







## **MONTEVIDEO COMO TE QUIERO**

**La vía montevideana de Presupuesto Participativo**



# Montevideo como te quiero

LA VÍA MONTEVIDEANA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Montevideo  
deTodos

## **Intendencia de Montevideo**

### **Intendenta de Montevideo**

Esc. Hyara Rodríguez

### **Secretario General**

Dr. Jorge Basso

### **Directora General del Departamento de Descentralización**

Sra. Miriam Rodríguez

### **PROYECTO DE SISTEMATIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE MONTEVIDEO**

#### **Equipo de implementación del Proyecto**

**Coordinador del Proyecto**, Sr. Willan Masdeu

**Asistente Social**, Emma Menoni

**Asistente Social**, Pablo Gorriti

**Licenciado en Comunicación**, Eduardo Curuchet

**Periodista**, Roger Rodríguez

**Asistente Administrativa**, Marcela Fregeiro

**Socióloga**, Ingrid Bercovich (colaboración externa)

#### **Realización**

Unidad de Planificación y Participación Descentralizada /  
Departamento de Descentralización

#### **Supervisión de diseño**

Equipo de Comunicación Institucional / División Comunicación

#### **Fotografías**

Daniel Sosa / CMDF

Carlos Contrera / CMDF

Andrés Cribari / CMDF

Unidad de Planificación y Participación Descentralizada /  
Departamento de Descentralización

#### **Diseño**

Manosanta Producción Editorial

Zelmar Michelini 1116

Tel.: 902 76 81

Agradecemos la colaboración financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ART Uruguay, realizada mediante el Convenio de donación de micro capitales a la Intendencia de Montevideo, por el otorgamiento de fondos de subvención para el «Proyecto de Sistematización del Presupuesto Participativo de Montevideo», que hizo posible esta publicación.





# Índice

Prólogo .....	11
Introducción .....	14
Presupuesto Participativo de Montevideo .....	19
Características .....	26
Etapas .....	44
Reglas .....	60
Logros y desafíos .....	68
Análisis y conclusiones .....	82
Obras votadas por la gente .....	89
Seis propuestas contadas por vecinas y vecinos .....	145
Concejales Vecinales y Presupuesto Participativo .....	177
Funcionarios Municipales y Presupuesto Participativo .....	181
Desde la Academia .....	185



## MONTEVIDEO COMO TE QUIERO

# La vía montevideana de Presupuesto Participativo

UNA CIUDAD, un territorio, requiere necesariamente del encuentro y la participación de su gente para proyectarse con fuerza y sostenibilidad hacia el futuro. Desde una perspectiva que contemple la evolución y profundización de la democracia, asumir el rol de constructores del futuro es aceptar plenamente el desafío de la participación ciudadana y su complejidad. Supone ser capaces de imaginar el futuro y establecer horizontes socialmente compartidos hacia los cuales avanzar. Requiere sincronizar las sociedades, romper barreras y acercar personas y comunidades a valores, proyectos y construcciones colectivas; momentos particulares en que una sociedad, con su diversidad, plena y en todos los aspectos, con todos sus actores, adquiere fuerza constructora, fuerza creadora.

Montevideo ha recorrido un largo camino en el desarrollo de institucionalidad municipal explorando las sendas de la profundización de la democracia a través de la descentralización y la participación ciudadana. Un camino de búsqueda, de construcción, que ha pasado por contextos sociales, económicos y políticos diversos, que ha tenido luces y sombras, pero que ha dejado una estela en la que se lee el encuentro de la sociedad y su confluencia en un proyecto compartido.

Hoy, en tiempos de reconstrucción y construcción del entramado urbano y social, nuestra sociedad ha ido fortaleciendo vínculos y componentes asociativos, de muy diferente naturaleza y en ámbitos diversos. Sólo una parte de ellos se expresa a través del propio espacio municipal, pero este espacio tiene la responsabilidad y la potencialidad de construir un soporte para el desarrollo de las instancias de encuentro y participación ciudadana en su diversidad.

Una ciudad, un territorio, es un espacio de encuentro. Encuentro de ciudadanos para construir referentes que generan y comparten el sentimiento de pertenencia, esa mirada compartida sobre el entorno al que cada uno pertenece y que nos pertenece. Nuestro lugar en el mundo. Encuentro de ciudadanos que se requiere para posibilitar el protagonismo de la sociedad en darle forma a su futuro y para fortalecer los referentes y valores que permiten encontrarse en un proyecto compartido, que incluye y sintetiza el conjunto diverso de miradas.

Construir un proyecto compartido precisa acordar los tiempos de la participación con los de planificación del territorio. Fecunda y compleja interacción: en una sociedad con vocación y compromiso de participación, los tiempos más cortos siempre pasan por la gente.

La experiencia montevideana, la experiencia de vecinas y vecinos de Montevideo es rica y diversa. Se han ido desarrollando diferentes propuestas y en distintos momentos se ha llegado a los límites del modelo aplicado, lo cual ha llevado a enfatizar la necesidad de explorar nuevos horizontes, nuevos caminos, manteniendo firme el timón sobre el proyecto de descentralización y participación ciudadana. En ese contexto debe leerse la experiencia del Presupuesto Participativo en Montevideo, con sus distintos tiempos y componentes. La gente ha ido moldeando esta herramienta, y lo seguirá haciendo: en sus manos ha contribuido al modelado de la ciudad.

Son tiempos de construcción. Un proyecto de territorio que se construye, un proyecto de una ciudad de todos y para todos, necesariamente debe seguir abierto, para que mujeres y hombres se encuentren y construyan su lugar y su futuro.

*Dr. Ricardo Ehrlich*

INTENDENTE MUNICIPAL DE MONTEVIDEO

*14 de diciembre de 2009*

## Introducción

LA PRESENTE PUBLICACIÓN expone los aspectos esenciales del Presupuesto Participativo (PP) de Montevideo desde diferentes visiones, elaboradas a partir de una larga y enriquecedora convivencia con el proceso social y político que lo ha edificado desde el pie, hasta convertirlo –por mérito colectivo– en una de las experiencias más consolidadas en el continente y pionera en el contexto internacional.

Presentar el Presupuesto Participativo es cumplir con una deuda que teníamos con Montevideo, con su gente y con nosotros mismos.

Esta experiencia ha sido tan removedora de prácticas y estructuras institucionales, como de prácticas y modalidades de participación ciudadana. Contribuir al análisis de su proceso y documentarlo, implica un aporte para el perfeccionamiento de una herramienta que ya se ha demostrado pertinente para canalizar la

voluntad de muchos ciudadanos y ciudadanas comprometidos con su barrio y su entorno.

Queremos poner énfasis en aciertos y errores. Abrir canales de comunicación y recibir aportes desde todos los ámbitos para seguir creciendo. Porque, si bien 20 años nos han permitido acumular experiencia y reconocimiento, no queremos que esto quede solamente en los testimonios materiales de su ejecución, sino que pueda reflejar, también, el sentir de sus protagonistas.

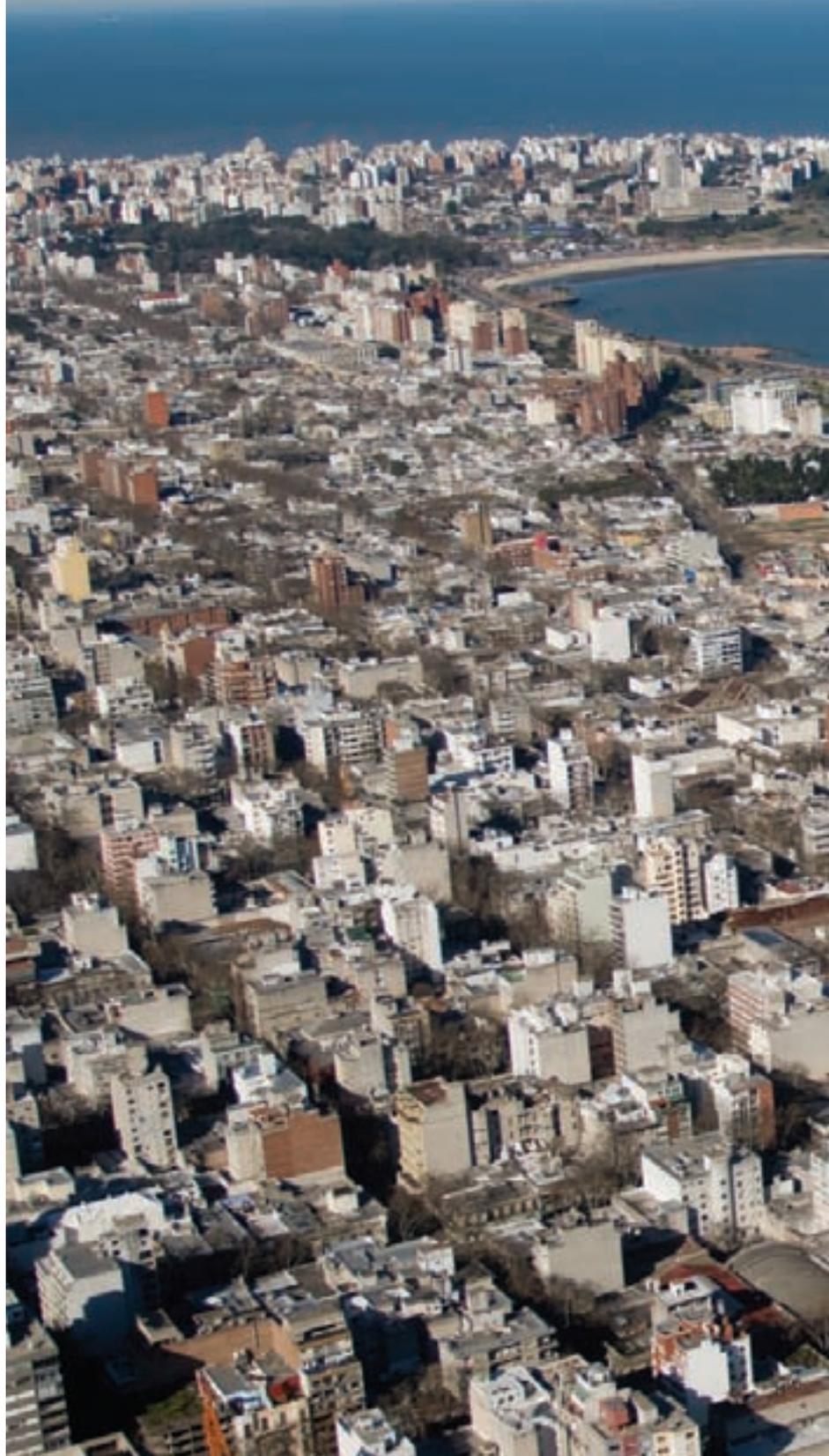
La alegría de hombres y mujeres que sienten haber aportado al mejoramiento de la ciudad es también nuestra y propia cuando, como Institución, vemos y comprobamos que grandes y pequeñas obras mejoran y enriquecen la calidad de vida de los montevideanos.

La participación social es un derecho, pero también es una opción y, seguramente, con el

perfeccionamiento de esta y otras herramientas, estaremos contribuyendo a que sea una elección y un compromiso creciente de los habitantes de la ciudad.

Esta publicación, entonces, debe considerarse como una contribución a la «*construcción colectiva del conocimiento*», al intercambio y al debate democrático sobre los logros y desafíos de una experiencia concreta de gobernar con la gente.

Una experiencia que nació desde el gobierno de Montevideo en 1990 con la implementación de una estrategia de reforma democrática de la Intendencia Municipal, en la que se impulsó un proceso de descentralización con participación social y se generó una de las transformaciones institucionales y culturales más profundas que ha registrado el departamento en su vida democrática.





## MONTEVIDEO

# Balcón al mar



La República Oriental del Uruguay se ubica en el sureste de América del Sur, limitando al norte con Brasil y al oeste con Argentina. Al sur tiene costas sobre el Río de la Plata que le separa de la ciudad de Buenos Aires (Argentina) y al sureste, una vasta extensión de costas sobre el Océano Atlántico.

Con una extensión de 176 mil km<sup>2</sup>, cuenta con una población de alrededor de 3.416.000 habitantes y tiene el nivel más alto de alfabetización del continente. Es un estado unitario democrático, de carácter presidencialista, que se renueva cada cinco años. El gobierno se estructura en base a tres poderes independientes: Poder Ejecutivo Poder Legislativo y Poder Judicial.

Su territorio se divide administrativamente en 19 departamentos, con dos órganos fundamentales: un Intendente Municipal que ejerce el rol ejecutivo y una Junta Departamental integrada por 31 ediles que ejerce el rol legislativo. En temas de su competencia local actúan de manera autónoma.

La ciudad de Montevideo (uno de esos 19 departamentos) es la capital político-administrativa de Uruguay. Está ubicada a orillas del Río de la Plata («RÍO ANCHO COMO MAR»), y fue fundada entre 1724

y 1730 por la corona española para constituir su base naval en el Atlántico sur, por lo que Montevideo fue puerto antes de constituirse en la capital de un país, que se conformaría políticamente 100 años después.

Un grupo de vecinos de la otra orilla del río y alrededor de treinta familias trasladadas desde las Islas Canarias fueron el núcleo poblacional inicial al que se incorporaron, posteriormente, gran cantidad de inmigrantes (vascos, catalanes, gallegos, andaluces y de otras regiones europeas). Esta rica diversidad étnica le ha conferido características de ciudad abierta y aluvional, como gustan adjetivarla algunos historiadores.

Con una extensión de 530 km<sup>2</sup> (que equivalen al 3% del territorio nacional) posee un 60% de suelo rural y un 40% de suelo urbano. En ese suelo rural se produce una altísima proporción de la producción de flores, verduras de hoja y frutas del país.

A su vez en la parte urbana se concentran el 40% de la población uruguaya y las sedes de las principales instalaciones del Estado y su principal puerto, que es uno de los mejores embarcaderos naturales de la región. En Montevideo se genera casi el 60% del Producto Bruto Interno (PBI) del país.

Esas características ponen en evidencia el fuerte centralismo que ejerce esta capital sobre el resto del territorio nacional. Desde mitad del siglo pasado, diferentes actores discutieron y elaboraron proyectos de descentralización como parte necesaria de la Reforma del Estado a implementar para revertir este y otros problemas, pero nunca terminaban de instrumentarse.

Durante casi 160 años el gobierno departamental de Montevideo estuvo en manos de los partidos tradicionales (Partido Blanco y Partido Colorado), surgidos en los inicios de la vida independiente, hasta que en 1990 se produce el triunfo electoral del Dr. Tabaré Vázquez como representante de los sectores políticos que nuclean a los grupos de izquierda del país (Frente Amplio).

En el marco de este cambio político es que se produce la implementación de una propuesta de descentralización para el desarrollo del gobierno de la ciudad, que impacta de manera determinante en el desarrollo del mismo, con participación directa de la ciudadanía.

# Presupuesto Participativo de Montevideo

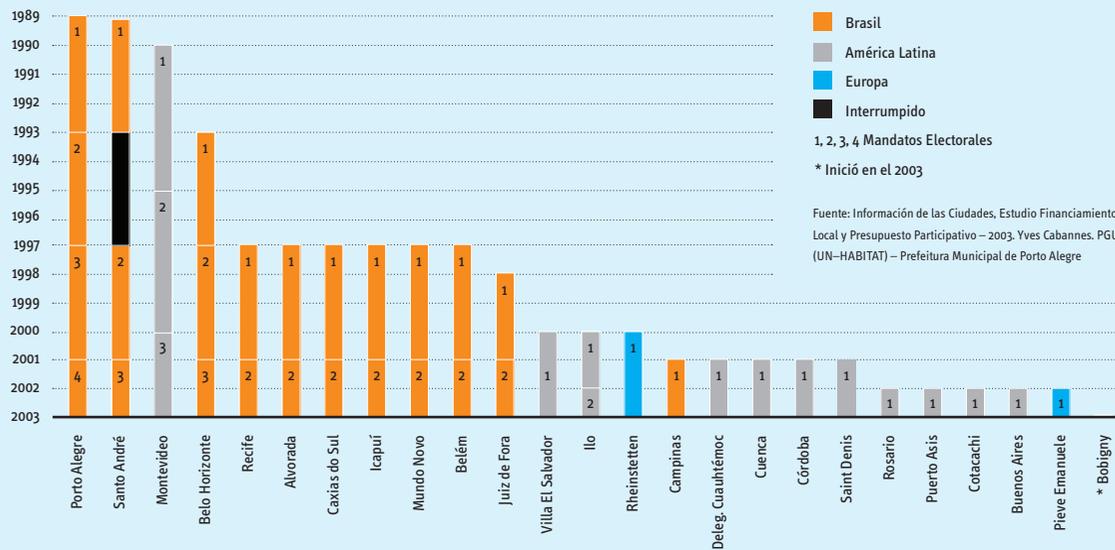


**A**L HACER una lectura histórica de los Presupuestos Participativos en el mundo, Montevideo se ubica entre las ciudades fundadoras de esta experiencia.

En el «Documento Base» del Seminario de lanzamiento de la Red-Urbal N° 9: «Presupuesto Participativo y Finanzas Locales», realizado

en Porto Alegre, Brasil, en enero de 2004, a propósito de la historia de los PP en el mundo, se señalaba que: «Una lectura histórica de los PP permite diferenciar 3 grandes fases, claramente ilustradas por el gráfico II: Desde cuando existen las experiencias de presupuesto participativo. (Ver gráfico 1).

**GRÁFICO 1. El PP en diversas ciudades**



Las fases históricas que pautan la evolución del Presupuesto Participativo son tres.

*«La primera fase, de 1989 a 1997, es de experimentaciones. Se ´inventan´ las nuevas formas de gestionar los recursos públicos, en primer lugar en Brasil, en Porto Alegre, en pocas más como Santo André, y en Montevideo – Uruguay, en donde desde 1990, la población fue invitada a orientar el uso de los recursos quinquenales del Municipio. (...)*

*La segunda fase, que llamamos de masificación brasileña, corresponde al período de 1997 a 2000, período durante el cual más de 130 municipios brasileños adoptan el modelo, con variaciones notables. (...)*

*La tercera fase, del 2000 a la fecha, puede ser identificada como de expansión (fuera de Brasil) y de diversificación. Es a partir de esta fecha que numerosas ciudades latinoamericanas y más recientemente europeas adoptan, en general con profundas adaptaciones, los modelos existentes.»<sup>1</sup>*

---

1 RED URBAL Nº 9 – Presupuesto Participativo y Finanzas Locales. DOCUMENTO BASE. Yves Cabannes PGU–ALC (UN–Habitat). Septiembre 2003.

La experiencia en el departamento de Montevideo se inicia en 1990, cuando el doctor Tabaré Vázquez asume el gobierno de la Intendencia Municipal

Desde aquel año fundacional a hoy, el Presupuesto Participativo (PP) de Montevideo exhibe cambios. Su edificación durante 20 años ha sido siempre trabajosa, recorriendo un camino que en perspectiva se observa tan original como complejo, lleno de enseñanzas, aciertos y no pocos errores, aunque siempre abierto a la crítica que permitió hacer revisiones y ajustes.

Por esta ruta se fueron diseñando uno a uno los momentos de su continuo crecimiento, que se produjo al ritmo de una sabiduría popular que revelan los versos del cantautor uruguayo Alfredo Zitarrosa: «*crece desde el pie, por hileras, crece la pared (...) como crecen los mejores amores, crecen desde el pie*».

Paso a paso adquirió identidad propia, aunque siempre vinculado en aspectos esenciales con procesos democratizadores similares que han sido implementados por una gama amplia de ciudades de América, principalmente de Brasil, desde finales de los años ochenta.

El perfil actual del PP de Montevideo es el resultado de aportes que realizaron múltiples actores: organizaciones sociales, ciudadanos y ciudadanas, partidos políticos, trabajadores municipales y gobernantes. Todos ellos, actúan desde una práctica compartida –siempre cruzada por la cooperación y el conflicto– que contribuyó a un aprendizaje colectivo sobre nuevas formas de relacionarse y de hacer políticas públicas. Han tenido el mérito de modelar el PP como «*seña de identidad*» de una nueva forma de ejercer el poder público, que se destaca por su sensibilidad ante la situación de los sectores sociales más desprotegidos, su transparencia, su fuerza innovadora y su capacidad transformadora.

El Presupuesto Participativo se creó dentro de una experiencia «fundacional» de reforma democrática del Estado y de la política realizada en el ámbito de un gobierno departamental que se puso en marcha implementando un proceso de descentralización con participación social. Hasta fines del año 2005 fue una experiencia solitaria en el territorio nacional.

Es recién a partir de las elecciones nacionales del año 2004, con la asunción del propio doctor

Tabaré Vázquez como presidente de la República y desde los comicios departamentales del 2005, que la situación cambió y se ingresó a un período donde la implementación de políticas democratizantes pasó a ser el signo característico de esta etapa de la vida política nacional.

A partir de entonces, desde el Estado y desde varios de los nuevos gobiernos departamentales se multiplicaron las iniciativas de políticas que fortalecieron la relación entre participación, democracia local, desarrollo y equidad. Se creó un nuevo escenario, más apto para dinamizar el interés y favorecer el involucramiento de la población en los asuntos públicos, a partir de las raíces políticas, culturales y sociales de las localidades.

Esta tendencia se fortaleció en el transcurso del período. El Estado nacional desencadenó un fuerte apoyo a los procesos de Descentralización y al fortalecimiento de los niveles departamentales y locales de gobierno, impulsó programas de desarrollo nacional, puso en funcionamiento políticas tendientes a realizar una distribución más equitativa del ingreso, y recuperó sus funciones esenciales en el diseño y ejecución de políticas sociales integradoras.

En este contexto, diferente al existente en 1990, surgieron en el país innovadoras experiencias de Presupuesto Participativo que se hermanaron a la de la capital, la cual fue conocida durante mucho tiempo por su definición de «Compromisos de Gestión».

En ese marco, el Gobierno de Montevideo, electo en mayo de 2005, convocó a la población a participar, en el inmediato octubre, de un «Foro Ciudadano» consultivo, donde se marcaría el inicio de una nueva etapa del PP. Allí se puso énfasis en realizar una evaluación crítica del período recorrido por el PP desde 1990 hasta la fecha y se acordó habilitar el inicio de un proceso de renovación.

A cuatro años de iniciada, esta renovación ha permitido crecer en legitimidad ciudadana, hasta situarse como un evento destacado en la agenda pública departamental, exhibiendo en sus actividades los niveles más elevados de atención e interés entre todos los canales de participación en la gestión pública que los sucesivos gobiernos de la capital han abierto desde su origen.

De esta manera, con el inicio de las nuevas experiencias en el resto del país y con la reno-

vación realizada en Montevideo, el Presupuesto Participativo se jerarquizó. Se posicionó como un asunto de interés para la democracia y el desarrollo local, en tanto herramienta adecuada para contribuir a la reforma democrática del Estado, de la política y de la propia sociedad, al facilitar la participación de ciudadanos y organizaciones en la gestión pública, en su mejora, en su transparencia, en la distribución más democrática y equitativa de los recursos presupuestales, en la edificación de una ciudad incluyente y solidaria, y en la construcción de ciudadanías.

Estas cualidades hacen que el PP sea hoy objeto de nuevos debates ubicados en el terreno de política, ya que esencialmente de lo que se trata es de reflexionar sobre sus cualidades para aportar a la construcción de respuestas colectivas capaces de enfrentar los graves problemas que afectan a nuestras ciudades y de mejorar la vida de nuestras sociedades.

Al ubicar el debate en el terreno de la política, es decir, en el plano de identificar «*¿El para qué y para quién se hacen los PP?*», se aporta también una clave para la interpretación del universo de experiencias similares que están

hoy en construcción en el mundo, donde ninguna se parece exactamente a otra y en las que hay diferencias tan profundas que, en definitiva, aparecen como completamente distintas.

Se ha señalado que esta característica manifiesta la plasticidad de estos procesos para adaptarse a diversas realidades socioculturales y expone el esfuerzo creativo de las sociedades y de los gobiernos locales que los impulsan. También expresa una diversidad de «*intenciones políticas*» en los gobiernos que los incorporan dentro de los llamados que realizan a los ciudadanos y ciudadanas para participar en la gestión pública.

Decir que la política es la clave para orientarse en la identificación de cada experiencia de Presupuesto Participativo –o de los procesos de participación que se impulsan desde los gobiernos–, requiere reconocer si estos son procesos pensados para transformar las realidades de injusticia existentes en cada sociedad, si responden a demandas de democratización, o si, por el contrario, son procesos que se implementan con escasa o nula transferencia de poder para una incidencia real en la gestión pública, con la meta puesta solamente en

*Decir que la política es la clave para orientarse en la identificación de cada experiencia de Presupuesto Participativo (...) requiere reconocer si estos son procesos pensados para transformar las realidades de injusticia existentes en cada sociedad o si, por el contrario, son procesos que se implementan con escasa o nula transferencia de poder.*

aportar algún grado de popularidad a gobiernos que carecen de sólidos sustentos.

Es necesario partir desde este posicionamiento conceptual, para presentar y explicar el proceso de Presupuesto Participativo desarrollado en Montevideo. Para exponer su identidad, su esencia, su originalidad y también sus semejanzas con otros procesos, debemos explicitar las motivaciones centrales que están en la base de la política que lo ha fomentado. Es decir, enunciar las metas y objetivos de la gestión política dentro de la cual vive y cobra sentido. Destacar, en definitiva, su indisoluble relación con el programa de acción democratizante y transformador que los gobiernos de la ciudad están implementando con continuidad desde 1990.

## Características

El Presupuesto Participativo de Montevideo, a la vez que comparte muchos aspectos con procesos de otras latitudes, tiene identidad propia. Sin pretender agotar la reflexión, señalaremos cuatro características que aparecen como centrales.

Estas cuatro características del PP, junto con aquellas que hacen a su Ciclo y a sus etapas, contribuyen a perfilarlo como la vía montevideana de Presupuesto Participativo.

**1. La reforma democrática de la Intendencia y el proceso de Descentralización.**

Esta identidad se ha construido a partir de su procedencia: el PP es inseparable del proceso de transformación institucional, verdadera «reforma democrática» del Estado, implementada en un departamento del país desde 1990, cuando puso en marcha un proceso de Descentralización Participativa.

**2. El PP existe junto a otros espacios de participación en la gestión.**

Como ámbito de participación en la gestión pública, no existe en forma aislada: dentro de la reforma en curso, el PP es uno de los múltiples canales de participación que se crearon a partir de la década del 90, tanto en el escenario barrial o local como en el departamental.

**3. El PP y la Planificación Territorial Integral.**

El gobierno departamental promueve la capacitación para ayudar a relacionar,

desde la propia práctica de los protagonistas, al PP y a la planificación integral de la ciudad; de tal forma, que las propuestas y acciones que la ciudadanía define implementar sobre el territorio, estén influenciadas por las orientaciones de estos planes, también diseñados con altos componentes participativos.

**4. El PP, democracia representativa, directa y participativa.**

A los efectos de incidir en la gestión del presupuesto público, el proceso ha desplegado una suerte de articulación virtuosa entre dos formas de participación vecinal (una directa y otra que se realiza con representantes vecinales) y las instituciones tradicionales que surgen de los mecanismos de funcionamiento de la democracia política representativa. Ambas se complementan, en lo que aparece como un aporte original a la construcción de las instituciones de una democracia participativa.

# 1.

## LA REFORMA DEMOCRÁTICA DE LA INTENDENCIA Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO de Montevideo es un componente de la reforma democrática y modernizadora de la Intendencia dentro del proceso de Descentralización Participativa.

Esta reforma está reconstruyendo a la Intendencia para dotarla de capacidad para la prestación de servicios a la comunidad, impulsar procesos de integración social y desarrollo integral y adquirir sensibilidad, para responder a las nuevas demandas de una sociedad que se ha tornado más desigual, segregada territorialmente, polarizada y con crecientes niveles de exclusión, lo que genera constantemente nuevos agrupamientos sociales, movimientos y conflictos.

Los cambios que se impulsan en la Intendencia y en la sociedad responden a un nuevo enfoque sobre el papel que deben jugar los gobiernos locales. Gobernar el territorio supone ahora la articulación de políticas públicas de mediano y largo alcance, el enfoque integral de acción sobre la infraestructura y sobre las políticas sociales, implementar acciones dirigidas a favorecer el desarrollo, etcétera.

De este modo, Montevideo se identifica, desde su propia experiencia, con otras

ciudades del mundo, donde los gobiernos y autoridades locales, a partir de los años 80 del siglo pasado, han asumido nuevos roles y juegan papeles cada vez más importantes en los procesos de desarrollo, contribuyendo a generar cambios profundos y acelerados en el terreno de la política y de las políticas públicas locales, sin olvidar los límites que se le impone a este accionar cuando no es acompañado por políticas nacionales de similar sentido y sólo es sostenido con el tesón y los recursos locales.

La reforma democrática del Estado que se realiza en el ámbito de las instituciones departamentales, en esencia, promueve construir una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, donde la presencia cotidiana, organizada y autónoma de la sociedad en la definición de los asuntos de interés colectivo pasa a ser considerada un tema de interés central para los gobernantes.

Es un proceso de transformación que contribuye a la ampliación de la democracia, sustituyendo, en forma progresiva, las relaciones de poder elitista por relaciones de autoridad compartida y de corresponsabilidad. De esta manera, aparece como una respuesta a la des-

afección por la política que involucra a un creciente número de ciudadanos, quienes, luego de ejercer su derecho de elegir a los gobernantes y apoyar en términos generales el sentido general de las futuras políticas del gobierno que eligen, carecen posteriormente de oportunidades de incidencia y se desentienden de los procesos de gestión cotidianos.

Esta nueva forma de relacionarse y de hacer, estimula cambios profundos en el plano de la cultura, en los valores de todos los actores, en el gobierno electo, en los ciudadanos, en sus organizaciones y en los Partidos Políticos. Con la aplicación de medidas que aseguran la presencia más directa y cotidiana de la población en los asuntos públicos y creando instrumentos de consulta y decisión flexibles, cercanos a la sociedad, se construye una nueva institucionalidad, la que resulta complementaria con las instituciones tradicionales de la democracia representativa. De esa forma, el sistema democrático puede ser mejorado, el rol de los Partidos Políticos puede calificarse, y un nuevo vigor puede incorporarse al proceso democrático mediante su ampliación.

*El proceso de descentralización exige a los partidos políticos dos desafíos: ocupar el espacio de poder que se crea a escala local y aprender a compartir ese nuevo poder político con la sociedad local.*

En esa estrategia, los desafíos de los partidos y de los gobernantes son primordiales. Deben incorporar en su accionar cotidiano la permanente promoción de una cultura democrática radical, sostenida en la solidaridad, la equidad, la justicia social, la tolerancia, el respeto a la diversidad, la paz y la integración social.

Junto a los actores sociales, deben modificar las pautas tradicionales de viejas formas

de relacionarse, construidas desde el clientelismo, el paternalismo y el autoritarismo tecnocrático. Los gobernantes deben hacer un esfuerzo especial para la creación de un clima de confianza mutua con los ciudadanos y sus organizaciones, como condición necesaria para poder edificar un diálogo crítico cotidiano con una sociedad plenamente reconocida en su autonomía y estimulada en su protagonismo.

Finalmente, es de destacar que la reforma implementada en Montevideo introduce más desafíos y complejidades a los cambios esperados en las relaciones entre gobernantes y sociedad. El proceso de descentralización que esta reforma instaló le exige a los partidos políticos dos desafíos simultáneos: primero, ocupar el espacio de poder que se crea a escala local y mejorar su capacidad para responder a las exigencias actuales de la ciudadanía; y, en segunda instancia, aprender a compartir ese nuevo poder político con la sociedad local, promoviendo formas de participación ciudadana en la definición, seguimiento y control de las políticas públicas de su competencia.

El Presupuesto Participativo, que surgió dentro de esta estrategia de reforma como

herramienta de transformación democrática, camina junto al proceso de Descentralización desde el instante mismo en que se fundó y se ha convertido hoy en su señal de identidad más potente, contribuyendo al complejo proceso de cambios culturales y de gestión y a la reconfiguración del poder en el espacio de lo público-local, que el proceso ha desencadenado.

## EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

En 1990, el contexto nacional en el inicio del proceso de Descentralización y de las primeras experiencias de PP, estuvo marcado por fuertes determinaciones del gobierno central en políticas macroeconómicas y sociales de inspiración neoliberal, que definían el escenario de actuación del Estado y el modelo de desarrollo nacional.

La liberalización comercial, la reestructuración del aparato productivo y del propio Estado nacional, el debilitamiento de las prestaciones sociales centrales, como la desregulación del mercado laboral y financiero, entre otras medidas, hacían sentir su impacto en la ciudad

y la gente. Algunas de las consecuencias más notorias fueron: desindustrialización, flexibilización laboral, crecimiento de los índices de desempleo, precarización, pobreza, exclusión social y la reanudación de un proceso emigratorio que, sobre todo, involucraba a los sectores sociales más jóvenes y capacitados.

Así se escribía sobre la sociedad del momento: *«El Uruguay todo y Montevideo especialmente, vivieron un proceso que se denominó por mucho tiempo de ´latinoamericanización´; es decir, de homologación de pautas de convivencia o conflicto entre excluidos e integrados típico de otras metrópolis del continente, de cuya expresión más crueles nos creímos distantes por mucho tiempo. Montevideo ha cambiado su geografía humana como consecuencia de este proceso. En Uruguay y en su ciudad capital, los indicadores de pobreza y las condiciones de reproducción social y biológica de la población configuran también una sociedad dual con amplios sectores de ´excluidos´ y minoritarios sectores de integrados. (...)*

*En 1995 sosteníamos que las condiciones de reproducción biológica en Uruguay estaban consolidando una pauta antidemocrática en el*

*sentido más riguroso del término: comprometiéndose el efectivo ejercicio de los derechos sociales y civiles a los ciudadanos, atrapados en formas de reproducción de pobreza que se verbalizaba aún en 'futuro'. Esos niños son los jóvenes y los adolescentes de hoy y constituyen el presente de esa generación de la exclusión. (...)*

*Si bien los factores que explican esta situación son de diversa índole (...) no cabe duda que el gran desafío político es la 'integración social' y la recuperación de parámetros de equidad que fueron indicativos del país. Una de las dificultades prospectivas para el corto plazo es identificar qué formas nacionales asumirá el conflicto entre integración y exclusión en un contexto de recursos escasos e un imprevisible costo social de la crisis. Y en ese contexto, caber preguntarse asimismo en términos de comportamiento, cuál es la sensibilidad que puede aglutinar las voluntades colectivas de los excluidos».<sup>1</sup>*

En esta coyuntura, el gobierno de la ciudad de Montevideo comenzó su gestión apostando

a un proyecto de futuro mediante la construcción de una identidad colectiva sobre bases democráticas. La gestión política se orientó a fortalecer la administración local, a profundizar la democracia y a construir un sistema descentralizado de gobierno y de ámbitos específicos para la participación ciudadana, capaces de generar experiencias y saberes dinamizadores del tejido social y fortalecedores de sus iniciativas.

Se desplegó, entonces, un amplio abanico de políticas sociales solidarias, siempre con recursos escasos y con mínimas contribuciones del Gobierno Nacional, mientras fortalecía la eficiencia en la prestación de servicios y ensayaba caminos para el desarrollo económico y productivo del territorio. Estas políticas se sustentaron en la convicción de que se puede actuar desde el gobierno local y promover respuestas adecuadas a los desafíos urbanos actuales, en la medida que se construya colectivamente un proyecto de ciudad que contribuya activamente a dotar de contenidos de justicia social a la democracia.

El Programa del Gobierno departamental que inició ese camino en 1990, con los necesarios ajustes a partir de los cambios registrados

---

<sup>1</sup> Proyecto de Actualización del Plan Estratégico de Montevideo. Documento del Área Socio-Política. Consultora: Ma. Elena Lournaga. 2002.

en los 20 años de gestión, se mantiene hoy en sus ejes centrales.

Dice al respecto de su programa de gestión el intendente Dr. Ricardo Ehrlich (2005–2010): *«Montevideo ha asumido con gran energía los desafíos del desarrollo humano, social, económico y productivo para la construcción de un departamento de dimensión humana, integrado, abierto y solidario. Los montevideanos estamos trabajando en la consolidación de horizontes compartidos hacia los cuales avanzar a partir de iniciativas proyectadas, gestionadas y desarrolladas con la participación y el compromiso del conjunto de la ciudadanía.»*

*Queremos que los montevideanos y las montevideanas quieran y puedan participar en la construcción de su futuro, en la construcción del departamento en el que desean vivir y crecer. Para ello es necesario descubrir y desarrollar las capacidades ciudadanas y garantizar la igualdad de oportunidades. La inclusión social, la reconstrucción del tejido social y la promoción de valores solidarios e integradores son desafíos mayores en momentos en que nuestro país mira al futuro con renovado optimismo. El espacio local, la ciudad y el departamento, caracterizado*

*«Queremos que los montevideanos y las montevideanas quieran y puedan participar en la construcción de su futuro, en la construcción del departamento en el que desean vivir y crecer. Para ello es necesario descubrir y desarrollar las capacidades ciudadanas y garantizar la igualdad de oportunidades.»*

RICARDO EHRLICH

*Intendente de Montevideo (2005–2010)*

*por su escala humana, por ser el ámbito en que se desarrolla la vida cotidiana de la gente, es un espacio privilegiado para el desarrollo de estos objetivos. (...) estamos articulando con el gobierno nacional y con diferentes actores públicos y privados, acciones orientadas a abordar las Políticas Sociales y de Salud a partir de una concepción global y de soluciones integrales.*

*La descentralización no supone la liquidación del centro, sino que apunta a un cambio de calidad de ese centro, para su fortalecimiento como gobierno democrático representante de la ciudad en su conjunto. (...)*  
*La formación de gobiernos locales nuevos en circunscripciones territoriales más pequeñas, debe incluir el simultáneo fortalecimiento del nivel central, en nuestro caso, el gobierno departamental.*

*Es así que estamos desarrollando programas que, a partir de un enfoque territorial y de participación ciudadana, se orientan a mejorar la calidad de vida de nuestra población y en particular la de quienes se encuentran en situación de riesgo social, generando las condiciones para que sean los propios ciudadanos los protagonistas de su desarrollo e integración.»*

## **LA DIVISIÓN TERRITORIAL Y EL SISTEMA DESCENTRALIZADO LOCAL**

La Descentralización con participación social implicó la división territorial del departamento de Montevideo en 18 Zonas. En cada una de ellas se instaló un ente de servicios a la comunidad llamado Centro Comunal Zonal, se crearon 18 Juntas Locales (órganos de gobierno local) que representan a los Partidos Políticos y se formaron 18 Concejos Vecinales (órganos de participación social), autónomos, consultivos, con potestades de asesoramiento, iniciativa, propuesta, contralor y, en algunos casos, cogestión.

Los Concejos Vecinales, que se regulan a sí mismos, se integran por habitantes de los

barrios, quienes actúan en forma honoraria. Sus Concejales, son propuestos y electos por los mismos vecinos, sin mediación de los Partidos Políticos, en elecciones periódicas, no obligatorias, que ellos mismos organizan, con voto secreto y sin restricciones, contando para ello con amplio apoyo municipal. Comenzaron a funcionar a fines de 1993 cuando se eligieron más de 650 Concejales, quienes se han renovado en seis ocasiones, mediante comicios que se realizaron, aproximadamente, cada dos años.

Estos tres órganos conforman en cada territorio un **Sistema Descentralizado Local (SDL)**, que interactúa con el área departamental de la Intendencia a través del Departamento de Descentralización. Con competencias, recursos y roles diferentes y complementarios para la gestión local, este sistema es ahora depositario de poderes antes centralizados en la figura del Intendente Municipal.

Es un sistema complejo que ha actuado durante el período como un gran dispositivo de promoción de la profundización democrática, en tanto trabaja en la consideración y resolución de una variada agenda de asuntos y problemas que van desde la gestión en los

aspectos más cotidianos de los servicios municipales en su territorio, hasta la identificación y priorización de obras e inversiones en el plano local, la implementación de políticas sociales y la elaboración de planes de desarrollo local.

En forma entrelazada, al montaje de estas estructuras, la reforma incluyó también al resto de la Intendencia Municipal de Montevideo, particularmente al área de gestión central departamental de la misma, para hacerla compatible y funcional a la descentralización. La descentralización no supone la liquidación del centro, sino que apunta a un cambio de calidad de ese centro, para su fortalecimiento como gobierno democrático representante de la ciudad en su conjunto.

Eso resulta de primordial importancia: la descentralización, a la vez que incluye la formación de gobiernos locales nuevos en circunscripciones territoriales más pequeñas, debe incluir el simultáneo fortalecimiento del nivel central, en nuestro caso, el gobierno departamental.

Se trata de fortalecer su responsabilidad para la ejecución de políticas de desarrollo e inclusión social, para asegurar la distribución

equitativa del ingreso en todo el territorio del departamento, y para el diseño de un proceso sostenido de articulación de su accionar en el territorio común con los nuevos niveles de gobierno descentralizados. En definitiva, para ser artífice, a partir de las nuevas identidades locales que el proceso de descentralización fortalece, de una identidad colectiva mayor a la que también se pertenece.

La articulación complementaria entre gobiernos de escalas diferentes, y poseedores de conocimientos diversos, para conformar una unidad de transformación de todo el territorio sigue siendo hoy uno de los desafíos mayores del proceso de descentralización de Montevideo.

En su historia, la Descentralización ha acumulado muchos logros y vencido fuertes resistencias, entre conflictos y algunos errores que, como es casi de orden, acompañan a todo proceso democratizador que se construye con la gente. Sometido ha periódicas evaluaciones políticas –siempre con participación de los actores fundamentales del mismo, quienes han señalado sistemáticamente la necesidad de profundizarlo–, el proceso también ha ingresado,

dentro del contexto nacional actual, en una fase de profunda renovación.

Es de destacar que el Parlamento aprobó en el 2009 la Ley Nacional de Descentralización y Participación por la que crea un tercer nivel de gobierno electivo en el interior del país a partir del año 2010, dando origen a un marco normativo que permite ahora a Montevideo la posibilidad de saltar obstáculos que frenaron durante años el desarrollo de su propio proceso.

Se hizo posible implementar también, la incorporación de la electividad de las autoridades de un tercer nivel de gobierno en el territorio de la capital, ampliar los niveles de transferencia de competencias, atribuciones y recursos a nuevos gobiernos locales electos, y desencadenar con ello una segunda fase de la reforma democrática de la Intendencia. Para eso, el Intendente –en uso de legítimas competencias– presentó para su sanción por la Junta Departamental un proyecto de Decreto que incorporó estos cambios, iniciando una nueva etapa del proceso de descentralización a partir de las elecciones municipales previstas para mayo de 2010.

Este cambio será acompañado con innovaciones en la normativa de creación de los Concejos Vecinales, orientadas a dotarlos de mayor incidencia en la elaboración y control de las políticas, como a la mejora de las condiciones para el fortalecimiento de diversas formas de participación social en la gestión.

En la ingeniería político institucional actual de Montevideo, el Presupuesto Participativo, como programa de diseño y conducción departamental, ha organizado el despliegue de sus actividades tomando como base a la misma zonificación establecida para la instalación de los organismos descentralizados y participativos.

Su implementación es asunto compartido entre el sistema de instituciones locales (CCZ, Concejos Vecinales y Juntas Locales) y el gobierno de todo el departamento, los que sostienen un acuerdo político para la aplicación de reglas comunes.

En las Reglas del Presupuesto Participativo se destaca su dependencia de las instituciones locales. Allí se dice: *«El PP se apoya en el funcionamiento de los órganos del sistema descentralizado-participativo de Montevideo, en su capacidad para convocar, promover la participación*

*directa, consultar, articular, mediar, representar intereses vecinales y elaborar proyectos de desarrollo comunitario. En especial se considera de alto valor la labor facilitadora, promotora y organizadora de la participación vecinal que realizan los Concejos Vecinales».*<sup>2</sup>

Se considera que este compromiso deberá reformularse, a partir del año 2010, luego de la primera elección de los Gobiernos Municipales de Montevideo, en un nuevo escenario institucional del departamento, con la presencia de nuevos actores y nuevos poderes locales funcionando.

---

2 Reglas del Ciclo 2008 del Presupuesto Participativo. IMM Departamento de Descentralización – Unidad de Planificación y Participación.

## 2.

### EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EXISTE JUNTO A OTROS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, como herramienta de promoción de la participación, no existe en forma aislada. Forma parte del conjunto de espacios de participación que se abrieron a partir de la década del 90 tanto en el escenario barrial o local como en el departamental.

A nivel barrial se incluye: las Juntas Locales (órganos políticos de gobierno local), los Concejos Vecinales (organismos de participación social) y los Centros Comunales Zonales (organismos de gestión de servicios a la comunidad), donde los funcionarios municipales, trabajando junto a gobernantes y vecinos en una nueva modalidad de gestión, aportan activamente, desde la cercanía con la población, al encuentro creativo de soluciones compartidas para los problemas comunitarios.

En el espacio local, estos tres organismos estimulan la participación de organizaciones barriales, vecinos y vecinas. Allí se elaboran y gestionan políticas sociales y culturales con fuerte impronta en los temas de salud, equidad de género, adulto mayor, infancia, juventud, discapacidad, deportes y derechos humanos, entre otros. Estos organismos impulsan la cogestión de servicios de interés comunitario e iniciativas de cooperación público-privada, formulan

Planes de desarrollo, coordinan la gestión en el territorio de políticas del Estado nacional, etc.

En el contexto departamental, otras instituciones u organismos, como los sindicatos, la propia central de trabajadores, las iglesias, las entidades cooperativas, las gremiales de empresarios e instituciones sociales y culturales de diversa índole, también establecen relación con el gobierno departamental. Lo hacen en instancias formales o informales de asesoramiento e iniciativa en planificación de la ciudad, de desarrollo productivo, promoción turística, desempeño cultural, actividades de carnaval, el funcionamiento del transporte público, la cogestión de servicios comunitarios y espacios urbanos, y en temas diversos de interés urbano y patrimonial.

Estos puentes de comunicación entre gobierno y sociedad son una plural oferta de oportunidades para la actuación pública, que atiende diferentes intereses existentes en el entramado social del departamento, dando cuenta de las distintas y cambiantes motivaciones para participar, asumir compromisos e involucrarse en las actividades públicas o comunitarias que hoy evidencian los montevideanos y las montevidéanas.

Al acercar a gobernantes y gobernados a nuevas formas de hacer, se está dando forma, pausadamente, a un nuevo sector público, incluyente y diversificado, donde actúan la sociedad civil y el Estado, y desde el cual se recrean lentamente nuevas funciones y roles para el propio Estado y para la sociedad, en la perspectiva de construir un desarrollo humano e integral.

Estos canales de participación, y la presencia social que en ellos se manifiesta, expresan a una ciudadanía movilizada y activa, dan cuenta de los alcances de la cultura social de participación realmente existente y evidencian las nuevas relaciones que se construyen entre el gobierno local y la sociedad. Constituyen, desde una perspectiva estratégica, la mayor riqueza de cambio cultural atesorada por la reforma democratizadora en curso.

Esta dinámica exige al gobierno una permanente exposición a la crítica de la sociedad y le posibilita un diálogo con todos los segmentos sociales, en especial con los que han sido tradicionalmente excluidos de los beneficios. También le otorga mucha fuerza al renovar cotidianamente su legitimidad, consagrada mediante el acto electoral una vez cada cinco años.

# 3.

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INTEGRAL

LA RELACIÓN ENTRE LOS PRESUPUESTOS Participativos y otras herramientas de planificación son tema de debate internacional.

*«Los presupuestos participativos por lo general son ejercicios de corto plazo (un año o a veces dos) respondiendo a demandas inmediatas de la población más necesitada. Así que, por consecuencia, uno de los desafíos mayores que los presupuestos participativos enfrentan es su relación con la planificación de la ciudad a largo plazo y en especial con los planes estratégicos y los planes de desarrollo.*

*Por otra parte, las demandas priorizadas a través de los procesos de presupuesto participativo suelen ser para la mejoría del barrio o del distrito. Muy raras veces las demandas se refieren a la ciudad en su conjunto. Por lo tanto, la vinculación de los presupuestos participativos con la planificación física y con las exigencias de la ciudad en su conjunto es otro desafío mayor y otro punto de debate necesario.»<sup>1</sup>*

Atendiendo a este desafío, junto al PP han funcionado programas de capacitación en planificación para el desarrollo local. Esos programas han facilitado a la población participante

---

<sup>1</sup> RED URBAL N° 9– Presupuesto Participativo y Finanzas Locales. DOCUMENTO BASE. Yves Cabannes PGU–ALC (UN–Habitat). Septiembre 2003.

conocer integralmente la realidad social, económica, urbanística y ambiental del territorio, como punto de partida del conocimiento que los actores locales poseen de los riesgos, conflictos, atractivos, potencialidades y expectativas de los barrios o agrupamiento de barrios donde habitan. De esta forma, partiendo de las vivencias e intereses inmediatos de los vecinos y vecinas, se ha acompañado un proceso pedagógico colectivo de acceso y toma de posición sobre la globalidad del territorio.

Como ejemplo, se deben señalar las experiencias realizadas en 1994 y, especialmente, en 1999 y 2005, cuando a la actividad de los sistemas descentralizados se incorporó procedimientos y herramientas de planificación estratégica. Con ellos, se definieron colectivamente en la escala local los rumbos y acciones que permitieran impulsar el desarrollo de barrios y regiones de Montevideo, como partes integradas al propio desarrollo de la ciudad. Esta metodología de planificación del desarrollo en las ciudades se maneja con objetivos para el mediano y largo plazo, se aplica mediante instrumentos que permiten una gran flexibilidad y se viabiliza a través de la concertación de actores públicos y privados.

Como resultado de estas prácticas, en el año 2000 fueron formulados **Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ)**, que fueron actualizados en el año 2005, y lo están siendo nuevamente a partir de setiembre del año 2009. Los PLAEDEZ han actuado como respaldo de la gestión cotidiana local y fuente de inspiración para las propuestas vecinales que se presentan luego en el Presupuesto Participativo.

También el **Plan Montevideo** –Plan de Ordenamiento Territorial elaborado con participación ciudadana en el quinquenio 1996–2000 y promovido por el Gobierno Departamental–, y otros planes sectoriales desarrollados a partir de aquel, actúan hoy como reguladores de la viabilidad de las definiciones de inversión que se adoptan en el PP. Un tema aceptado por los actores sociales e incorporado como criterio en las Reglas del mismo.

Con estas experiencias de participación en diversas instancias de planificación se facilita que el puente entre los Planes de largo plazo y las decisiones del PP sean los Concejales Vecinales y los ciudadanos y ciudadanas participantes. Son ellos y ellas quienes, al actuar en ambos ámbitos, se constituyen en la bisagra entre los Planes Estratégicos y el Presupuesto Participativo.

# 4.

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, DIRECTA Y PARTICIPATIVA

EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO de Montevideo la ciudadanía interactúa con el gobierno departamental electo (Intendente y Junta Departamental) y con las autoridades locales designadas (Juntas Locales), mediante una modalidad innovadora de relación cooperante y complementaria, donde los actores desempeñan diversos roles.

El **Intendente** acuerda con representantes sociales, las Reglas de funcionamiento anual del PP y somete a decisión directa y vinculante de los vecinos y vecinas –es decir sin intermediarios– una parte del Presupuesto Municipal para realizar obras de su directo interés. Aporta también otros recursos del Presupuesto Departamental para que sean los Concejos Vecinales quienes decidan sobre su destino. Todas las decisiones ciudadanas, las considera, por decisión política, como «vinculantes» para su gestión, es decir que comprometen al Ejecutivo Departamental a su cumplimiento.

La **Junta Departamental** –órgano legislativo municipal y de contralor integrado por

Ediles Departamentales, electos en los mismos comicios en que se elige al Intendente–, es la que, en uso de sus competencias constitucionales, da aprobación final al proyecto de presupuesto municipal que el Intendente envía anualmente, donde se incluyen los recursos que se destinarán al PP. También desde su legítima competencia, la Junta Departamental realiza el control de la gestión de ese Presupuesto Participativo.

Las Juntas Locales, designadas por la Junta Departamental a propuesta del Intendente, son las que dan asistencia y apoyo permanente a los actores sociales de cada localidad, facilitando su incorporación al proceso y, al igual que los organismos centrales del Gobierno Departamental, actúa observando el principio de autonomía de la sociedad civil y de sus organizaciones.

Simultáneamente, los montevidEOS y montevidEanas, organizados y no organizados, mayores de 16 años, tienen como mecanismos de participación directa la posibilidad

de proponer y, mediante votación secreta, resolver anualmente el destino que se dará a una parte de los recursos del Presupuesto Participativo.

Finalmente, los Concejos Vecinales –constituidos por Concejales electos por los habitantes de cada una de las 18 Zonas, en elecciones periódicas con voto secreto en las que participan más de 70.000 personas– toman decisiones, también vinculantes, sobre otra parte del Presupuesto Municipal que agrega más obras y servicios a la gestión.

De esta forma, las dos formas de participación vecinal, una directa y otra indirecta ejercida través de sus representantes barriales (Concejales), actúan complementando los mecanismos de funcionamiento de la democracia política representativa y enriquecen la democracia, en una articulación que aparece como un aporte original a la construcción de una democracia participativa. El perfeccionamiento de esta articulación es el mayor desafío de este proceso.

## Etapas

### PRIMERA ETAPA

## 1990 – 2005

### EL PROCESO DE DEFINICIÓN DE COMPROMISOS DE GESTIÓN

El nacimiento del Presupuesto Participativo es inseparable de los momentos fundacionales del primer gobierno progresista en Montevideo. En mayo de 1990, a pocos días de iniciar su gobierno, cuando el Intendente Dr. Tabaré Vázquez comenzó a confeccionar el Presupuesto Quinquenal de la Intendencia, convocó a vecinos y vecinas a *«participar en la elaboración del Plan de Gobierno de los próximos cinco años, el cual deberá expresarse en el Presupuesto de ingresos y gastos a ser entregado para su debate en la Junta Departamental el próximo 15 de agosto»*.

La convocatoria finalizaba explicando: *«Por lo antedicho llamamos a las Organizaciones sociales y vecinales a reunirse en cada una de las 18 Zonas en que hemos dividido el Departamento, en plazos que permitan que el 24 de junio estén en nuestras manos sus demandas priorizadas,*

*de forma de establecer la segunda ronda (de respuestas) entre el 6 y el 26 de julio.»*

Ese llamado fue parte de las primeras acciones que se implementaron con el Proyecto de Descentralización y Participación Ciudadana y significó uno de los mayores aciertos políticos para iniciar el curso de apropiación de la gestión por parte de la ciudadanía.

Miles de ciudadanos y organizaciones sociales participaron, junto al equipo de nuevos gobernantes y funcionarios municipales, en una inédita experiencia política que permitió el descubrimiento social de la complejidad de los procesos de gestión del Municipio y, fundamentalmente, permitió identificar los puntos neurálgicos donde se elaboran y adoptan las decisiones de mayor trascendencia, es decir aquellas que más afectan con sus consecuencias la calidad de vida de la población.

Desde esa experiencia colectiva, el movimiento social que acompañó y sostuvo el proceso descentralizador recién iniciado, identificó con precisión que la elaboración presupuestal era el «momento» decisivo de la gestión. «Momento» que era necesario abrir a la participación ciudadana. En este corto período, se selló

entre los actores involucrados la idea de que la participación social en la elaboración del Presupuesto municipal de Montevideo debería ser una práctica permanente de las nuevas formas de gobierno, cuya construcción se iniciaba.

Durante todo el quinquenio, el diálogo cotidiano entre el gobierno departamental, los gobiernos locales y los actores sociales mantuvo como referencia permanente los acuerdos alcanzados en esa etapa al evaluar la marcha de la gestión. Se desencadenó, simultáneamente, un trabajo dirigido a instituir la participación de la población en las definiciones presupuestales, tanto en ocasión del Presupuesto Quinquenal como en los ajustes anuales.

En 1995 el nuevo Intendente electo, Arq. Mariano Arana, al iniciar su gestión al frente del gobierno departamental, volvió a convocar a los vecinos a participar en instancias de diálogo para diseñar el Presupuesto Quinquenal 1996–2000. Logró una respuesta social relevante, en la que, por primera vez, hubo una actuación destacada de los nuevos Concejos Vecinales.

Desde 1997 y hasta 2005 esa convocatoria se realizó en forma anual, dentro de un proceso pautado por la circulación de información,

## Las etapas del proceso de definición de Compromisos de Gestión

El ciclo se articulaba en 4 etapas:

1. Elaboración y presentación de una propuesta de prioridades zonales y de la evaluación de la gestión transcurrida durante el año anterior. Se organizaba a partir de una asamblea pública en cada una de las 18 Zonas, a la que asistía el Ejecutivo Municipal en pleno, los Concejos Vecinales, vecinos y organizaciones sociales
2. Se estudiaba por parte de la IMM la viabilidad presupuestal y técnica de las propuestas presentadas y se elaboraban respuestas preliminares (por escrito) sobre cada una de las propuestas presentadas (en el año 2002, en el momento del crack financiero nacional, la IMM respondía a 3.500 propuestas elaboradas en las Zonas). La etapa terminaba con la entrega de las respuestas a cada Concejo Vecinal.
3. Los Concejos Vecinales estudiaban las respuestas recibidas y abrían instancias de deliberación, negociación y acuerdos con el Ejecutivo Municipal sobre el contenido de las mismas.
4. Terminado este período, se definía cada uno de los Compromisos de Gestión, los que luego se redactaban (documentaban) y se distribuían a los Concejos Vecinales, como herramienta para facilitar el seguimiento y control social de cumplimiento de lo acordado.

consultas vecinales, análisis y fijación de prioridades locales, intercambio con el Equipo de Gobierno Departamental, deliberación, negociación, acuerdos, monitoreo y control social de la gestión. Se dio forma así al Proceso de Definición de los Compromisos de Gestión (nombre que adoptó el Presupuesto Participativo de Montevideo durante esa etapa).

En el Proceso de Definición de los Compromisos de Gestión, admitiendo la participación de vecinos, vecinas y organizaciones, se apoyó a los Concejos Vecinales en la realización de consultas vecinales para la elaboración de sus propuestas y la toma de decisiones sobre el uso de los recursos en todos aquellos asuntos que se ponían a consideración local. Anualmente, se involucraron en la participación directa unas 5.000 personas. Una cifra que se duplicó cuando la consulta fue sobre el Presupuesto Quinquenal.

Las decisiones finales que se adoptaron en el curso de ese proceso de definición fueron denominadas por los protagonistas como «Compromisos de Gestión», para poner de manifiesto el contenido ético que sustentaba ese pacto, realizado por el gobierno ante la sociedad, de dar cumplimiento a lo acordado.

## LA CRISIS ECONÓMICA FINANCIERA DEL 2002

La estrategia democratizadora del gobierno de Montevideo, y en ella el Presupuesto Participativo, se sostuvo durante los primeros 15 años con recursos escasos y competencias limitadas, para actuar en el centro de causas que terminaron generando, a partir del 2002, un pronunciado deterioro en la calidad de vida de la población.

En ese año hizo crisis el sistema financiero nacional y la geografía humana del país empeoró: la pobreza aumentó aceleradamente y disminuyó la calidad de vida de la población. La configuración de una sociedad territorialmente segmentada, con mayor inequidad y alarmante exclusión social pasó a ser el cuadro que se presentó desde entonces en todo el país y particularmente en Montevideo.

El Gobierno de Montevideo sufrió el impacto de la crisis y sus negativas repercusiones en los recursos locales y en la elaboración y gestión del presupuesto municipal. Para enfrentar esta situación, se redimensionaron

las políticas sociales y se potenció al máximo la promoción del empleo, las actividades productivas y la generación de impactos económicos.

Fue la hora en que la Intendencia Municipal de Montevideo asumió con más fuerza su rol de actor del desarrollo económico y social, procurando a través de un despliegue generoso y solidario atender las urgentes necesidades de los más humildes.

En este período de crisis, la gestión descentralizada, sus espacios de participación y el Presupuesto Participativo fueron herramientas funcionales para enfrentar la situación. Se trabajó desde ellos, cara a cara con la población, para despertar y estimular la sensibilidad y la creatividad latentes en el colectivo social, con la idea de que si se avanzaba en ello, la gestión municipal, aún en medio de la crisis, se podría reorientar de inmediato para atender la situación de emergencia social y, aún con recursos escasos, terminar siendo una buena gestión de gobierno.

El punto más alto, durante los años 2002 y 2003, estuvo en las discusiones realizadas con los actores locales para reorientar el gasto

planificado en el Presupuesto Municipal y redefinir los Compromisos de Gestión asumidos en el Presupuesto Participativo antes de la crisis.

En ese período de suma gravedad, se puso énfasis en el agrupamiento vecinal por Zonas, se estimuló una visión de ciudad que permitiera ver la globalidad más allá de las necesidades del barrio, y se promovió una conciencia solidaria apelando a reconocer que los más necesitados tenían que ser los más beneficiados con la inversión municipal.

En este aspecto radicó una fortaleza de la gestión de Montevideo, que permite explicar gran parte del balance final de la misma en el año 2005. Pero también mostró limitaciones. Se evidenció la validez de un postulado básico para delinear y evaluar toda estrategia de democratización en la escala local: la posibilidad de hacer más y mejor democracia no es sólo una cuestión local, sino que requiere para su sostenibilidad e impacto de una política nacional.

## SEGUNDA ETAPA

# 2005 – 2009

## EL NUEVO CONTEXTO A PARTIR DE 2005

En mayo de 2005, con casi el 60% del apoyo de los votantes, la ciudadanía montevideana respaldó por cuarta vez consecutiva la orientación del gobierno departamental, eligiendo como Intendente al Dr. Ricardo Erhlich. Pero fue en un escenario completamente nuevo, ya que en marzo de ese año asumió como presidente de la República el Dr. Tabaré Vázquez, postulado por la misma fuerza política, que también había alcanzado el gobierno municipal de varios departamentos del resto del país.

Comenzaron cambios significativos en la orientación de las políticas del gobierno nacional, dirigido ahora a realizar transformaciones democratizadoras en la economía, en la sociedad y en el Estado. Es a partir de entonces que democratizar el Estado y la política, desarrollar prácticas más transparentes, incentivar la participación ciudadana en la gestión y en el control

de las acciones públicas, pasaron a ser objetivos e iniciativas compartidas con el Gobierno Nacional y con otros varios Gobiernos Departamentales.

La configuración del nuevo contexto político nacional y metropolitano, hizo alentar mayores posibilidades para avanzar en la gestión del departamento, con articulaciones programáticas y operativas sinérgicas con gobiernos del ámbito metropolitano, estatal y regional, y una ampliación del horizonte de lo que es posible lograr con políticas democratizantes «*locales*».

## EL FORO CIUDADANO

En este contexto, el nuevo Intendente Ricardo Ehrlich promovió un «Foro Ciudadano» sobre el proceso de Descentralización con miras a profundizarlo y destacó el desafío de renovar también al Presupuesto Participativo. Fue en octubre de 2005, pocos meses después de su llegada al gobierno.

La propuesta incluyó la realización de una evaluación sobre el camino recorrido, reconociendo las fortalezas y debilidades del proceso y la definición de nuevas rutas a recorrer.

Se buscó superar dificultades acumulada y desarrollar reconocidas potencialidades exhibidas por el PP, durante los años anteriores, para accionar como una herramienta de construcción de ciudadanías, de mejora y transparencia de la gestión y de distribución con equidad de los recursos presupuestales para la edificación de una ciudad incluyente y solidaria.

Las actividades preparatorias, que implicaron la realización de 30 Foros Zonales con la participación de vecinos, vecinas y organizaciones de todos los barrios de Montevideo, culminaron con la instalación del Foro Ciudadano departamental que cerró el ciclo sesionando en la Intendencia Municipal. Fueron espacios abiertos, de encuentro, reflexión, debate democrático de ideas, libre intercambio de experiencias y formulación de propuestas.

Las críticas, desafíos y propuestas expresadas en el Foro fueron múltiples, como variada fue la participación ciudadana en el mismo.

El denominador común de las voces ciudadanas estuvo orientado a renovar el proceso de elaboración del PP, introduciendo cambios para hacerlo más funcional al proceso iniciado de transferencia de poder para que la sociedad

de Montevideo pueda incidir cotidianamente en la gestión pública a través de la elaboración, seguimiento y control del presupuesto departamental.

Se señaló críticamente que, a la vez de comprometerse y respaldarlo, el Gobierno Municipal no había logrado, durante el período analizado, situar al Presupuesto Participativo como instancia fundamental dentro de los múltiples momentos de diálogo que había desarrollado con la población, a pesar de la demostrada capacidad del PP para incidir en las transformaciones democráticas en curso y ser el espacio de participación ciudadana más importante entre todos los creados en el período, verdadera espina vertebral de un sistema participativo diversificado y en crecimiento.

Esa debilidad no había permitido avanzar lo posible en el desafío de incorporar plenamente la fuerza de la participación ciudadana que se desenvuelve dentro del Presupuesto Participativo, para calificar la gestión municipal y realizar a su impulso las transformaciones adecuadas en los ámbitos organizacionales y administrativos.

Se indicó, entonces, que los mecanismos institucionales para desarrollar la transferencia

real de poder con la cual incidir en la elaboración presupuestal, y particularmente en el destino de los recursos, no estaban a la altura del desarrollo global de la estrategia de reforma democrática que se implementaba.

Además se señaló que, a pesar de los enormes avances democratizadores realizados, debía mejorarse aún más la transparencia sobre los recursos presupuestales sometidos a consulta o decisión ciudadana, como la de los criterios de distribución equitativa de gastos y contribuciones entre los diversos territorios. Así, se podría alentar mejores niveles de participación ciudadana y consolidar el iniciado proceso de invertir las prioridades tradicionales del gasto público en función de atender prioritariamente las necesidades de los sectores más vulnerables de la población.

También se abordó el análisis de la comunicación institucional y la calidad de la información de apoyo al proceso, la que se calificó como de escaso impacto en la sinergia del mismo.

Otro aspecto relevante fueron las señales que demostraban un estancamiento de la participación vecinal «directa» en el Presupuesto Participativo. La participación tendía

ha acotarse a la importante acción que realizaban los Concejos Vecinales en su condición de «representantes» vecinales. Esa actividad debía continuar y mejorarse, pero surgía con claridad que se debilitaban los intentos de generar mecanismos de participación e involucramiento vecinal directo, tanto en la elaboración de propuestas como en la toma de decisiones.

Se subrayó además que la ausencia de un abordaje de género del Presupuesto Participativo, era un importante factor de debilidad en sus intenciones democratizadoras.

Todas estas críticas, como las propuestas recogidas en el transcurso del Foro Ciudadano, fueron incorporadas como materiales de trabajo de una «Comisión Departamental del Presupuesto Participativo» que se formó durante las propias sesiones y quedó integrada con representantes de los Concejos Vecinales (18), de los participantes del Foro (18) y del Ejecutivo Municipal (2).

Esa Comisión jugó un papel muy significativo en el proceso de renovación: en un intenso trabajo, durante los dos meses siguientes construyó las bases de un acuerdo político expresado en la redacción de una propuesta

sobre nuevas «Reglas de funcionamiento del PP», para aplicar a partir del año 2006.

La propuesta de la Comisión Departamental fue sometida inmediatamente a discusión de los 18 Concejos Vecinales y del Gobierno municipal, quienes al aprobarla convirtieron las «reglas» en la «ley de juego» que desde entonces gobierna los Ciclos del Presupuesto Participativo.

## SEGUNDA ETAPA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

A partir de los acontecimientos reseñados, se inició la segunda etapa en la construcción del Presupuesto Participativo.

En los debates del Foro y en los trabajos de la Comisión Departamental del PP, el Gobierno Municipal y los actores sociales construyeron consensos sobre una serie de definiciones conceptuales que los orientaron en los diversos momentos del mismo. Se definieron: el sentido que adquiriría la renovación, los objetivos políticos y de gestión que se pretendían alcanzar, las condiciones necesarias para la continuidad del

proceso, los procedimientos y normas a elaborar y los alcances de la participación ciudadana.

## DEFINICIONES

En ese sentido, se trabajó para precisar que es lo que se entiende por Presupuesto Participativo (PP) y, reconociendo que no existe una definición única ya que ellas varían mucho de un lugar a otro, se tomó en cuenta la propia experiencia en la materia y se ratificaron definiciones anteriores.

El Presupuesto Participativo se lo puede definir como: «un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos del presupuesto municipal».<sup>1</sup>

En su primera etapa, hasta el año 2005, el «Proceso de Definición de los Compromisos de Gestión», fue descrito como: «un proceso formado por varias actividades encadenadas, mediante las cuales se facilita y promueve la participación

*de las organizaciones sociales y los ciudadanos en la elaboración del Presupuesto de la Intendencia Municipal de Montevideo, en el control cotidiano de la gestión municipal y en su evaluación.»*

*«Es considerado parte de las ´herramientas de participación´ que se han creado desde 1990 en el ámbito municipal, buscando crear mejores condiciones para la formación de ciudadanías activas. (...) El Presupuesto Participativo contribuye a hacer más eficaces las acciones de la IMM en todo el Departamento, ya que en su transcurso se definen y organizan múltiples intervenciones municipales en el territorio en función de las necesidades reales de sus habitantes, en especial de la población más necesitada de recursos y oportunidades para mejorar su calidad de vida. Es por lo tanto un instrumento que permite hacer un uso más democrático de los recursos municipales.»<sup>2</sup>*

Se acordó que los objetivos de la renovación y profundización del Presupuesto Participativo implicaban dotar de mayor contenido democrático a la gestión, articulando con lo nuevos programas de inclusión y desarrollo social que

---

1 Colección de recursos sobre gobernanza urbana. UN-HABITAT.

---

2 «Apuntes sobre el Presupuesto Participativo de Montevideo». Unidad de Planificación y Participación Descentralizada–2000.

se implementan desde el gobierno departamental y el nacional, aspirando ha desarrollar sus potencialidades como herramienta de participación y construcción de ciudadanías, de transparencia y mejora de la gestión municipal, así como de distribución democrática y equitativa de los recursos presupuestales en la edificación de una ciudad incluyente y solidaria.

Se ratificó que el Presupuesto Participativo, que otorga identidad a la descentralización montevideana, debe continuar siendo una entre varias herramientas de participación. Su papel destacado no debe oscurecer el hecho de que, en realidad, es una de las múltiples oportunidades y canales de participación diferentes que se han creado en la ciudad.

Su renovación debe realizarse dentro de este «modelo» que, configurando una verdadera estrategia de desarrollo de la participación, debe experimentar además con nuevas propuestas y nuevos dispositivos que se agreguen a los ya existentes, facilitando la articulación y el diálogo con los sectores sociales tradicionalmente más organizados y experimentados en la participación, pero también con otros, asociados en otras dimensiones de la vida social.

El desarrollo de esta estrategia está contribuyendo a la formación de redes fortalecedoras de la nueva gestión pública, del propio entramado social y de las capacidades sociales para participar en las decisiones de políticas públicas de impacto general.

De esta manera, los beneficios esenciales que se esperan obtener con la renovación se orientan a la **profundización del ejercicio de la democracia y la construcción de un diálogo permanente entre el gobierno departamental, los gobiernos locales y los ciudadanos y ciudadanas organizados y no organizados.**

Se aspira que muchos de ellos se conviertan en protagonistas activos de la gestión pública, responsables, críticos, exigentes. Definiendo directamente sus prioridades, controlando y fiscalizando la ejecución del presupuesto, pueden así mejorar sus condiciones de vida.

Desde la experiencia adquirida, se tiene la convicción de que los participantes, al identificar con exactitud los fundamentales problemas a atender con recursos que son siempre menores que las demandas existentes, se benefician directamente y benefician también a aquellos que aún no se incorporan al proceso.

En lo institucional, el Presupuesto Participativo puede continuar estimulando los procesos de modernización de la gestión, sin lo cual no es posible cumplir con las aspiraciones ciudadanas.

### CONDICIONES REQUERIDAS PARA RENOVAR EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Para iniciar una nueva etapa en el PP, se identificaron y describieron condiciones previas: algunas dependen de la ciudadanía y otras involucran al Intendente y a las autoridades departamentales y locales.

Las condiciones que se requieren del Intendente y de las autoridades del gobierno parten de la existencia expresa de la voluntad política para ingresar en el proceso y cumplir con lo que en él se decida. Esta voluntad, que se expresó en año 2005 con la iniciativa de proponer el debate, debe mantenerse durante todo el proceso: eso es vital para dar cumplimiento a los compromisos que se contraen con la población.

La voluntad también se manifiesta en destinar recursos del Presupuesto Municipal para

que la ciudadanía pueda disponer sobre su uso y asumir luego el compromiso político de que esas decisiones, una vez adoptadas, serán «vinculantes» para la gestión del gobierno.

Las autoridades departamentales, además, tienen otras obligaciones: deben facilitar el proceso, asegurar que el aparato administrativo se apropie de las decisiones tomadas y presentar sus propios proyectos –los que resulten de los compromisos establecidos en el Programa de Gobierno–, para someterlos a debate y opinión.

Se requiere de un trabajo de animación y apoyo sostenido, tanto en instancias de toma de decisiones como en el desarrollo de las actividades cotidianas. Mientras se construye, se necesita de un apoyo potente del nivel central que colabore en su crecimiento y aporte elementos para su consolidación.

Como ni los actores institucionales –incluyendo los gobernantes– ni los actores de la sociedad cuentan con la formación necesaria para responder a las complejidades del proceso, la capacitación permanente, se debe integrar como una dimensión decisiva del proyecto en varios niveles de actuación.

El gobierno debe promover, por un lado, el conocimiento de los diversos planes generales y sectoriales ya existentes para el desarrollo de la ciudad y, por otro, debe desplegar iniciativas para capacitar a los actores sociales desde la práctica de su participación en nuevos programas de Planificación integral de la localidad y del departamento, como forma de articular progresivamente las demandas del Presupuesto Participativo con una visión global de la ciudad.

Se debe capacitar a la población y a los funcionarios municipales sobre el presupuesto municipal y, en particular, sobre el Presupuesto Participativo (monto, origen de los recursos, estructura del gasto). También hay que establecer con claridad cuáles asuntos de la gestión en la ciudad son de competencia y responsabilidad del gobierno departamental y cuáles no.

Finalmente, es imprescindible una campaña permanente de información a la población, a través de todos los medios posibles, sobre las fechas, lugares de reunión y reglas de juego del proceso. Se requiere de un gran esfuerzo de comunicación para que toda la población se sienta convocada y para que tenga acceso a las princi-

pales informaciones financieras y a las decisiones tomadas en el Presupuesto Participativo.

El valor de la comunicación es central para crear las mejores condiciones de éxito al proceso: darle amplia visibilidad con garantías de libre expresión de opiniones, explicar con claridad los objetivos, demostrar la utilidad del tiempo invertido para participar en él, garantizar que las autoridades tendrán en cuenta esas opiniones, y que, efectivamente, se realizará lo que allí se decida.

## IMPLICANCIAS DEL INVOLUCRAMIENTO CIUDADANO

Las condiciones requeridas a la sociedad se basan esencialmente en su interés de participar, de estar presente en las actividades y asumir la responsabilidad de intervenir en las evaluaciones y ajustes necesarios. Parece claro que, para que la experiencia se pueda sostener, es vital contar con el interés de participar en el proceso por parte de la sociedad organizada y la ciudadanía en general.

No es posible desarrollar el Presupuesto Participativo con una sociedad desmoviliza-

da y acrítica. Esta definición hace al reconocimiento de que los PP no se pueden imponer a marcha forzada para «injertar» participación y transparencia a los municipios donde las precondiciones sociales y de cultura política no están reunidas.

Un principio central a respetar en la renovación es el derecho de participación universal, en cualquier forma que adquiriera el proceso. Es este uno de los principios fundamentales a respetar: **el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a participar en forma voluntaria y universal, es decir sin ningún privilegio por condición de sexo, etnia, organización, credo, etc.**

A su vez, en Montevideo se debe asegurar la existencia de mecanismos de participación directa junto a la continuidad de actuación de los Concejos Vecinales en el proceso de toma de decisiones que se defina.

A partir de la creación de los Concejos Vecinales (órganos de «**democracia representativa comunitaria**») en 1993, la realización de las consultas vecinales, la elaboración de las propuestas y la toma de decisiones en todos aquellos asuntos que dentro del Proceso de Definición de Compromisos de Gestión se pu-

sieron a consideración vecinal, quedaron en sus manos. Esto significa que el mecanismo de representación social fue el mecanismo usado en el Presupuesto Participativo hasta 2005.

En la renovación del PP, una de las metas planteadas –a la vez de mantener y mejorar la incidencia en él de los Concejos Vecinales–, es la de combinar esta forma de participación indirecta con la autonomía de propuesta y gestión directa de los demás colectivos que componen el tejido asociativo local y con una amplia actuación de las personas que no se asocian a aquellos colectivos que habitualmente actúan en la vida municipal.

Se busca de esta manera ampliar y calificar el proceso de diálogo que se establece entre el gobierno municipal y la sociedad. Diálogo que, con momentos para proponer, decidir, evaluar y controlar la gestión, se favorezca por la extensión, el pluralismo y la representatividad de los involucrados.

De esta forma, se puede contribuir ha aumentar la legitimidad del proceso frente a la mayoría de los ciudadanos –incluyendo a aquellos que no participan directamente en él– y mejorar la cantidad y calidad de participantes.

La experiencia internacional muestra que en procesos con participación directa el involucramiento de la ciudadanía en los PP compromete del 1% al 15% de las personas mayores de 18 años, que el grado de implicancia aumenta en ciudades chicas, y que la cantidad es variable de un año a otro, con un alto grado de rotación.

Se debe asegurar que en el nuevo Presupuesto Participativo pueda incluirse a todos los grupos sociales, prestando atención a la participación de las mujeres, los jóvenes, los más pobres, etc.

Con relación a la participación de ciudadanos organizados y no organizados, específicamente, se reafirma que en el PP se promueve la construcción de una sociedad organizada y autónoma con capacidad para participar activamente en la gestión pública, ya que la participación colectiva en las decisiones del gobierno y en el control sobre el Estado es esencial para calificar la política y para construir ciudadanías.

Pero, a la vez que se reconocen las cualidades y beneficios de la participación organizada para la construcción de una sociedad democrática, también se debe asegurar el derecho legítimo de actuar en el Presupuesto Participativo a ciudadanos y ciudadanas no organizados con

posibilidades de incidencia directa en la decisión sobre el destino de los recursos, desde su propia participación en el proceso.

## LAS REGLAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Estas definiciones colectivas orientan la redacción de las nuevas Reglas del Presupuesto Participativo, instancia que pasa a ser un aspecto central en el proceso de renovación. La Reglas expresan los acuerdos alcanzados entre el gobierno y los representantes sociales. Como manifestación del poder político compartido, una vez redactadas, su difusión entre la población debe ser amplia y masiva antes de iniciarse el proceso. Este aspecto es esencial para dar transparencia y aportar credibilidad al mismo.

En las Reglas se debe definir aspectos sustanciales del proceso. Por ejemplo, el monto de los recursos del presupuesto sobre el que se decide, los tiempos, las etapas, los procedimientos para realizar propuestas y adoptar decisiones, las formas de reparto de los recursos entre las Zonas y los barrios, las formas de seguimiento y control social, etc.

También se establece el acuerdo para que, antes de adoptarse las decisiones finales, las propuestas de los participantes sean sometidas a un estudio de viabilidad mediante criterios técnicos y normativos, considerando que este cruce es el que permite articularlas con los procesos de planificación de la ciudad a mediano y largo alcance.

Finalmente, se establecen los mecanismos para evaluar periódicamente el programa y para realizar las modificaciones que desde esta evaluación se sugieran.

## METODOLOGÍA

Hasta el 2010 en el Presupuesto Participativo se sometía a decisión directa y vinculante de los vecinos y vecinas –es decir, sin intermediarios– una parte del presupuesto municipal para realizar obras de su directo interés. Esta decisión se considera «vinculante» por voluntad política del Intendente. Es decir, que compromete al gobierno departamental a su cumplimiento.

Simultáneamente, los Concejos Vecinales, organismos de representantes sociales, toman

decisiones –también vinculantes– sobre otra parte del presupuesto, agregando más obras a la gestión.

Con las nuevas reglas, elaboradas y aprobadas en conjunto por el Gobierno Municipal y los Concejos Vecinales, da comienzo una nueva época del Presupuesto Participativo. Ahora con dos Fuentes Presupuestales: la Fuente 1 y la Fuente 2.

**Fuente 1.** Está compuesta por un monto presupuestal, definido por el Intendente Municipal en cada ejercicio anual, igual para cada una de las 18 Zonas en que se divide Montevideo.

El destino de esta Fuente presupuestal es decidido por la ciudadanía, a través del voto directo y universal en elecciones convocadas al efecto.

**Fuente 2.** Está integrada por recursos para obras que destinan dependencias ejecutivas de la Intendencia Municipal y su ejecución es decidida por los Concejos Vecinales en consulta con los vecinos a través de los mecanismos habituales que se han desarrollado en cada Zona.

Esta Fuente presupuestal es la forma del Presupuesto Participativo tradicional que se ha venido desarrollando a lo largo de los años.

Es decir, de la etapa anterior del Presupuesto Participativo se mantiene la facultad reconocida

a los Concejos Vecinales para decidir como representantes vecinales legítimos sobre el uso de una parte de los recursos presupuestales que se disponen para el PP. Pero se agregan nuevos recursos, los que anunciados año tras año por parte del Intendente, son sometidos –con ese destino– a la aprobación del órgano Legislativo Departamental (Junta Departamental).

El PP se desarrolla, así, en dos vertientes de ciclos anuales que comienzan con la aprobación de las Reglas del Presupuesto Participativo y finalizan con la elección de las obras que habrán de ejecutarse durante el siguiente año.

De este modo, se asegura el derecho de participación universal, se habilita a los ciudadanos y ciudadanas mayores de 16 años a proponer las obras a realizar y, para el momento de decidir cuáles de ellas se realizarán, se introduce el mecanismo de participación directa de la población mediante elecciones con voto secreto.

También se acentúa el rol que les corresponde a los órganos del sistema descentralizado participativo (Juntas Locales, Concejos Vecinales y CCZ) como animadores y organizadores del ciclo y en los procesos de ejecución de las obras.

Asimismo, están previstos mecanismos de capacitación, seguimiento y control social de la gestión sobre las decisiones adoptadas, así como de rendición de cuentas públicas y evaluación anual del ciclo.

## DESARROLLO DEL CICLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El Ciclo del Presupuesto Participativo es una secuencia de cuatro pasos.

Empieza con la presentación de propuestas, sigue con su análisis técnico, luego se decide qué obras ejecutar (ya sea por decisión de los Concejos Vecinales o a través de la gente votando las propuestas que más desea o necesita) y termina con una obra o servicio nuevo en el barrio.

El Ciclo del PP se acompaña de mecanismos de seguimiento y control social, así como de una rendición de cuentas y evaluación permanente.

Como se ha dicho, este Ciclo está regido por Reglas que incluyen tanto definiciones sobre el Presupuesto Participativo, como indicaciones normativas y pasos cronológicamente dispuestos.

## Reglas

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO asegura a los habitantes de Montevideo el derecho de participación universal, para deliberar sobre el uso de los recursos públicos administrados por la IMM y para decidir el destino de una parte del Presupuesto Municipal determinando qué obras realizar.

«El proceso de Presupuesto Participativo de Montevideo es un proceso de diálogo democrático que se establece entre el Ejecutivo municipal y los vecinos y organizaciones sociales de Montevideo. (...) Es una herramienta de participación democrática del proceso de descentralización cuya construcción fue iniciada en 1990.»<sup>1</sup>

En el PP se crean procedimientos y oportunidades para que la ciudadanía y sus organizaciones puedan realizar un mayor seguimiento y control social de la gestión de la IMM.

El PP se apoya en el funcionamiento de los órganos del Sistema Descentralizado Local de Montevideo y en su capacidad para convocar, promover la participación directa, consultar, articular, mediar, representar intereses

---

<sup>1</sup> Reglas del PP. Ciclo 2008.

vecinales y elaborar proyectos de desarrollo comunitario.

En especial, se considera de alto valor la labor facilitadora, promotora y organizadora de la participación vecinal que realizan los Concejos Vecinales, los cuales cuentan para ello con la asistencia y apoyo de la Junta Local, del CCZ correspondiente y del área central de la IMM.

En el transcurso del ciclo del PP la actuación de los órganos centrales y locales del Gobierno Departamental observan el principio de la autonomía de la sociedad civil y sus organizaciones. Recorrerá un ciclo de trabajo que comenzará en marzo y culminará en diciembre. Las obras serán seleccionadas en la votación vecinal que se realizará el último domingo de octubre de cada año.

El PP se realizará siguiendo las Reglas, que se detallarán a continuación, elaboradas por la «Comisión del Presupuesto Participativo» –integrada por la IMM y representantes de los Concejos Vecinales– luego de la evaluación del Ciclo del año anterior. En las Reglas para cada Ciclo se introducen cambios y ajustes parciales sobre las que rigieron el Ciclo del año anterior y las mismas también serán objeto de evaluación.

## REGLAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO – CICLO ANUAL 2008

### 1. *Participación*

Tienen derecho a participar en las actividades del PP todos y todas los/las habitantes del departamento de Montevideo mayores de 16 años.

### 2. *Territorio*

Las bases territoriales para organizar las actividades el PP serán las 18 Zonas en que se divide administrativamente el departamento de Montevideo.

### 3. *Recursos*

El PP de Montevideo organiza la participación ciudadana para proponer y decidir las obras que se realizarán financiadas con recursos del Presupuesto Municipal desde dos fuentes diferenciadas:

La Fuente 1 se integra con recursos expresados en dinero. El Intendente redactará en el mensaje de Ajuste Presupuestal que enviará a la Junta Departamental en el mes de junio de cada año, el monto de recursos destinados a este fin para gastar en obras de cada Zona.

La Fuente 2, aporta recursos desde los presupuestos asignados previamente a Divisiones, Servicios y Unidades de la IMM para financiar sus respectivas tareas (Vialidad, Alumbrado, Áreas Verdes, etc.).

Estos recursos podrán ser expresados en dinero o en otras modalidades. Se definirán también cuando el Intendente envíe a la Junta Departamental el mensaje de Ajuste Presupuestal para cada año.

#### *4. Decisiones*

Las decisiones sobre las obras a realizar financiadas con los recursos de la Fuente 1 las adoptará la ciudadanía mediante su participación directa en la votación de las propuestas presentadas previamente tal como se describe en los artículos siguientes.

Las decisiones sobre las obras a realizar con los recursos provenientes de la Fuente 2 serán adoptadas por los Concejos Vecinales.

#### *5. Ciclo, Etapas*

El PP recorrerá un ciclo durante el año, el que tendrá las siguientes etapas:

**Etapas 1.** Realización de actividades de capacitación a la ciudadanía, instalación de los equipos de coordinación del PP en cada Zona: los Equipos de Planificación Zonales. Despliegue de acciones de información y estímulo para la presentación de propuestas y proyectos. Recepción en los CCZ de propuestas y proyectos vecinales para la Fuente 1.

**Etapas 2.** Estudio de factibilidad técnica, normativa y de costos de las propuestas presentadas para la Fuente 1. Definición de los recursos para la Fuente 2.

**Etapas 3.** Decisión de las obras a realizar de acuerdo a los siguientes criterios:

Obras a financiar con los recursos de la Fuente 1: las obras a realizar con los recursos de esta Fuente serán decididas mediante elección por voto secreto y universal, eligiéndose entre las propuestas presentadas y viables en actos electorales que se realizarán en forma simultánea en las 18 Zonas el último domingo de octubre. Las obras elegidas se documentarán después como Compromisos de Gestión. Obras a financiar con los recursos de la Fuente 2: los Concejos Vecinales decidirán

qué obras realizar con estos recursos. Finalmente se realizará en esta Etapa la evaluación del Proceso hecho.

**Etapa 4.** Realización de las obras. Seguimiento y control social de la gestión. Esta etapa se extenderá durante el siguiente año.

### *6. Compromisos de Gestión*

Las decisiones adoptadas a través de ambos mecanismos serán reconocidas por el Intendente como sus Compromisos de Gestión. Las obras de la Fuente 1 serán realizadas durante el año siguiente a su aprobación y financiadas con la cifra establecida oportunamente. Las obras de la Fuente 2 serán financiadas con los recursos definidos en la Etapa 2.

### *7. Reglas para presentar las propuestas para la Fuente 1*

- Podrán presentar propuestas aquellas personas, grupos, instituciones u organizaciones con residencia personal, social, institucional o laboral en la Zona.
- El costo estimado de las propuestas no podrá sobrepasar el monto anual destinado

a la Fuente 1 del Presupuesto Participativo para cada Zona.

- Las propuestas deben estar destinadas a concretar intervenciones de interés vecinal asegurándose el uso público de las realizaciones.
- Las propuestas deben ser pasibles de ser ejecutadas o desarrolladas en su totalidad con los recursos votados para el año de ejecución.
- Las propuestas deben ser técnicamente viables y no deben violentar normativas vigentes.
- Se presentarán en los CCZ en un formulario igual para todo Montevideo.
- Los menores de 16 años podrán presentar propuestas en tanto cuenten con el aval de un mayor de edad o una organización cualquiera.
- Las propuestas que estén acordes a las normas del Presupuesto Participativo, serán sometidas a elección vecinal en la Zona donde fueron presentadas con un procedimiento igual para todas las Zonas.

- Los electores podrán votar marcando hasta tres de las propuestas sometidas a votación en una hoja donde figurarán todas las propuestas elegibles de la Zona.
- El acto electoral se realizará el último domingo de octubre y se organizará de forma similar al de las elecciones de Concejos Vecinales.
- Podrán ser electores en cada Zona todos los habitantes de la misma, mayores de 16 años que tengan residencia personal, laboral o social en la Zona.
- El escrutinio se realizará el martes siguiente a la elección en todas las Zonas en forma simultánea.

#### *8. Criterios para asignar los recursos entre las propuestas de la Fuente 1 que sean elegidas*

- Las propuestas, luego de la votación, serán ordenadas de acuerdo a la cantidad de votos que obtenga cada una, partiendo de la más votada y así sucesivamente hasta la que obtenga menos votos.
- Los recursos del PP se asignarán a las obras siguiendo ese orden, hasta que los recursos

zonales alcancen: este orden no podrá ser modificado bajo ningún concepto.

- Si luego de asignar recursos para la primer propuesta (la más votada), queda dinero disponible para otras, se asignarán recursos a la segunda y así sucesivamente a tantas como alcance el fondo para financiar propuestas enteras.
- En caso de que los recursos restantes de la partida zonal del año cuyos recursos se están distribuyendo, no alcancen para financiar totalmente la propuesta que sigue en el orden preestablecido, se procederá de la siguiente manera:
  1. La Propuesta se ejecutará si los recursos zonales restantes alcanzan para cubrir el 50% del costo estimado. En este último caso se apelará a un Fondo Especial que creará la IMM para atender estas situaciones.
  2. Si el monto restante no alcanza para cubrir el 50% del costo estimado de la propuesta, la IMM procurará ajustar la propuesta al monto disponible para hacerla ejecutable. Este ajuste deberá tener el consentimiento de los proponentes.

3. Si ninguna de las dos alternativas anteriores resulta factible, la propuesta no se ejecutará y el dinero no usado en la Zona se destinará a financiar el Fondo Especial.
- Cuando una o varias de las propuestas que resultan ganadoras no pueda ejecutarse por razones ajenas a la IMM, esta será anulada y los recursos destinados en primera instancia a la misma se aplicarán a realizar la o las propuestas que siguen a la última financiada, de acuerdo al orden marcado por los votos.

### *9. Mecanismos de seguimiento y control social de la ejecución de las obras definidas*

Los Equipos de Planificación Zonal tendrán entre sus cometidos el seguimiento y control de todas las intervenciones aprobadas.

No obstante lo anterior, los diferentes órganos locales podrán darse todas las formas complementarias que contribuyan al mejor control social de lo aprobado.

### *10. Rendición de Cuentas*

Desde julio a setiembre se realizarán 18 asambleas vecinales abiertas, una por Zona,

con participación del Sr. Intendente y su equipo para realizar la Rendición de Cuentas sobre la ejecución de las obras de los Ciclos anteriores.

### *11. Cronograma del Ciclo. Fuentes 1 y 2*

#### ETAPA 1

#### **Febrero – Abril**

- En febrero comienza a funcionar la «Comisión del Presupuesto Participativo», integrada por 36 representantes de los Concejos Vecinales y la IMM.
- Se instala en cada Zona un Equipo de Planificación Zonal (EPZ) con integrantes de la Junta Local, Concejo Vecinal y Centro Comunal Zonal. La función de este equipo es la coordinación general del Ciclo del PP en todos sus detalles, implementa la difusión, realiza el estudio de las propuestas en primera instancia y es el responsable –en definitiva– de la toma de las decisiones pertinentes a nivel local.
- Se realizarán jornadas de capacitación a concejales, ediles y demás actores locales.
- El Intendente definirá e informará sobre los recursos disponibles para el PP, Fuente 1.
- Comenzará la campaña de comunicación.

- Se realizarán actividades zonales de difusión, información y animación para la participación vecinal.
- Se hará difusión especial de los PLAEDZ (Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal) como forma de aportar con una herramienta elaborada en la Zona que ha establecido objetivos y prioridades de orden local.

#### **Abril – Mayo**

- Continuarán las actividades de difusión y capacitación de la primera etapa.
- Se abre el período de presentación de propuestas de abril a mayo.
- Los EPZ comenzarán el estudio de las propuestas. Asesorarán los técnicos del CCZ y eventualmente del área central. Enviarán las propuestas informadas a la Unidad de Planificación y Participación Descentralizada para su segundo análisis en el área central de la IMM.
- El área central iniciará el estudio de las propuestas.

#### **ETAPA 2**

#### **Mayo – Junio**

- A fines de junio el Intendente definirá e informará sobre los recursos disponibles para la Fuente 2 y la fecha en que se espera recibir desde los Concejos Vecinales las decisiones de las obras a realizar. Los Concejos Vecinales comenzarán a trabajar adoptar las decisiones correspondientes.
- Los EPZ continuarán hasta finalizar el estudio de las propuestas de la Fuente 1 y su envío al área central de la IMM.

#### **Julio – Agosto – Setiembre**

- Durante estos meses en 18 asambleas vecinales se realizará la Rendición de Cuentas sobre la ejecución de las obras de los Ciclos anteriores.
- El área central continuará el estudio de las propuestas, la elaboración de informes y la entrega de los mismos a la Unidad de Planificación y Participación Descentralizada para su devolución a los EPZ. Sobre mediados de agosto todos los informes deben estar en manos de los EPZ.

- Período de información a los proponentes: a partir de la recepción de los informes del área central y hasta el fin de agosto los EPZ informarán a los proponentes sobre la viabilidad de las propuestas presentadas.
- Reclamos: hasta el 1º de setiembre los proponentes podrán presentar ante el EPZ reclamos sobre el estudio de viabilidad. Estos serán enviados con segundo informe del EPZ a la Unidad de Planificación y Participación para que la dirección del área central informante adopte la decisión final en 10 días.
- El Concejo Vecinal aprobará la lista definitiva a someterse a elección y la entregará a Junta Local respectiva.
- Se realizará la redacción definitiva de las propuestas viables para su posterior difusión pública.
- El 10 de setiembre las propuestas estarán prontas para su edición y difusión.

RENDICIÓN DE CUENTAS. Desde julio a setiembre se realizarán 18 asambleas vecinales abiertas, una por Zona, con participación del Sr. Intendente y su equipo para realizar la Rendición de Cuentas sobre la ejecución de las obras de los Ciclos anteriores,

#### ETAPA 3

##### Setiembre – Octubre

- Preparación de la elección. Información, difusión, campaña pública.
- Último domingo de octubre: elección en las 18 Zonas con voto secreto mayores de 16 años.
- Martes siguiente: Realización del escrutinio.

##### Noviembre – Diciembre

- 10 de noviembre se dará a conocer el listado definitivo de las obras elegidas y financiadas que se ejecutarán.

## Logros y desafíos

### ELABORACIÓN CONJUNTA DE LAS REGLAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El Presupuesto Participativo es una manifestación de «poder político compartido», rasgo que identifica a la nueva gobernabilidad democrática de Montevideo. Sus Reglas y principios se definen anualmente entre gobernantes y representantes de la población, exteriorizando el acuerdo político que sostiene todo el proceso.

Aparecen como un modelo de las nuevas relaciones que se edifican entre gobernantes y ciudadanos para construir la ciudad.

Su elaboración en forma anticipada al inicio de cada Ciclo y su difusión masiva, acompañadas del anuncio de los recursos del presupuesto departamental que se disponen para ser definidos por la población, mejoraron la transparencia del proceso y son un factor clave en el crecimiento de su solvencia en el universo de experiencias de PP que se realizan hoy en el mundo.

Las Reglas del PP, declaran los principios que sustentan las nuevas relaciones sociales y

los valores que inspiran todas las acciones que en el proceso se desarrollan.

Es ahora un desafío, mantener el principio de elaboración compartida de las Reglas entre gobierno y ciudadanía, apoyando simultáneamente a los actores sociales con la información y capacitación necesaria que califique su participación en esta construcción.

También se debe mantener la plasticidad del proceso, para adaptarlo a los cambios institucionales y sociales y a los nuevos desafíos que incorpora su propio desarrollo, mediante prácticas de evaluación y ajustes continuos de sus Reglas.

### **IMPACTO SOBRE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN DE LA CIUDAD**

Los Ciclos 2006, 2007 y 2008 del PP constituyeron hechos sobresalientes en la agenda pública municipal del año y fortalecieron a Montevideo como ciudad de gobernabilidad democrática, con autoridades abiertas y cercanas a los ciudadanos y dispuestas a compartir las decisiones sobre la gestión.

*Es ahora un desafío, mantener el principio de elaboración compartida de las Reglas entre gobierno y ciudadanía, apoyando simultáneamente a los actores sociales con la información y capacitación necesaria que califique su participación en esta construcción.*

Estos Ciclos fueron acompañados de una campaña de información y comunicación institucional de alcance masivo que contribuyó a que el proceso sintonizara con amplios sectores de la población, que le legitimaron socialmente con la presentación de propuestas y con su participación en la votación final.

El total de iniciativas y propuestas presentadas en los tres Ciclos fue de 5.700. En los años 2007 y 2008 más del 47% de ellas fueron presentadas por colectivos sociales y organizaciones claramente identificadas como tales. Las propuestas finalmente elegidas por la ciudadanía fueron, en ambos Ciclos, en más del 75% las presentadas y respaldadas por estos colectivos.

*El 60% de las propuestas ganadoras en el año 2007 y el 80% en el 2008 se propusieron fomentar la integración comunitaria, creando y mejorando espacios, cerrados o abiertos, que puedan ser utilizados por la comunidad, especialmente el acondicionamiento de parques y plazas y la creación de espacios para practicar deportes.*

El 60% de las propuestas ganadoras en el año 2007 y el 80% en el 2008 se propusieron fomentar la integración comunitaria, creando y mejorando espacios, cerrados o abiertos, que puedan ser utilizados por la comunidad, especialmente el acondicionamiento de parques y plazas y la creación de espacios para practicar deportes.

De las propuestas ganadoras en estos Ciclos, el 46% pueden ser clasificadas como de un marcado contenido sociocultural; el 28% refieren a mejoras en vialidad, saneamiento y alumbrado; el 20% están orientadas a intervenciones en el tránsito; y el 5% fundamentaron la mejora de espacios públicos con intenciones de embellecimiento paisajístico.

El Presupuesto Participativo fue activo en todos los barrios de Montevideo, y en todos los estratos socio-culturales.

La participación de la población en la formulación, presentación de propuestas y en el respaldo de las acciones de las campañas electorales, ha aumentado desde unas 10.000 personas en el primer Ciclo a más de 20.000 en el último.

La votación en 2007 creció un 30% con relación al primer Ciclo del año 2006, votando un 8% de la población habilitada para hacerlo (mayores de 16 años), es decir más de 74.000 votantes. Estos guarismos se mantuvieron en el Ciclo 2008.

En algunas Zonas de la ciudad la participación electoral ascendió hasta el 15% de los habilitados.

Las actividades realizadas en 2007 y 2008 facilitaron el agrupamiento y el protagonismo de nuevos grupos de vecinos, quienes se incorporaron al Ciclo junto a otros sectores más experimentados en las prácticas de participación.

Fue particularmente atractivo para sectores jóvenes (20% de votantes entre 16 y 29 años; 15% entre 30 y 39 años) y también para

los niños y niñas vinculados al sistema escolar, quienes mantuvieron una presencia muy destacada y evaluada desde las instituciones de Enseñanza como de importante contenido pedagógico.

Se destaca que la presencia de mujeres como animadoras y organizadoras de todos los ciclos ha sido altamente significativa. También en la elaboración y presentación de propuestas, culminando en las instancias electorales donde siempre votaron más que los varones: 55% de los votantes en 2006, 57% en 2007 y 56% en 2008.

En definitiva, el PP estimuló al proceso de participación en la gestión pública y generó nuevos desafíos: buscar nuevos actores, fortalecer el atractivo para los jóvenes, incrementar cantidad y calidad de la participación, estimular la participación universal y fortalecer simultáneamente la participación colectiva, desarrollar nuevos mecanismos de deliberación pública sobre las propuestas y mejorar la calidad de las mismas, atender a la incorporación de procesos específicos para responder expectativas sectoriales, particularmente de los niños, los jóvenes y la población rural.

Finalmente, es un desafío inmediato poner a su servicio las posibilidades de las nuevas tecnologías de la comunicación.

## IMPACTO DEL PP SOBRE LA GESTIÓN DEPARTAMENTAL Y LOCAL

### *Los recursos del Presupuesto Participativo*

Uno de los cambios que introdujo la renovación fue el anuncio público que el Intendente hizo antes de iniciarse cada Ciclo –que fue ampliamente difundido dentro de las Reglas respectivas–, sobre el alcance de los recursos presupuestales que se disponían para el Presupuesto Participativo, contribuyendo de esa forma a dar transparencia y credibilidad a todo el proceso.

A su vez, en los mensajes de ajustes presupuestales anuales que el Intendente envió a la autoridad legislativa departamental junto a la Rendición de Cuentas de lo realizado –cumpliendo con los procedimientos indicados por la Constitución Nacional–, los recursos destinados al PP fueron claramente identificados dentro de un programa especial y aprobados

*En los mensajes de ajustes presupuestales anuales que el Intendente envió a la autoridad legislativa departamental junto a la Rendición de Cuentas de lo realizado, los recursos destinados al PP fueron claramente identificados dentro de un programa especial y aprobados por esa autoridad.*

por esa autoridad, en la que actúan los representantes de la ciudadanía electos desde todos los partidos políticos.

Finalmente, un aspecto destacado de los cambios generados en el período tiene que ver con los recursos presupuestales involucrados en el proceso. Desde el año 2006 (Ciclos 2006, 2007 y 2008) la ciudadanía ha podido decidir con del PP, mediante el voto, en qué obras gastar U\$S 9.800.000.(10.000.000) (recursos de la Fuente 1). Simultáneamente, desde el año 2006 los Concejos Vecinales han podido definir a través del PP obras por un valor de U\$S 19.400.000 (20.000.000)(recursos de la Fuente 1 y Fuente 2 del Ciclo Especial 2006, más los recursos de la Fuente 2 de los Ciclos 2006, 2007 y 2008).

Estas cifras, que no consideran los gastos indirectos que se realizan para la ejecución de las obras y que incorporan más valor a las realizaciones (retribuciones personales de los funcionarios municipales técnicos y no técnicos, gastos de funcionamiento para la elaboración de los estudios y proyectos técnicos, procesos licitatorios, de gestión y control presupuestal, etc.), indican que la ciudadanía ha decidido, a través de los dos mecanismos de participación, sobre un 16% aproximadamente del total de los recursos presupuestales que la IMM dedica a inversiones, en una marcada tendencia a aumentar su influencia en la definición del gasto departamental.

### *Adecuación de la estructura política y administrativa a las nuevas exigencias. El anclaje institucional del Presupuesto Participativo*

El PP se diseñó con un anclaje eminentemente «político» y está directamente ligado al Gabinete del Intendente a través del Departamento de Descentralización. La coordinación se realiza desde la Unidad de Planificación y Participación del Departamento de Descentralización

que cumple una misión que requiere de capacidad para la conducción política y operativa y para la realización de articulaciones múltiples entre áreas de gestión central, local y con la sociedad civil, lo que se advierte como clave para el éxito del mismo.

El progreso en el anclaje político de la conducción del PP y el desarrollo de capacidades de conducción y articulación institucional y social, deberá potenciarse para asegurar su crecimiento y mayor impacto. El Presupuesto Participativo depende, para su éxito, de equipos capacitados o especializados, pero también de la movilización del conjunto de la máquina administrativa, en momentos diferentes del mismo.

### *Cambios en la gestión y en la ejecución de obras*

Las estructuras institucionales y de gobierno, tanto las centrales como las descentralizadas fueron exigidas a modificar su gestión. En las estructuras centrales no se institucionalizó ningún aparato especial con funcionamiento paralelo al de la propia Institución para realizar la gestión del proceso y para la ejecución de las obras.

La estrategia empleada fue la de colaborar con la reforma en curso hacia una mejora de la gestión de toda la institución, impulsando que todos los servicios municipales –incluyendo los del propio Departamento de Descentralización–, asumieran su cuota parte de responsabilidad en el éxito del programa mediante su involucramiento en la promoción de la participación ciudadana en el proceso, en el estudio y asesoramiento técnico de las propuestas vecinales, en la puesta en obra de las decisiones finales y en la Rendición de Cuentas sobre lo realizado.

Los mecanismos horizontales y verticales de coordinación interna que se construyeron para la gestión de todas sus etapas, configuran elementos innovadores en términos de modernización administrativa. Para el Presupuesto Participativo se destaca el funcionamiento de un área técnico y política de coordinación horizontal que, articulada desde la Unidad de Planificación y Participación Descentralizada, ha sido funcional al proceso en los tres ciclos.

Se puede consignar que en sus diversas fases de cada Ciclo del PP, han sido requeridos a trabajar, en forma directa o con apoyos

técnicos y operativos, entre 2.000 a 2.500 funcionarios de los servicios de la IMM. Es decir, entre un 25 y un 28% de la plantilla total de funcionarios, lo que da una idea de su impacto en la gestión institucional.

Naturalmente, la práctica puso de manifiesto resistencias, tensiones y conflictos, que se buscan superar, pero también impulsó un proceso continuo de cambios en la gestión, en sectores de las estructuras departamental y descentralizada. Estas, se iniciaron para articular mejor con las nuevas exigencias y –en un proceso de sparejo de cambio– conviven actualmente con áreas aún disfuncionales a la nueva dinámica.

### *Las estructuras y espacios descentralizados también fueron conmovidos*

El Presupuesto Participativo acercó nuevos contingentes de ciudadanos y ciudadanas al diálogo con las instituciones locales y reconstruyó y creó nuevos vínculos. También reconvirtió espacios de relación directa con la ciudadanía a través de formas de trabajo que, aunque eran muy exigentes para los actores de los sistemas descentralizados–participativos,

colaboraron para conmovier y modificar muchas prácticas asentadas en visiones restrictivas del derecho de participación universal en la gestión local, que estaban establecidas en la relación con la comunidad.

La diversidad de propuestas incorporadas por nuevos actores locales, aportó un caudal extraordinario de información sobre las expectativas e intereses de los vecinos. La mayor exigencia que soportó la gestión descentralizada puso en evidencia carencias en los recursos humanos y materiales y, también, en áreas de gestión ineficientes.

Se realizaron ajustes que, finalmente, permitieron articular las demandas que la masiva participación social desencadenó con la presentación de propuestas, con los eventos de decisión electoral y con la ejecución de las obras. Muchas carencias materiales y humanas fueron suplidas por el desempeño creativo y comprometido de los funcionarios municipales, cuya tarea fue base de los éxitos logrados, al resolver aspectos para los cuales la organización institucional no estaba preparada.

Fue importante el impulso que el Presupuesto Participativo dio a la mejora de la gestión de

toda la estructura descentralizada y en particular la de sus CCZ, que pasaron a ser responsables directos de ejecutar más del 60% de las obras votadas por los vecinos.

La consolidación del funcionamiento de **Equipos de Planificación Zonales (EPZ)** –integrados por representantes de la Junta Local, del Concejo Vecinal y de los funcionarios del CCZ–, con tareas de animación, organización y coordinación del PP en cada una de las zonas, resultó de vital importancia para el cumplimiento de las metas y objetivos de cada etapa.

En su relación cotidiana para la gestión con instancias centrales de la institución, a través de la articulación que realizó la Unidad de Planificación y Participación Descentralizada, estos equipos han cumplido un papel muy destacado para el éxito del Presupuesto Participativo. Fueron un verdadero canal de integración institucional del saber político, técnico y social en el estudio de viabilidad de las propuestas y demandas vecinales, en el diseño e implementación de acciones de facilitación de la participación social, y en la ejecución de las obras y la organización de los mecanismos para su seguimiento y control social.

## LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Las obras del Presupuesto Participativo han sido ejecutadas en forma constante, con productos de calidad y a velocidad creciente, aunque los tiempos de concreción aún no estén a la altura de las expectativas de la población.

Desde julio de 2006 son más de 1.000 las obras de diverso porte que se han materializado, entre aquellas que fueron votadas por la ciudadanía y las que decidieron realizar los Concejos Vecinales.

A modo de Rendición de Cuentas en octubre de 2009, con tres Ciclos de PP en marcha, la ejecución de obras y servicios era la siguiente: de 47 propuestas votadas en el Ciclo 2006 se ejecutó el 98%, de 45 propuestas electas en el Ciclo 2007 se concretó el 87%, y de 28 propuestas escogidas en el Ciclo 2008 se llevaba realizado el 32%. El resto de las obras estaban en procesos licitatorios o en la etapa de formulación de convenios ejecutables por cogestión social.

Simultáneamente se estaba preparando la ejecución del 100% de las obras que en el Ciclo 2008 se decidieron realizar durante el año 2010.

*Un cambio significativo en la gestión comenzó a operarse a partir de la ejecución de las obras votadas en octubre de 2006 cuando la ejecución de la mayor parte de las obras pasó a estar a cargo del Departamento de Descentralización. Concretamente en las estructuras descentralizadas, que fueron apoyadas a esos efectos y hoy son responsables directas de la ejecución del 60% de las obras de todos los Ciclos.*

Un cambio significativo en la gestión comenzó a operarse a partir de la ejecución de las obras votadas en octubre de 2006 cuando la ejecución de la mayor parte de las obras pasó a estar a cargo del Departamento de Descentralización. Concretamente en las estructuras descentralizadas, que fueron apoyadas a esos efectos y hoy son responsables directas de la ejecución del 60% de las obras de todos los Ciclos.

Otro cambio ha sido conjugar, mediante convenios de cogestión, la ejecución de las obras con la sociedad civil, con el objetivo pedagógico de favorecer el fortalecimiento de las capacidades de los actores civiles en su actuación autónoma, mediante la práctica de una experiencia de gestión.

También se trabaja para potenciar el rendimiento de los recursos destinados a las obras, coordinando su ejecución con programas del Gobierno Nacional que se desarrollan en el territorio y que comparten objetivos comunes. El desafío en este terreno es el de asegurar la ejecución de las obras en tiempos socialmente aceptables, lo que significa que el 100% de las propuestas sean ejecutadas al año siguiente de ser electas. Se debe continuar perfeccionando los procedimientos de cogestión social y la articulación con los organismos nacionales, a la vez de construir mecanismos que permitan aumentar el impacto de las inversiones en las economías locales.

## LA COMUNICACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN

El Presupuesto Participativo ha sido acompañado de una campaña de información –y aliento a la participación– de carácter masivo. Se usan todos los medios (prensa escrita local y nacional, Tv, radio, web, folletería, afiches, etc.) para producir mensajes generales, combinados con otros de impacto y escala barrial.

Para ello, se destinan recursos previstos en el presupuesto departamental y se involucra directamente, en el diseño de la campaña de comunicación y en su gestión, el área especializada en comunicación institucional del gobierno departamental. La Dirección de Prensa, Comunicación y Relaciones Públicas articula con el Área de Comunicación Descentralizada que funciona en la Unidad de Planificación y Participación Descentralizada del Departamento de Descentralización, en un área en que se han operado cambios sustanciales y que más rápidamente adaptó su gestión a las nuevas exigencias.

En los nuevos Ciclos, será preciso mantener una campaña de comunicación multimedia

permanente, creativa, capaz de informar y sensibilizar a la población para su participación, y que articule y apoye la comunicación de cercanía, cara a cara, que desarrollan los actores sociales en los barrios, la cual resulta tan decisiva para multiplicar la dimensión participativa del proceso.

## LA DIVULGACIÓN DE LOS RESULTADOS. RENDICIÓN DE CUENTAS. CONTROL SOCIAL

El Presupuesto Participativo consagra el derecho de la sociedad a fiscalizar y evaluar la ejecución de las obras, incidiendo en los cambios institucionales hacia una gestión pública más eficiente. De esta manera, se manifiesta otra de sus virtudes: la de permitir una gestión más transparente.

El momento clave es la divulgación de los resultados: la Rendición de Cuentas pública, tanto de las obras que fueron priorizadas, como de su valor, del momento en el cual serán implementadas, y de su localización.

En esta dirección, todos los años se realizaron asambleas públicas en cada una de las 18

*El momento clave es la divulgación de los resultados: la Rendición de Cuentas pública, tanto de las obras que fueron priorizadas, como de su valor, del momento en el cual serán implementadas y de su localización.*

Zonas en que se organiza el PP. En ellas, el Intendente y/o su Equipo de Gobierno rindieron cuentas de la gestión del año terminado y respondieron a las preguntas de los participantes. Estas asambleas fueron organizadas con activa participación de los Concejos Vecinales, en el período previo a la votación ciudadana del Ciclo del año en curso.

Además, el Intendente y miembros de su equipo concurren habitualmente a sesiones de los Concejos Vecinales para evaluar la gestión, en una práctica que se ha constituido en otra modalidad de trabajo.

También a través de «La Hoja» (periódicos mensuales de cada zonal con distribución masiva) y de las «Tablas de Seguimiento» (informes periódicos en los que se detallan los datos consolidados y la localización de cada una de

las obras y servicios), los Equipos de Planificación Zonal (EPZ) tienen acceso a información que les permite interactuar cotidianamente con los técnicos y responsables de la ejecución de las obras.

Otras modalidades usadas, son la colocación de la información del Presupuesto Participativo y sus resultados en el sitio web oficial de la Intendencia Municipal de Montevideo ([www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)) y en el portal «Webcin@s» ([www.webcinos.org](http://www.webcinos.org)) que es cogestionado con una ONG como apoyo al PP. El desarrollo de estas herramientas es un desafío de la etapa.

## **EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y SU ABORDAJE DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

Desde 1990, la IMM viene trabajando en el diseño e implementación de políticas a favor de la equidad de género, en estrecha vinculación con el proceso de descentralización y la participación ciudadana.

Este hecho responde a la necesidad de construir una Montevideo más justa y democrática,

donde toda la ciudadanía (mujeres y varones) pueda acceder a las mismas oportunidades y derechos.

Su principal propósito es contribuir a que el Municipio de Montevideo incorpore en sus acciones la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones y contribuir a garantizar el ejercicio de la ciudadanía de vecinas y vecinos como requisito necesario para una ciudad solidaria, participativa e integrada.

En el año 2007, se presentó el «2° Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones» (2007–2010), donde se hacen visibles los compromisos de todas las áreas del gobierno departamental de implementar acciones tendientes a la equidad de género.

En particular, en el capítulo Planificación y Participación Ciudadana, se compromete el siguiente objetivo en lo relativo al Presupuesto Participativo dentro del Departamento de Descentralización:

**«Objetivo N°3: Impulsar la igualdad de oportunidades y derechos entre mujeres y varones de los gobiernos locales y la comunidad.**

**Medida N°3: Se promoverá la participación y**

*presentación de propuestas por parte de mujeres y varones de todas las edades y pertenencias en la instancia del Presupuesto Participativo».*<sup>1</sup>

Tras este objetivo –en el marco del proyecto «Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en América Latina a través de procesos presupuestarios y participativos sensibles al género»–, a comienzos del 2008 se creó un equipo de trabajo institucional que, a lo largo del Ciclo 2008, realizó diversas actividades dirigidas a incorporar la perspectiva de género al Presupuesto Participativo de Montevideo.

Se definió que: *«Integrar una perspectiva de género al análisis de la sociedad y de las intervenciones públicas implica considerar la situación diferenciada de mujeres y hombres, así como reconocer las diferentes consecuencias de las intervenciones sobre la población».*<sup>2</sup>

---

1 «2° Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones». Montevideo (2007–2010).

2 Bruera, Silvana; González, Mariana (2005). «Manos a la obra. Algunas pautas para promover equidad entre mujeres y hombres desde los municipios» Red 12. URBAL. Quito, Ecuador.

*Su principal propósito es contribuir a que el Municipio de Montevideo incorpore en sus acciones la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones y contribuir a garantizar el ejercicio de la ciudadanía de vecinas y vecinos como requisito necesario para una ciudad solidaria, participativa e integrada.*

Desde esta perspectiva se entiende que los Presupuestos con perspectiva de género tratan de cambiar las desigualdades existentes, distribuyendo y orientando más eficaz y equitativamente los recursos. El objetivo es analizar cómo los gastos públicos promueven o impiden la equidad de género, así como cuál es su impacto en mujeres y varones.

Por otra parte, los Presupuestos con perspectiva de género son herramientas que nos permiten integrar esta mirada en las políticas públicas, para impulsar que se reconozca y se valore el trabajo visible e invisible de las mujeres en la economía del país.

Son pues, Presupuestos para las mujeres y los varones en su conjunto. Se trata de comprender cómo afectan a cada grupo. No implica un incremento en la inversión pública sino una asignación más eficiente de los recursos. Entonces, identifican y atienden las diferentes necesidades, intereses y realidades de varones y mujeres, reconociendo las desigualdades y aportando recursos para transformarlas.

Un Presupuesto con enfoque de género contribuye a distribuir equitativamente el acceso a los recursos por parte de la población. Es una herramienta útil para realizar un seguimiento y el control de la utilización de los fondos públicos en políticas y programas, permitiendo el monitoreo de las decisiones que toma el gobierno en materia social y económica.

Las actividades realizadas con este fin fueron variadas, según los distintos actores y sus roles en el PP. Se realizaron talleres de sensibilización y capacitación en Presupuestos Sensibles al Género, dirigidos a integrantes de los 18 Equipos de Planificación Zonal, a técnicos/as de las diferentes áreas vinculadas a la evaluación de propuestas, y a vecinas y vecinos.

Se implementó una estrategia de análisis del conjunto de propuestas presentadas con el objetivo de detectar las que explícita o implícitamente contribuían a la equidad de género, y se elaboraron recomendaciones para que las propuestas electas incorporasen esta mirada en su ejecución.

También se apoyó la formulación de proyectos o propuestas y a organizaciones de mujeres en la etapa electoral para promocionar las propuestas con perspectiva de género. Además se hizo el acompañamiento y se apoyó el fortalecimiento de organizaciones de mujeres de diferentes Zonas de Montevideo.

Se elaboraron dos Guías de Apoyo con el propósito de facilitar herramientas teóricas y prácticas al conjunto de personas involucradas en el Ciclo, para aportar al proceso de transforma-

ciones desde el rol que ocupan y potenciar los principios de equidad, inclusión, participación, transparencia y construcción de ciudadanía.

Ahora, los desafíos son: lograr mayor empoderamiento y fortalecimiento de las mujeres organizadas de Montevideo, replicando las mejores experiencias realizadas en la ciudad; mejorar las capacidades ya instaladas en las organizaciones de mujeres en cuanto a la formulación de propuestas con perspectiva de género y en el monitoreo y seguimiento de las políticas públicas municipales; incidir en la incorporación de la perspectiva de género, no sólo en las propuestas del PP, sino en el Presupuesto Municipal; y profundizar las instancias de sensibilización en género, para que todas las acciones se hagan desde esta mirada, promoviendo su inclusión.

## Análisis y conclusiones

DURANTE LA PRIMERA ETAPA de desarrollo de esta metodología se creó una nueva forma de abordaje de los asuntos presupuestales, con una modalidad participativa que dio forma a un ciclo de trabajo anual, a través del cual se permitió que gobierno y sociedad compartieran información sobre el presupuesto y su gestión, deliberaran, negociaran y establecieran acuerdos para realizar a nivel local acciones de mejoras en el territorio que fueron denominadas desde los barrios como los «Compromisos de Gestión».

Fueron actores centrales de este proceso los Concejos Vecinales, en tanto representantes de los vecinos y vecinas de Montevideo.

Esta fase, que también incorporó mecanismos de monitoreo y control social de la gestión municipal, se conoció como Proceso de Definición de Compromisos de Gestión, nombre que adoptó en Montevideo el Presupuesto Participativo durante esa primera etapa de su construcción.

A pesar de que en este período hubo importantes obstáculos para la gestión democratizadora impulsada por la IMM (convivencia con los impactos de políticas nacionales de

cuño neoliberal) y aún ante la escasez de recursos presupuestales (el gobierno departamental recibió escasas transferencias financieras desde el gobierno nacional) el proceso de Definición de Compromisos de Gestión, acompañó la gestión política de los gobiernos municipales de entonces y pudo acumular legitimidad social e institucional, transformándose en «la seña» de identidad de la descentralización participativa.

La segunda etapa, comienza con los Ciclos 2006, 2007 y 2008 del Presupuesto Participativo, los cuales constituyeron hechos sobresalientes en la agenda pública municipal de cada año y fortalecieron a Montevideo como ciudad de gobernabilidad democrática, con autoridades abiertas, cercanas a los ciudadanos y dispuestas a compartir las decisiones sobre la gestión.

La presencia de colectivos sociales y organizaciones de diverso tipo ha sido destacada en la presentación de propuestas (fueron autores de un alto porcentaje de las propuestas viables) las que obtuvieron el mayor respaldo vecinal en las instancias de votación finales.

La mayoría de las propuestas elegidas por los votantes en el año 2007 y 2008 fomentan

la integración comunitaria, y el 46% tienen un marcado contenido sociocultural; el resto refieren a mejoras en vialidad, saneamiento y alumbrado; intervenciones en el tránsito, etc.

La participación de la población se puso de manifiesto en todos los barrios. En algunos de ellos la votación final involucró al 15% de los mayores de 16 años. En el conjunto del territorio decidió, con su voto, un 8% de la población habilitada para hacerlo, es decir más de 74.000 votantes.

Las actividades realizadas facilitaron el agrupamiento y el protagonismo de nuevos grupos de vecinos y fueron particularmente atractivas para sectores jóvenes como para los niños y niñas vinculados al sistema escolar.

La participación en la votación es mayor por parte de las mujeres que de los hombres, y su presencia en las actividades de estudio de viabilidad de propuestas presentadas es similar.

El PP alentó el proceso de participación vecinal en la gestión pública y, simultáneamente generó nuevos desafíos: buscar nuevos actores, fortalecer el atractivo para los jóvenes, incrementar cantidad y calidad de la participación, estimular la participación universal y

fortalecer simultáneamente la participación colectiva, desarrollar nuevos mecanismos de deliberación pública sobre las propuestas y mejorar la calidad de las mismas, e implementar la incorporación de procesos específicos para atender expectativas sectoriales, particularmente en los niños, jóvenes y población rural.

Finalmente, aparece como un desafío inmediato, poner a su servicio las posibilidades de participación que se abren desde las nuevas tecnologías de la comunicación.

### EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO IMPACTÓ SOBRE LA ESTRUCTURA Y LA GESTIÓN MUNICIPAL

La conducción del Presupuesto Participativo se diseñó con un anclaje eminentemente «político», estando directamente ligado al gabinete del Intendente desde el Departamento de Descentralización. Un elemento innovador –en términos de modernización administrativa– que el proceso impulsó, es la estructura de coordinación interna que, para efectivizarlo,

se está construyendo dentro de una estructura municipal que ahora está más exigida de mejorar su capacidad de respuesta.

Fue especialmente importante el impulso que el PP ha dado a la mejora de la gestión de toda la estructura descentralizada y en particular la de sus CCZ, que han pasado a responsabilizarse de ejecutar más del 50% de las obras votadas.

Asimismo, un aspecto destacado de los cambios generados en el período tiene que ver con los recursos presupuestales involucrados en el proceso: a través de los dos mecanismos de participación, la ciudadanía ha decidido sobre, aproximadamente, un 16% del total de los recursos presupuestales que la IMM dedica a inversiones, marcando una tendencia al aumento de su influencia en la definición del gasto departamental.

Los cambios señalados se realizan en medio de tensiones y conflictos que ponen en evidencia incomprendiones y resistencias, como un desparejo proceso de adaptación de la institución a la nueva realidad.

El progreso en el anclaje político de la conducción del PP y el desarrollo de capacidades

de conducción y articulación institucional y social, deberán potenciarse para asegurar su crecimiento y mayor impacto. Se tendrá que fortalecer, paralelamente, el sistema de monitoreo y seguimiento de la gestión de las obras.

El Presupuesto Participativo también depende, para su éxito, de equipos capacitados y especializados, que deben entrenarse continuamente, como de la capacidad de movilización del conjunto de la máquina administrativa, en diferentes momentos del mismo.

Finalmente, el PP debe abrir frentes más destacados para mejorar la información y el debate ciudadano sobre el resto del Presupuesto departamental. Sobre el gasto destinado a obras que deciden realizar el Intendente y su equipo, o sobre otros aspectos –poco conocidos por la población– como las retribuciones personales y las fuentes de ingresos presupuestales. Si el PP se desarrolla en esta dirección, su contribución a la construcción de puentes de confianza recíproca con la sociedad seguirá siendo destacada.

## LA COMUNICACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN

El Presupuesto Participativo ha sido acompañado de una campaña de información y comunicación institucional de alcance masivo, que contribuyó a que el proceso sintonizara con amplios sectores de la población que lo legitimaron socialmente con la presentación de propuestas y con su participación en la votación final.

Se usaron todos los medios: prensa escrita local y nacional, Tv, radio, web, folletería, afiches, etc. Se trabajó en la producción de mensajes generales, combinados con otros de impacto y escala barrial. Para ello, se destinaron recursos del presupuesto municipal y se involucró directamente al área de la Intendencia especializada en la comunicación institucional, la cual tuvo responsabilidad política en el diseño de la campaña de comunicación y en su gestión.

Será preciso en los futuros ciclos, mantener una campaña de comunicación multimedia permanente, creativa, capaz de informar y sensibilizar a la población para su participación. Que articule y apoye la comunicación de cercanía, cara a cara, que desarrollan los actores

sociales en el interior de los barrios y que resulta tan decisiva para multiplicar la dimensión participativa del proceso.

La velocidad de ejecución de las Obras del PP es creciente, aunque aún no está a la altura de las expectativas de la población.

El desafío en este terreno es el de asegurar la ejecución en tiempos socialmente aceptables, lo que significa que el 100% de las obras sean ejecutadas al año siguiente de adoptadas las decisiones.

## RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL SOCIAL

El PP consagra el derecho de la sociedad a fiscalizar y evaluar la ejecución de las obras, incidiendo en los necesarios cambios institucionales hacia una gestión municipal más eficiente.

De esta manera se manifiesta una de las virtudes atribuidas a estos procesos: la de permitir una gestión más transparente.

El momento clave, es la divulgación de los resultados, la rendición de cuentas públicas, tanto de las obras que fueron priorizadas,

como de su valor, de en qué momento serán implementadas o de su localización.

En este sentido, se realizaron asambleas públicas. Una en cada una de las 18 Zonas en que se organiza el PP. Durante ellas, el Intendente y/o su equipo, rindieron cuentas y respondieron a las preguntas de los participantes.

Estas asambleas se hicieron anualmente para rendir cuentas de la gestión del Ciclo anterior y como etapa previa a la instancia de decisión del Ciclo del año en curso.

Además, el Intendente y miembros de su equipo concurren habitualmente a sesiones de los Concejos Vecinales para evaluar la gestión, en una práctica que se constituye en otra modalidad de trabajo.

La rendición de cuentas también se efectúa a través de informes escritos de distribución masiva y gratuita, con datos consolidados y detallados de cada una de las obras y su localización.

Otra modalidad usada, es la colocación de la información del Presupuesto Participativo y sus resultados en el sitio web del Municipio.

Es un desafío de la etapa el desarrollo de estas herramientas.

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y SU ABORDAJE DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La articulación del PP con el Programa «Presupuestos inclusivos con enfoque de género» ha significado un acierto tendiente a multiplicar su impacto democratizador.

Con un fuerte apoyo a las Comisiones de mujeres de las Zonas, con acciones de sensibilización y capacitación para los actores sociales, políticos y funcionarios municipales, en temas de «Presupuestos y propuestas sensibles al género», con un constante acompañamiento al proceso de quienes estudian la viabilidad de las propuestas que se presentan a los efectos de identificar aquellas que presentan este perfil, esta línea de trabajo deberá continuarse y calificarse como un desafío más para el futuro.

### A MODO DE SÍNTESIS

El Presupuesto Participativo de Montevideo, entonces, se enmarca claramente en dos etapas.

Una, que va desde 1990 hasta 2005, y otra, que se inicia con la revisión autocrítica iniciada en el Foro Ciudadano de 2005.

Este Foro permitió desencadenar un proceso de renovación, que lo afirmó como canal destacado de participación vecinal en la gestión municipal y como herramienta de construcción de ciudadanías y de mejora de la gestión. Su contribución permitió el fortalecimiento de una forma moderna de gobernar, construida partir de un poder político compartido, que necesita de toda la sociedad para afianzarse y progresar.

Innovando también mediante la incorporación de procedimientos que facilitan a la ciudadanía su ejercicio del derecho de participación directa y universal, y heredero de las mejores prácticas participativas que el proceso de descentralización a incorporado a la ciudad desde 1990, el PP exhibe hoy los niveles más elevados de involucramiento de la población en la gestión municipal.

Legitimado en su nueva versión por parte de la ciudadanía en los Ciclos 2006, 2007 y 2008, el Presupuesto Participativo tiene que mantener en el futuro su vocación renovadora

permanente y mejorar el empoderamiento ciudadano, acentuando la importancia de los procesos educativos para una mayor comprensión del interés y de los beneficios que aporta.

Junto a un arco iris de formas de participación, que incluye espacios para el diseño compartido de programas socioculturales de infancia, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, los grandes planes de ordenamiento urbanístico de la ciudad, los Foros ciudadanos periódicos de debate y evaluación sobre el propio proceso de descentralización, los convenios de promoción público-privados, etc., característicos de la nueva gobernanza de la ciudad, el PP exige del gobierno una permanente exposición en el llano a la crítica de la sociedad.

Esta cercanía, posibilita el diálogo, prácticamente, con todos los segmentos sociales y en

especial con los tradicionalmente excluidos de los beneficios sociales y de actuar con los poderes públicos.

Desde ese diálogo, el gobierno de la ciudad saca mucha de su fuerza y renueva cotidianamente –mediante una acción de gobierno inducida y controlada por la ciudadanía– la legitimidad consagrada mediante el acto electoral una vez cada cinco años.

Finalmente, hay que remarcar que el proceso es gradual. Tiene errores, marchas y contramarchas, requiere de una tarea permanente de apoyo y acompañamiento, debe ser evaluado y corregido sobre la marcha, necesita de una capacitación constante, y siempre está afectado por tensiones diversas. Estos no son síntomas de fracaso, sino el modo natural de construir ciudadanías y gestar una nueva gobernabilidad que nace de «hacer con la gente».

# Obras votadas por la gente

## Una por cada Zona de Montevideo





EL PROCESO REALIZADO a lo largo de estos cuatro años donde los vecinos y vecinas proponen y votan propuestas de intervención en la ciudad ha sido de gran riqueza y complejidad lo cual hemos tratado de describir a lo largo de esta publicación.

En términos cuantitativos, globalmente podemos decir que se recibieron más de 5.500 propuestas en los tres años que se realizó votación pública. Esas propuestas pasaron por el proceso de estudio y viabilidad y finalmente se sometieron a votación unas 2.459.

Analizar el proceso seguido en cada Zona y en el conjunto del departamento también es ejemplo de las necesidades y preocupaciones de cada territorio y de sus habitantes. Y de cómo a pesar de ser tan diferentes, todas pasan por el quehacer municipal y sus competencias, lo cual es indicativo de la complejidad de funciones y demandas que la institución puede recibir.

OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 1



PROPUESTA:

### Juegos en Plaza de Deportes N° 1

DESCRIPCIÓN:

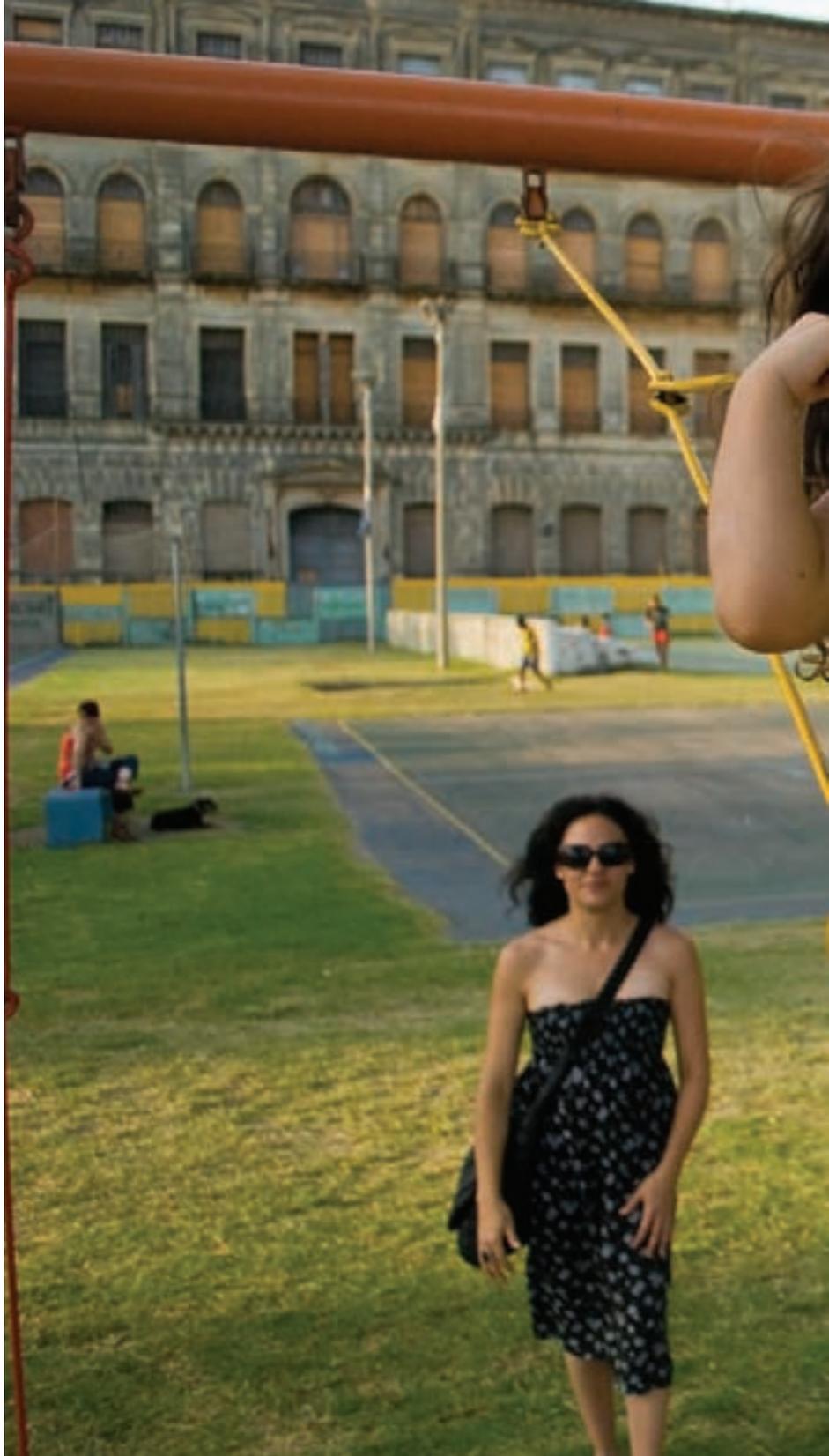
Recuperación de los juegos infantiles y mejoramiento general del equipamiento de la plaza

UBICACIÓN: Lindolfo Cuestas y 25 de Mayo

COSTO ESTIMADO: \$ 360.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2007

RESULTADO: Obra ejecutada









OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 2



PROPUESTA:

### Puesta a punto en áreas verdes

DESCRIPCIÓN:

Podas y cortes de raíces cumpliendo con reclamos atrasados

UBICACIÓN: Todo el Zonal

COSTO ESTIMADO: \$ 2.000.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2007

RESULTADO: Obra ejecutada





OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 3



PROPUESTA:

**Semáforos en: Millán y A. Vespucio;  
Millán y E. Martínez; Hocquart y Arenal  
Grande; Amézaga y Defensa**

DESCRIPCIÓN:

Instalación de semáforos

UBICACIÓN: Millán y A. Vespucio; Millán y E. Martínez;  
Hocquart y Arenal Grande; Amézaga y Defensa

COSTO ESTIMADO: \$ 1.470.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2007

RESULTADO: Obra ejecutada









OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 4



PROPUESTA:

### Construcción de local para Policlínica

DESCRIPCIÓN:

Construir local para policlínica de atención primaria en salud en sustitución de la Policlínica del Mercado Modelo

UBICACIÓN: Av. Luis A. de Herrera entre Altamirano y Setembrino Pereda (ex Mercadito Larrañaga Bosch)

COSTO ESTIMADO: \$ 1.800.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2007

RESULTADO: Obra ejecutada



 Policlínica  
Dra. Irma Gentile

  
Montevideo  
Salud



OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 5



PROPUESTA:

### Rampas para discapacitados en la Rambla de Pocitos y Punta Carretas

DESCRIPCIÓN:

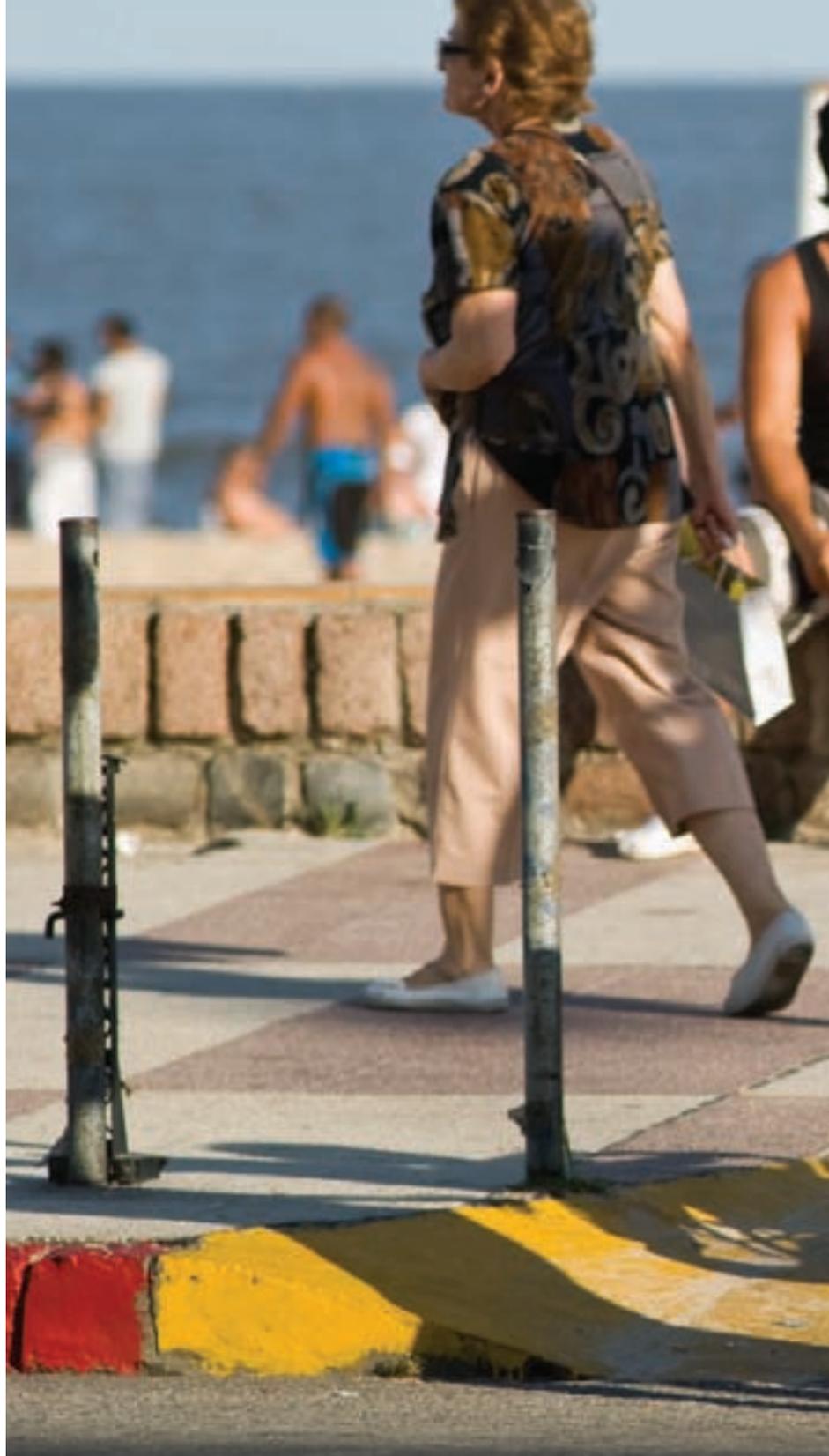
Construir rampas para mejorar el desplazamiento de discapacitados motrices

UBICACIÓN: Rambla de Pocitos entre Barreiro y Montero

COSTO ESTIMADO: \$ 300.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2007

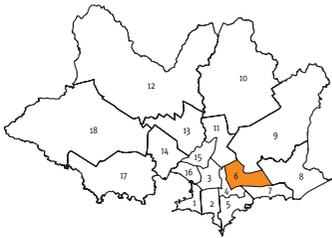
RESULTADO: Obra ejecutada





OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 6



PROPUESTA:

### Nuevo local para Policlínica Municipal Yucatán

DESCRIPCIÓN:

Adquisición de local para Policlínica

UBICACIÓN: Yucatán 3785

COSTO ESTIMADO: \$ 2,500.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2006

RESULTADO: Obra ejecutada





OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 7



PROPUESTA:

### Mejorar y ampliar Biblioteca Delmira Agustini

DESCRIPCIÓN:

Ampliar biblioteca para desarrollar más actividades

UBICACIÓN: Blixen 4151

COSTO ESTIMADO: \$ 750.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2006

RESULTADO: Obra ejecutada





Biblioteca

Delmira Agustini



OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 8



PROPUESTA:

### Salón multiuso para ONG Las Violetas

DESCRIPCIÓN:

Construcción de un salón con baño utilizando tecnología alternativa a base de barro y madera

UBICACIÓN: Acosta y Lara 1610

COSTO ESTIMADO: \$ 280.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2006

RESULTADO: Obra ejecutada





ASOC CIVIL LAS VIOLETAS PROESPI

TALLERES PROFESIONALES EN EL MANEJO DE LA PRODUCCION DE LA VIOLETA MEDICINA

GOBIERNO DE BARRIO Y UNITE MUNICIPIO 28

RENOVACION

BPS 513 106

000077

PREMIO MUNICIPAL  
CENTRO DE LAS VIOLETAS  
PROESPI  
LAS VIOLETAS

OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 9



PROPUESTA:

### Qué educadas las veredas

DESCRIPCIÓN:

Construcción y reparación de veredas

UBICACIÓN: Camino Maldonado entre Susana Pintos y Porto

COSTO ESTIMADO: \$ 1.800.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2007

RESULTADO: Obra ejecutada







OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 10



PROPUESTA:

### Ensanche de puente en Agustín Bisio y Abrevadero

DESCRIPCIÓN:

Construcción de alcantarilla de hormigón  
con accesos

UBICACIÓN: Agustín Bisio y Abrevadero

COSTO ESTIMADO: \$ 1.500.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2007

RESULTADO: Obra ejecutada





Montevideo  
de Todos

Municipalidad de Montevideo  
Desarrollo Comunal



## Obra del Presupuesto Participativo

Construcción de una alcantarilla de hormigón armado en la calle Bissio - Barrio Nuevo Capra

ccz 10

Centro Comunal  
Zonal N° 10

Ucitación Abreviada: 204.076/1

Monto de Contrato: \$ 1.398.603

Inicio de Contrato: noviembre de 2008

Plazo de ejecución: 3 meses

Empresa: R & K Ingenieros S.R.L.





OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 11



PROPUESTA:

### Proyecto Cilíndrico

DESCRIPCIÓN:

Construcción de anfiteatro para actividades y espectáculos al aire libre

UBICACIÓN: Zona exterior al Cilindro Municipal

COSTO ESTIMADO: \$ 2.640.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2006

RESULTADO: Obra ejecutada









OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 12



PROPUESTA:

### Casona Abayubá – Ampliación para actividades de desarrollo humano

DESCRIPCIÓN:

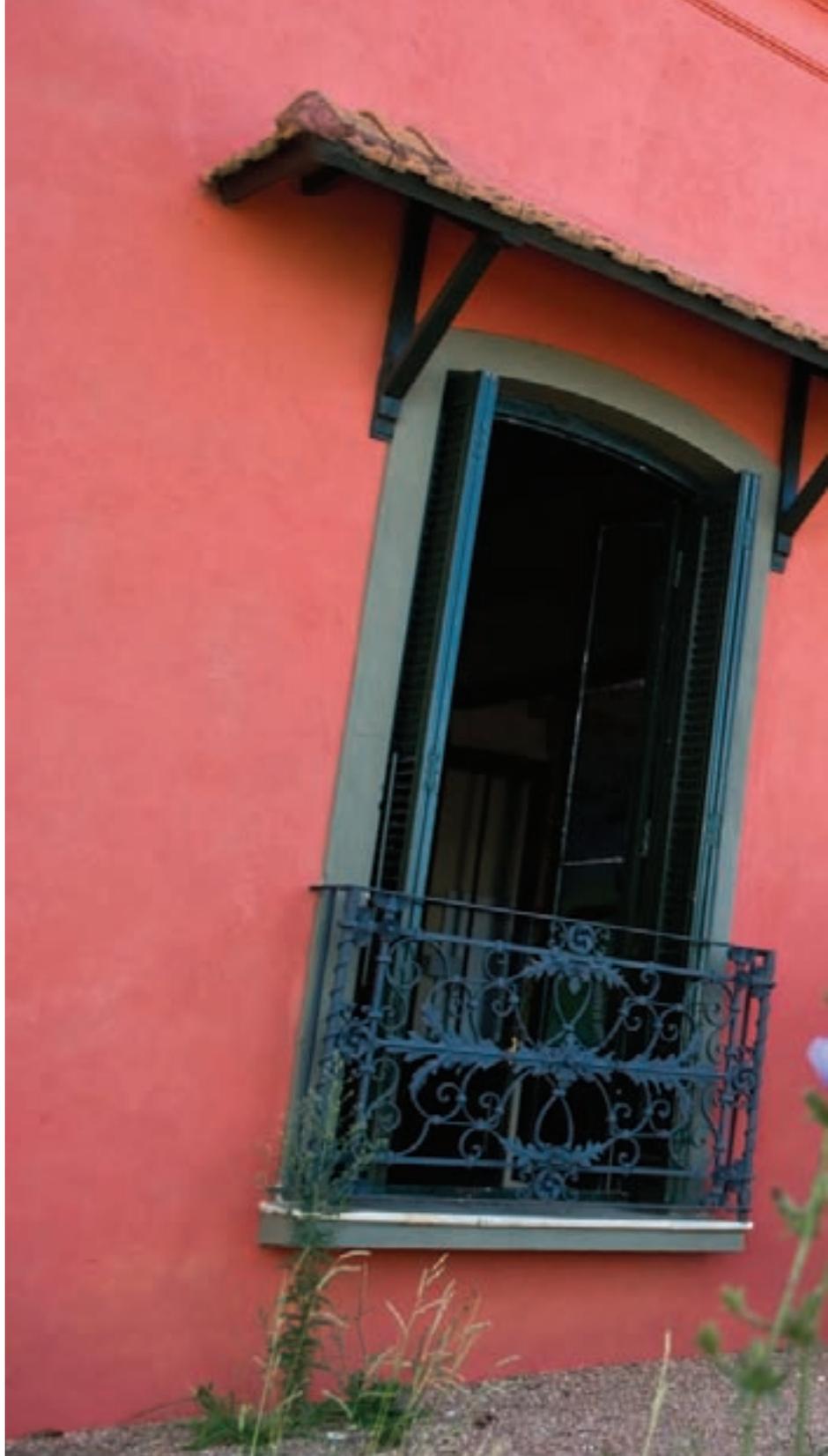
Ampliación y refacción de centro social y cultural Casona Abayubá para realización de actividades culturales y sociales

UBICACIÓN: César Mayo Gutiérrez 3258

COSTO ESTIMADO: \$ 700.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2006

RESULTADO: Obra ejecutada



ESCUELA  
URUGUAYA  
FUUL  
CONTACT  
LUN. MIE. VIE  
de 20 A 21:30

30

ESCUOLA  
URUGUAYA





CASA DE LA CULTURA. CASONA ABAYUBA  
PROGRAMA DE VERANO

MARTES. 18H YOGA

LUNES 18<sup>30</sup> JUEGOTECA

MARTES 19H PERCUSION

LUNES-MIERCOLES-VIERNES

DE 20A 2130 FULL CONTACT

RUA  
CESAR SANTI GUTIERREZ

OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 13



PROPUESTA:

### Construcción de vereda en Sayago Norte

DESCRIPCIÓN:

Construcción de vereda que permita  
el tránsito peatonal fuera de la calzada

UBICACIÓN: Ariel entre Garzón y Lecocq

COSTO ESTIMADO: \$ 2.640.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2006

RESULTADO: Obra ejecutada





OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 14



PROPUESTA:

### Salón de usos múltiples de la Comuna Mujer

DESCRIPCIÓN:

Construcción de local de usos múltiples  
para la realización de diversas actividades educativas  
con perfil de género

UBICACIÓN: José Llupes y Vitoria

COSTO ESTIMADO: \$ 1.800.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2007

RESULTADO: Obra ejecutada





OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 15



PROPUESTA:

### Un lugar de pertenencia

DESCRIPCIÓN:

Equipamiento de un hogar transitorio para rehabilitación síquica

UBICACIÓN: Cubo del Norte 3717

COSTO ESTIMADO: \$ 250.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2007

RESULTADO: Obra ejecutada





OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 16



PROPUESTA:

### Culminación de alumbrado en Reducto

DESCRIPCIÓN:

Colocación de 73 puntos de luz que consisten en puestas nuevas o sustituciones por sodio en las existentes

UBICACIÓN: E. Ciganda, Arroyo Grande, Abayubá, Zapicán, Fiol de Pereda, E. Martínez, Pasaje Los Andes

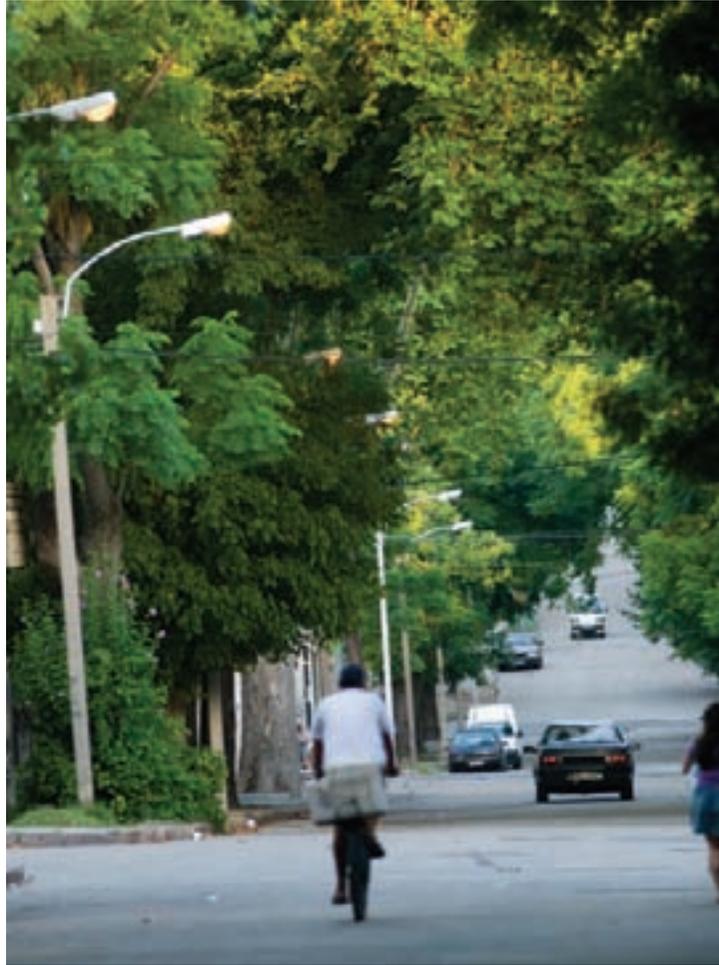
COSTO ESTIMADO: \$ 1.000.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2007

RESULTADO: Obra ejecutada







OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 17



PROPUESTA:

### Un futuro de integración: 19 de Junio y alrededores

DESCRIPCIÓN:

Construcción de salón comunal multiuso y acondicionamiento de espacio libre lindero con juegos para recreación

UBICACIÓN: Espacio calle Haití, Santa Cruz de la Sierra, entre Pasaje 53 y Pasaje 55

COSTO ESTIMADO: \$ 2.640.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2006

RESULTADO: Obra ejecutada









OBRAS VOTADAS POR LA GENTE

## ZONA 18



PROPUESTA:

### Biblioteca de puertas abiertas en Liceo N° 43 y Escuela N° 159

DESCRIPCIÓN:

Construcción de un salón para ser usado como biblioteca  
y sala de lectura

UBICACIÓN: Camino O´ Higgins y Camino Sanguinetti

COSTO ESTIMADO: \$ 1.230.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2007

RESULTADO: Obra ejecutada



**BIBLIOTECA  
DE PUERTAS  
ABIERTAS A LA  
COMUNIDAD**

**2010**





**Seis propuestas  
contadas por vecinas  
y vecinos**

SEIS PROPUESTAS CONTADAS POR VECINAS Y VECINOS

1.

## La Experimental



PROPUESTA:

### Recuperar anfiteatro de la Escuela Experimental mejoras edilicias

DESCRIPCIÓN:

Espacio social y cultural en el barrio en edificio considerado hoy Patrimonio Histórico Nacional para desarrollar una acción integradora, comunitaria, estimulando valores éticos y estéticos

UBICACIÓN: Dr. Decroly y Michigan

COSTO ESTIMADO: \$ 750.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2006

RESULTADO: Obra ejecutada





### Entrevistados:

SANDRA CARÁMBULA, MIGUEL GAYOL, ANA OSINAGA, SILVIA RODRÍGUEZ. Fecha: 18/6/09

MALVÍN es un barrio costero, inicialmente desarrollado como zona balnearia del centro de Montevideo. Este origen le generó una impronta de zona lúdica, con clubes deportivos diversos (canoas, remeros), con cine en la playa y teatro de verano. También tiene un clima vecinal, con sentido de barrio muy fuerte.

Sus construcciones son mayoritariamente bajas, con terreno y con vecinos instalados por varias generaciones. El alto costo inmobiliario al que han llegado muchos de sus predios, ha ido revertiendo esta situación y hoy aparecen construcciones en altura. También ha provocado la inmigración de muchos habitantes hacia barrios menos onerosos.

*«Dentro de los centros educativos presentes en la zona, merece especial destaque la Escuela Experimental de Malvín. Inaugurada en 1927, tuvo a su cargo la aplicación, con carácter experi-*

*mental, de las ideas educativas del sabio belga D. Ovidio Decroly sobre enseñanza de la lectura y aspectos anexos».*<sup>1</sup>

Y sobre la calle del mismo nombre se ubica el edificio actual de la Escuela Experimental. Surge a impulso de quien fuera su primera directora, la maestra Olimpya Fernández, la cual fue becada a Bélgica y, desde allí, trajo la metodología pedagógica de Ovidio Decroly, médico, educador y psicólogo belga cuya metodología sustentaba la necesidad de contacto continuo con la naturaleza.

De ahí que se pensara en esta zona de extensos médanos como un lugar adecuado para el desarrollo de la actividad docente, que empieza su actividad en una vivienda común, alquila-

da, que en la década del 30 fue objeto de un proyecto especial por parte del Arq. Juan Scasso: *«La escuela, me dije, debe abrirse hacia el exterior... de modo que los niños, uno al lado del otro, pudieran ver hacia fuera una extensión grande, volcando la naturaleza hacia adentro»*<sup>2</sup>.

Esa construcción es hoy patrimonio arquitectónico de la ciudad. Como centro de enseñanza, la Escuela Experimental se convirtió, a lo largo del tiempo, en un referente educativo y social para la zona. Albergaba en su predio un teatro abierto al barrio, al cual se ingresaba desde fuera del local escolar, como signo de apertura hacia su entorno.

Era centro de reunión comunitario, se proyectaba cine y era famosa la matineé de los domingos (en una

---

<sup>1</sup> Extractado de «Los Barrios de Montevideo» de Anibal Barrios Pintos y Washington Reyes Abadie.

---

<sup>2</sup> Extractado de material de historia aportado por la escuela.



época en que aún no existía la televisión). Durante el verano, las mismas máquinas eran las que de noche proyectaban el cine en la playa.

El devenir del tiempo y los cambios tecnológicos y culturales en tor-

no al uso del tiempo libre, hizo perder presencia a este teatro en el barrio. Se deterioró su planta física, se dejó de dar cine en la playa o en el local y cualquier actividad requería de un instrumental tecnológico del cual se carecía.

*Vista del local inicial de la escuela Experimental y de su estado actual.*



Pero seguía siendo «La piojera», nombre con el cual lo conocían los chiquilines del barrio, los de ayer y los de hoy.

Para saber cómo fue el proceso que llevó a restaurarlo, entrevistamos a padres integrantes de la Comisión de Fomento.

*«Recuperar el teatro era una necesidad de la Escuela. Ahí surgió la idea y nos juntamos las dos comisiones, de escuela de la mañana y de la tarde!*

*«Hicimos un análisis de la parte edilicia, del monto que implicaría ponerlo en buen estado, intercambiamos ideas,*

*hasta que llenamos el formulario del PP. No queríamos que nuestro proyecto se llevara todo el dinero, así que bajamos un poco el monto para que saliera. También tuvimos que lograr que Primaria acordara con la Intendencia que fuera un bien abierto a la comunidad.»*

*«Recuperar el teatro era una necesidad de la Escuela. Ahí surgió la idea y nos juntamos las dos comisiones, de escuela de la mañana y de la tarde.»*

*«¡Y empezó la campaña! Fue la unión sin divisiones, todos unidos por la escuela que fue la forma como trabajamos. (...) El tema era recuperar el teatro para que fuera un gran centro cultural en la zona.»*

*«Empezamos a reunirnos, y un ex alumno donó los primeros 500 volantes. Teníamos que definir un logo que nos identificara y entonces salió que fueran las gaviotas. Se hicieron carteles, pancartas, se salía a recorrer el barrio con tambores, desfilando como un carnaval. Y el día de la elección había niños en los diferentes comercios del barrio, entregando volantes, invitando a votar a los vecinos.»*

*«¡Y llegaban a votar con la bolsita del supermercado! Las abuelas nos decían: vengo desde Maroñas (o de otros barrios) porque mi nieto me dijo que tenía que votar. Una doctora había dejado la guardia para venir. ¡Fue impresionante!»*

Y la propuesta ganó. Se hizo la obra. Luego se complementó con un segundo proyecto para equipamiento, y hoy tienen uno de los mejores equipos de audio para sala teatral. También heredaron el telón que fuera del Teatro Solís, lo cual viven como un honor.

*«El día de la inauguración estaba desbordado de gente, no entraba nadie más. Fue una fiesta y hasta las comparas del barrio estuvieron. (...) Parecía el Día del Patrimonio. Había espectáculos musicales, pero la gente sólo quería ver el teatro. Hay ex alumnos que vienen y nos dicen: ¿Me dejan entrar para ver?»*

*«Una de las actividades más lindas fue cuando vinieron a cantar Washington Carrasco y Cristina Fernández, ex alumna de la escuela. Cuando terminó la función, se acordó de la canción que les enseñaban cuando eran niños y toda la gente grande terminó cantando con ella la canción de la escuela.»*

*«También hicimos una convocatoria a ex alumnos, y me acuerdo de una señora que me dijo: ¿Cómo no voy a ir?!; ¡A mí si me hablan de la Escuela Experimental me pongo de pie!» (...) «¡Hay muchas anécdotas y mucha magia en esta escuela!»*

Y ahí empezó el trabajo, sostenido hasta hoy, de dar vida al teatro permanente, de coordinar las escuelas y la comunidad y también de desarrollar otros sueños.

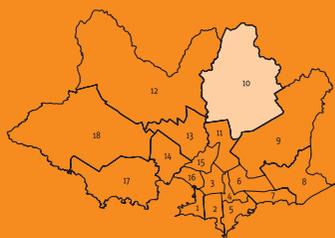
*«Me gustaría que escuelas que no tienen posibilidades de llevar a sus niños al teatro puedan ocuparse del transporte y nosotros les conseguimos la obra.»*

Personalmente, han tenido mucho trabajo, han pasado muchas tensiones, pero tienen mucha alegría de haberlo hecho. Dicen que le hace mucho bien al alma trabajar en este tipo de proyectos y disfrutaron al hacerlo.

SEIS PROPUESTAS CONTADAS POR VECINAS Y VECINOS

2.

## Calle Dunant



PROPUESTA:

### Carpeta asfáltica de calle Dunant

DESCRIPCIÓN:

Carpeta asfáltica y construcción cunetas

UBICACIÓN: Dunant desde César Batlle Pacheco hasta Rafael

COSTO ESTIMADO: \$ 2.640.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2006

RESULTADO: Obra ejecutada





*Entrevistados:*

JOSÉ ARRIERA, CARLOS BERDÚM,  
HUMBERTO BONILLA, DANIEL JUÁREZ,  
MANOLO LAMEIRO

*Fecha: 23/6/09*



HENRY DUNANT fue un filántropo suizo que vivió entre 1828 y 1910, a cuya iniciativa se debe la fundación de la Cruz Roja Internacional en 1864. También fue Premio Nobel de la Paz en 1901.<sup>1</sup> Mucho menos famosa es la calle

del mismo nombre, de 13 cuadras de extensión, que se ubica en la Zona 10.

Este zonal tiene un territorio de 7.845 hectáreas (de las cuales el 85% son de uso rural) y una población de 67.500 habitantes. En las últimas décadas la zona se ha visto afectada por el crecimiento de asentamientos irregulares (hoy son más de 50 barrios en

---

<sup>1</sup> (Extractado del nomenclator urbano de la ciudad de Montevideo)



esta situación) y también por la instalación de barrios impulsados por el Estado (Núcleos Básicos Evolutivos).

Si bien es un territorio de granjas y de una pujante actividad vitivinícola, también es cierto que el 30% de los predios rurales están abandonados, lo cual promueve esta extensión de la parte urbana hacia los predios rurales.

La población, relativamente nueva en su mayoría, tiene una autopercepción de pasividad; con baja participación social y con un fuerte sentimiento de inseguridad ciudadana.

Existen en la Zona tres centralidades de intensa actividad comercial, que también albergan la actividad de vendedores ambulantes minoristas, y se

encuentran atravesadas por arterias de alto tránsito. Eso no quita que hacia el interior de estas arterias exista serios problemas de infraestructura vial, propio de territorios que se han desarrollado de manera intensa y no planificada.

La calle Dunant, que cruza dos de estas arterias principales, estaba pavimentada en casi toda su extensión,

*«Salgo a la calle y esas tres cuadras las uso todos los días. Para mí es un regocijo. Usted no se imagina mi satisfacción, lo que es para mí mirar para allá, ver esa calle y no ver las cunetas. Porque se hizo mucho más de lo que se pensaba.»*

salvo sus tres cuadras finales hacia el norte, lo cual era motivo de demanda por parte de los vecinos desde hacía tiempo.

Con la implementación del Presupuesto Participativo, la pavimentación del tramo final de la calle fue la propuesta ganadora en este zonal en el año 2007, con una votación que llamó la atención y que evidenciaba una movilización vecinal fuera de lo común.

Para conocer ese proceso entrevistamos a vecinos de la calle Dunant y fuimos hasta su barrio.

*«Todo surgió con el tema de la vigilancia. Estábamos preocupados con ese tema y a principios del 2006 habíamos hecho como una comunidad para organizarnos. Y, cuando esto estaba medianamente seguro, nos dijimos: vamos a preocuparnos por otro problema. Entonces, como hacía años que se habían presentado expedientes para asfaltar la calle y se habían perdido, nos contactamos con un edil local para ver cómo podíamos reflotar*

*el tema y en ese momento era que justo salía el Presupuesto Participativo.»*

*«Dijimos vamos a hacer el intento y, como en una elección nacional, salimos a visitar vecino por vecino, casa por casa, repartimos volantes, hicimos pintadas, carteles, pasacalles, desde donde comienza la calle hasta donde termina. Y bueno, se fue generando un movimiento que, al principio, no nos creían mucho. Entre unos cuantos vecinos hicimos una colecta y contratamos un carro parlante para que pasara con una música que convocara. Y eso agitó mucho... la gente fue tomando conciencia.»*

*«Manuel es un vecino que habla mucho con todos, es un comunicador nato. Entonces, a cada vecino que veía lo paraba y le decía: 'El día tal vamos a votar por la propuesta 2, decíle a tu amigo, a un familiar, a tu cuñado, a tu abuela... a quien sea, pero todos tienen que venir'. Y se tomó tal conciencia, que ese día había asados por todos lados, porque eran un montón que venían de visita a cada casa y llegaban familias*

con 6 o 7 integrantes a votar. Incluso se formaban colas y nosotros tratábamos de decirle que no se vayan, que vamos a apurar a los de la mesa, a ver si pueden agilizar. Si no, hubiéramos tenido más votos todavía.»

«Cuando yo vine para acá esto era todo campo, eran quintas. La Intendencia hizo un camino de balasto y me decían que era casi imposible hacer la calle hasta que no estuviera el saneamiento, ... y ¡fue una lucha!»

«Incluso, como anécdota, un vecino se comprometió a hacer un pasacalle para la elección y Manolo dijo: ‘vas a ver que no lo hace y si lo hace me borro el apellido’. Fuimos a la casa y lo estaba haciendo, así que por mucho tiempo no lo llamé más por su apellido.»

«Nosotros lo que vemos es que la gente se está poniendo las pilas y hay muchos que apuestan a que se puede.»

«Al año siguiente, presentamos tres propuestas más y una de ellas salió tercera y, como el presupuesto daba para hacer hasta tres, también se va a hacer.

Entonces estamos arreglando todo alrededor del barrio.»

«Salgo a la calle y esas tres cuadras las uso todos los días, Para mí es un regocijo. Usted no se imagina mi satisfacción, lo que es para mí mirar para allá, ver esa calle y no ver las cunetas. Porque se hizo mucho más de lo que se pensaba.»

Y estos vecinos, también consiguieron que les colocaran hidrantes necesarios para abastecer a los bomberos si hay incendios y están pensando en una línea de ómnibus y en cómo reorganizar el tema de la basura. También consiguieron que se mejore otra calle paralela, que afectaba a un CAIF y los niños se mojaban en los días de lluvia.

De otros barrios les han venido a preguntar cómo hicieron para impulsar la propuesta de la calle y les piden asesoramiento. Pero ellos saben que no todo fueron rosas, porque a veces parece que las cosas tienen que concretarse de inmediato y no siempre se puede.

«En el 2007 no veíamos que tiraran balasto, ni hicieran un pozo, ni que vi-

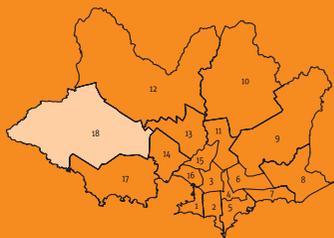
niera una máquina. Y nos trataban de mentirosos. Una vecina hizo un escrito diciendo que le habían mentido, porque salieron las propuestas que se votaron para el 2008 y la nuestra no figuraba porque ya había salido el año anterior. ¡Un estado de nervios pasé ese día que casi me muero! Porque entraba a la página del Comunal a ver el listado de propuestas y parecía que tenía razón ella. Hasta que la encontré y entonces le expliqué que nuestra calle era de la votación anterior, que ya estaba. Pero tuvimos que ir a pedir que viniera la gente del Comunal a hablar al barrio y dijeran que esto llevaba su tiempo, pero que se iba a hacer.»

«También nos pasaron un montón de cosas lindas... como el hablar con la gente y decirles que si nos ponemos de acuerdo las cosas salen. El tema del Presupuesto Participativo fue una gran cosa de la Intendencia, porque se han logrado cosas muy importantes. No sólo acá, sino también en otros lugares.»

SEIS PROPUESTAS CONTADAS POR VECINAS Y VECINOS

3.

## «Sol y Luna»



PROPUESTA:

### Cerramiento del predio y ampliación del local Guardería Sol y Luna

DESCRIPCIÓN:

Cerramiento del predio con muro y rejas y ampliación del local.  
Construcción de salón con baño y ampliación de la oficina

UBICACIÓN: Camino Tomkinson 2457

COSTO ESTIMADO: \$ 1.250.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2007

RESULTADO: Obra ejecutada





*Entrevistados:*

**MIRTHA DE LEÓN  
Y ERWIN AXTHAMER.**

*Fecha: 17/6/09*

LA ZONA 18 se encuentra ubicada en la Región Oeste de Montevideo. Tiene una extensión de 9.200 hectáreas y una población de alrededor de 34.300 habitantes. Su conformación es de suelo rural en un 80% de su extensión, compuesto por pequeños predios en proceso de explotación productiva en el rubro hortifrutícola.

Históricamente, es un área vinculada al medio rural, con una concentración de población en Paso de la Arena que oficia de centro de servicios para la zona, tradicionalmente referidos al agro. De ahí, que la Sociedad de Fomento y Defensa Agraria de Paso de la Arena haya sido el centro social por excelencia, donde se ofrecían desde insumos para la producción hasta la realización de los eventos sociales del lugar.

Si bien la actividad económica es básicamente rural, con el deterioro de los precios de la granja, han aparecido otras actividades económicas vinculadas a depósitos y almacenajes.

La escasa trama urbana, desarrollada en un radio de 1.500 metros, presenta características residenciales y, desde hace unos 25 años, la población ha tenido un crecimiento acelerado por vía de la instalación de asentamientos precarios. Actualmente, el 26% de los habitantes del zonal viven en dichos asentamientos.

En este marco de población, la necesidad de servicios para atención de la infancia se hicieron prioritarios, por lo que vecinos integrantes de la Comisión de Infancia impulsaron en 1990 la instalación de una guardería.

En un predio municipal, con financiación de la ORT para la construcción y dentro del «Programa Nuestros Niños» de la Intendencia Municipal de Montevideo, en noviembre del 1991 se inauguró el Centro Comunitario de Educación Inicial Sol y Luna.

El buen nivel del servicio y las necesidades que debe atender, hacen que en poco tiempo se deba pensar en una ampliación. Con el surgimien-

to de la modalidad de Presupuesto Participativo impulsado desde las Zonas, la comisión de vecinos que apoya la Guardería decidió promover una propuesta de ampliación del local y cerramiento del predio.

Vecinos que trabajaron y trabajan en este proyecto, nos cuentan sobre cómo llevaron a cabo la iniciativa en la que *«en el primer año no tuvimos suerte»* porque salieron segundos, pero igual no bajaron los brazos.

*«En el segundo año, en 2007, presentamos un proyecto más exigente, porque allí pedíamos la ampliación del escritorio y un salón más grande además del cerramiento. (...) Ahí se convocó a todas las asociaciones, clubes de la zona y también trabajamos con las familias. Otra vez quedamos segundos, con otra propuesta –también muy buena– por una biblioteca comunitaria del Liceo Rincón del Cerro. Pero, como los rubros alcanzaban, entraron las dos y eso fue realmente una alegría.»*

*«Trabajamos en las ferias, repartiendo volantes y con parlantes. Pero, el boca a boca es fundamental. (...) Tratándose de niños, fue fácil conseguir el apoyo. Creo que no quedó nadie sin votar por la guardería. Y ahora, la gente la ve y dice: ¡Qué precioso, qué impresionante que quedó!»*

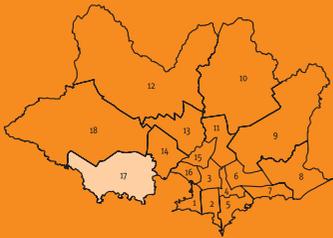
Estos vecinos no dudan en recomendar la experiencia a otros porque *«es la forma de que los vecinos participen y además tenemos el control en las manos.»*

*«Uno nace con el deseo de ser solidario» y trabajando a nivel comunitario, en forma honoraria, estos logros «te engrandecen, te hacen sentir que puedes hacer cosas, porque si hay participación no hay nada que no se pueda alcanzar.»*

SEIS PROPUESTAS CONTADAS POR VECINAS Y VECINOS

4.

## Salas Velatorias



PROPUESTA:

### Sala velatoria en el Cerro

DESCRIPCIÓN:

Apertura de sala velatoria municipal en la Zona 17

UBICACIÓN: Zona 17

COSTO ESTIMADO: \$ 2.400.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2007

RESULTADO: Obra en ejecución





*Entrevistado:*

**BENITO TEXEIRA.**

*Fecha: 17/6/09*

LA REGIÓN OESTE<sup>1</sup> abarca las zonas 12,13,14,15,17, y 18, de acuerdo a las áreas de alcance de las respectivas Juntas Locales, Centros Comunales Zonales y Concejos Vecinales.

En el año 2004 se informaba, que la Región incluía 401.933 habitantes, variando en sus zonas la densidad de población. Desde la Zona 15 que es netamente residencial, a la Zona 18, con importante extensión de territorio definido como área rural.

La periferia urbana de la región continúa concentrando importante cantidad de población en condiciones de pobreza. Se destaca que en algunas zonas se han identificado los índices más altos de desocupación, rezago y abandono escolar, problemas de talla y peso vinculados a carencias de ali-

---

<sup>1</sup> Datos previos a la entrevista extractados del Informe sobre la Región de Comuna en Debate.

mentación, indicadores de suicidio y de violencia, como una expresión más de una crisis de larga data.

A pesar de lo anterior, la región mantiene matrices culturales y perfiles diferentes por las singularidades de las zonas: aquellas con historia de industrias y fuerte organización obrera, otras en el vínculo con la naturaleza arraigado por la presencia del trabajo con la tierra, las fuertemente residenciales y comerciales, y las que reúnen en sí mismas varias de estas especificidades.

En general los vecinos apelan a su memoria colectiva (reserva socio cultural) frente a la crisis y los cambios que se están atravesando.

El área rural de esta Región provee, al resto del país, un porcentaje importante de la producción hortícola, donde se destacan varios productores con sus cultivos orgánicos.

Desde la Zona 12 se fortalece el PARGRO, programa que apunta al proyecto de helicultura (cría y comercialización de caracoles), al de cría, reproducción

y ordeño de cabras, y al de producción y elaboración de conservas de hongos, entre otros.

Las empresas al servicio logístico de la actividad portuaria y maderera, se constituyen en una preocupación, al instalarse sobre las rutas que atraviesan la Zonas 17 y 18, afectando tierras adecuadas para cultivos.

La Región en general mantiene una actividad económica comercial y de servicios. Se ha intentado estimular la recuperación de la pequeña y mediana industria desde la creación del Parque Tecnológico Industrial del Cerro por parte de la IMM.

Con otro alcance y dentro de la misma Región, se están dando los pasos para la instalación de un Polo Industrial, que posibilite trasladar las industrias que generan problemas en áreas residenciales. De todas formas falta aún mucha inversión y trabajo para lograr los niveles medios de ocupación de mano de obra e ingresos que supo tener la Región.

La Región también tiene sus contrastes, desde los porcentajes de desocupación y la cantidad de asentamientos, ubicando de un lado a la Zona 15 con 7 asentamientos, y del otro a la Zona 17, con 66 asentamientos.

La Zona 17 tiene 86.800 habitantes según el Censo Fase I del 2004 y el 41% de esta población está ubicada en asentamientos, en predios que han ido en detrimento de parques, área rural y costa. Con barrios que además de sus carencias estructurales, presentan un desarrollo comercial básico y con dificultades en el transporte por esas mismas carencias estructurales.

En este entorno, entre otras reivindicaciones, la instalación de Salas Velatorias Municipales era una demanda que venía de muchísimos años en la Zona y en toda la Región, según nos cuenta Benito Texeira vecino del comunal e impulsor de la propuesta que fuera ganadora en el año 2008.

*«Porque nos sucede hasta el día de hoy, que cuando muere un familiar,*

uno no siempre está en situación económica de poder llevar a toda su gente a las salas de la Intendencia que nos quedan lejos y hemos visto velatorios con dos personas (...) Es un sentimiento muy grande en el Cerro, ¿Por algo fue la más votada, no?»

«Hace años hicimos la gestión como Concejo Vecinal y nos encontramos que la Dirección de Acondicionamiento Urbano dijo que no. Seguimos, porque una de las virtudes de los cerrenses es que somos testarudos, hasta que en el 2008 decidimos presentarla a la votación. Y como parecía que no iba a salir, nadie la quería firmar. Finalmente la firmé yo haciendo una síntesis de varias parecidas que andaban en la vuelta.»

«Nosotros cuando la presentamos dijimos que aspirábamos a dos salas, algo sencillo, que se usara para traer y velar el cuerpo, con dos baños y una cocinita. No queríamos convertirnos en Previsión.»

«Nos juntamos con la Parroquia Nuestra Señora de Fátima, que tam-

bién apoyaban la idea, e hicimos una movida en el Cerro con todos los que estaban de acuerdo. Juntamos 3.000 firmas respaldando la solicitud y también hicimos una movida política: convocamos al Intendente y le entregamos las firmas en la mano. Y ahí se le dio luz verde a la propuesta.»

«Esto fue algo que nos unió a todos los vecinos. Nadie ponía objeciones, nadie preguntaba dónde iba a ser, porque lo importante eran las salas. Y esto fue el hecho positivo, porque todo el mundo se sumó atrás de la columna, porque esto tenía un enorme contenido social y era una necesidad. Hubo gente que había presentado otras propuestas y como se podían votar dos, votaban la de ellos y la nuestra.»

«Es la primera vez que los vecinos podemos presentar propuestas de esta naturaleza y de alguna manera competir con otros vecinos en cosas que nos parecen más importantes. Eso es muy bueno. No tiene desperdicio todo el mecanismo de presentación, discusión y difusión de

cada idea. Poder decirle al otro vecino: esta propuesta es más interesante porque beneficia a más cantidad de gente. Seguimos siendo los vecinos comunes y corrientes, pero que vamos ejecutando políticas de gobierno.»

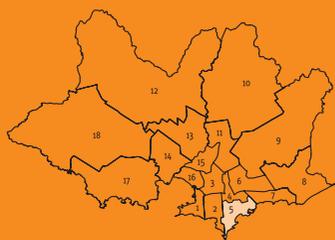
«Lo que falta mejorar es la instrumentación, porque ahora se va a hacer algo más grande y uno no puede decir que esté mal, pero la gente si no ve la obra en un tiempo corto empiezan a creer que no es viable. Y eso hace que después no se vea lo positivo que tiene, por el tiempo que demora la ejecución y le quita la efervescencia del trabajo que se realizó.»

«Si se mejoran esas cosas, la experiencia es muy buena porque permite la participación de la gente tanto en la presentación como en la organización para defender cada propuesta... Uno se siente bien. Soy parte de la sociedad para demandar, pero también soy parte para trabajar en las demandas que uno quiere.»

SEIS PROPUESTAS CONTADAS POR VECINAS Y VECINOS

5.

## Mucho más que un semáforo



PROPUESTA:

### Semáforos en Libertad y Bvar. España

DESCRIPCIÓN:

Instalación de semáforos.

UBICACIÓN: Cruce en Libertad, Bvar. España, Obligado

COSTO ESTIMADO: \$ 412.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2006

RESULTADO: Obra ejecutada





*Entrevistados para esta propuesta:*

VECINO JUAN OLIVER, PROPONENTE.

*Fecha: 23/6/09*

MAESTRA BEATRIZ MONTEMUIÑO, DEL  
GRUPO DE 4º AÑO DEL COLEGIO SAN  
JUAN BAUTISTA

*Fecha 30/7/09*

14 JÓVENES ESTUDIANTES DEL  
COLEGIO SAN JUAN BAUTISTA:  
GUZMÁN FERRARI, FLORENCIA  
BENADERET, EMILIA DE PEDRO, CARLOS  
LUSARARIÁN, GUILLERMO DE CESARE,  
RODRIGO GONZÁLEZ, GUILLERMINA  
FERREIRA, JULIETA COSTAS, FELIPE  
CROCE, SOFÍA GONZÁLEZ, GONZALO  
ROCCA, TATIANA FERNÁNDEZ, LUCÍA  
DUARTE, VALENTINA VELOSO.

*Fecha: 14/8/09*

EL CRUCE de Bulevar España y Libertad se ubica en una de las centralidades de la Zona 5 de Montevideo. Este zonal ha sido y es soporte de una intensa actividad urbana con una dinámica edilicia muy importante.

El 80% del territorio está destinado a residencias, con alta concentración, por lo cual es la Zona más densamente poblada del departamento, alcanzando según los últimos registros una población de 130.000 habitantes. A eso, se debe agregar una población flotante diaria de varios miles de personas por ser un territorio que tiene una amplia faja costera, con playas y parques de uso público.

También tiene instalados dos de los principales shopping con que cuenta la ciudad y varios hoteles. Además, es una zona con gran desarrollo de centros comerciales en sentido amplio y en particular aquellos destinados a restaurantes y locales nocturnos de recreación (locales para fiestas, discotecas y pubs, etc.). Y tiene una amplia

circulación de transporte colectivo, que articula con diferentes líneas que conectan y vinculan a la zona con todo el entramado urbano.

Esta centralidad en que se ubica el cruce de Bvar. España y Libertad está caracterizada, a su vez, por la presencia de gran cantidad de centros educativos, en conflicto con el intenso flujo vehicular que caracteriza al lugar y que en horas pico ocasiona trastornos de relevancia.<sup>1</sup>

El Colegio San Juan Bautista, se ubica en la calle Cavia y Libertad, muy cerca de este cruce. En el año 2007 el grupo de cuarto año escolar a cargo de la maestra Beatriz Montemuiño trabajaba el tema de gobierno departamental y derechos ciudadanos. Trajeron materiales impresos que en la vida cotidiana abordaban estos temas y entre ellos estaba una propaganda que convocaba a presentar propuestas para el Presupuesto Participativo.

---

<sup>1</sup> Información extraída del PlaedeZ de la Zona 5

*«Entonces Beatriz nos propuso si queríamos ver algo para el barrio que nos pudiera beneficiar y empezamos a buscar ideas.»*

*«Acá en el colegio hay una niña que es mi prima, que es discapacitada y cuando viene de la casa tiene que cruzar en esa esquina y le llevaba mucho tiempo. Y entre todas las ideas que surgieron esa era la mejor.»*

*«Como había otro grupo que también proponía el semáforo nos juntamos con ellos.»*

*«Hicimos muchas asambleas, vimos todas las posibilidades y en una de esas asambleas decidimos. Hablamos, acá en el colegio, sobre la idea que teníamos y nos dijeron que sí. Entonces hablamos con todos los padres y a cada niño le pedimos que le pidiera a su familia que nos apoyara.»*

*«Cada uno hizo una cartulina de propaganda y las pegamos por todo el barrio. Me acuerdo de una que estaba espectacular, era un palo de escoba y en la parte de arriba con cartulina*

*dibujamos el semáforo y lo pegamos en una pared.»*

*«Salíamos a repartir volantes por el barrio y había gente que cuando le golpeábamos nos decía: No, no tengo nada. ¡Y nosotros no íbamos a pedirles!»*

*«El día de la votación algunos estuvieron toda la mañana con sus padres, con los abuelos. Y cada uno tenía que traer a toda su familia.»*

*«A mí se me complicó un poco porque justo mi abuela había propuesto otra cosa y entonces estuvo medio difícil en mi casa.»*

*«Sólo con los votos de este colegio no hubiera alcanzado. Cuando salíamos a pegar y repartir folletos nos encontramos con otras personas que también hacían propagando por la misma propuesta. Por suerte la gente nos apoyó. Nosotros pensábamos que, como somos niños, no nos iban a escuchar.»*

*«Aprendimos mucho: qué es hacer comunicación y hacer folletos, cómo cuando uno se propone una meta si*



*trabaja en equipo lo puede lograr y eso está bueno.»*

*«Yo me preguntaba para qué sirve la Intendencia y esto me ayudó a saber qué es lo que hace.»*

*«Como negativo, a mí me marcó cuando algunos vecinos nos tiraban la propuesta. ¡Y uno que la había hecho con tanto esfuerzo! Fueron muchos días de clase que le dedicamos. Hacíamos grupos y cada uno analizaba cómo queríamos que fuera el folleto y lo dibujábamos en el pizarrón. Estuvo bueno y divertido, nos ayudó a convivir como grupo.»*

*«Cuando lo propusimos estábamos en 4º año y pusieron los semáforos cuando estábamos en 5º.»*

La maestra que trabajó con estos niños está hoy como directora en la Escuela N° 175 de Lido y Av. Italia. Hasta ahí fuimos para conversar con ella.

Recuerda la experiencia con mucho entusiasmo: *«Era un grupo precioso y se entusiasmaron con la idea. Como vecina también recuerdo que era una*

*larga aspiración en el barrio. Pero una de las cosas que más me gustó es cómo participaron. Hicieron el relevamiento de intereses, trajeron la información, fueron al Comunal a informarse. Y cómo trabajaron para llegar a una conciencia colectiva, porque al principio era cada uno con su idea.»*

*«Luego que colgaron los carteles también los iban a cuidar para ver que no los hubieran sacado y el día de la votación fueron para ver cómo funciona un sistema de votación. (...) Yo pertenecía a una institución que me dio todo el apoyo y los padres apoyaron muchísimo también, creo que fue una experiencia muy enriquecedora.»*

Juan Oliver también es un vecino del lugar. Médico jubilado, se mudó al barrio cuando los vecinos se juntaban en la cuadra en Año Nuevo para festejar entre todos y recuerda con nostalgia aquella convivencia. Por eso, hoy se motiva con iniciativas que le permiten mejorar el barrio y recuerda que ese año había presentado cinco propues-

tas y las cinco resultaron viables y se pusieron a votación.

*«Y bueno, repartí volantes en los distintos edificios, a los porteros, por debajo de las puertas... Y ¡a esperar el resultado! Fue muy bueno, porque ese semáforo era una necesidad. Yo manejo y, realmente, en ese cruce uno no sabía para qué lado agarrar, ni para qué lado mirar.»*

*«Pensé que era una cosa que iba a salir rápida y vi que iba pasando el tiempo y me enteré del segundo llamada a propuestas y ¡aún no se había levantado una baldosa de la primera! Y ahí me vino esa cosa que le da a todos los viejos... y en la segunda vez no presenté nada.»*

Pero luego vio instalado el semáforo y se reconcilió con el proceso. Dice que es una iniciativa que recomendaría y que estaría dispuesto a pensar en nuevas propuestas.

*«Yo me preguntaba para qué sirve la Intendencia y esto me ayudó a saber qué es lo que hace», dice uno de los escolares que impulsó el proyecto.*

SEIS PROPUESTAS CONTADAS POR VECINAS Y VECINOS

6.

## Terminal Goes



PROPUESTA:

### Acondicionamiento plaza ex Terminal Goes

DESCRIPCIÓN:

Techado y lucernarias, relleno de andenes y muros de contención, espacios verdes. Escenario permanente

UBICACIÓN: Av. Gral. Flores, D. Aramburú, Marcelino Sosa y Carlos Reyles

COSTO ESTIMADO: \$ 3.000.000

AÑO DE ELECCIÓN: 2006

RESULTADO: Obra ejecutada





### Entrevistadas:

MIRIAM LÓPEZ Y SILVIA FERREIRA.

Fecha: 25/6/09

LA TERMINAL GOES es un espacio público emblemático de la Zona 3 de Montevideo. Esta Zona integra el territorio de las llamadas áreas centrales, que se caracterizan por una serie de elementos de deterioro que se busca revertir. Según el diagnóstico territorial del Plan Estratégico de Desarrollo Zonal, hay un marcado proceso de vaciamiento habitacional, tugurización de algunas construcciones y de expulsión de esa población hacia la periferia del departamento.

Seguramente, la disminución de las actividades económicas que se desarrollaban, por cierre o por traslado hacia áreas más adecuadas para su desempeño, haya incidido en la decadencia que se percibe en grandes sectores de su territorio. Incluso muchas de esas construcciones abandonadas han pasado a la categoría de galpones para depósitos o cocheras.

A pesar de esa situación, este punto conserva áreas de valor y seguimiento patrimonial (como el Barrio Reus, el Palacio Legislativo, varias facultades universitarias y otros centros educativos, iglesias o el antiguo Mercado Agrícola) y cuenta con buena infraestructura y servicios básicos. También mantiene una actividad comercial estable, vinculada a servicios y a algunas ramas de la industria, para lo cual la amplia red de vías de tránsito y la cercanía al centro y al puerto son elementos ventajosos.

Los últimos datos censales indican que la población está estimada en unos 67.876 habitantes y según los datos anteriores, esta cifra estaría evidenciando una pérdida de población en ocho años de 7.885 residentes. Seguramente esto se explica por la desaparición de muchos puestos de trabajo y el aumento concomitante de la pobreza.

Es comprensible, entonces, que los planes de trabajo para este lugar planteen promover la densificación, recuperar las viviendas abandonadas, desarrollar programas de recuperación urbana y de espacios libres. Dentro de estos últimos, la Terminal Goes se ubica en un lugar privilegiado.

Históricamente, fue lugar de intercambio de vehículos que seguían hacia las afueras del casco urbano, luego terminal de tranvías, de ómnibus y, en 1976 es inaugurada como terminal de ómnibus de corta distancia, lo cual en su momento incrementó mucho la población flotante y también el comercio de paso.

Como terminal de ómnibus rápidamente quedó inadecuada, se debieron arbitrar otras soluciones y entonces este espacio pasó a ser reivindicado como lugar para ferias transitorias, plaza de juegos y lugar para espectáculos barriales.



Varios fueron los vecinos y vecinas que presentaron la remodelación de la plaza como propuesta para votar en el Presupuesto Participativo. Nos entrevistamos con dos proponentes para que nos contaran detalles del proceso hecho.

*«Esta plaza es como el pulmón de Goes. Es una plaza que estaba muy fea, muy triste y yo pensaba que los niños y los ancianos no tenían un lugar lindo donde poder ir, ver un pedacito de verde junto a las hamacas.(...) Lo más cerca es la Plaza 1º de Mayo, pero acá es más*

*cerca para la gente del barrio y sobre todo para los que tienen niños.»*

*«La idea también se le ocurrió a un grupo de feriantes que está instalado acá y que se los conoce por Paseo Goes. Querían hacer algo por el barrio que le diera un poco más de calidad,*

*«No sé si voy a tener un día para venir a sentarme acá con mi nieto; pero ver a otras personas que están disfrutando con sus niños en las hamacas, ¡es lindo!»*

*para que la gente no sólo viniera a la plaza sino también a recrearse. (...) La primera vez lo hicimos con mucho entusiasmo y la verdad que no salió por dos o tres votos y nos quedamos con un bajón tremendo.»*

*La otra vecina también recuerda esa primera vez con tristeza: «hice una propaganda casera con unos afiches hechos en la computadora, los repartimos por los comercios y les explicábamos a los vecinos. Muchos me decían: ‘Mirá que voté tu proyecto’. Y bueno, al salir segundos nos dio un poco de pena porque era una cosa linda y se podría haber logrado.»*

*Varias personas presentaron propuestas, cada año, en torno a la terminal. «Entonces nos reunimos con la arquitecta que nos presentó un proyecto que era precioso. Lo ves ahí con calles,*

*arbolitos, plantitas... ¡Incluso había una idea de poner un vagón de tren y hacer una especie de cafetería que quedaba muy lindo!»*

*«Unos querían un teatro cerrado para ver cine y otros aspiraban a un anfiteatro abierto para actividades al aire libre y lo negociamos con la arquitecta, los vecinos y los comerciantes ... ¡No fue difícil! Hicimos propaganda rodante, mano a mano, casa a casa; ¡trabajamos muchísimo! Porque veníamos de la experiencia anterior que por dos o tres votos no había salido y entonces dijimos: ¡Tenemos que meter y meter!»*

*«Fuimos a hablar con todos los comerciantes de la Zona, porque a ellos también los involucraba el proyecto, y a solicitarles el apoyo, que siempre lo tuvimos, para todo. (...) No sé si me llamaron o escuché en el informativo que había sa-*

*lido y entonces ¡fue una alegría! Porque siempre digo, si arreglan la casa de enfrente a mí me gusta porque embellece toda la cuadra, aunque no sea la mía.»*

*Ambas vecinas reconocen que el Presupuesto Participativo les dio la oportunidad de conseguir algo que deseaban desde hacía mucho para el barrio.*

*«Lo que se está logrando es muy democrático, porque gente común, vecinos que no tienen ningún cargo, pueden participar en esto y están participando de la obra del gobierno. Porque aunque este proyecto no gane, lo estudiaron, lo vieron, es una idea que queda para el futuro.»*

*«No sé si voy a tener un día para venir a sentarme acá con mi nieto; pero ver a otras personas que están disfrutando con sus niños en las hamacas, ¡es lindo!»*

# CONCEJALES VECINALES Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL dentro de la propuesta de descentralización que ha venido desarrollando Montevideo fue requerida desde el vamos. El primer Presupuesto Municipal de 1990 y su Plan Quinquenal ya fueron elaborados luego de múltiples asambleas barriales y reuniones con el equipo de gobierno, donde se planteaban las necesidades y se buscaba traducirlas a planes y proyectos concretos.

Eso fue definiendo e instalando en la práctica al concejal como una figura estable de canalización de la participación ciudadana.

Con el paso de los años y el crecimiento del proceso iniciado, se entendió que había que dar un paso más en la búsqueda de canalizar la opinión de los vecinos y fue así que surgió la nueva modalidad del Presupuesto Participativo, que no descarta sino que suma.

Un PP que recibe e incorpora la opinión organizada (Fuente 2), pero que también recibe e incorpora la opinión y las iniciativas de más cantidad de vecinos. De aquellos que persiguen un sueño o un deseo para su barrio y que mediante este mecanismo lo pueden hacer realidad (Fuente 1).

Además de los vecinos que ya entrevistamos en ocasión de analizar propuestas concretas y exitosas, también nos reunimos con concejales de Montevideo para que nos dieran sus opiniones y sugerencias sobre el proceso vivido.

En esos encuentros, surgieron los comentarios que agregamos a continuación y en los que se constata una percepción de estar contribuyendo a construir la ciudad, lo cual no quita que también sean conscientes de sus falencias.

*«En nuestra sociedad conviven dos formas de expresión democrática que*

*son la representativa y la directa. De alguna manera el PP trata de potenciar y articular esas dos formas, que son necesarias para desarrollar el concepto de democracia sin fin.»*

*«El PP no empezó ahora, ya que en todos los períodos anteriores (sea en la elaboración del Quinquenal, de los Compromisos de Gestión) el presupuesto de Montevideo contaba con la participación de los vecinos. Esta es una nueva etapa que busca profundizar la descentralización.»*

*«La participación directa de vecinos proponiendo y eligiendo acciones presupuestales que luego van a ser intervenciones en la ciudad, es algo muy innovador. Y quiero mucho más, porque luego vendrán ideas más ambiciosas. Hay un cambio de cabeza en eso de que los vecinos decidan qué se hace con una parte del dinero de todos.»*

*«Y eso abre las puertas para comu-*

*nicarse con ministerios, entes y otras partes del Estado. Eso empuja de abajo hacia arriba, porque le exigió a más de un director, jefe o encargado tener un conocimiento directo de las cosas.»*

En algunas Zonas los entrevistados se quejan de que los proyectos parecen ser muy individuales (mi cuadra, mi árbol, mi farol) y en otras constatan que pasa justamente al revés.

*«Yo soy de la Zona 17 y la mayor cantidad de proyectos son sociales. Eso, a veces, después, complica la espera, porque son muchos más para quejarse y preguntar por qué todavía no se hizo la obra demandada cuando el proyecto se demora.»*

*«En nuestro caso la mayor dificultad para la ejecución de un proyecto fue lograr que se coordinaran diferentes Departamentos dentro del municipio. Seguimos con ese empujar de abajo para arriba y provocamos que algunas telarañas se vayan. Porque esto no sólo mueve*

la cabeza del vecino sino que sacude a toda la Intendencia de abajo hacia arriba. Estaban acostumbrados a planificar desde una oficina y no pueden entender a veces qué es lo que se pide.»

«Y si la obra no se hace hay que empezar a llamar y ver porqué. Hay que dejar de ver todo como responsabilidad de otro.»

«Yo no tengo nada contra los técnicos del Comunal porque son divinos, hicieron unos caminitos divinos, pero con silla de ruedas no podés pasar y entonces vimos la necesidad de coordinar con la Secretaría de Discapacidad y eso es un aprendizaje para todos. También en una ampliación de la biblioteca estaba bárbaro el proyecto, pero no tenía baño. Pero hay que cumplir con todas las normas municipales les planteamos. Entonces tuvieron que acomodar todo para que el presupuesto diera para hacer los baños.»

*«La participación directa de vecinos proponiendo y eligiendo acciones presupuestales que luego van a ser intervenciones en la ciudad, es algo muy innovador. Hay un cambio de cabeza en eso de que los vecinos decidan qué se hace con una parte del dinero de todos.»*

«Lo que tiene que primar es tener confianza en que ese tipo de inconvenientes va a tener solución, porque uno se mete en temas que no conoce y los técnicos nos van guiando. Ahí es cuando acomodás los zapallos en el carro. Porque antes era un conjunto de zapallos y esperábamos el paso del carro.»

«A mí me gusta mucho nuestra experiencia porque tenemos un presupuesto vivo, porque todos los años analizamos las reglas por si hay que cambiarlas, no las dejamos estáticas. Cada generación nueva de concejales tiene la oportunidad de cambiarlas. No tenemos que perder de vista que en Uruguay la gestión pública siempre estuvo muy

partidizada, todas las demandas sociales se canalizaban a través de los políticos y recién en los últimos 20 años se puede decir que hay más movimientos sociales por reivindicaciones directas.»

«Estamos aprendiendo a no mirar todo según quien lo proponga. Si es bueno para la ciudad, no lo miremos mal porque lo propuso tal o cual. Eso implica un cambio cultural y lo estamos logrando con esta herramienta que propone el PP.»

«Y que no está terminado, es un proceso. Nosotros tenemos un debate con el PP rural y el PP infantil.»

«Qué importante es, además, tener un grupo asesor, porque cuando doña

*María decide que quiere mejorar la plaza, es fundamental que el equipo técnico le pregunte qué es realmente lo que quiere y que pueda entender que cómo lo estaba planteado, de repente era inviable.»*

*«Y eso de unir propuestas lo fuimos aprendiendo.»*

*«Una cosa que es bien interesante es ponerle carteles a las obras; están siendo la mejor propaganda para el PP.»*

También señalan estos vecinos de manera reiterada *«que si los procesos son muy largos la gente se desgasta.»*

Algunos concejales son críticos con ellos mismos y sostienen que el Concejo Vecinal pierde mucho tiempo en la discusión del funcionamiento de

todo y como cuerpo no se involucra lo suficiente cuando llegan las propuestas de los vecinos.

También saben que para analizar esas propuestas y lograr interpretarlas adecuadamente hay que capacitarse; tener un modelo de ciudad, conocerlo y estudiar las ideas en ese marco. Esto lleva su tiempo y seguramente es más largo de lo que algunos vecinos están dispuestos a esperar o a invertir.

Pero estos vecinos y muchos más sostienen que es un proceso que vale la pena emprender, que han crecido como personas y han aprendido como ciudadanos.

Y que recomendarían la experiencia, sin lugar a dudas.

# FUNCIONARIOS MUNICIPALES Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

COMO SE HA DICHO en varios capítulos de esta publicación, este proceso de participación ciudadana no sólo impacta sobre la sociedad civil sino también sobre la propia institución, la cual se ve conmovida por una metodología que cambia sus formas tradicionales de funcionamiento.

A fin de recoger testimonios directos, nos reunimos con funcionarios de diversa jerarquía, de diferentes perfiles y de distintas áreas de trabajo. De estas reuniones surgieron estos testimonios que vamos a volcar, tratando de vincularlos con el hilo conductor del Presupuesto Participativo y de qué manera este programa cambió sus rutinas laborales.

En algunas dependencias centrales el impacto es grande.

*«Nos vino un caudal de propuestas que excedían en mucho el dinero disponible. No teníamos experiencia*

*de cuánto se podía hacer con esos montos y teníamos que resolverlos en poco tiempo. Teníamos miedo de errarle a los cálculos. Eso nos obligó a los propios ingenieros a salir a evaluar las obras en el lugar, porque los montos de vialidad son muy grandes, lleva mucho trabajo de preparación y hay que tomar decisiones no sólo rápidas sino también certeras.»*

En el caso de tránsito, las inversiones pueden ser menores y también son muy demandadas. El vecino ya tiene calibrados algunos montos y las saben accesibles. Anualmente se recibe un promedio de 300 solicitudes. Esto puede facilitar el trabajo posterior porque cuando se reiteran algunas propuestas que no salieron, ya están estudiadas y tienen diagnosticada su viabilidad lo cual acelera el trabajo.

También se destaca que, en caso de encontrarse propuestas que no son viables, se han realizado reuniones

con los proponentes para explicarles las razones y pormenores técnicos. Si bien pueden entenderse como instancias de capacitación y aprendizaje para ambas partes, muchas de ellas son consideradas como momentos difíciles de sortear.

Los funcionarios señalan que *«hay obras que pueden ser viables desde el punto de vista técnico pero nosotros perdemos la capacidad de priorizar con nuestra visión, que muchas veces es distinta a la del vecino.»*

En este sentido, algunos servicios han impulsado ideas como la de presentarle a los Centros Comunales una serie de medidas priorizadas técnicamente y que tendrían viabilidad inmediata, como una forma de apoyo mutuo.

*«Como elemento positivo del proceso del PP señalaría que nos asegura un determinado presupuesto que a veces desde nuestros Departamentos no se*

*nos adjudica. Y también el hecho de que aumenta el contacto con la gente del barrio y favorece conocer muchas realidades que en otras circunstancias no hubiéramos tenido contacto. Con este procedimiento la gente se ha acercado mucho más a nosotros y también llegamos a conocer más los barrios.»*

En general los funcionarios se quejan de los tiempos cortos para preparar las propuestas, pero también es cierto que con el paso de los años el mecanismo se ha aceitado y han encontrado un nivel de apoyo en las etapas previas que permite que algunos temas lleguen más filtrados.

El tema de la presupuestación sin embargo sigue siendo un nudo a resolver. Las obras se realizan con una proyección de un año y los costos pueden variar. Y en la previsión de no quedarse cortos muchos pueden presupuestar muy alto y la obra no resulta viable.

O viceversa. También es una complicación porque se transforma en inviable en los hechos por escasez de recursos.

En el caso de Terminal Goes los vecinos resaltan la importancia del encuentro mantenido con la arquitecta, quien mediante dibujos y perspectivas de la obra ayudó a que se pusieran de acuerdo en una propuesta común. Una de las vecinas no sólo se sorprendía de haber sido citada sino que agradecía que pudo acomodar su horario con el de la funcionaria.

También en esa charla pudo sacar dudas, como por ejemplo por qué algunas chapas del techo no podían ser sacadas y sustituidas por otras. Porque esa construcción es monumento histórico y muchos de sus elementos arquitectónicos no pueden ser modificados. Esos dibujos hoy están decorando las paredes del Comunal, como testimonio del trabajo he-

cho y también para testificarlo ante el resto del barrio.

*«Es un lenguaje arquitectónico pero no es un plano de obra. Para que sea un lenguaje comprensible y una comunicación que llegue y que se entienda,»* dice la arquitecta.

En la reunión con funcionarios de CCZ hubo una primera manifestación contundente: *«A nosotros nos cambió desde la cabeza hasta la rutina diaria. Te cambian las velocidades municipales que tenés y te obliga a asumir responsabilidades que nunca antes habíamos asumido. Y el tema de tener que votar y ver la obra, creo que les cambió la cabeza también a muchos vecinos.»*

*«Son seis meses de trabajo permanente. Es el trabajo hombro a hombro con las máquinas y con las planillas. Hay que pasarlo por el EPZ (Equipo de Planificación Zonal) y ¡está buenísimo!,*

*porque hay todo tipo de propuestas y hay que considerarlas en relación con el PlaedeZ.»*

*«Tiene que ver con las características de la Zona y con los recursos con que contás, pero los administrativos que reciben deberían integrar el EPZ para entender cuáles son los criterios y no recibir cosas equivocadas. En nuestro caso están desde el primer día y entonces el trámite se hace más fácil.»*

*«Y otra cosa es organizar a los vecinos cuando piden cosas parecidas. Implica reuniones, definir los proyectos, convocar a todos y esas son cosas que antes no se hacían.»*

*«Capaz que yo esperaba ver otro tipo de proyectos, otras demandas. En general son temas de competencia municipal. Pero eso tiene una explicación, a través de este mecanismo el vecino ve su demanda atendida con mayor rapidez.»*

En este grupo también se destacó el tema de las dificultades para la presupuestación.

*«¡No sé cuál es el problema que cuando presupuestamos y luego vamos a la obra siempre nos falta plata y terminamos imputando en rojo! Y eso genera tensión entre el servicio y la organización.»*

*«Tuvimos que ir haciendo camino al andar y aprendimos a trabajar en grupo, con gente de las más diversas especialidades y tuvimos que sentarnos en la mesa con un vecino, con un técnico, con un político y decir cada uno lo que pensaba...»*

*«Y junto con nosotros también los vecinos aprendieron muy bien. Apre-*

*dieron que las iniciativas individuales tienen pocas posibilidades y que aquellas propuestas que tuvieron el impulso de una organización social detrás resolvieron la situación más fácilmente.»*

*«Todos hemos tenido errores que nos han costado. Por ejemplo, la primera vez que se propuso comprar un escenario móvil y se aprobó, nos encontramos con un sin fin de dificultades: ¿Dónde se compra? ¿Dónde se empadrona? ¿Es un bien mueble municipal? ¿Cómo se trasladada? ¿Dónde se guarda?»*

*«A nosotros nos costó muchísimo, pero hoy eso está saliendo muy rápido, porque todos hemos aprendido y nos pasamos la información. Habría que hacerlo con otros temas.»*

*«En nuestro Comunal hicimos una feria de propuestas, donde los vecinos presentaban su idea y eso tuvo una doble finalidad. Dar a conocer el tema y también promover la unificación de planteos similares. En este caso se unificaron todas las propuestas de alumbrado, que salió aprobada con mucho respaldo y se logró iluminar todo el Zonal.»*

Hubo muchos temas más. El PP genera mucho entusiasmo en quienes han trabajado en instrumentar su funcionamiento. También se podría hacer todo un libro sobre propuestas insólitas que se presentaron y hoy forman parte del anecdotario de los CCZ.

**Desde la Academia**



CUANDO IMAGINAMOS esta publicación quisimos hacerla pensando en que fuera de interés para todo público. Que el vecino/a, el funcionario/a y también el estudioso/a de estos temas pudiera encontrar el incentivo para conocer la experiencia y aportar desde cada área de acción.

No podían estar ajenos a la misma entonces los aportes de académicos de diferentes perfiles, ajenos a la institución y que desde su especificidad contribuyeran a ampliar la mirada y también a desafiarlos a continuar estudiando los mismos.

Pensamos en convocar a un/a politólogo/a, un/a licenciado/a en comunicación, un/a trabajador/a social y un/a economista. Y le pedimos que fuera una reflexión de sólo dos páginas. A continuación incluimos los trabajos que cada uno de ellos nos hizo llegar y que desde aquí agradecemos públicamente.

## Construyendo la ciudad entre rejas y banderas

GABRIEL KAPLÚN

Comunicador, Magíster en Educación, Doctor en Estudios Culturales, docente e investigador de la Universidad de la República, Director de la carrera de Comunicación. Docente, consultor, autor y coautor de artículos y libros sobre diversos temas de su competencia.

HACE CASI 20 AÑOS participé activamente, desde la Junta Departamental, en los comienzos del proceso de descentralización de Montevideo y sus primeros pasos en la construcción participativa del presupuesto municipal. Allá por 1992 impulsamos la realización del primer «Montevideo en Foro», con representantes de más de 500 organizaciones vecinales y sociales. Y al año siguiente se realizó la primera elección de Concejos Vecinales, el más importante de los mecanismos de participación social que habíamos logrado imaginar y poner en marcha.

En aquella elección participaron unos 70 mil montevidianos, poco menos del 10 % de los habilitados para hacerlo. Nos preguntábamos entonces: ¿son pocos o muchos? Y esa pregunta vuelvo a hacérmela hoy, al comprobar que, con altos y bajos, la proporción se ha mantenido a lo largo del tiempo, y coincide con

la de quienes participan del actual mecanismo de Presupuesto Participativo. Esa proporción, por otra parte, es parecida a la de otros países con experiencias similares.

Para quienes hemos hecho de la participación el eje de tantos proyectos y desvelos, esos números nos dejan siempre pensando. Son pocos si los comparamos con nuestras expectativas, que querían ver como existente, o al menos rápidamente articulable, un tejido social activo y organizado que se vería atraído masivamente por la posibilidad de decidir e incidir en la gestión municipal. A esta altura es claro que, junto a la cultura de la participación, convivían y conviven otras, desde el clientelismo tradicional a la delegación y el reclamo a los gobernantes.

Pero son muchos si pensamos lo que hacen y viven esos montevidianos que van a

una asamblea vecinal, juntan firmas para una propuesta, la discuten con otros vecinos y con técnicos municipales, hacen campaña por ella en su barrio o van a votar por la propuesta que otros realizaron. Esos vecinos no sólo han «participado»: han aprendido y crecido, han hecho ciudad y ciudadanía.

Desde mi oficio de comunicador, procesos como la descentralización y el presupuesto participativo han recibido demandas casi siempre orientadas a buscar esa esquividad masiva. Suele pensarse que, si se le «agrega» suficiente comunicación serán procesos más masivos y exitosos. Sin desconocer la utilidad de las campañas y de los muchos medios que pueden desplegarse en ellas, siempre he pensado que, en verdad, la descentralización y el presupuesto participativo son, en sí mismos, dispositivos de comunicación. Es que para mí la comunicación no es sólo transmisión de información, sino producción de vínculos y sentidos. Y lo que buscan estos procesos es, entre otras cosas, el establecimiento de nuevos vínculos: entre el gobierno y los ciudadanos, entre la ciudad y sus habitantes, entre vecinos «organizados» o «no organizados». Y a partir de esos nuevos

vínculos se busca producir, colectivamente, sentidos compartidos de barrio, de municipio, de ciudad. Se trata, en fin, de intentos de construcción colectiva del deseo. Porque cuando un vecino dice que esto es más necesario que aquello, en el fondo está diciendo que esto es más deseable que aquello.

Vale la pena entonces leer este libro como la revisión de un largo proceso, o mejor de múltiples procesos de producción de vínculos y sentidos, de articulación de deseos colectivos en la ciudad. Mirar a los Concejos Vecinales y al Presupuesto Participativo, como esfuerzos de comunicación entre el municipio, los ciudadanos y la ciudad creo que permite ver mejor sus aciertos y errores, sus logros y carencias.

Por ejemplo –y me hago cargo–, creo que desde el inicio construimos un dispositivo difícil de descifrar para los montevideanos que, en su mayoría, hasta el día de hoy no logran diferenciar bien entre el Centro Comunal, la Junta Local y el Concejo Vecinal, entre lo operativo, lo político y lo social. En ese sentido el dispositivo actual del Presupuesto Participativo parece más fácilmente decodificable. Probablemente también lo sean las alcaldías regionales que se

han aprobado últimamente, pero habrá que ver cuál es el sentido que se les quiere dar y cuál el que le dan los ciudadanos.

Pero sobre todo vale la pena pensar en esos muchos vínculos que hemos ido construyendo y los que hemos ido perdiendo en estos años. En los Foros montevideanos y en los Concejos Vecinales. En el naufragio del 2002 y en el «rescatarse» posterior. En el

voto progresista y en los hábitos conservadores. Levantando rejas o banderas, miedos o esperanzas. En las calles y en las plazas, en la tele o en Internet. Y cómo, en medio de todos esos vínculos y desvínculos, sentidos y sin sentidos, han jugado experiencias tan ricas y complejas, tan con el viento a favor y tan a contramano como la descentralización y el Presupuesto Participativo.

## La madurez de los ciclos de gobierno: cambios y desafíos para la descentralización participativa en Montevideo

ALTAÏR JESICA MAGRI

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN participativa de Montevideo ha cumplido la mayoría de edad mostrando la viabilidad política de la propuesta, con un desempeño muy satisfactorio si se observan 20 años de prácticas participativas y si se compara en el mediano y largo plazo con otras experiencias de la región. En el último cuarto de este corto período para la historia pero largo para la vida política de los actores, la coyuntura política de nuestro país tuvo cambios sustantivos que admitieron alinear la orientación política sustentada desde la primer Intendencia frenteamplista del país con el gobierno central, abriendo el espacio intergubernamental para conceptos tan necesarios

como cooperación y articulación para políticas públicas centradas en el bienestar colectivo. Esto permitió presentar nuevos desafíos hacia el perfeccionamiento del instrumento descentralización participativa y los tendrá más aún cuando a corto plazo Montevideo deba reconfigurar su mapa político a la luz de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, municipalizando su estructura.

Este artículo no es una evaluación del proceso de descentralización, de ello se encarga la ciudadanía que lo ha construido participando activamente en las respectivas instancias. Las líneas que siguen tratan de pensar a futuro este proceso democrático de transferencia de poder

Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Integra el Área de Estado y Políticas Públicas y de Estudios Municipales. Magister en Ciencia Política y Candidata a Doctora en CCSS Especialista en la temática de Gobiernos subnacionales.

ciudadano analizando las tendencias consolidadas y las ventanas que se pueden abrir para seguir perfeccionando esta práctica de democracia activa en el ejercicio del gobierno comunal deliberativo y participativamente amplio.

### LA ARQUITECTURA DEL CAMBIO EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El 2005 representó un año bisagra para la política de descentralización de la Intendencia de Montevideo porque le permitió descomprimir la responsabilidad de 10 años como cara visible de la capacidad del partido Frente Amplio para gobernar. Esto le permitió avanzar el ciclo reenfoque su gestión, en especial la provisión de servicios sociales y de infraestructura que la Intendencia tomó a cargo durante tres períodos ante la ausencia de implementación por parte del Estado central, porque éste en el actual período retomó sus funciones básicas de distribución y equipamiento. Esto significó una ventana de oportunidad para reformular los objetivos que diseñan la descentralización participativa recreando nuevos instrumentos

para profundizar la inclusión social en la gestión comunal, reorientando los métodos de participación institucional hacia grupos no organizados partidaria ni corporativamente. El Presupuesto Participativo tomó un espacio propio dentro del proceso de descentralización ganando y recuperando espacios perdidos en el relacionamiento socio-político.

Fue un objetivo político que formalizó una arquitectura que aumenta y profundiza el espacio participativo de la ciudadanía ampliando la base democrática, otorgando un espacio de proposición directa de acciones para la elaboración de la agenda local y la ejecución del presupuesto. Esto es importante en varios aspectos. Primero porque reformula la naturaleza del vínculo amortiguando una tendencia persistente que presenta la concepción del presupuesto como mecanismo idóneo para la traslación de demandas sociales al espacio institucionalizado de tipo representativo en cada Zonal, desestimando la potencialidad que el mismo persigue—la participación como responsabilidad cívica—. Segundo, la incumbencia directa en la decisión de qué y cómo hacer, doméstica lógicas político partidarias y corporativas que naturalmente tienden

a incrustarse en los mecanismos de representación vecinal, desvirtuando la pluralidad que este conlleva.

El Presupuesto Participativo, contando con recursos propios (fase uno) aparece desvinculado de los artilugios en los que se sustentan los intereses por el poder local y posibilita sortear los costos de la acción colectiva de aquellos ciudadanos para los cuales no motiva la representación social ni política y la participación es costosa y muchas veces sin retorno.

Por otra parte, la participación directa sin mediación representativa, tiene la capacidad de generar incentivos de voz en primera instancia y posibilitar confianza (lealtad) a la institución descentralización a futuro<sup>1</sup> porque puede proporcionar incentivos públicos al individuo para conformar una lógica de identidad colectiva.<sup>2</sup> La institucionalización de los procesos de descentralización participativa siempre ha tenido sus críticos porque estabiliza cursos de ac-

ción que a la postre corren el riesgo de captura corporativa o partidaria y de burocratización. La institucionalización «breve» como podría denominarse a este nuevo mecanismo de PP tiene sus ventajas: por un lado, porque tiene el potencial de convertir expectativas y demandas individuales en participación colectiva en «tiempo real» sin la intermediación de la representación social que se procesa en los CV<sup>3</sup>, y por otro lado, amplía el escenario de gobernanza política de Gobierno Departamental porque éste apela al colectivo en su totalidad y a la vez responde responsablemente ante éste, al estar asegurados mecanismos de control ciudadano directo (asambleas públicas anuales).

---

1 Apelo a la clasificación de participación política de Hirschman (1977): Salida, voz y lealtad. FCE, México.

2 Pizzorno (1989): Introducción al estudio de la participación política. SIAP-Planteos, Buenos Aires.

---

3 Subrayando la frecuente confusión que se produce entre estos conceptos. Demanda es una expectativa puntual que se canaliza en el medio institucional público o privado donde prima el concepto de derecho a la satisfacción de la misma y el sujeto no participa en la elaboración de la solución. Participación es diferente, plantea el involucramiento constante y pleno del individuo donde el derecho a participar se combina con la responsabilidad del mismo a hacerlo involucrándose en sus costos y beneficios en la solución del problema.

## DESAFÍOS EMERGENTES: EL PROCESO DE MONTEVIDEO Y LA LEY NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

En el año 2010 el país estrenará el tercer nivel de gobierno, rediseñando la distribución del poder en el territorio nacional. Aunque para Montevideo este tema no es ajeno, supone nuevas estructuras a incorporar, ensambladas a su modelo actual de gestión descentralizada del territorio. También entraran en juego nuevas lógicas de acción entre actores públicos y no públicos que compartirán en competencia los varios espacios de gestión pudiendo modificar el espíritu con que se conciben las formas de participación.

Hasta ahora la participación social en sus dos vertientes (PP y elecciones CV) es el canal de voz y expresión de los intereses vecinales de cada Comunal, estableciendo un vínculo social directo sin mediaciones políticas, aún por la vía representativa vecinal de los CV. La incorporación de una instancia representativa mediada

por los partidos políticos conlleva una lógica distinta que competirá con la anterior porque:

- Genera un nuevo sistema de vínculos y roles invocando a una ciudadanía político partidaria que participa hoy como individuo social y vecino, y deberá distinguir que estas estructuras no son lo mismo pero que a la vez se complementan entre sí para operar con políticas públicas en la localidad.
- Crea nuevas figuras de autoridad con autonomía legitimada por el sistema mediante la instancia electoral de los ciudadanos, pero esta vez alineadas a un partido político, cuestión que no está en la naturaleza del actual modelo de CV.
- El ciudadano–vecino deberá compatibilizar dos dimensiones de participación: por un lado, el concepto de participación para la ejecución de obras y servicios barriales en el sistema actual, por otro la participación en la elección de autoridades para la gestión de un determinado modelo de Municipio.

## A MODO DE SÍNTESIS

El proceso de descentralización participativa en Montevideo ha evolucionado consistentemente en dos décadas adecuándose positivamente a lo que es dado en llamar ciclos de madurez de la gestión gubernativa, cuestión no frecuente en otras experiencias, conformando una tradición de gestión pública colectiva que ningún actor político se atrevería a cuestionar en su legitimidad, validez y viabilidad.

Los desafíos planteados son muchos en cuanto a breve plazo se consolidaran normas que pondrán a prueba el enraizamiento de la labor desempeñada hasta ahora y el potencial social que el proceso descubrió y dotó de experiencia de gestión para la cosa pública. La municipalización planteada desde la agregación interzonal dejará al descubierto una vez más que el departamento de Montevideo y la ciudad capital no son homogéneos en pensar como quieren desarrollarse y que modelo de «barrio-municipio» pretenden crear.

También, que en la gestión pública coexisten y disputan espacios de poder lógicas de pensamiento y acción diferentes en su naturaleza y en los plazos y espacios que manejan para desarrollar su acción. La lógica social representada en vecinos y organizaciones sociales deberá compatibilizar con la lógica política partidaria del nuevo gobierno municipal. Así como se ha logrado equilibrio entre la lógica institucional y la lógica social a lo largo de 20 años, una vez más asistiremos al capítulo de conciliación entre la lógica social y la partidaria.

Finalizando, cabe esperar la posibilidad de no alineamiento entre el Gobierno de algún Municipio y el Gobierno Departamental.

En esta situación el punto de equilibrio para la compatibilización de la gestión conjunta en el territorio municipal y de este con el territorio departamental dependerá de la fortaleza de los organismos de participación social para intermediar en la domesticación de intereses políticos.

## Construyendo ciudadanía en tiempos de exclusión social

JAVIER MARSIGLIA

Asistente Social. Magister en Desarrollo Local. Docente e investigador en el IDEL (Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local) – Universidad Católica del Uruguay

EN ESTOS TIEMPOS de globalización, se hace necesario un esfuerzo para repensar la política y la democracia, poniendo mucho más en el centro la idea de ciudadanía y la revaloración del espacio público. El espacio público es el lugar de encuentro de los ciudadanos y ciudadanas donde se debate y genera opinión pública. Este espacio, implica que existan sujetos (actores) con posibilidades y capacidades de hacer oír sus opiniones sobre los diferentes asuntos de la comunidad en la que viven y sobre aquellos que son a su juicio prioritarios para la construcción de la agenda pública. Estamos hablando de una sociedad más deliberativa que apueste al bien común y donde se puedan recrear los roles y los puentes entre el Estado y la Sociedad Civil.

Ahora bien, ¿cuál es la viabilidad de construir ese espacio público en sociedades cada vez más fragmentadas y dispersas, con procesos de segregación residencial y exclusión social?

Montevideo participa de esta pregunta y de sus respuestas posibles. La apropiación de la ciudad por los ciudadanos es diversa y el Presupuesto Participativo (PP) es una de las herramientas idóneas para posibilitar una mayor incidencia de los ciudadanos y ciudadanas en la búsqueda de alternativas que mejoren su calidad de vida y a la vez aporten a una mayor integración social.

El recorrido del Presupuesto Participativo en el marco del proceso de descentralización montevidiano, no es ajeno a estos dilemas. Se abren aquí dos desafíos:

- a. En primer lugar interrogarnos acerca de como esta herramienta de participación ciudadana es capaz de contribuir a mejorar los niveles de integración social, apelando a una solidaridad inclusiva. Esto pasa por trascender los intereses particulares y legítimos de barrios, organizaciones y personas, expresados a través de la votación de sus proyectos específicos, pero quizás con el riesgo de un cierto «localismo». Apostar entonces a pensar iniciativas que tiendan puentes con otras realidades próximas, donde vecinos y vecinas sufren situaciones de aislamiento o exclusión. Se trata de generar estímulos adecuados desde los propios dispositivos del PP, para que a la hora de imaginar las iniciativas aparezca un «nosotros incluyente» capaz de reconocer y dialogar con «el afuera» que se presenta muchas veces como una amenaza de la cual me tengo que defender, minimizando potencialidades que también existen. Es un tema complejo de encarar, pero urgente en su abordaje. Existen algunas experiencias barriales que se empiezan a mover en la dirección de la búsqueda de la equidad, la tolerancia y el respeto por las diferencias, de las que habrá que registrar aprendizajes.
- b. En segundo lugar, continuar con las exploraciones que se han asumido en la gestión del PP, para hacerse cargo de la multiplicación de las demandas y de las diferentes formas de representación a nivel barrial y zonal por intereses diversos: jóvenes, mujeres, consumidores, asociaciones barriales, ambientales, culturales, empresariales, etc. Estas diferentes «voces y miradas» no son siempre fáciles de articular en proyectos colectivos. Al desafío de la articulación entre lógicas diferentes de actor, con sus necesidades y expectativas particulares, se suma la necesidad de abrirse a nuevos espacios de participación. A las tradicionales asambleas, reuniones, etc. se debe sumar el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; el trabajo en redes sociales; el aprovechamiento de los espacios de encuentro vecinal (ferias; clubes sociales y deportivos; etc.).

Uno de los propósitos del ejercicio de revisión autocrítica del PP, iniciado en el Foro Ciudadano de 2005, fue ampliar las modalidades de participación, combinando dos fuentes presupuestales: una que apela a la decisión directa de la ciudadanía mediante voto universal en elecciones convocadas al efecto y otra donde se decide por los Concejos Vecinales, en consulta con los vecinos de cada Zona.

Este ajuste que compartimos en su filosofía y criterios de implementación (reglas de juego), presupone una ciudadanía activa que es capaz de formular propuestas y canalizar múltiples voluntades en torno a las mismas y una sociedad civil rica en expresiones organizativas que pueda operar como «socio» a través de mecanismos de cogestión de iniciativas. Pero la realidad montevideana es heterogénea y encontramos barrios con adecuados niveles de capital social, organización e integración, pero otros que muestran debilidades importantes en su tejido social y problemáticas fuertes de pobreza y exclusión. Esto obliga a desarrollar

estrategias de intervención diferentes desde el PP en el marco de la descentralización, atendiendo a esta diversidad de situaciones. Se deberá profundizar el esfuerzo de capacitación de los diferentes actores participantes; apostar a la construcción y fortalecimiento de capital social, promoviendo interacciones múltiples entre actores y apostando a un diálogo fuerte entre la estructura municipal zonal con las diferentes expresiones de la sociedad civil en cada territorio, reconociendo identidades y facilitando canales de cooperación.

Algunas de estas cuestiones hacen a la combinación virtuosa entre resultados de corto plazo como se expresan en las concreciones de las iniciativas seleccionadas anualmente, con la necesidad de orientaciones estratégicas que apuntan a horizontes de mediano y largo plazo. Como todo proceso gradual, el PP debe operar con esta tensión, que pasa por ganar en eficiencia y eficacia en la obtención de resultados en obras, pero a la vez operar en sintonía con la búsqueda de alternativas a las problemáticas prioritarias de

la «ciudad global» que requiere de abordajes en diálogo con políticas sociales, económicas y de ordenamiento territorial de nivel departamental y nacional. La vinculación de las iniciativas con los PLAEDUZ y el rol de los Equipos de Planificación Zonal, como facilitadores de este tipo de análisis, puede contribuir a este salto cualitativo que entendemos necesario. Esto probablemente puede implicar a futuro la inclusión en el PP de iniciativas más potentes, quizás en clave regional, agrupando más de una zona de la ciudad. En este sentido, el nuevo contexto que se abre con la aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, que permitirá la creación de gobiernos locales electivos en la ciudad, será una oportunidad interesante de avanzar en esta dirección.

Finalmente, un breve comentario que hace al grado de participación de la población, según los datos estadísticos de las últimas convocatorias. Más allá del crecimiento en el número de votantes en los tres últimos años, siempre es deseable aspirar a un mayor incremento de la

participación ciudadana que asegure la profundización y sostenibilidad de la experiencia.

Probablemente haya que atender con más énfasis algunos requisitos que en parte han sido tenidos en cuenta, pero sobre los que vale la pena insistir:

- Claridad en los objetivos y alcance de las convocatorias.
- Cumplimiento de las expectativas de participación de la población.
- Respeto por los acuerdos y apertura a las propuestas de ajuste, emanadas de los mecanismos de auditoría ciudadana.
- Incorporación de los resultados del PP en la gestión del gobierno departamental y en los ámbitos de gobierno locales, profundizando la apuesta a una gestión horizontal; flexible y abierta a las propuestas de los ciudadanos.
- Dar mayor visibilidad a los logros y resultados del ejercicio de participación ciudadana, apelando a los propios protagonistas.

Concluyendo, se puede afirmar que estamos en presencia de una experiencia en proceso, con importantes logros en estos 20 años recorridos y también con algunas limitaciones que han implicado y seguirán demandando ajustes y rediseños en sus dispositivos y procedimientos. Hacia el futuro, el camino se presenta interpelado por nuevos desafíos que hacen al crecimiento

y consolidación de este instrumento que ha demostrado ser un ingrediente estratégico en el marco de la descentralización montevideana. Los cambios tan esperados en nuestra estructura político-institucional con la implementación de las alcaldías a partir del 2010, se constituyen en una nueva oportunidad para seguir innovando, registrando aprendizajes de lo acumulado.

## Participación y presupuesto municipal en Montevideo: una perspectiva económica

ANDRÉS RIUS

DESDE 1990 la Intendencia Municipal de Montevideo ha venido experimentando con formas institucionales para extender la participación ciudadana en las decisiones sobre asignación de recursos. Las reformas se han movido a través de innovaciones sucesivas, y se han alcanzado formas relativamente avanzadas por comparación con experiencias nacionales e internacionales. En particular, en la última administración se ha implementado la toma de decisiones sobre inversiones mediante la votación directa de los ciudadanos a nivel zonal, complementando otras formas pre-existentes basadas en la consulta a la sociedad civil y la decisión por representantes y concejos barriales.

Puede esperarse que éstas y otras formas de Presupuesto Participativo promuevan o conso-

liden variados cambios en actitudes, comportamientos y relaciones sociales. Por ejemplo, podrían contribuir a desarrollar la cultura cívica de la población, y el sentido de responsabilidad individual y colectivo sobre los asuntos públicos. Podrían, en el mismo sentido, profundizar la democracia, permitiendo a los ciudadanos incidir en la política más allá de la elección de representantes una vez cada cinco años. El Presupuesto Participativo podría, asimismo, establecer frenos y contrapesos adicionales a la gestión de representantes electos y funcionarios, en la medida que limite los espacios de maniobra para fijar políticas unilateralmente, y habitúe a la población a controlar el uso de los dineros públicos. Cabría esperar que de su involucramiento en estos procesos los ciudadanos

Investigador (Profesor Agregado) del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Doctor en Economía, Universidad de Notre Dame (Indiana, EEUU). Ha sido Líder de Programa en «Globalización, Crecimiento y Pobreza», del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá).

recojan experiencias que les proporcionen otra perspectiva de las instituciones democráticas en su conjunto. Estas y otras consecuencias esperables del Presupuesto Participativo lo hacen un instrumento atractivo para actores y analistas con perspectivas y motivaciones variadas. Por lo mismo, cualquier análisis desde una perspectiva específica deberá adoptar la cautela a la que obliga la consideración de procesos complejos con objetivos múltiples.

En esta nota, se analizan las formas del Presupuesto Participativo en Montevideo desde una perspectiva económica. Con las precauciones requeridas, se plantean algunas preguntas que surgen al considerar las reformas de los últimos años, y que parecería conveniente responder de cara al desarrollo y la profundización de dichas innovaciones. La perspectiva adoptada—la económica—implica enfocarse en la asignación y distribución de los recursos, que deliberada o involuntariamente efectúa un gobierno departamental y sus estructuras zonales.

En primer lugar, dada la aspiración expresada (y la expectativa generada por otros procesos similares) de que la participación permita atender mejor las necesidades más sentidas de

los vecinos en general, y de los sectores más carenciados en particular, cabe preguntarse cómo han impactado los diversos componentes y fases del proceso en las desigualdades entre los montevideanos. En este sentido, sería útil entender cómo influyen en la distribución de los beneficios los distintos niveles y formas del proceso de asignación. Debería distinguirse por una parte las asignaciones realizadas desde el nivel central del municipio a las Zonas, y dentro de éstas a proyectos alternativos, tanto aquellas asignaciones que se deciden por los Concejos Vecinales como aquellas decisiones que se adoptan por voto directo de los ciudadanos.

En la experiencia de Porto Alegre, por ejemplo, se ha observado que el efecto redistributivo del Presupuesto Participativo tiene mucho que ver con las fórmulas que se utilizan a nivel central para identificar las necesidades diferenciales de las Zonas.<sup>4</sup> Esto ocurre porque la

---

4 Boaventura de Souza Santos (1998) «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy», *Politics and Society*, 26(4): pp. 461–510; y Swarnim Wagle and Parmesh Shah (2003), «Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management», *Social Development Notes*, Civic Engagement Group, World Bank.

fórmula reconoce y valora diferencialmente la población total de la Zona y sus carencias de infraestructura y servicios, pero tales consideraciones no necesariamente son las que tienen en cuenta los ciudadanos que voluntariamente participan en la asignación de recursos dentro de las Zonas. Una mayor comprensión de estos procesos, y la definición de indicadores de «necesidad» que permitan asignar montos proporcionales a la misma, permitirían evaluar posibles ajustes a los mecanismos de asignación participativos. Adicionalmente, cabría preguntarse hasta dónde debería ir la responsabilidad redistributiva del municipio (y del Presupuesto Participativo en particular), en un nuevo contexto de políticas nacionales atentas a la distribución.

Podría parecer improbable que la apertura a la participación no condujera a distribuciones más equitativas de recursos. Sin embargo, no es difícil visualizar escenarios donde ello ocurriera. Imagínese por ejemplo que un grupo social organizado (digamos, un club de barrio) moviliza a sus afiliados de manera efectiva para aprobar una propuesta de inversión que beneficia de manera más directa a quienes usan sus ins-

talaciones que al resto de habitantes de la Zona (por ejemplo, una mejora sustancial en el alumbrado público en una plaza lindera a la sede, que permite a los afiliados, más que a quienes viven o transitan regularmente por otras partes del barrio, disfrutar hasta horas más avanzadas del espacio público). Si la masa social del club se caracteriza además por tener en promedio mayores ingresos o recursos económicos que el resto de sus vecinos, la inversión municipal resultante del mecanismo participativo tendrá, al final de cuentas, un carácter «regresivo» (es decir, reforzará las desigualdades que existían antes de realizarse dicha inversión).

Estos efectos no previstos de la participación pueden darse, en primer lugar, porque existen bienes y servicios «más públicos que otros». En general, los bienes y servicios que ofrece el Estado tienen características que frecuentemente hacen inviable su producción y provisión privada, y justifican la financiación con cargas obligatorias (es decir, impuestos). Desde la perspectiva económica, los «bienes públicos» no permiten o hacen indeseable la exclusión de ningún usuario. Así, por ejemplo, la limpieza de un parque o un semáforo que

hace más seguro un cruce peligroso benefician a todos quienes lo usen o transiten, y no sería práctico ni deseable excluir cobrar por su uso y excluir a quien no quiera o pueda pagar por dichos beneficios. Por esa razón, difícilmente una empresa privada se interese en proveerlos, y se ofrecen por parte del Estado que los financia con recursos provenientes de cargas no voluntarias. Pero no todos los bienes y servicios públicos tienen la misma capacidad de beneficiar universalmente a los ciudadanos. En parte por eso se considera pertinente tomar decisiones a nivel local, en jurisdicciones más chicas que un departamento o una ciudad de más de un millón de habitantes, porque habrá beneficios «localizados» y distintos factores que de hecho permitan a ciertos ciudadanos acceder más frecuentemente o intensamente a los bienes y servicios proporcionados.

En segundo lugar, al abrirse las decisiones a la participación ciudadana, los ciudadanos que ya están organizados se encuentran en mejores condiciones para incidir en las decisiones colectivas que aquellos ciudadanos que no lo están. Esta misma observación genera otras preguntas relevantes: cabe preguntarse en qué

medida la experiencia reciente de participación ha contribuido a promover la consolidación o la creación de nuevas organizaciones barriales, y hasta qué punto ese eventual estímulo a la organización ha llegado a los sectores socioeconómicamente menos favorecidos. En casos extremos, los ciudadanos organizados (tanto para demandar como para participar en la producción de ciertos bienes públicos) podrían «capturar» sistemáticamente los organismos y procesos de decisión a nivel local, y ante la pasividad o la dificultad de organizarse de otros ciudadanos, podrían desviar sistemáticamente recursos en su provecho más directo. ¿Se puede considerar que las formas de Presupuesto Participativo en Montevideo estén a salvo de tales riesgos, o es un aspecto que amerita atención en futuras reformas?

En su fase actual, el régimen del Presupuesto Participativo de Montevideo reconoce decisiones tomadas por Concejos Vecinales (luego de consultas con organizaciones sociales y otros cuerpos organizados del esquema de descentralización), y las que surgen de un proceso de democracia directa. La voluntad de dar una respuesta oportuna del municipio a los

barrios, y de reforzar la participación con una pronta rendición de cuentas, han llevado a que se limiten las opciones a aquellas obras que puedan ser ejecutadas en el plazo de aproximadamente un año.

Desde una perspectiva económica, las motivaciones de esta medida son entendibles, aunque ella levanta preguntas que convendría contestar si se piensa profundizar el proceso: ¿Es posible que los plazos del ciclo de la participación, sumados a la desagregación zonal de las decisiones, lleven a postergar inversiones de mayor volumen y costo pero imprescindibles para una ciudad como Montevideo? Esta pregunta no puede responderse sin mirar el conjunto del gasto municipal, y del gasto en inversión en particular, el monto que representan las inversiones decididas local y participativamente, así como la forma en que efectivamente se analizan y aplican los criterios de compatibilidad de las propuestas locales con los planes de desarrollo zonales y con los planes municipales.

Por otro lado, la Intendencia ha recogido testimonios que sugieren que el Presupuesto Participativo ha promovido una nueva actitud

de los funcionarios y la estructura municipal, encargados de planificar y ejecutar las obras. Desde una perspectiva económica es muy pertinente determinar si existe efectivamente una mayor prontitud en la respuesta a necesidades barriales, y un uso más eficiente de los recursos materiales, financieros y humanos disponibles. Para responder rigurosamente a esta pregunta debería examinarse en detalle y profundidad la forma de operar del municipio y sus unidades claves, antes y después de las innovaciones presupuestales. Las unidades de la Intendencia a cargo de la descentralización y la promoción de la participación parecen plenamente conscientes de estos desafíos, pero sería deseable que se profundice el estudio de los resultados obtenidos hasta el momento, para identificar si existen espacios para la mejora de gestión.

Ante el avance del Presupuesto Participativo y la concreción de obras seleccionadas directa o indirectamente por los vecinos, se plantean algunas interrogantes relevantes para la sostenibilidad del mismo. ¿Puede detectarse algún cambio de actitud de los ciudadanos ante los «bienes públicos»? En áreas como la disposición de residuos, o la preservación del

mobiliario urbano, los montevideanos parecemos no apreciar plenamente que los bienes públicos nos pertenecen a todos. ¿Modifica positivamente las actitudes hacia dichos bienes el hecho de haber participado en la decisión de su construcción o producción? En un sentido más estrictamente material, la valoración de los bienes públicos también puede expresarse en la disposición a pagar impuestos. ¿El Presupuesto Participativo ha generado algún cambio detectable en dicha disposición, y en general en el cumplimiento de las obligaciones tributarias? En sentido estricto, el no cumplimiento con obligaciones tributarias podría obedecer a un conjunto complejo de razones que vayan más allá de la decisión participativa: por ejemplo, aún valorando los bienes públicos, los ciudadanos podrían percibir que existe ineficiencia en la producción de los bienes y servicios públicos, y por tanto los impuestos que los financian serían injustificadamente altos.

En el caso de los gobiernos locales, algunos economistas han notado que la disconformidad con la combinación de bienes públicos

ofrecidos, o con el «costo» impositivo de los mismos, podrían hacer que los ciudadanos «votaran con los pies», mudándose a otras jurisdicciones (departamentos) que ofrezcan una combinación diferente de servicios e impuestos. Es notorio que en el área metropolitana de Montevideo se han producido en los últimos años importantes movimientos poblacionales que atravesaron límites departamentales. Aunque seguramente este fenómeno reconoce variadas causas, cabría preguntarse si la búsqueda de otra combinación de impuestos y servicios o bienes locales es una de las causas relevantes. Si así fuera, debería re-pensarse el balance económico de la acción municipal global, de la cual el Presupuesto Participativo es una porción relativamente menor pero no desdeñable. Más en general, la decisión estratégica sobre cómo profundizar la democratización de las políticas debiera tener en cuenta cómo inciden distintas formas de decisión a la valoración que tienen el conjunto de los ciudadanos de los servicios, bienes y espacios públicos.







Montevideo  
de Todos



Presupuesto  
Participativo