se olvidaron que ellos pueden representar a los vecinos en cualquier ámbito privado y público.»⁹⁴.

4.2.2 El Transcurso

La segunda etapa surge cuando asume Mariano Arana hasta la asunción de Ricardo Erlich. Este período va desde el año 1995 al 2004. El mismo se caracteriza en principio por una profundización de la descentralización⁹⁵, se continuó realizando las instancias abiertas con los vecinos para diseñar el Presupuesto Quinquenal. Estas consultas vecinales y periodización en las obras de las distintas zonas fue consolidando el *Proceso de Definición de los Compromisos de Gestión*⁹⁶.

El intendente Mariano Arana al iniciar su gestión continúa trabajando en instancias de consultas y diálogo con los vecinos para la elaboración del Presupuesto Quinquenal. En esta etapa se dio una relevante actuación de los nuevos Concejos Vecinales, a través de la circulación de información, consultas vecinales, análisis y acuerdos de prioridades locales, intercambio con el equipo de Gobierno Departamental, deliberación, negociación, acuerdos, monitoreo y control social de la gestión. Se dio de esta manera contenido y forma al proceso de definición de los Compromisos de Gestión. Si nos remontamos al 2009 podemos ver huellas de este período reflejadas en los comentarios del Concejo Vecinal en la publicación del CCZ 18: «De aquellas comisiones donde se debatían sobre la distribución de todo el presupuesto

⁹⁴ Ver en anexo: Entrevista a Trabajadora Social, R4.

⁹⁵ Aquí ya se contaba, por un lado con la desconcentración administrativa del territorio dividido en 18 zonas funcionando en cada una de ellas los Centros Comunes Zonales y por otro lado ya estaban conformados los Concejos Vecinales y las Juntas Locales. En definitiva se contaba con Gobiernos Locales formalmente establecidos.

⁹⁶ Nombre que adoptó el Presupuesto Participativo de Montevideo durante ese período. El mismo propiciaba la participación de vecinos y organizaciones, se apoyaba a los Concejos Vecinales en la realización de consultas vecinales para la elaboración de sus propuestas y toma de decisiones en todo aquello que se ponía a consideración local.

para la Zona, dividido por áreas, hemos llegado a la tarea actual de trabajar en respaldo de la tarea municipal.»⁹⁷.

Este proceso de Compromisos de Gestión permitió la participación de vecinos, vecinas y organizaciones. Los Concejos Vecinales realizaban consultas vecinales para la elaboración de propuestas y toma de decisiones sobre el uso de los recursos en todo lo que refería a lo local. Los Compromisos de Gestión⁹⁸ sustentaron el contenido ético del pacto realizado por el gobierno ante la sociedad, de dar cumplimiento a lo acordado.

En la publicación *10 años de descentralización: un debate necesario* se plantea a nivel del Concejo Vecinal que se genere un mecanismo más integral de las demandas vecinales, locales. La idea es inscribirlas en un conjunto de prioridades y objetivos más amplios, ya que las demandas de los vecinos en este momento se están restringiendo y fragmentando, dando lugar así a los intereses particulares y propios de cada vecino, perdiendo el foco de la gestión zonal- local como algo colectivo. Frente a esta situación se comienza a transitar por una tensión entre estas demandas puntuales de los vecinos y el rol atribuido a los Concejos Vecinales. Esto se traduce en una «sobrecarga» de las tareas y funciones de los Concejos y los concejales como «operadores administrativos» de la «respuesta rápida» de la administración municipal ante reclamos puntuales y heterogéneos de los vecinos»⁹⁹. Esta sobrecarga se ha intensificado por el retraso en la desconcentración de servicios a nivel municipal, lo cual se estima que desaparezca o se reduzca ni bien se resuelva dicha organización administrativa y la oferta de servicios sea más ágil, transparente y accesible a todos los ciudadanos.

Es hacia a fines de 1998 con las transformaciones estructurales y culturales que vive el país en el marco de una coyuntura de crisis que comienza a acentuarse los problemas y desafíos que presenta el diseño de descentralización y participación ciudadana. Nuevos cambios a nivel de los arreglos familiares, cambios en los barrios, gradual modernización del sector público, creciente importancia de las relaciones de mercado en todas las

⁹⁷ Información completa en Anexo: «Informe del Concejo » en *Hoja de la zona 18*. Julio de 2009.

⁹⁸ Información extraída de: *Montevideo como te Quiero*. La vía montevideana de Presupuesto Participativo. 2009. Pág. 46.

⁹⁹ *10 Años de descentralización: Un debate necesario*. Departamento de Descentralización. Intendencia Municipal de Montevideo. Pág. 78. Año 2001.

esferas de la vida social y el mundo del trabajo que se vuelve más inestable. Frente a este escenario el órgano social -Concejo Vecinal- afronta un doble desafío: Por un lado, en lo que tiene que ver con los propósitos de la Descentralización Participativa, la cual pareciera exigir que estas demandas puntuales, heterogéneas y fragmentadas de los vecinos se procesen en una definición de prioridades y de visión urbana más integral. Por otro lado, esta transformación de las demandas locales puede aumentar el problema de la distancia entre las instituciones locales y las prácticas y demandas de los vecinos.

Luego hacia el año 2002, con la crisis económica que sorprendió al país, el gobierno de Montevideo sufrió el impacto de la crisis y sus repercusiones hacia los recursos locales y en la elaboración y gestión del presupuesto municipal se vio afectado teniendo que destinar los recursos hacia las necesidades de la población a través de políticas sociales de emergencia. Se necesitaba en esta etapa no sólo del apoyo municipal sino que también se tenía que pensar en una reestructura nacional para sobrellevar la crisis.

4.2.3 La revisión del modelo

Esta etapa comienza en el año 2005, con la asunción de la izquierda en el gobierno Nacional, con su líder el Presidente de la República Dr. Tabaré Vázquez y en lo departamental con el Dr. Ricardo Erlich. Como característica principal del período, podemos decir que se armonizaba a nivel de políticas públicas lo nacional con lo departamental.

En este período 2005-2010 nos encontramos en un momento de cuestionamiento al modelo descentralizador. Desde los espacios de participación vecinal, pasando por los técnicos, funcionarios y cargos políticos que ocupaban sus lugares en la órbita de la descentralización, se empezaron a manifestar públicamente, en distinto grado y manera, algunos descontentos con la propuesta. Es necesario aclarar que el cuestionamiento al modelo no se señala como una fractura irreparable, sino como un «agotamiento» del mismo. Es en esta tercera etapa que las autoridades a través de los técnicos, en diálogo con la ciudadanía, empiezan una evaluación del modelo

descentralizador de Montevideo. A partir de aquí se comienza a reformular el Presupuesto Participativo, se realiza un Foro Ciudadano con el propósito manifiesto de rever y mejorar la transparencia en la gestión y la distribución de los recursos presupuestales. Para trabajar sobre estas debilidades que se presentan en este periodo se crea la «Comisión Departamental del Presupuesto Participativo», integrada por representantes de los Concejos Vecinales de las 18 zonas, de los participantes del Foro y el Ejecutivo Municipal. Ésta jugó un rol importante en la renovación del Presupuesto Participativo para este período.

Algunas de las críticas expresadas en el Foro Ciudadano fue el de reelaborar el Presupuesto Participativo de manera que fuera más funcional y cumpliera realmente con el propósito de transferencia de poder para que la ciudadanía pudiera incidir en la gestión pública a través de la elaboración, seguimiento y control del presupuesto departamental. Este punto fue marcado como una debilidad en el proceso y por lo tanto como algo que no había permitido avanzar con fuerza en el desarrollo de la participación ciudadana en el marco del Presupuesto Participativo. Otros de los puntos señalados en el Foro fueron «[...] que los mecanismos institucionales para desarrollar la transferencia real de poder con la cual incidir en la elaboración presupuestal y particularmente en el destino de los recursos, no estaban a la altura del desarrollo global de la estrategia de reforma democrática que se implementaba»¹⁰⁰, en este sentido se debía intensificar y mejorar la transparencia sobre los recursos presupuestales, brindando espacio y lugar a la consulta, decisión de la ciudadanía en estas instancias de gasto público.

Podemos decir que hasta el 2005 el Presupuesto Participativo que era una parte del presupuesto municipal para la realización de obras, se sometía a decisión directa en vinculación con los vecinos¹⁰¹. A partir del 2006 se aprueban las nuevas reglas de funcionamiento, donde el Presupuesto Participativo va a estar garantizado bajo dos fuentes presupuestales: La primera, compuesta por un monto definido por el intendente municipal, en cada

¹⁰⁰ Montevideo como te Quiero. La vía montevideana de Presupuesto Participativo. 2009. Pág. 50

¹⁰¹ Sobre el tema nos expresamos antes, cuando mencionamos los Compromisos de Gestión.

ejercicio anual, un monto igual para cada una de las 18 zonas de Montevideo. Esta fuente es decidida por la ciudadanía a través del voto directo y universal en elecciones convocadas al efecto. Por otro lado, se encuentra la fuente 2 que está integrada por recursos para obras que destinan dependencias ejecutivas de la Intendencia Municipal de Montevideo, y su ejecución es decidida por los Concejos Vecinales en consulta con los vecinos. Esta fuente pertenece a la tradicional instancia de Presupuesto Participativo que se ha desarrollado desde el comienzo de la descentralización.

A partir de esta reformulación el Presupuesto Participativo se lleva a cabo a través de cuatro pasos: comienza con la presentación de propuestas, sigue con un análisis técnico, luego se decide que obras ejecutar, ya sea por decisión del Concejo o a través de la votación de la gente, y termina con la realización de una obra o servicio nuevo en la zona.

A partir de 2009 surge una nueva propuesta, un nuevo giro encarnado en el Nuevo Proyecto de Ley para la Descentralización Política y Participación Ciudadana.

Por último, desde el 2010, nos encontramos ante la cuarta etapa, denominada aquí: **Una nueva descentralización**. Esta nueva etapa aún se encuentra en sus comienzos y surge a través de la implementación del tercer nivel de gobierno que se encuentra legislada en la Ley N° 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana. Este período aparece como la materialización de la solución propuesta a los problemas del modelo anterior. Todavía es muy joven el camino, por ese motivo en el presente trabajo se hará apenas algunas observaciones.

4.3 La experiencia para el zonal 18

En lo que resta del análisis nos enfocaremos exclusivamente al período 2008-2010 el cual se ubica dentro de lo que denominamos anteriormente como «La revisión del modelo». No está de más recordar, como expresa el título del apartado, que el análisis se centra territorialmente en la zona 18 de Montevideo. No obstante, es necesario tender «puentes» que vayan del contexto general al caso concreto en cuestión.

4.3.1 Los distintos niveles de participación en la descentralización.

En la propuesta descentralizadora de Montevideo identificamos los dos primeros niveles de participación que plantea Coraggio y el marco propicio para avanzar al nivel III. El nivel I de participación se encuentra asociado en mayor medida al eje administrativo o de la desconcentración. Es el nivel que plantea la funcionaria cuando expresa que «[...] se ganó en que la gente pueda tener un acceso más fácil, una oficina receptora, más que descentralizado algo desconcentrado. Se acercó un servicio a la zona, al barrio.»¹⁰².

Por otro lado el Presupuesto Participativo en sus comienzos se acercó al nivel III de participación, sin embargo, a partir del 2005 se aleja, acercándose al nivel II, ya que propone una participación colectiva segmentada. En su discurso un concejal da cuenta de esta segmentación que hacen a pequeños colectivos movilizarse compitiendo entre sí: «[...] al ser electoral, la elección de una obra y al no tener ponderación la obra se iban a beneficiar los centros poblados o aquellos organismos que tuvieran la capacidad de mayor organización barrial.»¹⁰³. A través de los testimonios y fuentes secundarias podemos dar cuenta del paso de uno a otro nivel, pues como mencionaba el mismo concejal: «[...] hasta el 2005 los recursos eran ponderados en función a las necesidades que cada zona tenía, cada zona no tenía la misma cantidad de recursos.»¹⁰⁴. Al pasar de un sistema a otro, se pierde la discusión sobre las prioridades en base de las necesidades de la zona y se pasa a una visión reducida del entorno más

¹⁰² Ver en anexo: Entrevista a funcionaria 1, R5.

¹⁰³ Ver en anexo: Entrevista a concejal (presidente), R6.

¹⁰⁴ Ídem.

cercano, donde los barrios más poblados o mejor organizados obtienen los recursos. Según la Trabajadora Social del CCZ 18 «El tema es el mensaje que se le da al Presupuesto Participativo. [...] “vos podes elegir” en forma original “veni y propone” sin tomar en cuenta la realidad de tu barrio, de tu zona.»¹⁰⁵.

Sin embargo el Presupuesto Participativo según podemos constatar en varias de las fuentes consultadas (fuentes secundarias, entrevistas, Comuna en Debate, Hoja de la zona 18, etcétera) en sus comienzos era una instancia participativa de discusión, análisis y se tendía a una decisión modificadora: «[...] en el gobierno de Tabaré Vázquez, por ejemplo, hasta los presupuestos se hacían con la gente. O sea, no solo la identificación de las necesidades. En las asambleas iban los técnicos y trataban de evaluar los costos y ahí decidían la viabilidad respecto a los costos. Esto no se hace más.»¹⁰⁶.

El Presupuesto Participativo al perder, a partir del 2005, esa visión global de las necesidades y de los intereses colectivos pasa a ser una simple reivindicación de «[...] condiciones de vida que el mercado no garantiza»¹⁰⁷. Es decir, se torna como un gran evento competitivo donde los ciudadanos (quienes compiten) no logran visualizar el interés general, sino por el contrario, tiende a sobredimensionar su propuesta. Por lo tanto se sufre un movimiento en los sentidos que corre el eje de la participación ciudadana como instancia democrática a la posición de una mera competencia vecinal. Este mecanismo, si bien no intenta profundizar en el nivel III de participación, genera una instancia de visibilidad política mucho más atractiva, pues el propio dispositivo consta de una batería de productos pintorescos que proponen como fachada la imagen de la participación, pero que desde el punto de vista del contenido no representa tal magnitud. Como lo expresa el Trabajador Social del CCZ 18 «Se generó un mecanismo más visible, para todo Montevideo como el del Presupuesto Participativo, pero que... es un gesto de, digamos, de democracia formal, de gestión política a través de un dispositivo.»¹⁰⁸

¹⁰⁵ Ver en anexo: Entrevista a Trabajadora Social, R6.

¹⁰⁶ Ver en anexo: Entrevista a Trabajador Social, R6.

¹⁰⁷ Coraggio, José Luis. «La participación popular: Ideologías y realidad» en Revista de Trabajo Social N° 9. Ed. EPPAL 1990. Pág. 36 y 37.

¹⁰⁸ Ver en anexo: Entrevista a Trabajador Social, R6.

Por otro lado, podemos ver en Comuna en Debate, y en instancias similares que se han hecho a lo largo del proceso, ámbitos de participación donde nos encontramos con la potencialidad de confirmar el nivel III de participación propuesto por Coraggio. No obstante, el resultado se evapora porque la herramienta no logra profundizar en las direcciones propuestas. Si bien la metodología es buena ya que recoge la voz ciudadana en función de realizar cambios para mejorar la política, se agota en el sentido de que no realiza una devolución transformadora de los cambios que reivindica la ciudadanía. Por tal motivo la instancia se minimiza y pierde el sentido de lo que se busca con ella, generando en la ciudadanía descreimiento y frustración por los resultados no logrados.

Sin embargo, consideramos que el Concejo Vecinal es la herramienta más importante de participación ciudadana. Dicho órgano acerca a la propuesta descentralizadora a un nivel III de participación, en lo que refiere al principio teórico, luego en la práctica vemos que tiene algunas dificultades. En la experiencia del Concejo Vecinal de la zona 18 lo vemos reflejado en sus reiteradas expresiones que aparecen en las entrevistas y en Comuna en Debate. En dichas instancias se hace referencia a la poca incidencia de decisión, de control sobre la gestión municipal y la acotada tarea que muchas veces se reduce a lo encomendado por la propia IMM. De esta manera, se va perdiendo el trabajo del Concejo Vecinal con los vecinos en los barrios como el cometido principal. Podemos presumir que el rol del Concejo Vecinal se ha confundido o, desde la política descentralizadora, lo han desvirtuado, en el sentido de no dotarlo con la capacidad de incidir en los procesos y de tener poder real de decisión frente a los temas de gestión local. Es entonces que hablamos de un doble desencuentro que se genera en la relación «vecinos-Concejo Vecinal- órgano político».

4.3.2 Un doble desencuentro

En base a los testimonios obtenidos tanto en las entrevistas como en Comuna en Debate, y posteriormente en la sistematización, podemos señalar una dimensión relevante para la tesis, apenas insinuada en el primer capítulo: «La dimensión motivacional». Dicha dimensión está compuesta por dos factores:

Un factor anímico que deriva de la distancia entre los resultados y las expectativas generadas en los vecinos. Otro factor funcional que corresponde a la desvinculación de los mecanismos de participación ciudadana con el nivel III de participación propuesto Coraggio, es decir, los dispositivos previstos para generar la participación se agotan antes de lograr acciones transformadoras de la realidad. Pues como destaca Norberto Alayón refiriéndose a la participación «[...] Intervenir significa incidir de algún modo en el resultado final del proceso en torno al cual se produce la participación.»¹⁰⁹.

Observamos que ambos factores, solidarios entre sí, conforman la dimensión motivacional, desestimulando o, por contraposición, estimulando la participación.

Notamos que esta dimensión incide, para el caso del zonal 18, en un doble desencuentro que pone trabas al funcionamiento de una descentralización democratizante. El doble desencuentro se da en los vínculos, por un lado, entre el Concejo Vecinal y las organizaciones de base (comisiones barriales, instituciones, organizaciones, etcétera), por otro lado, entre el Concejo Vecinal y el órgano político. Estos desencuentros toman sentido cuando pretendemos una profundización que nos acerque más al modelo alternativo de descentralización, entendido como tipo ideal no alcanzable completamente. Es importante destacar que sólo el vínculo que propone una participación modificadora es capaz de sostener dicho acercamiento. En este sentido compartimos lo que expresa Luís Gonzaga «Tomar parte, formar parte y tener parte significa participar integralmente»¹¹⁰. Esta idea también surge desde la opinión de la Trabajadora Social del CCZ 18 cuando menciona: «La clave para mi es darle la real participación en las decisiones. No hay otro mecanismo. Si uno no siente que estando puede cambiar algo, va a dejar de estar. [...]»¹¹¹. Por lo tanto creemos que el proyecto alternativo de descentralización debería promover una participación integral.

A) Vínculo del Concejo Vecinal con las organizaciones de base y vecinos

¹⁰⁹ Alayón, Norberto: "Participación: mitos y alternativas" en Revista de Trabajo Social, año 2, Nº 6-7. EPPAL. Montevideo. 1988. Pág. 35.

¹¹⁰ Gonzaga, Luis. «Planificación en la comunicación de proyectos participativos» Cáp. 5.

¹¹¹ Ver en anexo: Entrevista a Trabajadora Social, R2.

El Concejo Vecinal es el órgano social de la descentralización, articulador en el territorio de los espacios de organización vecinal y por tanto el generador fundamental de la participación. Es uno de los mecanismos principales por intermedio del cual se puede canalizar y recibir las demandas y necesidades de los ciudadanos en el marco de la descentralización. Por ese motivo debemos visualizar la relación que se da entre el Concejo Vecinal, las organizaciones y los vecinos.

Fue inevitable en los comienzos de la descentralización tener como referencia a las organizaciones y comisiones vecinales para dar marcha al proceso y poder integrar lo que ya se trabajaba en las zonas. De hecho para el caso del zonal 18 existió una experiencia muy fuerte de organización vecinal que fue la CAFZOM (Coordinadora de Asociaciones de Fomento de la Zona de Montevideo), la cual reiteradamente surge en los discursos de los vecinos y del Concejo Vecinal en instancias de Comuna en Debate y en las entrevistas. Este espacio fue descrito como un antecesor del Concejo Vecinal. Haciendo referencia a este punto, la directora del CCZ 18 expresa que «En los primeros años, la participación ciudadana fue muy intensa, desinteresada de objetivos personales y no politizada, y se basaba en Comisiones Vecinales, de las cuales la Intendencia tenía un registro y se les asignaba una numeración. Con ellas se construyeron los Planes de Obras del primer quinquenio del Gobierno de izquierda.»¹¹².

Poco a poco el vínculo entre las comisiones vecinales y el Concejo Vecinal empieza a sufrir fisuras. Las comisiones vecinales luego de la creación del Concejo Vecinal, a partir de 1993, de alguna manera se sintieron desplazadas ya que a partir de ese momento es el Concejo Vecinal quien tiene el rol de articulador y mediador entre los vecinos y la Intendencia. Según expresa la directora del CCZ 18 «Al ser el Concejo Vecinal el órgano reconocido por la Intendencia para participación vecinal, las Comisiones Vecinales se sintieron que no se les daba lugar, o al menos, el que había tenido en los primeros años del proceso, hecho que derivó en su casi total desaparición (desde el año 1993

¹¹² Ver en anexo: entrevista a la directora.

en adelante). Obviamente, se mantuvieron las Comisiones Barriales, que atienden problemas puntuales de su ámbito.»¹¹³.

Este impacto que sufren las Comisiones Barriales se sitúa en lo que llamamos anteriormente la «dimensión motivacional», pues la distancia entre los resultados y las expectativas generadas en dichas comisiones fueron lo suficientemente importantes como para que se sintieran desplazadas.

De todas formas, esta no fue la desestimulación total del vínculo. Las organizaciones de base siguen teniendo su importancia en el proceso, pero se observa cada vez una mayor distancia con el Concejo Vecinal y por ende con la gestión municipal. Este primer desencuentro es una debilidad en la gestión que juega en contra si se aspira a un modelo alternativo de descentralización, ya que no se tendría que definir una dirección sino es «[...] a partir de los intereses populares»¹¹⁴.

A partir del 2005 (la revisión del modelo) el «primer desencuentro» se agudiza paulatinamente, siendo el período 2008-2010 el más crítico. Algunas de las causas que se visualizan están asociadas al deterioro de la imagen del Concejo Vecinal. Encontramos como factor común de los discursos que en este período la imagen pública de los concejales empieza a dañarse, obteniéndose como resultado un alejamiento cada vez mayor de las organizaciones de base y de los vecinos. Como indicio de esta situación podemos señalar que en cada elección se presentan menos vecinos para ser electos como concejales, y que en el período 2009 a 2010 el Concejo Vecinal funciona con un gran número de ausencias. Según expresa una concejala, refiriéndose a éste período: «A esta altura en estos años no somos bien vistos.»¹¹⁵. Por otro lado un concejal reafirma que «La evolución que ha tenido es una evolución negativa, esto se puede visualizar en los números, la cantidad de inscriptos para la postulación a concejal vecinal, viene disminuyendo como también disminuye el nivel de

¹¹³ Ver en anexo: entrevista a la directora.

¹¹⁴ Coraggio, José Luis. «La participación popular: Ideologías y realidad». En: Revista de Trabajo Social Nº 9. Ed. EPPAL 1990. Pág. 37

¹¹⁵ Ver en anexo: Entrevista a concejala (presidenta), R4.

votación.»¹¹⁶. Prácticamente, esta sensación de debilitamiento del Concejo es ampliamente compartida por los distintos actores que de alguna manera tienen parte en la descentralización.

Por lo expresado hasta aquí, es importante destacar las posibles causas que deterioran la imagen del Concejo Vecinal:

1) La tarea del Concejo Vecinal es muy desgastante, se realiza de manera honoraria y no existe en la mayoría de los casos la gratificación de obtener grandes cambios con respecto a la gestión.

Esta característica conlleva como resultado final el alejamiento de los concejales con las organizaciones de base. Si aceptamos que la tarea del concejal requiere un alto grado de involucramiento para funcionar adecuadamente y que a cambio de su esfuerzo de trabajo se espera una transformación de la realidad zonal, debemos esperar que si no se logran modificaciones de la realidad intervenida se generarán frustraciones. Estas frustraciones van erosionando las motivaciones iniciales causando un desgaste anímico que se traduce, por ejemplo, en que los concejales se acerquen menos a las organizaciones de bases y decidan más a cuenta propia.

2) El Concejo Vecinal, los vecinos y las comisiones barriales se desilusionan porque se generan demasiadas expectativas en relación a los resultados.

Un factor clave es el que está directamente vinculado con las expectativas, tanto de los concejales como la de los vecinos que componen las comisiones barriales. En este sentido, todos los entrevistados concuerdan en el señalamiento de que las expectativas que se genera desde el gobierno no se ajustan a la realidad de las posibilidades. Los entrevistados presentan el caso paradigmático de la «piscina», la cual salió votada en el primer lugar del Presupuesto Participativo del año 2008, pero nunca llegó a implementarse. Un concejal expresa que la participación «[...] ha venido decayendo por un desgaste de la herramienta, por crear expectativas que después no se cumplen

¹¹⁶ Ver en anexo: Entrevista a concejal (presidente), R3.

y por no tener identificado el rol de cada uno. [...] En un principio se decía no y se justificaba, no hay recursos, no es viable, no son objetivos políticos, no era la prioridad cosa que ahora no se da así, un ejemplo: la piscina.»¹¹⁷ Este tipo de hecho no solo deslegitima el rol del Concejo Vecinal, quien no puede hacer nada ante la situación, sino que también crea el descreimiento de la herramienta de participación que es el Presupuesto Participativo, lo cual ejerce un claro señalamiento a la gestión municipal.

3) El Concejo Vecinal no puede incidir en estos aspectos porque no tienen un poder modificador de las decisiones políticas. Si bien este punto se desarrollará más adelante, cabe destacar que no tener parte en las decisiones política afecta de manera negativa la imagen de los concejales, pues su función se valora como poco influyente.

4) El poder de contralor por parte del Concejo Vecinal es restringido debido a la deserción de los concejales y a la poca capacitación que tienen en temas relacionados a la gestión municipal. Esta deserción podría estar asociada al desgaste, a la desmotivación y a las pocas gratificaciones que obtienen por su tarea. A su vez, al ser un trabajo honorario no pueden dedicarse por completo a dicha tarea ya que necesitan de un trabajo remunerado para poder vivir. Por otro lado, la falta de capacitación en lo concerniente a la gestión genera una traba para el adecuado desarrollo de las tareas. Según la Trabajadora Social «A medida que fue pasando el tiempo los Concejos Vecinales se fueron haciendo débiles, no solo con menor número sino también con menos formación y entonces la calidad de los productos que esos Concejos fueron sacando no incidía para nada, ni a nivel zonal ni municipal»¹¹⁸.

5) Existe en el imaginario la idea de que los vecinos participan del Concejo Vecinal como forma de llegar en un futuro a cargos políticos, lo cual afecta de forma negativa la imagen del órgano. Esta visión es ampliamente compartida por Trabajadores Sociales, directora y vecinos de la

¹¹⁷ Ver en anexo: Entrevista a concejal (presidente), R1.

¹¹⁸ Ver en anexo: Entrevista a Trabajadora Social, R1.

zona: «Los concejos se han politizado, lo que crea deterioro en el relacionamiento y conflictos. Se toma como una puerta de entrada, una carrera política para lograr un cargo, entonces eso desgasta y hace que el vecino común se retire del Concejo»¹¹⁹.

Estos factores generan una retroalimentación negativa o un círculo vicioso. Por un lado, se deslegitima el rol del Concejo Vecinal, lo cual desmotiva la participación de las organizaciones de base y vecinos en la gestión municipal. Por otro lado, esta misma situación genera en el Concejo Vecinal un sentimiento de frustración que agudiza la desvinculación en esta relación, lo cual profundiza la percepción negativa entre los vecinos en cuanto a la imagen del órgano social de la descentralización.

De esta manera el proyecto descentralizador para la zona 18 se aleja de la característica distintiva que hace a la participación integradora en el sentido de «proponer, elaborar y decidir»¹²⁰, siendo esto un componente ineludible para acceder al nivel III de participación propuesto por Coraggio, como así también al modelo alternativo de descentralización en su nivel más puro.

B) Vínculo del Concejo Vecinal y el órgano político

El segundo desencuentro hace referencia al vínculo del Concejo Vecinal y el órgano político (Junta Local). De forma necesaria, si compartimos con Ana Delgado que el modelo alternativo se propone una reforma del Estado de carácter político-administrativo orientado a revalorizar la idea de lo público y que para eso se necesita generar el encuentro de los funcionarios públicos (políticos, gerentes, profesionales, técnicos) y los destinatarios de las políticas públicas, generando una dinámica participativa en pos de la elaboración, conducción, financiación y contralor de dichas políticas¹²¹, debemos entender el vínculo como un encuentro en varios niveles.

¹¹⁹ Opinión de un vecino en el marco de Comuna en Debate. Ver anexo: Sistematización de Comuna en Debate del zonal 18.

¹²⁰ Rebellato, J y Ubilla P. *Reflexiones sobre Democracia Ciudadanía y Poder*. Ed. Nordan Montevideo. 1999. Pág. 185

¹²¹ Ana Delgado: Tesis de Maestría en Trabajo Social. "Miradas desde Adentro" La gestión socio-política territorial del proceso de Descentralización en la Intendencia Municipal de

En primer lugar, se puede sugerir un nivel de contralor de lo general abstracto (políticas públicas) y de lo particular concreto (casos).

En segundo lugar, podemos formular un nivel de proposición en la cual se vincule fuertemente las necesidades de la zona con una elaboración propositiva de intervención.

Por último, el nivel de conducción o de decisión que refiere a tener una cuota de incidencia modificadora de la realidad que le dé un sentido a los dos primeros niveles (contralor y elaboración propositiva).

Estos tres niveles, bien distintos pero complementarios, son dimensiones necesarias de análisis para comprender el estado en el cual se encuentra la propuesta descentralizadora en el período de estudio.

Muchos de los discursos de los entrevistados y de las opiniones vertidas en Comuna en Debate dejan traslucir estos niveles que hacen al vínculo Concejo Vecinal y órgano político. En la siguiente expresión de una concejala vemos de forma clara estos tres niveles: «[...] a veces pienso, los concejos estamos para vigilar que se cumplan las cosas, para proponer pero no decidimos y yo pienso que a veces cansa a la gente, que vos trabajes tanto, nadie te obliga, no se cobra nada por ser concejal es totalmente honorario pero es bueno que te reconozcan y te den un poco de poder, no poder malo poder bueno [...]»¹²²

Si analizamos el nivel de contralor podemos remarcar que es restringido debido al poco número de concejales y a la poca capacitación que tienen los mismos en temas relacionados a la gestión municipal. Por otro lado, el contralor tiende a centrarse en lo particular concreto (seguimiento de casos a través de expedientes, consultas a autoridades y técnicos, etcétera) y muy poco o de forma nula a lo general y abstracto (políticas públicas).

La elaboración propositiva tiende a desvincularse de las organizaciones de base, siendo muchas veces inquietudes de los propios concejales. Según la

Montevideo 1990-2004. Potencialidades, condicionamientos y tensiones en la profesión de Trabajo Social. Montevideo, Junio 2008. Pág. 61

¹²² Ver en anexo: Entrevista concejala (presidenta), R3.

Trabajadora Social: «Los vecinos tienen que venir al Concejo y lo que se debería hacer es que el Concejo saliera a los barrios para tener como esa interacción permanente y poder hacer propuestas en conjunto que en realidad no existen.»¹²³. Aún si partiéramos del supuesto que los concejales cotidianamente interactúan con otros vecinos, incorporando, de forma consciente o inconsciente, los deseos y las problemáticas sentidas del barrio, no se puede concluir que ellos actuando por cuenta propia representen de forma inconciente los intereses populares. Por eso es necesario rescatar lo que algunos vecinos y concejales destacaron como mecanismo importante de participación ciudadana: «[...] las instancias de ir por los barrios, para que los vecinos planteen sus cosas, sus necesidades, a través de los Concejos abiertos en los barrios.»¹²⁴.

Más allá del funcionamiento de este nivel, lo que no podemos es negar la existencia de elaboraciones de propuestas que surgen desde los plenarios y comisiones temáticas.

A nivel de decisión es que el Concejo Vecinal no tiene incidencia más que generando propuestas en ámbitos tales como en el Equipo de Planificación Zonal (EPZ), Equipo de Gestión Local (EGL), a través de los técnicos en las comisiones temáticas o plenarios del Concejo Vecinal. Esto genera muchas veces que los esfuerzos del Concejo Vecinal en cuanto al contralor y elaboración de propuestas carezcan de sentido, ya que no hay un marco que garantice que lo propuesto sea canalizado a través de acciones transformadoras.

4.3.3 «Municipalización» de los Concejos Vecinales.

En las entrevistas se menciona reiteradas veces la apreciación de que los Concejos Vecinales se han «municipalizado». Esto quiere decir que el rol que tienen como representantes de los vecinos se ve afectado. Es así que el Concejo Vecinal pasa de la tarea de articulación entre las propuestas vecinales y el asesoramiento (y contralor) en las políticas municipales a la realización de tareas encomendadas y diseñadas por la Intendencia. Según el testimonio de

¹²³ Ver en anexo: Entrevista Trabajadora Social, R5.

¹²⁴ Ver en anexo: Entrevista a concejala, R6.

un concejal «De alguna manera cuando decimos que los Concejos Vecinales se han “municipalizado” quiere decir que la mamá intendencia y el papá Junta Departamental y Concejo Vecinal el hijo quiere decir que yo te digo lo que tenés que hacer, los concejales nos hemos metido dentro del CCZ, nosotros deberíamos protestar frente a los organismos públicos cuando algo se rompe o funciona mal, pero estas cosas si suceden así son casos muy aislados, por ejemplo el trabajo con el gobierno nacional. Siempre lo que atiende el Concejo es a la gestión municipal y no debería ser así, su base no es ahí, la idea fue que tuvieran representación y validez nacional.»¹²⁵.

Como expresa Adela Claramunt¹²⁶ la descentralización transfiere a lo local el poder de decidir en referencia a lo financiero, administrativo y programático, sin embargo lo que caracteriza al modelo democratizante según Coraggio es que «[...] debe articular su propuesta centrándola en el eje político (la dimensión programática que refiere Claramunt), planteando una redefinición explícita del Estado y sus funciones, su reforma profunda pero también una profunda reforma de la sociedad política y una lucha en el terreno de los valores dentro del mismo campo popular»¹²⁷. Si entendemos que la descentralización democratizante debe traer aunada una forma de participación que rescate la voz de lo «popular», debemos considerar que el desplazamiento que surge en el rol del Concejo Vecinal aleja al modelo descentralizador de Montevideo un paso más del proyecto alternativo. Esto sucede así, ya que la tarea municipal absorbe el trabajo del Concejo Vecinal en la zona con los vecinos. Según el testimonio de la Trabajadora Social: «Los Concejos Vecinales se burocratizaron también o como dicen ellos se “municipalizaron” entonces se cerraron mucho a lo que la IMM desde central los mandaba y se olvidaron que ellos pueden representar a los vecinos en cualquier ámbito privado y público. [...] hoy es dedicarse a los temas solo municipales y cuesta mucho que los concejales vecinales se den cuenta del rol que tienen que

¹²⁵ Ver en anexo: Entrevista a concejal (presidente), R3.

¹²⁶ Claramunt, Adela. Participación en Políticas sociales descentralizadas, el impacto en los actores sociales. Buenos Aires. Espacio Editorial, 2006. Pág. 51

¹²⁷ José Luis Coraggio. «Las dos corrientes de la descentralización». En *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*. Cuadernos del Claeh N° 56. 1991. Pág. 70

ejercer, no lo visualizan con tanta claridad, no se proyectan en una planificación real del trabajo, tratando de incidir en diferentes esferas y en la municipal.»¹²⁸.

La razón por la cual esta relación se determina de esta manera no es del todo clara y probablemente corresponda a muchas variables, pero podemos presumir que incide como uno de los factores la sobre carga de tareas propuesta por la IMM al Concejo Vecinal. Como consecuencia, éste último se desvincula de su cometido más importante que es la elaboración propositiva con los vecinos.

¹²⁸ Ver en anexo: Entrevista Trabajadora Social, R4.

5. REFLEXIONES FINALES

5.1 ¿Qué participación habilita esta descentralización?

Sin lugar a dudas podemos decir que se apunta fuertemente a una democratización de la participación, pues hay un sentido explícito de querer llegar y ampliar la misma a toda la ciudadanía. Esto quiere decir, que existe la intención de devolverle o transferirle a la sociedad una cuota de poder de decisión para poder expresarse y contribuir a cambiar e incidir en las acciones. Esta idea que es propuesta por Coraggio es de algún modo el horizonte del modelo de descentralización de Montevideo. Como vimos la participación puede adquirir tres niveles¹²⁹, en donde los dos primeros se dan con mayor visibilidad en el proceso. El nivel III propone un ámbito generador de transformación, modificador de la sociedad, estamos hablando de un sentido más integrador y capaz de ser como sociedad conscientes de los cambios que queremos generar. Sin duda es un nivel que podemos categorizar como ideal o deseable, donde en este momento de la descentralización no podemos identificarlo puramente.

En definitiva, podemos decir que si bien la propuesta descentralizadora de Montevideo «[...] apuesta a la descentralización territorial del Estado, confiando en que la multiplicación de escenas de gestión local abren un terreno favorable para la lucha cultural»¹³⁰ creemos que, estando dentro del modelo alternativo, el grado de profundización aun no alcanza a generar mecanismos profundos de decisión política que le devuelvan a la sociedad el poder político que ha sido alienado por el Estado. Es decir, dentro del continuum que tiene como tipos ideales el modelo neoliberal de descentralización y el modelo alternativo, ubicamos de forma indefectible la propuesta montevideana próxima a este último. No obstante, para que el sentido de esta opción sea mayor, es necesario profundizar lo más que se pueda en los mecanismos de participación

¹²⁹ Coraggio, José Luís. «La participación popular: Ideologías y realidad» En: *Revista de Trabajo Social* N° 9. Ed. EPPAL 1990. Pág. 35

¹³⁰ Coraggio, José Luís. «Las dos corrientes de la descentralización». En: *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*. Cuadernos del Claeh N° 56. 199. Pág. 70.

ciudadana que proponga una transformación de la sociedad (nivel III de participación propuesto por Coraggio); es decir, «Pugnar el ejercicio autónomo de la soberanía, para ejercer el poder directamente o por medio de sus reales representantes, definiendo el interés general encarnado en el Estado a partir de los intereses populares»¹³¹.

Por otro lado, es necesario que cualquiera sea la propuesta o el grado de participación de los distintos mecanismos, se ajusten las expectativas a lo real y posible. De esta manera se estará evitando generar grandes vacíos provocados por el descreimiento en las herramientas de participación.

Podemos afirmar que en el período estudiado, la dimensión motivacional operó de forma considerable, al punto de quebrar aquella idea que dio origen al modelo de descentralización de Montevideo:

La función de la descentralización como pauta de reforma del Estado consiste en desarrollar la participación y cooperación de entidades y ciudadanos, atribuyéndoles representación y asignándoles medios de acción; consiste en democratizar el Estado, acercando las instituciones representativas a los ciudadanos, y creando nuevos mecanismos de participación y de consenso; en resumen, es un camino hacia la redistribución del poder y la búsqueda de alternativas de democracia social.¹³²

¹³¹ Coraggio, José Luís. «La participación popular: Ideologías y realidad» En: *Revista de Trabajo Social* N° 9. Ed. EPPAL 1990. Pág. 37

¹³² Bases Programáticas Para el Gobierno Departamental Documento N° 6 del Frente Amplio. Pág. 10

5.2 Una doble articulación

Observamos que los desencuentros que proponemos en el capítulo del análisis¹³³ son un obstáculo importante para que el modelo montevideano de descentralización pueda profundizar con mayor intensidad en el proyecto alternativo de descentralización propuesto por Coraggio.

El vínculo entre el Concejo Vecinal y las organizaciones de base (comisiones, instituciones, organizaciones, etcétera) es la garantía de la existencia de un proyecto que contemple las necesidades populares de las distintas realidades de las sub-zonas, de los distintos grupos etarios, de los diferentes grupos de intereses, etcétera.

Un mecanismo que haga partícipe al Concejo Vecinal en las acciones modificadoras que se proyectan desde la gestión municipal, podría ser lo que garantice el sentido más profundo del proyecto democratizante de descentralización.

Sin embargo, garantizar uno de los encuentros y prescindir del otro no parece una buena alternativa. Es decir, asegurar una buena canalización de los intereses populares sin garantizar un mecanismo de intervención modificadora sería un esfuerzo en vano, pues no permitiría la creación de una nueva integración social. Por otro lado, garantizar que el Concejo Vecinal cuente con mecanismos de intervención modificadora, sin antes asegurar una buena canalización de los intereses populares sería seguir profundizando la brecha entre el modelo descentralizador de Montevideo y el proyecto alternativo de descentralización.

En este aspecto el rol de los Trabajadores Sociales resulta fundamental y necesario para lograr facilitar una doble articulación entre, por un lado, las organizaciones de base y el Concejo Vecinal, y por otro lado, este último con el órgano político. En la tarea es imprescindible propiciar vínculos fuertes entre las organizaciones de base, el Concejo Vecinal y el órgano político, en virtud

¹³³ El doble desencuentro se da en los vínculos, por un lado, entre el Concejo Vecinal y las organizaciones de base (comisiones, instituciones, etcétera), por otro lado, entre el Concejo Vecinal y el órgano político.

del logro de políticas de gestión municipal en lo local que contemple las necesidades y demandas populares. Esto sólo se puede alcanzar a través de lo que Luís Gonzaga denomina participación integral, donde lo fundamental es «Tomar parte, formar parte y tener parte [...]»¹³⁴.

En definitiva, si bien somos concientes que el vínculo entre participación y descentralización, enmarcados en nuestro objeto de estudio, admite innumerables variables más que las articuladas en este trabajo, se propuso trabajar en relación al contiuom *modelo neoliberal-modelo alternativo* para ubicar el proceso en algún punto del mismo. En este sentido lo situamos más cerca del modelo alternativo (o modelo democratizante) que del neoliberal, caracterizando el primero, en su estado más puro o ideal, con un estilo de participación que involucra a la ciudadanía en la construcción creativa y modificadora de la realidad. Evidentemente quedó mucho por decir, pues este no es sólo un aprendizaje del Concejo Vecinal, del órgano político, del servicio CCZ y de los técnicos, sino que también es un desafío cultural que involucra a toda una sociedad en el aprendizaje y en la valorización de la participación ciudadana como forma de vida, para lograr «Proyectar y luchar por la creación de una nueva integración social, revolucionando el marco de vida social y cotidiana, de manera consciente»¹³⁵.

¹³⁴ Luís Gonzaga. "Planificación en la comunicación de proyectos participativos" Cap. 5.

¹³⁵ Coraggio, José Luís. «La participación popular: Ideologías y realidad» En: *Revista de Trabajo Social* N° 9. Ed. EPPAL 1990. Pág. 37

6. BIBLIOGRAFÍA

- Alayón, Norberto: «Participación: mitos y alternativas». En: *Revista de Trabajo Social*, año 2, Nº 6-7. EPPAL. Montevideo. 1988.
- Alonso, Luís. Sujeto y discurso. El lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En: *La mirada cualitativa en Sociología*. Ed, 1998.
- Alves de Souza, M.T.: «Argumentos en torno de un “Velho” tema: a Descentralizacao». DADOS. *Revista de Ciências Sociais*, Río de Janeiro. Vol. 40. Nº 3. 1997.
- Ander-Egg, Ezequiel. *Repensando la investigación – Acción – Participativa*. Grupo Editorial Lumen Hvmánitas. En: <http://www.terras.edu.ar/aula/cursos/10/biblio/10ANDER-EGG-Ezequiel-La-investigacion-propiamente-dicha.pdf>
- Borja, Jordi y Otros. *Organización y Descentralización Municipal*. EUDEBA. Buenos Aires. 1987.
- Chetty S. «The case study method for research in small- and médium – sized firms». *International small business journal*, vol. 5. 1996.
- Claramunt, Adela. *Participación en Políticas sociales descentralizadas, el impacto en los actores sociales*. Buenos Aires. Espacio Editorial, 2006.
- Coraggio, José Luís. «Las dos corrientes de la descentralización». En: *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*. Cuadernos del Claeh Nº 56. 1991.
- Coraggio, José Luís. «La participación popular: Ideologías y realidad». En: *Revista de Trabajo Social* Nº 9. Ed. EPPAL 1990.
- Delgado, Ana. «*Miradas desde adentro*» la gestión socio-política territorial del proceso de Descentralización en la Intendencia Municipal de Montevideo 1990 – 2004. *Potencialidades, condicionamientos, y tenciones en la profesión de Trabajo Social*. Tesis de Maestría en Trabajo Social. Udelar; Montevideo, Junio 2008. FTS.
- Hobsbawm, Eric. *Historia del siglo XX*. Crítica Grijalbo Mondadori, Buenos Aires, 1998

- López-Aranguren, Eduardo. «Análisis de contenido». En: *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Compilación de Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira. Alianza Universidad Textos. Madrid, 1986
- Luís Gonzaga. “Planificación en la comunicación de proyectos participativos” Cap. 5.
- Rebellato, J y Ubilla P. *Reflexiones sobre Democracia Ciudadanía y Poder*. Ed. Nordan Montevideo. 1999.
- Valles, Miguel. «Entrevistas cualitativas». En: *Cuadernos Metodológicos* N° 32. Centro de Investigaciones Sociológicas. Primera edición, diciembre de 2002. Madrid.
- Veneziano Esperón, Alicia. *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano : la descentralización participativa de Montevideo*. Instituto Nacional de Administración Pública. Montevideo 2005
- Veneziano, Alicia: «La descentralización en las Ciencias Sociales de lo Urbano» En: *Documento de Trabajo* N° 14. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo. 1997.
- Yin, R. K. *Case Study Research: Design and Methods, Applied social research Methods Series*, Newbury Park CA, Sage. 1984/1989.
- Yin, Robert K. *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications, Thousand Oaks, CA. 1994.

Fuentes Documentales

- 10 Años de descentralización: Un debate necesario. Departamento de Descentralización. Intendencia Municipal de Montevideo. 2001.
- Compendio de respuestas recogidas por las 18 Juntas Locales sobre «*Aciertos, Dificultades y Errores y propuestas para modificar la situación del actual proceso de Descentralización*», año 2008
- Construyendo Ciudadanías. Montevideo en Foro II. Junta Departamental de Montevideo. Intendencia Municipal de Montevideo. Departamento de Descentralización. Año 1996.
- Decreto 28.911.
- DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN: Rol de los Concejos Vecinales en las Políticas Municipales de Montevideo. Entre las lógicas administrativas y la profundización democrática <http://www2.defensordelvecino.gub.uy/blog/wp-content/uploads/2009/07/proyecto-de-investigacion-cv-versian-junio-de-2009.pdf>
- *Descentralización y Democracia «Un Debate Necesario»*, año 1999
- Descentralización y Participación Ciudadana. Jornadas de Descentralización y Participación Ciudadana. Organizadas por la IMM y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Mayo 1994. Montevideo.
- Documento N° 6, Bases Programáticas del Frente Amplio". 1989.
- *Foro Ciudadano Departamental y Foros Zonales 2005*
- *La hoja de la zona 18: 10/2008 – 11/2008 – 12/2008 – 01/2009 – 03/2009 – 04/2009 – 05/2009 – 06/2009 – 07/2009 – 08/2009 – 09/2009 – 10/2009 – 11/2009 – 12/2009 – 01/2010 – 02/2010 – 04/2010 – 05/2010 – 06/2010 – 07/2010 – 08/2010*
- Montevideo como te Quiero. La vía montevideana de Presupuesto Participativo. 2009.
- Sistematización de Comuna en Debate, Zonal 18. Presente y futuro de la descentralización. Año 2008.

- Sistematizaciones de *Montevideo en Foro «Construyendo Ciudadanías»* (Foro Ciudadano II), año 1996