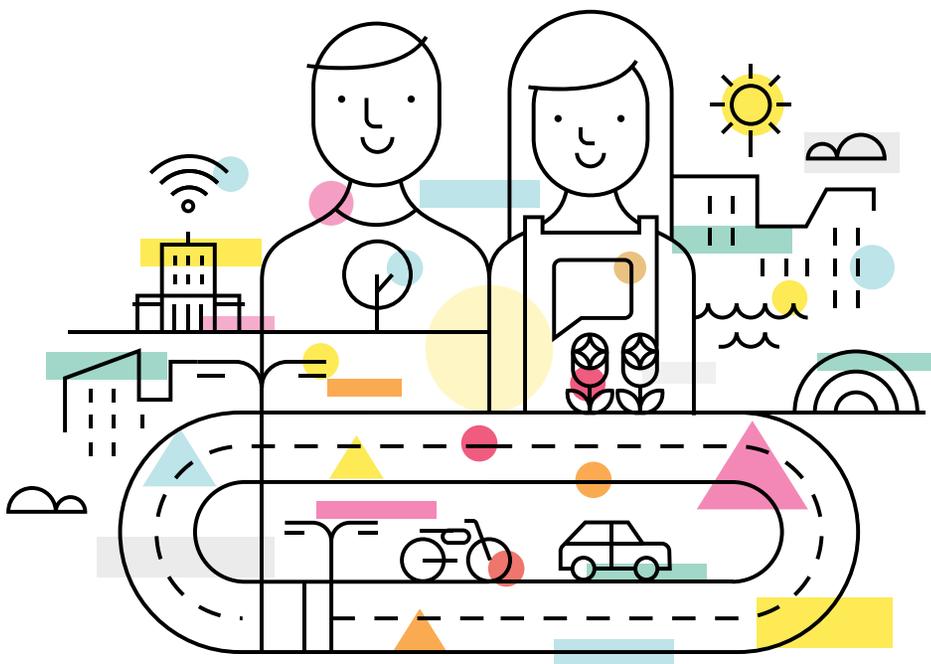


# LOS CONCEJOS VECINALES DE MONTEVIDEO

## ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE SUS CARACTERÍSTICAS (2010-2016)





**LOS CONCEJOS VECINALES DE MONTEVIDEO**

ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE SUS CARACTERÍSTICAS (2010-2016)



# LOS CONCEJOS VECINALES DE MONTEVIDEO

ESTUDIO EXPLORATORIO  
SOBRE SUS CARACTERÍSTICAS  
(2010-2016)

## Intendencia de Montevideo

**Intendente de Montevideo:** Ing. Daniel Martínez

**Secretario general:** Fernando Nopitsch

**Director División Asesoría Desarrollo Municipal y Participación:** Jorge Buriani

**Coordinador Unidad de Participación y Planificación:** Miguel Pereira

### Coordinación y redacción

Ingrid Bercovich

María José Doyenart

Mariela Mancini

Virginia Mercader

### Equipo de sistematización

Adriana Aguete

Ana Bajac

Lucía Baubet

Celmira Bentura

Paola Cavaleri

Rossana Maciel

Mariela Mancini

Virginia Mercader

Eduardo Surroca

Cecile Regent

### Coordinación operativa

Ingrid Bercovich

Agustín Deleo

María José Doyenart

### Cuidado de edición

Eduardo Curuchet

### Colaboradores

por Municipio A: Virginia Mercader

por Municipio B: Ana María Cardoso, Eduardo Surroca, Juan José Vique

por Municipio C: Margarita Álvarez, Celmira Bentura, Dora López, Andrea Martínez, Adriana Pizzolanti, Sabrina Verger

por Municipio CH: Rosana Maciel, Juliana Roux

por Municipio D: Adriana Aguete, Milton Costa, Yanet González

por Municipio E: Lucía Baubet, Mariela Mancini y Vivian Téliz

por Municipio F: Ana Bajac, Patricia Cardozo

por Municipio G: Paola Cavaleri, Lourdes Rougnitz, Natalia Curto

por Unidad de Participación: Ingrid Bercovich, Cécile Regent y María José Doyenart

Agradecemos la disposición y aportes vertidos por la alcaldesa Sandra Nedov, los alcaldes Gabriel Otero, Carlos Varela, Rodrigo Arcamone, Andrés Abt, Francisco Platero, Francisco Fleitas y Gastón Silva, como también a los equipos sociales de cada centro comunal zonal. Especialmente queremos agradecer a los concejales vecinales de las 18 zonas, quienes compartieron todo su saber, experiencia e iniciativa, aporte invaluable sin el cual el trabajo carece de sentido.

**Diseño:** Manosanta Desarrollo Editorial

Zelmar Michelini 1116 | Montevideo, Uruguay |

Tel.: (598) 2902 76 81 | [contacto@manosanta.com.uy](mailto:contacto@manosanta.com.uy)

## PRÓLOGO

### **LOS CONCEJOS VECINALES DE MONTEVIDEO; CARACTERÍSTICAS Y APORTES AL MODELO ACTUAL**

En primer lugar, felicitar y agradecer a todas y todos los que estuvieron involucrados en este excelente trabajo. Como lo hemos dicho en otras ocasiones, creemos que contar con datos y con información es esencial a la hora de gobernar, gestionar y tomar decisiones, y este estudio es un ejemplo de cómo debemos hacer las cosas. A su vez, creemos que este puede ser el puntapié para iniciar una necesaria discusión sobre la participación ciudadana y los espacios que las vecinas y los vecinos se dan para aportar a su ciudad.

Como muy bien lo señala este trabajo, la participación ciudadana constituye uno de los elementos centrales del proceso de descentralización que se viene desarrollando en Montevideo desde el año 1990, y que representó un eslabón fundamental hacia la profundización de la democracia. Se trata de un proceso dinámico, y como tal tenemos que verlo, analizarlo y actuar en consecuencia.

Sabemos que la participación ciudadana no es condición suficiente, pero sí necesaria, para promover una sociedad más democrática. Para nuestro gobierno, resulta fundamental que las ciudadanas y los ciudadanos se involucren en las

políticas impulsadas por la administración departamental, y que lo hagan desde un lugar propositivo, de demanda, distinto y complementario del de los actores políticos y al de los propios gobernantes. Esto nos conduce al importante desafío de encontrar nuevas formas de participación, que permitan fortalecer estos espacios e incorporar en ellos a los sectores de la sociedad muchas veces no representados. Siempre que los montevideanos se involucren y reclamen por sus derechos, estaremos avanzando hacia un Montevideo más inclusivo e igualitario.

En el año 2010, con la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, los concejos vecinales dejaron de ser el único espacio de participación y representación de los vecinos, teniendo que interactuar y relacionarse con un nuevo espacio de gobierno local elegido por la gente, como lo son los municipios. Esto necesariamente generó la necesidad a ambos espacios de adaptarse a las nuevas dinámicas de interacción y comunicación, entre sí y con la ciudadanía.

Dentro de este proceso transformador, debemos avanzar en el mejoramiento de los espacios de participación ciudadana, dotarlos de sentido, de agilidad, para que sean cada vez más inclusivos y logren incorporar también a quienes no suelen estar en los espacios tradicionales de participación, para así darles a todos los actores locales las herramientas necesarias para llevar adelante la acción colectiva.

Hacia ahí debemos caminar y este trabajo es un gran primer paso.

¡Arriba!

**ING. DANIEL MARTÍNEZ**

INTENDENTE DE MONTEVIDEO

## PRÓLOGO

En los últimos 25 años se han generado diferentes espacios de consulta e intercambio con la ciudadanía sobre el modelo de participación.

La elaboración de este material que hoy se está presentando es una instancia más de este proceso y un aporte fundamental para la discusión. Un trabajo que fue capaz de obtener la visión sistémica y comprometida de todos los actores involucrados, a la par del equipo de trabajo definido por los gobiernos municipales.

Seguramente aquellos lectores que conocen desde el inicio el proceso reconocerán en este trabajo momentos importantes de los diferentes ciclos de gobierno, y los que se han integrado al tema en los últimos años encontrarán en él un invaluable insumo para la reflexión, el análisis y la profundización en el proceso de descentralización y participación ciudadana.

Construir una ciudad democrática y participativa requiere el compromiso e involucramiento de su gente, de sus fuerzas vivas y de todos aquellos que defendemos la participación, sin interesar que lo único importante es la permanente transformación de la sociedad en una mucho más inclusiva, más solidaria y más humana. Este aporte intenta marcar las diferentes posiciones, válidas, reales y comprometidas, que contribuyan al debate de un proceso que lleva más de un cuarto de siglo y que no se detiene.

En este trabajo, podemos reconocer el compromiso de muchos actores, ya sea políticos o sociales, estatales o municipales, pero todos vecinos y vecinas que sumados a muchas voluntades durante los últimos 25 años han ido construyendo este escenario de participación ciudadana. Ambos, tanto los aciertos como los errores, son motivo para generar aún más y mejores espacios democráticos, por los cuales todos los que integramos el gobierno debemos desvelarnos cada día, motivando y generando las condiciones adecuadas para el fortalecimiento de los espacios de empoderamiento ciudadano.

Por último, los invito a leer con la mayor amplitud y objetividad este trabajo, que esperamos que no sea el último, ya que forma parte de un proceso irreversible que día a día suma a más montevideanas y montevidianos.

**JORGE BURIANI**

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN ASESORÍA  
DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN

## PRÓLOGO

Cuando en julio de 2015, con Jorge (el Flaco) Buriani comenzamos nuestra nueva función pública, nos sentamos a planificar el trabajo de la División Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana, y en particular el de la Unidad de Participación y Planificación, que tengo el honor de coordinar.

En ese entonces, lo que centró nuestras intenciones y deseos fue aprovechar el nuevo lugar de trabajo para hacer un aporte al proyecto de Descentralización y Participación Ciudadana de Montevideo, de acuerdo a nuestra fuerte convicción desde siempre con respecto al tema.

Sabiendo de las múltiples visiones existentes en todos los ámbitos sociales y políticos que rodean al modelo de participación ciudadana de nuestro departamento, en la figura de los 18 concejos vecinales, y llevados siempre por la pasión de querer mejorar y fortalecer el sistema de participación institucionalizada de Montevideo, fue que decidimos emprender el desafío de elaborar un trabajo de acuerdo a la mejor forma que conocemos y que intentamos siempre poner en práctica: escuchando directamente a las y los involucrados, verdaderos protagonistas de los distintos territorios.

Para ello, debíamos conformar un grupo de trabajo que realizara un estudio exploratorio que nos permitiera sacar una «foto» al estado actual de los concejos vecinales.

Al momento de definir el punto de partida de este estudio, el pasaje de juntas locales a la instalación del tercer nivel de gobierno (año 2010), nos pareció lo mejor. ¿Por qué? Porque después de un modelo de casi 20 años de descentralización en Montevideo las preguntas que se nos planteaban eran: ¿cómo operó ese cambio respecto al anterior modelo? ¿Se han colmado las expectativas de quienes estamos dentro del sistema desde sus inicios? ¿Hay satisfacción con las transformaciones que trajo la nueva Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana? Los actores debían tener la palabra: concejales vecinales, trabajadores sociales de los municipios y centros comunales, alcaldesa y alcaldes.

Considerando que debía ser un trabajo elaborado exclusivamente por quienes tenían la experiencia acumulada en el territorio, le planteamos a la Junta de Alcaldes elaborar un equipo de trabajo con las y los integrantes de las Áreas Sociales de los ocho municipios, junto con integrantes del Área Social de nuestra Unidad, a lo cual accedieron con beneplácito.

Proponernos semejante reto significaba desde el inicio un gran desafío, ya que por ese entonces los gobiernos municipales comenzaban un nuevo período de gobierno, con todo lo que esto implica: armado de los equipos, elaboración de planes de desarrollo, organización de cabildos y, por si fuera poco, un 2016 con un nuevo ciclo electoral de concejos vecinales y Presupuesto Participativo. Sumado esto a una vorágine de trabajo local arduo, muchas veces con recursos humanos ajustados.

Hoy, 17 meses después, y gracias al aporte invaluable de ese grupo de trabajadoras y trabajadores, que al igual que nosotros viven a diario la pasión por el rol y el protagonismo de la sociedad civil en la elaboración y el diseño de las políticas públicas del departamento, podemos decir que dicho esfuerzo con gran profesionalismo, pero sobre todo con un gran compromiso, ha hecho que esta publicación sea posible...

A ellas y ellos, vaya un gran reconocimiento y agradecimiento por hacer realidad este desafío.

**MIGUEL PEREIRA**

COORDINADOR UNIDAD DE PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN

# ÍNDICE

15

## INTRODUCCIÓN

17

## ANTECEDENTES

- 21. Origen de los concejos vecinales
- 23. Trayectoria y cometidos
- 24. Candidatos y votantes

33

## METODOLOGÍA

39

## ASPECTOS CONCEPTUALES

- 41. Democracia y descentralización
- 43. Normativa y evolución
- 44. Participación ciudadana

49

## TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA; LOS CONCEJOS VECINALES

- 52. Características del territorio de Montevideo
- 57. Participación ciudadana en el territorio

67

## VISIÓN DE LOS ACTORES SOBRE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA

- 69. Características y funcionamiento de los concejos vecinales
- 73. Relación con otros actores, reconocimiento y legitimación de los concejos vecinales
- 80. Participación ciudadana: trayectoria, conceptualización, evaluación y propuestas de los actores entrevistados

95

## UN DEBATE QUE SIGUE

- 98. Concejos vecinales: un proyecto que convoca y una puesta en práctica que desilusiona
- 99. ¿Gobierno de cercanía versus participación ciudadana?

105

## BIBLIOGRAFÍA

107

## ANEXOS

- 108. ANEXO 1. Datos estadísticos de candidatos y elecciones a concejos vecinales
- 112. ANEXO 2. Datos estadísticos de concejales vecinales elegidos y activos en el período 2013-2016
- 116. ANEXO 3. Datos estadísticos de encuesta realizada a concejales (2013-2016)
- 121. ANEXO 4. Instrumentos de relevamiento
  - 121. Formulario de encuesta a concejales vecinales
  - 126. Pauta de entrevista a alcaldes
  - 129. Pauta de entrevista a concejales vecinales
  - 134. Pauta de entrevista a trabajadores sociales
  - 137. Ficha de funcionamiento y organización entregada a concejos vecinales



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo fue promovido por la Unidad de Participación y Planificación de la División Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación de la Intendencia de Montevideo (IM), la cual plantea la necesidad de analizar la situación de los concejos vecinales (CV) como herramienta de participación institucionalizada. Se consideraba fundamental la visión profesional de los diferentes actores involucrados y en particular la de las y los trabajadores sociales,<sup>1</sup> ya que son referentes en el acompañamiento de estos en el proceso de participación y descentralización de Montevideo. Asimismo, se integraron referentes departamentales y municipales o zonales, en una tarea mancomunada, lo

que fue una oportunidad para relevar opiniones, percepciones y propuestas de los propios CV.

Frente al desafío propuesto, se concibe la tarea a partir de un marco de investigación, pretendiendo generar un documento que sirva de insumo para las propuestas de participación ciudadana.

El trabajo consta de un breve desarrollo de antecedentes, que dan el encuadre histórico necesario para comprender los procesos que se fueron suscitando y que explican de alguna manera la situación actual que viven los CV. Se describen aquí el origen de los mismos, su trayectoria y cometidos, así como la presentación de candidatos y la cantidad de votantes en cada edición.

A continuación, se presentan la metodología empleada, los objetivos del trabajo, las herramientas de relevamiento utilizadas así como la pregunta guía que orienta el estudio propuesto: *¿Cuál es la situación de los CV en el actual modelo de descentralización en Montevideo?*

---

1 Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en muchos casos términos generales como *los alcaldes, los concejales, los trabajadores sociales, los votantes, los vecinos, los candidatos* y otros, sin que ello implique discriminación de género.

18

Se desarrollan aspectos conceptuales que posibilitan contrastar la teoría con la práctica. Se plantean nociones claves como *democracia*, *descentralización*, *participación ciudadana*, entre otros.

Se analiza luego la experiencia de los CV desde una perspectiva territorial, en el marco de la participación institucionalizada, tomando en cuenta las características particulares de las distintas zonas que conforman el departamento de Montevideo y las características de los concejales elegidos y activos al finalizar el período.

Por último, se describe la visión de los actores involucrados (concejales, alcaldes y trabajadores sociales) sobre la participación institucionalizada; se analizan características y funcionamiento de los concejos, composición y perfil, relacionamiento, reconocimiento y legitimación por parte de otros

actores, vínculo institucional con los tres niveles de gobierno, nacional, departamental y municipal.

Se hace hincapié en la conceptualización, la evaluación y las propuestas que cada uno de los actores tiene en relación con la participación ciudadana en la gestión y cómo esta debería implementarse para generar mecanismos que la potencien a lo largo del tiempo.

Como síntesis del trabajo, se presentan reflexiones finales que resaltan los aspectos relevantes que se desprenden de él, así como sugerencias que pueden contribuir a la definición o redefinición del CV como mecanismo de participación ciudadana institucionalizada.

**LIC. TS MARIELA MANCINI SCHELOTTO**  
**LIC. TS MARÍA VIRGINIA MERCADER ARAMBURU**

*ANTECEDENTES*



## ANTECEDENTES

La descentralización en Montevideo tuvo y tiene como principio rector la participación ciudadana. Esta fue impulsada desde los inicios del proceso a partir de la creación de los concejos vecinales (CV), así como de diversas instancias que permiten la presentación de propuestas o iniciativas elaboradas por la sociedad civil (individual u organizada) mediante mecanismos que posibiliten el control de esta de la gestión gubernamental. Surgen así la implementación de presupuestos participativos, la realización de los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ),<sup>1</sup> la generación de instancias de

debate como los foros ciudadanos y, más recientemente, la implementación anual de los cabildos.

A partir del cuadro presentado en la investigación realizada por la Defensoría del Vecino (2012), se actualizan los hitos en participación ciudadana llevados adelante por la Intendencia de Montevideo (IM) desde 1990 a la fecha.

Como se puede apreciar en el cuadro, la participación de los/as vecinos/as<sup>2</sup> en la gestión de Montevideo ha requerido la implementación de diversas acciones condicionadas por el paso del tiempo.

La reconfiguración de identidades y pertenencias no ocurre de manera homogénea dentro de una misma ciudad. [...] La diversidad producida

---

1 Un Plan Estratégico para el Desarrollo Zonal es el resultado de un proceso de diálogo y elaboración social y política realizado en las 18 zonas de Montevideo, donde autoridades locales, concejos vecinales y ciudadanos trabajan, junto con los funcionarios municipales, para definir por consenso «una brújula» que permita orientar la acción pública y privada en el territorio en los próximos años.

---

2 Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en muchos casos términos generales como *los alcaldes, los concejales, los trabajadores sociales, los votantes, los vecinos, los candidatos* y otros, sin que ello implique discriminación de género.

22 **TABLA 1.1. RESUMEN DE LOS HITOS DE LA PARTICIPACIÓN EN MONTEVIDEO DEL 90 EN ADELANTE**

Hitos de la participación ciudadana.	Fechas y descripción
Espacios de encuentro	1990, antes de la instalación de los CV. Asambleas ciudadanas y comisiones temáticas para el intercambio con la comunidad.
Foros ciudadanos	1992, 1996, 2001, 2005, 2008, 2014. Instancias de debate e intercambio para avanzar en la democratización de la vida social, política y económica del departamento.
Elecciones de CV	Desde 1993. Elecciones de CV cada dos años.
Plan quinquenal	Desde 1990-2010. Integración de aportes al plan departamental con participación consultiva de los vecinos y organizaciones sociales.
Visita del gabinete	1993-2009. Concorre al territorio el equipo de trabajo junto con el intendente a fin de compartir las líneas de trabajo y relevar las necesidades de cada zona.
PLAEDEZ	A partir del 2000 se impulsa la construcción colectiva de las necesidades y propuestas para cada zona durante un quinquenio en base a líneas estratégicas que trascienden la escala local. Documento que guía el accionar de todos los actores en ese período en el desarrollo territorial y departamental. Surge del diálogo y la elaboración social y política. Autoridades, vecinos y funcionarios elaboran la guía que permite la acción pública y la distribución y/o gestión de recursos.
Compromisos de Gestión	Mecanismo mediante el cual el CV establecía las prioridades de obras en algunos rubros (alumbrado, poda, vialidad) de acuerdo al monto establecido por los servicios con competencia para cada zona.
Presupuesto Participativo	El Presupuesto Participativo corresponde al monto que define el intendente y cuyo uso debe ser decidido junto con la ciudadanía. Inicialmente esta acción se hacía efectiva a través de los CV, quienes establecían las prioridades del gasto en rubros específicos (alumbrado, vialidad, áreas verdes). A este procedimiento se lo denominó Compromisos de Gestión o Fuente 2. A partir del 2006 se agrega la Fuente 1, que refiere a las obras propuestas por los vecinos para mejorar su barrio y que se ponen a votación cada dos años. Se han llevado a cabo varias ediciones hasta la fecha, inicialmente por zonas y actualmente por municipio.
Plan Municipal y Cabildo	A partir de la instauración de los gobiernos municipales en el 2010, se elaboran el Plan Municipal de Desarrollo y el proyecto de Presupuesto Quinquenal, así como los respectivos ajustes anuales luego de la realización de un cabildo convocado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá, y coordinado con los CV de su municipio, en el que participarán los miembros del gobierno municipal, los miembros de los CV, los representantes de las organizaciones sociales del Municipio, vecinos y vecinas. Dicho cabildo será convocado por lo menos una vez al año a efectos del análisis, seguimiento y presentación de propuestas sobre la gestión municipal, así como de la toma de decisiones sobre el Presupuesto Participativo que corresponda.

conlleva a su vez a que los intereses y demandas de los ciudadanos en lugar de converger en asuntos comunes, se diseminen y diversifiquen, por lo que la política pública está exigida de dar cuenta de una realidad mucho más compleja y variada. [12] (Arrambide, Doyenart y Píriz, 2015)

La fragmentación social territorial presente en Montevideo agudiza este fenómeno, debilitando las posibilidades de construcción de creencias colectivas y por tanto del desarrollo de proyectos comunes. La elaboración de una agenda que represente el «bien común» y el «interés general» constituye hoy un gran desafío para el Estado, de manera que más allá de las particularidades, sus ciudadanos puedan reconocerse en un proyecto colectivo que a la vez que los contemple, los acerque y les permita sentir que sus conciudadanos no le son ajenos. [12] (Arrambide *et al.*, 2015)

## ORIGEN DE LOS CONCEJOS VECINALES

El CV se erigió como el órgano autónomo integrado por vecinos y organizaciones sociales insertas en su zona. Sus funciones han sido las de asesoramiento al gobierno departamental y local o municipal en cuanto a planes, proyectos zonales y sus prioridades; iniciativa y proposición sobre nuevas necesidades y demandas barriales, así como actividades de promoción sociocultural.

Se crean a partir del decreto 26.019, del 1/7/93, modificado por el decreto 26.893, del 1/11/95, y sucesivos decretos. Actualmente se rigen por los decretos 33.428 y 33.478, sancionados en el 2010.

De acuerdo a lo manifestado por la Junta Departamental de Montevideo, órgano que los crea y regula, se define a los CV como:

... organizaciones sociales privadas, autónomas, reguladas y reconocidas por el gobierno departamental, de integración voluntaria por parte de vecinas y vecinos, creados en 1993. Se manifiestan como la expresión institucionalizada de la participación social impulsada desde el proceso de descentralización que inició la Intendencia de Montevideo en el año 1990, por lo que funcionan como portavoces de las necesidades, demandas y propuestas del barrio ante las autoridades nacionales y municipales. (Decreto de la Junta Departamental de Montevideo 33.478)

Sus competencias reconocidas legalmente son: derecho de iniciativa y capacidad de propuestas en planes; proyectos y programas de interés local; asesoramiento al gobierno departamental y a los gobiernos municipales; colaboración en la gestión departamental y municipal; organización, promoción y desarrollo de actividades de interés local y participación en la evaluación de la gestión. (Decreto de la Junta Departamental de Montevideo 33.478)

En el artículo 7 del decreto 33.478, se establece que:

Podrán ser miembros del Concejo Vecinal los vecinos que a la fecha de la designación como candidatos tengan residencia personal o laboral o social en la zona y que acrediten haber participado por lo menos de una jornada de información y capacitación sobre cuáles serán sus roles, cometidos y responsabilidades en caso de resultar elegidos. Solamente podrán ser candidatos por una zona [...] Los candidatos deberán ser formalmente presentados por organizaciones sociales o a título individual con la firma del Aval Vecinal del Candidato por parte de veinte vecinos que acrediten residencia en la zona. Toda vez que se proceda a aplicar sanciones, se deberá notificar además de las autoridades que se indican, a los vecinos que otorgaron su aval para la presentación del concejal involucrado, en una actitud de compromiso, tanto del candidato elegido como de quienes avalaron su candidatura. (Decreto de la Junta Departamental de Montevideo 33.478)

El decreto también establece que: «Los funcionarios municipales podrán ser candidatos en todos los municipios, salvo en aquellos donde desempeñan sus funciones. Las Organizaciones Sociales no podrán presentar más de dos candidatos por período. Será causa de impugnación: - Encontrarse desempeñando Cargos Políticos a Nivel Nacional,

Departamental o Municipal» (Decreto de la Junta Departamental de Montevideo 33.478).

Con el afán de unificar los reglamentos de funcionamiento de los CV en cuanto a su accionar interno, la Junta Departamental de Montevideo legisla al respecto. El decreto 33.428 refiere a todo lo relacionado con el funcionamiento del CV: organigrama, quórum, suplencias, orden del día, medidas disciplinarias, etc. Recoge muchos de los reglamentos internos existentes en cada uno de los 18 CV y brindando un marco legislativo de otra jerarquía.

Dicho decreto define en su capítulo I que: «a) El funcionamiento de los Concejos podrá ser ejercido a través de dos órganos: Plenario y Mesa Ejecutiva, sin perjuicio de las Comisiones Permanentes con cometidos específicos que se crearán en el seno del Plenario. b) El Plenario será el órgano máximo del Concejo y la Mesa Ejecutiva será la que ejecute lo resuelto por aquel» (Decreto de la Junta Departamental de Montevideo 33.428).

Así el **Plenario** es el órgano soberano de decisión. En sus sesiones se tratan distintos temas que pueden ser planteados por cualquier integrante del órgano o por vecinos u organizaciones que soliciten audiencia. En este espacio se analiza la información o proyectos de las comisiones temáticas; se plantean dudas, problemas; se debate y se vota. El Plenario deberá sesionar como mínimo una vez al mes. Para hacerlo válidamente,

deberán estar presentes la mitad más uno de los concejales titulares, mientras que para resolver será necesario el voto conforme de la mitad más uno de los presentes.

La **Mesa Ejecutiva**, basándose en las resoluciones del Plenario, ejecuta y deriva las propuestas a las comisiones correspondientes para su tratamiento específico. Planifica, orienta y coordina las actividades; recibe y solicita información; prepara el orden del día para el Plenario; debate sobre temas pendientes. La Mesa está integrada por presidente, vicepresidente, secretario, prosecretario y secretario de actas y tantos vocales como el Concejo plantee para tener representación de toda la zona.

Las **comisiones** en general se votan al inicio de cada período y están abiertas a la participación de todo vecino que desee integrarlas. Recogen información, recorren la zona, se contactan con las organizaciones locales y con vecinos para buscar formas de colaboración, abordando así temas o áreas específicas: cultura, medioambiente, obras, etc.

Por último, se destaca el **Concejo Abierto**. Este órgano se rige por lo dispuesto por el CV y las disposiciones vigentes, siendo su realización responsabilidad de la Mesa Ejecutiva. El Concejo Abierto es la instancia donde se trata un tema específico y es convocado el barrio especialmente a deliberar al respecto; la implantación de una obra para toda la zona es un ejemplo de ello. Requiere

para su implementación una convocatoria amplia a vecinos, pudiendo integrar autoridades o técnicos para exponer sobre un tema.

El **Órgano de Alzada** corresponde a la Comisión Permanente de Desconcentración, Descentralización y Participación Vecinal de la Junta Departamental de Montevideo, quien debe supervisar y avalar las elecciones de los CV con todos sus cometidos, impugnaciones, etc. También debe intervenir ante inconvenientes que se susciten tanto durante las elecciones como, una vez instalados los Concejos, en su accionar.

## TRAYECTORIA Y COMETIDOS

La evolución de los CV presenta dos grandes etapas de acuerdo a los estudios y la bibliografía de referencia: una primera etapa «efervescente», caracterizada por la integración de los Concejos por un número importante de personas, la mayoría representantes de organizaciones sociales de base, con una asistencia regular. La segunda etapa se puede denominar de estabilización, marcada por un descenso de la cantidad de miembros, cambio en el modo de postulación a través de la firma (respaldo) de 10 vecinos y con una menor permanencia y participación en el órgano y comisiones (Defensoría del Vecino, 2012; Intendencia, 2001).

La existencia de dos etapas diferenciadas podría explicarse por el cambio en las expectativas,

abocados a una participación instrumental para la atención de necesidades de la vida cotidiana, como la búsqueda de la eficacia y eficiencia en la estructura. «Por otra parte, con el transcurrir de los períodos de gobierno y el consecuente movimiento en los cargos políticos (ejecutivos y legislativos) nacionales, departamentales y locales, se destaca que los Concejos han sido una puerta de entrada que muchos han utilizado para acceder a la carrera política y que el propio partido de gobierno ha tomado como semillero de candidatos» [44] (Defensoría del Vecino, 2012).

A partir del 2010, con la creación de los municipios, los CV se enfrentan a un nuevo desafío: adaptarse al nuevo modelo de descentralización denominado *de cercanía*. Esta nueva coyuntura, en la que el gobierno municipal asume un rol de mayor contacto con la población, puede poner en riesgo una de las principales funciones de los concejales vecinales: la de acercar los problemas de la gente a las esferas donde se toman las decisiones políticas y de gestión. Ahora el propio ciudadano u organización pueden presentar sus dificultades o propuestas en forma directa y sin intermediarios.

### **CANDIDATOS Y VOTANTES DE LOS CONCEJOS VECINALES**

Antes de las elecciones de CV se presentan los candidatos a integrar cada CV en las 18 zonas de

Montevideo. Desde que se instalan los CV, en 1993, se observa un crecimiento constante de candidatos hasta el período que inicia en el 2001, cuando comienza un descenso que registra en el período que inicia en el 2013<sup>3</sup> 976 candidatos y candidatas.

En las elecciones de CV y Presupuesto Participativo, que se realizan en conjunto, se registra la cédula de identidad de cada votante como forma de chequear que no se realicen votaciones en más de un circuito. Este registro permite analizar si la participación en las elecciones refiere a un mismo grupo de ciudadanos comprometidos con la propuesta de descentralización o si dicha participación ha variado a lo largo de los años.

El análisis por municipio da cuenta de una variabilidad importante en cada zona que mantiene la tendencia general de aumento hasta el período 2001 y descenso continuo a la fecha de estudio (2013). Se observa que en el Municipio A se registra la mayor cantidad de candidatos a lo largo de todos los períodos, mientras que en el Municipio F se registra la menor cantidad de candidatos (gráfico 1.1). Es importante señalar que este último municipio es el único que está compuesto por un solo zonal, y por lo tanto un solo CV. Esto impacta

3 Se analiza hasta el período 2013-2016, que abarca los períodos planteados en el estudio e incorpora el análisis histórico de períodos anteriores.

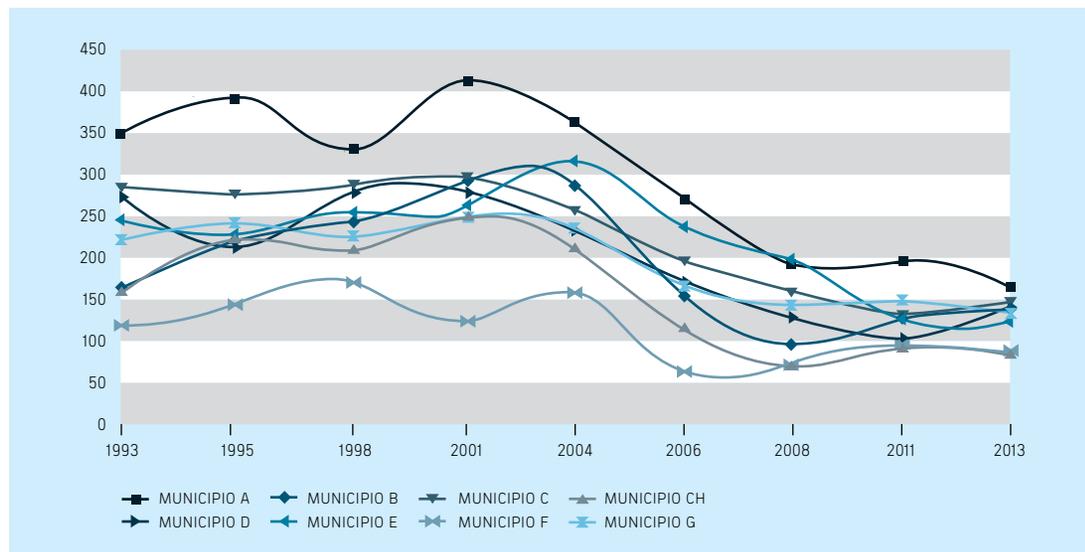
en el análisis por municipios, ya que no acumula con otro CV.

El período 2001-2004 marcó una diferencia notoria, ya que se produjo un aumento en todas las zonas. Este fenómeno puede estar vinculado a una coyuntura de crisis económica y social que experimentó el país en esos años, resultando en el 2002 en una de las más profundas que se ha vivido, cuyas consecuencias se extendieron hasta

varios años después. La necesidad de la ciudadanía de participar e incidir en los cambios fue clave a la hora de apalear los impactos sociales de dicha crisis. Los CV, como espacios de participación, no fueron ajenos a esta realidad.

Como se planteó anteriormente, la primera etapa efervescente de los CV se visualiza en un mayor interés por la población de integrarse al espacio de participación convocado por la Intendencia.

**GRÁFICO 1.1. CANTIDAD DE CANDIDATOS A CONCEJALES POR PERÍODO, SEGÚN CV**



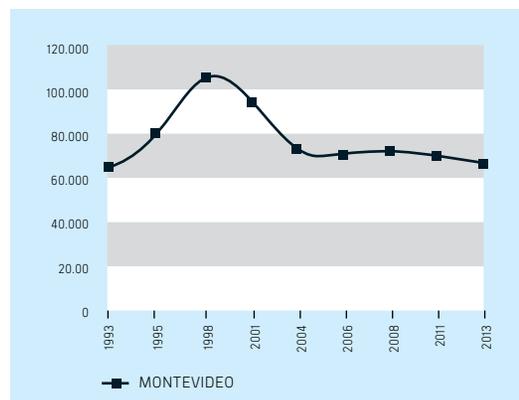
FUENTE: UNIDAD DE PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN, DIVISIÓN ASESORÍA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN, IM.

La instalación de la descentralización en Montevideo se ejecuta a cinco años de la restauración democrática, con el primer gobierno del Frente Amplio en el departamento. Esta conjunción impacta en una población montevidéana que aún vivía los resabios de la dictadura, y la propuesta del gobierno de participación ciudadana «... era una oportunidad de volver a acercar la política a la gente y viceversa» [11] (Arrambide *et al.*, 2015).

A partir de los CV elegidos a fines del 2004, se registra el primer descenso de las personas que se presentan como candidatas a integrar los CV. Este proceso de descenso en la participación se asocia a la etapa de *estabilización*, en la que la efervescencia de la población con relación a la necesidad de participar y ser parte de la gestión del departamento se ha moderado. También, en esta fecha el Frente Amplio accede por primera vez al gobierno nacional; sin duda esto marca un cambio en el escenario político y en los espacios de participación social y ciudadana convocados desde el gobierno nacional o departamental.

El estudio de la población que participa en la elección de los CV da cuenta de un proceso similar al observado en los candidatos a dicho órgano. El análisis histórico muestra un crecimiento de los montevidéanos votantes, alcanzando un pico de participación en la elección de 1998, en la que se registra un descenso que tiende a estabilizarse a partir de la elección del 2004.

**GRÁFICO 1.2. CANTIDAD DE VOTANTES A CV POR PERÍODO**

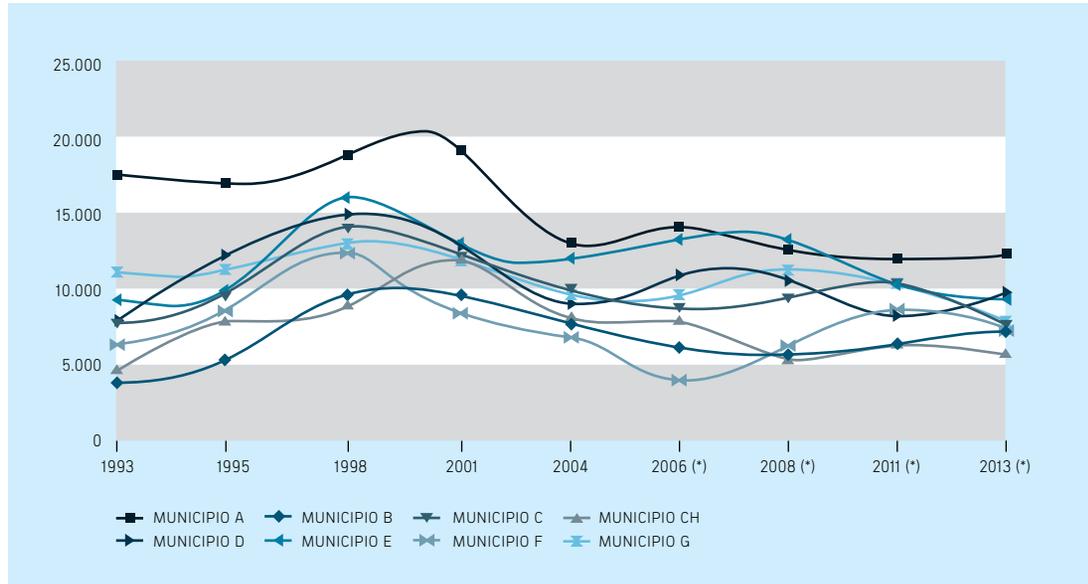


FUENTE: UNIDAD DE PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN, DIVISIÓN ASESORÍA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN, IM.

Se visualiza en el gráfico 1.2 un punto de inflexión en el año 1998, cuando se alcanzó el pico más alto de votantes, y luego una tendencia a la baja, presentando una participación constante, a pesar de que en el 2006 se comienzan a votar en conjunto CV y Presupuesto Participativo. Esto no incidió directamente en el número de votantes que participaban en las elecciones, quedando en evidencia que los mismos vecinos y vecinas que se movilizan para elegir a sus representantes son los que eligen cómo y en qué destinar parte del presupuesto municipal.

El análisis territorial de los votantes según municipio da cuenta de un comportamiento con

GRÁFICO 1.3. CANTIDAD DE VOTANTES A CV POR PERÍODO, MUNICIPIO



FUENTE: UNIDAD DE PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN, DIVISIÓN ASESORÍA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN, IM.  
(\*) LA ELECCIÓN DE CV SE REALIZA EN CONJUNTO CON LA ELECCIÓN DE LAS OBRAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

una tendencia similar en las zonas, que registra un pico de participación en la elección de 1998, con un descenso hasta la elección del 2004 y luego una cierta tendencia a estabilizarse. Se despega la participación de votantes del Municipio A (CV 14, 17 y 18), en especial en las primeras votaciones de los CV. En el 2006 también se registra un descenso de la votación en el Municipio F, que comprende al

CV 9, pero esta tendencia se revierte en los períodos siguientes, como se muestra en el gráfico 1.3.

La elección de CV que se realizó el 27 de octubre de 2013, junto con las elecciones de obras del Presupuesto Participativo, fue la segunda después de instaurados los ocho municipios en Montevideo, con 660 mesas distribuidas en distintas zonas de la ciudad. En esta instancia participaron con su

voto 70.721 personas. De acuerdo al Censo de 2011, existen 1.047.268 personas con 16 años o más que viven en Montevideo,<sup>4</sup> por lo que se concluye que el total de votantes en las elecciones 2013 representa el 7 % de esa población montevideana.

De los votantes de la elección 2013, un 73 % no votaron en la elección del 2011 (52.121 electores) y un 64 % no votaron en la elección del 2011 ni en la del 2008 (45.227 electores). Un margen similar de variación se da entre la elección del 2008 y la del 2011. Esto implica que si sumamos las personas que votaron en alguna de las tres últimas elecciones analizadas, esta población alcanza el número de 173.350.

Se puede constatar entonces que en los cinco años en que se llevaron adelante elecciones de CV y Presupuesto Participativo, participó en dicho acto eleccionario un promedio del 13 % de la población de Montevideo.

No se observan cambios significativos con relación a la cantidad de personas que han votado en las distintas elecciones; la variable tiempo no incide en la conducta del electorado. El comportamiento en los tres períodos es similar y la explicación de este se podría vincular al hecho de que las personas tienden a participar apoyando con el voto a alguna obra del Presupuesto Participativo en particular o a algún candidato al Concejo en especial (tabla 1.2).

Es evidente que la nueva reforma hacia la profundización de la descentralización impulsada en el 2010 tampoco incidió en la propensión a un aumento de la participación ciudadana mediante el voto. Resultaría interesante analizar si la edad es una variable significativa, ya que arrojaría la tendencia de la participación según la etapa de vida, sin embargo no se cuenta con datos para poder incorporar al análisis.

Si se observa el porcentaje de votantes por municipio con relación al total de la población que habita en cada uno de ellos, los mayores niveles de participación en la elección de 2013 (7 % y 6 %, respectivamente) se registran en los municipios G y E. El menor porcentaje de participación de la población en las elecciones de CV y Presupuesto Participativo se localiza en el Municipio CH (tabla 1.3).

Realizando un análisis comparativo de las tres elecciones estudiadas,<sup>5</sup> se observa que en los municipios A, B, D y G la cantidad de votantes que participaron en la elección del 2013 fue mayor que la que se registró en el 2011. Mientras que en los municipios C, CH, E y F la participación en la última elección fue menor que la que se había alcanzado en la elección anterior.

4 Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2011.

5 Para el análisis comparativo, es importante recordar que en el 2010 se redefinieron los límites de los Centros Comunales. Esto implicó que algunos CCZ perdieran territorios y otros aumentarían su área de incidencia. Esta modificación puede estar teniendo alguno de los datos comparativos con la elección del 2008.

**TABLA 1.2. CANTIDAD Y PORCENTAJE DE VOTANTES POR MUNICIPIO. ELECCIÓN 2013**

ELECCIONES	CANTIDAD DE VOTANTES MVD	% DE VOTANTES /POB. TOTAL 1.318.755 (*)	% DE VOTANTES /POB. MAYOR DE 16 AÑOS 1.047.268 (*)	CANTIDAD DE VOTANTES NUEVOS	% DE VOTANTES NUEVOS /POB. TOTAL 1.318.755 (*)	% DE VOTANTES NUEVOS /POB. MAYOR DE 16 AÑOS 1.047.268 (*)
2008	74.123	5,6%	7,1%	74.123	100%	6%
2011	72.473	5,5%	6,9%	54.000	75%	4%
2013	70.721	5,4%	6,8%	45.227	64%	3%
<b>TOTAL</b>	<b>217.317</b>	<b>16,5%</b>	<b>21%</b>	<b>173.350</b>	<b>80%</b>	<b>13%</b>

FUENTE: UNIDAD DE PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN, IM. UNIDAD DE PARTICIPACIÓN, DIVISIÓN ASESORÍA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN, IM. (\*) FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), CENSO 2011.

**TABLA 1.3. CANTIDAD Y PORCENTAJE DE VOTANTES POR MUNICIPIO. ELECCIÓN 2013**

MUNICIPIO	VOTANTES 2013	% VOTANTES	CANT. POBLACIÓN POR MUNICIPIO (*)	% VOTANTES EN POBLACIÓN MUNICIPIOS
Municipio A	12.149	17,2%	207.911	5,8%
Municipio B	7.405	10,5%	147.602	5,0%
Municipio C	7.769	11,0%	148.952	5,2%
Municipio CH	5.828	8,2%	159.503	3,7%
Municipio D	9.477	13,4%	181.197	5,2%
Municipio E	9.324	13,2%	153.395	6,1%
Municipio F	7.443	10,5%	168.893	4,4%
Municipio G	11.326	16,0%	151.302	7,5%
<b>TOTAL</b>	<b>70.721</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.318.755</b>	<b>5,4%</b>

FUENTE: UNIDAD DE PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN, DIVISIÓN ASESORÍA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN, IM. (\*) FUENTE: INE, CENSO 2011.

32

En general, los niveles de participación han variado en los diferentes municipios sin registrarse un patrón común, excepto en el Municipio B, donde se observa un aumento constante en la cantidad de población que participó en las últimas tres elecciones, y en el Municipio E, donde se observa un descenso constante de los votantes en dichas instancias electorales.

Al evaluar el comportamiento de los electores según las 18 zonas en que se encuentra dividido Montevideo, en el Zonal 10 se registra el mayor descenso de participación de la población en las

elecciones de CV y Presupuesto Participativo, pero este descenso no fue sostenido en las tres elecciones, sino que tuvo su punto crítico en la elección del 2011 con relación a la elección del 2008.

El mayor descenso sostenido se puede visualizar en la zona 7, seguida de los zonales 14, 8 y 4. Por otro lado, el 5 registra el mayor aumento absoluto de votantes en los tres períodos, con un mínimo descenso en la elección del 2013. El zonal 11 lidera un aumento sostenido en las tres elecciones estudiadas, seguido por el 1 y el 2 (tabla 1.4).

**TABLA 1.4. CANTIDAD DE VOTANTES POR CCZ Y MUNICIPIO. ELECCIONES 2008, 2011 Y 2013**

MUNICIPIO/CCZ	2008	2011	2013	DIF. 2011-2008	DIF. 2013-2011	DIF. 2013-2008
14	5.413	4.819	4.264	-594	-555	-1.149
17	4.897	4.405	5.199	-492	794	302
18	2.179	2.716	2.686	537	-30	507
Municipio A	12.489	11.940	12.149	-549	209	-340
1	2.136	2.862	2.976	726	114	840
2	3.579	3.676	4.429	97	753	850
Municipio B	5.715	6.538	7.405	823	867	1.690
3	4.809	5.765	3.610	956	-2.155	-1.199
15	2.114	2.049	2.276	-65	227	162
16	2.375	2.386	1.883	11	-503	-492
Municipio C	9.298	10.200	7.769	902	-2.431	-1.529

MUNICIPIO/CCZ	2008	2011	2013	DIF. 2011-2008	DIF. 2013-2011	DIF. 2013-2008
4	2.551	1.722	1.351	-829	-371	-1.200
5	2.971	4.601	4.477	1.630	-124	1.506
Municipio CH	5.522	6.323	5.828	801	-495	306
10	5.436	2.351	2.917	-3.085	566	-2.519
11	5.164	5.910	6.560	746	650	1.396
Municipio D	10.600	8.261	9.477	-2.339	1.216	-1.123
6	3.369	2.411	3.154	-958	743	-215
7	5.501	4.077	3.349	-1.424	-728	-2.152
8	4.178	3.632	2.821	-546	-811	-1.357
Municipio E	13.048	10.120	9.324	-2.928	-796	-3.724
9	6.226	8.684	7.443	2.458	-1.241	1.217
Municipio F	6.226	8.684	7.443	2.458	-1.241	1.217
12	4.820	4.004	4.961	-816	957	141
13	6.405	6.403	6.365	-2	-38	-40
Municipio G	11.225	10.407	11.326	-818	919	101
<b>Total MVD</b>	<b>74.123</b>	<b>72.473</b>	<b>70.721</b>	<b>-1.650</b>	<b>-1.752</b>	<b>-3.402</b>

FUENTE: UNIDAD DE PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN, DIVISIÓN ASESORÍA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN, IM.



# METODOLOGÍA



## METODOLOGÍA

A partir de la iniciativa de la Unidad de Participación de la División de Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación de la Intendencia de Montevideo (IM), se conformó un equipo de técnicos y técnicas del área social designados por los municipios y de la Unidad de Participación y Planificación para realizar un estudio exploratorio sobre las características y la dinámica de trabajo de los concejos vecinales (CV) en Montevideo.

El estudio busca relevar las opiniones, experiencias y expectativas de los/as concejales/as<sup>1</sup> vecinales y otros actores involucrados, con el objetivo de fortalecer el modelo de participación ciudadana institucionalizado en la descentralización de Montevideo.

---

1 Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en muchos casos términos generales como *los alcaldes*, *los concejales*, *los trabajadores sociales*, *los votantes*, *los vecinos*, *los candidatos* y otros, sin que ello implique discriminación de género.

Se procuró responder a la siguiente interrogante: ¿Cuál es la situación de los CV en el actual modelo de descentralización en Montevideo?

En este sentido se formularon los siguientes objetivos:

### OBJETIVO GENERAL

- › Analizar el estado de situación de los CV a los efectos de generar propuestas al modelo de participación institucionalizado en la descentralización de Montevideo para fortalecer la participación ciudadana.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- › Relevar el estado de situación de los CV que corresponden a la implantación de los gobiernos municipales (2011-2013 - 2013-2016).

- › Analizar el funcionamiento y la organización de los CV y su vínculo con otros actores, teniendo como marco de referencia las características de cada territorio.
- › Elaborar una propuesta al modelo de participación institucionalizada en la descentralización de Montevideo en base al análisis de los CV.

Para alcanzar los objetivos propuestos, se diseñó una metodología que combina los abordajes cuantitativo y cualitativo. Esto permite, por un lado, un análisis representativo y cuantificable de los CV (integración, perfil, rotación, entre otros), combinado con, por otro lado, un análisis que releva evaluaciones, percepciones, causas y fundamentos de los actores que están vinculados a ellos.

El **universo de investigación** fueron los 18 CV de Montevideo. Se partió de la premisa de que cada CV mantiene elementos distintivos que lo caracterizan y lo diferencian de los otros. Por lo tanto, no es posible realizar un análisis del estado de situación de los CV de Montevideo sin estudiar cada uno de ellos en su particularidad.

Se propuso estudiar los CV que corresponden al período de implementación de los gobiernos municipales hasta la fecha del estudio (2011-2013 - 2013-2016). El análisis de la información con relación a la caracterización de los CV en los dos períodos de estudio dio cuenta de que no existían grandes diferencias en las características de los

concejales elegidos y activos en los períodos 2011-2013 y 2013-2016. Por lo tanto, se optó presentar la información de este último período para facilitar la lectura y el análisis.

Se optó por la estrategia de generar diferentes espacios de intercambio y comunicación con los CV, como forma de relevar la opinión individual y colectiva de los concejales y concejalas. En este marco, se presentaron la propuesta de investigación y el diseño metodológico en cada plenario de los CV, y a partir de ese intercambio se ajustaron el diseño y los instrumentos de relevamiento.

En primera instancia se relevó y sistematizó la información secundaria existente con relación a los CV, con el objetivo de realizar una primera caracterización de los 18 CV y su evolución. Para ello, se sistematizaron las investigaciones antecedentes y la reglamentación jurídica con relación a la descentralización de Montevideo y los CV.<sup>2</sup> Se analizaron los registros históricos en relación con votantes de los CV y las bases de datos de perfil de candidatos y elegidos concejales, incorporando la información de asistencia y renuncia de los concejales vecinales elegidos.

---

2 Entre otros, se analizaron la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, 16.272; decretos acerca de los Concejos Vecinales; Planes de Desarrollo Local; Sistematización de Encuentro de Concejos Vecinales de Montevideo (Udelar); documentos de Comuna en Debate, Diálogos Abiertos, Montevideo en Foro, etc.

En base al procesamiento de la información secundaria, se realizó el relevamiento de datos mediante los siguientes instrumentos:

**1. Entrevistas en profundidad.** Se procuró relevar los elementos subjetivos que están en juego en relación con el funcionamiento, el reconocimiento y la legitimidad de los CV como mecanismos de participación institucionalizada de la descentralización de Montevideo.

Se entrevistó a los siguientes actores:

- › **un integrante de cada CV** (17 en total).<sup>3</sup> Cada CV seleccionó el representante a ser entrevistado.
- › **un licenciado en Trabajo Social de los Equipos Sociales por cada municipio** (ocho en total). Se seleccionaron los centros comunales zonales (CCZ) que no estaban integrados en el equipo de investigación y se entrevistaron trabajadores sociales que ingresaron en diferentes períodos a la descentralización de Montevideo.
- › **alcaldes de los ocho municipios** (ocho en total). Se entrevistó a los ocho alcaldes que ejercen en el período actual (2013-2016).

---

3 Un Concejo Vecinal decidió no participar de la instancia de entrevista, realizando una contrapropuesta de herramienta de investigación que no pudo ser efectivizada.

Se grabaron las entrevistas cuando esto fue autorizado por el entrevistado, por lo tanto el análisis se realizó en base a la desgrabación textual de dichas entrevistas.<sup>4</sup> Se definieron líneas de análisis y se codificaron y armaron matrices de texto para el análisis de las 35 entrevistas.

**2. Encuestas.** Se realizó una encuesta a todos los integrantes activos de los CV<sup>5</sup> que quisieron participar, lo que permitió relevar la opinión y evaluación representativa de estos por municipio de los concejales vecinales. Las encuestas relevaron expectativas, evaluación y propuestas en relación con el CV y su funcionamiento. Se realizaron encuestas cara a cara, antes de los plenarios de cada CV; en varios casos se realizó esta operativa en más de una instancia de plenario, como forma de dar posibilidad de participar a todos los concejales activos que así lo quisieran.

En total se realizaron 218 encuestas, lo que representa un 54 % de los concejales vecinales activos a octubre 2015, y configura un porcentaje representativo de los concejales de Montevideo.

---

4 En la entrevista realizada al alcalde del Municipio E no se autorizó la grabación, por lo tanto el análisis se basó en un documento entregado por el alcalde con las respuestas a las preguntas de la pauta y las notas tomadas en la entrevista.

5 Participaron 17 Concejos Vecinales, ya que un Concejo Vecinal decidió no participar en esta instancia de relevamiento.

40

**3. Ficha de registro de datos del CV.** Se entregó una ficha autoadministrada a cada CV, con el objetivo de relevar información en relación con el funcionamiento y la forma de organización de los CV.<sup>6</sup> Cada CV definió la operativa para su llenado (en Mesa Ejecutiva, Plenario u otro).

La información relevada fue sistematizada y procesada en un software estadístico.

---

6 Participaron 17 Concejos Vecinales, ya que un Concejo Vecinal decidió no participar en esta instancia de relevamiento.

# ASPECTOS CONCEPTUALES



## ASPECTOS CONCEPTUALES

En este capítulo se intenta brindar los principales conceptos que dan marco al presente trabajo. La propuesta de la conformación de los concejos vecinales (CV) se consolida a lo largo del proceso de descentralización iniciado en la década de los 90 en el departamento de Montevideo. Pero ¿qué se entiende por esta?, ¿qué tipo de participación ciudadana se plantea?, ¿cuáles son los cambios institucionales que implicó dicho proceso? Estas interrogantes dan una guía para definir aquellos elementos teóricos imprescindibles para comprender mejor el escenario en que se desarrolla el presente trabajo sobre la participación ciudadana institucionalizada.

### DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN

Existe un fenómeno de gran importancia que se observa en América Latina en los últimos años que se vincula con el nuevo perfil de los gobiernos y en especial de los locales, relacio-

nado con la idea de llevar a cabo una *governabilidad democrática*. El término *governabilidad* no debe ser confundido ni definido como equivalente del término *governanza* (*governance*).<sup>1</sup> La gobernabilidad se refiere a un conjunto de condiciones del sistema político que juegan de mediación entre la sociedad y el Estado. Existen tres tipos de gobernabilidad: 1) la dictatorial, basada en mecanismos represores de los derechos políticos, civiles y humanos, comúnmente ejercida por regímenes militares; 2) la autoritaria, cuando operan estructuras corporativas y clientelares con reglas del juego no

---

<sup>1</sup> *Governanza* es una palabra del castellano antiguo, en desuso durante siglos, retomada en América Latina a partir de la década de 1980, sobre todo por la influencia de agencias internacionales de financiamiento como el Banco Mundial. Incluso hoy en día es un término usado casi exclusivamente por elites académicas y gubernamentales, y es tema de debate solo entre estas elites, no de interés de la opinión pública, como en cambio sí lo es el tema de la gobernabilidad.

44

escritas («usos y costumbres» del sistema político), de mando vertical, generalmente mantenida por un partido político hegemónico (como en el caso de México hasta el año 2000), solo capaz de procesar los conflictos cuando no se cuestionen las reglas de juego del sistema político; 3) la democrática, cuya legitimidad surge del mandato de las urnas, en la que están plenamente vigentes las garantías y libertades cívicas y se respetan los derechos humanos. La legitimidad, que es un componente esencial de la gobernabilidad democrática, tiene su fundamento no solo en la legalidad política y el respeto a los derechos, también depende de la capacidad, eficacia y rendimiento de los actores responsables del ejercicio del poder público en los distintos niveles de gobierno, que logran el consentimiento, el apoyo y la credibilidad de parte de la ciudadanía (Mayntz, 2000; Brito, 2002).

La gobernanza se refiere al estilo o la forma de gobernar diferenciado del estilo jerárquico vertical, caracterizado por un mayor grado de cooperación y coordinación entre el Estado y los actores no estatales, al interior de redes de decisiones y acciones que conectan el sector público y el privado. La gobernanza es un atributo de los gobiernos y se la asocia a la discusión sobre el *buen gobierno local* (Mayntz, 2000; Brito, 2002).

A la gobernabilidad democrática local se la vincula con dos condiciones indispensables: la autonomía del gobierno local y la participación

ciudadana. La autonomía local comprende los derechos y deberes de los municipios, el ejercicio libre del autogobierno y la gestión, de manera de ser capaz de dar respuestas apropiadas a la diversidad de demandas sociales y de promover el desarrollo local integral. La participación ciudadana es un atributo de la gobernabilidad democrática, y los gobiernos locales, por su proximidad y relación más directa con los asuntos públicos de la vida social cotidiana, suponen la apertura, la promoción y la innovación de espacios y canales de participación de la ciudadanía. Este supuesto no se verifica en muchas municipalidades de América Latina, así como tampoco la autonomía municipal es respetada y verdaderamente ejercida, pero ambas condiciones —autonomía municipal y participación ciudadana— constituyen imperativos y desafíos permanentes de la gobernabilidad democrática local.

El nuevo gobierno que asume en 1990 en el departamento de Montevideo implementa su gestión tomando como base un modelo de descentralización. En este sentido, el intendente del momento dicta la primera resolución concerniente a la descentralización y los principios que la orientan. No solo acercando al actor político y administrativo al territorio, sino promoviendo la mayor participación de los vecinos en la gestión.

Para la fuerza política que gobierna, el modelo de desarrollo propulsado le otorga el significado específico a la descentralización, que en este caso

apunta a fomentar la participación ciudadana y el acercamiento de los servicios municipales al ciudadano; distinto del retraimiento del Estado propio del modelo neoliberal.

La descentralización implica entonces, una política pública estatal, de transferencia de poder, cometidos o funciones desde los órganos del Estado central a las comunidades locales: entidades u órganos intraestatales y/o de la sociedad (incluyendo aquí tanto a los ciudadanos y a las agrupaciones civiles, como al mercado y las organizaciones empresariales con fines de lucro), con el objetivo de aumentar su autonomía de decisión y control de los recursos que permitiría impulsar el desarrollo y en particular el desarrollo local. [44] (Delgado, 2008)

La descentralización de los 90 implicó una reforma político-administrativa cuyo objetivo fue la redistribución territorial del poder, que permitía poner fin al centralismo decisorio que deja de dar respuestas a las necesidades de los ciudadanos y al territorio del que son parte.

## **NORMATIVA Y EVOLUCIÓN**

El proceso de descentralización en Montevideo implicó la división del departamento en 18 zonas y en cada una de ellas se instalaron una oficina local de la Administración departamental, la Junta

Local como órgano político y el CV como espacio de participación social que representa a las organizaciones sociales y a los vecinos.

En este mismo sentido se instalaron diversos ámbitos de participación, se desarrollaron nuevas políticas públicas en áreas no tradicionales, ampliando los canales de participación y diálogo entre la ciudadanía y el gobierno.

A partir de la promulgación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (18.567, del 13/09/2009), se procesa una nueva reforma constitucional con la creación del tercer nivel de gobierno, con autoridades elegidas por los ciudadanos. En este marco, la Junta Departamental de Montevideo promulga el decreto 33.209, que sintoniza con el espíritu de dicha ley. Así se reconfigura para Montevideo un nuevo mapa político de ocho municipios, estableciendo como uno de los principios generales:

Profundización de la democracia: Los vecinos y vecinas son los protagonistas de la construcción de la vida ciudadana en su territorio. El proceso de descentralización deberá acercar la gestión municipal a sus necesidades, a sus prioridades y a su control. El Gobierno Municipal deberá respetar todas las formas de participación social como genuinas expresiones de los intereses de la ciudadanía y de la diversidad que la conforma. Promoverá la democratización de las políticas ciudadanas, el

involucramiento de los vecinos y vecinas en asuntos de interés de la comunidad y la construcción de un entramado social más justo, solidario e integrador. Favorecerá la participación directa de los vecinos y vecinas en los procesos de toma de decisión sobre todas aquellas materias que, por su naturaleza, su costo, o su alcance territorial o demográfico, pueden ser eficazmente atendidas a la escala barrial y municipal. (Decreto de la Junta Departamental de Montevideo 33.209, del 17/12/2009, capítulo II, «Principios generales», artículo 4, numeral I)

En el 2014 se promulga la Ley de Descentralización y Participación ciudadana (19.272), cuyo objetivo es la profundización de la participación ciudadana en la gestión de gobierno. Por otra parte, se continúa con el proceso de descentralización en todo el país con la creación del tercer nivel de gobierno en el 2010. Se normatizan entonces los cometidos y potestades de los municipios así como la adjudicación de los recursos que les posibiliten cumplir su función.

Como se puede apreciar, desde el 90 hasta el momento se han realizado acciones concretas para avanzar en la descentralización, marcando, de acuerdo al momento histórico, los énfasis y las posibilidades concretas de materialización. Hoy estamos ante un nuevo escenario, que ya acumula un período completo de gobierno, en que la transferencia de competencias y recursos se ha efectivizado a lo largo de su proceso.

El decreto recoge de la ley la ampliación de la democracia vía la participación, ya no solo a través de los CV, sino reconociendo todas las formas de participación de los actores sociales.

Concretamente en cuanto al régimen presupuestal de los municipios, el decreto plantea en su artículo 31 («Convocatoria de Cabildo»):

Los Gobiernos Municipales elaborarán el Plan Municipal de Desarrollo y el proyecto de Presupuesto Quinquenal así como los respectivos ajustes anuales previa realización de un Cabildo convocado por el Alcalde o Alcaldesa, que lo presidirá, y coordinado con los Concejos Vecinales de su Municipio en el que participarán los miembros del Gobierno Municipal, los miembros de los Concejos Vecinales, los representantes de las organizaciones sociales del municipio, vecinos y vecinas. Dicho Cabildo será convocado por lo menos una vez al año a efectos del análisis, seguimiento y propuestas sobre la gestión municipal así como la toma de decisiones sobre el Presupuesto Participativo que corresponda. (Decreto de la Junta Departamental de Montevideo 33.209, del 17/12/2009, capítulo VI, «Régimen presupuestal de los municipios», artículo 31)

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Existen diversas visiones del concepto de ciudadanía, pero en esta oportunidad se busca con

él comprender la ciudadanía como «una identidad política común a todas las personas, las cuales se identifican con distintos tipos de derechos, necesidades e interés y aceptan someterse a las mismas reglas y obligaciones que determina la comunidad política» [20] (Corporación Participa, 2008). De esta definición se desprende la presencia de derechos individuales y colectivos, la ciudadanía surge como asunto político y se presentan los diversos intereses y grupos, debiéndose establecer negociaciones entre los diversos actores del sistema. Se desprende de este concepto que existen derechos y obligaciones tanto para los ciudadanos como para el Estado, siendo una de las primeras obligaciones de este realizar reformas institucionales que faciliten el sistema democrático participativo.

La participación ha transitado de los proyectos a las políticas, transformándose en elemento clave de la gobernabilidad. Retomando la noción de participación ciudadana planteada por Coraggio, Brunner, Cunill y otros, concebimos que esta «... se asocia a la acción colectiva, a la construcción de intereses y valores culturales compartidos, a la incidencia en el espacio público, a la mejora de la gestión del Estado y al control social de las políticas públicas y sus resultados. Con lo anterior, nos parece importante recordar que la participación ciudadana es además, pre-requisito para el ejercicio de otros derechos, dado que el derecho a elegir es uno de los principios humanos básicos» [15] (Arrambide *et al.*, 2015).

De este modo, la participación en la gestión pública podría, por un lado, favorecer la comunicación y negociación entre el Estado y los ciudadanos, lo cual aumentaría la eficiencia y equidad de las políticas públicas. Por otro lado, se presenta la tensión en la delegación del Estado de funciones y garantías respecto a derechos en la sociedad civil.

La literatura (Corporación Participa, 2008) señala algunos aspectos que deben ser tenidos en cuenta concretamente para realizar una participación efectiva:

- › Los ciudadanos deben integrarse en procesos de participación como tales y no como clientes o beneficiarios de políticas/recursos.
- › La creación de instituciones participativas es clave en el sistema, pero se debe considerar el grado de incentivo que pueden tener los ciudadanos para participar. Deben valorar desde los funcionarios públicos como un instrumento de aporte al diseño y control de la gestión pública. «La institucionalidad diseñada por el Estado lleva inevitablemente incluida en la misma, categorías culturales y sociales y por tanto, corren el grave riesgo de constituirse como espacios de poder en los cuales dan forma de dominación expresa o tácita que permite silenciar ciertos actores o impedirles que formen parte de los mismos» [42] (Gaventa, 2005, Corporación Participa, 2008).

- › Se debe contar con funcionarios públicos comprometidos, imbuidos en los beneficios del proceso de la gestión pública.
- › Se debe atender el contexto en el que se pretende aplicar determinada experiencia participativa; contemplar la historia, la cultura y los vínculos preexistentes entre el Estado y la sociedad.
- › Las relaciones entre los actores públicos y privados de carácter no jerárquico para alcanzar objetivos comunes no constituyen una ruptura de la participación, sino que se constituyen en otra vía. Se deben aceptar las diversas formas de interacción entre los actores que pueden convivir y que no afectan la participación tal cual la entendemos.

Cuando se analiza la participación, surgen algunos aspectos críticos que pueden enriquecer el análisis: la representatividad, la legitimidad y los resultados. Todos ellos atraviesan la discusión de la participación ciudadana y están en tensión permanente entre lo posible y lo real.

### REPRESENTATIVIDAD

La participación ciudadana muchas veces se presenta directamente, sin representación, no existiendo en ese caso dificultad alguna. La situación se complejiza cuando los colectivos actúan sobre su propia palabra aludiendo la representación de un grupo más amplio de personas. Aquí surge la

preocupación de que los intereses y las demandas de la población no estén representados. Otro punto es el tipo de ciudadano que debe ser integrado para tener una pluralidad de miradas. La participación que requiere deliberación se debe realizar entre un grupo acotado y correctamente informado e interesado; se requieren organización y concertación para hacer efectiva la participación.

Hasta el momento, los modelos de participación han enfocado a los grupos organizados en detrimento de la capacidad de los ciudadanos no organizados. Es el resultado de un diálogo «fácil» y la reducción de los riesgos de cuestionamiento por parte de los grupos organizados, ya que se considera que en ellos está la mayor capacidad de presión en la opinión pública (Corporación Participa, 2008).

La representatividad no es un aspecto fácil de la participación, la resolución se debe revisar permanentemente, requiere proceso organizativo, apoyos económicos y logísticos para que efectivamente estén presentes los diversos colectivos.

### LEGITIMIDAD

La legitimidad apunta a favorecer la valoración de la sociedad, tanto en relación con las políticas públicas como con las instituciones que las generan, aportando entonces a una mejor democracia. Esta legitimidad que se busca dar a las decisiones políticas a partir de la participación puede ser muy

negativa si es percibida como «oficialista» o «instrumental» al actor político, o si es protagonizada por ciudadanos desinformados o sin capacidad de pensar en el «bien público».

Los ciudadanos que participan en el proceso deben considerarse como tales, no como beneficiarios, y deben a su vez contar con funcionarios comprometidos con la práctica participativa, contemplando la cultura política existente en el lugar y la existencia de redes políticas que colaboren al logro de objetivos comunes.

El reto está en abrir espacios de participación ciudadana que ofrezcan las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan construir opiniones suficientemente informadas y reflexionadas. [45] (Corporación Participa, 2008)

La cantidad de participantes, hasta el momento no mencionada, es otro aspecto que puede condicionar la legitimidad de un instrumento de participación y por ende el proceso de toma de decisión.

## RESULTADOS

Para la obtención de una valoración positiva, se deben considerar aspectos claves para el alcance de los resultados, que legitimen el procedimiento:

- > voluntad política
- > diseño institucional adecuado

- > instrumentos adaptados a cada caso o circunstancia
- > reglas de juego propias
- > rol desempeñado por los organizadores del proceso
- > funcionarios informados sobre la institucionalidad de la participación
- > presencia de facilitadores imparciales
- > acceso a la información en condiciones para poder participar
- > información de calidad
- > previsión de los costos económicos, organizacionales y de tiempo que requiere el proceso

La participación no debe estar dirigida solo al cumplimiento eficiente de los servicios, sino que debe facilitar la integración de la diversidad de situaciones, particularmente aquellas más vulnerables, que de no ser a través de esta no logran «alzar» su voz. «Participar no se trata de aportar a esta u otra parte del Plan, porque la participación tiene que ver con lo que está fuera del plan, es generar nuevas formas que desafíen a la autoridad, a lo que no tenían pensado» [57] (Intendencia de Montevideo, 2014).



*TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN  
INSTITUCIONALIZADA;  
LOS CONCEJOS VECINALES*



## TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA; LOS CONCEJOS VECINALES

Se concibe al territorio como un espacio de construcción colectiva, en el cual se establecen relaciones de proximidad entre los diferentes actores que en él interactúan, interacción enmarcada en la cotidianeidad. Es en definitiva donde se establecen aquellos vínculos de familiaridad entre las personas que posibilitan el incremento del capital social individual y colectivo. Es en el territorio donde la persona se apropia de su realidad, donde surgen identidades barriales, sentimiento de pertenencia y compromiso con el entorno.

La territorialidad específicamente humana tiene tres elementos: el sentido de la identidad espacial, el sentido de la exclusividad y la compartimentación de la interacción humana en el espacio. Por tanto, no solo proporciona un sentimiento de pertenencia a una porción particular de tierra sobre el que se tienen derechos exclusivos, sino que implica un modo de comportamiento en el interior de esa entidad (Soja, 1971).

La territorialidad, tal y como la define Sack (1986), es una conducta humana que intenta influir, afectar o controlar acciones sobre un área geográfica específica: el territorio. Para él, la territorialidad humana cumple cuatro funciones básicas: fortalecer el control sobre el acceso al territorio, rectificar el poder mediante su vinculación directa con este, desplazar la atención de la relación social de dominación y actuar como contenedor espacial de hechos y actitudes. Es una construcción social y es un componente necesario de toda relación de poder que, en definitiva, participa en la creación y el mantenimiento del orden social, así como en la producción del contexto espacial a través del cual experimentamos el mundo, legal y simbólicamente.

La inscripción territorial se relaciona con el hecho de lograr y conquistar un lugar en la sociedad, con la posibilidad de compartir con otros espacios comunes de encuentro e intercambio, de búsqueda del interés común. En definitiva, es el

ámbito local donde se satisfacen las necesidades individuales y colectivas.

La descentralización tiene dos objetivos claros: trasladar responsabilidades hacia los niveles locales de gobierno, y promover la participación ciudadana, por lo que es necesario un abordaje territorial. «Las políticas descentralizadoras, tendrán efectos reales sobre el modo de ordenamiento del territorio, si logran conocer y reconocer las iniciativas locales» [62] (Hernández, 2009).

La territorialidad es entonces un elemento a considerar como factor determinante no solo a la hora de pensar las políticas sociales, sino también cuando se habla de participación y construcción de ciudadanía.

En esta dinámica de apropiación colectiva del territorio, que moviliza y genera la búsqueda de intereses comunes, las acciones que no tomen en cuenta su realidad, sus características propias y fundamentalmente sus necesidades corren el riesgo de resultar inadecuadas, generando desconfianza y falta de credibilidad en quien las recibe.

Posicionarse en el territorio es considerar los espacios donde las y los vecinos<sup>1</sup> viven, se

relacionan, crean, transforman y participan de formas distintas.

Conviven en él múltiples realidades con múltiples necesidades que sin lugar a dudas se unen en un entramado complejo de intereses e inquietudes. Coexisten en él miradas distintas y formas diversas de ejercicio del poder. Todo esto constituye un escenario en el cual se desarrolla la vida de cada uno y que cada uno pretende mejorar porque mejora su calidad de vida.

Territorio, redes sociales, participación ciudadana se vinculan y retroalimentan en ese espacio cotidiano donde se conoce y reconoce el individuo con otros y su entorno, donde en definitiva se identifica como parte de algo que lo trasciende pero que le da identidad y un sentido de pertenencia.

En este sentido, la descentralización y los procesos de participación ciudadana se configuran de modo diferente en las 18 zonas de Montevideo.

## **CARACTERÍSTICAS DEL TERRITORIO DE MONTEVIDEO**

Montevideo es uno de los 19 departamentos que conforman la organización político-administrativa de la República Oriental del Uruguay. Se ubica en la zona meridional del país y es la capital más austral de América Latina. Limita al oeste con el departamento de San José, al norte y este con el de Canelones y al sur con el Río de la Plata.

---

1 Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en muchos casos términos generales como los alcaldes, los concejales, los trabajadores sociales, los votantes, los vecinos, los candidatos y otros, sin que ello implique discriminación de género.

Los resultados finales del Censo de 2011 estimaban una población de 1.319.108 habitantes en el departamento y de 1.947.604 habitantes en el área metropolitana.<sup>2</sup>

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para Montevideo (aprobado en 1998), elaborado por la Intendencia de Montevideo (IM), define una zonificación primaria y clasifica dicha área en tres categorías: suelo urbano, suelo suburbano o potencialmente urbanizable y suelo rural. Asimismo, determina una zonificación secundaria que incluye cinco áreas: área central, área intermedia, área costera, área periférica y otras áreas urbanizadas.

El área urbana abarca el 37 % del territorio del departamento de Montevideo e involucra zonas con elevada densidad de población y actividades económicas industriales y de servicios. Si bien no ha crecido de manera significativa en los últimos años, se ha expandido como contrapartida del vaciamiento de áreas centrales.

El área rural presenta una densidad de población más baja. Predominan actividades económicas de base agropecuaria, como cultivos, cría de animales y transformación primaria. En la capital y su área metropolitana, la producción está altamente es-

pecializada en cultivos intensivos de fruticultura, viticultura y horticultura, cría de pequeños animales como aves y cerdos, y actividades conexas de empaque y conservación o de bodegas de vino. En los últimos años, se han venido desarrollando otras actividades como las recreativas y turísticas y algunas industrias y servicios que requieren grandes superficies. Son relevantes las actividades logísticas vinculadas al puerto y a las vías de comunicación.

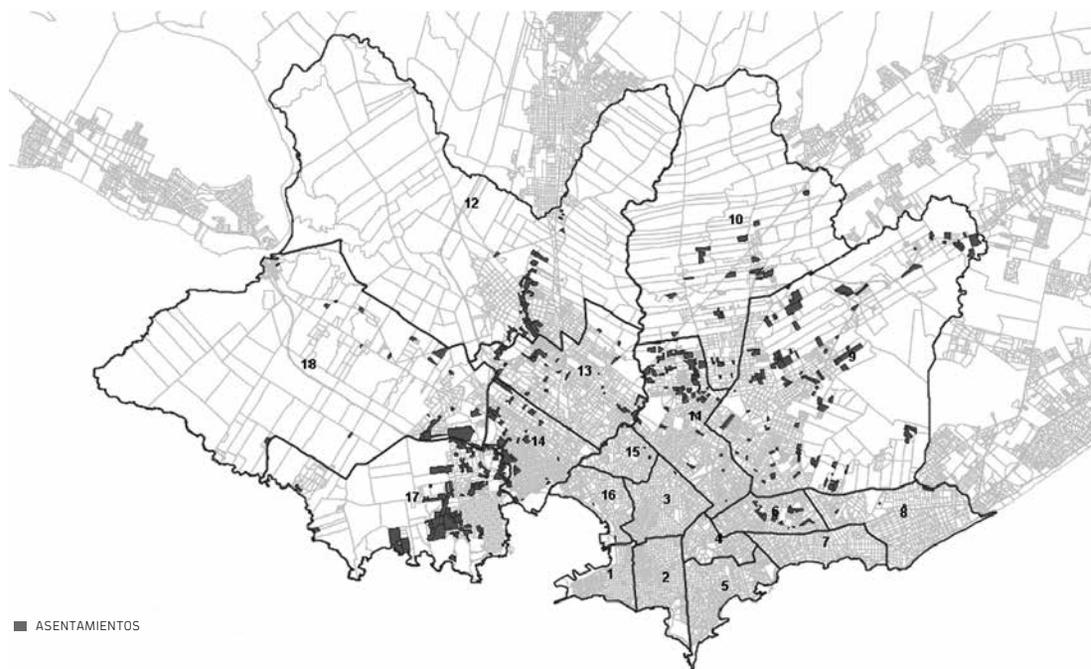
Con respecto al análisis socioeconómico de Montevideo, se destaca un fuerte proceso de segregación residencial, que refiere al proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea a la interna y heterogénea entre los espacios. El incremento de la concentración geográfica de población con condiciones de vida similares se observa en los indicadores de ingreso, de nivel educativo, de empleo y de tipo de inserción laboral de los jefes de hogar.

La instalación de los ocho municipios se desarrolló integrando las 18 zonas definidas por la descentralización de Montevideo. Para adecuar las áreas de los municipios a los límites administrativos ya definidos por la Corte Electoral, se modificaron algunas de las áreas de los centros comunales zonales (CCZ). El Municipio A se ubica en el oeste del departamento e incluye los CCZ 14, 17 y 18. El Municipio B se localiza en el centro de

---

2 El área metropolitana de Montevideo comprende todas aquellas aglomeraciones urbanas que se encuentran en la periferia de Montevideo, capital de Uruguay, y que pertenecen tanto al departamento de Montevideo como a los departamentos de Canelones y San José.

## 56 PLANO 4.1. CCZ Y DISTRIBUCIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN MONTEVIDEO (CENSO 2011)



—FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DEL CENSO 2011. INE.

la ciudad y comprende los CCZ 1 y 2. El Municipio C está conformado por los CCZ 3, 15 y 16, mientras que el Municipio CH se integra con los CCZ 4 y 5. El Municipio D abarca las zonas 10 y 11. El Municipio E se ubica en la costa este del departamento con los CCZ 6, 7 y 8. El Municipio F se configura con

los límites del CCZ 9, y el Municipio G con los CCZ 12 y 13 (plano 4.1).

La segregación residencial no es un fenómeno aislado, sino que habitualmente se retroalimenta con otro tipo de segmentaciones (laboral, educativa, etc.), con efectos en el aislamiento social, que

impacta principalmente en las personas pobres. Existen distintos factores que confluyen en la concentración geográfica de población con similares características sociales, lo que genera espacios geográficos cada vez más homogéneos en su interior y más heterogéneos con respecto al resto.

El análisis de la distribución en la ciudad de Montevideo de la población con y sin necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>3</sup> refleja un proceso de segregación residencial. En la periferia de Montevideo se concentra la población con NBI, mientras que en los barrios ubicados en la costa de la ciudad se registran niveles muy bajos de población con NBI (plano 4.2).

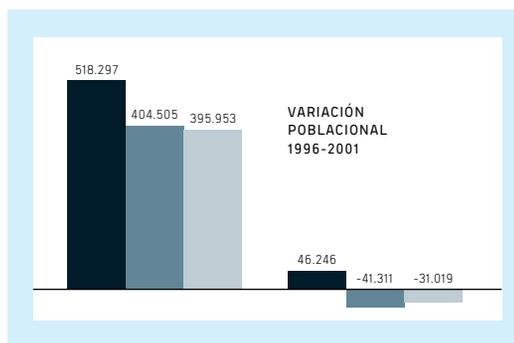
La dinámica poblacional entre los censos 2011 y 1996, al igual que entre 1996 y 1985, muestra un descenso de la población que habita en la costa y el centro de la ciudad. Mientras, aumenta la población que vive en la periferia de Montevideo (gráfico 4.1). Es importante tener presente que los crecimientos de población aludidos responden a dos componentes que se suman: por un lado, las migraciones que se verifican desde barrios consolidados de Montevideo, y por otro, una tasa de natalidad mayor que el promedio nacional.

3 Necesidades básicas insatisfechas: falta de acceso a determinados bienes y servicios que se consideran críticos para el desarrollo humano.

#### PLANO 4.2. ÁREAS DE MONTEVIDEO SEGÚN PREVALENCIA DE PERSONAS CON AL MENOS UNA NBI



#### GRÁFICO 4.1. DINÁMICA DE LA POBLACIÓN INTERCENSAL 1996-2011 SEGÚN ÁREAS CON PREVALENCIA DE PERSONAS CON AL MENOS UNA NBI



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DE LOS CENSOS 2011 Y 1996, INE.

La periferia de la ciudad es donde se localizan las áreas urbanas de mayor precariedad; una expresión de esto es la localización de los asentamientos irregulares.

En Montevideo se comenzaron a instalar con las crisis económicas de las décadas del 70 y 80, pero tuvieron un gran impulso a partir de la apertura democrática, en 1985, y la década del 90. Más recientemente, con la crisis de 2002, esta situación se profundizó (plano 4.1).

Según el informe de la Encuesta Continua de Hogares 2014, a pesar de que en los años recientes bajaron la pobreza y la desigualdad de ingresos, no se logró reducir las brechas entre los barrios más ricos y los más pobres. Incluso se plantea que en materia educativa los registros se agravaron.

Según los planos, los barrios de la costa de Montevideo son los que consolidan mejores indicadores, mientras que los de la periferia suman diagnósticos complejos.

Tanto en cuanto a NBI como en educación, los municipios A y F presentan mayor porcentaje de hogares con características menos favorables. Mientras que los municipios ubicados en el sur del departamento, el B y el CH, son los que presentan menor porcentaje de hogares con NBI y sin integrantes con educación terciaria.

La educación juega un papel clave en las sociedades ya que permite el desarrollo de las capacidades productivas, culturales y sociales de

**TABLA 4.1. HOGARES SEGÚN CLIMA EDUCATIVO (ECH)**

MUNICIPIOS	CLIMA EDUCATIVO			TOTAL
	BAJO	MEDIO	ALTO	
A	49,4	37,7	12,9	100
B	8,1	22,6	69,3	100
C	13,2	33,8	53,1	100
CH	3,8	17,9	78,3	100
D	48,9	37,5	13,6	100
E	16,1	30,6	53,3	100
F	47,6	41,5	10,9	100
G	37,9	40,9	21,3	100

FUENTE: INE, ECH 2015.

las personas. Para una mejor comprensión de la realidad de Montevideo, se describe un indicador asociado a la educación como es *clima educativo*,<sup>4</sup> para cada municipio y para Montevideo.

En la tabla 4.1 se pueden apreciar en los municipios CH, B, C y E los niveles más altos en cuanto a educación, municipios ubicados principalmente en las zonas central y costera de Montevideo.

<sup>4</sup> El clima educacional del hogar es un indicador que registra el promedio de años de estudio con que cuentan el conjunto de las personas de entre 15 y más años de edad que residen en el hogar.

Mientras que las zonas periféricas (municipios A, D, F y G) presentan un nivel bajo en cuanto al clima educativo.

### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL TERRITORIO**

Las características de los concejales vecinales elegidos y activos en el período 2013-2016 se analizaron en base a la ficha de inscripción de los candidatos a concejales, cruzada por dos registros: el registro de concejales elegidos titulares y suplentes y el registro de asistencia en el período referido. Al ser un período más extenso que los anteriores, el análisis se hizo hasta fines de 2015, que comprende los dos años estipulados. Este análisis también se realizó para los concejales elegidos y activos en el período 2011-2013, pero no se presentan los datos ya que no hay prácticamente diferencias con el período 2013-2016.

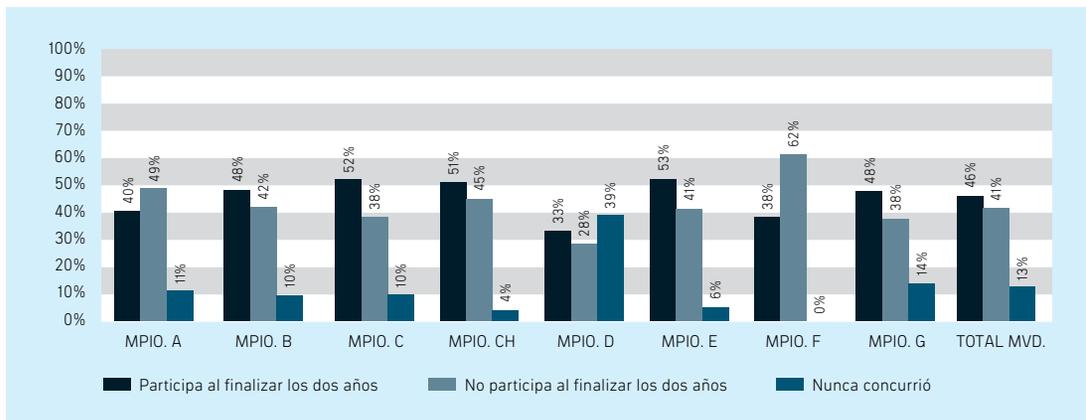
La participación ciudadana es uno de los elementos distintivos del proceso de descentralización llevado adelante a partir del año 1990. En el nuevo escenario político institucional, la creación del tercer nivel de gobierno, estrechamente vinculado a la sociedad y al territorio local, a sus realidades, aportes y demandas, así como la profundización de los procesos de descentralización con participación social, se torna un factor instrumental fundamental.

En este contexto se destaca el concejo vecinal (CV), pues a través de él el modelo descentralizador vigente ha canalizado la participación de los vecinos en la órbita local. El CV se ha constituido en un órgano jerarquizado para la participación ciudadana; de ahí la importancia de analizar sus características, básicamente en el período 2013-2016, en el que se eligieron 894 concejales vecinales, de los cuales 519 son titulares y 375 suplentes para todo Montevideo.

Si observamos la permanencia de los concejales en los dos años que dura cada período de los CV, prácticamente la mitad (46 %) continúan participando. Si lo discriminamos por municipio, el que logró mayor permanencia fue el E, con un 53 %, seguido por el Municipio C con un 52 %. Si se analiza desde el punto de vista de la deserción, varios municipios presentan un porcentaje muy elevado de concejales que comienzan y luego abandonan o que directamente nunca ejercieron su rol. Entre los más destacados se encuentran los municipios A, B, CH y F (gráfico 4.2).

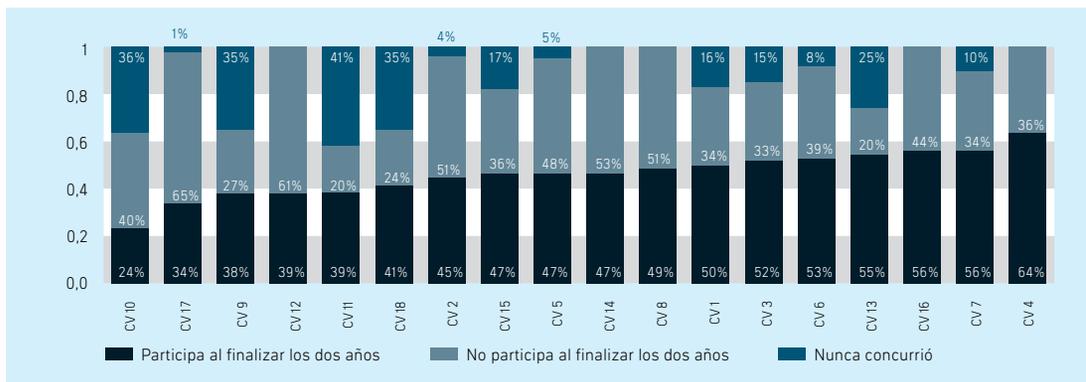
Al observar el comportamiento por zona, vemos que el CV 4 es el que tiene mayor participación de concejales elegidos al transcurrir dos años (64 %), seguido por los CV 7 y 16, ambos con 56 %. El que tiene menos participación de concejales elegidos es el CV 10, con 24 %, seguido por el Concejo 17 (34 %) (gráfico 4.3). Llama la atención el porcentaje de concejales elegidos que nunca concurren en

60 **GRÁFICO 4.2. CONCEJALES VECINALES ELEGIDOS POR MUNICIPIO SEGÚN PERMANENCIA A LOS DOS AÑOS**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PLANILLAS DE CANDIDATOS Y ELEGIDOS Y REGISTROS DE ASISTENCIA.

**GRÁFICO 4.3. CONCEJALES VECINALES ELEGIDOS POR CV SEGÚN PERMANENCIA A LOS DOS AÑOS**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PLANILLAS DE CANDIDATOS Y ELEGIDOS Y REGISTROS DE ASISTENCIA.

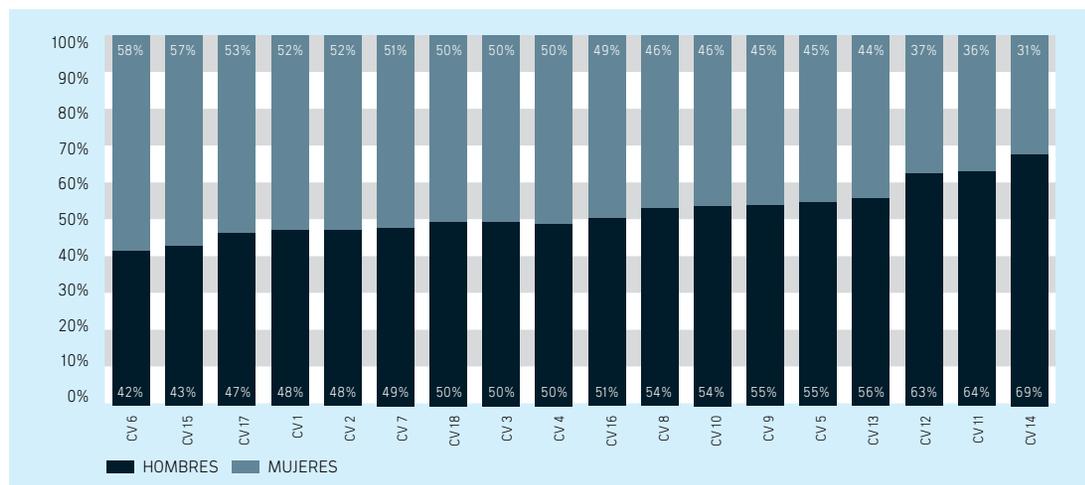
los Concejos 10, 11, 9 y 18, que representan más del 30 %, como muestra el gráfico 4.3.

Es interesante observar que las zonas que abarcan estos últimos concejos se ubican en áreas de Montevideo donde se concentra la mayor población con necesidades básicas insatisfechas, como también con mayor extensión territorial y con servicios públicos escasos. Esto implica que, si bien existen razones para la movilización de los ciudadanos en la satisfacción de sus necesidades, la carga horaria laboral y el tiempo excesivo de

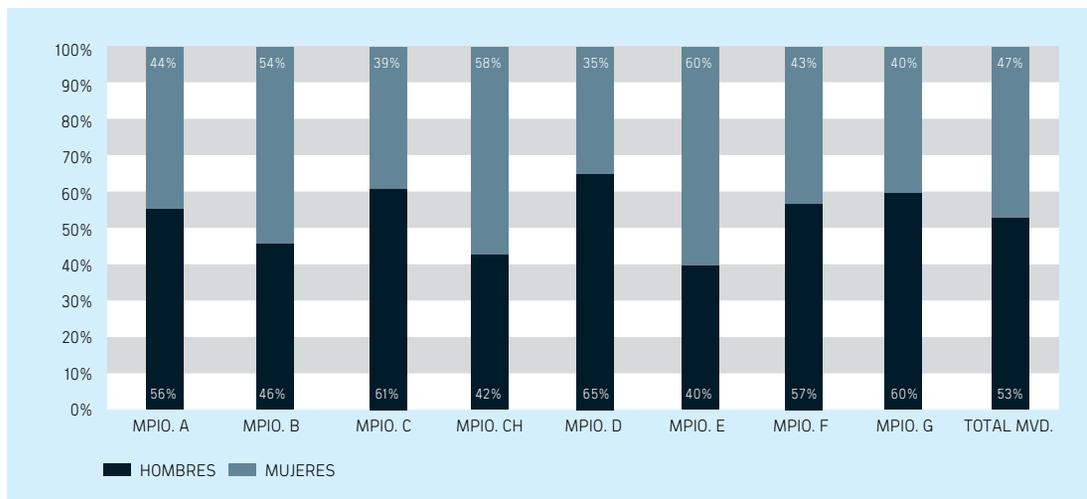
traslado para concurrir a sus ámbitos laborales, educativos, entre otros, inciden negativamente en la posibilidad de sostener las actividades que implica la participación en general y en los CV en particular.

La conformación de los CV en líneas generales presenta una paridad bastante homogénea a nivel del departamento y de los municipios. Sin embargo, si observamos cada CV, notamos algunas disparidades fundamentalmente en los Concejos 11, 12 y 14, con mayores porcentajes de varones (64 %, 63 % y 69 %, respectivamente), y mayor número

**GRÁFICO 4.4. DISTRIBUCIÓN POR SEXO DE CONCEJALES VECINALES ELEGIDOS POR CV**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PLANILLAS DE CANDIDATOS Y ELEGIDOS Y REGISTROS DE ASISTENCIA.

62 **GRÁFICO 4.5. DISTRIBUCIÓN POR SEXO DE CONCEJALES VECINALES ACTIVOS A LOS DOS AÑOS, POR MUNICIPIO**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PLANILLAS DE CANDIDATOS Y ELEGIDOS Y REGISTROS DE ASISTENCIA.

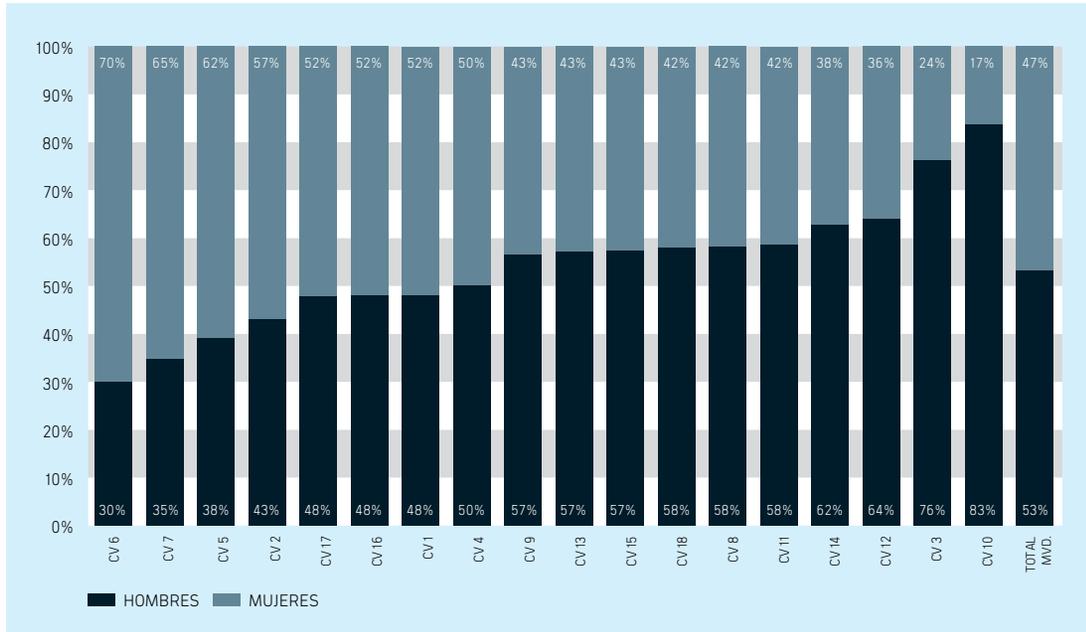
de mujeres en los Concejos 6, 15 y 17 (58 %, 57 % y 53 %) (gráfico 4.4).

Si observamos la permanencia de los concejales elegidos luego de dos años con relación al sexo y por municipio, podemos ver que en general, y por una leve mayoría, los hombres permanecen en mayor proporción (53 %). Si lo discriminamos por municipio, vemos que el D, el C y el G son los que presentan mayor permanencia de varones (65 %, 61 % y 60 %) y los municipios E, CH y B, mayor permanencia de mujeres (61 % y 54 %) (gráfico 4.5).

Si lo discriminamos por zona, vemos que el CV 10 presenta una notoria mayoría de hombres (83 %), seguido por el CV 3 (76 %). Los concejos que muestran mayor permanencia de mujeres son el CV 6, con un 70 %, seguido por el CV 7 con 65 % de mujeres que permanecieron luego de dos años (gráfico 4.6).

El 50 % de los concejales vecinales elegidos en el departamento de Montevideo se encuentran en la franja etaria de 50 a 69 años, seguida por el tramo de 30 a 49 con 29 %. Los municipios que

GRÁFICO 4.6. DISTRIBUCIÓN POR SEXO DE CONCEJALES ACTIVOS A LOS DOS AÑOS, POR CV

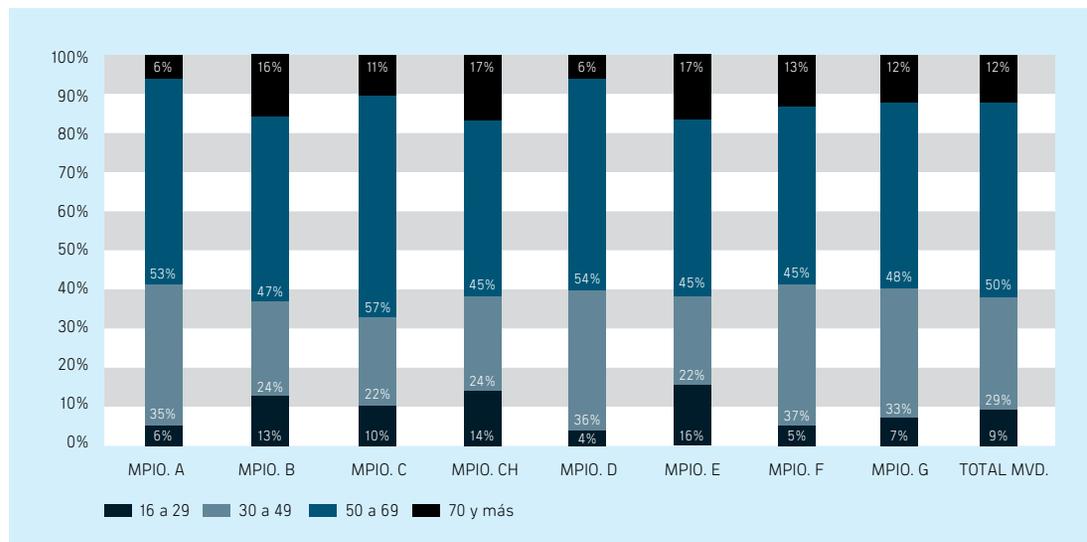


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PLANILLAS DE CANDIDATOS Y ELEGIDOS Y REGISTROS DE ASISTENCIA.

presentan mayor proporción de personas mayores de 70 años son el E y el CH (17 %), que a su vez son los municipios que tienen mayor número de concejales menores de 30 años (Municipio E 16 % y Municipio CH 14 %) (gráfico 4.7).

Si observamos esta variable según las zonas, tenemos que el CV 3 es el que presenta mayor

proporción de concejales en el tramo de 50 a 69 años (60 %), seguido por el CV7 con 60 %, seguido por el CV14 con 57 %. El CV7 es el que concentra mayor proporción de personas mayores de 70 años (29 %), seguido por el CV1 (22 %). El que cuenta con un porcentaje mayor de concejales menores de 30 años es el CV8, con 23 %, seguido por el CV6, con 19 %.

64 **GRÁFICO 4.7. DISTRIBUCIÓN POR EDADES DE CONCEJALES VECINALES ELEGIDOS, POR MUNICIPIOS**

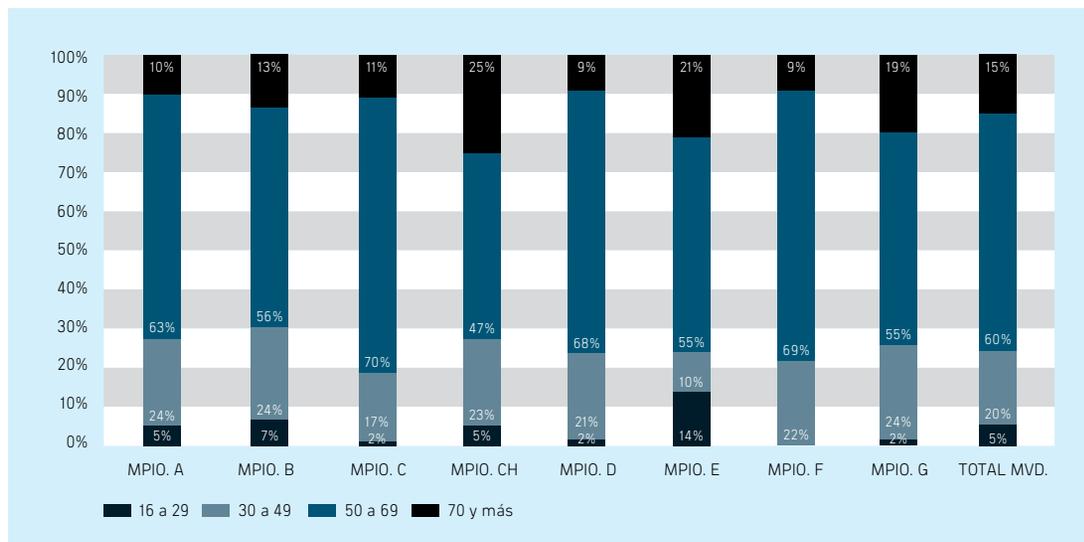
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PLANILLAS DE CANDIDATOS Y ELEGIDOS Y REGISTROS DE ASISTENCIA.

Cuando se analiza la conformación etaria de los concejales que permanecen a los dos años de ejercicio, se observa un aumento del porcentaje de personas con mayor edad y un correlativo descenso del porcentaje de personas con menos edad. El peso relativo de los concejales mayores de 50 años aumenta 13 puntos (de 62 % a 75 %) y disminuye en 9 % el de los concejales del tramo etario de 30 a 49 años y en 4 % el de los concejales más jóvenes (16 a 29 años) (gráfico 4.8).

Observando los diferentes municipios, vemos que el Municipio F perdió todos los jóvenes menores de 29 e incrementó un 25 % la franja de 50 a 69 años. Comportamiento similar al del Municipio C. En todos los casos la mayor permanencia se da en las personas mayores de 50 años.

Con relación a los CV, vemos que los CV 9, 10, 12, 15, 16 y 17 perdieron toda su población menor de 29 años. El CV 8 es quien más capitalizó los concejales jóvenes, aumentando en proporción 13 puntos (pasó

**GRÁFICO 4.8. DISTRIBUCIÓN POR EDADES DE CONCEJALES ACTIVOS A LOS DOS AÑOS, POR MUNICIPIO**



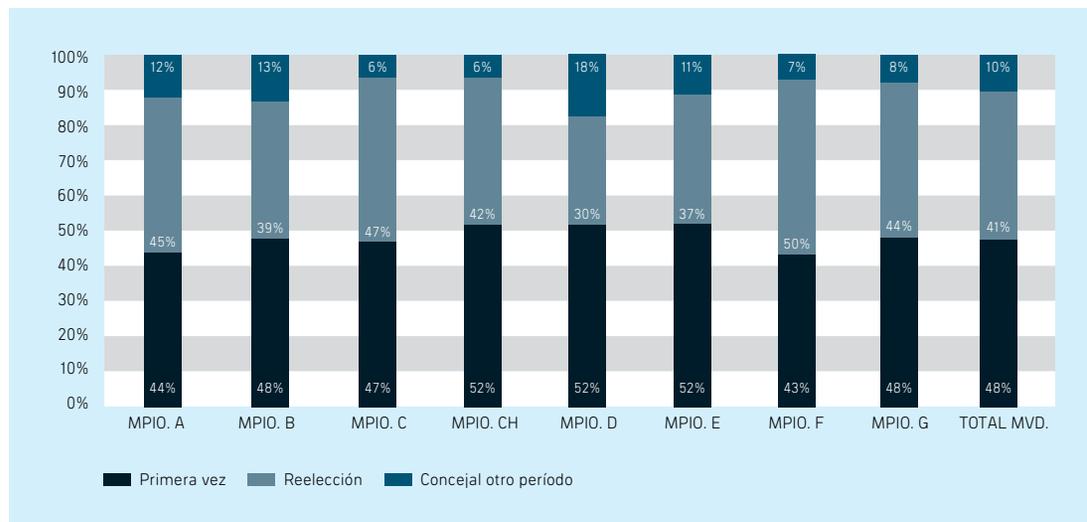
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PLANILLAS DE CANDIDATOS Y ELEGIDOS Y REGISTROS DE ASISTENCIA.

de 23 % a 36 %). El CV 7 no registra concejales en el tramo etario de 30 a 49 años a los dos años de ejercicio (descendió de 17 % a 0 %). El CV 10 es el que presenta mayor porcentaje de población de 50 a 69 años, incrementando 29 % la relación porcentual (de 54 % a 83 %). Los concejales de más de 70 años se encuentran en mayor proporción en el CV 7 (31 %), no habiendo representación en los CV 2 y 10 (gráfico 4.8).

El análisis según la experiencia de los concejales en períodos anteriores da cuenta de que prácticamente la mitad de los concejales elegidos participan por primera vez en un CV (48 % son elegidos por primera vez). Mientras que un 41 % han sido reelegidos y un 10 % fueron concejal en otro período (gráfico 4.9).

Al realizar el análisis por CV, se observa que el mayor porcentaje de concejales elegidos por primera vez se dio en el CV 4 con 59 %, seguido

GRÁFICO 4.9. CONCEJALES ELEGIDOS SEGÚN ANTECEDENTES, POR MUNICIPIO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PLANILLAS DE CANDIDATOS Y ELEGIDOS Y REGISTROS DE ASISTENCIA.

por el CV 6 con 58 %, mientras que los menores porcentajes se dieron en el CV 14 con 40 % y en el CV 17 con 42 % (gráfico 4.10).

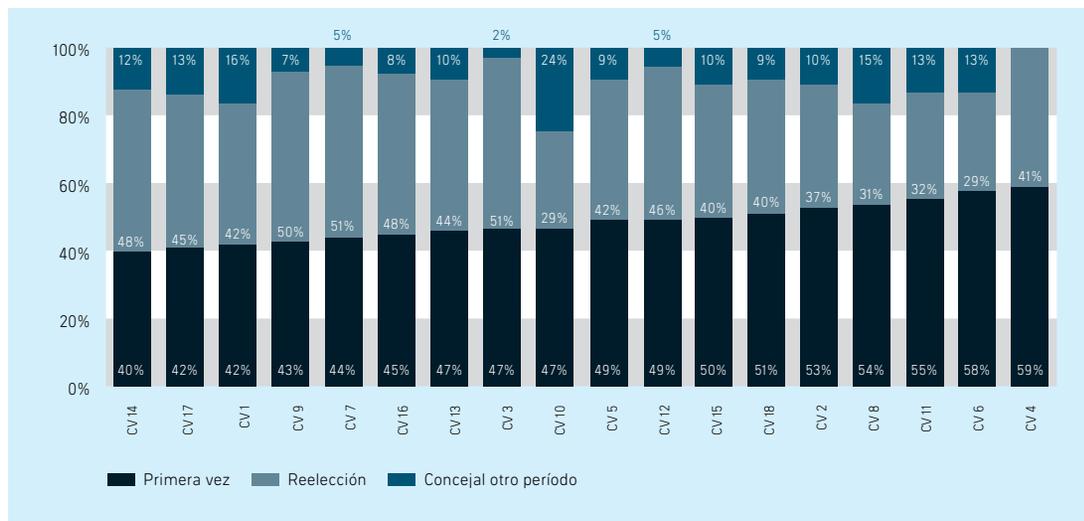
El análisis de los concejales que participan al finalizar los dos años da cuenta de una mayor proporción de concejales que han sido reelegidos con relación a los que fueron elegidos por primera vez.

Se observa que el mayor porcentaje de concejales vecinales activos a los dos años y que fueron elegidos por primera vez se dio en el CV 8

con 53 %, seguido por el CV 10 con 55 %, mientras que los menores porcentajes se observan en los CV 9 y 12, con 18 %.

Si partimos del imaginario social que existe con relación a las características sociodemográficas de los concejales, se considera que mayoritariamente participan adultos mayores, que en general son los mismos que son reelegidos en cada elección, registrando poca renovación, así como que la mayoría abandona en el transcurso del período.

GRÁFICO 4.10. CONCEJALES ELEGIDOS SEGÚN ANTECEDENTES POR CV, EN PORCENTAJES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PLANILLAS DE CANDIDATOS Y ELEGIDOS Y REGISTROS DE ASISTENCIA.

Según los datos sistematizados, este imaginario es constatado, pero muy parcialmente.

Prácticamente la mitad (46 %) de los concejales elegidos continúan al finalizar su período y en algunos concejos este porcentaje aumenta a dos tercios (64 % en el CV 4) de los elegidos. Las mayores deserciones se registran en los CV que se ubican en la periferia crítica de la ciudad, en las áreas con mayor extensión territorial y con menores servicios públicos. Lo que reafirma la idea

de que para sostener espacios de participación es necesario generar las estructuras e infraestructuras necesarias para mantener la continuidad.

La edad avanzada de los concejales vecinales es otra de las hipótesis que están en el imaginario social y que refuerzan la idea de que solo participan quienes no tienen otras ocupaciones remuneradas. Los datos confirman solo en parte esta hipótesis.

Casi dos quintos de los concejales elegidos tienen menos de 50 años. En los municipios CH,

68

E y B se concentra la mayor población en edades más avanzadas, lo que es lógico porque son los municipios que registran mayor concentración de población adulta mayor en la ciudad de Montevideo. Esta proporción en la conformación etaria de los concejales varía al finalizar el período, confirmando que en todos los municipios y CV son los adultos mayores quienes sostienen el espacio de participación. Sin embargo, es de destacar que un cuarto de los concejales activos tienen menos de 50 años y que el 85 % tienen menos de 70 años.

Finalmente se afirma que quienes integran los CV son siempre los mismos que se reeligen en cada período, sin tener capacidad de renovarse. Esto no se confirma con los datos sistematizados.

Prácticamente la mitad de los concejales elegidos se presentaron por primera vez en la elección del 2013 y en los municipios CH, D y E este porcentaje supera la mitad. Si bien al finalizar el período permanecen en mayor proporción quienes fueron reelegidos, a nivel general de Montevideo un tercio de los que finalizan el período fueron elegidos por primera vez en la elección del 2013.

Por lo tanto, podemos afirmar que quienes son elegidos para los CV no «son los mismos cada período», ni son tan «viejos», ni «abandonan» la mayoría. Es verdad que esta situación varía a lo largo del período y es lo que refuerza el imaginario social con relación a las características demográficas de los integrantes de los CV.

*VISIÓN DE LOS ACTORES SOBRE  
LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA*



## VISIÓN DE LOS ACTORES SOBRE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA

En este capítulo se presentan las percepciones, valoraciones y evaluaciones que realizan los/as concejales/as vecinales, alcaldes/a<sup>1</sup> y trabajadoras sociales con relación a los concejos vecinales (CV) y a la participación ciudadana.

A partir de las entrevistas en profundidad realizadas a los tres actores y de las encuestas<sup>2</sup> realizadas a los integrantes de los CV, se presentan los resultados en tres grandes ejes de análisis: las características y el funcionamiento de los CV; la relación con la comunidad y el reconocimiento de

estos, y la conceptualización, la evaluación y las propuestas con relación a la participación ciudadana institucionalizada.

### **CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONCEJOS VECINALES**

#### **COMPOSICIÓN Y PERFIL DE LOS CONCEJOS VECINALES**

Los tres tipos de actores entrevistados coinciden en que una de las mayores debilidades de los CV actualmente refiere a las características sociodemográficas. Sin embargo, los énfasis y las dimensiones de análisis son diferentes de acuerdo al actor entrevistado.

Tanto los concejales vecinales como los alcaldes, cuando hablan de las características de los CV, ponen el énfasis en la falta de renovación de sus integrantes. Fundamentalmente destacan la dificultad de incorporación y permanencia de jóvenes. Perciben

---

1 Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en muchos casos términos generales como *los alcaldes*, *los concejales*, *los trabajadores sociales*, *los votantes*, *los vecinos*, *los candidatos* y otros, sin que ello implique discriminación de género.

2 La información desagregada por municipio y concejo vecinal se presenta en el anexo «Cuadros estadísticos, «Encuesta a concejales». En el documento se presentan los datos más sustantivos para el análisis.

72

un concejo que en su mayoría está integrado por personas no insertas en el mundo laboral. Evalúan que la participación en el mercado de trabajo no es compatible con la tarea de concejal.

Hay gente muy mayor, se necesitan jóvenes que se acerquen... (Concejal/a).

El concejal vecinal va envejeciendo, cada vez va siendo una actividad de jubilados porque tienen tiempo. (Concejal/a)

Gran debe que no hemos sabido llegarles a los jóvenes, yo entiendo que el Concejo Vecinal es una gran escuela de aprendizaje. (Alcalde/sa)

Los tres actores entrevistados manifiestan que el perfil actual de los concejales dista de las características que presentaban estos al inicio del proceso descentralizador. Destacan que en su origen los CV se integraban con personas con una larga trayectoria en participación social.

En varias entrevistas, las trabajadoras sociales visualizan que los cambios en el perfil del concejal vecinal se vinculan a procesos sociales que impactan en el tejido social y en la posibilidad de construir espacios de participación. Dichos procesos se presentan con la fragmentación y fractura social, así como en la individualización que caracteriza actualmente a las sociedades occidentales. Se se-

ñalan dificultades a la hora de convocar e integrar el mecanismo de participación, de construir procesos colectivos que trasciendan lo individual, así como de generar espacios de encuentro e intercambio con las organizaciones sociales, comunitarias, barriales y con vecinos de la zona.

Los tres actores entrevistados destacan con fuerza el proceso de partidización que visualizan como un elemento que interviene en el órgano de representación social. La percepción con relación a la participación política de los concejales se constata en la información relevada en las encuestas. Casi dos tercios (63 %) de los concejales participan activamente en un partido político. Varios concejales y trabajadoras sociales entrevistados reconocen la participación de los partidos políticos desde los inicios, sin embargo entienden que actualmente hay un proceso que traslada la discusión de las temáticas del órgano de los CV a los espacios de participación política partidaria. Esto empobrece el intercambio, la discusión y la resolución dentro del CV y erosiona su capacidad de autonomía.

La partidización fragiliza mucho al órgano, porque en realidad se toman temas del órgano en otros lugares políticos partidarios, entonces eso le hace perder poder al órgano. (Trabajadora social)

## FUNCIONAMIENTO Y DINÁMICA DE LOS CONCEJOS VECINALES

A la hora de evaluar el funcionamiento y la dinámica de los CV, de las entrevistas a los concejales no surgen diferencias de funcionamiento entre las 18 zonas. Todos se estructuran en plenarios como espacios de decisión y comisiones temáticas en las que se integran los vecinos y articulan con las distintas realidades del territorio, en sintonía con lo establecido en los decretos (33.478 y 33.428) que regulan la participación y el funcionamiento del CV.

El trabajo en las comisiones temáticas es valorado positivamente por la mayoría de los concejales y trabajadores sociales, por tener resultados concretos. En las comisiones donde están claras las actividades y el rol del Concejo en general se visualiza una buena integración y participación. En los otros espacios en los que hay que construir esa agenda, el desafío es mayor. Es importante señalar que en general las comisiones temáticas que tienen acordada una agenda (por ejemplo, Comisión de Cultura) tienden a ser más operativas que estratégicas.

La ausencia de una agenda estratégica compartida entre el gobierno local y departamental, más allá de los aportes que puede realizar el CV al Plan Municipal, es considerada por algunas trabajadoras sociales una debilidad que deriva en un accionar burocratizado de los CV, limitando

su función a la administración de demandas o situaciones puntuales.

Como se planteó, uno de los factores comunes que emergen de los tres actores entrevistados se relaciona con la influencia político-partidaria, que es visualizada como un elemento que obstaculiza la participación ciudadana como tal. Muchos de los concejales vecinales entrevistados expresan que esta incide negativamente en el funcionamiento del Concejo, a pesar de los intentos por evitar que afecte las decisiones que deben tomar como órgano social. Evalúan que esta situación en ocasiones genera conflictos internos.

Existe influencia política, se nota tanto en las subzonas como en los plenarios, en donde se forman núcleos, se forman equipos, cierta cantidad de gente para decir la Intendencia hace o no... (Concejal/a)

... justamente, la pérdida que se viene teniendo de esa autonomía por las cuestiones político-partidarias, esto de que en realidad el concejal vecinal muchas veces se termina convirtiendo en militante del partido político... (Trabajadora social)

En la misma línea de análisis, varias trabajadoras sociales consideran que el espacio de construcción de agenda y de discusión colectiva está mediado por aquellos concejales que son funcionales a la Administración y aquellos que

74

son contrarios a ella, de acuerdo al espacio político que ocupan.

... antes algunos temas se trataban específicamente en el ámbito del plenario y eran debatidos y discutidos con fundamentos, y ahora ya vienen cosas masticadas desde la coordinadora [...] y como que le resta a lo que es el órgano del Concejo Vecinal. (Trabajadora social)

La dificultad de visualizar procesos y proyectos más colectivos no permite construir una planificación territorial y temporal del CV y en muchos casos el funcionamiento está colocado en los impulsos personales de los concejales. Esto habilita un rol del concejal más volcado a la gestión de trámites que a una mirada colectiva y estratégica del territorio.

Se destaca un funcionamiento que tiende a centrarse en la institución y lo aleja de las dinámicas barriales.

Como no hay una agenda común de discusión, la agenda que plantea el Concejo Vecinal termina siendo superburocratizada, instrumental, entonces esa voz no tiene poder de llegar. (Trabajadora social)

... que se corte la participación y se lo aleje de la comunidad, a veces me parece que la Intendencia cae en eso sin intención, pero a veces hay esa cues-

tión de exigencia o de burocratizar determinadas cosas, como que lo aleja al Concejo de su esencia... (Trabajadora social)

La mayoría de los alcaldes resaltan el compromiso y el voluntariado de los concejales vecinales. Consideran que disponer en el territorio de personas con conocimiento de las diversas situaciones favorece la gestión del gobierno municipal y permite identificar rápidamente posibles impactos de las decisiones tomadas.

El compromiso de esos vecinos, más allá de que tengamos que transformar algunas cosas, hay un compromiso bien importante y este nivel de gobierno y la descentralización en Montevideo existe y en gran medida es lo que hoy es por el trabajo voluntario y solidario de tantos concejales vecinales durante estos montones de años. (Alcalde/sa)

Son referentes del Comunal que trabajan honorariamente, brindan su tiempo por amor al barrio. (Alcalde/sa)

Varios de los alcaldes entrevistados entienden que el poder está presente en la dinámica de los CV y que muchas veces es mal manejado a nivel del colectivo. Consideran que hacen diferencias entre titulares y suplentes, entre quienes integran la Mesa Ejecutiva y quienes integran el Plenario,

entre quienes acceden a información por fuera del órgano y quienes no.

Hoy nos pasa que el presidente es el señor presidente que manda y que toma las decisiones, que cree que manda y que cree que es más que el resto de los compañeros... (Alcalde/sa)

A partir de la concepción de los CV presente en los decretos departamentales, se impulsa la construcción de un órgano social de acción colectiva que trascienda los intereses particulares y los protagonismos personales. A partir de este estudio se constata que en el proceso de la descentralización dentro de los CV predomina una mirada individual, en detrimento de una acción colectiva. Este protagonismo se puede explicar tanto por los procesos de individualización presentes en la sociedad moderna como por la influencia político-partidaria que favorece un determinado manejo de la información que posiciona al individuo en un lugar diferente de poder.

### **RELACIÓN CON OTROS ACTORES, RECONOCIMIENTO Y LEGITIMACIÓN DE LOS CONCEJOS VECINALES**

#### **RELACIÓN DEL CONCEJO CON OTROS ACTORES SOCIALES Y LA COMUNIDAD**

La mayoría de los alcaldes, trabajadoras sociales y concejales vecinales reconocen y valoran que

en general estos últimos tienen arraigo territorial y son representativos de su zona.

Puede haber una persona de cada una de las zonas que te pueda decir la opinión sobre lo que vos querés implementar. (Alcalde/sa)

El Concejo está en los barrios, participa de las redes, está en vínculo con las instituciones que trabajan. Hay muchos programas y proyectos sociales de MIDES, de INAU trabajando en las zonas, y ellos al participar de las redes locales, territoriales del Socat, también se nutren de ellos. Conocen los proyectos, conocen qué se está trabajando en la zona. (Trabajadora social)

La fuerza que le veo al Concejo es toda esa posibilidad que tiene de relacionamiento con distintas instituciones... (Concejal/a)

Con relación al vínculo que establece el CV como órgano social con otras organizaciones y redes sociales y comunitarias, las valoraciones tienen sus matices, tanto entre los diferentes actores entrevistados como según las realidades territoriales y los momentos históricos. Hay experiencias de una buena relación en las que la articulación y la comunicación son permanentes, en las que el trabajo en comisiones y redes es un espacio de encuentro entre el Concejo y la comunidad. Y existen otras en

76

las que se observa un debilitamiento y por momento un alejamiento de la cotidianidad de los barrios y comunidades que forman parte de su territorio.

En este sentido, en las encuestas a concejales se observa en líneas generales una buena inserción comunitaria, dado que dos tercios (65 %) de los concejales participan por lo menos en una organización social o comunitaria, sin contabilizar su participación en el Concejo Vecinal o en las comisiones que este establece. Estos niveles son diferentes según las zonas. Los municipios F y G registran los mayores niveles de participación comunitaria (90 % y 83 %, respectivamente). En el otro extremo, en el Municipio CH solo un poco más de un tercio (35 %) de los concejales declaran participar o integrar otra organización social o comunitaria. Esto podría explicarse por las características territoriales y por su trayectoria en la formación comunitaria.

Las características de los territorios es una variable que se debe tener en cuenta para evaluar la capacidad de diálogo del CV con instituciones o vecinos. Municipios con un área rural amplia o ubicados en la «centralidad» donde están las sedes de oficinas de gobierno difieren de otras situaciones y características de otros municipios, complejizando el diálogo. Específicamente para algunas zonas y planteado por algunos alcaldes, los CV no representan los intereses y necesidades del barrio.

... cargan con la realidad del territorio, también es cierto lo que identificamos como problemas para la consolidación del municipio también lo cargan ellos como concejales vecinales, esa dinámica, esa estructura en la cual se mueven es muy difícil, pero más allá de eso no representan... (Alcalde/sa)

Algunos concejales reconocen que tienen interés en vincularse con otras organizaciones sociales y barriales, pero no logran trascender acciones puntuales de coordinación y generar un trabajo integrado con las organizaciones del territorio.

Cuando se le pregunta a los concejales cómo evalúan el vínculo del Concejo con la comunidad de su zona, en líneas generales se registra una buena valoración. Prácticamente un tercio (29,4 %) consideran que están muy cercanos a la realidad de su comunidad.

La explicación que surge en las entrevistas a las trabajadoras sociales y a algunos alcaldes con relación a esta dificultad del CV está enfocada por un lado en la propia dinámica de funcionamiento del Concejo; por otro, en un debilitamiento del tejido social, y como tercer aspecto, se identifica el proceso de deslegitimación que la Intendencia ha procesado con relación a los CV.

Hoy con las organizaciones no hay un vínculo estrecho, un camino de ida y vuelta entre los Concejos, y eso no es responsabilidad de los Concejos,

también pasa porque las organizaciones iban a los Concejos, los Concejos las recibían con muy buena voluntad, estudiaban sus problemas, los trasladaban al órgano político, el órgano político los mandaba a la Intendencia y la Intendencia muchas veces ni siquiera contestaba. Y después las organizaciones hacían el *bypass*, iban a hablar con Fulanito que lo conozco y obtenían el resultado. Entonces la propia Intendencia deslegitima el rol de los Concejos. (Trabajadora social)

... creo que las grandes organizaciones dicen no necesito perder tiempo acá [Concejo Vecinal] porque levanto el teléfono y me atiende (gobierno). (Alcalde/sa)

Por su lado, los alcaldes manifiestan mayoritariamente que en estos últimos períodos los concejales ingresan con expectativas acotadas, buscando un beneficio personal, y ante las dificultades en el logro de este abandonan. Según la mayoría de los alcaldes entrevistados, el bien común, la preocupación por el otro y el trabajo grupal estarían menos presentes en el perfil de los CV.

... creo que la gente más propositiva, más militante social ya no está en los Concejos. Hoy lo que queda es lo que decantó, y hay gente que de verdad no tiene la formación como para mirar a largo plazo, como para mirar en perspectiva y

como para hacer propuestas, todo es la demanda puntual. (Alcalde/sa)

A su vez, la mayoría de los concejales entrevistados expresan que desde los CV se realizan acciones para acercarse a los vecinos, sin embargo visualizan que estos están alejados de los CV ya que ha perdido credibilidad el trabajo que se puede realizar.

Los vecinos están alejados del Concejo... (Concejal)

No logramos salir a los barrios, se ha perdido el vínculo porque se ha perdido la credibilidad. (Concejal)

En el discurso de los tres actores se pueden apreciar posturas dispares respecto al vínculo del CV con la comunidad y al reconocimiento de estos, atravesado por el contexto social y cultural así como por las características y las dinámicas territoriales. Estas miradas diversas impactan a la hora del reconocimiento y valoración del CV como el instrumento de participación institucionalizada.

### RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

De acuerdo a la mayoría de los concejales vecinales entrevistados, la relación cotidiana con el municipio se evalúa en general como regular. Existe una demanda explícita de una

mayor participación y una mejora en los canales de comunicación.

La mayoría de los concejales encuestados (60 %) consideran que «a veces» reciben la información que necesitan para llevar adelante los cometidos estipulados para el CV, un quinto entiende que nunca o casi nunca se les entrega dicha información, que no llega en tiempo y forma, lo que impide realizar adecuadamente el rol de asesoramiento, y un 17 % evalúa que siempre disponen de ella. Esta disparidad en la valoración de la información recibida está vinculada con el rol y el acceso a la información de los concejales encuestados, así como con las realidades de cada concejo y su vínculo con el gobierno municipal. Los mayores niveles de satisfacción con relación a la información que reciben se encuentran en los municipios G, C y F (28 %, 23 % y 20 %, respectivamente, evalúan que siempre reciben la información necesaria), mientras que en los municipios A, D y CH se registran los mayores porcentajes en la categoría «nunca o casi nunca recibimos la información necesaria» (31 %, 27 % y 24 %, respectivamente).

El acceso a la información que permite responder de forma adecuada es un aspecto marcado tanto por algunos concejales como por algunos alcaldes. Este planteo no solo atraviesa a los CV, también está presente en los tres niveles de gobierno, dificultando el desempeño de todos los actores.

Para mí lo importante es que el rango superior respete al rango inferior. Si la Intendencia a mí no me quiere pasar nada, lo va a poder hacer, es superior a mí. Está en los directores de la Intendencia solicitarnos los informes sobre las acciones que quieran desarrollar en el territorio. Lo mismo con el Concejo, si yo o el Concejo decidimos no decirle nada al Concejo Vecinal puedo hacerlo, pero me parece que es un error. Creo que va en el respeto, nosotros somos articuladores, es nuestro rol más importante. (Alcalde/sa)

Con relación al reconocimiento del órgano social, prácticamente todos los concejales y trabajadoras sociales plantean que actualmente los CV no son reconocidos en especial por el gobierno municipal, pero tampoco por el gobierno departamental. Más de la mitad (56 %) de los concejales entrevistados consideran que el reconocimiento del gobierno municipal al CV es nulo o indiferente, mientras que prácticamente un cuarto de los encuestados (24 %) evalúan que hay un buen reconocimiento. La valoración es más negativa con relación al reconocimiento que el gobierno departamental tiene del CV, un 60 % considera que es nulo o indiferente, y un 18 % que es bueno.

Los concejales encuestados en los municipios E, B y D registran los mayores porcentajes de reconocimiento nulo o indiferente del gobierno municipal hacia el CV (76 %, 67 %, 62 %, respec-

tivamente). A su vez, en los municipios B y E se ubican los menores porcentajes de evaluación positiva de dicho reconocimiento (11 % y 16 %, respectivamente). Los concejales del Municipio F son quienes muestran su mayor satisfacción, con un 45 % que considera que el gobierno municipal reconoce totalmente al CV. En los municipios CH y A una amplia mayoría ubica el reconocimiento en un rango de nulo a indiferente (60 % y 59 %, respectivamente) y en ambos municipios un quinto de los encuestados se ubican en los rangos de mayor reconocimiento (21 % Municipio A y 20 % Municipio CH). En los municipios C y G se observa que las valoraciones están más distribuidas entre los diferentes rangos, aunque con mayor peso de las valoraciones negativas (49 % y 41 %, respectivamente).

El no reconocimiento del órgano social se cristaliza en que no se efectivizan los cometidos del CV con relación a la gestión municipal y por lo tanto no se lo tiene en cuenta como actor que asesora y colabora con los gobiernos municipal y departamental.

... en estos últimos períodos no existe ni siquiera toma de decisiones, ni siquiera existe solicitud de asesoramiento al Concejo ante la elaboración de un plan y menos de un presupuesto, así que estamos lejos de cumplir el decreto que establece la Junta Departamental, lejos. (Trabajadora social)

La relación con el gobierno departamental es más lejana, hay áreas que nos conocen y otras no, porque no tenemos vínculo. Hubo períodos que conocíamos a todos, se está dando que ahora no llegan todos acá, no sé si es por el tercer nivel de gobierno. (Concejal)

La mitad de los concejales encuestados consideran que la mayoría de los expedientes que llegaron en el período 2013-2016 informan sobre alguna situación del municipio o zona y no que soliciten el asesoramiento del CV. Llama la atención que prácticamente un quinto de los concejales vecinales (19 %) no sepan qué tipo de expedientes llegan al CV. En los municipios B y C más de dos tercios de los concejales encuestados (67 % y 60 %, respectivamente) evalúan que la mayoría de los expedientes que les llegan son meramente informativos, mientras que en el Municipio G se invierte esta valoración y un 59 % considera que la mayoría de los expedientes son para solicitar el asesoramiento del CV.

También la mitad de los concejales encuestados expresan que fueron convocados a la elaboración del Plan Municipal desarrollado en el período 2013-2016. En los municipios B, CH y D registran las mayores valoraciones con relación a la participación en la elaboración del Plan Municipal (67 %, 64 % y 65 %, respectivamente), mientras que en los municipios E y A mayoritariamente expresan

que no fueron convocados para participar en la elaboración del Plan Municipal (68 % y 59 %, respectivamente).

El lugar del CV está muy ligado al espacio que le dé el gobierno municipal y el alcalde en su rol de líder. Más allá de la reglamentación que exista, los espacios de intercambio, asesoramiento o trabajo en conjunto dependen de la figura política, aunque es un espacio institucionalizado que busca trascender la autoridad de turno.

... con la creación de los municipios, depende un poco de las características de cada alcalde o la alcaldesa, de la visión que tenga del rol del Concejo Vecinal, y a su vez también de la capacidad de negociación que puedan tener. (Trabajadora social)

Por detrás del no reconocimiento del órgano social, se visualiza una concepción de participación ciudadana limitada de los actores políticos, de acuerdo a lo manifestado por trabajadoras sociales. Incluso en algunos casos se valora que hay un esfuerzo de los gobiernos municipal y departamental en reconocer al CV, pero ese reconocimiento se limita a un «deber ser» vacío de contenido. La integración de los Concejos es visualizada en varias entrevistas como cumplimiento de una norma y no como interés en su participación y aporte. Es valorada como la integración de extras y no de actores protagonistas del proceso.

Hay un deber ser y lo que realmente es, entonces me parece que hay un esfuerzo del gobierno municipal de reconocer al Concejo, pero por la vía de los hechos te das cuenta de que no les interesa absolutamente nada lo que el Concejo haga o deje de hacer. Es funcional a lo que necesite en el momento... (Trabajadora social)

Es importante destacar que no en todas las zonas se valora negativamente el reconocimiento que las autoridades institucionales realizan del espacio del CV. En algunas entrevistas a trabajadoras sociales surge que el CV es reconocido como consecuencia de la influencia e incidencia que algunos concejales tienen en la zona, que ubican al órgano social como un actor ineludible. Sin embargo, se expresa que este reconocimiento se ha dado en un proceso en que el CV ha logrado hacerse su espacio. No era una valoración que se planteó al inicio de la gestión del gobierno municipal.

Varios alcaldes expresan la tensión entre el CV como asesor exclusivo y la apertura al diálogo con diversas organizaciones para la toma de decisión por el gobierno municipal. Esta situación podría responder tanto al espíritu de la ley y los decretos que la acompañan como a la valoración y legitimación que algunos alcaldes hacen del CV.

Otros actores mueven más rápido todo, hay más acción, ven la problemática y la atacan directa-

mente, y a veces el Concejo ve la problemática, la sobrevuela, la escucha, la consulta a algunos, a otros y termina sin realmente hacer el cambio que necesita. (Alcalde/sa)

Otro aspecto de análisis con relación al reconocimiento de los CV refiere al cambio en el contexto político-administrativo. La fuerza política que gobierna a nivel departamental también lo hace a nivel nacional y lleva adelante diversas políticas sustentadas en la participación, creando para ello organizaciones territoriales (Mesa de Seguridad, Mesa Socat, etc.), restando protagonismo al CV, quien al inicio de los 90 era el ámbito de encuentro casi exclusivo de los referentes barriales.

Asimismo, el gobierno municipal es creado a partir de una concepción de «cercanía», no solo de la oficina de gobierno, sino también de sus integrantes. Los/as integrantes del gobierno municipal deben residir en el territorio y contar con una trayectoria en él, por lo tanto están en permanente contacto con el territorio y en varios casos los alcaldes consideran que ellos se constituyen en amplificadores de las demandas sociales para los siguientes niveles de gobierno.

Hemos generado (gobierno municipal) más de 30 encuentros desde que asumimos y hemos dado más de 150 audiencias. (Alcalde/sa)

Algunos alcaldes y trabajadoras sociales plantean la idea de «municipalización», referida a que en la mayoría de las situaciones el CV solo aborda temáticas de competencia municipal o departamental y no logra colocarse como actor clave en las problemáticas de la agenda pública. A su vez, cuando abordan temáticas de carácter municipal o departamental, reciben respuestas tardías o incompletas, que ponen en cuestión la eficiencia del CV y por lo tanto su reconocimiento y valoración.

Otro aspecto que se analiza con relación al reconocimiento que la Administración tiene de la participación ciudadana refiere al respaldo que brinda al órgano social con recursos materiales (infraestructura), humanos y económicos. Las entrevistas a los alcaldes dan cuenta de situaciones dispares en los municipios. No solo en la cantidad o tipo de recursos, sino en cuanto a qué objetivos del CV son apoyados mayoritariamente.

Habitualmente se hacen actividades sociales, se hacen actividades culturales, para eso todos los medios físicos necesarios siempre están a disposición... (Alcalde/sa)

Todo lo que tenga que ver con la difusión de un evento que sale de un Concejo Vecinal [...] y va a haber determinados recursos que se necesiten; la asistente social del servicio se reúne con nosotros y

82

nos dice «para esta actividad nosotros necesitamos 1.000 trípticos, tantas horas escenario o audio», y acá se dispara todo eso. (Alcalde/sa)

... a propuesta del Concejo Vecinal, por supuesto que lo conversaron conmigo antes, a ver si era posible, ellos plantean que cada vez que hagamos una obra de vialidad quieren tener volantes para darles a los vecinos para que los vecinos sepan quién está haciendo la obra. (Alcalde/sa)

A la hora de reflexionar sobre la representatividad de los concejales y del CV, la mayoría de los alcaldes y concejales entrevistados se enfocan en el modo de presentación de los candidatos a concejales y la valoración sobre esto es opuesta entre los dos actores. Mayoritariamente los alcaldes resaltan la labor y compromiso de aquellos candidatos a concejales que son presentados por organizaciones sociales del barrio, ya que entienden que son quienes logran en mayor medida tener un ida y vuelta con el barrio. Mientras que varios concejales vecinales manifiestan que el contar con 20 firmas demuestra la real inserción en el barrio, no representando intereses particulares de una institución, sino el bien común de toda una subzona. En el mismo sentido, algunos alcaldes analizan lo referente a la representación a la luz del número de votos que recibe cada concejal y cómo esto ha variado en el tiempo.

El segundo punto tiene que ver con la representación, por las zonas que se abarcan a veces una persona es concejal vecinal con muy pocos votos y se siente dueña de la verdad de esta zona. Entonces cuando hay un grupo de vecinos que no quieren participar en el Concejo Vecinal, no porque no crea en la estructura, sino que les preocupa un tema puntual, no tengan la misma legitimidad que el concejal vecinal o que se respeten entre los dos, articulen. El concejal no es el dueño de su manzana, dentro de ella es el referente y debería articular con todos para saber si su opinión es la que realmente el vecindario tiene. (Alcalde/sa)

... creo que todos los vecinos tienen derecho a presentarse como concejal vecinal, pero que tengan un apoyo importante, no 20 firmas. Yo creo que 20 firmas salís a la vuelta de la manzana y conseguís 20 firmas. (Alcalde/sa)

### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA: TRAYECTORIA, CONCEPTUALIZACIÓN, EVALUACIÓN Y PROPUESTAS DE LOS ACTORES ENTREVISTADOS**

#### **TRAYECTORIA E HITOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN DE MONTEVIDEO**

La valoración de los CV y su vínculo con la Administración está mediada por la trayectoria

del mecanismo de participación así como por la evolución del proyecto de descentralización del departamento de Montevideo y cómo este se ha vinculado con la participación ciudadana.

No es posible analizar los CV hoy sin tener en cuenta su trayectoria, los elementos valorados como positivos y negativos en dicha historia y los hitos que los han determinado e impactan en su constitución actual.

Algunos de los concejales entrevistados señalan que en el marco de descentralización anterior existía una mayor comunicación entre la Junta Local y el CV y por lo tanto, mayor incidencia de este. Otros identifican que al inicio de los CV había una mayor participación, pero reconocen que era otro momento histórico, de mayor expectativa y apuesta a la participación ciudadana.

Al comienzo fue una participación más importante, era una época cargada de expectativas; después se fue decantando y los concejos quedaron reducidos a 20 o 30 personas en algunas zonas. (Concejal)

Cuando estaba la Junta Local había más interlocución con los concejos vecinales, ahora se les da más importancia a las organizaciones sociales que al propio Concejo. (Concejal)

El cambio el modelo político de descentralización es uno de los hitos que en la mayoría de las

entrevistas a las trabajadoras sociales se destaca como causa del debilitamiento del espacio de participación ciudadana. Por un lado, se visualiza mayor lejanía entre el actor político y social en contraposición al vínculo de cercanía que consideran tenían los CV con la Junta Local. Por otro lado, se entiende que el nuevo modelo de descentralización centralizó en el municipio y alejó el poder de los 18 zonales en que estaba dividido Montevideo. Esto es evaluado como un proceso de burocratización en lo local y como pérdida de poder de los CV. Asimismo, se percibe al Concejo Municipal como un actor que entra en competencia con el CV desde un espacio que tiene mayor respaldo y poder.

Yo siento que el tema de la descentralización, de los municipios y demás lo que ha generado es un aparato burocrático tan grande que cosas que funcionaban más aceitadas ya no pasa esto porque la pata política está en el Municipio, que está muy lejos de acá, y para tomar resoluciones muy simples, ya sea para el propio servicio o para el Concejo Vecinal, es más largo todo el proceso. (Trabajadora social)

El análisis histórico de los CV y la descentralización varía en las entrevistas a los alcaldes. Al igual que las trabajadoras sociales, en líneas generales destacan el cambio en el modelo de descentralización como uno de los hitos sustantivos en la trayectoria de los CV. Sin embargo, la significación

84

de este cambio difiere de la percepción de los otros actores entrevistados.

Los alcaldes que mencionan el cambio en el modelo de descentralización tienen una valoración positiva de este. Por un lado, destacan las mayores potestades a nivel local con relación a recursos y capacidad de decisión, y por lo tanto consideran que se amplían las posibilidades de los CV en proyectos e incidencia.

... antes tenían un rol para una Junta Local que no manejaba presupuesto, que no tenía casi autonomía; ahora trabajan y el gobierno lleva adelante. El período pasado el 85 % de lo ejecutado surgió de necesidades que venían del Concejo Vecinal, el 85 %. Los proyectos más importantes que tenemos de ahora en más para llevar adelante con la OPP surgen todos del Concejo Vecinal. Yo creo que los fortaleció, antes había una figura que era la del secretario de cada centro comunal que parecía más cercana y en los primeros años lo extrañaron, es mi análisis. (Alcalde/sa)

Este cambio en el modelo de descentralización para algunos alcaldes plantea la necesidad de redefinir el rol de los CV en un nuevo escenario de gobierno. Se considera que un tercer nivel de gobierno construye un diálogo de cercanía con la sociedad que no requeriría de un espacio de participación que acerque las inquietudes y propuestas de la ciudadanía.

Eso es parte de la construcción de un gobierno de cercanía. Ese diseño me parece que hay que repensarlo y ahí fueron los primeros conflictos entre el Concejo Vecinal y el Concejo Municipal, el tema de los roles, «¿por qué uno y no el otro?», «¿por qué yo no tomo las decisiones?», «¿por qué viene otro a tomar las decisiones que yo reclamé toda la vida?». En la medida que el Estado abre las orejas y empieza a escuchar a las instituciones, estas instituciones empiezan a no necesitar los lugares de amplificación. (Alcalde/sa)

Algunos alcaldes manifiestan que los concejales no han podido adaptarse a la nueva realidad institucional, cambiaron las reglas de juego y las posibilidades y oportunidades a nivel local y eso impacta en los CV.

Quedó la matriz que antes había compromisos de gestión de determinado presupuesto que el Concejo Vecinal priorizaba. Hoy eso al tener presupuesto los municipios ya no es así, pero los que son concejales de antes siguen con el chip viejo de «nosotros no priorizamos nada y no decidimos sobre ninguna acción». (Alcalde/sa)

#### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA: CONCEPTO**

El diseño y la reglamentación de los CV se sustentan en una noción de participación ciudadana que comparte las dimensiones planteadas

en el capítulo «Aspectos conceptuales» de este documento. Se visualiza al CV como un órgano de acción colectiva, con incidencia en la gestión del Estado y en el control social de las políticas públicas y sus resultados.

Esta concepción del espacio de participación ciudadana sin duda tiene como constante la tensión y el conflicto entre sus actores. El cometido del CV interpela al gobierno y a sus gobernantes y apuesta a construir a partir de esa tensión.

En las entrevistas a concejales y trabajadoras sociales se visualiza una visión compartida con relación a la noción de participación ciudadana, que se expresa en el modelo de los CV. Esta es entendida como la oportunidad de incidir en las decisiones tanto del gobierno municipal como del gobierno departamental. A partir de esa concepción plantean una demanda de reconocimiento no solo de su rol de asesor, sino también con relación al conocimiento que poseen de las necesidades de los vecinos y de la realidad de cada territorio. Por otra parte, existe el reclamo de poder ejercer la función de control en la gestión como la forma más adecuada de garantizar la transparencia en la gestión pública.

Hoy por hoy el Concejo Municipal tiene un debe con el Concejo [Vecinal], debe acercarse más, no sé si nosotros o ellos, pero debemos acercarnos más. Es un gobierno de tres patas y nosotros estamos dentro de la descentralización y nos creemos parte de eso,

pero a veces nos sentimos frustrados porque no estamos ejerciendo el tema de que en realidad los vecinos podamos cumplir con la labor de otros vecinos, representar a otros. Ahí hay un debe. (Concejal)

... si vos no le ponés a los concejos vecinales objetivos y logros dentro del Plan de Desarrollo Municipal, nuestros objetivos quedan por fuera, no son dentro de la relación Concejo y gobierno municipal. (Concejal)

En varias entrevistas las trabajadoras sociales señalan la tensión que genera para la Administración y el gobernante un espacio de participación ciudadana institucionalizada. Dicha tensión desafía al gobernante en su capacidad democrática, ya que ven amenazado su poder. En líneas generales, de las entrevistas se desprende que es un desafío muy difícil de sostener en la práctica.

... tenés que ser democrático en serio y no es tan fácil encontrar gente realmente democrática, yo me he topado con poca gente, [...] no es fácil, es una especie en extinción hasta por una cuestión de tiempo, el capitalismo neoliberal y una cantidad de cosas. (Trabajadora social)

... los grupos sociales son legitimados hasta el momento que comienzan a cuestionar, después el poder los ve como peligrosos. Y cuando digo

el poder, no es Fulano ni Sultano, es el poder...  
(Trabajadora social)

En las entrevistas a alcaldes todos plantean la importancia de la participación en la gestión de gobierno, sin embargo los niveles de interacción entre sociedad civil y gobierno, los grados de incidencia y el rol adjudicado a cada uno son diferentes. Por lo tanto, la concepción de participación ciudadana que hay por detrás es distinta.

La mayoría de los alcaldes atan la participación al modelo de descentralización y conciben que el «gobierno de cercanía» que actualmente se instaló en el departamento de Montevideo es quien recibe las demandas y necesidades de la población y desde allí vehiculiza las soluciones. La participación de la ciudadanía está dada por la cercanía que el gobierno municipal y especialmente el alcalde tienen con la población y por su voluntad de escuchar las demandas y necesidades de la sociedad civil.

El alcalde, como el primer nexo entre el vecino y la Intendencia. El alcalde debe de tener una oreja muy grande y escuchar todo el tiempo lo que pasa. Una organización deportiva que tiene una cantidad de gente que trabaja en el territorio directamente es tan válido como un concejal vecinal, ¿sí o no?  
(Alcalde/sa)

Sí, pues nuestro Plan Estratégico apunta a tener un gobierno de cercanía con la gente y de la gente con el Municipio. (Alcalde/sa)

A partir de esta concepción, algunos alcaldes plantean que los espacios de participación de la ciudadanía son necesarios para el control de la gestión y la eficiencia en el gasto. La participación de la población es visualizada como un espacio de interacción necesario que aporta a la eficacia del gobierno.

Creo en la descentralización como una forma de acercar el gobierno a la gente, la toma de decisiones, el control de las cosas que hacemos, porque creo que nosotros podemos cometer errores como cualquier ser humano y que está bien que la sociedad civil sea el que te diga cuáles serían los proyectos y las cosas que cada uno cree que es mejor para su barrio, que de repente no son ni cerca lo que nosotros pensamos y es mucho más económico que algún proyecto en el que nosotros estamos pensando. Siempre tratamos de hacer las cosas de la mejor forma y consultando a los vecinos. (Alcalde/sa)

El espacio de participación es concebido como enriquecedor para el gobierno, pero no como necesario para gobernar. Se destaca el aporte que puede generar al gobierno una sociedad civil organizada

que controle y proponga, definiendo claramente el rol del gobernante y el rol de la sociedad civil.

... redefinir los dos modelos, el del Municipio y el de la participación social, en el cual vos tengas un órgano de gobierno que gobierne, que haga lo suyo y que tenga un lugar donde vos interactuar con una sociedad civil organizada en la cual pueda proyectar y que te controle pero que también te dé insumos para la construcción de lo que venís haciendo, y ahí vas a fortalecer lo municipal y fortalecer la participación ciudadana. (Alcalde/sa)

Vinculada con esta visión, pero haciendo énfasis en la promoción y el fortalecimiento de la sociedad civil, dos alcaldes destacan la apuesta a una sociedad civil organizada que construye y transforma su comunidad.

El vecino organizado es el eje y el destino de las políticas que llevamos adelante. (Alcalde/sa)

Desde el Municipio y el gobierno municipal tiene la posibilidad de transformar diferencialmente con los recursos que tiene el territorio, pero a su vez sin lugar a dudas la sociedad civil organizada genera transformaciones profundas y transformaciones importantes a lo largo de la historia. (Alcalde/sa)

Finalmente dos alcaldes plantean claramente la participación como un avance en la democracia de un país. A partir de esta concepción se concibe que la participación ciudadana es parte sustantiva de gobernar, sin confundir las obligaciones y roles del gobierno y de la sociedad civil.

Creo que la democracia debe ser participativa, no creo en la democracia deliberativa; por supuesto que adhiero a ella, la defiendo, la democracia representativa también la he defendido, pero creo que hay que avanzar en los aspectos de la vida democrática del país y alguna vez he dicho todos los habitantes del país algún día discutiremos el presupuesto nacional. (Alcalde/sa)

No me imagino poder gobernar sin espacios de participación ciudadana. Se puede gobernar, ejemplos en el mundo y en la historia hay, pero efectivamente el hecho de gobernar son siempre dos partes, es el ciudadano o el vecino comprometido con el gobierno y el gobierno comprometido con el vecino. Ese par si se rompe, por mejor gobierno que uno tenga y por mejor que hagas las cosas sin la participación y el compromiso de los ciudadanos, es imposible que el círculo perfecto se cierre. Y participación ciudadana sin un gobierno que oriente, que vuelque recursos, sería un acto de voluntarismo fenomenal. Es inconcebible gobernar

sin participación y en la esencia de los municipios eso es el ABC. (Alcalde/sa)

Esta última concepción de participación ciudadana es la que sustenta la creación y la reglamentación de los CV en Montevideo. Sin duda, no es la visión única y homogénea de los gobernantes actuales.

### EL MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LOS CONCEJOS VECINALES

En las entrevistas se indagaron las percepciones y la evaluación con relación a los CV actualmente. Cuáles son las fortalezas y debilidades que consideran que tiene el mecanismo de participación ciudadana institucionalizado en la Administración municipal y departamental.

De las entrevistas a los tres actores —concejales, trabajadoras sociales y alcaldes— se desprende que una de las mayores fortalezas que visualizan mayoritariamente es el *proyecto de los CV*, el proyecto como espacio de participación ciudadana institucionalizada, la idea de un mecanismo de participación de la población que asesora, propone y monitorea las políticas departamentales. Más allá de la evaluación que se realice de su implementación en la descentralización de Montevideo.

Las dimensiones que destacan los concejales entrevistados se enfocan en el rol y los cometidos del Concejo, en su rol articulador entre los vecinos

y el gobierno municipal, así como en su rol de asesoramiento y control. Y en este marco, rescatan la autonomía del Concejo como una fortaleza fundamental para llevar adelante los cometidos estipulados.

La fuerza que le veo al Concejo es todas esas posibilidades que tiene de relacionamiento con distintas instituciones, el rol de asesoramiento, aunque a veces lo hacemos a requerimiento, el papel de control también es una fortaleza. (Concejel)

Somos el mejor instrumento que tiene la descentralización en este momento. Tenemos libertad para poder decidir. (Concejel)

Al igual que los concejales, en la mayoría de las entrevistas las trabajadoras sociales destacan que el proyecto de los CV los coloca como asesores del gobierno municipal y esto se fortalece con la reglamentación que establece la consulta obligatoria para la elaboración, ejecución y evaluación de planes y presupuestos municipales.

Señalan la importancia de la participación ciudadana por la ganancia que genera a la gestión estatal, desde su rol de asesorar, proponer y monitorear.

Como fortaleza me parece que como organización social, [...] en el sentido de que la participación social mejora la gestión estatal, ayuda a la transparencia y

un montón de cosas que es importante en el rol este que tienen y en las funciones de propuesta, colaboración y control de la gestión. (Trabajadora social)

Coincidiendo con la visión de los concejales, en las entrevistas a trabajadoras sociales el aporte de la participación ciudadana a la gestión municipal es reforzada desde la autonomía de los CV. Se rescata la posibilidad de los concejales de volcar una mirada crítica a la descentralización desde un lugar privilegiado que combina el conocimiento del territorio y el de la institución.

En algunas entrevistas a los alcaldes, también el *proyecto CV* está entre los aspectos más destacados. En esta línea de análisis, los alcaldes señalaron como fortaleza la representación social del CV, destacando el conocimiento del territorio y cómo este intercambio enriquece la toma de decisión política.

La principal fortaleza es que los concejos vecinales están pensados y fueron creados para ser la usina de abastecimiento social para que un gobierno tome decisiones políticas. (Alcalde/sa)

Otros alcaldes se refirieron a una apuesta al trabajo en conjunto entre gobierno y Concejo Vecinal, estableciendo criterios y prioridades consensuadas, teniendo como punto de partida la concepción del CV como usina social.

Con el Concejo Vecinal es que muchas veces hemos establecido una discusión de criterios, acordamos criterios y los criterios nos ayudan a nosotros como gobernantes a decir por qué sí acá y por qué en este lado van a tener que esperar más. Hay equipo, hay planificación, hay vínculo con el servicio centro comunal, con el Municipio, con las direcciones. (Alcalde/sa)

De las entrevistas a los tres actores se desprende una valoración positiva del rol del CV, pero también la percepción de una propuesta de participación ciudadana en crisis. Las causas y los énfasis con relación al proceso de debilitamiento de los CV son diferentes según los actores entrevistados. Visualizan que actualmente estos están debilitados tanto en su integración y su perfil como en su capacidad de acción. En líneas generales, plantean obstáculos con relación a la participación, en sostener el espacio, integrar a otros vecinos y lograr un recambio generacional. Dificultades en el funcionamiento derivadas del desconocimiento de los decretos, de personalismos o de influencias político-partidarias, así como para planificar y visualizar el territorio en su conjunto y no las subzonas que representa cada concejal.

En la mayoría de las entrevistas a trabajadoras sociales y en algunas de los concejales, las dificultades visualizadas en los CV se asocian con un proceso de desvalorización del órgano social por parte del órgano político.

El Concejo Vecinal no tiene poder, no decide nada. Sentís que venís a perder tiempo.

Somos un modelo que ha caducado, no podemos cumplir con el rol porque el gobierno municipal no te escucha. (Concejal)

... en estos últimos períodos no existe ni siquiera toma de decisiones, ni siquiera existe solicitud de asesoramiento al Concejo ante la elaboración de un plan, y menos de un presupuesto, así que estamos lejos de cumplir el decreto que establece la Junta Departamental, lejos. (Trabajadora social)

Respecto a cómo ven los alcaldes el modelo actual de participación, se puede concluir que mayoritariamente es cuestionado en su funcionamiento, en su capacidad de convocar y acercar a la población y de proponer. En líneas generales, la mayoría de los alcaldes dan mayor relevancia a la relación y el diálogo con otras organizaciones y redes zonales.

El rol del Concejo Vecinal tendría que haber sido generar las redes. Ser un promotor de la organización territorial y no querer arrogar el derecho de la representación de todo lo que pasa en el territorio, porque es mentira, es mentira en la dinámica estructural de los barrios. (Alcalde/sa)

La promueve y la aleja a la participación, hace las dos cosas. La promueve porque mucha actividad social pasa por la promoción de los Concejos, de la actividad en territorio, y la aleja porque la gente no se acerca naturalmente al Concejo Vecinal, hay una comisión y empieza el rollo entre el Concejo Vecinal y la estructura. Está buena la puerta de entrada, lo que no está completito el círculo de cómo ligamos esto para que por lo menos la gente pase, plantea un tema y lo lleve hasta el final y después se vaya a la casa, lo promueve y lo aleja. (Alcalde/sa)

En algunas entrevistas a alcaldes el debilitamiento de los CV cuestiona fuertemente el agotamiento del modelo de participación propuesto.

Una reunión cada 15 días encerrado entre cuatro paredes no vas a fortalecer la participación ni vas a construir participación, ni te vas a hacer legitimar por la ciudadanía. [...] Mañana no haces la elección, si no querés ser grosero no lo derogás, simplemente no hacés elecciones y se van a ir decantando y nadie se va a enterar.

Eso es gravísimo, institucionalmente es gravísimo, y lo peor que podés hacerle es decir que las cosas están mal pero lo sigo haciendo igual pero que van a seguir estando mal, entonces es un desgaste para la institucionalidad, es un desgaste para la construcción del proyecto político que vos

querés y un desgaste en términos más concretos institucionales a la relación y vínculo que tenés que tener. (Alcalde/sa)

Hay gente que no quiere ir a los organismos que conocemos de los concejos vecinales y participa por otros lugares. Participan por otras organizaciones porque tienen un fin más preciso. Redes, la gente participa más en ellas. (Alcalde/sa)

Hay redes, hay organizaciones y en algún caso hay vecinos que fueron concejales vecinales y que se alejaron del Concejo, siguen participando socialmente, siguen aportando en diferentes líneas como Comisión de Salud y Medio Ambiente, Deporte, otras cosas, organizan por fuera pero no están por dentro del Concejo porque el Concejo tiene como una dinámica que ya es insalubre. (Alcalde/sa)

### PROPUESTAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Finalmente se preguntó a los actores entrevistados por posibles propuestas de mejora a la participación ciudadana. Este cuestionamiento coloca nuevamente la concepción de participación ciudadana y la valoración de esta para gobernar. Sin duda este es el punto de partida, que permite luego discutir tipos de modelos de participación ciudadana.

En esta línea, en varias de las entrevistas las trabajadoras sociales expresan la necesidad de una voluntad política que promueva, fortalezca e incluya la participación ciudadana en su gestión. Incluir la participación ciudadana en la gestión, más allá del formato por el que se opte, implica reconocer el poder de la población, dotar de sentido a los espacios de participación y generar una planificación flexible que permita incluir a los otros.

Me parece que siempre pasa un poco por la construcción de sentido y eso implica el reconocimiento del otro, ese espacio de poder que siempre es diferente pero tiene que ser un reconocimiento. Entonces hay que reconocer el poder social de los vecinos y poder dialogar con eso desde la Intendencia, eso implica poder definir objetivos comunes y construir agenda común. (Trabajadora social)

Si la concepción de participación ciudadana, entendida como el espacio de acción colectiva que incide en la gestión pública, no es parte de los supuestos de partida del gobierno, cualquier espacio de participación que se construya se vacía de contenido. Si se parte de una definición consensuada de los gobernantes con relación a la participación ciudadana en la Administración, es posible discutir diferentes modelos o mecanismos de participación.

Teniendo como marco este supuesto, en las entrevistas surgen dos grandes escenarios que permiten avanzar en la mejora de la participación ciudadana: por un lado el fortalecimiento del actual mecanismo de participación, y por otro, la apuesta a redefinir dicho mecanismo.

Prácticamente todos los concejales entrevistados centraron sus propuestas en el fortalecimiento de la participación e integración del espacio del CV. Por un lado, plantean la necesidad de una mayor difusión y comunicación a nivel de la comunidad con relación al rol del concejal y las acciones que realiza. Consideran que esto permitiría una mayor integración de vecinos y vecinas en el CV. Con la misma preocupación por ampliar la integración al CV, el otro grupo de propuestas se enfocaron en un trabajo del CV más vinculado con la comunidad y con las organizaciones sociales, destacando la importancia de una renovación generacional que convoque a los jóvenes.

Tal vez habrá que comunicar más a los vecinos cuál es el rol del concejal, entusiasmarlo para que se den cuenta que sí está interesante trabajar por el resto de los vecinos y que somos todos vecinos, pero que entiendan que si somos más es más fácil trabajar. (Concejal)

No hay que quedarse solo con el Concejo, hay muchas formas de participación que hay que reconocer,

porque los Concejos es una parte chiquitita de la participación ciudadana. (Concejal)

Hay que mejorar el vínculo con la comunidad. (Concejal)

Los Concejos tienen que tener gente joven, una variación de gente en todas las áreas, es necesario una renovación porque la gente joven trae otras propuestas, trae cosas que son parte de la vida que hay que cambiar. (Concejal)

Pocos concejales expresaron que el fortalecimiento del espacio de participación ciudadana pasa por el reconocimiento que el gobierno le dé al CV, construyendo un trabajo directo con el Concejo Municipal.

Que nos den la importancia que hemos perdido, porque hemos sido una herramienta fundamental por mucho tiempo. (Concejal)

Los concejos vecinales deberían tratar directamente con el gobierno municipal, que en cada plenario participe un concejal municipal para darle al Concejo más fuerza y tratar de esa forma que los vecinos se sientan más representados. (Concejal)

Ninguno de los concejales entrevistados propuso el rediseño del espacio de participación ciuda-

dana. Si bien en varios análisis de los concejales se expresa que el CV como modelo de participación ciudadana está en crisis, no las visualizan las posibles salidas de esa crisis en la reformulación del espacio, sino en generar acciones que entienden que lo pueden fortalecer.

Las visiones de los alcaldes y las trabajadoras sociales entrevistados no son tan uniformes, sino que existen propuestas de fortalecimiento y de redefinición del mecanismo de participación ciudadana.

Las trabajadoras sociales entrevistadas que proponen fortalecer los CV partiendo de la definición y concepción actual se enfocan en la necesidad de reconocimiento del gobierno departamental y municipal. Por un lado, entienden que implica construir una agenda en común entre el CV y el gobierno municipal y por otro lado, que esto requiere profundizar las atribuciones ya otorgadas al CV.

[...] lo que me parece más interesante como potencialidad no desarrollada es la posibilidad de un espacio que esté vinculado a la propia agenda municipal, que tiene que pasar por eso, la construcción de la agenda, así como se da la vinculación con la Junta Departamental, donde efectivamente hay que ponerse de acuerdo de alguna manera en la agenda; si bien el ejecutivo departamental toma muchas decisiones, desarrolla muchas acciones, tiene que tener un correlato con

los sectores políticos de la Junta Departamental, creo que lo mismo tiene que hacer con la pata social. (Trabajadora social)

... creo que debería ser más consultado para la toma de decisión, yo siento que es «te integro pero cuando tengo que tomar la decisión mismo la tomo yo». En eso me parece que si hubiera más, no es que se le den más atribuciones que las que tiene, es esas atribuciones que tiene con más profundidad. (Trabajadora social)

Otras trabajadoras sociales entrevistadas consideran que el modelo de participación de los CV se ha agotado y que es necesario redefinir otras estructuras. Desde esta concepción, son diferentes las propuestas, de acuerdo a la problemática que visualizan como causa del agotamiento.

En dos entrevistas a trabajadoras sociales, la propuesta de reformulación se enfocó en redefinir el área de influencia e intervención de los CV. Por un lado, se plantea la necesidad de un vínculo más fuerte con lo local. Apuntar a fortalecer la organización barrial de base, estar más presentes en los barrios, conocer y ser referentes de la zona donde viven los concejales. En la otra punta de este planteo, se expresa la necesidad de que los CV abarquen un territorio más amplio, que permita trascender los personalismos más locales y fortalecer acciones colectivas.

En otra entrevista a una trabajadora social, se expresa que el agotamiento del CV está unido a una estructura muy formalizada que no permite flexibilidad en el funcionamiento y en la integración. Por lo tanto, se visualiza que la construcción de un espacio que no esté formalizado permitiría una mayor apertura a nuevos integrantes y nuevas formas de funcionamiento. Sin embargo, se reconoce que la no regulación tendría que ir de la mano de una obligación del gobierno de promoción, fortalecimiento y respeto del espacio de participación, así como la obligación de rendir cuentas e informar a la sociedad civil.

Para mí lo ideal sería que no existiera nada formal. [...] tener un espacio que sí tiene que ser cuidado y obligado desde el gobierno y la administración que exista, obligado a que exista y a llamar a la participación y convocar a un grupo de gente, y *ahí sí lo más abierto posible y con el perfil lo más diverso.*

... Que haya una obligación mínima que el gobierno municipal presente: «estos son mis programas», «mis proyectos»; que el gobierno dé espacio para que la gente pueda opinar y escuchar, sobre todo en proyectos estratégicos. (Trabajadora social)

La propuesta de generar mecanismos que obliguen al gobierno a fortalecer el espacio de participación parte de la evaluación de que el CV actualmente no es reconocido por los actores

políticos y por lo tanto construir un espacio de participación ciudadana inserto en la Administración requiere de generar regulaciones que aseguren su permanencia y rol más allá de los cambios políticos.

Finalmente, con relación a la definición de otros espacios de participación ciudadana, de las entrevistas a trabajadoras sociales surgen dos propuestas concretas que apuntan a generar mecanismos de participación que convoquen a otros actores sociales. Por un lado, la apuesta al trabajo en redes temáticas en las que el CV sea un actor más, y por otro lado, la propuesta de comisiones temáticas abiertas a toda la población, organizada o no, que esté interesada en participar y aportar.

Nosotros estamos apostando al trabajo en redes que no desconoce a los concejos vecinales, sino que los invitamos a participar. [...] Creemos que las redes son espacios participativos que son democráticos, que pueden actuar como mecanismos de resolución de problemas muchas veces, de articulación y de propuestas, y a veces de control social si las redes se lo plantearan y si el poder se los permite. (Trabajadora social)

La mayoría de los alcaldes que apuntan a fortalecer el espacio existente de los CV, al igual que los concejales, están preocupados por generar acciones que permitan una mayor integración de la población, así como su permanencia en el

espacio. En este marco, por un lado se plantea la importancia de fortalecer los vínculos del CV con la comunidad, con las organizaciones sociales que trabajan en el territorio.

Creo que es importante insistir en el tema de los vínculos con los vecinos, me interesa insistir en eso, no como cambio porque hoy existen, eso es algo que me interesa que siga existiendo diferencialmente. Los concejos vecinales son una herramienta básica cuando no se burocratizan en extensas discusiones por lo mismo.

Tenemos que tener en cuenta los concejos vecinales, y no creo que tengamos que inventar una nueva forma de participación, sino tener en cuenta a los concejos vecinales exigiéndoles que tengan relacionamiento con la base social que en definitiva los votó a ellos para que estuvieran ahí y también tener en cuenta las otras organizaciones sociales que se dan de hecho en el territorio y que mueven y transforman la realidad de los barrios. (Alcalde/sa)

Por otro lado, se apuesta a convocar a representantes de las organizaciones sociales a integrar el CV y fortalecer la participación a partir de la construcción de espacios de formación en ciudadanía.

Candidatos al Concejo Vecinal por organizaciones sociales. Trabajar en la formación, salga o no salga

elegido, vos formás a gente que pueda hacer crecer en muchos aspectos. La capacitación la pondría en las organizaciones sociales, que sean la ventanilla para esa formación y los insumos los municipios que estemos al frente en un trabajo mancomunado para no cargar. (Alcalde/sa)

Partiendo de la misma preocupación por ampliar y fortalecer la participación ciudadana, cinco alcaldes entrevistados visualizan que es necesario el vínculo del gobierno municipal con otros actores sociales, resaltando la importancia de un espacio de participación más flexible y abierto que permita una mayor integración e intercambio. Algunos visualizan que el CV podría ser un actor más, integrado a la red o trabajando en comisiones temáticas.

La formación de comisiones para realizar diferentes tareas y en acuerdo con los concejos vecinales. La idea no es acrecentar la burocracia sino aumentar la calidad de la participación ciudadana. Quizá hasta podrían los mismos miembros de los Concejos integrar estas comisiones, como funciona en el Parlamento. (Alcalde/sa)

Yo mantendría los concejos vecinales con otras características y propondría la organización o de comisiones por tema dentro del territorio o de áreas comunes que la gente se pueda interesar. (Alcalde/sa)

... creo que nosotros deberíamos trabajar invitando a organizaciones sociales, a grupos más colectivos, que el que venga en representación de colectivos más grandes y que el que se presenta, creo que todos los vecinos tienen derecho a presentarse como concejal vecinal, pero que tengan un apoyo importante, no 20 firmas.

Hoy veo más a las redes, [...] que a las comisiones temáticas de los Concejos. Las comisiones temáticas las veo como un círculo cerrado. (Alcalde/sa)

Cuando nosotros planteamos esto de trabajo en red vemos la red como uno más [...], si estás en la red no podés hacer nada por fuera, no, si estás en la red coordinás con todos los que están en la red pero tenés tu autonomía [...] si nos ponemos de acuerdo nos ponemos de acuerdo y vamos todos

para delante. Algo muy flexible de la nueva lógica de la participación. (Alcalde/sa)

Hay que abrir a que nuevos espacios que capten gente para que sean realmente vecinos limpios de ideología. (Alcalde/sa)

Finalmente un alcalde expresa que mantendría el modelo de participación ciudadana que se cristaliza en los CV, destaca su representación social y la capacidad de expresar distintas realidades de la sociedad.

Yo estoy muy contento con el Concejo Vecinal, por supuesto no es parejo, no es lineal. Distintas expresiones que puede haber en la sociedad, representada en nuestro Concejo Vecinal. Porque creo que es un lugar que tiene que estar. (Alcalde/sa)

*UN DEBATE QUE SIGUE*



## UN DEBATE QUE SIGUE

A lo largo del presente trabajo se pudo constatar, tanto en la bibliografía como en las entrevistas, que existen dificultades a la hora de pensar mecanismos que posibiliten la participación de la ciudadanía en la gestión pública. Una de las explicaciones que surgen para esta problemática se vincula con la tendencia en las sociedades modernas a la individualización del accionar. Lo colectivo parece desvanecerse frente a los intereses individuales y el abordaje y solución de determinadas dificultades comunes pasan a depender de las iniciativas particularistas más que de un accionar colectivo.

Este es el telón de fondo de los procesos de participación ciudadana que se desarrollan actualmente, y es importante tenerlo presente al analizar mecanismos o espacios de participación. En la realidad de Uruguay, y en especial en Montevideo, se confirma un quiebre con relación a los espacios de participación, su capacidad de convocar, de movilizar y de incidencia con respecto

a otros momentos históricos. Como se expresa en el documento, la instalación de la descentralización en Montevideo se inicia en 1990, muy pocos años después de reinstalada la democracia y en un contexto de gran movilización social. La sociedad civil organizada tenía un gran empuje y reclamaba participar en los espacios de consulta, propuesta y definición del Estado. En este marco, de la mano de la descentralización se generaron varios espacios de participación ciudadana que fueron muy bien recibidos por la ciudadanía.

La evolución de los concejos vecinales (CV) no es ajena a los procesos globales que se constatan en la sociedad. En este sentido, se pueden observar dos grandes momentos: un primer momento «efervescente», entre los años 1993 y 2001, cuando su composición se caracterizaba por un alto número de personas provenientes en su mayoría de organizaciones sociales de base, con una importante historia de compromiso social y

un trabajo vinculado a la generación de soluciones de las problemáticas territoriales. La segunda etapa, del 2002 a la fecha, puede denominarse de «estancamiento», marcada por el descenso de la permanencia de miembros en el transcurso del tiempo y una menor participación en el órgano y en las comisiones. Etapa en la que se pone en cuestionamiento el modelo de participación, destacando el desgaste que sufren los CV no solo a nivel interno, sino también externo.

Si bien esta descripción da cuenta de lo analizado con relación a la evolución de los CV, es importante traer al análisis la mirada desde otro ángulo. En un contexto social en el que se prioriza lo individual sobre lo colectivo, es llamativo que sigan existiendo espacios de participación que buscan el accionar colectivo para un bien común. Además de su existencia, el interés se confirma por el hecho de que una proporción importante de personas siguen presentándose para ser candidatas a dicho espacio y otro porcentaje no menor de la población montevideana sigue apostando a este modelo mediante la votación. Según los datos presentados, aproximadamente un 10 % de la población mantiene su interés en las instancias de elección de CV, guarismo que releva una buena participación según las investigaciones de la región (Goldfrank, 2011).

El proceso de descenso de la participación se asocia a la etapa de «estabilización», en la que la

«efervescencia» de la población con relación a la necesidad de participar y ser parte de la gestión del departamento se ha moderado. También, en esta fecha el Frente Amplio accede por primera vez al gobierno nacional, lo que sin duda marca un cambio en el escenario político y en los espacios de participación social y ciudadana convocados desde el gobierno nacional o departamental.

### **CONCEJOS VECINALES: UN PROYECTO QUE CONVOCA Y UNA PUESTA EN PRÁCTICA QUE DESILUSIONA**

En líneas generales hay acuerdo con relación a la poca renovación que existe entre los integrantes de los CV y la incorporación de concejales jóvenes. Esta es una valoración compartida por los tres actores entrevistados. Los datos de las características sociodemográficas de los y las concejales/as<sup>1</sup> elegidos no reflejan esta situación, ya que más de un 60 % de quienes han sido elegidos y elegidas tienen menos de 50 años y prácticamente la mitad nunca habían participado antes como concejales vecinales.

---

1 Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en muchos casos términos generales como *los alcaldes, los concejales, los trabajadores sociales, los votantes, los vecinos, los candidatos* y otros, sin que ello implique discriminación de género.

Estos datos dan cuenta de que el proyecto de participación ciudadana que se convoca por medio de los CV tiene un atractivo no solo para quienes son militantes de este espacio, sino para nuevos vecinos y vecinas que se acercan, así como para un contingente importante de jóvenes y adultos jóvenes. El desafío es cómo sostener ese atractivo cuando se pone en funcionamiento el CV. Es interesante destacar que la mitad de los concejales elegidos y elegidas participan hasta el final del período. La mitad que desiste en líneas generales son los jóvenes y quienes no habían participado antes en dicho espacio. Este es el primer nudo que se plantea al momento de pensar los CV: **¿Cómo se conjugan las expectativas que genera el proyecto de participación ciudadana con el alcance y funcionamiento que se confirma en la práctica?**

La construcción de procesos colectivos que buscan trascender lo individual, así como la construcción de espacios de encuentro e intercambio con un tejido social que da cuenta de un proceso de debilitamiento, plantea grandes desafíos para los CV. Tener este horizonte como apuesta a la construcción de ciudadanía requiere de un escalonamiento de acciones e intervenciones concretas en el territorio que permitan alcanzar logros a corto y mediano plazo, así como la construcción de un espacio de referencia y reconocimiento.

La dificultad para visualizar procesos y proyectos más colectivos no permite a los CV construir

una planificación territorial y temporal. En muchos casos el funcionamiento está colocado en los impulsos personales de los concejales; esto habilita la existencia de un rol del concejal **más volcado a la gestión de trámites con una mirada particularista del territorio y poco estratégica.**

Los concejales vecinales y los CV están insertos en una sociedad con lazos de solidaridad más débiles y más centrada en el individuo que en lo colectivo. Por lo tanto, no se puede esperar que la definición per se de un espacio que intenta romper con esto y recuperar una cultura de participación y acción colectiva lo logre por sí misma. Se requiere diseñar dispositivos de participación a diferentes escalas, que convoquen a partir de diferentes posibilidades y realidades, así como fortalecer dicho espacio desde su reconocimiento y potencialidad.

### **¿GOBIERNO DE CERCANÍA VERSUS PARTICIPACIÓN CIUDADANA?**

Queda en evidencia que el cambio en el modelo político de descentralización, con la instauración de los municipios, se constituyó en un punto de inflexión a la hora de analizar los espacios de participación ciudadana. La mayoría de las trabajadoras sociales resaltan que una de las causas del debilitamiento de los CV se vincula con la pérdida de poder frente a la incorporación del gobierno municipal, que es visualizado como un actor que

entra en competencia con el Concejo Vecinal desde un espacio que tiene mayor respaldo y poder.

De alguna forma se percibe que los gobiernos municipales se apropian del espacio de participación ciudadana, asumiendo tareas que hasta el momento eran propias del CV. Esto genera que «el deber ser» de este en muchos casos sea visualizado vacío de contenido. Esto contradice claramente lo establecido por los decretos departamentales que describen los cometidos y funciones del CV (decreto 33.478), pero también entra en conflicto con la concepción de participación ciudadana y con los mecanismos que la posibilitan. El nuevo modelo de descentralización denominado «de cercanía», que se incorpora desde el ámbito político, por momentos parece superponerse al rol tradicional que poseían los CV: ser el nexo entre la población y la gestión de gobierno. Este modelo responde a la idea de gobernabilidad democrática local, que promueve dos factores indispensables para que esta exista: por un lado la autonomía del gobierno local y por otro la participación ciudadana.

En la visión mayoritaria de los alcaldes, el actual modelo de descentralización permite un diálogo directo entre la sociedad civil y el gobernante, y por lo tanto pone en cuestionamiento la existencia y necesidad de los CV. En general mantienen una postura crítica sobre la participación institucionalizada, sostienen que los CV presentan problemas de funcionamiento que se reflejan en la capacidad

de convocar, hacer propuestas y ser el nexo entre la población y el gobierno.

Por otra parte, el proceso en el que se implementó la nueva división administrativa de Montevideo en ocho municipios generó mayor burocratización y pérdida de autonomía de las 18 zonas, contrario al objetivo inicial que pretendía profundizar los procesos de descentralización. Retomando lo que plantea Gaventa (2005, Corporación Participa, 2008), el diseño institucional incluso de la participación ciudadana corre el riesgo de generar mecanismos que, en lugar de propiciar la integración, expulsan a determinados individuos o grupos que ponen en riesgo el orden imperante. Un ejemplo de esto se relaciona con lo que varios concejales vecinales y trabajadoras sociales han expresado: la existencia de una fuerte burocratización del funcionamiento de los CV, así como una considerable dependencia de la Intendencia y de los municipios. Esto frena su autonomía, que es en definitiva la que los coloca como actores sociales tanto para la Administración municipal, departamental y nacional como para la sociedad.

### ¿DÓNDE SE ESTABLECEN LOS ACUERDOS DE LOS CONCEJOS VECINALES?

Existe consenso entre los actores entrevistados en que el espacio de discusión colectiva está permeado por los intereses político-partidarios que representa cada uno de los concejales, respon-

diendo a los mandatos partidarios antes que a los intereses de la comunidad a la que representan. No logran trascender estas posturas, perjudicando el funcionamiento de un órgano social, como pretende ser el CV, cuyos objetivos no deberían responder a los intereses de los partidos políticos, sino que tendrían que estar asociados a la participación de la ciudadanía en la gestión de gobierno, protegiendo los intereses colectivos y conociendo y reconociendo el territorio como espacio de expresión de las necesidades de la comunidad.

Las cuestiones político-partidarias que atraviesan el funcionamiento de los CV dificultan el intercambio de ideas, el establecimiento de consensos, la construcción de proyectos colectivos, la realización de una planificación estratégica de la tarea, el establecimiento de objetivos y metas en común. Esto genera un debilitamiento no solo en el funcionamiento interno, sino de la verdadera representación de este como órgano social.

### ENTRE EL SER Y EL DEBER SER

Es importante evaluar la acción institucional enmarcada en el cumplimiento de los decretos (33.428 y 33.478) que regulan el funcionamiento de los CV y determinan el apoyo que deben recibir de la Administración. Se puede afirmar que por momentos dicha acción parece constituirse en una de las principales causas de la crisis que hoy atraviesan. Si bien existe la tendencia a responsa-

bilizar a los CV de esta crisis, sin embargo, como ya se ha indicado, las influencias institucionales juegan un rol fundamental, tanto por acción como por omisión.

Cuando la mayoría de los concejales encuestados expresan que «a veces» o «casi nunca» reciben la información que necesitan para llevar adelante sus cometidos estipulados, que no han sido consultados para realizar los planes de desarrollo municipales, que rara vez acude un jerarca para dar explicaciones y que escasas son las solicitudes que les llegan de asesoramiento en alguna temática puntual, sumado a que para determinados alcaldes resulta al menos difícil articular y reconocer el rol que los CV tienen en la descentralización, cabe preguntarse *¿qué lugar ocupan estos en la vida institucional?*

Resulta obvio que si lo que está instituido no está relacionado con la participación de la ciudadanía es complejo mantener el interés en formar parte de un espacio colectivo que no se va a tener en cuenta para la toma de las decisiones que inciden directamente en la vida de los ciudadanos. Visualizar una salida a la crisis planteada implica reconocer las responsabilidades que cada una de las partes involucradas tiene, así como definir claramente *cuál es el interés que motiva la existencia o no de espacios de participación.*

### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DIFERENTES CONCEPCIONES**

Las propuestas de fortalecimiento o reformulación tienen como punto de partida la necesidad de una discusión y un acuerdo político profundo con relación a la definición de participación ciudadana y cómo se integra en la gestión municipal y departamental. Sin este punto de partida, cualquier definición o redefinición del mecanismo de participación carece de sentido.

El análisis de las valoraciones, acciones y discursos de los gobiernos municipal y departamental con relación al CV da cuenta de que existen diferentes concepciones de participación ciudadana, y estas en algunos casos son sustantivas.

En los discursos de los alcaldes se visualizan desde una concepción de participación social como espacio que permite al gobernante escuchar las necesidades y demandas de la población solamente hasta una participación ciudadana concebida como parte esencial para gobernar.

Para la mayoría de las trabajadoras sociales entrevistadas, estas diferencias conceptuales son la explicación sustantiva del papel institucional que actualmente se les da a los CV, que está lejos de la pretensión que se pensó cuando su creación: generar un espacio de acción colectiva que incidiera en la gestión municipal y departamental a partir del asesoramiento y el control de las acciones desarrolladas por la Intendencia y los municipios.

### **MODELOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: DIFERENTES PROPUESTAS Y DESAFÍOS**

A la hora de analizar propuestas para el modelo de participación institucionalizada en la descentralización de Montevideo, resulta complejo afirmar que los CV no deberían formar parte de ella. Los tres actores entrevistados concuerdan en que es imprescindible generar estrategias que fortalezcan espacios de acción colectiva a fin de que la ciudadanía pueda asumir un rol protagónico en la vida institucional. El tipo de mecanismos que los actores entrevistados visualizan como posibles y/o deseables van desde estrategias de fortalecimiento del modelo de participación actual hasta la construcción de otros espacios de participación integrando o no los CV.

Los concejales vecinales no visualizan como alternativa la construcción de otro espacio de participación, con otro diseño, integración y funcionamiento. Las propuestas se centraron en el fortalecimiento de los CV, apostando a construir un colectivo con mayor fuerza e incidencia. Visualizan que dicho fortalecimiento pasa por ampliar la integración de vecinos y vecinas al espacio, tanto en cantidad como en heterogeneidad, lo cual permite construir un colectivo con mayor capacidad de acción y de representación. Como estrategias para conformar un colectivo con mayor fuerza, se plantean por un lado una mayor difusión y comunicación a nivel de la comunidad con relación

al rol del CV y las acciones que realiza. Por otro lado, realizar un trabajo desde los Concejos más vinculado a la comunidad y a las organizaciones sociales, generando un formato de integración que apueste a incluir a los jóvenes.

La otra dimensión que colocan como sustantiva para el fortalecimiento del espacio se centra en el reconocimiento desde los gobiernos municipal y departamental. Entienden que se requiere de los espacios de gobierno un reconocimiento de la existencia y la función del CV. Este reconocimiento trasciende lo estipulado en los decretos y está instalado en la visualización del Concejo Vecinal como un actor clave y relevante en la acción estatal.

En este sentido, se plantea que es necesario construir una agenda común entre el CV y el Municipio, profundizando las atribuciones ya otorgadas al CV.

Las propuestas de redefinición del modelo de participación se centraron en generar un espacio de participación más amplio y flexible, que convoque a organizaciones sociales y otros actores de la comunidad y que plantee una integración más abierta que se ajuste a las posibilidades de cada uno de los participantes. Como estrategias se visualizan la posibilidad de un trabajo en redes temáticas en las que el CV sea un actor más y la propuesta de trabajar en comisiones temáticas abiertas a toda la población que esté interesada en participar y aportar.

Estas propuestas implican un diseño más flexible y menos regulado en su funcionamiento e integración, pero no en su rol y capacidad de incidencia. En este sentido, se plantea explícitamente la necesidad de generar mecanismos de regulación que obliguen a los gobiernos municipal y departamental a la promoción, el fortalecimiento y el respeto del espacio de participación, así como a rendir cuentas e informar a la sociedad civil. Esta propuesta parte del supuesto de que construir espacios de participación ciudadana insertos en la Administración requiere generar regulaciones que aseguren su permanencia y su rol más allá de los cambios políticos.

Los alcaldes en su mayoría sostienen la necesidad de trabajar no solo en la integración de los CV, sino también en la representatividad de la comunidad de la cual forman parte. Desde allí, mayoritariamente plantean una redefinición de la concepción de participación ciudadana y su vínculo con la Administración. Varios alcaldes pretenden profundizar el diálogo con otras organizaciones y redes sociales y comunitarias. En el discurso de estas propuestas se observa una concepción de participación que apunta a un gobierno que dialoga con la sociedad civil, pero no se plantea claramente una búsqueda de participación ciudadana que implique una acción colectiva desde la ciudadanía e incida en la política municipal y departamental de forma permanente.

Es necesario entonces establecer qué enfoque se le pretende dar al modelo de participación institucionalizada: ¿uno en el que la propuesta tome un valor funcional, cuyo papel básicamente sea el de ayudar a dar respuestas a determinadas carencias? ¿O un enfoque en el que la participación de los ciudadanos posea una dimensión transformadora basada en los retos que surgen de la realidad?

Las respuestas a estas interrogantes no pasan por definir si los CV son un mecanismo de participación social que se encuentra agotado, sino que va mucho más allá, implica asumir el desafío de resolver profundizar el modelo de participación, determinando claramente cuál es el rol que se le pretende dar a la ciudadanía y qué espacios de participación se quieren desarrollar a la hora de determinar la corresponsabilidad en la gestión pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arrambide, Esther; Doyenart, María José y Píriz, Lucía (2015). *Participación ciudadana, una señal de identidad. Una mirada a los programas de la Intendencia de Montevideo*. Montevideo: IM.
- Brito, Morelba (2002). *Buen gobierno: local y calidad de la democracia*. Revista Instituciones y Desarrollo n.º 12-13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Brunner, José Joaquín (1996). *Participación y democracia: viejos y nuevos dilemas*. Serie Temas de Participación n.º 3, División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Chile.
- Coraggio, José Luis (1989). *Participación popular y vida cotidiana*. Presentación en el plenario del XIII Seminario Latinoamericano de Trabajo Social Democracia, Derechos humanos, participación popular. 23 al 28 de julio, Quito, Ecuador.
- Corporación Participa (2008). *Manual de participación ciudadana*. Santiago de Chile.
- Defensoría del Vecino (2012). *Descentralización y participación democrática en Montevideo. Los Concejos Vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana*. Montevideo: DV.
- Delgado, Ana Alicia (2008). *Miradas desde adentro. La gestión sociopolítica 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 FCS-Udelar.
- Gaventa, Jhon (2002). Introduction: *Exploring Citizenship, Participation and Accountability*, IDS Bulletin.
- (2005). *Deepening the deepening democracy debate*. Institute of Development Studies, University of Sussex.

- Goldrank, Benjamin (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America. Participation, Decentralization, and the Left*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Hernández, Rocío (2009). *El impacto sociopolítico del proceso descentralizador en los actores barriales*. Montevideo: EPPAL.
- Instituto de Nacional de Estadísticas (2011). *Censo*. Ministerio de Economía y Finanzas.
- (2014). *Encuesta Continua de Hogares*. Ministerio de Economía y Finanzas.
- Intendencia de Montevideo (1998). *Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para Montevideo*. Montevideo: IM.
- (2001). *10 años de descentralización: un debate necesario*. Montevideo: IM.
- (2014). *Diálogos abiertos. Más participación, mejor democracia construyendo futuro*. Montevideo: IM.
- Mayntz, Renate (2000). *Nuevos desafíos de la teoría de gobernanza*. Revista Instituciones y Desarrollo n.º 7. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Mujica, Pedro (2005). *La participación ciudadana en relación con la gestión pública*. Santiago de Chile: Corporación Participa, 25 pp.
- Sack, Robert David (1986). *Human Territoriality: Its theory and history*. Inglaterra: Cambridge University Press.
- Soja, Edward (1971). *The political organization of space*. Washington: Association of American Geographers.

### LEYES, DECRETOS

### Y RESOLUCIONES MENCIONADOS

- Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, 13/09/2009.
- Ley 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana, 25/09/2014.
- Decreto Junta Departamental de Montevideo 33.209 Descentralización Política y Administrativa de Montevideo, 17/12/2009 (modificada por decretos 33.227 y 33.310).
- Decreto Junta Departamental de Montevideo 33.428, 24/06/2010.
- Decreto Junta Departamental de Montevideo 33.478, 01/07/2010.
- Junta Departamental de Montevideo 2016. Recuperado de <<http://www.juntamvd.gub.uy/es/concejos/index.html>>.

ANEXOS

## 110 ANEXO 1. DATOS ESTADÍSTICOS DE CANDIDATOS Y ELECCIONES A CONCEJOS VECINALES

### TABLA ANEXO 1.1. CANTIDAD DE CANDIDATOS/AS A CV POR PERÍODO, SEGÚN CV Y MUNICIPIO

MUNICIPIO - CV	1993	1995	1998	2001	2004	2006	2008	2011	2013
CV 14	130	134	104	141	140	85	81	62	51
CV 17	130	143	120	166	133	120	62	76	62
CV 18	83	112	101	99	94	71	45	51	47
Total Municipio A	343	389	325	406	367	276	188	189	160
CV 1	66	93	131	162	157	76	42	53	53
CV 2	92	122	108	122	136	80	50	67	79
Total Municipio B	158	215	239	284	293	156	92	120	132
CV 3	126	128	123	131	115	92	72	63	66
CV 15	93	85	94	94	68	49	44	22	33
CV 16	63	60	64	69	74	53	43	43	42
Total Municipio C	282	273	281	294	257	194	159	128	141
CV 4	78	113	87	83	71	44	30	21	22
CV 5	76	104	118	161	143	70	35	64	56
Total Municipio CH	154	217	205	244	214	114	65	85	78
CV 10	51	107	129	121	107	97	67	36	50
CV 11	220	102	142	159	130	76	64	61	87

MUNICIPIO - CV	1993	1995	1998	2001	2004	2006	2008	2011	2013
Total Municipio D	271	209	271	280	237	173	131	97	137
CV 6	104	102	110	124	145	86	65	36	38
CV 7	67	54	61	44	73	79	74	47	41
CV 8	69	69	81	84	94	72	55	38	39
Total Municipio E	240	225	252	252	312	237	194	121	118
CV 9	113	137	168	118	154	61	65	88	81
Total Municipio F	113	137	168	118	154	61	65	88	81
CV 12	110	97	103	106	114	84	72	74	57
CV 13	108	139	118	139	123	81	66	69	72
Total Municipio G	218	236	221	245	237	165	138	143	129
<b>TOTAL</b>	<b>1.779</b>	<b>1.901</b>	<b>1.962</b>	<b>2.123</b>	<b>2.071</b>	<b>1.376</b>	<b>1.032</b>	<b>971</b>	<b>976</b>

FUENTE: UNIDAD DE PARTICIPACIÓN, DIVISIÓN ASESORÍA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN, IM.

**TABLA ANEXO 1.2. CANTIDAD DE VOTANTES A CV POR PERÍODO, SEGÚN CV Y MUNICIPIO**

MUNICIPIO - CCZ	1993	1995	1998	2001	2004	2006 (*)	2008 (*)	2011 (*)	2013 (*)
CV 14	5.645	6.083	6.490	6.991	5.170	5604	5.413	4.819	4.264
CV 17	8.000	6.657	7.582	8.167	5.070	5.355	4.897	4.405	5.199
CV 18	3.852	4.212	4.470	4.650	2.938	2.947	2.179	2.716	2.686
Municipio A	17.497	16.952	18.542	19.808	13.178	13.906	12.489	11.940	12.149
CV 1	1.479	2.348	5.640	5.028	3.663	2.641	2.136	2.862	2.976
CV 2	2.337	3.146	3.842	4.469	4.094	3.551	3.579	3.676	4.429
Municipio B	3.816	5.494	9.482	9.497	7.757	6.192	5.715	6.538	7.405
CV 3	3.451	4.295	5.158	4.971	4.270	3.635	4.809	5.765	3.610
CV 15	2.605	3.351	6.137	4.621	3.099	2.622	2.114	2.049	2.276
CV 16	1.820	2.076	2.682	2.682	2.601	2.484	2.375	2.386	1.883
Municipio C	7.876	9.722	13.977	12.274	9.970	8.741	9.298	10.200	7.769
CV 4	1.548	2.643	2.884	4.078	2.711	2.889	2.551	1.722	1.351
CV 5	3.145	5.200	5.872	7.852	5.389	4.940	2.971	4.601	4.477
Municipio CH	4.693	7.843	8.756	11.930	8.100	7.829	5.522	6.323	5.828
CV 10	2.785	6.544	7.024	5.835	3.997	5.953	5.436	2.351	2.917
CV 11	5.179	5.800	7.793	7.541	5.115	4.772	5.164	5.910	6.560
Municipio D	7.964	12.344	14.817	13.376	9.112	10.725	10.600	8.261	9.477

MUNICIPIO - CCZ	1993	1995	1998	2001	2004	2006 (*)	2008 (*)	2011 (*)	2013 (*)
CV 6	3.813	5.436	8.022	5.774	4.924	4.184	3.369	2.411	3.154
CV 7	2.506	2.263	2.997	2.920	3.156	5.548	5.501	4.077	3.349
CV 8	2.926	2.386	4.833	4.421	3.776	3.538	4.178	3.632	2.821
Municipio E	9.245	10.085	15.852	13.115	11.856	13.270	13.048	10.120	9.324
CV 9	6.378	8.802	12.472	8.375	6.970	4.188	6.226	8.684	7.443
Municipio F	6.378	8.802	12.472	8.375	6.970	4.188	6.226	8.684	7.443
CV 12	5.624	5.266	6.294	4.968	4.151	3.190	4.820	4.004	4.961
CV 13	5.465	5.988	6.717	7.209	5.549	6.322	6.405	6.403	6.365
Municipio G	11.089	11.254	13.011	12.177	9.700	9.512	11.225	10.407	11.326
<b>TOTAL</b>	<b>68.558</b>	<b>82.496</b>	<b>106.909</b>	<b>100.552</b>	<b>76.643</b>	<b>74.363</b>	<b>74.123</b>	<b>72.473</b>	<b>70.721</b>

FUENTE: UNIDAD DE PARTICIPACIÓN, DIVISIÓN ASESORÍA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN, IM.

## ANEXO 2. DATOS ESTADÍSTICOS DE CONCEJALES VECINALES ELEGIDOS Y ACTIVOS EN EL PERÍODO 2013-2016

**TABLA ANEXO 2.1.** CONCEJALES VECINALES ELEGIDOS POR MUNICIPIO, SEGÚN CARGO, EN NÚMEROS ABSOLUTOS

	MPIO. A	MPIO. B	MPIO. C	MPIO. CH	MPIO. D	MPIO. E	MPIO. F	MPIO. G	TOTAL MVD.
Titular	98	53	86	40	60	82	30	70	519
Suplente	61	47	33	38	70	36	30	60	375
<b>TOTAL</b>	<b>159</b>	<b>100</b>	<b>119</b>	<b>78</b>	<b>130</b>	<b>118</b>	<b>60</b>	<b>130</b>	<b>894</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PLANILLAS DE CANDIDATOS Y ELEGIDOS Y REGISTROS DE ASISTENCIA.

**TABLA ANEXO 2.2. DISTRIBUCIÓN POR EDADES DE CONCEJALES ELEGIDOS, POR CV**

MUNICIPIOS	CV	GRUPOS DE EDAD				TOTAL
		16 A 29	30 A 49	50 A 69	70 Y MÁS	
Municipio A	CV 14	6%	27%	57%	10%	100%
	CV 17	8%	39%	50%	3%	100%
	CV 18	4%	38%	51%	7%	100%
Municipio B	CV 1	10%	22%	46%	22%	100%
	CV 2	16%	26%	48%	10%	100%
Municipio C	CV 3	13%	17%	60%	10%	100%
	CV 15	10%	33%	54%	3%	100%
	CV 16	8%	20%	55%	17%	100%
Municipio CH	CV 4	18%	18%	46%	18%	100%
	CV 5	12%	27%	45%	16%	100%
Municipio D	CV 10	2%	40%	54%	4%	100%
	CV 11	5%	34%	54%	7%	100%
Municipio E	CV 6	19%	27%	43%	11%	100%
	CV 7	5%	17%	49%	29%	100%
	CV 8	23%	23%	44%	10%	100%
Municipio F	CV 9	5%	37%	45%	13%	100%
Municipio G	CV 12	9%	35%	47%	9%	100%
	CV 13	6%	32%	48%	14%	100%
<b>TOTAL MONTEVIDEO</b>		<b>9%</b>	<b>29%</b>	<b>50%</b>	<b>12%</b>	<b>100%</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PLANILLAS DE CANDIDATOS Y ELEGIDOS Y REGISTROS DE ASISTENCIA.

116 **TABLA ANEXO 2.3. DISTRIBUCIÓN POR EDADES DE CONCEJALES ACTIVOS A LOS DOS AÑOS, POR CV**

MUNICIPIOS	CV	GRUPOS DE EDAD				
		16 A 29	30 A 49	50 A 69	70 Y MÁS	TOTAL
Municipio A	CV 14	4%	25%	58%	13%	100%
	CV 17	0%	28%	67%	5%	100%
	CV 18	11%	11%	67%	11%	100%
Municipio B	CV 1	4%	20%	52%	24%	100%
	CV 2	9%	29%	62%	0%	100%
Municipio C	CV 3	4%	12%	72%	12%	100%
	CV 15	0%	29%	64%	7%	100%
	CV 16	0%	14%	73%	13%	100%
Municipio CH	CV 4	7%	21%	50%	21%	100%
	CV 5	4%	23%	46%	27%	100%
Municipio D	CV 10	0%	17%	83%	0%	100%
	CV 11	3%	23%	61%	13%	100%
Municipio E	CV 6	5%	20%	55%	20%	100%
	CV 7	4%	0%	65%	31%	100%
	CV 8	36%	11%	42%	11%	100%
Municipio F	CV 9	0%	22%	69%	9%	100%
Municipio G	CV 12	0%	32%	54%	14%	100%
	CV 13	2%	20%	55%	23%	100%
<b>TOTAL MONTEVIDEO</b>		<b>5%</b>	<b>20%</b>	<b>60%</b>	<b>15%</b>	<b>100%</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PLANILLAS DE CANDIDATOS Y ELEGIDOS Y REGISTROS DE ASISTENCIA.

**TABLA ANEXO 2.4. CONCEJALES ACTIVOS A LOS DOS AÑOS POR ANTECEDENTES, SEGÚN CV**

CV	ANTECEDENTES EN CV			TOTAL
	1.º VEZ	REELECCIÓN	CONCEJAL OTRO PERÍODO	
CV 1	36 %	48 %	16 %	100 %
CV 2	29 %	66 %	5 %	100 %
CV 3	28 %	68 %	4 %	100 %
CV 4	43 %	57 %	0 %	100 %
CV 5	31 %	61 %	8 %	100 %
CV 6	40 %	50 %	10 %	100 %
CV 7	30 %	66 %	4 %	100 %
CV 8	53 %	37 %	10 %	100 %
CV 9	18 %	77 %	5 %	100 %
CV 10	55 %	18 %	27 %	100 %
CV 11	37 %	60 %	3 %	100 %
CV 12	18 %	77 %	5 %	100 %
CV 13	33 %	55 %	12 %	100 %
CV 14	22 %	65 %	13 %	100 %
CV 15	36 %	64 %	0 %	100 %
CV 16	32 %	63 %	5 %	100 %
CV 17	33 %	43 %	24 %	100 %
CV 18	39 %	44 %	17 %	100 %

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PLANILLAS DE CANDIDATOS Y ELEGIDOS Y REGISTROS DE ASISTENCIA.

### ANEXO 3. DATOS ESTADÍSTICOS DE ENCUESTA REALIZADA A CONCEJALES VECINALES (2013-2016)

TABLA ANEXO 3.1. ¿ES LA PRIMERA VEZ QUE ES ELEGIDO?

	MPIO. A			MPIO. B		MPIO. C			MPIO. CH		MPIO. D		MPIO. E		MPIO. F		MPIO. G		MVD.
	14	17	18	1	2	3	15	16	4	5	10	11	6	8	9	12	13	Total	
SI	20%	33%	40%	20%	12%	36%	29%	36%	22%	25%	57%	30%	33%	20%	20%	11%	10%	27%	
NO	80%	67%	60%	80%	88%	64%	71%	64%	78%	63%	43%	70%	67%	80%	80%	89%	90%	72%	
Ns/Nc	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>																		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENCUESTA A CONCEJALES 2013-2016.

TABLA ANEXO 3.2. ¿PARTICIPA EN ALGUNA ORGANIZACIÓN?

	MPIO. A			MPIO. B		MPIO. C			MPIO. CH		MPIO. D		MPIO. E		MPIO. F		MPIO. G		MVD.
	14	17	18	1	2	3	15	16	4	5	10	11	6	8	9	12	13	Total	
PARTICIPA EN 1 ORG	60%	44%	60%	40%	38%	71%	57%	14%	11%	13%	14%	57%	40%	30%	35%	44%	50%	40%	
EN 2 O MÁS ORG.	0%	22%	0%	20%	38%	29%	14%	21%	11%	25%	0%	17%	33%	30%	55%	33%	35%	24%	
NO PARTICIPA	40%	33%	40%	40%	25%	0%	29%	64%	78%	50%	86%	26%	27%	40%	10%	22%	15%	35%	
Ns/Nc	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>																		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENCUESTA A CONCEJALES 2013-2016.

**Nota aclaratoria:** Con motivo de facilitar la lectura, en esta publicación, se trabajó con cifras exactas. Por lo que en el redondeo de los porcentajes la cifra puede no sumar 100 %.

**TABLA ANEXO 3.3. ¿PARTICIPA EN ALGUNA ORGANIZACIÓN?**

	MPIO. A		MPIO. B		MPIO. C		MPIO. CH		MPIO. D		MPIO. E		MPIO. F		MPIO. G		MVD.	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
PARTICIPA	18	62%	12	67%	24	69%	8	35%	19	51%	17	68%	18	90%	24	83%	140	65%
NO PARTICIPA	11	38%	6	33%	11	31%	15	65%	18	49%	8	32%	2	10%	5	17%	76	35%
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>	<b>216</b>	<b>100%</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENCUESTA A CONCEJALES 2013-2016.

**TABLA ANEXO 3.4. ¿PARTICIPA EN ALGÚN PARTIDO POLÍTICO?**

	MPIO. A			MPIO. B		MPIO. C			MPIO. CH		MPIO. D		MPIO. E		MPIO. F	MPIO. G		MVD.
	14	17	18	1	2	3	15	16	4	5	10	11	6	8	9	12	13	Total
SI	80%	33%	60%	70%	63%	50%	71%	57%	44%	56%	93%	74%	60%	60%	70%	78%	55%	64%
NO	20%	56%	30%	30%	37%	50%	29%	36%	56%	25%	7%	26%	40%	40%	25%	22%	45%	33%
Ns/Nc	0%	11%	10%	0%	0%	0%	0%	7%	0%	19%	0%	0%	0%	0%	5%	0%	0%	3%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>																	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENCUESTA A CONCEJALES 2013-2016.

**TABLA ANEXO 3.5. ¿PARTICIPA EN ALGÚN PARTIDO POLÍTICO?**

	MPIO. A		MPIO. B		MPIO. C		MPIO. CH		MPIO. D		MPIO. E		MPIO. F		MPIO. G		MVD.	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
SI	17	59%	12	67%	20	57%	13	52%	30	81%	15	60%	14	70%	18	62%	139	64%
NO	10	34%	6	33%	14	40%	9	36%	7	19%	10	40%	5	25%	11	38%	72	33%
Ns/Nc	2	7%	0	0%	1	3%	3	12%	0	0%	0	0%	1	5%	0	0%	7	3%
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>	<b>218</b>	<b>100%</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENCUESTA A CONCEJALES 2013-2016.

**TABLA ANEXO 3.6. ¿EL CV POSEE LA INFORMACIÓN NECESARIA PARA REALIZAR SUS COMETIDOS?**

	MPIO. A			MPIO. B			MPIO. C			MPIO. CH		MPIO. D		MPIO. E		MPIO. F		MPIO. G		MVD.
	14	17	18	1	2	3	15	16	4	5	10	11	6	8	9	12	13	Total		
SIEMPRE	0%	11%	10%	10%	0%	29%	0%	29%	11%	25%	14%	26%	20%	0%	20%	22%	30%	18%		
A VECES	40%	89%	60%	70%	75%	71%	43%	57%	44%	50%	43%	57%	67%	70%	70%	44%	60%	60%		
CASI NUNCA	60%	0%	30%	20%	25%	0%	57%	14%	44%	13%	43%	17%	13%	30%	10%	22%	0%	20%		
Ns/Nc	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	11%	10%	2%		
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>																			

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENCUESTA A CONCEJALES 2013-2016.

**TABLA ANEXO 3.7. ¿EL CV POSEE LA INFORMACIÓN NECESARIA PARA REALIZAR SUS COMETIDOS?**

	MPIO. A		MPIO. B		MPIO. C		MPIO. CH		MPIO. D		MPIO. E		MPIO. F		MPIO. G		MVD.	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
SIEMPRE	2	7%	1	6%	8	23%	5	20%	8	22%	3	12%	4	20%	8	28%	39	18%
A VECES	18	62%	13	72%	21	60%	12	48%	19	51%	17	68%	14	70%	16	55%	130	60%
CASI NUNCA	9	31%	4	22%	6	17%	6	24%	10	27%	5	20%	2	10%	2	7%	44	20%
Ns/Nc	0	0%	0	0%	0	0%	2	8%	0	0%	0	0%	0	0%	3	10%	5	2%
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>	<b>218</b>	<b>100%</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENCUESTA A CONCEJALES 2013-2016

**TABLA ANEXO 3.8. ¿LOS EXPEDIENTES QUE LLEGARON EN ESTE PERÍODO DEL CV ERAN MAYORMENTE PARA INFORMAR O PARA SOLICITARLES ASESORAMIENTO?**

	MPIO. A			MPIO. B		MPIO. C			MPIO. CH		MPIO. D		MPIO. E		MPIO. F		MPIO. G		MVD.
	14	17	18	1	2	3	15	16	4	5	10	11	6	8	9	12	13	Total	
INFORMAR	40%	56%	30%	80%	50%	71%	57%	50%	33%	50%	71%	35%	47%	70%	55%	33%	40%	51%	
ASESORAR	20%	33%	0%	20%	0%	14%	29%	43%	56%	19%	21%	30%	53%	30%	15%	67%	55%	30%	
Ns/Nc	40%	11%	70%	0%	50%	14%	14%	7%	11%	31%	7%	35%	0%	0%	30%	0%	5%	19%	
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>																		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENCUESTA A CONCEJALES 2013-2016.

**TABLA ANEXO 3.9.** ¿LOS EXPEDIENTES QUE LLEGARON EN ESTE PERÍODO DEL CV ERAN MAYORMENTE PARA INFORMAR O PARA SOLICITARLES ASESORAMIENTO?

	MPIO. A		MPIO. B		MPIO. C		MPIO. CH		MPIO. D		MPIO. E		MPIO. F		MPIO. G		MVD.	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
INFORMAR	12	41%	12	67%	21	60%	11	44%	18	49%	14	56%	11	55%	11	38%	139	64%
ASESORAR	5	17%	2	11%	10	29%	8	32%	10	27%	11	44%	3	15%	17	59%	72	33%
Ns/Nc	12	41%	4	22%	4	11%	6	24%	9	0%	0	0%	6	30%	1	3%	7	3%
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>	<b>218</b>	<b>100%</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ENCUESTA A CONCEJALES 2013-2016.

## ANEXO 4. INSTRUMENTOS DE RELEVAMIENTO

### FORMULARIO ENCUESTA A CONCEJALES VECINALES

#### PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

Se conformó un equipo de técnicos/as del área social designados por los municipios y de la Unidad de Participación de la División de Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación de la IM para realizar un estudio exploratorio sobre las características y la dinámica de trabajo de los CV en Montevideo.

Se busca relevar las opiniones, experiencias y expectativas de los/as concejales vecinales y otros actores involucrados, con el objetivo de fortalecer el modelo de participación ciudadana institucionalizado en la descentralización de Montevideo.

En este marco, le solicitamos realizar la encuesta...

#### I. DATOS BÁSICOS

1. ¿Este es el primer período en que es elegido concejal vecinal?

Sí	
No	

- 1.1. En el caso de haber sido elegido antes, ¿en qué período/s? \_

2. ¿Participa en alguna organización social, barrial, comunitaria?

Sí	
No	
Ns/Nc	

- 2.1. Si participa, ¿en cuál/es?

Nombre: _
Características (barrial, ONG, red, etc.) _
¿Desde cuándo? (años) _
Nombre: _
Características (barrial, ONG, red, etc.) _
¿Desde cuándo? (años) _

124

Nombre: _
Características (barrial, ONG, red, etc.) _
¿Desde cuándo? (años) _

(si participa en alguna organización)

2.2. ¿Se presentó a concejal vecinal por alguna de estas organizaciones?

Sí	
No	
Ns/Nc	

3. ¿Participa en algún partido político?

Sí	
No	
Ns/Nc	

## II. ROL DEL CONCEJO VECINAL

4. ¿Cuál considera que es el rol del Concejo Vecinal?


5. Brevemente, ¿cuáles considera usted que son las tres **fortalezas y las tres debilidades** más importantes de este Concejo Vecinal?

Fortalezas:

1	
2	
3	

Debilidades:

1	
2	
3	

6. ¿Considera que el Concejo Vecinal posee la información necesaria para realizar sus cometidos?

1	Sí, siempre	
2	Sí, muchas veces	
3	Algunas veces sí y otras no	
4	No, muchas veces	
5	No, siempre	
6	Ns/Nc	

7. Los expedientes que llegaron este año ¿eran mayormente para informar o para solicitarles asesoramiento?

1	La mayoría para informar	
2	La mayoría para solicitar asesoramiento	
3	Ns/Nc	

8. En el último año, ¿han recibido información sobre la **prestación de servicios y obras** en sus respectivas zonas?

1	Siempre	
2	A veces	
3	Casi nunca	
4	Nunca	
5	Ns/Nc	

1	Siempre	
2	A veces	
3	Casi nunca	
4	Nunca	
5	Ns/Nc	
1	Siempre	
2	A veces	
3	Casi nunca	
4	Nunca	
5	Ns/Nc	

Pensando en este período del Concejo Vecinal (2013 a la fecha):

9. ¿Se lo incluyó en la elaboración del **Plan Municipal**?
10. ¿Se le solicitó asesoramiento al Concejo Vecinal en la **evaluación de los servicios y obras municipales** dentro de la zona?
11. ¿Se le solicitó asesoramiento y colaboración al Concejo Vecinal en el **seguimiento de planes, programas y/o convenios**?

### III. RELACIÓN CON SERVICIO, GOBIERNO MUNICIPAL, DEPARTAMENTAL Y COMUNIDAD

12. ¿Cuánta importancia le otorga al asesoramiento del equipo social para el trabajo del Concejo Vecinal?

1	Muy importante		
2	Importante		
3	Indiferente		
4	Poco importante		
5	Nada importante		
6	Ns/Nc		

13. ¿Y de los otros técnicos (arquitectos, ingenieros, ingenieros agrónomos, etc.)?

1	Muy importante		
2	Importante		
3	Indiferente		
4	Poco importante		
5	Nada importante		
6	Ns/Nc		

14. Pensando en este gobierno municipal:

¿Cómo evalúa el reconocimiento al Concejo Vecinal por parte del gobierno municipal?

En una escala del 1 al 10, en que 1 es *no cambió nada* y 10 *cambió totalmente*:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

NO CAMBIÓ NADA

CAMBIÓ TOTALMENTE

15. Y pensando en este gobierno departamental:

¿Cómo evalúa el reconocimiento al Concejo Vecinal por parte de dicho gobierno departamental?

En una escala del 1 al 10, en que 1 es *no cambió nada* y 10 *cambió totalmente*:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

NO CAMBIÓ NADA

CAMBIÓ TOTALMENTE

16. ¿Cómo evalúa el vínculo del Concejo con la

comunidad de su zona (vecinos, organizaciones barriales, comunitarias y sociales)?

En una escala del 1 al 10, en que 1 es *totalmente alejado* y 10 *muy cercano a la realidad de la zona*:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

TOTALMENTE ALEJADO

MUY CERCANO A LA  
REALIDAD DE LA ZONA



## PAUTA DE ENTREVISTA A ALCALDES

### PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

Se conformó un equipo de técnicos/as del área social designados por los municipios y de la Unidad de Participación de la División de Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación de la IM, para realizar un estudio exploratorio sobre las características y la dinámica de trabajo de los concejos vecinales en Montevideo.

Se busca relevar las opiniones, experiencias y expectativas de los/as concejales vecinales y de los actores involucrados con el objetivo de fortalecer el modelo de participación ciudadana institucionalizado en la descentralización de Montevideo.

En este marco, le solicitamos realizar la entrevista que tendrá una duración aproximada de 45 minutos.

### GRABACIÓN

Solicitar permiso para grabar, explicando que es a los efectos de registrar lo más fielmente posible su relato.

Registrar al inicio de la grabación: día de realización de la entrevista, nombre del entrevistado/a y nombre de quien entrevista.

### I. MUNICIPIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- › ¿Cuál fue la motivación que lo/la llevó a **presentarse a alcalde**? (*indagar expectativas con respecto al rol, cuestiones personales, colectivas, vínculo con el barrio, entre otras*)
- › ¿Cuáles son los **actores sociales** relevantes de este Municipio? ¿Se han generado espacios de encuentro con ellos? (*en el caso de que sí*) ¿Qué tipo de espacios? (*en el caso de que no*) ¿Por qué no se han generado espacios de encuentro?
- › ¿Considera que para gobernar es necesario generar **espacios de participación ciudadana**? ¿Por qué sí?/¿Por qué no? (*ver valoración del aporte de estos espacios para la gestión*)
- › (*en el caso de que sí*) ¿Cuáles serían las formas o espacios de participación ciudadana que se han podido generar? ¿Y cuáles se tendrían que generar?

### II. RELACIÓN CON EL CONCEJO VECINAL

- › ¿Cuál considera que es el **rol del Concejo Vecinal y de los concejales**? ¿Considera que se lleva adelante dicho rol? (*en el caso de que no*) ¿Por qué no?
- › ¿Cuáles considera que son las fortalezas y debilidades de los concejos vecinales? ¿De qué forma se podrían mejorar dichas debilidades?

- › Pensando en los concejos vecinales de su municipio: ¿Cómo es el vínculo con el Concejo Vecinal? (*indagar en los motivos y razones, ver diferencias y similitudes con los concejos vecinales*)
- › ¿Cómo le parece que debería ser dicho relacionamiento? (*ver propuestas concretas*)
- › ¿Existe un mecanismo de comunicación establecido entre el gobierno municipal y el Concejo Vecinal?
- › (*en el caso de que sí*) ¿Cuál? ¿Cómo funciona? ¿Se podría mejorar?
- › (*en el caso de que no*) ¿Considera que sería necesario establecer uno? ¿Cómo le parece que debería ser?

#### ENVÍAN INFORMACIÓN

- › Desde el gobierno municipal, ¿envían expedientes, informes o documentos para información de los concejos vecinales?
- › (*en el caso de que sí*) ¿Qué tipo de información se envía? ¿Son cuestiones generales del Municipio o refieren a la zona del Concejo Vecinal?
- › ¿Se les informa a los concejos sobre la **prestación de servicios y obras** en sus respectivas zonas?
- › ¿Se envían resoluciones y decretos departamentales de interés general o zonal?
- › ¿Se envían normas nacionales de incidencia departamental o local?
- › (*en el caso de que no se envíe información*) ¿Por qué no se envía información a los concejos vecinales?

- › ¿**Cómo deberían ser** la forma y el tipo de información que recibiera el Concejo Vecinal? (*indagar en propuestas concretas de cambio o mejora*)
- › Pensando en este período del gobierno municipal, ¿desde alguno de los concejos vecinales se ha **convocado a integrantes del gobierno municipal**? ¿En qué temáticas? ¿Cómo evalúa estas instancias?

#### ASESORAR Y COLABORAR

- › ¿En qué temáticas el gobierno municipal ha pedido el asesoramiento del Concejo Vecinal?
- › En el caso de que no surja espontáneamente, preguntar:
- › ¿Se los incluyó en la elaboración del **Plan Municipal**? ¿En qué rol? ¿En qué áreas se pidió su asesoramiento? ¿En qué etapa del proceso se los consultó? ¿Cuál ha sido el asesoramiento?
- › ¿Se solicita asesoramiento al Concejo Vecinal en la **evaluación de los servicios y obras municipales** dentro de la zona?
- › ¿Se solicita asesoramiento y colaboración al Concejo Vecinal en el **seguimiento de planes y programas y convenios**?
- › (*en el caso de que no se haya solicitado asesoramiento en alguno de los tres ítems anteriores*) ¿Cuáles son las **razones** por las que no se les pidió asesoramiento?
- › ¿Cuáles son las temáticas en las que el Concejo Vecinal tiene **competencias para asesorar al gobierno municipal**? ¿Considera que son adecuadas o que deberían modificarse o cambiarse? ¿Por qué?

- › ¿Considera que en la historia de los concejos vecinales **ha variado el rol de asesoramiento que se le solicita al Concejo**? (*indagar en los elementos y en los hitos que marcan cambios*)
- › ¿En qué temas y de qué forma **debería ser el rol de asesoramiento** del Concejo? (*indagar en propuestas concretas de cambio o mejora*)

### III. RELACIÓN DEL CONCEJO CON LOS SERVICIOS DEL CCZ Y DEL MUNICIPIO

- › ¿Cuáles considera que son los **recursos materiales y humanos** que deberían brindar los servicios del CCZ y del Municipio a los concejos vecinales para realizar su operativa cotidiana? (*indagar en motivos de esa necesidad*)
- › ¿Cuentan con estos recursos? (*en el caso de que no*)  
¿Cuáles son los motivos?
- › ¿Considera que los concejos vecinales tienen que contar con el asesoramiento de los técnicos del CCZ y del Municipio? (*área social y otros técnicos*)
- › ¿Por qué sí? (*indagar valoración de aporte de los técnicos*)
- › ¿Por qué no?
- › En la práctica, ¿disponen de estos recursos humanos?

### IV. VALORACIÓN DEL ESPACIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CONCEJOS VECINALES

- › ¿**Qué le aporta el Concejo Vecinal** al gobierno municipal?
- › En líneas generales, ¿cómo le parece que deberían ser los concejos vecinales? Con relación a su funcionamiento, competencias, reconocimiento.
- › ¿Considera que los concejos vecinales son un mecanismo que promueve la participación ciudadana? ¿Por qué sí o por qué no?
- › ¿Usted propondría otras formas de participación ciudadana **además de los concejos vecinales**? ¿Cuáles? ¿Cómo se vinculan o vincularían con los concejos vecinales? (*indagar en propuestas concretas*)

## PAUTA DE ENTREVISTA A CONCEJALES VECINALES

131

### PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

Se conformó un equipo de técnicos/as del área social designados por los municipios y de la Unidad de Participación de la División de Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación de la IM para realizar un estudio exploratorio sobre las características y la dinámica de trabajo de los concejos vecinales en Montevideo.

Se busca relevar las opiniones, experiencias y expectativas de los/as concejales vecinales y otros actores involucrados, con el objetivo de fortalecer el modelo de participación ciudadana institucionalizado en la descentralización de Montevideo.

En este marco, le solicitamos realizar la entrevista que tendrá una duración aproximada de 45 minutos.

### GRABACIÓN

Solicitar permiso para grabar, explicando que es a los efectos de registrar lo más fielmente posible su relato.

Registrar al inicio de la grabación: día de realización de la entrevista, nombre del entrevistado/a, concejo vecinal al que corresponde y nombre de quien entrevista.

### I. ROL DEL CONCEJO Y CONCEJALES

- > ¿Este es el primer período en que es elegido concejal vecinal? En el caso de que no, ¿en qué otros períodos fue elegido?
- > ¿Cuáles son los **motivos por los que se presentó** a concejal vecinal? (*indagar expectativas con respecto al rol, cuestiones personales, colectivas, vínculo con el barrio, entre otras*)
- > ¿Cuál considera que es el rol del Concejo Vecinal?
- > ¿Participa en alguna organización social, barrial, comunitaria? ¿En cuál? ¿Desde cuándo? ¿Se presentó a concejal vecinal por esta organización? Razones de por qué sí o no. ¿Participa en algún partido político? ¿Desde cuándo?

### II. VALORACIÓN GENERAL DEL CONCEJO VECINAL

- > ¿Cuáles considera que son las **fortalezas y debilidades** de este Concejo Vecinal? ¿De qué forma se podrían mejorar dichas debilidades? ¿Y promover las fortalezas?
- > ¿Hay diferencias entre este Concejo Vecinal y anteriores? (*si hay diferencias*) ¿Cuáles?
- > Pensando en este Concejo: de los concejales elegidos al inicio del período, ¿han renunciado muchos?

¿Cuáles considera que son los motivos por los que las personas dejan de asistir?

- › ¿Este Concejo Vecinal está influenciado por cuestiones político-partidarias? ¿Por qué sí? ¿Por qué no? ¿En qué sentido?

### III. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO VECINAL

- › Pensando en el Concejo Vecinal de este período:
- › ¿Cuáles diría que son **las temáticas más importantes en las que ha trabajado el Concejo** en este año? ¿Por qué las señala como las más importantes? (*relación con la importancia del tema, con el espacio de decisión del concejo vecinal, otros*)

#### COMISIONES TEMÁTICAS

- › ¿Cómo **evaluaría el funcionamiento** de las comisiones temáticas? ¿Considera que son un mecanismo adecuado para el funcionamiento del Concejo? ¿Por qué?
- › ¿Existen comisiones de los concejales municipales que tratan las mismas temáticas que las comisiones de los concejales vecinales? ¿Se articulan? ¿Cómo evalúan dicha articulación?

#### CONCEJOS ABIERTOS E INTERCONCEJOS

- › En este período, ¿se han realizado **concejos abiertos**? En el caso de que no, ¿por qué no? En el caso de que sí, ¿**cómo evalúa** dicho evento?

- › En este período, ¿se han realizado **interconcejos o encuentros con otros concejos vecinales**? En el caso de que no, ¿por qué no? En el caso de que sí, ¿**cómo evalúa** dicho evento?

### IV. RELACIÓN CON LOS SERVICIOS DEL CCZ Y DEL MUNICIPIO

#### RECURSOS MATERIALES

- › ¿Disponen de los recursos necesarios para realizar la operativa cotidiana?
- › ¿Hay **recursos que consideran necesarios para funcionar** que no tienen o son difíciles de tramitar? ¿Cuáles? ¿Por qué considera que no acceden a ellos o son difíciles de tramitar?
- › En este año, ¿cuáles recursos solicitaron? ¿Cómo fue la gestión? ¿Qué resultados obtuvieron?

#### DIRECTOR/A CCZ

- › ¿Existe una **frecuencia de reuniones** con el director/a del CCZ? En el caso de que sí, ¿qué frecuencia? ¿Cómo evalúa dichas instancias? En el caso de que no, ¿cuáles le parece que son los motivos por los que no se reúnen?

#### DIRECTOR/A MUNICIPIO

- › ¿Existe una **frecuencia de reuniones** con el/la director/a del Municipio? En el caso de que sí, ¿qué frecuencia? ¿Cómo evalúa dichas instancias? En el

caso de que no, ¿cuáles les parece que son los motivos por los que no se reúnen?

#### EQUIPO SOCIAL

- › ¿Cómo se estableció el acuerdo de trabajo con el equipo social?
- › ¿**Cuáles son los aportes** que considera que el equipo social brinda al Concejo Vecinal?

#### OTROS TÉCNICOS

- › Cuando necesitan asesoramiento de otros técnicos sobre las temáticas que están trabajando, si lo solicitan, ¿lo obtienen? (*aclarar que se refiere a técnicos del CCZ y del Municipio*)
- › ¿Cómo **evalúa el apoyo y la disponibilidad** de los técnicos en el trabajo del Concejo?

#### V. RELACIÓN CON EL GOBIERNO MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL

- › Pensando en este **gobierno municipal**, ¿cómo evalúa el vínculo? Y en el período de gobierno anterior, ¿cómo era el vínculo?
- › ¿Considera que el gobierno municipal **reconoce al Concejo Vecinal** como interlocutor de los vecinos? ¿Por qué sí o no? ¿Cómo debería ser?
- › ¿**Ha cambiado** el reconocimiento del Concejo Vecinal por parte del gobierno municipal?

- › Pensando en este **gobierno departamental**, ¿cómo evalúa el vínculo? Y en el período de gobierno anterior, ¿cómo era el vínculo?
- › ¿Considera que el gobierno departamental **reconoce al Concejo Vecinal** como interlocutor de los vecinos? ¿Por qué sí o no? ¿Cómo debería ser?
- › En la trayectoria de los concejos vecinales, ¿**ha cambiado** el reconocimiento del Concejo Vecinal por parte del gobierno departamental?

#### RECIBEN INFORMACIÓN

- › ¿Al Concejo Vecinal le llegan expedientes? (*en el caso de que no*) ¿Por qué no le llegan? ¿Considera que sería importante?
- › (*en el caso de que sí*) Este año, ¿**qué expedientes llegaron?** (*con relación a tipo de temáticas, si son cuestiones puntuales o más generales*) ¿Son expedientes para **informar o pedir asesoramiento**?
- › ¿Considera que el Concejo Vecinal **posee la información necesaria** para realizar sus cometidos? ¿Por qué?
- › ¿Se les informa sobre la **prestación de servicios y obras** en sus respectivas zonas?
- › ¿Han recibido **resoluciones y decretos departamentales de interés general o zonal**, así como normas nacionales de incidencia departamental o local?
- › ¿Cómo les llega la información? ¿Hay mecanismos formales establecidos o no? ¿Desde dónde les llega la información (alcalde, director CCZ, gobierno municipal, otros)?

- › ¿Qué **acciones/gestiones ha tomado el Concejo Vecinal** cuando consideran que no se les informó sobre alguna temática que es de su competencia?
- › Pensando en este período del Concejo Vecinal, ¿han **convocado a integrantes del gobierno municipal, departamental o de otros organismos**? ¿En qué temáticas? ¿Cómo evalúa el Concejo estas instancias?
- › En la historia del Concejo, ¿**ha variado la información (tipo y forma) que recibe**? (*indagar en los elementos y los hitos que marcan cambios*)
- › ¿**Cómo deberían ser** la forma y el tipo de información que recibiera el Concejo Vecinal? (*indagar en propuestas concretas de cambio o mejora*)
- › ¿Se solicita asesoramiento y colaboración al Concejo Vecinal en el **seguimiento de planes y programas y convenios**?
- › (*en el caso de que no se haya solicitado asesoramiento en alguno de los tres ítems anteriores*) ¿Cuáles son las **razones** por las que considera que no se les pide asesoramiento?
- › Cuando el Concejo considera que no se lo consulta sobre alguna temática en que es de su competencia asesorar, ¿ha tomado alguna acción o gestión? (*en el caso de que sí*) ¿Cuál? (*en el caso de que no*) ¿Por qué no?
- › En la historia de los Concejos, ¿**ha variado el rol de asesoramiento que se les solicita**? (*indagar en los elementos y en los hitos que marcan cambios*)
- › ¿En qué temas y de qué forma **debería ser el rol de asesoramiento** del Concejo? (*indagar en propuestas concretas de cambio o mejora*)

#### ASESORAR Y COLABORAR

- › ¿Cuáles son las temáticas en las que el Concejo Vecinal tiene **competencia para asesorar al gobierno municipal**?
- › Pensado en este período del Concejo Vecinal (2013 a la fecha):
- › ¿En qué **temáticas se ha pedido el asesoramiento** del Concejo Vecinal? (*gobierno municipal, gobierno departamental*)
- › En el caso de que no surja espontáneamente, preguntar:
- › ¿Se los incluyó en la elaboración del **Plan Municipal**? ¿En qué rol?
- › ¿Se solicita asesoramiento al Concejo Vecinal en la **evaluación de los servicios y obras municipales** dentro de la zona?

#### VI. RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL

- › ¿Se han definido en el Concejo Vecinal criterios para decidir **en qué espacios participar**? Ej.: redes, mesas, etc. (*indagar si es por temáticas, interés de concejales, invitación, etc.*) (*en el caso de que sí*) ¿Cuáles?
- › Pensando en este período del Concejo Vecinal:
- › ¿Se han **diseñado y/o ejecutado proyectos** desde el Concejo o en conjunto con otras organizaciones? (*proyectos comunitarios, Presupuesto Participativo, proyectos de mesas, entre otros*)

- › *(en el caso de que sí)* ¿Con qué organizaciones u organismos coordinaron? ¿Cómo surgió la idea de diseñar o participar en dicho proceso? ¿Cómo **evalúan** dicha experiencia?
- › *(en el caso de que no)* ¿Cuáles considera que son los **motivos** por los que no se han diseñado o ejecutado proyectos (falta de tiempo, dificultades grupales, no se identificaron o acordaron temas de interés, necesidad de capacitación para diseño y ejecución de proyectos)? ¿Le parece que se podrían generar o ejecutar proyectos desde el Concejo? ¿Cuáles?
- › ¿Desde el Concejo se ha **promovido la presentación de propuestas** al Presupuesto Participativo?
- › *(en el caso de que sí)* ¿De qué forma? ¿Qué propuestas específicamente han promovido?
- › *(en el caso de que no)* ¿Cuáles considera que son las razones por las que no se han promovido?
- › ¿Cómo **evalúa el vínculo del Concejo con la comunidad de su zona** (vecinos, organizaciones barriales, comunitarias y sociales)? ¿Cuáles son las razones que explican dicho vínculo?
- › ¿Considera que el Concejo Vecinal y/o los concejales están cerca o lejos de las necesidades de los vecinos? ¿Por qué?
- › ¿Considera que el vínculo entre el Concejo Vecinal y la comunidad **ha variado en la trayectoria de los Concejos**?
- › *(en el caso de que haya cambiado)* ¿En qué cambió? ¿Cuáles considera que son los motivos por los que cambió?

- › *(en el caso de que no haya cambiado)* ¿Cuáles considera que son los motivos por los que no cambió?
- › ¿Cómo le parece que debería ser el vínculo entre el Concejo y los vecinos? ¿Cuáles son las acciones que se podrían realizar para ello?

## VII. VALORACIÓN DEL MECANISMO INSTITUCIONALIZADO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: CONCEJOS VECINALES RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL

- › ¿Qué logros destacaría de este período del Concejo Vecinal? ¿Y del anterior? ¿Cuáles le parece que son los desafíos?
- › En líneas generales, ¿cómo le parece que deberían ser los concejos vecinales? Con relación a su funcionamiento, competencias, reconocimiento.
- › ¿Considera que los concejos vecinales son un mecanismo de participación ciudadana? ¿Por qué sí o por qué no?
- › ¿Considera que al gobierno municipal le interesa la participación ciudadana? ¿Por qué sí o por qué no? ¿Y al gobierno departamental? ¿Por qué sí o por qué no?
- › ¿Cuáles considera que son las acciones a realizar para potenciar la participación ciudadana?

### PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

Se conformó un equipo de técnicos/as del área social designados por los municipios y de la Unidad de Participación de la División de Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación de la IM para realizar un estudio exploratorio sobre las características y la dinámica de trabajo de los concejos vecinales en Montevideo.

Se busca relevar las opiniones, experiencias y expectativas de los/as concejales vecinales y otros actores involucrados, con el objetivo de fortalecer el modelo de participación ciudadana institucionalizado en la descentralización de Montevideo.

En este marco, le solicitamos realizar la entrevista, que tendrá una duración aproximada de 45 minutos.

### GRABACIÓN

Solicitar permiso para grabar, explicando que es a los efectos de registrar lo más fielmente posible su relato.

Registrar al inicio de la grabación: día de realización de la entrevista, nombre del entrevistado/a, concejo vecinal al que corresponde y nombre de quien entrevista.

### I. VALORACIÓN GENERAL DEL CONCEJO VECINAL

- › ¿Cuáles considera que son las fortalezas y debilidades de los concejos vecinales? ¿De qué forma se podrían mejorar dichas debilidades? ¿Y promover las fortalezas?
- › ¿Hay diferencias entre el Concejo Vecinal que funciona actualmente y anteriores? *(si hay diferencias)* ¿Cuáles?
- › De los concejales elegidos al inicio del período, en líneas generales, ¿renuncian muchos? ¿Cuáles considera que son los motivos por los que las personas dejan de asistir?
- › ¿Considera que los concejos vecinales están influenciados por cuestiones político-partidarias? ¿Por qué sí? ¿Por qué no? ¿En qué sentido?

### III. RELACIÓN CON LOS SERVICIOS DEL CCZ Y DEL MUNICIPIO

- › ¿Considera que los concejos vecinales disponen de los **recursos materiales y humanos** necesarios para llevar adelante su tarea? ¿Cuáles sí o cuáles no? *(en el caso de que no dispongan)* ¿Por qué razones considera que no dispone de ellos?
- › ¿Considera que los concejos vecinales tienen que contar con el asesoramiento de los técnicos del CCZ y del Municipio? *(área social y otros técnicos)*

- > ¿Por qué sí? (*indagar valoración de aporte de los técnicos*)
- > ¿Por qué no?
- > En la práctica, ¿disponen de estos recursos humanos?

#### IV. RELACIÓN CON EL GOBIERNO MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL

- > ¿Considera que el gobierno municipal **reconoce al Concejo Vecinal** como interlocutor de los vecinos? ¿Por qué sí o no? ¿Cómo debería ser?
- > ¿Considera que el gobierno departamental **reconoce al Concejo Vecinal** como interlocutor de los vecinos? ¿Por qué sí o no? ¿Cómo debería ser?
- > En la trayectoria de los concejos vecinales, ¿**ha cambiado** el reconocimiento del Concejo Vecinal por parte del gobierno departamental?

#### RECIBEN INFORMACIÓN

- > ¿Considera que el Concejo Vecinal **posee la información necesaria** para realizar sus cometidos? ¿Por qué?
- > ¿Se les informa sobre la **prestación de servicios y obras** en sus respectivas zonas?
- > ¿Han recibido **resoluciones y decretos departamentales de interés general o zonal**, así como normas nacionales de incidencia departamental o local?
- > ¿Cómo les llega la información? ¿Hay mecanismos formales establecidos o no? ¿Desde dónde les lle-

ga la información (alcalde, director CCZ, gobierno municipal, otros)?

- > ¿Qué **acciones/gestiones ha tomado el Concejo Vecinal** cuando consideran que no se les informó sobre alguna temática de su competencia?
- > En la historia del Concejo, ¿**ha variado la información (tipo y forma) que recibe el Concejo?** (*indagar en los elementos y los hitos que marcan cambios*)
- > ¿**Cómo debería ser** la forma y el tipo de información que recibe el Concejo Vecinal? (*indagar en propuestas concretas de cambio o mejora*)

#### ASESORAR Y COLABORAR

- > Pensado en este período del Concejo Vecinal y el anterior (2011-2013 y 2013 a la fecha):
- > ¿En qué **temáticas se ha pedido el asesoramiento** del Concejo Vecinal (gobierno municipal, gobierno departamental)?
- > (en el caso de que no surja espontáneamente, preguntar)
- > ¿Se los incluyó en la elaboración del **Plan Municipal?** ¿En qué rol?
- > ¿Se solicita asesoramiento al Concejo Vecinal en la **evaluación de los servicios y obras municipales** dentro de la zona?
- > ¿Se solicita asesoramiento y colaboración al Concejo Vecinal en el **seguimiento de planes y programas y convenios?**
- > (*en el caso que no se haya solicitado asesoramiento en alguno de los tres ítems anteriores*) ¿Cuáles son

las **razones** por las que considera que no se le pide asesoramiento?

- › Cuando el Concejo considera que no se lo consulta sobre alguna temática que es de su competencia asesorar, ¿ha tomado alguna acción o gestión?
- › *(en el caso de que sí)* ¿Cuál?
- › *(en el caso de que no)* ¿Por qué no?
- › En la historia de los Concejos, ¿**ha variado el rol de asesoramiento que se le solicita al Concejo?** *(indagar en los elementos y en los hitos que marcan cambios)*
- › ¿En qué temas y de qué forma **debería ser el rol de asesoramiento** del Concejo? *(indagar en propuestas concretas de cambio o mejora)*

## V. RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL

- › ¿Cómo **evalúa el vínculo del Concejo con la comunidad de su zona** (vecinos, organizaciones barriales, comunitarias y sociales)? ¿Cuáles son las razones que explican dicho vínculo?
- › ¿Considera que el Concejo Vecinal y/o los concejales están cerca o lejos de las necesidades de los vecinos? ¿Por qué?
- › ¿Considera que el vínculo entre el Concejo Vecinal y la comunidad **ha variado en la trayectoria de los Concejos?**
- › *(en el caso de que haya cambiado)* ¿En qué cambió? ¿Cuáles considera que son los motivos por los que cambió?

- › *(en el caso de que no haya cambiado)* ¿Cuáles considera que son los motivos por los que no cambió?
- › ¿Cómo le parece **que debería ser el vínculo** entre el Concejo y los vecinos? ¿Cuáles son las acciones que se podrían realizar para ello?

## VI. VALORACIÓN DEL ESPACIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA – CONCEJOS VECINALES

- › En líneas generales, ¿cómo le parece que deberían ser los concejos vecinales? Con relación a su funcionamiento, competencias, reconocimiento.
- › ¿**Qué le aporta el Concejo Vecinal** al gobierno municipal?
- › ¿Considera que el gobierno municipal promueve la participación ciudadana? ¿Por qué sí o por qué no? ¿Y el gobierno departamental? ¿Por qué sí o por qué no?
- › ¿Considera que los concejos vecinales son un mecanismo que promueve la participación ciudadana? ¿Por qué sí o por qué no?
- › ¿Cuáles considera que son las acciones realizadas o a realizar para potenciar la participación institucionalizada?
- › ¿Usted propondría otras formas de participación ciudadana **además de los concejos vecinales?** ¿Cuáles? ¿Cómo se vinculan o vincularían con los concejos vecinales? *(indagar en propuestas concretas)*

## FICHA DE FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN ENTREGADA A CONCEJOS VECINALES

139

### PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

Se conformó un equipo de técnicos/as del área social designados por los municipios y de la Unidad de Participación de la División de Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación de la IM para realizar un estudio exploratorio sobre las características y la dinámica de trabajo de los concejos vecinales en Montevideo.

Se busca relevar las opiniones, experiencias y expectativas de los/as concejales vecinales y otros actores involucrados, con el objetivo de fortalecer el modelo de participación ciudadana institucionalizado en la descentralización de Montevideo.

En este sentido, le solicitamos al Concejo Vecinal completar la siguiente información:

Centro comunal al que pertenecen:

### I. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO VECINAL

1. ¿Cuál es la frecuencia de reunión del <b>Plenario</b> ?	1 vez al mes	
	2 veces al mes	
2. ¿Qué rol cumple el equipo social en el <b>Plenario</b> ?	Participa habitualmente	
	Participa cuando se lo convoca	
	Nunca se lo convoca	
3. ¿Cuál es la frecuencia de reunión de la <b>Mesa Ejecutiva</b> ?	1 vez al mes	
	2 veces al mes	
	Más de 2 veces al mes	
4. ¿Qué rol cumple el equipo social en las <b>mesas ejecutivas</b> ?	Participa habitualmente	
	Participa cuando se lo convoca	
	Nunca se lo convoca	

5. Cuando un miembro titular deja de participar en el Concejo Vecinal, ¿cuál es el mecanismo establecido para que el suplente asuma en carácter de titular?

Hasta que hubo se llamaba desde la mesa al suplente, ahora ya no hay.

6. En este período del Concejo Vecinal, ¿se han realizado <b>concejos abiertos</b> ?	No		Sí	
--	----	--	----	--

6.1. En el caso de que se hayan realizado, ¿cuántos?				
--	--	--	--	--

6.2. ¿Cuál era el tema de la convocatoria en cada caso?				
---	--	--	--	--

Era por temas del barrio Casabó, con relación a ocupaciones irregulares en espacios públicos y temas de infraestructura básica (alumbrado, vialidad, etc.).

7. En este período del Concejo Vecinal, ¿se han realizado <b>interconcejos</b> ?	No		Sí	
--	----	--	----	--

7.1. En el caso de que se hayan realizado, ¿cuántos?				
--	--	--	--	--

7.2. ¿Cuál era el tema de la convocatoria en cada caso?				
---	--	--	--	--

## II. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS MATERIALES

8. Para la operativa del Concejo Vecinal disponen de:	No	Sí	A veces
Local de reunión			
Posibilidad de hacer llamadas telefónicas a teléfonos fijos			
Posibilidad de hacer llamadas telefónicas a teléfonos celulares			
Material de papelería (hojas, lapiceras, entre otras)			
Impresión y fotocopias			
Partida de dinero para actividades			
Traslados (sin contar los boletos)			
Otros (especificar)			
Comentarios:			

### III. INTEGRACIÓN EN OTROS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (REDES, MESAS, EQUIPOS, COMISIONES, ENTRE OTROS).

9. Pensando en este período del Concejo Vecinal, ¿hay representantes del Concejo Vecinal en algún espacio de participación? Detallen en cuáles espacios participa un representante del Concejo Vecinal:

9.1. Espacios de participación convocados por el **Municipio**:

Nombre del espacio que integra			
1		3	
2		4	

9.2. Espacios de participación convocados por la **Intendencia**:

Nombre del espacio que integra			
1		3	
2		4	

9.3. Espacios de participación convocados por otros **organismos del Estado**:

Nombre del espacio que integra			
1		3	
2		4	

9.4. Espacios de participación convocados por la **sociedad civil**:

Nombre del espacio que integra			
1		3	
2		4	

9.5. Espacios de participación convocados por otros:

Nombre del espacio que integra			
1		3	
2		4	

## IV. COMISIONES TEMÁTICAS

10. Actualmente cuáles **comisiones temáticas** están funcionando:

1	
2	
3	
4	
5	
6	
7	
8	
9	
10	

10.1. Para cada una de las comisiones del Concejo Vecinal, completar la siguiente información:

Nombre de la comisión temática						
Pensando en este período del Concejo, ¿en qué fecha comenzó a funcionar?						
Integrantes actuales de la comisión						
¿Cuántos integrantes hay en la comisión?						
¿Participan en el área social?						
¿Participan otros técnicos?						
En este año, aproximadamente, ¿cuántas reuniones de la comisión se han realizado?						
Si fueron menos de 5: ¿Por qué se realizaron esa cantidad de reuniones?						

Comentarios y/o sugerencias








**Intendencia de Montevideo**

División Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación

**UNIDAD DE PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN**

**18 de Julio 1360, piso 2, sector Santiago de Chile**

**Tel.: 1950 2408 – 2409**