

Lic. Gisela Signorelli

**Una mirada alternativa
al territorio en tres ciudades
descentralizadas y participativas:**
las experiencias de Montevideo,
Porto Alegre y Rosario
(2002-2012)



• SERIE CIENCIA Y DEMOCRACIA •

“Una mirada alternativa al territorio en tres
ciudades descentralizadas y participativas: las
experiencias de Montevideo,
Porto Alegre y Rosario (2002-2012)”

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Doctorado en Ciencia Política

Autora: Lic. Gisela Signorelli
Año 2014

LIC. GISELA SIGNORELLI

**“Una mirada alternativa al territorio
en tres ciudades descentralizadas y
participativas:**

Las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Rosario
(2002-2012)



República del Ecuador Consejo Nacional Electoral

Dr. Juan Pablo Pozo Bahamonde
PRESIDENTE DEL CONSEJO

Nubia Villacís Carreno
VICEPRESIDENTA DEL CONSEJO

Paúl Salazar Vargas
CONSEJERO

Ana Marcela Paredes Encalada
CONSEJERA

Mauricio Tayupanta Noroña
CONSEJERÓ

Instituto de la Democracia

Dr. René Maugé Mosquera
DIRECTOR EJECUTIVO

Dra. Raquel Pacheco Avilez
DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN Y PUBLICACIONES

Mgs. María de Lourdes Muñoz Astudillo
DIRECTORA DE CAPACITACIÓN

Mgs. Gabriel Ponce Trávez
DIRECTOR DE PROMOCIÓN

Edición

Mónica Vargas
Pacôme Girod
Raquel Pacheco

Diseño y diagramación

Karla Jiménez Torres

Primer Lugar del Concurso de Tesis de Maestría y Doctorado “Ciencia y Democracia”, categoría Maestría.
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Políticos
Convocatoria 2014-2016
Tesis para obtener el título de maestría en Ciencias Políticas
“Ambición o Estrategia: Estudio de carreras políticas regresivas en Ecuador (1979-2008)”
Autora: María Inés Arévalo Jaramillo
Quito, marzo de 2017

Esta publicación no expresa ni compromete los fines constitucionales y legales del Instituto de la Democracia, es un aporte al debate académico, pluralista y democrático sobre los temas centrales de la participación ciudadana, las organizaciones políticas y la democracia.

Dedicatoria

A Silvia Robin

Una Mujer generosa, autora intelectual de mi inicio
en la investigación científica

Agradecimientos

“Creo que hay que “resistir”: éste ha sido mi lema. Pero hoy, cuántas veces me he preguntado cómo encarnar esta palabra [...] En esta tarea lo primordial es negarse a asfixiar cuanto de vida podamos alumbrar. No permitir que se nos desperdicie la gracia de los pequeños momentos de libertad que podemos gozar: una mesa compartida con gente que queremos, personas a las que ayudemos sin nada a cambio, una caminata entre los árboles, la gratitud de un abrazo, un simple ¡gracias! Estos no son hechos racionales, pero no es importante que lo sean, nos salvaremos por los afectos” [...] La resistencia – E. Sábato

Un simple ¡gracias!, un inconmensurable gracias a la cantidad de personas que hicieron posible esta investigación doctoral desde lugares diferentes. Definitivamente hubiera sido imposible sin ellos.

A las autoridades municipales de Montevideo y de Porto Alegre, en especial a los Alcaldes Municipales Gastón Silva y Carlos Varela y a Julio Pujol de la Secretaria de Governança Local, respectivamente. Facilitaron enormemente mi trabajo de campo en territorios que no conocía y a los que hubiera sido muy difícil acceder. A Pablo Torricella de la Municipalidad de Rosario.

A todos los entrevistados de las tres ciudades, personas que me dedicaron un recurso que no se recupera: el tiempo. Espero haber podido reflejar sus miradas que me nutrieron para comprender el proceso y darle un giro a esta investigación invaluable.

A mis colegas y amigos de doctorado que fueron un gran sostén en el mar de incertidumbres que supone esta tarea: Marina Vitelli, Mariana Berdondini, Marco Iazzeta, Bárbara Noi y Sofia Perotti. A la colega brasilera Camila Vasconcelos por su ayuda en mi estadía en Porto Alegre.

A la Facultad de Ciencia Política y RR.II. y en especial a los docen-

tes que desinteresadamente contribuyeron aportando sus sugerencias desde sus experiencias: en especial a Hugo Quiroga y Cintia Pinillos. A Osvaldo Iazzetta, Anabella Busso y especialmente a Claudia Voras, por su apoyo institucional.

A Cristina, por su tarea de dirección.

Finalmente a Cacho, por su generosidad y buena predisposición al sumarse a este proceso como mi co-director en un momento difícil y con un trabajo de tesis ya avanzado. Por sus valiosos aportes.

Y por supuesto a los afectos! A aquellos que nos salvan y hacen la vida más fácil y hermosa. A mis amigos, aquellos que están desde hace años sosteniendo mis espaldas, especialmente a Nadia, Félix y Mauro que participaron también armando resúmenes y leyendo estas páginas para aportar y discutir conmigo antes de su entrega, al igual que mi hermana. Por último, a mi mamá que espera, inocentemente, que algún día deje de estudiar.

Índice

Resumen 7

Summary 8

Resumo 9

Listado de abreviaturas 10

Introducción 12

Presentación 12

Sobre la otra mirada en los procesos de descentralización y participación ciudadana a nivel local 15

¿Por qué contrastar los procesos de descentralización y participación ciudadana en montevideo, porto alegre y rosario? 20

¿Qué mirar y cómo mirar?: El abordaje metodológico 25

Estructura de trabajo 29

Capítulo I 31

Lo urbano como experiencia territorial y simbólica: su rol en el marco de sociedades fragmentadas y desiguales 31

Lo urbano y la ciudad 33

Una ciudad de múltiples territorios 36

Imaginario: la producción de significantes colectivos 40

La política situada en el territorio: el lugar del barrio en la constitución de un sujeto colectivo 43

Capítulo II 48

La participación ciudadana en los procesos de descentralización 48

Modelos de descentralización: ¿generación de nuevas centralidades? 51

Modelos de participación: intervenciones en el territorio por parte de sus habitantes 56

Logros y desafíos: el momento de la participación en la descentralización 66

Capítulo iii 72

Los inicios de la participación ciudadana y la descentralización en porto alegre, montevideo y rosario 72

El auge de gobiernos locales de izquierda a fines de la década de los 80	72
Impulsando la innovación en políticas de participación ciudadana: el presupuesto participativo surge en poa	77
Los orígenes: historia y reflexión sobre la primera década del pp en poa	78
La caída del pt y las dificultades para sostener el pp (1999- 2004)	91
Cambio de timonel: el pmdb asume la gestión de poa (2004-2008)	97
Los últimos años: o que é bom, fica? ¿Qué queda del pp? (2008-2012)	106
Impulsando un modelo de descentralización participativa: el sello de la gestión montevideana	110
La llegada del fa al gobierno en monteideo: el modelo de desconcentración original.	116
El gobierno de ricardo erlich: marcando diferencias en la participación ¿Municipios? ¿Para qué?: El tercer nivel de gobierno en uruguay y sus impactos en la capital	123
Impulsando la reforma del estado local: descentralización en la ciudad de rosario como escenario de la participación	149
La llegada del socialismo a la gestión rosarina (1989-1994)	155
El inicio del proceso de descentralización: limitaciones y desafíos (1995 – 2002)	158
La participación ciudadana con base territorial en la descentralización (2002-2012)	165

Capítulo IV 183

Comparando las experiencias de descentralización y participación ciudadana en porto alegre, monteideo y rosario 183

Reafirmando la importancia del espacio en el análisis de políticas locales de descentralización y participación ciudadana	183
Inversión de prioridades y redistribución de los bienes públicos en debate: análisis de participantes y obras	191
Rosario, entre la equidad y la ausencia de planificación	194
Porto alegre, distribución y cambio en la mirada de la gestión	201
Monteideo, singularidad, eficiencia y nulidad de criterio redistributivo	210
Capítulo v	219
Avances en la integración urbana tras las políticas de descentralización y participación ciudadana	219
La mirada desde los territorios de los procesos de descentralización y participación ciudadana	219
De centros y periferias a la pangea urbana	221

Las “visiones de mundo”: el relato de los actores de mdv, poa y ros	224
Las disputas entre centros y periferias urbanas	225
Las percepciones sobre la redistribución y la inclusión a partir del pp.	234
El derecho a la ciudad en varias velocidades	247

Conclusiones 251

Anexos 260

Bibliografía 274

Otras fuentes	290
Entrevistados	291
Índice de tablas	294
Índice de gráficos	294
Índice de imágenes	295
Índice de anexos	295

Resumen

El objetivo de esta tesis doctoral es analizar los procesos de descentralización y participación ciudadana que se adoptaron en las ciudades de Porto Alegre, Montevideo y Rosario desde fines de la década del 80, aunque con fuerte hincapié en nuestro análisis en el período 2002- 2012.

Dichas políticas fueron implementadas en un marco de grandes cambios sociales, políticos y económicos tanto en el orden nacional como internacional, que las configuraron con altos potenciales para fomentar la cohesión socio-territorial en el nivel local. Impelidas por las seducciones del capitalismo global y las realidades de sus territorios cada vez más fragmentados, las gestiones locales de izquierda que se sucedieron en las ciudades objeto de estudio, manifestaron su intención de promover el equilibrio. Hubo, empero, una irrefrenable reconfiguración de los centros y las periferias urbanas que lo imposibilitaron.

En ese contexto, se analizan las implicancias de la descentralización y la participación ciudadana -puntalmente a partir de la implementación del Presupuesto Participativo (PP) en las tres ciudades y los Concejos Vecinales (CV) en el caso puntual de Montevideo- en las mejoras de las condiciones socio-urbanas, en un sentido de inversión de prioridades en la distribución de los recursos públicos. Se observa cómo dichos procesos han perdido fuerza y, en algunos casos, se visualizan sombras sobre sus objetivos iniciales. Ello se debe a que sobre los sectores populares pesan estigmatizaciones que exceden lo que la participación y la descentralización han podido compensar, percibiéndose las mejoras como inconclusas o deficientes por parte de los actores involucrados.

Summary

An alternative look at territory in three decentralized and participatory cities: the experiences of Montevideo, Porto Alegre and Rosario (2002-2012)

The aim of this PhD thesis is to analyze decentralization and citizen participation processes developed in the cities of Porto Alegre, Montevideo and Rosario, since the late 1980s, although making emphasis on the 2002-2012 period.

Those policies were implemented within a context of great social, political and economical changes, both at national and international level. These elements gave those policies strong potential to foment socio-territorial cohesion at the local level. Pressured by the seduction of global capitalism and their own territorial realities –each day more fragmented-, the successive leftist local governments of the cities under study expressed their intention to promote balance. There was, however, an unstoppable reconfiguration of urban centers and peripheries made it impossible to accomplish that goal.

Within this context, this work analyzes the implications of citizen participation –specifically studied through the implementation of Participatory Budgeting (PB) in the three cities, as well as the experience of Neighborhood Councils (NC) in Montevideo— in the improving of socio-urban conditions, in a sense of an inversion of priorities in the distribution of public resources. It can be seen how those processes have lost strength and, in some cases, shadows cast over over their original objectives. This is due to the fact that the stigmatization over popular sectors exceeds what participation and decentralization can compensate, making improvements to be understood as inconclusive or deficient by the stakeholders involved.

Resumo

Uma olhada alternativa ao território em três cidades descentralizadas e participativas: as experiências de Montevidéu, Porto Alegre e Rosário (2002-2012)

O objetivo dessa tese de doutorado é analisar os processos de descentralização e participação cidadã adotados nas cidades de Porto Alegre, Montevidéu e Rosário, desde fins da década dos 1980, com ênfase de nossa análise no período de 2002-2012.

Tais políticas foram planejadas e feitas no marco de grandes transformações sociais, políticas e econômicas no plano nacional e internacional, que as configuraram com altos potenciais para fomentar a coesão sócio-territorial no nível local. Impelidas pelas seduções do capitalismo global e as realidades de seus territórios, cada vez mais fragmentados, as gestões locais de esquerda que governaram nas cidades objeto desse estudo, manifestaram a sua intenção de promover o equilíbrio. Houve, no entanto, uma irrefreável reconfiguração dos centros e das periferias urbanas que o impossibilitaram.

Neste contexto, se analisam as implicâncias da participação cidadã -pontualmente a partir do Orçamento Participativo (OP) nas três cidades e dos Conselhos Vicinais (CV), no caso pontual de Montevidéu- nas melhorias das condições sócio-urbanas, num sentido da inversão de prioridades na distribuição dos recursos públicos. Observa-se que esses processos têm perdido força e, em alguns casos, se visualiza sombras sobre seus objetivos iniciais. O que se deve a que, sobre os setores populares, pesa certa estigmatização que excede o que a participação e a descentralização podem compensar, percebendo-se as melhoras como inconclusas, ou deficientes, pelos atores envolvidos.

Introducción

“Más que nunca hay que reconciliarse con un espíritu urbano y ciudadano, ese espíritu que cree que lo uno y lo múltiple aún pueden marchar concertadamente, y que la frontera entre un afuera y un adentro modela a priori la humanización de los espacios y de los lugares” (Mongin, 2006:27)

En esta tesis nos proponemos estudiar cómo las lógicas de integración o desagregación urbanas son abordadas y, a su vez, cuestionan a las políticas públicas que las tienen por objeto. Para ello, nuestro objetivo general es *analizar la relación entre los procesos de descentralización y participación ciudadana y sus resultados en términos de cohesión socio-territorial en las ciudades de Montevideo (Uruguay), Porto Alegre (Brasil) y Rosario (Argentina), durante el período 2002-2012.*¹ Es de nuestro interés observar el modo en que ambas políticas intervienen en el territorio, transformándolo a partir de la relocalización y resignificación de las centralidades y periferias urbanas, interpelando de diferentes modos a los ciudadanos que en ellos habitan y con los cuales se identifican.

El tipo de participación ciudadana que nos ocupa en esta investigación, es aquella que remite a los espacios que hemos de denominar de *participación otorgada o institucionalizada*, y que por tanto, tienen un sentido *top down*. Es decir, aquellas políticas que los municipios ofrecen para que los ciudadanos puedan opinar y decidir en materia de políticas públicas. En cuanto a la descentralización, nos ocuparemos de aquellos procesos que tienden a la distribución espacial, equilibrada y democrática de la centralidad, es decir, del poder al interior del Estado local y que, por tanto, replantean las formas de

¹ La justificación del recorte temporal se encuentra en el apartado metodológico. Queremos señalar que, si bien 2002-2012, son los años centrales de esta investigación no dejamos de analizar las políticas objeto de este estudio desde sus orígenes en 1989 y además, en el caso de MVD la periodización se extiende hasta el año 2013 por las particularidades de su proceso de participación ciudadana de carácter bianual.

representación y participación de la población (Carrión, 2002; Marsiglia y Revello, 2001; (Palma, 2000). (Palma, 2000; Marsiglia y Revello, 2001; Carrión, 2002).

Descentralización y participación son, a nuestro entender, parte de proyectos políticos que le otorgan un sentido a lo público, y que permiten de manera inmanente una mirada horizontal necesaria en los territorios urbanos desmembrados. Lo urbano puede constituirse así tanto en un espacio de congregación como de disgregación dependiendo del modo en que el territorio adquiera o no una forma política y encuentre maneras de defenderse del proceso de desintegración que diversas relaciones de fuerzas internas y externas quieren imprimirle.

El hombre y la mujer urbana pertenecen a una doble dimensión: están soldados a una territorialidad sobre la que se construyen sus prácticas, y que a la vez producen, y en ella, proyectan sus aspiraciones e imaginarios, que encierran cierto sentido de “unidad” de la complejidad. Lo que está en juego es la capacidad de sintetización, o más bien, está duramente cuestionada y puesta a prueba. ¿Puede el sentido público rehacer o reconocer el hilo común de esos fragmentos? ¿De qué manera? ¿En qué medida la participación ciudadana y los procesos de descentralización locales pueden ser un contrapeso frente a la arremetida del capital, la inequidad socio-territorial y el flagelo del consumo como parámetro de ciudadanía?

La urbanidad, como construcción, está tensionada por pulsiones de la subjetividad y por el cuestionamiento a aquello que la ciudad como todo ya no provee: ser ciudadano de un lenguaje y una dimensión espacial común. De este modo, *emerge una trama urbana dividida, haciendo que las ciudades parezcan “caminar” a distintas velocidades.* Mongin (2006: 248) sostiene que se visualizan tres: la de los sectores excluidos del sistema de consumo; la de los que habitan la zona periurbana ante el fenómeno de los barrios residenciales y cerrados; y la de los edificios céntricos habitados por la clase media y alta. Sin embargo, nosotros creemos que en la realidad latinoameri-

cana, estas velocidades muchas veces aparecen de manera simultánea en un mismo territorio y que inclusive pueden detectarse otras. De lo que no caben dudas es del *cada vez más pronunciado rechazo de cada uno de estos universos al otro y del sentimiento de no pertenecer a una misma ciudad.*

De este modo, la ciudad no se limita a una experiencia territorial, material o física, remite también al armazón y a las relaciones que se dan entre los individuos que llegan a constituir o no un sujeto colectivo capaz de suturar sin anular las heterogeneidades sociales. Se trata de reconciliar el espíritu de lo urbano como lo uno y lo múltiple. *¿En cuánto han colaborado para ello los procesos de descentralización y participación ciudadana en el nivel local?*

En ese sentido es que además de indagar sobre el proceso de resignificación del territorio a partir de la generación de nuevas centralidades como aspiración del proceso descentralizador y su influencia en los modos de participación de la ciudadanía, nos interesa analizar específicamente qué mejoras en las condiciones socio-urbanas y en términos de inversión de prioridades² pueden visualizarse en las tres ciudades a partir de la implementación de dichas políticas y, de existir éstas, si son percibidas del mismo modo por los ciudadanos participantes de cada ciudad.

Hemos partido, a su vez, de los siguientes supuestos básicos de investigación:

1. Los formatos institucionales y los diseños de las políticas de descentralización y participación ciudadana influyeron positivamente en sus orígenes en la disminución de los niveles de fragmentación socio-territorial pero han perdido fuerza y en algunos casos se visualizan sombras sobre sus objetivos iniciales.
2. La inclusión de políticas de participación ciudadana y descen-

2 Aunque son conceptos que debatiremos más adelante, cabe aclarar que hacemos referencia a la ejecución de obras, programas y proyectos que mejoren la calidad de vida urbana posibilitando el acceso al derecho a la ciudad para todos sus habitantes para lo cual debe existir un criterio de redistribución equitativo hacia los territorios urbanos más desfavorecidos.

tralización en el nivel local de gobierno genera algunas mejoras en las condiciones de vida de los sectores populares pero la estigmatización y las condiciones de marginación que pesan sobre ellos exceden lo que las mismas pueden compensar, percibiéndose como inconclusas o deficientes por parte de los actores involucrados.

3. Las características poblacionales, identitarias y socio-económicas asimétricas implican una disputa de los territorios por ganar o no perder centralidad, siendo la pobreza y la vulnerabilidad claros impulsores de la participación ciudadana.

Sobre la otra mirada en los procesos de descentralización y participación ciudadana a nivel local

Los imaginarios forman parte del proceso general de construcción social de la realidad, y tienen un papel destacado en la relación de los ciudadanos con su territorio, que por cuestiones de proximidad se encuentran, mayoritariamente vinculados, a la ciudad o localidad donde habitan. La mayor parte de los autores, los llaman imaginarios urbanos.³ La ciudad es así un “mosaico de lugares que han sido y son construidos socialmente, en un proceso siempre inconcluso” (Lindón, 2007: 26). Este proceso puede ser acentuado cuando desde los mismos gobiernos locales, se impulsan políticas que acerquen o vuelquen a los vecinos a los espacios comunes, con el fin de que se produzca una apropiación e identificación de los mismos. Se trata de lo que Milton Santos (2005) llama territorio usado: el uso de los territorios se da por la dinámica de los lugares, por las prácticas sociales, siendo el lugar una posibilidad de resistencia a los procesos perversos producidos por la sociedad del consumo.

3 Profundizaremos al respecto más adelante. Véase García Canclini (1997), *Imaginarios Urbanos*, Eudeba, Buenos Aires; Hiernaux (2007); Hiernaux (2006), *Repensar la ciudad: la dimensión ontológica de lo urbano*. Silva (1992), *Imaginarios urbanos: cultura y comunicación urbana*. Tercer Mundo Editores, Bogotá

Desde esta perspectiva, se vuelve evidente que las políticas de descentralización y de participación ciudadana en sí mismas no se necesitan⁴ y aunque está claro que pueden complementarse, *el nexo visible y el lazo intangible entre ellas se halla en la dimensión espacial que las atraviesa* -en un sentido político y contenedor de lo social que luego profundizaremos-. Ambas políticas hacen anclaje en el territorio y sus repertorios sociales, generando nuevas miradas, desafíos y apropiaciones, pero siempre partiendo del mismo núcleo básico: el barrio, el átomo primario y constitutivo de toda ciudad.

Sin embargo, afirmamos que mientras la participación ciudadana toma fuerza en y para el barrio -tanto en términos discursivos como prácticos-⁵ la descentralización sólo lo utiliza como el lugar de partida, aglutinándolos y haciéndolos confluir en la conformación de nuevas territorialidades. Además, *las tensiones presentes entre la descentralización y los espacios de gestión centralizada tienen impactos en las formas de participación ciudadana* propuestas por los ejecutivos locales así como en las respuestas que los mismos pueden darle a las demandas relevadas en dichos espacios de participación.

Es decir que, las formas que la descentralización adopta y el lugar que ocupa en la agenda de gobierno y en la planificación de la ciudad, generan marcadas diferencias en el modo en que los ciudadanos se sienten abordados por ese gobierno e incluidos en esa planificación y, por tanto, genera diversos modos de actuar a la hora de ser convocados a intervenir en instancias de participación institucionalizada como es el *Presupuesto Participativo (PP)* -política que junto con los *Concejos Vecinales (CV)*, en el caso uruguayo, será el centro de nuestro debate-.

Las arenas institucionalizadas de participación, son formas de rearticulación de democracia participativa y representativa (Avritzer,

⁴ Creemos, por tanto que su vínculo va mucho más allá de la garantía de gobernanza y/o gobernabilidad como sugieren algunos autores tales como Veneziano, 2005; Vargas Hernández, 2008; Finot, 1999; Aghón, 1999; Revello, s/f; entre otros.

⁵ Observaremos más adelante el fenómeno de la territorialización de la participación ciudadana.

2003)⁶ y son presentadas como elementos estratégicos para redistribuir el poder (Guillén y otros, 2009), *capacidad que nos atrevemos en esta investigación a poner en cuestión.*

Para ello, y en el marco de esas significaciones, *hemos de tener presente también, las relaciones de fuerzas sociales que se tejen en los territorios, evidenciándose asimetrías de poder entre los diversos actores locales;* y, por tanto, identificar cómo las trayectorias personales y colectivas permiten un abordaje diferente de las problemáticas de dichos territorios y, en consecuencia, una influencia en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Eso incluye colocar la mirada sobre el modo en que esas asimetrías de poder permiten *estrategias de acción diferentes* e inclusive, en el caso de los sectores populares, cómo se evidencia, por momentos, una utilización de esas desigualdades de capitales en el accionar cotidiano en sus territorios, en la lucha por los lugares. Una especie de negociación de y con la pobreza como estrategias que les permiten sobrevivir y acaparar ventajas.

De este modo, puede afirmarse que *las características poblacionales, identitarias y socio-económicas de cada territorio urbano, implican asimetrías de origen que se vinculan luego con el modo en que sus sujetos se sienten convocados por este tipo de políticas.*

La tensión urbana -que parece diluir su dimensión simbólica en pos de la material-⁷ pone así a lo público en una encrucijada. O bien puede pretender recomponer los lazos, lidiando con sus condiciones objetivas, apilando heterogeneidades en la superficie, reduciendo el “ideal de unidad e integración” a lo estético. O más bien, se da a la compleja tarea de poner en situación de mutuo reconocimiento a

6 Con ello aparecen nuevos modos de representación. Como sostiene Urbinati y Warren (2008) la representación electoral ahora compete con nuevos e informales tipos de representación, entre ellas destacan la representación auto-autorizada (Self-authorized Representatives) y los representantes ciudadanos (Citizen Representatives). Representan en la esfera pública voces que no son representadas por la democracia electoral, lo que Avritzer (2007), denomina representación por afinidad. Al respecto puede verse, Signorelli, (2009).

7 En esta investigación si bien las condiciones materiales urbanas concretas son importantes para analizar nuestras políticas objetos de estudio, nos interesa poner el énfasis en la dimensión simbólica, en el rol que le asignan los diferentes sujetos sociales a dichas condiciones.

la complejidad -a los fragmentos-, construyendo espacios comunes en las fisuras, oportunidades de intersección entre subjetividades y territorialidades que participen explícitamente de un proyecto político.

Se abre ahí, justo en esa alternativa, la propuesta de lo urbano como narrativa de lo múltiple que interpela a lo público: lo urbano fragmentado que arroja una fotografía pixelada de la ciudad, precisa mirarse a sí mismo de forma horizontal; poner a “jugar” y dialogar a su heterogeneidad; atravesar el drama de la crisis de integración social y fragmentación cultural, en una propuesta que debe ser, necesaria y riesgosa, elaborada colectivamente.

Es en ese sentido que afirmamos que, por el vínculo con el espacio como lugar, *las políticas de descentralización y participación ciudadana pueden -e inclusive deben- contribuir a reconocer el hilo común de los distintos universos presentes en la ciudad, es decir, impulsar una mayor cohesión socio- territorial⁸* que posibilite el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de todos sus habitantes.

En física la palabra cohesión hace referencia a la unión o enlace entre grupos de moléculas por la fuerza de atracción que llevan a constituir una sustancia. Siguiendo la analogía en lo social, la cohesión está dada por “el efecto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social y el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos” (CEPAL, 2007: 14).

Por tanto la cohesión social hace referencia no sólo a la inclusión e integración entre grupos sociales sino también *a las percepciones que los propios sujetos tienen sobre ella*. Pero además debemos reconocer

⁸ El concepto de cohesión social es una noción polisémica que tienen sus orígenes en el libro la División del Trabajo Social de E. Durkheim de 1893. Pueden consultarse las obras de Chiodi (2013) y CEPAL (2007) entre otras para un abordaje más profundo de sus dimensiones. A los fines de esta investigación sólo se hace referencia a nuestra concepción sobre la misma articulándola con el término cohesión territorial que hemos construido.

que todo ello se desarrolla en el marco de territorios, recordando que el espacio es contenedor de los sujetos y sus prácticas y por tanto, tiene un contenido político –en el sentido de geometría del poder que desarrolla D. Massey (2007)-⁹ permitiendo mayores o menores niveles de articulación entre los mismos por la fuerza del conflicto siempre latente.

Es por eso que *para poder alcanzar estándares altos de cohesión social es condición la cohesión territorial, entendida como aquellos mecanismos de solidaridad y compensación entre territorios*, basados en una idea de equidad con el objeto reducir los desequilibrios generadores de una fragmentación socio-espacial en los tejidos urbanos.

De este modo, si bien la cohesión socio-territorial puede ser un medio para alcanzar otros objetivos sociales, la mayor parte de las veces, en este trabajo, la tomaremos como un fin de las políticas centrales en estudio. Y como dijéramos, *observaremos no sólo sus alcances en términos de inclusión social sino las percepciones de los sujetos sobre ello*.

Si entendemos el derecho a la ciudad como el derecho a transitar la ciudad con sentido de apropiación, de pertenencia a la misma, los territorios deben ser reconocidos y valorados por su centralidad más allá de su posición geográfica. Cuando pensamos en transitar, lo decimos en un sentido de vivencia. El derecho a la ciudad¹⁰ es, por tanto, “mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos” (Harvey, 2013:20).

De esta manera, si la ciudad “de la civilización y el progreso” del siglo XX esperaba integrar verticalmente, lo urbano múltiple está por darse, y esa es su mayor intriga. Una intriga que consiste en la potencia y debilidad de la propia democracia local frente al acceso al derecho a la ciudad: la posibilidad y el riesgo de que los hombres se

⁹ La autora trabaja el concepto de espacio como “producto de relaciones”, como “dimensión de la multiplicidad” y como “cosa nunca acabada”. De allí que el hacer del espacio sea una tarea política. Para profundizar ver Massey, 2007.

¹⁰ Concepto que debatiremos más adelante.

den a sí mismos, y a su vez cuestionen, las propias reglas y condiciones de existencia.

¿Por qué contrastar los procesos de descentralización y participación ciudadana en Montevideo, Porto Alegre y Rosario?

Desde la década del 80 y 90 existe un amplio recorrido en el campo académico y de gestión respecto de las expectativas que, por entonces, los innovadores procesos de descentralización y participación despertaban. Lo cierto es que tanto el discurso surgido del paradigma de la Nueva Gerencia Pública (NGP) -que recomendaba descentralizar para achicar el Estado-¹¹ como las vertientes asociadas a la Gobernanza o el gobierno abierto -que, en contraposición al anterior, propugnaba por otorgarle al Estado un nuevo rol en la resolución de las problemáticas sociales y en la necesaria constitución de redes-¹² abogaban por el apoyo de estas políticas.

Actualmente siguen siendo políticas disputadas por un amplio espectro político-ideológico con aplicaciones y resultados diversos. Sin embargo, en esta investigación hemos seleccionado como referentes empíricos tres ciudades pioneras en su implementación tanto en sus propios países como en el contexto latinoamericano y que son gobernadas por fuerzas autodenominadas de izquierda o centro-izquierda¹³.

Aunque sobre ellas ya bastante se ha dicho, las mismas no han

11 Puede ampliarse leyendo:

Michael Barzelay (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19. Caracas.

Derry Ormond y Elke Löffler (1999). Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?

Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13. Caracas.

12 Puede ampliarse leyendo:

Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la Teoría de la Governance. Revista Instituciones y Desarrollo, N° 7, Instituto Internacional de gobernabilidad, Barcelona.

Kooiman, J. (2004), Gobernar en gobernanza. Revista Instituciones y Desarrollo No. N° 16, Barcelona, España. Pp. 171-194

Aunque en el tercer capítulo lo desarrollaremos con mayor nivel de análisis, cabe destacar, que cuando hacemos referencia a “gobiernos locales de izquierda” lo hacemos resumiendo un amplio espectro ideológico. Asumimos junto a Inés Pousadela (en Alegre, 2010:9) que se trata de “partidos o coaliciones políticas que comparten, con diversos grados de parentesco, una misma filiación ideológica que los coloca en algún sitio del espacio de la izquierda del espectro político. Se designan y auto-designan como de izquierda, de centro-izquierda o progresistas; sin embargo, poco los une además de su común oposición a la ortodoxia neoliberal que han venido a sustituir”. Por lo tanto, lo que se espera de ellos es el sostenimiento de políticas que se contrapongan al modelo neoliberal y que tengan un fuerte sentido de inclusión social. Profundizaremos sobre ello.

sido comparadas y no se reconocen estudios que se aboquen a observar qué mejoras han introducido en términos de las condiciones de vida socio-urbanas. Como bien señala Goldfrank (2006) los estudios acerca de cómo es diseñado, gestionado e implementado el PP, especialmente fuera de Brasil, son escasos. Y aún más si se trata de estudios que comparen casos. “La mayoría de los escritos acerca de los experimentos de PP no ha dado una respuesta satisfactoria con respecto a por qué algunos de éstos fallan, mientras que otros tienen éxito” (Goldfrak, 2006:6), ni tampoco respecto de qué diferencias existen aún entre los casos que han sido y/o son exitosos.

Nuestra intención es comparar los diseños de los mencionados procesos de descentralización y participación ciudadana que se han realizado en dichas ciudades, entendiendo que las trayectorias de sus territorios y las de los sujetos que las habitan son causa fundamental de su funcionamiento. Empero dichos procesos no son homogéneos ni en su diseño, implementación ni en sus resultados, por tanto nos preguntamos: ¿qué es lo que verdaderamente caracteriza a estas ciudades de manera distintiva? El grado de descentralización de la autoridad -y por tanto de recursos-, la forma en que son conformadas las nuevas centralidades y periferias -en términos no sólo geográficos sino de apropiación de las territoriales- y sobre todo, el modo en que los ciudadanos se ven incluidos en un proyecto de ciudad, moldean las formas de participación y hacen de cada uno de los casos, una experiencia singular que merece ser sumada al análisis.

Por tanto, creemos que es importante aportar datos sobre el efectivo cumplimiento de las expectativas de redistribución del poder y de recursos que se depositaron sobre estos procesos a fines de los 80, analizando además de qué modo son percibidas por los ciudadanos. Una perspectiva que nos parece innovadora dado que, por fuera del camino institucionalista y que observa los procesos desde arriba, pretende abordarlos también desde abajo: desde la mirada de sus propios actores, asociada a la influencia de los territorios, sus repertorios y anclajes

Por otra parte, hay un abordaje diferencial de estas políticas al analizarlas desde el espacio, un espacio significado y por tanto convertido en lugar o territorio por los sujetos que lo habitan, lo que incluye no sólo el reconocimiento del conflicto y de los entramados de poder sino su reafirmación. Además, al poner también el acento en la inmediatez que los procesos sociales y económicos de las últimas décadas han impreso sobre las políticas en análisis, creemos introducir una variable poco estudiada en este tipo de investigaciones que contribuye a su mejor comprensión.

Además, descentralización y participación ciudadana no son políticas aisladas sino encaradas en el marco de un programa político de gobierno que se presenta, en un principio (década del 90) como contrapuesto a lo impuesto desde los gobiernos nacionales¹⁴. Programa que se vuelve válido y efectivo durante esa primera década y que posiciona a estas tres ciudades de manera distintiva a nivel nacional e internacional. Empero, con la reconfiguración de los Estados nacionales en los 2000 y la llegada inclusive de esos mismos signos políticos al gobierno, emergen nuevas realidades que complejizan la arena local y que creemos no han sido en los tres casos bien canalizados.

Por lo que, nuestro abordaje no pretende desconocer estos entramados políticos mostrando las luces y las sombras de gobiernos autodenominados progresistas o de izquierda. Recordemos que desde 1989, Montevideo, Porto Alegre y Rosario han sido gobernadas, por varios períodos consecutivos, por partidos o frentes políticos asociados al ala de centro-izquierda que son los que han dado origen a estos procesos de gestión municipal basados en programas de innovación democrática: el Frente Amplio (Uruguay); el Partido Socialista (Rosario) y el *Partido dos Trabalhadores* (Brasil) -siendo, además novedoso su estudio durante las gestiones del PMDB (Partido del Movimiento

14. Le recordamos al lector que para 1989 en Argentina estaba a cargo del Ejecutivo Nacional Carlos Menem (Partido Justicialista); en Brasil, por su parte, gobernaba Fernando Collor de Mello (Partido de la Reconstrucción Nacional); mientras que en Uruguay era el turno de Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional).

Democrático Brasileño) que gobierna la ciudad desde 2004-.

A su vez, son localidades potencialmente comparables dado que reúnen otras condiciones: se trata de tres ciudades portuarias, de similar magnitud poblacional y complejidad urbana, hermanas entre sí y que se piensan como núcleos de la trascendencia regional y como referentes de futuros desarrollos en los procesos de integración del Cono Sur. Por otra parte, las tres poseen cantidades de habitantes y niveles de desarrollo relativamente similares, aunque a nivel de superficie la ciudad de Rosario sea la mitad de las otras dos. Por razones de carácter histórico, jurídico y cultural, es también la única que presenta una situación político-administrativa diferente al no ser ni capital de Estado -como es el caso de Montevideo- ni capital estadual -como Porto Alegre en el Estado de Río Grande Do Sul-.

A continuación presentamos una tabla con indicadores que muestran similitudes y diferencias macro entre las tres ciudades, para comprender mejor la utilidad de esta comparación.

Tabla 1:
Variables de comparación entre los casos seleccionados para el análisis ¹⁵

VARIABLE	MONTEVIDEO	PORTO ALEGRE	ROSARIO
Localización Geográfica	Capital de Uruguay	Capital del Estado de RGS - Brasil	Provincia de Santa Fe - Argentina
Superficie	530 km2	497 km2	179 km2
Población	1.318.755 (INE, 2011)	1.420.667 (IBGE, 2010)	1.198.528 (CNP, 2010)
Perfil económico	Ciudad Portuaria/ agro industria/ tercer sector	Ciudad Portuaria/ agro industria/ tercer sector	Ciudad Portuaria/ agro industria/ tercer sector
IDH	0,841 (2010)	0,865 (2011)	0,846 (Santa Fe 2011)
GINI	0,44 (2009)	0,44 (2003)	0,46 (2004)
	0,38 (2012)	0,60 (2010)	0,35 (2013)
Pobreza	16,7% (2011)	11,33% (2012)	5,4% (2013)
Analfabetismo	1,80%	2,27%	2,80%

Elaborado por: la autora.

[15] Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos en el caso Rosario del Censo Nacional 2001 y 2010 y del Observatorio Social Rosario; POA: Observatorio de la ciudad de Porto Alegre: <http://observapoa.com.br/> y Atlas Brasil http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_print/porto-alegre_rs; Montevideo: Sección estadísticas Web Intendencia de Montevideo y Censo Nacional 2011 y INE Uruguay: ar-mg6.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=3qg4rl2bpngvt

Por último, señalar que con esta investigación se pretende contribuir fundamentalmente en tres aspectos: en primer lugar, generar una mirada crítica y realista de los procesos en estudio -colaborando en la generación de nuevos conocimientos sobre la temática- que aporte en el fortalecimiento de los mismos, presentándose, además, en un sentido propositivo, líneas de acción estratégicas al respecto.

En segundo lugar, se pretende motivar la discusión sobre la utilización de ciertas categorías teóricas desde las que se estudian y se impulsan -con un impacto sobre las poblaciones objeto y con un sentido ideológico claro- las políticas de descentralización y participación ciudadana, proponiendo alternativas.

En tercer y último lugar, al poner el acento sobre el efecto redistributivo y de mejoras en la calidad de vida urbana, se pretende contribuir en un campo poco explorado de las políticas de participación y descentralización en el plano local.

¿Qué mirar y cómo mirar?: el abordaje metodológico

En esta investigación, si bien abordamos desde un enfoque cualitativo los fenómenos de descentralización y participación ciudadana desde sus orígenes en el año 1989, se delimita como preferencial el período 2002-2012, debido a que para entonces las gestiones en las tres ciudades seleccionadas llevaban más de 15 años en ejercicio y empezaban a superar la profunda crisis socio-económica y financiera de principios de los dos mil (2001 y 2002); además se suceden una serie de acontecimientos en cada una de ellas que resultan de particular interés para esta investigación, a saber:

- El cambio de signo político-partidario en la gestión de la ciudad de Porto Alegre, al perder el PT las elecciones en 2004. Fenómeno novedoso y en sí mismo poco estudiado.
- En el 2005, con el inicio de la gestión del Intendente Ricardo Erlich, se articula un nuevo formato de PP en la ciudad de

Montevideo, en el cual se elaboran propuestas por parte de los vecinos que luego son sometidas a votación de la ciudadanía montevideana. Dicho formato, cambia el modo de pensar la participación. Durante su gestión, en el año 2009, se crea también, el tercer nivel de gobierno en Uruguay.

- En Rosario, el PP se inicia en el año 2002, finalizando la gestión de H. Binner, quien traspasa el mando al Intendente Miguel Lifschitz, período en el cual se observa un fuerte crecimiento y luego caída de la participación ciudadana. En 2005, es creado el Índice de Carencia que implica un nuevo modo de redistribución de los recursos del PP.

Esta investigación propone un diseño abierto y flexible y representa una estrategia de elevado rendimiento en el intento de comprender e interpretar las imágenes y significaciones sociales (Serbia, 2007) pues *privilegia la comprensión sobre la generalización* (Sagastizábal y Perlo, 2002). Las primeras actividades se centraron en el análisis bibliográfico, en la construcción de datos relevantes para la investigación y el estudio de casos. En segundo lugar, se aplicaron de manera complementaria técnicas de triangulación de datos multivariantes junto con técnicas de observación directa y entrevistas en profundidad para la comprensión e interpretación de los significados de la acción social, teniendo en cuenta que las técnicas cualitativas permiten la recursividad entre los hablantes, pudiendo profundizarse en los diferentes planos de la subjetividad.

A su vez tiene lugar, el análisis estadístico y cuantitativo, útil para la captura de los hechos de la realidad social, respecto a variables cuantificables que expliquen características de los procesos. Empero el objetivo de la investigación no es por ello traducir simplemente los resultados en datos numéricos o en relaciones cuantificadas entre variables, sino la complementación de los mismos para obtener una visión de conjunto y establecer comparaciones entre categorías (Sagastizábal y Perlo, 2002).

Para la determinación de la muestra poblacional en la que fueron aplicadas las técnicas e instrumentos cualitativos, se realizó una producción de datos recursiva, es decir que se fue avanzando conforme a la información que se producía y analizaba: “se trata de una muestra estructural no estadística, es decir, con el diseño hay que localizar y saturar el espacio simbólico, el espacio discursivo sobre el tema a investigar” (Dávila, 1999 en Serbia, 2007). El muestreo consistió en una serie limitada de entrevistas semi-estructuradas a actores relevantes de las tres ciudades.¹⁶

Para la selección de los actores relevantes para esta investigación, tuvimos presentes tres criterios basados en la relevancia que poseen las características de las unidades de análisis para el problema investigado: la representatividad, la comprensión y la construcción teórica. Dichos criterios no son excluyentes y por el contrario, aparecen permeados en toda investigación (Sagastizábal y Perlo, 2002). En este caso, aunque con privilegio del criterio de comprensión, para el cual se hace uso de las modalidades de muestreo de *casos reputados*¹⁷, y de *comparación múltiple*¹⁸ a la hora de la elección de los procesos en estudio. También se tuvo presente el criterio de representatividad a la hora de la selección de la población en estudio al interior de los casos. En ese sentido, se utilizó un *muestro por cuotas*, seleccionando partes del todo y luego, se construyeron redes por la sugerencia de algún actor de los anteriormente seleccionados por cuotas.

Básicamente se entrevistó, por un lado, a funcionarios políticos de primera línea de cada una de las Intendencias y personal técnico encargado de la implementación de las políticas en estudio (de las áreas centrales

16 Cabe señalar que si bien la mayor parte de las entrevistas fueron desarrolladas entre los años 2012 y 2013 existen en el caso de Rosario entrevistas de investigaciones anteriores.

17 En este caso la selección se realiza a través de una valoración y reconocimiento social compartido sobre determinadas características de unas unidades de análisis relevantes para el problema de investigación (Sagastizábal y Perlo, 2002).

18 Apela a la metodología comparativa que permite maximizar y minimizar las diferencias y similitudes, posibilitando una mayor comprensión de la problemática estudiada así como también la construcción teórica debido a que posibilita reconocer características esenciales y delimitar los alcances de las conceptualizaciones desarrolladas. (Sagastizábal y Perlo, 2002).

y descentralizadas); por el otro, a participantes del PP y CV, siendo privilegiados aquellos que mayor vigencia tienen en los respectivos espacios institucionales que ocupan (como ser consejeros de PP, delegados o concejales vecinales)¹⁹. Para esta última selección se aplicaron criterios diversos, de acuerdo a las particularidades de cada ciudad.

En los tres casos se recorrió cada ciudad intentando llegar a la mayor cantidad de territorios urbanos para recoger la voz de sus habitantes.²⁰ En Rosario y Porto Alegre ello fue facilitado por el formato de asambleas del PP y la constitución posterior de consejos de vecinos con reuniones periódicas. En el caso de Montevideo, dicho seguimiento se hizo con algunos CV y principalmente, en una recorrida en las elecciones de PP y concejeros vecinales del año 2013. En los tres casos, algunas entrevistas fueron pactadas previamente -sobre todo, las proporcionadas por funcionarios públicos- siendo la mayoría realizadas *in situ* de manera imprevista para el actor seleccionado.

Para intentar garantizar la reproducción de voces de territorios de diversas velocidades se recorrieron tanto los centros, las tradicionales periferias y las nuevas “centralidades periféricas” (asociadas a los barrios de clase media y alta en las afueras de la ciudad). Ello se resume en términos concretos al privilegio de ciertas regiones en PoA: Centro, Centro-Sul, Glória, Nordeste, Lomba do Pinheiro; de ciertos distritos en Ros: Centro, Noroeste, Oeste y Sudoeste. Y de ciertos Municipios en MVD: B, CH y G. Sin que dicho criterio territorial sea excluyente del diálogo con otros actores permitió, a nuestro criterio, una mayor representatividad de la diversidad social de cada territorio urbano.

Por otra parte, se realizó observación directa de los procesos de Presupuesto Participativo en Rosario (2012 y 2013) y Porto Alegre (2012) y del funcionamiento de los Concejos Municipales y Vecinales en Montevideo así como de la votación de PP y candidatos de los Concejos

¹⁹ Puede verse el listado de entrevistados pág. 291-293

²⁰ A principios del año 2012 se realizó una estancia de dos meses en la ciudad de PoA en el marco del Programa de Fortalecimiento de Doctorado del Ministerio de Educación de la Nación. A su vez, en 2013, por intermedio del programa Escala Docente de AUGM, se hizo posible una estadía de un mes en la ciudad de Montevideo. Ambos programas facilitaron el trabajo de campo de esta investigación.

Vecinales del año 2013;²¹ con el fin de obtener información acerca de cómo se producen, sus características y el desarrollo de los mismos.

La observación no participante se desarrolló desde una perspectiva macro y micro, es decir intentando establecer un conocimiento global pero también desde la interacción cotidiana de los individuos, comprendiendo su complejidad y significados, dado que se parte de la perspectiva de que “los miembros de la sociedad participan en diversas dimensiones dentro de ese espacio que va entre lo macro y lo micro; es decir actúan según sus propias motivaciones y en función a las estructuras existentes reproducen y modifican las estructuras simultáneamente” (Sánchez Serrano en Tarrés, 2004:99).

Estructura de trabajo

Para cerrar esta Introducción presentamos la estructura de los capítulos: en el Capítulo I abordamos la cuestión del territorio y la construcción de imaginarios sociales y urbanos. Se reflexiona sobre el lazo que se genera entre los ciudadanos y sus espacios de proximidad (generalmente asociados al barrio) así como sobre las problemáticas urbanas actuales desde una concepción de la ciudad no sólo como espacio físico sino de confluencia de lo social, lo local y lo global.

En el Capítulo II, se pone el acento en los conceptos de descentralización municipal y participación ciudadana. Nos detenemos en diferentes aportes que la teoría política y social nos propone para generar un debate y desarrollo respecto de dos conceptos polisémicos y su potencial vínculo en el marco de la gestión de gobiernos locales.

En el Capítulo III, se abordan los tres casos de estudio. En un primer momento describimos los contextos sociales y políticos de las tres ciudades en términos macro para situarlas en sus respecti-

21 En la ciudad de Montevideo su diseño es bianual y no existen instancias directas de deliberación ciudadana para observar, por ello sólo se asistió a la jornada de votación de dicho año

vos países y en el contexto Latinoamericano. Problematicamos, en ese sentido y para empezar, la concepción de gobiernos de izquierda. Avanzamos luego, sobre las historias y la reconstrucción de los procesos de descentralización y participación ciudadana en los tres municipios. Se trata de un desarrollo descriptivo y analítico que nos posiciona ante cada una de las tres realidades.

En el IV Capítulo, nos ocupamos de la cuestión de la redistribución de poder y recursos así como de la llamada “inversión de prioridades” a partir de la implementación del PP y el caso de los CV en MVD. Para ello estudiamos algunas variables claves: la cantidad de participantes, su procedencia -partiendo de la descentralización que se usa como dispositivo físico de esta política de participación- y su impacto en términos de resultados, es decir la cantidad y tipo de obras realizadas así como si su ubicación en el territorio tiene en cuenta criterios progresistas y equitativos de distribución. En ese sentido, es primordial el formato de asignación de prioridades previo. Queremos destacar que para ello se ha trabajado con información oficial en un importante esfuerzo de sistematización de datos, la mayor parte de las veces no disponible de manera pública y por tanto, presentada de manera dispar y desordenada y recabada gracias a la colaboración de ciertos funcionarios públicos entrevistados.

Por último, en el Capítulo V abordamos -sobre todo, a partir de nuestro trabajo de entrevistas en los territorios- la cuestión de las interpretaciones de los sujetos partícipes de estos procesos sobre los mismos. Se retoma el vínculo entre la descentralización y la participación ciudadana a partir de las disputas por la centralidad del territorio, de las tensiones entre necesidades e intereses y de su impacto sobre las fragmentaciones urbanas. Se utilizan como elemento central las sesenta y cinco entrevistas con participantes, autoridades municipales (y departamentales en el caso de MVD) y vecinos de las tres ciudades.

Finalmente se da lugar a las conclusiones de esta investigación.

Capítulo 1

Lo urbano como experiencia territorial y simbólica: su rol en el marco de sociedades fragmentadas y desiguales

¿Qué es hoy la ciudad para nosotros? Creo haber escrito algo como un último poema de amor a las ciudades, cuando es cada vez más difícil vivirlas como ciudades. Tal vez estamos acercándonos a un momento de crisis de la vida urbana y las ciudades invisibles son un sueño que nace del corazón de las ciudades invivibles [...] Las ciudades son un conjunto de muchas cosas: memorias, deseos, signos de un lenguaje; son lugares de trueque... pero estos trueques no lo son sólo de mercancías, son también trueques de palabras, de deseos, de recuerdos.

I. Calvino, 1978

El análisis de los procesos de descentralización y participación ciudadana en las ciudades de Montevideo, Porto Alegre y Rosario no puede ser descontextualizado, es decir, debe ser entendido en el marco de: por un lado, dos procesos macro y externos a ellas como son el avance de la globalización y el aumento del aspecto deshumanizado del sistema capitalista asociado al capital financiero e inmobiliario. Por el otro, y aunque como respuesta a lo anterior, la revalorización y resignificación de los espacios locales como lugares de proximidad entre el Estado y la ciudadanía así como las transformaciones urbanas experimentadas en términos de una nueva distribución de centros y periferias.

En América Latina, la moderna centralidad estatal del espacio

fue gravemente herida durante la década de los noventa donde se produjo un desplazamiento del Estado-Nación,²² que condujo a la “reinención” de lo local para pensar la globalización así como nuevas dinámicas del desarrollo. Se conforma de manera simultánea, siguiendo a García Canclini (1999), un único espacio y múltiples territorios para evitar la hegemonía de lo global a partir de concebir al territorio local como factor de identidad, como actor protagónico del desarrollo y como motor de la profundización democrática (Madoery, 2001; Arocena, 1995; Boisier, 2004; Carrión, 2005; Fung y Wright, 2003, entre otros). (Arocena, 1995; Madoery, 2001; Fung y Wright, 2003; Boisier, 2004; Carrión, 2005, entre otros).

La ciudad debe reconocerse como un hecho capitalista dado que emerge en la Edad Moderna con la consolidación de dicho sistema, al asentarse pobladores alrededor de la industria. Dicha sociedad es identificada como una sociedad de producción en donde el capital y el trabajo se consolidan como los factores dominantes. Desde entonces, la ciudad ha sido un espacio de aglutinación y de segregación, de centro y periferias, de incluidos y excluidos.

Esa ciudad del siglo XVII y XVIII llega hasta nuestros días pero, en su actual etapa moderna tardía (Giddens), moderna segunda (Beck), sobremoderna (Balandier) o posmoderna, donde ya no necesita ejércitos industriales y militares de masas (Bauman, 1999), sólo requiere de consumidores: la sociedad de la producción se ha convertido en la sociedad del consumo. Y así como en la sociedad moderna no todos podían ser los dueños de los medios de producción, en la sociedad posmoderna, no todos pueden ser consumidores. *El consumo se presenta como un disciplinador social que establece los términos de la igualdad y la desigualdad entre los hombres.*

22 Proceso que no debe ser leído como el fin del Estado-Nación, sino como la consolidación de otros ámbitos de interacción y de espacios políticos originales, con los que necesariamente las políticas nacionales deberán articularse (Madoery, 2001). Es decir, que no sostenemos la desaparición del Estado Nación sino un debilitamiento de sus capacidades que se ha recuperado en los inicios de los 2000, sin que ello fuera en desmedro de la ya adquirida revitalización de los espacios locales.

Esta sociedad del consumo es agigantada por el fenómeno globalizador que también incluye segregación, separación y marginación social progresiva (Bauman, 1999). Empero, la globalización no es un término unívoco. Para Galli (2001), es el cúmulo de procesos en el que todas las tensiones de la modernidad explotan y devienen en configuraciones posmodernas que, en tal sentido, cambian nuestras concepciones del mundo, al modificarse las percepciones del espacio y del tiempo. En este sentido, Bauman, nos habla de la disolución de los sólidos: es el momento de la modernidad fluida.

La “licuación” de los indicadores tiempo y espacio han llevado a algunos autores a asimilar el proceso de globalización con la desterritorialización. “Pero en realidad lo que se está dando es precisamente lo contrario, a saber: una ‘reterritORIZACIÓN’, una reconfiguración de los territorios, que se manifiesta en múltiples formas” (Mongin, 2006: 24).

De este modo, como sostiene Boisier (s/f), es la misma posmodernidad la que re-introduce la noción de territorio como elemento importante y de contrapeso ante el avance de la globalización y la desintegración social. Este fenómeno es acompañado por un proceso de *territorialización* de las políticas públicas, que permite entender al territorio como una construcción social derivada de la acción colectiva. El territorio comienza a ser observado como un actor capaz de generar sus propios recursos específicos, y que por tanto, puede ofrecer ventajas comparativas (Abad Aragón, 2010).

“El siglo XX ha sido periódicamente calificado no solamente como el siglo de las ciudades, sino que también como el de la muerte de las ciudades... Todo lo que es sólido se disuelve en el aire como argumenta Bauman (1991) [...] Pero a pesar de todo, vemos como las luces vuelven a la ciudad, precisamente por el éxito de las políticas basadas en el espacio público” (Borja y Muxí, 2000:9).

De esta manera, la ciudad ya no es entendida solamente como una estructura funcional, económica y social o como ordenación de espacios o acontecimientos sino que, al decir de M. Sorkin (1992),

“se la observa como un dispositivo de significación y de sentido, de encarnación y promoción de ciertos códigos, valores y pautas culturales” en el espacio público (en Chiarella, 2007:49).

Lo urbano y la ciudad

A los procesos anteriormente descritos se le suma una complejidad en la gramática urbana, tras las consecuencias del modelo neoliberal de los noventa,²³ el paradigma globalizador y la sociedad del consumo. Haciendo una analogía con la gramática como la ciencia que se ocupa del estudio de los elementos de la lengua y sus combinaciones, cuando hablamos de la gramática urbana hacemos referencia a la particularidad de los elementos que se combinan en la conformación de la ciudad. Brevemente nos referimos a tres modelos que interactúan en su interior produciéndola: el modelo de organización social, el ordenamiento o régimen urbano y el modelo económico o de acumulación. Cada uno de estos modelos impacta en los ritmos de la ciudad y de sus territorios.

Es decir que, si bien como señalan Chiarella (2007) y Lindón (2007), los estudios urbanos han tendido a preguntarse por los aspectos tangibles y materiales de la ciudad (la construcción física -con énfasis urbanístico-; la distribución de la población; la distribución de los distintos grupos sociales y sus diversas acciones -con un matiz de sociología urbana-; o bien, la producción de la riqueza en la ciudad a través de las actividades económicas -con un acento de economía urbana-) existen otras dimensiones constitutivas de la misma

23 Éste se convirtió en un discurso hegemónico signado por políticas de ajuste fiscal, privatización de empresas y tercerización de servicios, reforma del Estado caracterizada por la reducción del Estado a un “Estado ausente” (Oszlak, 2000:13), reconfiguración de la relación entre Estado y mercado, con privilegio del segundo, descentralización de funciones y un fuerte individualismo a nivel social, producto de lo que Bourdieu (1998) denomina la destrucción sistemática de los colectivos. En nombre de la racionalidad del gasto en el Estado, se restringieron sistemáticamente las inversiones y el financiamiento de servicios públicos fundamentales como la salud, la seguridad e infraestructura pública, la educación y la investigación científica. De esta manera, la corriente neoliberal traza una línea de continuidad entre las ideas que desde Hayek, pasando por Friedman, llegan hasta el denominado “Consenso de Washington”.

como son aquellas vinculadas a las subjetividades compartidas y lo que usualmente se conoce como imaginarios urbanos.

Ahora bien, antes de profundizar este último abordaje, inicialmente habrá que señalar una diferencia entre la ciudad y lo urbano. La ciudad es un ente que contiene la vida urbana con límites primariamente geográficos a manera de un recipiente contenedor que es a la vez rígido y moldeable. Pero lo urbano sobrepasa los límites de la ciudad. Siguiendo a Castells (1999:15) existen dos acepciones del término urbanización:

1. La concentración espacial de la población a partir de unos determinados límites de dimensión y densidad.
2. La difusión de un sistema de valores, actitudes y comportamientos que se resume bajo la denominación de “cultura urbana”.

El término urbano designará así una forma particular de ocupación del espacio por parte de una población (Castells, 1999). Sin embargo, hay que tener presente que la urbanización (fenómeno que se manifiesta en tendencia creciente a escala global)²⁴ es a la vez creadora y destructora de la ciudad. “La población se concentra y se generan nuevas centralidades. Pero el espacio se fragmenta, los territorios se difuminan y los lugares se debilitan” (Borja y Castells, 1997:363).

Es así como *lo urbano de la ciudad se construye*. En una ciudad lo físico produce efectos en lo simbólico mientras que las representaciones que se hagan de la urbe, de la misma manera, afectan y guían su uso social y modifican la gramática urbana y las concepciones del espacio. Pues hemos pasado de vivir en ciudades definidas por sus límites físicos a otras donde lo urbano define una condición ciuda-

²⁴ Ver tabla anexa (Anexo Nro.1) con datos estadísticos al respecto. Para ampliar puede verse Alfredo Lattes “Población urbana y urbanización en América Latina” en Carrión, 2001 o el informe de la ONU “Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012”.

dana con independencia de su referencia material (Silva, 2006).

Ahora bien, en este contexto nos interesa preguntarnos, siguiendo a Borja y Muxí (2000): ¿de dónde es ciudadano el “urbanita” actual? ¿De dónde son y dónde ejercen los ciudadanos la ciudadanía? Parece evidente que no se puede hablar de un único territorio de proximidad, sino de *diversos territorios y diversas identidades* y pertenencias territoriales (Borja y Murxí, 2000:64). Y en ese sentido, aunque se coincide con el autor en que la ciudadanía actual enfrenta un triple desafío asociado a la disolución de los centros, la fragmentación (en términos de funciones en el marco del sistema capitalista) y la privatización o segmentación social (tanto por la creación de nuevos asentamientos urbanos -desde country’s a favelas- como por la constitución de centros comerciales), se visualizan dinámicas contrarias, revitalizadoras de la ciudad y del espacio público, claro está, no exentas de dificultades.

Hay por parte de sus habitantes, una “demanda de ciudad” que responde a diferentes tipos de exigencias: de competitividad, de calidad de vida (seguridad, hábitat, acceso a servicios básicos, etc.) y de gobernabilidad. Estas demandas de ciudad se expresan en ciertos sectores sociales más activos en una demanda de democratización, de gobierno de proximidad, de descentralización y desburocratización, de participación cívica y cooperación social (Borja y Castells, 1997) que es tomada en algunos casos como iniciativa por parte de los propios gobiernos locales.

Una ciudad de múltiples territorios

Como se mencionara, nos encontramos en un proceso de reterritorialización, que adquiere diversas formas al interior de la ciudad, y más específicamente de las ciudades latinoamericanas. Al decir de Galli (2001:9) *el espacio es una de las dimensiones imprescindibles para la política*: es la política la que se despliega en el espacio, la que lo politiza, porque lo produce y lo estructura en la realidad.

Como ya postulara Coraggio (1987), el espacio es condición de existencia -determinación constitutiva- de los objetos y, por tanto, de los fenómenos sociales. Ahora bien, al hablar de la espacialidad de los objetos de los procesos sociales, nos referimos, a una espacialidad indirecta²⁵ -en lo social propiamente dicho- por vía de los soportes físicos correspondientes, pues “la espacialidad física siempre está jugando como base de la espacialidad social” (Coraggio, 1987:38).

Por tanto, cuando trabajamos o estudiamos procesos de *organización espacial o territorial*,²⁶ es importante tener presente que se trata de procesos que reúnen características tanto objetivas como subjetivas en su constitución y que, entonces, es una cuestión social que como tal, debe ser abordada “dejando de lado los esquemas que cosifican “el espacio” y buscando el sentido de la organización territorial [...]” (Coraggio, 1987:85).

Es decir que el espacio público es un espacio físico, simbólico y político (Borja y Muxí, 2000). Ese espacio se convierte en territorio cuando puede ser nombrado y recorrido física o mentalmente. “El territorio se nombra, se muestra o se materializa en una imagen, en un juego de operaciones simbólicas en las que, por su propia naturaleza, ubica sus contenidos y marca los límites” (Silvia, 2006:28).

De este modo, tendríamos, al menos, dos grandes tipos de territorios por reconocer en el ambiente urbano: uno *oficial*, diseñado por las instituciones y hecho antes de que el ciudadano lo conciba a su manera; otro, que Silva (2006:30) propone llamar *diferencial*, que consiste en una marca territorial que se usa e inventa en la medida que el ciudadano lo nombra, inscribe y vivencia.

Por ello, *al interior de las ciudades coexisten distintos territorios*. A modo de síntesis, en este trabajo, cuando pensamos la noción de territorio ha-

25 “[...] es decir, derivada del hecho de que las relaciones sociales requieren, para su realización, de soportes físicos (sean éstos los agentes mismos de las relaciones o los medios materiales involucrados en las mismas) que son constitutivamente espaciales” (Coraggio, 1987:45).

26 Configuración sostenida por un proceso social que la refuerza y conserva o como producto de actos voluntarios en función de ciertos objetivos conscientes (Coraggio, 1987)

ceamos referencia a una “construcción físico-social sobre una naturaleza ya dada, del sistema de soportes materiales de una sociedad concreta, como expresión y síntesis históricamente fechada, cambiante, dinámica, contradictoria, de múltiples determinaciones económicas, sociales, políticas y culturales” (Pradilla Cobos, 1997:50). Esta idea, excelentemente expuesta y popularizada en el trabajo de Castells (1999), nos sugiere que el espacio no es únicamente una realidad física, sino también relacional. En la medida en que los flujos de relaciones adquieren importancia a la hora de construir el espacio se convierten en el referente analítico para su comprensión (Brugué, Subirats y Gomá, 2005).

El lazo entre el individuo y el espacio se convierte en significativo en la dinámica de interacción y condicionamiento mutuo: el individuo al apropiarse del espacio le imprime características simbólicas únicas y al mismo tiempo, incorpora de él cuestiones que configuran su ser. Esta relación se profundiza aún más cuando se trata de la apropiación que el sujeto como ciudadano hace del espacio público en un contexto democrático.

“[...] los procesos que configuran y determinan la identidad social de los individuos y grupos parten, entre otros elementos, del entorno físico donde éstos se ubican y éste constituye un marco de referencia categorial para la determinación de tal identidad social” (Valera, 1994:6)

Ahora bien, existe toda una corriente de pensamiento respecto del ciclo de políticas públicas asociada a la idea del gobierno red y la gobernanza territorial. Se entiende que para que la producción del territorio sea una tarea colectiva es necesaria la existencia de una cultura política y fórmulas para poder traducir estos deseos en políticas concretas haciéndose necesaria una planificación estratégica participada y consensuada (Farinós, 2008) que legitime la ejecución de dichas políticas. Muchos gobiernos locales, entre ellos los tres en análisis, sostienen en

este sentido, que el territorio se ha vuelto estructurante de las políticas a través de la participación de sus actores, fomentando su articulación y un mayor compromiso y control ciudadano.

Aceptamos que las transformaciones del territorio a las que nos hemos estado refiriendo hasta el momento comportan, obviamente, transformaciones en las formas de gobernarlo: “el territorio-red reclama una organización política que se adapte a sus peculiaridades y que, por lo tanto, supere una visión continua, simplificadora y jerárquica del ejercicio de gobierno” (Brugué, Subirats y Gomá, 2005:3). Sin embargo, tenemos nuestros reparos respecto de esta nueva lógica espacial asociada a los cambios en el gobierno de los territorios basados en lo que se conoce como *gobernanza territorial*.

“La noción de gobernanza territorial (ESPON, 2.3.2: 2004) pone el acento en aquellos mecanismos de articulación de actores que apuntan a alcanzar niveles crecientes de cohesión social y que hacen posible la construcción de una visión compartida del territorio, basada en el reconocimiento y la valoración del capital territorial –desde los bienes materiales hasta las herencias culturales, o el capital social, e institucional–. La gobernanza es entendida así como capacidad de construcción colectiva de un proyecto de territorio” (Michelini, 2010:178).

Nos preguntamos: ¿es posible dicho proyecto colectivo en el marco de ciudades fragmentadas con ciudadanías desiguales? *¿Es inclusive deseable esta visión compartida de territorio o bajo su pretexto se siguen reproduciendo lógicas perversas que persiguen silenciar ciertas voces en privilegio de otras?* Lo que pretendemos es, por lo menos, marcar un signo de alerta al respecto. En nombre de la gobernanza y la participación existen una batería de políticas que no sólo sirven para desplazar el problema sino que al mismo tiempo alargan la cadena dorada que aprisiona a poblaciones vulnerables y marginadas dentro del cerco de

la circulación y acumulación del capital (Harvey, 2013).

Algo parecido puede acontecer con las nociones de articulación público-privada o generación de redes de políticas. Ya nos advierte Milton Santos (2005) que las redes constituyen apenas una parte del espacio y es el espacio de algunos en donde las asimetrías de capitales en un sentido bourdieuano inclinan la balanza, no siendo casual que sea el modelo de gobierno impulsado por ciertos organismos internacionales. Sin embargo, a pesar de las redes, antes y después de éstas, existe lo que el autor brasileiro (2006:191) llama el espacio banal, esto es el territorio de todas las personas, de las empresas, de las instituciones, capaz de ser descripto como un sistema de objetos animados por un sistema de acciones. Es, por tanto, un espacio con fuerza desigual.

Y sumergidos en esas desigualdades de fuerzas, nos preguntamos ¿qué es lo que impulsa a los ciudadanos a pensar en sus territorios? ¿Cómo pueden intervenir en la producción de ese espacio? ¿Qué rol tiene el sentimiento de pertenencia e identificación a un territorio -a un barrio- así como la posibilidad de inclusión en un proyecto de ciudad?

Imaginarios: la producción de significantes colectivos

“¿Por qué imaginario? Porque creo que la historia humana, en consecuencia, también las diversas formas de sociedad, está definida esencialmente por la creación imaginaria. Estas formas

27 Es pertinente mencionar la vinculación de los imaginarios con otro elemento de la subjetividad: las representaciones sociales. Moscovici (1979, 17-18) las define como: “[...] una modalidad particular del conocimiento, cuya función es la elaboración de los comportamientos y la comunicación entre los individuos [...] La representación es un corpus organizado de conocimientos y una de las actividades psíquicas gracias a las cuales los hombres hacen inteligible la realidad física y social, se integran en un grupo o en una relación cotidiana de intercambios, liberan los poderes de su imaginación”. En definitiva, se trata, siguiendo a Sandra Araya (2002), de sistemas cognitivos en los que es posible reconocer la presencia de estereotipos, opiniones, creencias, valores, normas, lógicas clasificatorias, etc. que se convierten en principios interpretativos y orientadores de las prácticas de la llamada conciencia colectiva. Podemos afirmar que las representaciones sociales podrían constituirse como parte, como base y fundamento, de los imaginarios colectivos. En otros términos, “[...] en la formación del imaginario se ubica nuestra percepción transformada en representaciones a través de la imaginación, proceso por el cual la representación sufre una transformación simbólica. El imaginario aporta un complemento de sentido a las representaciones, las transforma simbólicamente para ser guías de análisis y de acción” (Hiernaux, 2007:20).

Si es de interés profundizar en la línea teórica de las representaciones sociales puede verse: Araya Umaña, Sandra, 2002; González Rey, Fernando, 2008; Vergara Quintero, María del Carmen, 2008; Villaroel, Gladys, 2007; entre otros.

creadas por cada sociedad, hacen que exista un mundo en el cual ésta se inscribe y se da lugar". (Castoriadis, 1997b: 195)

La noción de imaginario social,²⁷ siguiendo a Castoriadis, alude al conjunto de significaciones por las cuales un colectivo se constituye como tal. No debe ser concebido como algo ficticio sino como capacidad imaginante, como invención o creación, entendida ésta como la capacidad de hacer surgir lo que no está dado ni es derivable del mismo (Castoriadis, 1997:137). La imaginación, por tanto, es la capacidad de presentar nuevas formas, siendo lo imaginario siempre simbólico. Según el autor, existen dos vertientes de éste: una histórica-social (imaginarios instituyentes) y una psíquica (imaginación radical).²⁸ Su capacidad de conservar lo instituido pero también su potencialidad instituyente de transformación, sitúa a los imaginarios, en estrecho vínculo con el problema del poder. Los imaginarios sociales dan cuenta del potencial de invención de los colectivos sociales al mismo tiempo que muestran la consistencia de la reproducción de lo instituido en tanto producciones arbitrarias de un histórico social (Fernández, 2006).

Ese histórico social, actúa sobre todos los hombres cuando nacemos, a partir de la imposición de ciertos significados que se encuentran instituidos como pautas de conducta y que dan unidad a la sociedad en su conjunto. Es el lenguaje el que nos muestra el imaginario social en marcha, como imaginario instituyente. Mediante estos significados, la sociedad se conserva como tal, a través de una clausura de significación.²⁹

Esta clausura y el descrédito del imaginario como forma de conocimiento se relacionan con la fuerte presencia de otra dimensión de

28 Para mayor desarrollo ver Castoriadis, 1975 Parte II.

29 "[...] casi todas las sociedades de todas las épocas no se instituyeron en la interrogación sino en la clausura del sentido y la significación. El hombre es un ser que busca el sentido[...] pero, en primer lugar y durante mucho tiempo, crea el sentido en la clausura y crea la clausura del sentido [...]" (Castoriadis, 1997:142)

30 Para mayor profundidad de dichos conceptos, consultar: Castoriadis, 1975: 387-440

lo social: “*la lógica ensídica*”, que establece los significados como si estuvieran estrictamente determinados a partir de dos dimensiones: el *legein* y el *teukhein*.³⁰ *Legein* constituye significados mediante la designación de palabras como si fueran objetos determinados a los que luego podemos referirnos lingüísticamente. El *teukhein*, por su parte, tiene una función muy similar al *legein*, pero en lo que se refiere a la acción: organiza las actividades humanas en tanto que técnicas orientadas a conseguir determinados fines.

Castoriadis, sin bien reconoce la importancia de esta lógica la concibe como secundaria en proporción al imaginario. “La creación ha de afirmarse, la imaginación ha de liberarse. La filosofía, proclama Castoriadis, debe [...] hacerse política y abrir la clausura cognitiva de la sociedad” (Arribas, 2008, :113-144). Sólo en momentos de crisis se abre la clausura y la sociedad se transforma para convertirse en algo distinto. Es en esos momentos, en donde la política se hace visible, pues es el momento para que se produzcan las transformaciones de las instituciones sociales imaginarias que las articulan y al mismo tiempo las ocultan. Lo social, es para el autor, entonces, una entidad en constante transformación. La política³¹, por su parte, es el compromiso activo por parte de los individuos con las instituciones y, en ese sentido, es el camino desde una sociedad heterónoma³² hacia una sociedad autónoma.³³

Ahora bien, en este camino y sin negar la existencia de una red de significaciones que atraviesan la vida de una sociedad, el *magma de las significaciones* (Castoriadis, 2000), en sociedades tan desiguales como las nuestras, los grupos de individuos de esferas sociales distintas valoran cosas diferentes y ello también forma parte de una crea-

31 “[...] la política es un actividad explícita y lúcida que concierne a la instauración de las instituciones deseables [...]” (Castoriadis, 2000:148). Su objetivo es la libertad efectiva, que es lo que Castoriadis llama, autonomía.

32 “Llamo sociedad heterónoma a una sociedad en la que el ‘nomos’, la ley, la institución, está dada por otro [...]” (Castoriadis, 1997:197)

33 “La autonomía es el proyecto [...] que apunta, en el sentido amplio, a la formación del poder instituyente y en el sentido estrecho a la reabsorción de lo político, como poder explícito, en la política [...]” (Castoriadis, 2000:74). Una sociedad autónoma, no solo hace sus leyes sino que está en condiciones de volver a ponerlas en cuestión. (Castoriadis, 1997:199)

ción social. “Las significaciones imaginarias sociales crean un mundo propio para la sociedad considerada, son en realidad ese mundo: conforman la psique de los individuos. Crean así una “representación” del mundo, incluida la sociedad misma y su lugar en ese mundo [...]” (Castoriadis, 1997).

Así, los lugares, *las ciudades, los entornos pueden ser vividos individualmente pero son socialmente producidos*. Se actúa, entonces, en relación a cómo esos espacios sean percibidos y cuál sea la impronta que le dé lo instituido. *Son lugares reticulares* del poder que orientan las acciones porque les imprimen a esos lugares unas características que los definen y permiten que sean identificados por otros, así como apropiados por sus habitantes. Pues, como señala Taylor (2004), los imaginarios sociales son los que posibilitan las prácticas humanas al instituir la realidad de una sociedad particular.

Todo eso determina tanto la manera en que nos percibimos como en la que somos percibidos como habitantes de una ciudad o incluso, de una zona de la ciudad. Vivimos, impulsados por el paradigma de la sociedad del consumo, en la “*sociedad de las vidrieras*”: nos exhibimos para que nos miren e incluso nos “compreñ” y, como bien describe Silva (2006), de la manera como nos miran depende cómo nos proyectamos y la forma en que diseñamos la vidriera, es decir la manera en que nos mostramos ante el mundo.

La política situada en el territorio: el lugar del barrio en la constitución de un sujeto colectivo

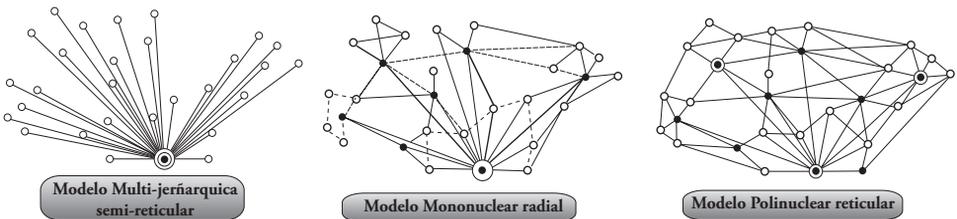
“Hacer ciudad hoy es en primer lugar hacer ciudad sobre la ciudad, hacer centros sobre los centros, crear las nuevas centralidades y ejes articuladores que den la continuidad física y simbólica, estableciendo buenos compromisos entre el tejido histórico y el nuevo, favoreciendo la mezcla social y funcional en todas las áreas” Borja y Muxí, 2000:36.

Hacer ciudad... apropiarse del derecho a la ciudad en el marco de un contexto que segrega, que excluye y que juzga por las “*vidrieras*” implica empezar a pensar el espacio público, lo colectivo por fuera de las tradicionales categorías de centro y periferias. Implica pensar la ciudad a partir de su capacidad de producir significaciones sociales. Este proceso conlleva, como señala Fedele (s/f), la disminución de la valoración del centro –reduciendo su capacidad de condensación funcional y simbólica de la vida urbana–; la generación de nuevas centralidades –que redistribuya más equitativamente los beneficios de pertenecer a una ciudad–; y la revalorización de las periferias –maximizando las posibilidades de sus habitantes, vinculándolas con los centros y atrayéndolas desde los márgenes–.

De ahí la necesidad de vincular las periferias entre sí antes de vincularlas con lo que continua siendo el centro, cuyo capital simbólico es determinante. En todos los casos, hay que renunciar a la idea de que el centro es el único núcleo decisivo y hacer hincapié en que las márgenes y las periferias representan una de las condiciones para un espacio público coherente (Mongin, 2006). *Se trata de generar una verdadera descentralización: del paso de una estructura monocentrada a una policentrada que reconoce las particularidades de cada espacialidad.*

Imagen 1:

Modelos de descentralización



Fuente: Revista Quaderns Nro. 213. COAC, Barcelona. 1997.

Pues como sugieren Borja y Muxí (2000), todos tenemos derecho a sentirnos orgullosos del lugar donde vivimos y que los otros reconozcan la dignidad de nuestra zona de residencia. A todas las partes de la ciudad les corresponde una cuota de centralidad, lo que nos remite a los tejidos urbanos. Más allá de la segregación espacial, lo que importa es la separación simbólica que se visualiza en el conjunto urbano.

La ciudad es un sistema de lugares, es decir de espacios con sentido, por lo tanto, hay que cuestionar el sentido que transmiten. Cada grupo debe encontrar espacios y lugares, signos y señales, con los que se pueda identificar (Borja, 1999:13) pero sin que ello implique la ruptura con un universo mayor que logre aglutinarlos en el derecho a la ciudad.

Con certeza, el primer pilar estructural de la trama urbana lo constituye el barrio. Esta categoría urbana es un constructo social y, por tanto, traspasa el carácter meramente administrativo y espacial, instituyéndose desde la tradición, la historia, los lugares comunes; desde lo que Bachelard llama “imaginación material”, es decir, el conjunto de percepciones de los sujetos que se apropian de un territorio que es mentado como “su barrio”.

“El barrio aparece como realidad tangible y material y como parte del imaginario; como práctica y como representación [...] Podemos aglutinar tres sentidos de lo barrial: a. el barrio como componente de la reproducción material de la sociedad, como espacio físico parte de la ciudad; b. el barrio como identidad social, atribuida y adscripta por los actores sociales; y c. el barrio como símbolo y conjunto de valores condensados y compartidos socialmente” (Gravano, 2003:43).

De este modo, tomaremos la conceptualización que Gravano realiza de los barrios como *categorías distinguibles de lo urbano* (2003:8).

El autor diferencia entre *espacialidad de lo barrial* que acota el barrio al espacio físico: los límites y la consideración del barrio como unidad física y su actuación como referente tangible de identidades y símbolos; y, por otro lado, la *escenificidad del barrio*, entendido como recinto o escenario social, en el que se aglutina la problemática social general junto con las contradicciones propias de lo social.

Por otra parte, en torno a las diversidades barriales, tanto en la dimensión sincrónica como en la histórica plantea tres variables: la *identidad*, la *segmentalidad* y la *tipicidad*. La *identidad social* referenciada en distintos barrios es lo que definimos cuando los actores o grupos sociales asumen identificarse o pertenecer a determinados barrios, como forma de distinguirse y condicionar las conductas colectivas. [...] La *segmentalidad* es la particularidad que tienen los barrios de incluir en su interior sectores con identidades heterogéneas, sin perder la relación de unidad dentro de la misma identidad barrial. La *tipicidad* es la atribución de categorizaciones genéricas, dicotómicas y estereotipadas sobre determinadas identidades barriales [...] (Gravano, 2003:59).

Por último, Gravano (2003:60) hace referencia a la capacidad de lo barrial para construir y ser construido por el imaginario social; lo que llama *imaginalidad de lo barrial*. De acuerdo con esta variable, el barrio actúa como referente de una representación, de una imagen sostenida por los actores. El barrio constituye para Arocena (1989:10) el lugar natural de expresión colectiva a causa de las relaciones directas entre los individuos frente a las exigencias de la vida cotidiana.

Ninguna de estas situaciones está fuera de las relaciones de poder, desde donde se tipifican esos significados, esas identidades y esas ocupaciones territoriales, sociales y simbólicas pues el barrio es, como veremos, fuente de poder, de cohesión, de prestigio o estigma y por tanto, fuente de integración (Merklen, 2005:157-164).

En síntesis, se vuelve evidente que la *ciudad*, cualesquiera sea, *no*

concuerta con un único relato; sino que, por el contrario, los sujetos que la habitan construyen, de acuerdo al modo en que perciben y son percibidos, una “vidriera social”. Y que esa percepción, asociada al territorio en el que viven, también se relaciona con el modo en que son incluidos en un proyecto global de ciudad. Se vivencia una *lucha por los lugares* (Mogin, 2006), por alcanzar ciertos estándares cronometrados por la sociedad del consumo. Estos patrones que, por un lado, generan segmentación social, por el otro, pueden producir movilización ciudadana dado que hay quienes se construyen desde un espacio distinto a esa “vidriera” -disputando la hegemonía del paradigma del consumo- o bien, pretenden, aun aceptándolo, modificar algunas condiciones de su existencia.

Es por ello que cuando desde las gestiones locales se proponen instancias de acercamiento del Estado a la ciudadanía, el barrio cobra un rol destacado: “por poseer valores intrínsecos como la cohesión, la pertenencia, la identidad y la integración comunitaria” (Gravano, 2003:33). A su vez, otra recuperación del barrio se da ante los procesos de descentralización político-administrativa de las ciudades.

Ahora bien, ¿de qué modo la dimensión espacial atraviesa los procesos de descentralización y de participación ciudadana? Dijimos que el vínculo -a su vez visible e intangible- existente entre los procesos de descentralización político-administrativa y las políticas de participación ciudadana, impulsados por gobiernos locales, se halla en la dimensión espacial que las atraviesa. Es por ello que se considera que ambas políticas tienen un amplio potencial para generar mayores niveles de cohesión socio-territorial.

De la relación dialógica entre descentralización y participación así como de sus impactos políticos y sobre los sujetos que interpelan, avanzaremos en los siguientes capítulos.

Capítulo II

La participación ciudadana en los procesos de descentralización

En los años ochenta, América Latina fue protagonista de una doble transición: de régimen político primero, y socioeconómico después. La finalización del ciclo de fuertes dictaduras y el comienzo de la nueva institucionalidad democrática fue acompañada por una serie de reformas que pretendían reducir las dimensiones estatales para facilitar la liberalización de la economía.

El acelerado proceso de desmantelamiento del Estado, que fue llevado a cabo a través de similares instrumentos en la mayoría de las naciones latinoamericanas (privatizaciones de empresas públicas, indiscriminado ingreso de inversiones extranjeras, fuerte endeudamiento y planes de estabilización monetaria),³⁴ marchó en paralelo con la emergencia de estilos políticos que subrayaron las potestades decisorias de los ya acentuados presidencialismos de la región.

De esta manera, democracias delegativas y ciudadanía de baja intensidad (O'Donnell; 1993) fueron las características sociopolíticas de estos Estados débiles, incapaces de garantizar la universalidad de derechos para todos sus ciudadanos, bajo las cuales la consolidación de los regímenes democráticos formales se realizaba en simultáneo con un crecimiento de la pobreza y la exclusión que, en el inicio del nuevo milenio, culminó con la ubicación de las sociedades latinoamericanas.

34 En palabras de Oszlak (2000:13), "El Estado mínimo puede caracterizarse como tal a partir de una serie de indicadores cuantitativos sobre su configuración, planta funcional o alcance de su intervención. [...] la referencia al "Estado ausente" [...] puede ser caracterizado como tal por el menor peso de su acción en la resolución de cuestiones sociales críticas, lo cual tiende a deslegitimar su propia existencia como estado"

mericanas entre las más inequitativas en la distribución del ingreso³⁵ (Robin y Velut, 2005).

La reconfiguración de la relación entre Estado y el mercado, con privilegio del segundo; el fuerte individualismo a nivel social, producto de lo que Bourdieu (1998) denomina la destrucción sistemática de los colectivos; las reducciones del gasto del Estado en servicios públicos fundamentales, como la salud, la seguridad e infraestructura pública, la educación, etc.; configuró el escenario signado por el individualismo, la apatía y la desconfianza, de lo que más tarde se dio a llamar “crisis de representación política”.

Ahora bien, este ciclo de reformas del Estado junto con la posterior “crisis de representación”, que en términos más estrictos puede ser entendida como un debilitamiento de la confianza de la ciudadanía en los vínculos representativos articulados por actores tradicionales (parlamentos, partidos políticos, organizaciones sociales, etc.), confluyeron, junto a factores como los que relatábamos en el capítulo anterior, en el incremento de la relevancia de las ciudades tanto en el ámbito político, nacional e internacional, como en la comunidad académica.

Pues efectivamente, ellas fueron las que recibieron las principales consecuencias de esos procesos de reformas. Entre la década del 80 y los 90 se produce un proceso de *descentralización vertical*, es decir que el Estado Nacional delega competencias a los ámbitos sub-nacionales. Existe sobre ello, numerosa bibliografía (Finot, 2001 y 2005; Carrión, 2002; De Mattos, 1989; Montecinos, 2005; Mascareño 2008; Rofman, 2007; entre otros), aunque todos coinciden en señalar los déficits que han tenido estos procesos en los países latinoamericanos sobre todo, en lo que respecta a su correspondencia con una descentralización financiera o fiscal³⁶, que les permitiera a las ahora

35 Cabe aclarar que en la última década la región demostró el mejor rendimiento en los últimos años en materia de disminución de la pobreza sin embargo, según la CEPAL (2013) existen 166 millones de pobres en América Latina. Ver: <https://goo.gl/pYrtTM>

36. “En general, la presión tributaria en América Latina es baja (16,9% del PIB, CEPAL). Esto es particularmente crítico en el nivel local, donde la capacidad de recaudación es débil y lo recaudado generalmente representa un porcentaje limitado del presupuesto local” (Ciudades y gobiernos locales unidos, 2007:26). Esto genera una fuerte dependencia de los recursos que provienen de los niveles superiores del Estado.

unidades descentralizadas hacer frente a las nuevas responsabilidades.

“[...] las estrategias de transferencia de competencias del gobierno central a instancias subnacionales han impregnado el proceso de reforma en América Latina. Si bien no se ha saldado aún el debate acerca de la efectividad de la redistribución de competencias reales -en términos de recursos, capacidad de gestión, etc.-, de la revisión de la experiencia latinoamericana parece desprenderse que la descentralización ha promovido a los gobiernos locales a asumir responsabilidades más amplias en el desarrollo de sus ciudades y regiones” (Rofman, 2007: 4)

Existen diferentes modos de caracterizar y clasificar los procesos de descentralización. Boisier (2004:29) elabora una clasificación para entender las maneras en que se producen tanto en su modalidad vertical (entre los diferentes niveles del Estado) como horizontal (en un mismo nivel de gobierno): (a) *funcional*, cuando se crea un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto propio, estando su accionar limitado a una función, actividad o sector (por ejemplo, una empresa pública generadora de energía eléctrica); (b) *territorial*, cuando se crea un ente con las características un espacio político/administrativo definido (por ejemplo, un gobierno regional); y (c) *política*, cuando cumplidos los requisitos básicos, la generación del ente deriva de procesos electorales populares, secretos e informados, como puede ser, por ejemplo, un Municipio.

Carrión (2002), por su parte, sugiere que existieron tres etapas generalizables a todos los procesos de descentralización en América Latina. Una primera etapa, que se caracteriza como la vía municipal de fortalecimiento de lo local; una segunda, cuyo rasgo característico es el regreso de la mirada al orden intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso sobre lo municipal (redefinición de estas estructuras provinciales o departamentales). Y,

por último, una tercera etapa, que es la del reflujó del proceso.

En cada una de dichas etapas, si bien, de acuerdo a las características institucionales de cada país latinoamericano -sobre todo en lo que respecta a la organización del territorio y de la autoridad en términos de federalidad o unitarismo-³⁷ dichos procesos adquieren peculiaridades: las ciudades deben así asimilar y desentrañar, en menor o mayor modo, esos fenómenos y los concomitantes al proceso de urbanización y localización.

Para hacerlo deben construir ciudad en los nuevos espacios, dando respuestas novedosas en un contexto de *Estado mínimo* y de desigualdad creciente³⁸; respondiendo, en algunos casos, con el ensanchamiento y el fortalecimiento del Estado local a partir del impulso de procesos de reformas en la gestión pública que incluyeron modelos de descentralización estatal, ya no de tinte neoliberal, sino desde un *proyecto democrático-participativo* (Dagnino, Olvera y Panflicchi, 2006). Así, la escala local recobra protagonismo y sienta los primeros pasos en el camino de la ya mencionada *gobernanza territorial*.

Modelos de descentralización: ¿generación de nuevas centralidades?

Las ciudades latinoamericanas son profundamente desiguales desde su constitución; son ciudades que hemos señalado marchan a ritmos distintos en su interior dado que existen crudas diferencias entre el tradicional centro, los nuevos barrios de clase media y alta en algunas zonas de la periferia que disputan territorio, en la mayo-

37. "Los países federales refuerzan principalmente los niveles intermedios -estados federados o provincias- pero en Brasil también los municipios son reconocidos como "entes federados". En los países andinos y en Chile se implementan reformas profundas que fortalecen el nivel municipal y permiten la emergencia de un nivel intermedio (departamentos y/o regiones) en períodos de tiempo relativamente breves, aunque con fuertes fluctuaciones, avances y retrocesos. En el resto del Cono Sur -Paraguay y Uruguay- los procesos de reforma son más lentos" (Ciudades y gobiernos locales unidos, 2007:25).

38. "Luego de la crisis (de la sociedad industrial) y la reestructuración económica, el sistema económico neoliberal ha expulsado a grandes contingentes de población de la relación laboral, dando lugar a situaciones masivas de exclusión [...] En consecuencia, la desigualdad social se convierte en situaciones de carencia y exclusión social agudas, que conviven, sin tocarse, con la prosperidad de los sectores que concentran el crecimiento económico" (Rofman, 2007:3).

ría de los casos, con los antiguos barrios periféricos en los que desde siempre, aunque cada vez en mayor cantidad, se concentran los ciudadanos de las clases bajas o *parias urbanas*³⁹.

Entre ellos, hay una permanente tensión por el intento de pertenecer a la ciudad, a un proyecto de ciudad que los incluya pero teniendo en cuenta su propia identidad -que se asemeja en algunas cosas pero difiere en la mayor parte del conjunto-. Sin embargo, más allá de las diferencias hay algo ineludible que los unifica: el deseo de cada territorio urbano de que el Estado local les brinde las mismas oportunidades de progreso y calidad de vida.

Pues, el Estado, tal como señala Wacquant (2013), no sólo despliega programas y políticas destinadas a paliar las consecuencias más evidentes de la pobreza y aminorar (o no) el impacto social y espacial, sino que también contribuye a definir quiénes quedan relegados y quiénes incluidos, cómo, dónde y durante cuánto tiempo, a partir de diferentes programas estatales.

A este contexto de pugnas por el espacio que se ocupa, en un sentido físico pero sobre todo, simbólico, hay que agregar la maldición que significa ser pobre dentro de una sociedad rica “en la cual la participación en la esfera del consumo se ha convertido en la condición *sine qua non* del acceso a la dignidad social, es decir, el pasaporte a la ciudadanía” (Wacquant, 2013:47).

De eso se trata el desafío propuesto por el PNUD-AECID (2011): generar en América Latina un verdadero Estado de Ciudadanía⁴⁰

Según datos del informe de PRODDAL, entre 1990 y 2001 en América Latina la pobreza se incrementó de manera preocupante: de 25,6 a 29,4 por ciento en el Cono Sur; de 52,3 a 53,3 por ciento en los países andinos; y de 45,2 a 51,2 por ciento en Centroamérica (PNUD, 2004).

39. El antropólogo y sociólogo urbanista Wacquant (2013) ha delineado, para analizar dichas dinámicas, una perspectiva centrada en el concepto de “*nuevo régimen de marginalidad urbana*”, el cual permite explicar, multidimensionalmente, el proceso de segregación de los territorios de pobreza y la naturaleza de la relegación. Así, la retirada o el abandono estatal, las restricciones ligadas al funcionamiento de los mercados de trabajo, cada vez menos integradores, los procesos de encogimiento de las redes sociales y la desertificación organizativa, la desproletarización, la creciente informalidad y la pérdida de la pacificación urbana se constituirían en los principales desencadenantes de una sociedad regida por la lógica de la desigualdad, que acrecienta la generación de *parias urbanas*.

40. La ciudadanía implica una aspiración universalista y, por consiguiente, el Estado de Ciudadanía necesariamente supone un Estado cuya tarea es ampliar la ciudadanía, es decir ampliar lo público [...]. El desafío para el Estado se puede resumir al menos en tres objetivos: a. universalizar los derechos civiles [...]. b. universalizar la ciudadanía social [...]. c. universalizar el acceso al poder en el Estado, sea por vía de la representación, sea por formas complementarias de democracia directa[...] (PNUD-AECID, 2011:16-17)

“en el marco de políticas e instituciones de carácter estructural y con fuerte componente de garantías a los derechos ciudadanos” (PNUD-AECID, 2011:12); en el cual, los mismos no sean agentes pasivos -meros depositarios de derechos- sino que en su empoderamiento es donde se posibilita la verdadera cohesión social.

En ese camino, el informe del PNUD-AECID señala como avance el proceso de descentralización que muchas ciudades latinoamericanas⁴¹ han llevado adelante en las últimas décadas. Supone que existe una retroalimentación entre efectividad estatal y expansión de la ciudadanía social y política. “Mientras más efectivo es el Estado democrático, más probable es que recoja bien los distintos tipos de preferencias legítimas existentes y más y mejor se embeba en las instancias de participación y redes sociales” (PNUD-AECID, 2011:50).

En ese sentido, en el plano ideal (en términos weberianos) muchos autores como Revello (s/f); Veneziano (2005); Durán y Soto (2007); etc., coinciden en señalar las virtudes del proceso descentralizador en cuanto proceso democratizador y de construcción de ciudadanía.⁴² Ya habría sido Tocqueville⁴³ el pionero en señalarlo, pero a principios de los '80 autores como Borja o Rondinelli,⁴⁴ entre otros, asociaban la descentralización con la democratización⁴⁵ bajo los supuestos de que serviría para mejorar las canales de accountability

41. “La región (latinoamericana) tiene actualmente una tasa de urbanización de casi el 80%, la más elevada del planeta [...]. Una característica del fenómeno en la región es que el giro rural-urbano se produjo en menos de 40 años (1950-1990), con un ritmo tan acelerado que se ha podido calificar de “explosión urbana” (ONU, 2012:18). La población de América Latina y el Caribe se calcula en 588 millones (2010) siendo que la mitad de la población urbana reside en ciudades de 500 mil habitantes y sólo el 14% en megaciudades. Por su parte, “los países más extensos –como Brasil, México, Argentina y Venezuela– son Estados federales, con al menos dos niveles de gobiernos subnacionales. Las demás naciones son estados unitarios. La región cuenta más de 16 mil gobiernos locales: municipios, distritos, cantones o comunas” (Ciudades y gobiernos locales unidos, 2007:25)

42. Así como otras vertientes, aunque minoritarias como la “estructuralista” o “micro-desarrollista”, la “estatista”, la “centralista” y la “elitista”, temieron que el proceso de descentralización acarreará mayores inequidades, menor eficiencia, mayor penetración del paradigma globalizador y la emergencia de gobiernos locales más autoritarios sin el control de un gobierno central. Al respecto ver Arocena, 1989.

43. De Tocqueville, Alexis (1996), *La democracia en América*. FCE. Buenos Aires. Edición original 1835. Pp. 77 a 84; El sistema comunal en Norteamérica y Pp. 98 a 104; Efectos políticos de la descentralización administrativa en EE.UU.; por señalar las secciones más importantes donde el autor desarrolla la temática.

44. Para un mayor desarrollo ver Mattos, 1990.

45. Cabe señalar que otras perspectivas fueron menos positivas respecto de las expectativas sobre estos procesos previendo que era parte de una estrategia del Estado nacional para achicar sus responsabilidades. Sin embargo, y a ello hacemos referencia, durante los 80 y gran parte de los 90 se vislumbraba, en América Latina, cierta esperanza depositada en las consecuencias de la descentralización en los ámbitos locales.

y de participación ciudadana, para lograr mayor efectividad en las políticas públicas así como para ampliar la pluralidad y la representatividad política. Se fortalecería política e institucionalmente a los municipios por ser próximos a los ciudadanos, superando vicios del aparato centralizado nacional.

Aún en los primeros años del siglo XXI, numerosos autores asocian los procesos de descentralización con la idea de gobernabilidad⁴⁶ dado que, sostiene, permite dentro del ámbito de autonomía de los gobiernos locales, la incorporación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, fortaleciendo las capacidades del gobierno y legitimando las políticas. Así Vargas Hernández (2008:11) afirma que los procesos de descentralización tienen un común denominador: “el fortalecimiento de las instituciones de gobierno que están más cerca de los ciudadanos, para cerrar la brecha entre los procesos de formulación, implementación y control -de las políticas-”.

Ahora bien, ¿todos los modelos descentralizadores tienen ello por objeto? ¿Y aun procurándolo como fin, *es efectivamente el resultado posible además del deseable?*

Los procesos de descentralización han sido mayormente analizados desde tres dimensiones -que se fortalecen, interactúan y tienen efectos sobre las otras (Aghón y Cortéz, 1999)- *la descentralización administrativa*, entendida en términos de transferencia real de competencias y funciones tanto entre niveles de gobierno (nacional, regional, municipal) como a nivel horizontal dentro de una misma jurisdicción estatal -también denominada desconcentración-. *La descentralización política o institucional* que hace referencia a los niveles de participación de la ciudadanía, representatividad y formas de representación de los distintos niveles de la administración, principalmente el intermedio y local, al mismo tiempo que enfatiza la distribución del poder político tanto de las autoridades electas como a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas. (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009). Una

tercera *dimensión fiscal* de la *descentralización*, que transfiera fuentes de recursos y asignación de competencias para dar soporte a las otras dimensiones y que sea capaz de contemplar las brechas socio-económicas que existen en los distintos territorios.

A ello podemos agregar la dimensión territorial, asociada a la re-asignación y agrupamiento de espacios geográficos e identitarios, en términos de las características físicas, habitacionales, históricas, etc., dimensión que se desarrolla fuertemente a nivel local y que es de nuestro mayor interés en torno al objetivo de analizar el alcance de la descentralización en la mejora de los niveles de cohesión socio-territorial como podemos ver en la imagen 2 en relación a sus resultados e impactos.

En el siguiente cuadro, podemos observar las mencionadas dimensiones acompañadas de sus potenciales resultados de implementación e impactos de su desarrollo:

Imagen 2.
Dimensiones de la descentralización

	DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN	RESULTADO DE SU IMPLEMENTACIÓN	IMPACTO EN EL DESARROLLO
INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> . Bases legales . Órganos ejecutivos . Mecanismos de control . Canales de participación . Relaciones intergubernamentales . Estabilidad política 	Mayores niveles de legitimidad	<ul style="list-style-type: none"> . Autoridades locales fortalecidas . Procesos públicos más transparentes . Necesidades locales mejor identificadas, y por ello, gasto público mejor focalizado . Ingreso público mejor redistribuido . Bienes y servicios públicos con mayor cobertura y calidad . Procesos de planeación, ejecución y control del gasto optimizados . Desarrollo económico de los territorios impulsado . Democracia fortalecida . Políticas públicas sostenibles (apoyo ciudadano) . Logros en equidad de género . Aumento de la calidad de vida y del desarrollo humano
ADMINISTRATIVA	<ul style="list-style-type: none"> . Capital humano . Competencias y funciones . Procedimientos . Prácticas . Protestas fiscales . Transferencias 	Eficiencia y eficacia de la administración pública	
SOCIO - ECONÓMICA	<ul style="list-style-type: none"> . Vocación productiva . Riqueza generada en el territorio . Identificación de grupos vulnerables . Cobertura y calidad de servicios básicos . Esquemas de organización social 	Políticas redistributivas, con enfoque de equidad y de tipo participativo	
TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> . Tamaño poblacional . Extensión territorial . Interconexión territorial . Riesgos naturales . Características geográficas . Niveles de ruralidad 	Políticas de compensación de brechas territoriales	
			SOCIEDAD CON OPCIONES

Fuente: Durán – Soto, 2004.

Por otra parte, entre las causas de las diferencias y las paradojas generadas por los sistemas de gobierno de cada país, cabe señalar que posiblemente ello se debe a que la descentralización, en sus cuatro dimensiones, es condición necesaria pero no suficiente para lograr efectos reales o los resultados esperables de su puesta en marcha en un sistema. Tal como ya sugiriera Arocena (1989), si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, capaz de ser receptora de las transferencias operadas por la reforma descentralizadora, existirá un proceso de cambio institucional sin consecuencias importantes sobre el sistema centralizado de poder. Para que se produzca efectivamente una modificación del sistema local, será necesario articular las reformas del “centro” con las acciones originadas en las periferias; o, mejor aún, constituir verdaderas nuevas centralidades.

Modelos de participación: intervenciones en el territorio por parte de sus habitantes

La inclusión de herramientas de participación ciudadana en los espacios locales ha profundizado esta revalorización del territorio pensado como construcción social y política. La participación es concebida así como un acto social -pues, sólo se puede participar en conjunto, con otros que también estén decididos a *tomar parte*-.

En un sentido más específico, por participación se entiende, siguiendo a Velásquez y González (2004), el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político. La participación ciudadana, por ende, implica la puesta en escena de distintas subjetividades, de imaginarios urbanos y sociales,⁴⁷ de nuevas tramas de sentido asignadas

47. La participación es, en términos de Castoriadis (1997a y 1999), una pretendida forma de ruptura en la producción de insignificancia, sobre todo, en lo referente a las significaciones imaginarias sociales que hacen a “lo común”, que supone lo público. Se trata de la imaginación colectiva puesta en acción. “Podría decirse que allí, en acto, en immanencia, se despliega un modo de producción de subjetividad y, al mismo tiempo, un modo de producción política” (Fernández, 2006: 18).

a esos lugares que integran una ciudad; de intercambios simbólicos y recíprocos entre la gente y los lugares, en una articulación de lo subjetivo y lo objetivo (Signorelli, 2010).

Si bien existe copiosa literatura respecto de la participación ciudadana, sobre la cual abundan los estudios de casos, aún se adeuda una sistematización de sus diferentes formas y dimensiones. Sin pretender saldar dicha cuestión propondremos brevemente una clasificación que nos sirva para abordar nuestro objeto de estudio.

En primer lugar lo que proponemos es pensar el origen de los espacios de participación como aquellos que llamamos “otorgados” -de parte del Estado a la ciudadanía- y los que son “conquistados” por la propia ciudadanía, sin perjuicio de que en el proceso puedan mudar de condición, siendo incluso, en algunos casos, deseable que ello ocurra en un sentido instituyente. Es decir, que aquellos espacios institucionalizados de participación que el Estado propone sean luego apropiados por parte de la sociedad civil, conquistándolos; así como que, aquellos escenarios conquistados por los ciudadanos puedan ser luego canalizados e institucionalizados por el Estado.

A partir de dicha distinción podemos pensar en diferentes dimensiones de la participación ciudadana:

Tabla 2.
Clasificación de la participación ciudadana

PARTICIPACIÓN CONQUISTADA	PARTICIPACIÓN OTORGADA
DIMENSIONES	
Demanda social (o reclamo)	Informativa y/o deliberativa
Manifestación pública	De <i>accountability</i> (o control social)
De intercambio (o trueque)	De planificación urbana
	De articulación o co-gestión

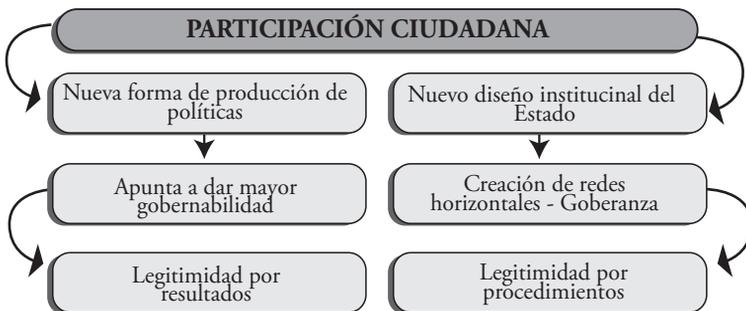
Elaborado por: la autora.

- *La participación como expresión de demandas sociales:* manifestación de los reclamos sociales por parte de la comunidad (en general, en términos individuales o de colectivos pequeños) hacia sus autoridades.
- *La participación como manifestación pública:* expresión colectiva de reclamos en busca de resultados de impactos también colectivos. Ej. piquetes; asambleas auto-convocadas; toma de instituciones públicas.
- *La participación como dimensión de intercambio:* organización de ciudadanos en torno a la venta o trueque de mercancías o servicios. Ej. economías solidarias.
- *La participación como estrategia informativa y/o deliberativa:* se trata de espacios en los cuales las autoridades locales brindan información a la ciudadanía sobre cuestiones colectivas. En algunos casos, la comunicación puede ir acompañada de espacios para la discusión y la deliberación pública pero sin decisiones vinculantes. Ej. consultas públicas, asambleas ciudadanas.
- *La participación como una dimensión de accountability o de control social:* comprende formas de acceso de la ciudadanía a la información y decisión sobre la orientación de los recursos públicos locales. Ej. Auditorías ciudadanas.
- *La participación como proceso de planificación urbana:* alcanza instancias en las cuales las autoridades convocan a organizaciones públicas, del sector público no estatal, a la sociedad civil y al sector empresarial a diseñar estrategias de desarrollo a largo plazo para las ciudades. Ej. Planificación estratégica o Planificación urbana; Mesas de concertación.
- *La participación como proceso de articulación o co-gestión:* se basa en experiencias de gestión compartida en diferentes niveles de gestión urbana. Se trata de espacios en los cuales se delibera y decide de manera conjunta obras de corto y mediano plazo para la ciudad. Ej. Presupuestos Participativos; Consejos asesores; gestión asociada.

Pues bien, lo que a nosotros nos interesa analizar son los procesos de participación ciudadana otorgada, es decir, aquellas políticas que los municipios ofrecen y que conllevan la apertura de espacios en donde los ciudadanos puedan opinar y decidir cuáles son sus prioridades en materia de políticas, implicando un cambio de rumbo en la administración municipal. Es decir, cuando la sociedad civil demanda (o no) aumentar su capacidad de incidencia en el diseño de políticas y los gobiernos locales, en el intento de generar una nueva imagen de su gestión, organizan la apertura de estos espacios apuntando a conseguir mayor gobernabilidad y legitimidad.

Para ganar gobernabilidad se busca producir políticas que procu- ran ser eficientes en sus resultados (legitimidad por resultados) a partir de articular los intereses de actores socio-territoriales diversos en la conformación de las demandas y capitalizar sus iniciativas a través de mecanismos participativos. Como estas políticas son producto de un proceso colectivo de deliberación democrática donde participan los actores implicados, se les otorga una mayor legitimidad por procedimiento. La creación de redes horizontales de cooperación (Gobernanza) sumadas a las redes verticales, dotan así de mayor capacidad al Estado.

Imagen 3.
Objetivos de la participación ciudadana



Fuente: Veneziano (2005).
Elaborado por: la autora.

Entre los espacios de participación otorgada que mayormente han utilizado los gobiernos locales, aparecen el PP⁴⁸ y la planificación estratégica⁴⁹, como las principales herramientas de gestión participativa⁵⁰ utilizadas tanto en grandes como en pequeños municipios, dada su flexibilidad y capacidad de adaptación a las realidades de diversos contextos y a la transferencia nacional e internacional de las mismas. En realidad, ello se puede atribuir en gran medida al hecho de que no se trata de una teoría acabada sino más bien de un conjunto de procesos de carácter experimental (Vásconez y Bossano, 2006) que se modifican y adaptan con la experiencia acumulada.

La participación ciudadana institucionalizada aparece recubierta de un halo de esperanza, en el marco de una democracia representativa visiblemente desgastada.⁵¹ Su surgimiento y la apropiación de espacios como el Presupuesto Participativo (PP), en más de 2000 municipios latinoamericanos, estuvo signada por un sinnúmero de expectativas en torno a los beneficios que su aplicación podría producir. Profundización democrática (Fung y Wright, 2003), legitimidad, transparencia y reducción del clientelismo (Kliksberg, 1999; Abers, 2000), control social (Wampler, 2006; Revello, s/f), eficiencia en la distribución de los bienes públicos (Marquetti, 2003), inclusión (Nylen, 2002), cohesión social y fortalecimiento de redes (Bloj, 2008) entre otros, han sido los resultados esperados.

¿De qué se trata este proceso tan auspicioso? Siguiendo al Prof. Boaventura de Sousa Santos (2004a: 34), el PP es “una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en tres principios y

48. Se trata de “un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales” (Goldfrank, 2006: 4).

49. “Proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso” (Fernández Güell, 1997: 54).

50. Existen numerosos mecanismos institucionalizados de participación ciudadana que no son objeto de esta investigación pero que no pueden desconocerse. En el anexo Nro. 4 presentamos una clasificación simple sobre los mismos.

51. Respecto del fenómeno denominado Crisis de Representación, ver Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005); Cavarozzi, Marcelo y Casullo, Esperanza (2002); Biglieri, Paula y Perelló, Gloria (2003); Ferreiro Rubio, Delia (2006); Rosanvallon, Pierre (2007).

en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales para asegurar la participación en el proceso de decisión del gobierno municipal”.

Los tres principios que el autor propone son: (a) participación abierta a todos los ciudadanos, sin ningún status especial atribuido a las organizaciones comunitarias; (b) combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas; y, (c) disponer recursos para inversiones de acuerdo con una combinación de criterios generales y técnicos (o sea, compatibilizando las decisiones y las reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetadas también las limitaciones financieras).

La experiencia demuestra que, en la generalidad de los casos, *el PP -contrario a la planificación estratégica u otras herramientas de gestión participativa- no permite pensar ni la ciudad en su conjunto ni más allá del corto y mediano plazo*. La debilidad de las relaciones entre el PP y la planificación de las ciudades es una de las críticas más fuertes a estos procesos de parte de autores como Cabannes (2007) o Montecinos (2012):

“uno de los mayores desafíos que los Presupuestos Participativos enfrentan es precisamente su relación con la Planificación Territorial y los Planes de Desarrollo, porque los Presupuestos Participativos son generalmente ejercicios de corto plazo que responden a las demandas más inmediatas de la población más necesitada y por lo general también a demandas de mejora del barrio o del distrito, y mucho menos a demandas estructurantes para la ciudad en su conjunto” (Cabannes, 2007: 2)

Montecinos (2012), por su parte, sostiene que fuera de Brasil, los PP sólo se abocan a proyectos menores que no inciden en la formu-

lación de políticas de mayor complejidad e impacto territorial. Ello se debe a que es lo que convoca o genera interés en un número mayor de participantes, debido a que existe una fuerte identidad barrial por encima de una identidad de ciudad. ¿Puede esperarse otro tipo de resultados del PP? ¿Qué tipo de participación se hace allí presente? ¿Es de igual manera y de similar alcance en cualquier ciudad e incluso en barrios de una misma localidad?

Teniendo presente al PP como instrumento de gestión, pero creyendo que puede extrapolarse a otras herramientas participativas, podríamos clasificar a los modos de participación en dos grandes grupos:

Participación emplazada: entendida como aquella que se limita a pensar el desarrollo y las problemáticas territoriales más cercanas, generalmente asociadas al barrio o región en donde los participantes habitan. Los formatos de PP que sólo contemplan asambleas territoriales impulsarían este tipo de participación.

Participación ampliada: aquella que promueve el desarrollo de proyectos a mediano y largo plazo y que tiene un anclaje ya no territorial/ barrial, sino en la ciudad pensada como tal. Aquellos PP que contienen en su diseño instancias de reuniones temáticas promoverían una mirada más amplia de ciudad.

En el mismo sentido, otra cuestión a tener presente es cuál es el lugar que esa participación (sea emplazada o ampliada) ocupa en el plano de las decisiones locales. Es decir si tiene un *rol periférico o nuclear* en el marco del proyecto deseado de ciudad.⁵²

52. Para ampliar ver Fedozzi, 2006.

De igual modo, aunque a partir de diferentes mecanismos e instancias se incorpore una mirada más integrada de ciudad, en todos los procesos de participación ciudadana, aparece -como hemos mencionado en el capítulo I- el barrio como primer núcleo o eslabón en el terreno de las políticas públicas, dado que es:

1. Fuente de poder: desde el momento en que el territorio posee propiedades susceptibles de ser tratadas como recursos.
2. Fuente de cohesión: como de identificación de un grupo organizado bajo normas comunes.
3. Fuente de prestigio o estigma: recordando que el grupo se provee de los medios para la selección de sus habitantes.
4. Fuente de integración: a partir de vínculos de solidaridad entre sus integrantes (Merklen, 2005:157-164)

Ahora bien, ¿De qué modo se priorizan dichas fuentes al interior de un barrio? ¿Cuál es la transcendencia que ellas tienen en la construcción de ciudad? ¿De qué modo se inscriben en las motivaciones y formas de participación? Pues si bien estamos de acuerdo en que “[...] la inscripción territorial no puede bastar sola para organizar un medio de participación plena en la sociedad [...]” (Merklen, 2005: 169), necesitamos reconocer que -por fuera del romanticismo deliberativo y participativo- *en nuestras sociedades fragmentadas lo que más impulsa a la participación es la vulnerabilidad.*

“La miseria empuja a la participación, porque para ganarse la vida hay que moverse, estar en las organizaciones, ir a los lugares que tienen recursos, y donde la pobreza no disuelve la conciencia de ciudadanía como conjetura la visión del pobre rehén, sino que es mucho más aguda de lo que se presupone *a priori.*”⁵³

53. Entrevista de Mario Wainfield a Denis Merklen, Página 12. Lunes, 23/02/2006. “Los pobres están condenados a la participación”.

Aunque la modernidad ha dislocado los vínculos y eso incluye el sentimiento de comunidad y de pertenencia e identidad territorial/barrial - en el sentido en que los clásicos de la Sociología como Durkheim y Weber la entendían- y, por tanto, en los barrios de las grandes urbes hoy nos encontramos con una fuerte tensión entre solidaridad y fragmentación social (vinculada muchas veces a la violencia), sería absurdo negar el soporte que significa, sobre todo, en aquellos lugares en donde la integración primaria y secundaria es débil.

Allí aparece, frente a los espacios de participación institucionalizada, la figura del “cazador urbano” (Merklen, 2005). La lógica del cazador urbano es descrita por la autora en vista a su relación de inmediatez con el medio; su conocimiento del territorio y el desarrollo de estrategias para encontrar y luego atrapar a la presa. El cazador no es un indigente pasivo sino que busca cuando es necesario y sabe replegarse de considerarlo preciso, pues conoce los ritmos de la ciudad. *La caza se convierte en una estrategia colectiva ante la inestabilidad de la vida cotidiana y la fuerza del tejido relacional.*

De este modo, conscientes de sus debilidades y limitaciones de acceso, el vecino de los barrios de los márgenes socio-urbanos, permanece siempre alerta ante la posibilidad de conseguir algo para él y los suyos (igual que el cazador con su presa). Y ante la conciencia de que en forma colectiva los resultados superan las expectativas individuales, se multiplican las pertenencias a organizaciones en conquista de la ciudadanía. De una noción de ciudadanía que ya no se identifica sólo con el Estado (Quiroga, 1998) sino en tanto oficio, es decir en relación a sus prácticas específicas como miembros y participantes de una comunidad. Esta participación implica un compromiso colectivo y un reconocerse con una comunidad, es decir, con un imaginario (Aguado Herrera, 2010).

Contrariamente, en aquellos lugares en los que sus habitantes pueden ejercer sin mayor esfuerzo los tres niveles de ciudadanía -un primer nivel jurídico-formal; un segundo asociado a la condición

subjetiva; y, por último, la ciudadanía en tanto oficio o práctica (Aguado Herrera, 2010)- porque las instituciones no dejan lugares vacantes, el barrio deja de constituirse en el único sostén de sus individuos y la identidad de éstos con el mismo aparece diluida.

En consecuencia, la participación en el marco de intervenciones sociales es un mecanismo de aprendizaje y problematización de lo social, un elemento clave de integración cuyo sentido es bidireccional: actúa sobre las identidades individuales y colectivas y sobre los relatos autobiográficos y las memorias de la colectividad. En el caso de los espacios participativos los relatos de los actores responden a múltiples temporalidades que conviven en el espacio urbano intervenido.

Cuando la identidad con el territorio es negativa se presenta en toda clase de mensajes sociales y si bien pertenece al orden de lo simbólico, tiene una influencia concreta en el mundo cotidiano de los sectores vulnerables, trascendiendo el nivel comunicativo para ingresar en el nivel práctico, dando lugar a muestras de violencia producto de la intolerancia ligada a los procesos estigmatizantes.

Los procesos participativos, precisamente, poseen el potencial de tensionar las experiencias y las representaciones que los actores acumulan como parte de sus *trayectorias* previas -entendidas en términos de Bourdieu como el conjunto de movimientos sucesivos de un agente dentro de un espacio estructurado, jerarquizado, sujeto a desplazamientos y distorsiones- y de sus *prácticas culturales*, como acciones en busca de objetivos vitales en distintos tiempos y escenarios.

Así como los espacios de participación otorgada por el Estado pueden cristalizar sus discursos en el sentido común y los relatos autobiográficos; la participación activa, reflexiva, de los actores da lugar a procesos de creación y recreación de sentido, modificando pautas culturales, prácticas de relacionamiento social, definiciones identitarias y representaciones sociales. Las mismas son tanto construidas “desde fuera”, como desde estrategias internas de los propios grupos

sociales, son construcciones ideológicas que se vinculan de manera directa con la competencia entre grupos sociales por la consecución de la hegemonía, dada la consciencia de que “no hay peor desposesión, peor privación, que las de los vencidos en su lucha social por el reconocimiento, por el acceso a un ser socialmente reconocido” (Bourdieu, 1999).

Logros y desafíos: el momento de la participación en la descentralización

Como ya se hizo referencia, la reforma de la descentralización del poder del Estado nacional latinoamericano, acompañó el renacer democrático en los ochenta como invitada de lujo. De allí, las grandes expectativas levantadas alrededor de sus posibilidades democratizadoras que lograra un alto consenso inicial y que luego desilusionara por tratarse, en algunos casos, de una “trampa descentralizadora” (Veneziano, 2009:109) por transferirse competencias pero no recursos.

La comparación de casos latinoamericanos a nivel nacional -tal como los analizan Carrión (2002) y Mascareño (2008), entre otros- muestra la carencia de un único modelo de descentralización en la región, aunque hay tendencias generales que se comparten.

Las experiencias de fortalecimiento de la gobernabilidad local y procesos de descentralización en América Latina son diversas.⁵⁴ Por ejemplo, entre los 19 países de América Latina hoy existen 4 países con constituciones federales (Brasil, México, Argentina y Venezuela) que en teoría, favorecen la autonomía de unidades de gobierno sub-nacional, y ofrecen un marco normativo propicio para la gobernabilidad local. En estos 4 países, existen 105 gobiernos estatales y más de 16 mil municipios (Berthin, 2010), con una diversidad de experiencias, y que además sus gobiernos sub-nacionales reciben altos porcentajes de recursos de sus respectivos presupuestos nacionales.

54, Ver anexo nro. 2.: Índice de descentralización administrativa en América Latina.

El caso de los otros 15 países en América Latina que tienen constituciones unitarias es distinto,⁵⁵ no sólo porque su división política es más centralizada (251 departamentos y más de 5.800 municipios), sino también porque en este tipo de arreglos regionales no ofrecen, por lo general, el marco normativo más adecuado para la gobernabilidad local. Aunque es precisamente y paradójicamente en varios de estos Estados unitarios donde se han dado importantes experimentos de gobernabilidad local y descentralización (Berthin, 2010:3).

En esa diversidad institucional es que se enmarcan nuestras tres ciudades objeto de estudio. Brevemente, creemos pertinente señalar algunas características institucionales de los mismos que contextualizarán nuestro posterior análisis.

Como dijéramos tanto Argentina como Brasil son países federales, sin embargo, desde el retorno de la democracia en ambos países, el lugar que se le ha asignado a las ciudades en el marco del proceso descentralizador ha sido diferente. En Brasil, tras la promulgación de la Reforma Constitucional de 1988, la descentralización ha apuntado tanto al nivel estadual como a nivel municipal, incluso con un fuerte hincapié en este último. “Se reconoce a los municipios el mismo estatuto de autonomía que a los Estados y se establece que entre ambos niveles sólo caben relaciones de coordinación”, siéndoles asignados los recursos correspondientes (Finot, 2005:35).⁵⁶

En dicha Constitución -llamada popularmente como *Constituição Cidadã*- en sus artículos 14 y 17, quedaron establecidos una serie de mecanismos de participación popular a ser implementados por todas las jurisdicciones estatales, especialmente en el nivel local siendo luego, muchos Estatutos de Ciudades *aggionardos* a tales fines. Por otra parte, en su artículo 29, se establece la necesidad de incorporar

55. Ver cuadro anexo Nro. 3: Características países unitarios y federales.

56. “Desde una óptica institucional, los modelos de Estado federal y unitario pueden parecer antagónicos en tanto adoptan formas muy precisas y difícilmente equiparables entre sí. No obstante, el ejercicio cotidiano de la actividad gubernamental revela la existencia de múltiples elementos los cuales sugieren que, en algunos casos, un país unitario incorpora elementos propios de un modelo federal y viceversa” (Durán y Soto, 2007: 25).

a representantes sociales en la organización de las ciudades, quienes tuvieron un fuerte rol en los alcances de esta Reforma Constitucional (Fedozzi, 2009a; De Sousa Santos y Avritzer, 2004; Tavares, 2006; Cheron, 2006, Pontual, 2008, entre otros).

“La Constitución Federal de 1988 aseguró una serie de mecanismos que posibilitan la convivencia de la democracia representativa con instrumentos de democracia directa, posibilitado así la compatibilidad de las dos formas de ejercicio de la soberanía popular”⁵⁷ (Tavares, 2006: 69).

Por otra parte, en lo que respecta a la República Argentina, la reforma constitucional de 1994 promueve también un nuevo rol para los municipios argentinos, estableciendo que las provincias deben asegurar la autonomía municipal.⁵⁸ Sin embargo, el modelo descentralizador neoliberal que consumó el forzoso achicamiento del Estado Nacional, desvió fundamentalmente funciones al nivel provincial, sin adecuaciones en la dimensión fiscal del proceso.

“[...] las instancias sub-nacionales de gobierno que se hicieron cargo de las políticas fueron los Estados provinciales, no los gobiernos municipales. La aparición de los municipios en el entramado de implementación de políticas aparece más tarde, con la expansión de los programas focalizados” (Rofman, 2007:4).

El caso uruguayo, por su parte, difiere de los dos casos antes señalados. En primer lugar, porque desde su conformación original se trata de un país unitario que por su idiosincrasia y tamaño ha sido siempre fuertemente centralizado. Los gobiernos departamentales tienen competencias limitadas aunque cierta autonomía financiera.

No obstante, en la Reforma Constitucional de 1996 se establece en el art. 50 que el Estado impulsará políticas de descentralización y

57. “A Constituição Federal de 1988 assegurou uma série de mecanismos que possibilitam a convivência da democracia representativa com instrumentos de democracia direta, possibilitando assim a compatibilidade das duas formas de exercício da soberania popular” (Tavares, 2006: 69). Traducción propia.

58. La mayoría de las provincias argentinas han reformado sus textos constitucionales incorporando dicho principio, con excepción de las provincias de Mendoza y Santa Fe que no reformaron sus constituciones después de 1994; y la de Buenos Aires, que sí lo hizo pero ignoró el mandato de la Constitución Nacional con respecto a este tema.

participación ciudadana. La descentralización, en este caso, sostiene Oroño (2010) ha sido un proceso impulsado desde arriba.

A fines de 2009 se sanciona la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana Nro. 18.567, con la cual se inicia el proceso de descentralización local, también conocido como tercer nivel, en el Uruguay. Sin embargo, los nuevos municipios “no están concebidos como personas jurídicas independientes, constituyen un nivel de gobierno y de administración dentro de la persona jurídica del gobierno departamental” (Oroño, 2010:350). Profundizaremos sobre la mencionada ley cuando avancemos en el próximo capítulo sobre el caso de MVD.

Bajo estos paraguas jurídicos-institucionales nacionales, al interior de cada uno de estos tres países, se produjeron procesos interesantes al nivel local que posibilitaron la emergencia de procesos descentralizadores de ciudades de la mano de políticas de participación ciudadana que garantizaron mutuamente su éxito (Finot, 1999; Franco, 2003; Aghón, 1999; Revello, s/f; Veneciano, 2009). Esas experiencias, son de profundo interés en nuestro análisis a la luz de casi 25 años de existencia. En las ciudades donde la sinergia entre ambos tipos de políticas se ha conseguido -incluso aislándose de contextos nacionales contrarios, asociados al modelo neoliberal- sus representantes políticos han conseguido trascender sus espacios locales proyectándose como figuras de realce en el nivel sub-nacional y nacional como son el caso de Tabaré Vázquez en Uruguay; Olivio Dutra y Tarso Genro en Brasil y Binner en Argentina.⁵⁹

Por último, para cerrar este apartado, consideramos necesario afirmar que toda gestión local que desea impulsar políticas de participa-

59. El primero, Alcalde de Montevideo entre 1989 y 1994 y Presidente de la República Oriental del Uruguay entre 2005 y 2010. Los dos segundos, Intendentes de Porto Alegre entre 1989- 1992 y 1993-1996 - 2001-2004, respectivamente; luego Gobernadores del Estado de Río Grande do Sul entre 1999 y 2002 siendo que Tarso Genro, lo ejerce desde 2010 y continúa. Por último, en Rosario, Hermes Binner fue Intendente en dos períodos desde 1990 hasta 1999. Gobernó la Provincia de Santa Fe desde 2007 a 2010 y se proyecta como figura de la oposición en el escenario nacional argentino. Volveremos sobre ello cuando analicemos en profundidad el caso de Rosario.

ción ciudadana ha de tener que descentralizar la ciudad -en términos más o menos institucionales y en mayor o menor alcance de cada una de sus dimensiones antes descritas-. Lo cual nos lleva a aseverar que *la participación es un vector de la descentralización, al menos, en su dimensión territorial.*

“La participación es asumida como una condición central en la teoría clásica de la democracia. Y para que ella tenga lugar, se requieren bases socio-institucionales que la hagan posible: es necesario acercar el gobierno al ciudadano y esto se obtiene descentralizando el poder del Estado” (Mascareño, 2008:24). Sin embargo, ello no garantiza que se consumen las otras dimensiones pertinentes a un proceso descentralizador. Y, por tanto, el hecho de que, no en todas las ciudades, ambas políticas se hayan ejecutado del mismo modo y en el mismo momento, marca diferencias significativas en la llegada y el alcance en sus territorios.

Más allá de cuál consideremos la variable independiente -participación o descentralización- sabemos que al construirse las decisiones de forma negociada se generan mayores compromisos y se refuerza la gobernabilidad. Empero, no podemos desconocer que los resultados de su implementación son diversos y que se encuentran experiencias en donde efectivamente la ciudadanía es empoderada y ampliada, hasta casos en donde la participación es básicamente tutelada con el único objeto de aumentar la legitimidad de dominación política (Rofman, 2007).

En cualquier caso, no caben dudas que la puesta en marcha de dichos y profundos procesos de reforma estatal y participación popular ha puesto en escena al territorio/barrío como unidad política y social. Aunque no podemos desconocer que la descentralización, aún acompañada por espacios de participación ciudadana, también ha acentuado algunas centralidades urbanas secundarias preexistentes en algunas ciudades, acrecentando las diferencias (Tecco, 2002).

En consecuencia, nos preguntamos ¿Hasta dónde descentralizar

para no perder la visión ampliada de ciudad? ¿Cómo articular las periferias y los centros sin anular sus identidades? ¿Podemos, y acaso es deseable, equilibrar sus diferentes velocidades? Ensayaremos sobre ello algunas respuestas en el Capítulo V.

El sur latinoamericano, sin lugar a dudas ha marcado tendencias en términos de profundización democrática de sus ciudades, mostrando que la participación ciudadana es un aliado estratégico para la descentralización así como el proceso descentralizador es un instrumento necesario para la consecución de herramientas participativas, en una relación de tipo dialéctica.

Estudiaremos en el próximo capítulo este vínculo a través de la descripción de los procesos de descentralización y participación ciudadana impulsados por gobiernos locales de Montevideo, Porto Alegre y Rosario.

Capítulo III

Los inicios de la participación ciudadana y la descentralización en Porto Alegre, Montevideo y Rosario

El auge de gobiernos locales de izquierda a fines de la década de los 80

En contraposición a un contexto de fuerte auge del neoliberalismo a nivel nacional, a fines de la década del 80, se comienza a visualizar el incremento de gobiernos de izquierda -también llamados gobiernos populares (Harnecker, 1996)- en ciudades de similar envergadura en el sur latinoamericano, como las que aquí analizamos.

Su llegada al poder local, señala Goldfrank (2007) se verificó de manera desigual y experimentó muchas reversiones. Comenzó con el triunfo en Lima en 1983, continuó con las victorias del PT en Diadema y Fortaleza en los ochenta y, después, en decenas de ciudades brasileñas, llegando a Porto Alegre en 1989. En el mismo año, el Frente Amplio (FA) obtuvo la intendencia de Montevideo, casi al mismo tiempo que la izquierda se imponía en Caracas y Ciudad Guayana. Rosario, en Argentina, no fue la excepción a esta tendencia, en donde se impone el Partido Socialista.

En los noventa, la ola izquierdista prosiguió con el triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en México DF, el del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en San Salvador y el del Polo Democrático Alternativo (PDA) en Bogotá, junto con las elecciones de alcaldes indígenas en Ecuador y Bolivia (Goldfrank, 2007:55).

Si bien no se trata de un tema central para nuestra investigación,

no queremos desconocer la existencia de una importante discusión en la literatura respecto a que el modo más apropiado de denominar a dichos partidos sea como ellos se reconocen a sí mismos, es decir como progresistas o de izquierda (Moreira, 2007). Reconocemos la diversidad entre los mismos y que “[...] en cada uno de los tipos de gobierno de izquierda presentes en la región existen patrones heterogéneos de adaptación partidaria, formatos distintos de representación política y bases sociales de composición diversa que condicionan muy significativamente los dilemas que cada uno de estos partidos enfrenta en el gobierno y su capacidad para enfrentarlos” (Alegre, 2010:35).

El mayor debate se presenta así debido al bajo nivel de homogeneidad para definir con claridad para quién gobiernan y con quién⁶⁰ (Harnecker, 1996). Pues se trata de fuerzas políticas con mayor o menor consistencia y con mayor o menor experiencia de gobierno -con discursos de tono y contenidos más o menos revolucionarios o reformistas, conciliadores o rupturistas- y que se presentan ante la ciudadanía y son votados por ella, en calidad de alternativas al modelo neoliberal (Pousadela en Alegre, 2010).

De esta manera, una primera característica que pretende distinguir a estos gobiernos de izquierda, centro-izquierda o progresistas es su carácter de alternativa, es decir “su oposición al capitalismo en su versión neoliberal” (Pousadela en Alegre, 2010: 12) y, por tanto, como posición superadora del mismo: como expresión del post-neoliberalismo.

De este modo, presentan como otro eje central de sus gestiones la recuperación de los derechos sociales vulnerados y la redistribución de la riqueza social de un modo más equitativo. Tal como señala Tra-

60. Nils Castro (2005) concluye su libro proponiendo para las izquierdas latinoamericanas del siglo XXI los siguientes objetivos: 1. el eje nacional: efectiva integración de la población de un país junto a la recuperación de autodeterminación y soberanía; 2. eje social: erradicación de la opresión y la exclusión para disminuir la brecha de las inequidades socio-económicas; 3. eje democrático: garantizar la representación y participación de una pluralidad de voces en las decisiones colectivas así como la fiscalización estatal sobre las cuestiones de interés colectivo.

versa (en Alegre, 2010) la participación en la democracia representativa para la izquierda se reconoce como una contradicción intrínseca pues se trata de un modo de lucha y de reivindicación frente al modelo capitalista pero, a su vez, se dificulta, al interior del modelo democrático, generar una sutura entre las contradicciones históricas del capital y el trabajo.

Y es en ese contexto de crisis, que incluye a la identidad del socialismo -sugiere Ribeiro Días (2000)- que la vía democrática se convierte en una propuesta de renovación para un “nuevo socialismo”. Ante la imposibilidad histórica de generar una verdadera socialización de los medios de producción, el objetivo de la izquierda gobernante es hacer más respirable dicha contradicción para lo cual “se hace necesario el crecimiento económico que genere un entorno más distendido para la redistribución” (Traversa en Alegre, 2010: 225).

Una tercera bandera de estos gobiernos de izquierda son las batallas contra la corrupción estatal. Según Goldfrank (2007) se trata de un camino de democracia profunda, siendo los gobiernos municipales escenarios donde mostrar la capacidad de gobernar efectiva y democráticamente.

Más allá de las capacidades reales que dichas fuerzas políticas exhiben en sus gestiones locales para la consecución de dichos ideales, desde sus manifestadas intenciones “[...] es posible afirmar que la posición de izquierda es hoy, más que nunca, la de la reivindicación de la política en su capacidad instituyente –o, en los términos de Lefort, de lo político entendido como el movimiento que da forma y confiere sentido a lo social–. La izquierda accede al poder [...] dados los imperativos de reconstituir el vínculo social y de devolver legibilidad a una sociedad compleja e imprevisible, cuyas múltiples líneas de clivaje se entrecruzan desordenadamente” (Pousadela en Alegre, 2010: 17)

Y en esa capacidad de instituir es donde aparecen, como última característica que señalaremos de algunos de estos gobiernos de iz-

quierda, los procesos participativos para estimular la conciencia ciudadana de sujetos políticos comprometidos con sus derechos. Lo cual no niega que a su vez su fundamentación se halle en un interés político de continuidad y de gobernabilidad –en varios casos con fuertes mayorías opositoras en las cámaras legislativas locales-. De esta manera, en América Latina, alcaldes y gobernadores de izquierda han adoptado, entre otras políticas participativas, el Presupuesto Participativo “amparados en esta visión de democracia profunda, a pesar de las críticas de la izquierda ortodoxa, que sostiene que es una iniciativa localista que no contribuye a transformar las relaciones de clase, propiedad y poder” (Goldfrank, 2007: 57).

La incorporación de este tipo de herramientas participativas en el marco de democracias representativas desgastadas con fuertes deudas sociales relacionadas con la degradación de las prácticas democráticas -“basada en la privatización de lo público por élites más o menos limitadas, en la distancia creciente entre representantes y representados y en una inclusión política abstracta hecha de exclusión social” (De Sousa Santos, 2004: 27)- piensa a la democracia como una gramática de organización de la sociedad y de la relación entre ésta y el Estado y, por tanto, coloca el debate en la relación entre el procedimiento y la práctica democrática.

El *nuevo socialismo* (Ribeiro Días, 2000: 47) ve en dichos mecanismos de participación directa de la sociedad, una superación de la democracia representativa tradicional, un cierto modo de revolución pasiva gramsciana, pues las políticas participativas aparecen como espacios (no electorales) de política mediada (Peruzzotti, 2010)⁶¹ en el marco de la democracia representativa, que genera nuevas estruc-

61. “[...] lo que distingue a la democracia representativa de otras formas de democracia no son las elecciones *per se* sino un marco institucional que hace posible un rico y activo campo de política mediada, que permite desarrollar formas de comunicación múltiples, constantes y fluidas entre representantes y representados. Existencia de un marco institucional de derechos y garantías que da lugar a la formación de una multiplicidad de formas asociativas que permiten la expresión de diversas *constituencies*. La idea de política mediada rompe con la visión individualista de la representación en tanto vínculo que se construye entre un principal (el votante individual) y un agente (el representante). La noción de mediaciones políticas hace referencia a la dimensión asociativa del proceso político” (Peruzzotti, 2008:25)

turas de intermediación entre Estado y sociedad, siendo otra capa participativa de interrelación entre representantes y representados, es decir, una nueva forma de expresión en la cual, las limitaciones de la democracia representativa, se constituyen en su misma posibilidad de creación y superación.

Al decir de Wampler (2006) las instituciones participativas tienen la capacidad para redistribuir autoridad, incorporar ciudadanos directamente a los espacios de toma de decisiones, y permitir que terceros monitoreen la implementación de las políticas públicas -calidades que ya mencionamos, ponemos en cuestión-. Según el autor, dichas instituciones “poseen el potencial para actuar como controles de las prerrogativas y acciones de las administraciones municipales (control horizontal), permiten a los ciudadanos votar por representantes y políticas específicas (control vertical), y confían en la movilización ciudadana respecto del proceso político como un medio para legitimar el nuevo proceso de elaboración de políticas -control social-” (Wampler, 2006:43).

Las ciudades de Montevideo, Porto Alegre y Rosario son protagonistas de estos procesos desde 1989. En los tres casos -aunque a su modo- se intenta hacer permeable la esfera pública a las demandas de los territorios urbanos. Analizaremos el proceso de constitución en cada caso.

Impulsando la innovación en políticas de participación ciudadana: el Presupuesto Participativo surge en PoA

Los orígenes: historia y reflexión sobre la primera década del PP en PoA

Porto Alegre (PoA) es la capital del Estado de Rio Grande do Sul, con una población superior a 1.400.000 habitantes, siendo el centro de un área metropolitana de 3.900.000 habitantes. Fue fundada en

1772. En términos nacionales, relata De Sousa Santos (2004b), la influencia de Porto Alegre es principalmente política, pues muchos políticos locales de prestigio formaron parte de los gobiernos nacionales a lo largo del siglo XX. El más significativo fue Getúlio Vargas, dictador entre 1930 y 1945, primero con la Revolución de 1930 y, después, al frente del Estado Nuevo, y presidente electo entre 1951 y 1954.

La ciudad cuenta con 84 barrios oficiales distribuidos en casi 500 km². Desde fines de los años 50,⁶² sufrió un acelerado crecimiento de su población lo que provocó un aumento de las brechas sociales, dejando a más de un tercio de los habitantes de la periferia carentes de infraestructuras urbanas básicas. Crece junto a la ciudad el número de tomas de terrenos tanto públicos como privados lo que da lugar a la conformación de un alto número de “favelas” (108 en 2013 con un total del 13,68% de la población de la ciudad, lo que equivale a casi 200 mil personas).⁶³

Pero un dato aún más relevante asociado a este último fenómeno es la conformación de las asociaciones de moradores que se nuclean a partir de 1983, en una organización colectiva -la UAMPA (*União das Associações de Moradores de Porto Alegre*)⁶⁴- agrupando a un sinnúmero de pobladores cuyas condiciones de acceso a la vivienda han sido informales. La UAMPA fue la primera entidad en reivindicar, oficialmente, en sus congresos, el derecho de los ciudadanos a decidir sobre el presupuesto municipal en 1985 (Municipalidad de Porto Alegre, 2009; Fedozzi, 1997; Fontoura, 2005).

62. “O crescimento populacional da cidade pôde ser sentido ainda na década de 50, quando as favelas “passam a se configurar como uma alternativa mais efetiva para a moradia popular nas periferias da cidade, a partir da consolidação do padrão rodoviário em substituição ao ferroviário” (Baierle, 2005:21).

63 Para más información dirigirse a: http://www.observapoa.com.br/default.php?reg=337&p_secao=17

64. Puede verse mayor información sobre esta organización en: <http://umampadetodos.blogspot.com.ar/>

Imagen 4.
Congreso UAMPA, 1985



Fuente: Fedozzi (2000).

Sin embargo, cabe resaltar, que PoA es una de las ciudades con mejores indicadores socio-económicos de Brasil.⁶⁵ Veamos algunos datos relevantes:

Tabla 3:
Indicadores de la ciudad de PoA

INDICADOR	NIVEL
Abastecimiento de agua potable (2010)	99,35%
Recolección de basura (2010)	99,72%
Cloacas (2010)	93,90%
Existencia de energía eléctrica (2010)	99,90%
Tasa de analfabetismo	2,27%
Tasa de Mortalidad infantil en menos de 5 años (en mil nacidos vivos)	11,85%
IDH	0,86%
Indigencia (2012) ⁶⁶	4,28%
Pobreza (2012)	11,33%
Tasa de desempleo (2012)	6,40%
Esperanza de vida al nacer	71 años
Producto Bruto Interno per cápita (2012)	R\$ 32.203
Producto Bruto Interno (2012)	R\$ 45.506.017.000

Fuente: datos de páginas oficiales.

Elaborado por: la autora.

65. Datos extraídos de fuentes oficiales del sitio web http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?p_secao=4#1

66. Son considerados pobres en Brasil los núcleos familiares con ingreso mensual de hasta medio salario mínimo per cápita e indigentes aquellos cuyo ingreso no supera el cuarto de salario mínimo per cápita (IPEA). En 2014 es de R\$724. En 2012, fecha de la medición era de R\$622.

Como mencionáramos brevemente en el capítulo anterior, en el año 1988, la Constitución Nacional (CN) de Brasil fue reformada. Dicho hecho histórico y la aprobación de la consecuente Reforma Tributaria municipal fueron los puntapiés iniciales para que los gobiernos locales contasen con mayores recursos propios y, a su vez, buscaran nuevas alternativas para definir las inversiones públicas. “[...] esto significa decir que la Constitución de 1988 devolvió autonomía política y financiera a los municipios, posibilitándoles elaborar su propia Ley Orgánica, aumentar su recaudación y administrar su propias cuentas” (Ribeiro Días, 2000: 31). Recordamos, además, que en el artículo 29 de la CN, se establece la necesidad de incorporar a representantes sociales en la organización de las ciudades.

En este marco, en la ciudad de Porto Alegre, en 1989, se inicia la primera gestión del *Partido dos Trabalhadores* (PT) en manos de Olivio Dutra, bajo lo que se conoció como “la administración popular”,⁶⁷ quien retoma las reivindicaciones de los movimientos sociales -como las asociaciones de moradores: *Movimento dos Sem-Teto* y el *Movimento dos Transportes Coletivos*- que desde la década del 70 pedían cambios sistemáticos en la gestión urbana.

Basados en un fuerte movimiento social y comunitario (de arraigo militante) “el PT surgió de ese movimiento con el compromiso de llevar adelante esas luchas en cualquier lugar de la institucionalidad que llegase a asumir. La Asociación de Moradores de Porto Alegre tenía que ver con todo eso, la Federación de Asociaciones de Moradores de Rio Grande do Sul era un eje en la cuestión. La organización de pequeñas cooperativas de servicios, la lucha de los sindicatos de trabajadores como los trabajadores de la energía eléctrica, los trabajadores de la construcción civil, los trabajadores de la educación, los bancarios como yo, los trabajadores de la industria del vestuario.

67. El Frente Popular es una coalición de partidos políticos de izquierda que gobiernan Porto Alegre desde 1988. En esas primeras elecciones estaba compuesto por el PT y por el ex Partido Comunista Brasileño; en las siguientes se amplió el número de partidos que lo forman.

Cuando el PT asumió tenía todo ese camino recorrido. Cuando entramos dentro de la institucionalidad y se asumió el gobierno, eso exigió del PT y de los partidos aliados lo mejor de sus cuadros. Había que hacer funcionar la máquina estatal con otra lógica”. (Olivio Dutra, Entrevista año 2009. Diario Página 12)

Entendiendo el reclamo de los movimientos populares y para poder dar cauce al objetivo concreto de darle voz a los sectores más desfavorecidos y generar políticas y obras públicas de mayor impacto en términos de inclusión territorial y cohesión social, el primer gobierno del PT comienza dividiendo la ciudad en cinco regiones (Norte, Sur, Este, Oeste y Centro) con el objeto de organizar con base a ellas una serie de plenarias para brindar información sobre el deficitario presupuesto municipal heredado, coordinadas por la Secretaría de Planeamiento Municipal (SPM), en agosto de 1989.

Efectivamente la situación financiera del municipio era comprometida y el PT no hubiera alcanzado buenos resultados en su gestión de no haber conseguido al inicio de la misma una reforma tributaria progresista y profunda cuyo lema era: “quem tem mais, paga mais”.⁶⁸ Conjuntamente, se crea el GAPLAN -Gabinete de Planificación- con el fin de evitar ciertas trabas burocrático-administrativas que el PT enfrentaba. Dicho Gabinete tenía plenas atribuciones sobre el presupuesto municipal y era el órgano encargado de la coordinación con las secretarías municipales (Santos Lima, 2010; Fedozzi, 1997).

En pocos meses, dicha división en cinco regiones fue rechazada por las organizaciones comunitarias por considerarla demasiado imprecisa y por fuera de la tradición histórica y política de los barrios de la ciudad, denotándolos como fuente de poder y cohesión (Merklen, 2005). Posteriormente, y de común acuerdo, el PT toma la determinación de dividir, entonces, la ciudad en dieciséis regiones.

68. “Quien tiene más, paga más” (Traducción propia).

Un representante de cada región compondría una comisión junto con técnicos de la SPM para elaborar el Plan de Obras de la ciudad con recursos equivalentes al 12% del presupuesto de 1990 (Santos Lima, 2010).

Esa comisión y esas 16 regiones serían el origen del Presupuesto Participativo (PP) en PoA:

“El presupuesto participativo tiene que tener vida propia más allá de que los partidos de izquierda estemos en el gobierno. Surgió como una alternativa neoliberal, cuando los neoliberales hablan de un Estado mínimo con control privado [...] El presupuesto participativo no propone ni un Estado mínimo ni uno máximo, sino un Estado del tamaño de las necesidades del pueblo con control público que garantice las necesidades de la ciudadanía” (Olivio Dutra, Entrevista Página 12, 2009).

En 1992, son creados por el artículo 1º de la “Lei Complementar N° 273”, los Centros Administrativos Regionales (CARs).⁶⁹ Los CARs son unidades administrativas regionales con referencia física, política y administrativa para la actuación de los órganos municipales, promoviendo la división territorial del Municipio, a través de la desconcentración de la actividad administrativa municipal en las 16 regiones. Tienen como objetivos: la eficiencia en la prestación de servicios; la promoción de la democracia local y la atención directa al ciudadano. Por tanto, los CARs, son quienes organizan el PP en cada región con sus Coordinadores Regionales.

Sin embargo, *esa desconcentración administrativa fue poco planificada, fragmentada y resulta hoy poco eficiente* en una ciudad que agranda cada vez más sus márgenes urbanos. No se corrobora la existencia de un CAR en cada región en la que se encuentra dividida la ciudad

69. Información extraída de: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgf/default.php?p_secao=98

hasta fines del año 2012 e incluso la misma cuenta con, por lo menos dos regionalizaciones -una para el PP y otra para la planificación urbana- *lo cual desarticula, genera rispideces y anula la posibilidad de una atención óptima y equitativa* para todos los vecinos de PoA.

“La descentralización administrativa efectiva no ocurre y tampoco fue posible integrar de hecho la planificación urbana con el proceso de PP. Aún hoy, es una reivindicación de aquellos que preservan la memoria de las luchas de hace 20 años atrás, la elección por las comunidades organizadas de los coordinadores de los CARs y su verdadero empoderamiento” (Baierle, 2009: 19).⁷⁰

Ahora bien, siguiendo con el relato histórico, en los primeros años de funcionamiento del PP, el PT aprende sobre la marcha. Es por ello que en 1993 impulsa la creación de asambleas temáticas sumadas a las regionales ya existentes. Se trata de un claro ejemplo para transformar una participación emplazada en una ampliada a partir de temáticas transversales a toda la ciudad, con proyectos de mayor envergadura y capacidad de llegada a la población. De esa manera lo relata Raúl Pont, tercer intendente de las gestiones del PT en PoA:

“A partir de 1993, iniciamos una experiencia complementaria incidiendo en los temas, en vez de mantener las discusiones centradas solamente en el criterio de las regiones. Creamos las condiciones para que los debates no se diesen sólo por el carácter regional, sino también por el interés que la ciudadanía pudiese tener por temas específicos. Comenzamos con cinco grandes temas del presupuesto municipal, con una dinámica abierta, susceptible de experimentar alteraciones en función de la evaluación de los propios participantes” (Raúl Pont, s/f: 3).

Aunque los primeros años fueron sumamente dificultosos para la administración del Frente Popular, para 1994 la creación de las

70. La traducción es mía. Párrafo original: “La descentralização administrativa efetiva não ocorreu e tampouco foi possível integrar de fato o planejamento urbano ao processo do OP, como veremos. Ainda hoje, é uma reivindicação daqueles que preservam a memória das lutas de 20 anos atrás, a eleição pelas comunidades organizadas dos coordenadores dos centros administrativos regionais e o seu efetivo empoderamento”. (Baierle, 2009: 19).

asambleas temáticas atrajo público de sectores sociales antes no incluidos en el PP, llegando a cifras extraordinarias de participación. En ese sentido, R. Pont (2012) nos relata que: “cuando creamos las asambleas temáticas fue porque era una forma de atraer a un público universitario en áreas específicas porque había una visión del PP que era para la población con carencias cuando para nosotros era mucho más que eso por lo que hicimos un esfuerzo para invitar a todo el mundo”

En 1996, la intendencia de PoA recibió el reconocimiento internacional al PP como una de las mejores prácticas de gestión del mundo por parte de la ONU.

A modo de síntesis y siguiendo a Fedozzi (2001, en Nunes de Nunes, 2009), el PP en PoA tuvo tres fases iniciales:

- De 1989 a 1990: identificada por la inexperiencia de los actores y cierto sentimiento de desilusión por parte de las comunidades ante las dificultades de institucionalizar la participación;
- De 1990 a 1991: cuando se crean instituciones que posibilitan darle un empujón al proceso participativo;
- De 1991 a 1992: instancia de consolidación de la dinámica de participación comunitaria con un crecimiento cuantitativo que consagra el modelo.

Es decir que durante la gestión de Dutra (1989-1992) el PP echa raíces sólidas en PoA. Serán sus sucesores: Tarso Genro (1993- 1996) y Raúl Pont (1997-2000) quienes terminen de consolidar el proceso.

Muestra de la confianza en la gestión petista son los resultados electorales. En 1988, Dutra accede a la Intendencia con el 34,34% de los votos. En 1992, el partido conquista en segundo turno el 54,85%. En 1996, por su parte, no es necesaria una segunda vuelta: Pont vence con el 51,98% en el primer turno (Loeck, 2008).

Gráfico 1.

Porcentaje de votos obtenidos por el PT en las elecciones locales de 1988 a 2004

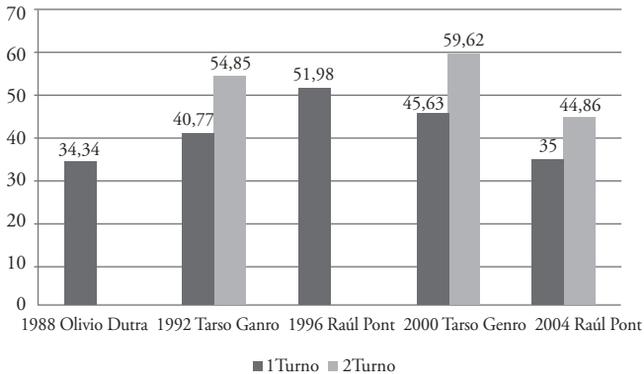


Figura 2 - Votação do PT, em percentual, nas eleições para prefeito em Porto Alegre (1988-2004)

Fuente: Passos; Noll, 1996; TRE-RS. En Loeck, 2008: 57.

Es importante destacar que en PoA *no existe legislación local que regule el funcionamiento del PP* y la mayor parte de sus actores no lo cree imprescindible. Existe un *reglamento interno* que es modificado por los mismos delegados y consejeros que fue creado en el tercer año de ejecución del programa durante la gestión petista. Lo cual implica que cualquier gobierno puede decidir dismantelar el PP como otras políticas públicas siendo además *no vinculante* cumplir con las demandas de los vecinos allí expresadas.

El ciclo del PP en PoA

Aunque veremos algunas modificaciones puntuales a lo largo de estos 25 años de PP en PoA, nos parece pertinente detenernos a desarrollar cómo se ha conformado lo que se conoce como el *ciclo do OP*, es decir la dinámica de participación ciudadana que promueve el PP en la ciudad brasilera.

Se trata de un *proceso de carácter anual* que, desde el año 2002, podemos describir bajo el siguiente formato (EPIC, 2007; Banco Mundial, 2008; Fedozzi, 1997; Ribeiro Días, 2000, Ruppental, 2010; De Sousa Santos, 2004; entre otros):

√ Un primer período de *reuniones preparatorias* en marzo de cada año en cada una de las regiones. Allí se eligen los delegados que conformarán el Foro de Delegados (cerca de 1000 son electos por año). Los “Fóruns Regionais do Orçamento Participativo” (FROPs) se reúnen cada 15 días durante el año entero -cada cual con mayor o menor regularidad-. Es allí donde son tomadas las decisiones más importantes para ser llevadas a las asambleas y luego al COP. Es posible observar en esas reuniones fuertes tensiones y discusiones. Lo que está en juego son recursos para las regiones y, por tanto, es frecuente la formación de alianzas así como las disputas. “En las reuniones intermedias se discute y se vota mucho, pero, a veces, las negociaciones reales, aquellas que desembocan en las propuestas que se votarán, se llevan a cabo entre bastidores en reuniones informales de los líderes comunitarios” (De Sousa Santos, 2004b: 37)

Los consejeros tienen claro que el PP es un campo de reyerta política así como de relaciones de solidaridad y así lo manifiestan:⁷¹

“*PP es eso, negociar... a veces ganar, a veces perder*” (Consejera, R. Centro-Sul).

“*La cuestión es la persistencia para conseguir cosas*” (Consejera, R. Lomba do Pinheiro).

“*En 1997 nosotros construimos nuestro centro de infancia que fue una conquista porque en esta área estaba prevista la construcción de un shopping*” (Consejero, R. Centro).

71. Los fragmentos que se transcriben son de entrevistas realizadas a consejeros de todas las regiones de PP en PoA en 2012. La traducción es propia.

“Comenzamos a participar del PP y nos aliamos con otro barrio para conseguir colocar muchos delegados” (Consejera, temática Habitación).

- √ En un segundo momento, entre abril y mayo se desarrolla la “rodada única” en cada una de las regiones sumado a -actualmente- seis asambleas temáticas (Educación, deporte y placer; Circulación, transporte y movilidad urbana; Habitación, organización de la ciudad, desarrollo, urbano y ambiental; Desarrollo económico, tributos, turismo y trabajo; Cultura y juventud; Salud y asistencia social). El Intendente rinde cuentas de lo hecho el año anterior y lo que es posible hacer en el presente año; en esta instancia se eligen las prioridades por región y los consejeros que conformarán el Consejo del Presupuesto Participativo (COP), siendo dos por región y temática con sus suplentes, sumado a un representante del Sindicato de Municipales, otro de la Asociación de Moradores de PoA (UAMPA) y dos representantes del gobierno local (sin derecho a voto).

Un momento controvertido de estas asambleas son las *“falas”* -los oradores en las asambleas-. Ante el gran número de participantes que acuden a ellas, el ejecutivo municipal permite, actualmente, que sólo 10 personas del público hablen. Las mismas deben anotarse los días previos a la asamblea convocada y se registran por orden de llegada. *Esto vuelve poco deliberativo el proceso, poco transparente la selección de los oradores y no promueve la participación.* De tal manera que en 2009, el 67% de los participantes declaraba no haberse anotado nunca para hablar, siendo en general los de más antigüedad los que acuden, repitiéndose año con año (Fedozzi y Furtado, 2013).

- √ En junio delegados y consejeros, en reuniones generalmente sin la presencia del gobierno municipal, terminan de definir las demandas puntuales que llevarán al COP.

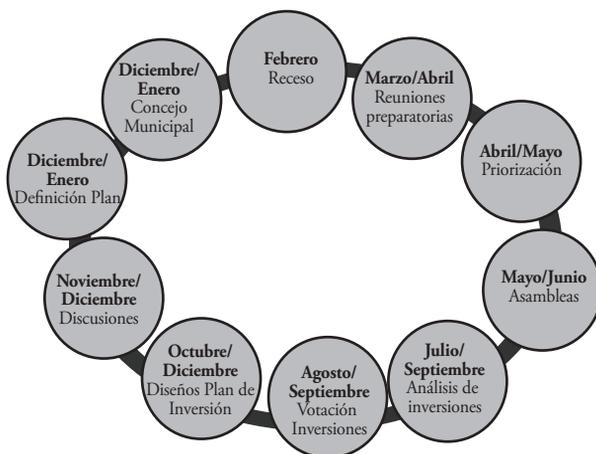
√ De julio a octubre se da lugar a la elaboración del presupuesto municipal por parte del COP. Las comisiones temáticas y regionales entregan al GAPLAN un documento sistematizado que presenta las directrices y prioridades. Con esta documentación, el GAPLAN lleva a cabo un cálculo ponderado de las prioridades; la suma de las cuatro prioridades del conjunto de los 17 distritos, da lugar a la lista de prioridades. A partir de este cálculo, las tres prioridades que hayan obtenido más puntos serán las prioridades para el conjunto de la ciudad, lo que permite obtener un indicador de planificación para la imputación de recursos para los trabajos y servicios en los distintos distritos de la ciudad. *La selección de prioridades y la asignación de los recursos se realiza con base a tres criterios:*⁷² la carencia de servicios e infraestructura de cada región; la población total de cada una de las mismas, y las prioridades temáticas identificadas en las rondas anteriores. Ello es una señal de que, desde el mismo diseño del PP, se estimula la redistribución de recursos en PoA.

Sobre la base de lo anterior, el gobierno municipal y el COP elaboran la matriz presupuestaria, y organizan el Plan de Inversiones, que constituye la lista de todos los proyectos de trabajo finalmente aprobados, con detalles sobre la implementación y el departamento municipal responsable del mismo.

√ Por último, el presupuesto es sometido a la observación de la Cámara de Concejales de la ciudad, lo que da lugar a la aprobación del mencionado plan de inversión. De manera sintética se puede graficar el ciclo del PP en PoA:

72. Para mayor claridad ver Anexo Nro. 7: Criterios para la distribución de recursos

Imagen 5.
Ciclo PP PoA



Fuente: Banco Mundial (2008).
Elaborado por: la autora.

En los 16 años de gobierno del PT (1989-2005), el porcentaje del presupuesto destinado al PP fue de entre el 10 y el 15%, aproximadamente. No hay datos precisos sobre el porcentaje actual. Sin embargo, se considera que por su diseño, al analizarse todo el presupuesto por parte de los delegados del *Conselho do Orçamento Participativo* (COP) antes de que llegue al Legislativo local, se sometería a consideración de la población el 100% del mismo (EPIC, 2007).

En consecuencia el Foro de Delegados y el COP son los órganos colegiados responsables de representar las demandas del conjunto de los ciudadanos portoalegreses. A modo de síntesis de sus competencias y funcionamiento -tomando como referencia el documento ya citado del EPIC (2007) y a Ribeiro Días (2000)- podemos enumerar:

A. CONSEJO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (COP)

Es el *órgano central en el proceso decisorio del presupuesto participativo*, se reúne semanalmente y está compuesto por un total de 48 consejeros con un mandato anual con posibilidad de reelección (por un año consecutivo). Se presentan por “chapa”⁷³ en la “Rodada única”. Se visualiza una fuerte disputa política en las regiones entre los diferentes líderes comunitarios que quieren ser consejeros. *“Yo soy consejero, soy voluntario pero siempre aparecen aprovechadores del proceso porque se quieren hacer conocidos por medio del PP, entonces siempre tenemos gente que nos disputa la chapa”* (Consejero, R. Centro). Es visible también, en algunos casos, la presión por partes de las autoridades municipales a favor de algunos de ellos.

Si aún así llega más de una “chapa” a la elección en asamblea, el criterio de selección de acuerdo a la cantidad de votos es el siguiente:

Tabla 4.
Elección de consejeros PP PoA

Cantidad de votos	Nro. de Consejeros
75,10%	2 titulares y 2 suplentes
62,6% a 75%	2 titulares y 1 suplente
55,1% a 62,5%	2 titulares
45% a 55%	1 titular y 1 suplente
37,6% a 44,9%	2 suplentes
21% a 37,5%	1 suplente
20%	0

Fuente: Reglamento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais do Orçamento Participativo.

Elaborado por: la autora.

Entre sus funciones están:

- Elaboración y modificación de su propio reglamento de funcionamiento

73. Podría traducirse como lista electoral. Son los candidatos (dos titulares y dos suplentes) agrupados en una misma lista.

- Discusión de los criterios técnicos y geográficos del reparto del presupuesto entre los distintos objetivos.
- Preparación del “plan presupuestario local”, el “plan de inversiones” y el “plan de servicios”.
- Decisión final sobre el presupuesto.

B. FORO DE DELEGADOS

Constituido por aproximadamente 1000 delegados, cuya elección se hace a partir de la representatividad por el número de asistentes a las asambleas debidamente acreditados.

Tabla 5.
Criterio para la selección de delegados PP PoA

Participantes	Criterios	Cantidad de Delegados
Hasta 100 participantes	01 para 10	10
101 a 250 participantes	01 para 20	8
251 a 400 participantes	01 para 30	5
A partir de 401 participantes	01 para 40	Proporcional

Fuente: Reglamento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais do Orçamento Participativo.

Elaborado por: la autora.

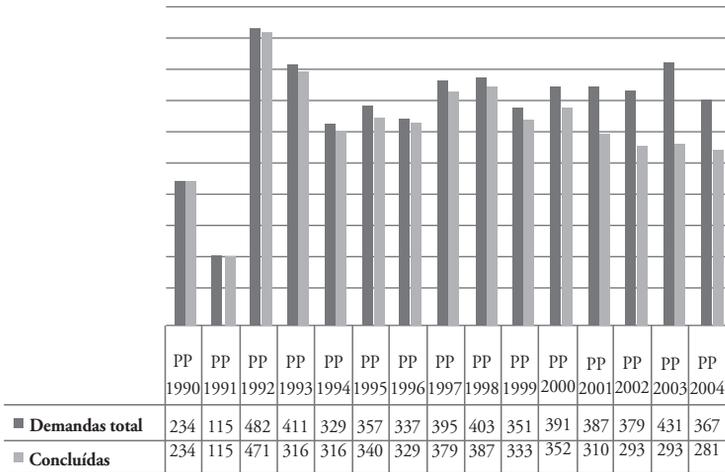
Su elección tiene carácter anual, y no hay límites para su reelección. Entre sus funciones están:

- Controlar el desarrollo de los proyectos de obras públicas
- Coordinación, junto con los consejeros del OP, de todo el proceso de discusión con la población.
- Apoyo a los consejeros del OP en su labor de informar y divulgar entre las comunidades y las asociaciones todas las discusiones que tienen lugar en el COP.

La caída del PT y las dificultades para sostener el PP (1999-2004)

Como hemos visto en el apartado anterior sobre el auge de los gobiernos de izquierda latinoamericanos, se sostiene que el objetivo del PP para el PT era compensar, a través del Estado las desigualdades generadas por el mismo sistema capitalista (Ribeiro Días, 2000:20). Sin embargo, si bien hasta 1999 el nivel de cumplimiento de obras del PP era de aproximadamente el 100%, a partir de entonces la brecha comienza a agrandarse como puede verse en el gráfico Nro. 2:

Gráfico 2.
Demandas ejecutadas PP PoA 1990-2004, gestión PT



Fuente: Baierle, 2009: 39.
Elaborado por: la autora.

El milenio se inicia con un repentino crecimiento del déficit municipal que acumula para 2002 los 138 millones de reales (55 millones de dólares al cambio actual). El atraso en la ejecución de obras y la poca claridad para explicar la situación financiera por parte del PT, mella la relación de confianza en las informaciones brindadas por el

gobierno. Baierle (2009) afirma que en tres años el PT terminaría con 16 años de administración junto a 966 demandas del PP pendientes de ejecución. Sumado a ello, y contrariamente a lo que se había hecho con la crisis fiscal de 1989, el PT adopta políticas de ajustes tradicionales (congelamiento de salarios, reducción del gasto, etc.) que sólo sirven como argumentos utilizados por la oposición para vencerlos.

En la entrevista con el director de la ONG Cidade, Sergio Baierle (2012) sostiene que el PT -acusado por la oposición de ser un “*gobierno de feijão y arroz, que no soñaba alto*”- cometió el error de rifar la planificación de la ciudad en pos de atraer a otros sectores sociales, terminando el sector empresario sobreponiendo sus intereses a la lógica de regulación urbana: “*ellos -el gobierno- terminaron seducidos por la idea de abrir el espacio para grandes inversiones y captar recursos para hacer avenidas perimetrales, algunos proyectos grandes de saneamiento, etc. Y entonces fueron comprometiendo su capacidad de inversión [...] Sumado al desgaste de la crisis y la deuda de obras el sector empresarial comienza a ser personal de facto del gobierno*”.

Además, la renuncia de Tarso Genro a la Intendencia (2002) para presentarse como candidato a gobernador del Estado de Rio Grande do Sul. PoA queda bajo la gestión de su vice João Verle. Dicho gesto fue muy criticado por la oposición y por los propios electores del PT. Verle, con baja legitimidad, llegó a proponer realizar el PP bianual -proyecto que no tomó viabilidad- como modo de reducir las demandas sin ejecución (Ruppenthal, 2010).

Fue así que en 2004, la coalición “*partido da mudança*” (PPS, PTB, PFL, PSDB, PDT, PMDB, PP y PV) con Fogaça como candidato, logra durante la campaña desvincular al PP de la imagen del PT, conquistando a los electores en segunda vuelta y ganando la Intendencia. Entre los motivos que aparecen para escoger al candidato a *prefeito*, Ribeiro Días (2006) muestra que el deseo de cambio aparece en primer lugar con el 28% de las opiniones.

Respecto a las razones de este triunfo existen pocos trabajos académicos de referencia. Tomaremos como base las argumentaciones de Baierle (2005); Marengo (2006); Ribeiro Días (2006) y Loeck (2008) sumado a algunos datos estadísticos de dichas elecciones que pueden darnos un panorama general al respecto.

Un dato clave es que en los sectores de clase alta y media, es decir con mayor ingreso y nivel de escolaridad, la nueva coalición de gobierno logró superar ampliamente al PT, perdiendo, además, por poco margen en aquellos sectores populares (con una renta familiar mensual aproximada a los R\$1000), oscilando entre el 5,56% y el 0,18% a favor de este último (Loeck, 2008:93). En esa franja se encuentra un tercio de la población de la ciudad (Baierle, 2005).

Marengo (2006) realiza una comparación entre los puntos obtenidos por Raúl Pont en 1996 y los alcanzados en la elección de 2004. Allí puede observarse claramente como el PT pierde entre 10 y 12 puntos en los sectores acomodados de la ciudad. La falta de proyectos urbanos, culturales y de empleo concretos para dichos sectores son vistos como una falta de proyección a futuro de la ciudad apareciendo claramente una disputa política entre centros y periferias.

Tabla 6.
Porcentaje de votos, elección PoA 2004

Renta media por barrio	Pont	Fogaça	Pont 1996
Menos de mil reales	48,7	47,3	52,7
Mil a dos mil reales	44,5	51,7	52,4
Dos a cuatro mil reales	37,9	58,9	48,1
Más de cuatro mil reales	28,5	68,4	40,4

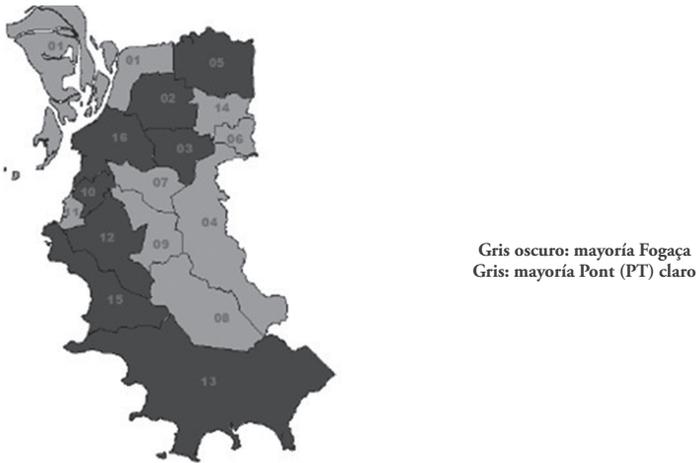
Fuente: Marengo, 2006
Elaborado por: la autora.

Loeck (2008), por su parte, realiza un trabajo interesante recuperando el mapa electoral sobre las regiones del PP. Eso arroja como resultado que Fogaça recibe más votos en la Región 2 - Noroeste

(57,49%); 3 - Leste (49,64%); 5 - Norte (50,54%); 10 - Cruzeiro (48,39%); 12 - Centro-Sul (49,20%); 13 - Extremo-Sul (55,25%); 15 - Sul (53,55%) y Región 16 - Centro (56,44%). Mientras que el PT lo supera en la Región 1 - Humaitá/Navegantes/Ilhas (49,08%); 4 - Lomba do Pinheiro (49,81%); 6 - Nordeste (56,42%); 7 - Parthenon (49,56%); 8 - Restinga (47,89%); 9 - Glória (50,06%); 11 - Cristal (49,18%); y, por último en la Región 14 - Eixo-Baltazar (49,45%).

Si lo analizamos desde el mapa de las regiones de PoA, se evidencia como las zonas más marginales apoyan al PT aunque la diferencia no alcanza para su sostenimiento en la Intendencia:

Imagen 6.
Votos por región del PP en las elecciones 2004



Fuente: Loeck, 2008: 87.
Elaborado por: la autora.

Otra causal relevante que resaltan la mayoría de los autores antes citados tiene que ver con la estrategia de campaña del “partido da mudança”. Por primera vez en 16 años, un partido de la oposición competía

en la campaña electoral sin desprestigiar completamente a su principal adversario: el PT. Como bien lo reflejaba el slogan de campaña *“o que é bom fica”*, la estrategia fue responsabilizar al PT por el atraso en el cumplimiento de obras, mostrando una gestión visiblemente desgastada y proponiéndose como continuadores de los logros alcanzados con mejores perspectivas de gobierno a futuro. Se mostraba al PP como un logro de la ciudadanía de PoA que había que salvaguardar.

“Hace tiempo atrás yo lo defendía como un instrumento de manipulación y me di cuenta que era un gran error, por eso las oposiciones nunca ganaban las elecciones en PoA, porque ellas confrontaban con algo que las comunidades reconocían como una conquista, entonces sería absurdo defender la destrucción de ese instrumento [...]. Cuando comenzamos a formular los conceptos del cambio para la ciudad, respetando el PP y avanzado con la idea de Gobernanza -sin desmovilizar ni perjudicar al PP- nosotros comenzamos a ganar aliados dentro del propio PP y eso yo considero fue decisivo para que ganáramos las elecciones” (C. BUSATTO. Secretario de Municipal de Governança Local 2005-2012).⁷⁴

Ribeiro Días (2006) afirma, además que más de un 60% de los votos a Fogaça proviene de electores sin preferencia partidaria, mientras que el 70% de los electores de Pont se reconocen seguidores del PT. Lo cual demuestra, sugiere la autora, que la variable partidaria fue insignificante para el primero tanto en la construcción de la campaña como en los votos obtenidos.

Otro factor coincidente es la merma en la disminución del número de participantes al PP tanto en el año 2003 como 2004 tal como puede verse en el siguiente gráfico:

74. La traducción es mía. Párrafo original: “Lá atrás eu o defendia como um instrumento de manipulação e me dei conta que era um grande erro, por isso que as oposições nunca ganhavam as eleições em Porto Alegre, porque elas se confrontavam com algo que as comunidades reconheciam como a conquista, então seria absurdo defender a destruição desse instrumento. [...] quando nós começamos a formular os conceitos de uma mudança na cidade, mas respeitando o OP e avançando para Governança, sem desmobilizar e prejudicar o OP, nós começamos a ganhar aliados dentro do próprio OP e eu considero que isso foi decisivo para nós ganharmos as eleições em Porto Alegre” (C. BUSATTO. Secretario de Municipal de Governança Local 2005-1012 en Nunes de Nunes, 2009:64)

Gráfico 3.
Cantidad de participantes PP PoA, 1989-2012



Fuente: datos oficiales del sitio web municipal.
Elaborado por: la autora.

Según datos arrojados por encuestas realizadas por Ribeiro Dias (2006) el 76,6% de los electores de 2004 afirmaba que el PP era un elemento influenciador de su voto, contra el 23,4% que no lo veía de esa manera. Mientras que, a su vez, el 68,8% de los electores creía que el PP era un mecanismo efectivo, el 31,2% consideraba que no lo era porque no se venían concretando las demandas de la ciudadanía.

Si nos hemos detenido en analizar la pérdida de las elecciones por parte del PT en PoA es porque además de ser un hecho político significativo en sí mismo, es extremadamente relevante para esta investigación. En primer lugar, porque es de las tres ciudades en análisis, la única en la que ha habido un cambio de signo político-partidario al frente de la gestión. En segundo lugar, porque muestra la importancia que tiene el PP en PoA al ser una variable de relevancia para entender el proceso electoral. Por último, porque la varianza de gobierno impacta sobre el proceso de PP como veremos en los apartados siguientes.

Cambio de timonel: el PMDB asume la gestión de PoA (2004-2008)

Asumido el gobierno de la ciudad de PoA, la gestión de Fogaça es consciente de la necesidad de cumplir con su promesa de campaña. La legitimidad que posee el PP alcanza a más del 60% de la población, aun entre aquellos que nunca han participado. La ciudadanía manifestaba confiar en que la renovación política traería nuevos aires al proceso: “para el 37,4% de los entrevistados el PP sería fortalecido, para el 38% sería substituido por otra forma de participación, para el 18,5% sería mantenido como estaba, mientras que para el 13,1% sería empobrecido [...]” (Ruppenthal, 2010:37).⁷⁵

El inicio del cambio fue conseguir la introducción de modificaciones en el Reglamento Interno de funcionamiento del PP (recordemos que el mismo es revisado todos los años por los consejeros). Entre las cuestiones relevantes de retomar se encuentran:

√ La posibilidad de elección indefinida de los integrantes del COP (2006). Lo cual trajo como resultado una baja pronunciada en la renovación de los mismos.⁷⁶ Fedozzi y Furtado (2013:70) afirman que por entonces el 60% de los entrevistados se manifestaban en contra de dicha decisión.

El ex Intendente R. Pont reivindicaba en la entrevista que le hicieramos en 2012, el límite de los mandatos: *“Los consejeros tienen influencia en la comunidad, ellos son un referente. Para que no hubiese una burocratización nosotros establecimos un límite de mandatos. Era una forma de limitar que los consejeros fueran jefes políticos de la región. Y además, si ellos no cumplían con sus obligaciones podía exigirseles que renunciaran”*.

75. Traducción propia. Párrafo original “para 37,4% dos entrevistados o OP seria fortalecido, para 28% ele seria substituido por outra forma de participação, para 18,5 seria mantido como estava, para 13,1% [...]” (Ruppenthal, 2010:37).

76. “Quanto à reeleição dos delegados do OP, como pode ser observado na Tabela 30, na comparação entre 2002 e 2009 aumentou a parcela de delegados reeleitos quatro e cinco ou mais vezes ao cargo. Esse movimento foi acompanhado pela diminuição dos delegados eleitos somente uma vez. Do mesmo modo, entre os conselheiros cresceu a parcela dos reeleitos quatro e cinco ou mais vezes ao cargo e reduziu a dos eleitos uma única vez” (Fedozzi y Furtado, 2013:70).

- √ Extensión del mandato de los consejeros de uno a dos años (2010). Ésta sumada a la medida anterior han colaborado en un proceso de “elitización” y burocratización de la política que contiene ciertos parecidos con las críticas que se le hacen a la representación tradicional.
- √ Reducción de las reuniones mensuales del COP, primero de dos a una semanal (2006) y luego a una frecuencia quincenal (2010).
- √ La introducción del voto secreto al interior del COP que se realizaba a mano alzada.
- √ Porcentaje de votos necesarios para que una *chapa* acceda al COP al 20%.

El PP pasa a estar bajo la responsabilidad de la *Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local* (SMGL) y del *Gabinete de Programação Orçamentária* (GPO). La primera es la que coordina el proceso en lo que hace a las relaciones políticas y comunitarias junto con cada CAR. El GPO se ocupa de los aspectos técnicos del presupuesto como la elaboración de la pieza presupuestaria que es sometida a consideración del COP.

Según se declara en documentos oficiales de la municipalidad de PoA (2009) anualmente se destina aproximadamente R\$138 millones (55 millones de dólares) en cumplir con la ejecución de las demandas del PP. Además se informa que entre 2005 y 2009 fueran concluidas 585 obras que se adeudaban de la gestión del PT.

En lo que respecta a la regionalización, en 2007 la Región 1 fue dividida, *creándose la Región 17*. Se trataba de una antigua reivindicación de la zona de Ilhas. A partir del ciclo 2008 del PP, dicha región pasa a denominarse Humaitá/ Navegantes.

Sin embargo, no es hasta el año 2012 que se extiende el número de CARs de 12 a 17 cubriendo la totalidad de las zonas. En algunos barrios, ya sea por su antigüedad o por el liderazgo de su director, se han convertido en una referencia territorial. Empero, dichos Centros *no poseen autonomía* y dependen para casi la totalidad de las

decisiones de los secretarios presentes en el palacio central de la Municipalidad, lo que conlleva a un fuerte criterio de discrecionalidad respecto de obras para las regiones, volviendo inequitativas algunas políticas.

Imagen 7.
Las 17 regiones del PP en PoA⁷⁷



Fuente: ObservaPoA.

Es un común denominador entre los consejeros y delegados entrevistados criticar el funcionamiento de los CARs. Aun reconociendo que el de su región pueda funcionar bastante bien, saben de las dificultades en otras regiones, de las *tensiones entre éstos como órganos descentralizados y las Secretarías en el área central*, conocen de los favoritismos políticos y de la clara necesidad de profundizar la descentralización en PoA que no funciona de manera acorde ni siquiera en su nivel administrativo. Veamos algunos ejemplos:

“El Coordinador Regional es un cargo político, entonces depende... Nuestro CAR trabaja bien, sabe lo que tiene que hacer para que funcione. El gobierno está centralizado demás pero en nuestra

región funciona bien” (Consejero, R. Centro).

“El CAR no funciona adecuadamente porque es un órgano que atiende a la región pero que es designado por el Intendente. Es una situación viciada porque no lleva al intendente lo que incomoda al intendente [...]” (Consejero, R. Cristal).

“El CAR debería ser un brazo de la Intendencia más cerca del ciudadano pero algunos que pasaron por su coordinación parecen no entender eso porque no nos oyen. Tenemos que entrar en contacto directo con las Secretarías [...]” (Consejero, R. Lomba do Pinheiro).

“Las secretarías son las que no respaldan al CAR. Los coordinadores de CARs se esfuerzan mucho pero allá adelante ellos son tratados. Nosotros entendemos que es una cuestión de partidos: las secretarías de otros partidos disputan con los CARs de otro signo político y en medio de esa pelea queda nuestro pueblo” (Consejera, R. Nordeste).

A su vez, algunos consejeros -en general los de más trayectoria en el PP- declaran sacar provecho de las disputas partidarias al interior del propio frente que gobierna la ciudad a partir del famoso “divide y reinarás”: *“El PT estuvo 16 años en el poder, para poder sacarlos, los que ahora gobiernan, hicieron una alianza todos contra uno, eso hace que ahora cada secretaría sea una intendencia y nosotros aprovechamos esa división y conquistamos. Sabemos que hay secretarías que no quieren ni hablar del PP pero otras apoyan” (Consejero, R. Centro).*

El propio Intendente Fortunatti (2012) reconoce que es necesaria una mayor y mejor descentralización en la ciudad cuyos destinos dirige: *“La ciudad es compleja, aún dentro de cada barrio existe su complejidad [...]. De esa manera, necesitamos una mirada más próxima para que las medidas administrativas sean más apropiadas”.* Aunque sin reconocer abiertamente las disputas entre las

secretarías y los CARs, declara necesario hacer de estos últimos un verdadero espacio de llegada de las problemáticas regionales a las Secretarías del Municipio procurando que sean vistos por los ciudadanos como “*centros de representación política y administrativa de la Prefeitura*”. Creemos que el mismo *prefeito* no es ajeno a las disputas al interior del frente que lo llevara en 2014 a ser reelegido y que hay secretarios que tienen mucha fuerza y capacidad autónoma de decisión. El amplio espectro ideológico implica la imposibilidad de acuerdos respecto a la profundización de un modelo inclusivo y descentralizado o de un retroceso en términos de gestión de políticas.

Muestra de ello, y en el marco de renovación del PP en el año 2005, el gobierno de Fogaça, lanza una nueva política de participación ciudadana que, en su discurso complementaría los esfuerzos y logros del anterior.

El programa recibe el nombre de *Governança Solidária Local* (GSL). Se trata de una red intersectorial que se organiza territorialmente para promover espacios de convivencia capaces de potenciar la cultura de solidaridad entre el gobierno y la sociedad local. El objetivo es arribar a convenios en donde el gobierno y la sociedad aparecen como corresponsables (Franco y Feijó, 2007).

La propuesta son redes transversales, territoriales en las 17 regiones del PP que poseen un diseño abierto, sin formatos preestablecidos. Sin embargo, en todos los casos la GSL exige una contrapartida de parte de la ciudadanía para alcanzar el proyecto demandado. Superponiendo a la estructura anterior se crean 17 *Comitês Gestores Locais* (CGL) para asegurar acuerdos de gobernanza y acompañar las obras del PP.

“Así los CGL colaboran en dar mayor organicidad en cada región y trabajar la capilaridad de todos los programas en la ciudad, garantizando la transversalidad e impulsando a las comunidades a pensar el futuro y no solamente los problemas inmediatos, cuestión clave para

la implementación de la GSL” (Franco y Feijó, 2007:35).⁷⁸

Luego de la constitución de los CGL, la fase de implementación de la GSL preveía otros pasos simultáneos en las 16 regiones (recordemos, 17 a partir de 2007): 1. La capacitación de los agentes; 2. La articulación de redes sociales con actores comunitarios, empresariales y estatales. La idea era que hubiera representantes proporcionales a 1/1000 habitantes de cada región; 3. La realización de seminarios de “visión de futuro” dos veces al año. El objetivo es que las comunidades puedan pensarse de aquí a 10 años; 4. Un diagnóstico de los activos y las necesidades de cada región; 5. La realización de planes participativos y el establecimiento de metas; 6. La celebración de un pacto por parte de los actores envueltos comprometiéndose con la agenda pautaada de acciones concretas que incluyen su contrapartida para el cumplimiento de las metas.⁷⁹

Sin embargo, en los 17 territorios no fue aplicable la GSL bajo ese formato; y es por eso que luego de creados los CGL, los pasos de implementación varían de región en región.

Para los creadores del programa, la GSL no es más que una forma de fortalecer el PP a partir del formato de concertación público-privado, lo que da el capital suficiente para agilizar las respuestas a las demandas de la población sumando además actores -como los sectores empresariales- que no participan del original proceso (Baierle, 2005, Ruppental, 2010). Se trata de un diferente modelo de generación de políticas públicas basadas en la corresponsabilidad del Estado y la sociedad.

El secretario Busatto encargado de este programa desde sus orígenes lo argumenta diciendo:

78. La traducción es mía. Párrafo original: “Assim, os Comitês Gestores Locais passam a dar maior organicidade em cada região e trabalhar a capilaridade de todos os programas na localidade, garantindo a transversalidade e impulsionando as comunidades a pensar o futuro e não mais apenas os problemas imediatos, questão-chave para a implantação da Governança Solidária Local” (Franco y Feijó, 2007:35)

79. Pueden verse los pasos más detallados en Nunes de Nunes, 2009:71-73 o Franco y Feijó, 2007:26-27.

“Nosotros vimos que el PP era una metodología de participación interesante pero básicamente reivindicatoria, ligada al poder público con el objetivo de extraer recursos para las prioridades sociales -lo que es extremadamente positivo- pero nosotros no veíamos el PP como una instancia de corresponsabilidad de las comunidades para que ellas se sintieran artífices del desarrollo y las mejoras, y no sólo el poder público como artífices de las mismas (C. Bussato, 2009).⁸⁰

No obstante, el programa después de ocho años no ha sido exitoso. Es desconocido por un gran número de ciudadanos y criticado por otros. Lo cierto es que tampoco hay demasiada información sistematizada sobre el mismo por parte del gobierno local. Sergio Baierle (2009:35), director de la ONG Cidade, es un fuerte detractor de la GSL: “[...] ¿pero cuál es la agenda de la GSL? La verdad es que sobre el nombre de gobernanza se esconde el viejo uso de la máquina pública como un balcón de negocios donde el gobierno interpela individualmente a diversos sectores, propone acuerdos puntuales pero no construye espacio público”.⁸¹

Entrevistado en 2012, el director de la ONG Cidade, afirma contundentemente que la participación hoy se convirtió en una metodología de gestión de la pobreza para que ciertos sectores de la población sean más gobernables -para que no creen problemas- pero siempre en un sentido asistencial que no coloca en jaque nada de lo que organiza el orden económico de la ciudad: *“en lo que se refiere al modelo de ciudad que hoy predomina es una suerte de ciudad global donde gran parte de la población de los sectores populares es expropiada*

80. La traducción es mía. Párrafo original: “Nós vimos que o OP era uma metodologia de participação interessante, mas basicamente reivindicatória ligada ao poder público com o intuito de extrair recursos para as prioridades sociais, o que é extremamente positivo, mas nós não víamos o OP como uma co-responsabilidade das comunidades para que elas se sentissem artífices de desenvolvimento, das melhorias, e não apenas o poder público e seus recursos como os artífices dessas melhorias”. (C. Busatto en Nunes de Nunes, 2009:66)

La traducción es nuestra. Párrafo original: “Mas qual é a agenda da governança? Na verdade, sob o nome de governança se esconde o velho uso da máquina pública como um balcão de negócios, onde o governo interpela individualmente diversos setores, propõe acordos pontuais, mas não constrói espaço público” (Baierle, 2009:35).

de áreas que han ocupado históricamente por el sector inmobiliario” (Sergio Baierle). Y continúa “se crió un mercado de la pobreza: la pobreza se convirtió en capital [...] En la práctica la GSL es un biombo donde se negocia con sectores privados”.

En su defensa -entrevistado en el mismo año- el Secretario C. Busatto sostiene que, desde 2005, la apuesta de la gestión no es ya descentralizar -donde se ve a la sociedad civil como un cliente- sino de *territorializar* pues allí se ve al ciudadano como un cogestor: *“el gobierno se presenta como un socio de las comunidades y no como un patrón [...] El PP es el resultado de una perspectiva que ve al gobierno como centro porque las comunidades se reportan a él [...] Cuando tú hablas de GSL tu giras el gobierno del centro y se convierte en socio, un socio más, que no es el principal”.* Busatto, reconoce además, que en un inicio hubo resistencia al programa de GSL pensando que anularía el PP. Sin embargo, luego *“entendieron que la GSL permitió buscar otros actores que nos ayudaran a que las cosas acontecieran en los barrios. ¿Por qué? Porque los recursos públicos son limitados; entonces, las personas vieron que la gobernanza es, también, una posibilidad pragmática”.*

Aunque las frases resultan contundentes, sobre todo en lo que hace a la concepción que se tiene de lo público y del Estado de un modo que se asemeja bastante al modelo de NGP; lo cierto es que *el programa de GSL no es transparente, no se encuentra desarrollado en toda la ciudad y promueve una visión mercantil del Estado.* Busatto reconoce que el PP es un mecanismo fundamental de distribución democrática del dinero público y afirma que la Gobernanza no es eso, sino que supone que esa distribución ya existe y que, por tanto, el PP y la GSL son hermanos siameses. ¿Existe efectivamente esa redistribución? Aun reconociendo que los recursos públicos efectivamente son escasos, ¿el modo de solucionar los problemas públicos es con dineros privados obtenidos de negociaciones poco transparentes? ¿O bajo el escudo de la gobernanza se sigue aprisionando a las poblaciones vulnerables en redes asimétricas en un espacio banal (Santos,

2006) con fuerza desigual? Si el objetivo de la GSL era integrarse al PP, efectivamente, no se ha conseguido.

Los últimos años: o que é bom, fica? ¿Qué queda del PP? (2008-2012)

La idea original era que el gobierno incluiría con la GSL a los sectores “auto-excluidos” del PP (universidades, empresarios, sindicatos, etc.). En ese sentido serviría para integrar y generar mejores sinergias que beneficiarían al PP, sobre todo en lo que refiere al financiamiento de obras.

Lo cierto es que los delegados y consejeros del PP no han sido debidamente incorporados -e incluso en los casos en que si lo fueron se produjo una transferencia de los líderes comunitarios de una a otra política generando un vaciamiento parcial del PP- y tampoco se visualizan resultados concretos del programa. Si es evidente que estamos en presencia de un diferente modelo de gestión de lo público que incluso puede deslindar al Estado local de ciertas responsabilidades.

Uno de los aspectos preocupantes en tal sentido es que “los participantes, sobre todo los consejeros, afirmaban que estaban perdiendo tiempo yendo todos los martes al Mercado Público (a las reuniones del COP), cuando luego sabían de obras conquistadas por otras entidades que no participaban [...] obras ejecutadas por la Gobernanza [...]” (Ruppenthal, 2010:55).⁸²

Pese a la superposición de ambos programas de participación ciudadana y el interés del gobierno actual de sobrevalorar la gobernanza sobre el PP -evidente hasta en el lugar que ocupan en el sitio web oficial- las reuniones de PP, sobre todo las de la “rodada única” si-

82. La traducción es nuestra. Párrafo original: “Os participantes, sobretudo os conselheiros, afirmavam que estavam perdendo tempo comparecendo todas as quartas feiras na sala 10 do Mercado Público, uma vez que ficavam sabendo de obras conquistadas por outras entidades que não participaram... obras essas executadas através da Governança [...]” (Ruppenthal, 2010:55)

guen siendo numerosas y se percibe una recuperación en el número de participantes, como se muestra en el gráfico Nro. 3.

Creemos que esto puede deberse fundamentalmente a tres factores: 1. el avance en la ejecución de obras adeudadas; 2. la persistencia de ciertos consejeros y delegados que se resisten a abandonar una herramienta que tanto les ha dado a sus comunidades y, 3. el liderazgo de José Fortunatti (ex militante del PT), vice intendente de Fogaça hasta el año 2010, donde éste luego de haber conseguido la reelección, renuncia a su cargo -como lo hiciera su opositor Tarso Genro en 2002- para ser candidato a gobernador del Estado. Curiosamente en dicha oportunidad es vencido por este último.

Consultada la población en 2009 (a cinco años de gobierno de Fogaça) sobre cómo veía la situación del PP, el 34,1% opinaba que había sido mejorado entre 2005-2008, el 27,7% que había empeorado, el 22% que estaba como antes mientras que un 8,1% creía que éste había sido sustituido por otra forma de participación; siendo los que ya habían sido consejeros los que peor percepción tenían sobre el proceso (Fedozzi y Furtado, 2013).

Tabla 7.
Opinión sobre el PP en el período 2005-2008

Pregunta	Función ejercida			
	Nunca electo	Delegado	Consejero	Total
En la gestión 2005-2008 la situación del PP es comparada con las anteriores				
Continuó como estaba antes	29,20%	22,40%	16,20%	24,10%
Fue mejorada	50%	30,60%	18,90%	36,70%
Fue peor de lo que estaba	13,90%	44,90%	43,20%	30,40%
Fui sustituido por otra forma de participación	6,90%	2%	21,60%	8,90%

Fuente: Fedozzi y Furtado, 2013: 54.

Elaborado por: la autora.

Una posible causal de la positiva evaluación -que en términos globales podría clasificarse de híbrida- puede deberse a la introducción

de elementos 2.0 en el marco del PP. Una de las innovaciones más visibles impulsadas sobre todo a partir del año 2010. Se trata de la posibilidad de transmitir las asambleas en simultáneo por internet, convocar a los vecinos por celular y elegir prioridades para sus barrios por internet (no siendo las mismas vinculantes para el COP).

Por supuesto que dichas herramientas son presentadas como alternativas dado que el porcentaje de población con acceso a internet en PoA apenas supera el 50% de la población, lo cual disminuye en proporción a los niveles de renta y escolaridad. Se presenta como un atractivo para los jóvenes que son el segmento más sub-representado en todo el proceso del PP.

Aunque la incorporación de las tecnologías 2.0 genera algunas rispideces entre los consejeros y delegados que creen en otras modalidades de participación, en sí mismo el formato es aprobado por casi el 50% de la población (Fedozzi y Furtado, 2013).

Además, aunque opositores al actual gobierno creen que la estrategia es un desmantelamiento silencioso del PP y que la GSL aparece mostrada por sus creadores como una forma superior de participación; aunque se evidencia en las reuniones, sobre todo de los FROPs, una merma en la presencia de ciertos secretarios y de muchos consejeros (ya sea por desconfianza o por cooptación); pese a ello *creemos que el PP está enraizado en los barrios y en los líderes comunitarios*. Aunque la marca de la actual gestión quiera ser la GSL, la apropiación de la misma es incipiente -aún con una vigencia de ocho años-. Lo que suceda con una y otra política depende de las comunidades.

Por su parte, la demanda por una efectiva descentralización sigue vigente y es urgente una verdadera reorganización entre atribuciones y capacidades de los CARs y los CGL. Se hace precisa una vinculación clara entre el Estado local y la ciudadanía que priorice al vecino constituyéndose en una referencia territorial. En donde se recupere el viejo slogan de campaña del 2004. La no institucionalización de

un proceso de descentralización, el solapamiento de instituciones en el territorio con superposición de funciones y la falta de creación de un único mapa de regiones, con verdaderas atribuciones demuestra un retroceso en la gestión de la ciudad brasilera pues se trata de una forma de concentración de poder y, por tanto, de las decisiones haciéndose uso de un paradigma conservador de gestión pública que detrás del discurso de gobernanza esconde intereses de grupos corporativos y económicos de la ciudad: *“Hay falta de compromiso de los Secretarios. En PoA hay empresarios construyendo viviendas para quienes ganan más de tres salarios mínimos. Para quien gana de cero a tres no existe política de vivienda. Yo creo que es una falla de este gobierno que es un gobierno capitalista y, por tanto, no gobierna para los pobres”* (Consejera, R. Nordeste).

Impulsando un modelo de descentralización participativa: el sello de la gestión montevideana

La ciudad de Montevideo, fundada en 1726, es la capital de la República Oriental del Uruguay. Cuenta con una extensión de 530 m², lo que equivale a tan sólo el 3% del territorio nacional pero concentra allí al 40% de la población uruguaya que genera el 60% del PBI del país. De toda su extensión el 60% es territorio rural o semiurbano lo que tiñe la ciudad de una fuerte heterogeneidad socio-espacial.

Como se ha reseñado, Uruguay es un país de conformación unitaria con una fuerte tendencia centralista. Hasta el año 2010, contaba sólo con el gobierno nacional y 19 gobiernos departamentales (el equivalente a los Estados brasileños o las Provincias argentinas). 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 del país, 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 uruguaya (Frente Amplio -FA-).⁸³

Es en el marco de este cambio político que se produce la implementación de una propuesta de descentralización para el desarrollo del gobierno de la ciudad con participación directa de la ciudadanía; procesos que analizaremos en detalle en las próximas páginas. En palabras de la propia Intendencia de Montevideo (IMDV): “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” (IMDV, 2009:28).

La izquierda uruguaya, organizada en el FA, toma como estrategia el acercamiento a los territorios de la ciudad priorizando su articulación con los gremios, las comisiones de fomento vecinales y otro tipo de organizaciones sociales con una fuerte base territorial-barrial. A fines de la década de los 80, el mapa socio organizacional territorial en Montevideo “se caracterizaba mayoritariamente por un alto grado de inestabilidad y tendencia a la dispersión y aislamiento; salvo algunas experiencias innovadoras en algunos barrios, no existía coordinación, y por ende articulación, entre las organizaciones vecinales” (Delgado, 2008:173).

Con este diagnóstico -similar al de PoA y sobre todo, al de ROS- el FA elabora el documento base del partido con el propósito de una reforma en la administración de la IMDV que fomentara la relación directa entre el Estado y la ciudadanía: “el Frente Amplio entiende

83. “El Frente Amplio había surgido en 1971 bajo el liderazgo del General Líber Seregni, como un agrupamiento de fuerzas progresistas con un fuerte componente movimentista. El F.A. reconoce al menos tres vertientes: la de los partidos “ideológicos” (Partido Socialista y Partido Comunista), la del sindicalismo y la de escisiones de los partidos tradicionales. Asimismo se nutre de independientes y simpatizantes democristianos” (Robin y Valut, 2005:5).

que el éxito de su gestión al frente del gobierno departamental de Montevideo depende en buena parte de la eficacia y el vigor de los órganos descentralizados que se instalen y los niveles de participación ciudadana que se alcancen. Para ello es necesario cambiar la concepción que tenemos de una gestión municipal administrativa a otra de carácter político” (Documento N° 6, 1989:5).

Se trataba de una estrategia ante el reconocimiento de un Montevideo atravesando fuertes procesos de fragmentación territorial y segregación socio espacial que complejizan el entramado urbano al acentuarse “fenómenos de insularización social de los sectores más pobres, así como también de “ghetrificación” de los sectores con mayor poder económico” (IMVD, 2010:61). La vulnerabilidad social, implica la vivencia en los márgenes sociales, económicos, culturales y espaciales pero no la completa exclusión aunque se asuma el riesgo de ghetización.

Tal como señala Kaztman (2004:384) “en los últimos 20 años la distribución espacial de la población fue afectada por procesos de movilidad entre barrios que acentuaron la diferenciación social en la ciudad”. Una característica en Montevideo es que si bien las tasas de crecimiento inter-censal no muestran importantes modificaciones, lo que ha habido es un fuerte desplazamiento de habitantes dentro de la propia ciudad, sobre todo de la clase media que se ve propulsada a emigrar a la periferia (ILDES, 2001; Kaztman, 2004; Álvarez Rivadulla, 2007; IMVD, 2009).⁸⁴

Los mismos vecinos lo vivencian de ese modo, sobre todo en el área del actual Municipio B, centro comercial, histórico, político y financiero de la ciudad de MVD: “*hay un deterioro del barrio. Nosotros trabajamos mucho para recuperar desde el punto de vista habita-*

84. A diferencia de la migración de la década del 50 en la cual hubo desplazamientos de población de origen rural a la ciudad; en los ochenta el fenómeno está marcado por la exclusión que obliga a amplios sectores sociales a reubicarse en el territorio de la misma ciudad. “No se pueden entender las fracturas en el tejido social de Montevideo sin al menos hacer referencia a tres transformaciones: el aumento del desempleo y la precarización del trabajo, el aumento de las brechas de ingreso entre los trabajadores más y menos calificados, y el notable fenómeno que representó en la ciudad el crecimiento explosivo de los asentamientos en las dos últimas décadas” (Kaztman y otros, 2004: 417).

cional: es decir, que la gente venga a vivir acá. Es una opción necesaria. La gente se va para los bolsones porque es carísimo” (Concejala Vecinal, CCZ 2, 2013). Similar referencia hace otra vecina de la zona de Ciudad Vieja: *“el barrio es el centro del centro. Está desde la central del Banco República al puerto: donde bajan los turistas. Los museos. Lugares más cuidados que otros. Y una afluencia de público que se duplica diariamente. De 12 mil vecinos tenemos 30 mil circulando. Después cuando cae la noche o los fines de semana, vos notás la diferencia”* (Concejala Vecinal, CCZ 1, 2013).

Como consecuencia de ello, y de otros factores culturales, Montevideo no ha sido ajena al fenómeno latinoamericano de la descomposición de los lazos comunitarios durante la década del ochenta y noventa -aunque Uruguay presenta mejores indicadores que sus pares latinoamericanos, las evaluaciones de MVD, como gran urbe del país, no presenta considerables diferencias-, apareciendo la polarización entre centros y periferias como consecuencia de los fuertes cambios en la estructura social y por tanto, en el uso y apropiación del espacio urbano.

Además, no se deben olvidar las presiones del mercado financiero e inmobiliario global y local que han modificado los sentidos de apropiación del barrio como núcleo estructurante de la vida social. Kartzman (2004) sugiere que MVD organizó sus barrios populares, para decirlo de manera esquemática, en cuatro tipos: “un primer tipo conformado primaria por migrantes internos arribados a la ciudad atraídos por las oportunidades laborales que despleaban el mercado y el Estado. Un segundo tipo compuesto predominante por obreros localizados en torno a sus lugares de trabajo. Un tercer grupo de barrios heterogéneos y populares, a los que confluían asalariados formales e informales, pequeños empresarios y comerciantes. Por último, un tipo de barrios donde comenzaban a concentrarse familias desplazadas de la ciudad a la periferia, caracterizados por una alta concentración de precariedades educacionales, sociales y laborales, y

que representaban segmentos de la población urbana que, habiendo quedado fuera del mercado formal y estatal, conocían de primera mano los efectos de las nuevas modalidades del capitalismo” (Kaztman y otros, 2004: 385).

Actualmente, el índice de pobreza⁸⁵ en la ciudad de MDV alcanza el 16,7% (INE, 2011), con una fuerte disparidad territorial que analizaremos en el próximo capítulo. La conformación de asentamientos irregulares⁸⁶ creció a un 10% anual en los últimos años, dado el fenómeno de migración que comentáramos en los párrafos anteriores. Según el INE en 2006 se contabilizaban 412.

Esta complejización de la trama urbana formal e informal incluso en un mismo espacio, ha de ser tenida en consideración en la planificación de la ciudad. El proceso de descentralización participativa que impulsa el FA en MVD apunta a tener impactos no sólo institucionales sino también sociales en la trama organizativa de la ciudad.

La actual Asesora de Desarrollo Municipal y Participación, da cuenta en la entrevista de la problemática y la reconoce como un desafío para la gestión de políticas del gobierno departamental: *“la demografía y la arquitectura de los barrios han cambiado. MVD era una ciudad verdaderamente integrada: en cada barrio tú podías encontrar distintos tipos de población, de familias que compartían. MVD atraviesa un proceso de segregación territorial muy importante: nosotros tenemos fragmentación residencial. Hay gente de las zonas más periféricas que no conocen la Rambla o el Parque Rodó. Más allá de que hay una política de la Intendencia en torno a eso [...]. Efectivamente los que viven en Pocitos y Punta Carretas son muy homogéneos entre sí. Y los que viven en la zona de Sayago y Peñarol también son muy homogéneos entre sí, pero se ha perdido la capacidad de integración del tejido social. También*

85. Se entiende por vulnerable a la pobreza en Uruguay a aquel hogar y las personas que lo componen cuyos ingresos per cápita son menores a 1 y 1/2 canastas básicas pero mayores a 1 canasta básica. Siendo ésta en 2013 de \$ 3.485.8.

86. Llamamos asentamiento irregular al agrupamiento de viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados construidos sin autorización del propietario, en condiciones irregulares sumado a los déficits de infraestructura urbana del contexto.

ha habido una cuestión de segregación al interior [...] hay una cosa de “pobre contra pobre”. Es un trabajo muy fuerte donde todas estas políticas -descentralización y participación- ayudan para generar vínculos”.

A modo de síntesis de lo que presentaremos, la tabla Nro. 8, muestra los hitos más importante de este proceso de políticas.

Tabla 8.
Hitos importantes del proceso de descentralización de MVD

Tipo de eventos		Fechas y descripción
Políticos	Cambios en los elencos partidarios en los gobiernos	1989. Primer triunfo electoral del Frente Amplio en el departamento de Montevideo
		2005. Primer triunfo de la izquierda en Canelones
		2010. Elección de 89 Municipios en todo el país
	Participación ciudadana	1990 y sig.: Asambleas ciudadanas y comisiones temáticas
		1992, 1996, 2001, 2005, 2008. Foros Ciudadanos
		2000-2010. Planes estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ)
		Desde 1993. Elecciones de ConCejos Vecinales cada dos años
		Plan Quincenal, desde 1990, con participación consultiva de los vecinos y organizaciones sociales
		Fines 90-2010. Participación de los Concejos Vecinales en la definición de los Compromisos de Gestión y balance de gestión anual y quinquenal en reuniones con Gabinete municipal que se procesaban internamente en la IMM
		2006-2010: Presupuesto Participativo (Fuente 1, con montos de dinero asignado por la IMM a cada CCZ con participación de vecinos por proyectos presentados, organizaciones y Concejos Vecinales y votación directa), y Fuente 2 (igual al sistema anterior) con diálogo en Asambleas abiertas con Intendente y equipo de gobierno en cada zona
2010. Elecciones de 8 Municipios en Montevideo y 29 en Canelones. Realización de Cabildos Abiertos en Municipios de Montevideo		
Institucionales	1990. División administrativa del departamento de Montevideo en 18 zonas, creación de los CCZ (Centros Comunales Zonales), de la figura del Coordinador Zonal, y del Departamento de Actividades Descentralizadas (luego de Descentralización)	
	1993. Creación e instalación de las Juntas Locales (y Comisiones Delegadas) y los Concejos Vecinales	
	1995. Creación de las Divisiones Regionales en Montevideo	
	2003. Marco normativo e instalación (2006) del Defensor del Vecino de Montevideo	
	2006. Integración de 29 Juntas Locales en Canelones	
	2010. Creación de 29 Municipios y elección de Gobiernos Municipales en el Departamento de Canelones	
	2010. Creación de 8 Municipios y elección de Gobiernos Municipales en el departamento de Montevideo	
Normativos	1993. Decreto 28119 de creación de los Concejos Vecinales (modificado en 1995, 1998 y 2010)	
	1997. Reforma Constitucional actualmente vigente	
	2009. Ley 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana	
	2009. Decreto 33209 de creación de los Municipios en Montevideo (modificado en 2010)	

Fuente: Defensoría del Vecino Montevideo, 2012: 22-23.

La llegada del FA al gobierno en Montevideo: el modelo de desconcentración original.

Como dijéramos, luego de décadas de alternancia en el poder de los partidos tradicionales, en 1990, la izquierda uruguaya gana la Intendencia de MDV, empezando a consolidarse como tercera fuerza.

Conforme a lo previsto, en ese mismo año, el Intendente Tabaré Vázquez, impulsa por decreto (Resolución N° 133 bis/90)⁸⁷ la creación del Departamento de Descentralización y con ello la división de la ciudad en 18 zonas, junto con la creación de un Centro Comunal Zonal (CCZ) en cada una de ellas. Sin embargo, automáticamente los partidos tradicionales optaron por bloquear la iniciativa en la Junta Departamental justificando la ausencia de un marco normativo. “A partir de ese momento se conformó una Comisión Mixta de Descentralización integrada por todas las fuerzas políticas que, luego de casi tres años de negociaciones, lograron consensuar un sistema de administración descentralizada” (Robin y Valut, 2005:9) que subdividió al territorio en 18 Centros Comunales Zonales (CCZ):

Imagen 8.
Mapa de la primera descentralización en CCZ - MVD



Fuente: <http://www.chasque.net/vecinet/limites.htm>

87. La resolución plantea, que como fase final, este proyecto habrá de materializarse mediante el funcionamiento de:
- 1.- “Órganos locales de carácter político e integración plural, descentralizados, al frente de cada uno de los Distritos en que habrá de dividirse el departamento, fijando como meta final, la elección directa de sus integrantes”.
 - 2.- “Asambleas Deliberantes Zonales o Distritales, representativas del conjunto de organizaciones de la Sociedad Civil en cada Distrito o división zonal del departamento”.
 - 3.- “Servicios Municipales descentralizados en diversidad de áreas, subordinados al Órgano Político Colegiado”.
 - 4.- “Articulación de las tres estructuras precedentes por medio del Centro Comunal Zonal, como ámbito de interacción, y medio adecuado para la incidencia de la Sociedad Civil en la gestión pública municipal”.

A partir de lo dispuesto por dicha comisión, la Resolución N° 1243/93 estipula que en cada una de las 18 zonas funcionara:

√ Una Junta Local: con características de órgano político y administrativo. Su director -único cargo rentado- sería un delegado⁸⁸ de la Intendencia (de rango administrativo) cuya misión sería la articulación en el territorio. Las Juntas Locales se integran por cinco titulares y triple lista de suplentes, denominados ediles locales, que son delegados de los partidos políticos, y son designados por el Intendente. Tres ediles son del partido político que gobierna el departamento y los otros dos de los partidos políticos de oposición que tienen representación en la Junta Departamental, siendo designados por el sistema proporcional.

Representantes del FA local, que aún continúan en funciones en la Intendencia y que fueron convocados por Vázquez para ser delegados allá por 1993, recuerdan en las entrevistas aquellas primeras experiencias de la descentralización:

“Yo siempre digo que nos dieron un mapa con el territorio y casi que nos dijeron ‘vayan a colonizar el territorio’” (Funcionaria rango superior Intendencia de MVD, 2012).

“[...] nos instalamos en el territorio y empezamos a establecer lazos con la sociedad civil organizada y no organizada [...] En carácter de lo que se llamó “delegados del Intendente” (Funcionario, rango superior, Intendencia de MVD, 2012).

√ Un Concejo Vecinal: como órgano social de la descentralización cuyos miembros serían seleccionados por la ciudadanía a través de un mecanismo electoral de elección uninominal de candi-

88. “En la Resolución N° 1544/93 del 6 de mayo de 1993 a los C.C.Z. se les da el rango de Servicio en el organigrama municipal, los que dependen del Departamento de Actividades Descentralizadas. Que sea un Servicio implica, entre otras cosas, que sea dirigido por un funcionario de carrera administrativa. En el CCZ habrá un Director de Servicio (Categoría Administrativa, Grado 8) bajo cuya responsabilidad se encontrará el funcionamiento administrativo del CCZ y la ejecución de los servicios asignados al mismo. A tales efectos, las unidades ejecutoras o grupos de tareas adscriptos al C.C.Z. dependerán en línea jerárquica del Director de Servicio”. (Delgado, 2008: 111)

datos. Los concejales vecinales trabajan honorariamente y en muchos casos son representantes de organizaciones sociales.⁸⁹ Entre sus funciones se encuentra la elaboración de proyectos y planes para mejorar los barrios. Participan en la elaboración del presupuesto municipal (fuente 1 del Presupuesto Participativo)⁹⁰ proponiendo prioridades de gastos e inversiones que realiza la Intendencia y evaluando la gestión.

En la letra de la IMDV los CV “mantienen procesos de autonomía en la toma de decisiones y cuestionan la cultura de la demanda desde una cultura de participación que valora la iniciativa, la planificación y la ejecución de proyectos zonales y el control y la colaboración en la gestión pública”. Por la legislación vigente, en cada Concejo vecinal se necesitan 24 miembros para funcionar, cifra que se eleva a 48 si se cuenta a los suplentes.

Los Concejos se organizan con base a un ámbito de resolución o toma de decisiones, denominado plenario (con frecuencia mensual o quincenal); un espacio de articulación y coordinación ejecutiva, identificado como la mesa (de frecuencia semanal); y comisiones temáticas (de frecuencia quincenal o semanal) (Defensoría del Vecino Montevideo, 2012). En las entrevistas, muchos concejales rescataban la importancia de esas reuniones temáticas para avanzar en la resolución de las problemáticas de sus barrios, resaltado que, por el contrario, en los plenarios, se dificultaba la llegada a acuerdos, manifestando la existencia de conflictos fuertes entre concejales.

√ Y un CCZ: como prestador de servicios descentralizados. “Son órganos de prestación de servicios administrativos, físicos y so-

89. Según el informe de la Defensoría del Vecino (2012), la mayoría de los concejales son hombres, el nivel de formación predominante es secundaria siendo que los participantes en su mayoría se encuentran en actividad. En lo que respecta a la edad existe un número muy bajo de participantes con menos de 40 años.

90. Le dedicaremos a ello un apartado más adelante.

ciales y gestores de políticas sociales y urbanas, integrados por funcionarios municipales de distintas categorías y grados funcionales” (Delgado, 2008: 111).

Estos tres órganos (Centro Comunal Zonal; Junta Local; Concejo Vecinal) conforman en cada territorio un Sistema Descentralizado Local (SDL), que interactúa con el área departamental de la Intendencia a través del Departamento de Descentralización.

Es en ese marco que, desde 1990, se propone la *elaboración conjunta con la sociedad civil de los presupuestos quinquenales*. A pocos días de iniciar su gobierno, 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” (Intendencia de MVD, 2009: 44).

La buena recepción de este conjunto de políticas por parte de la ciudadanía se refleja en el triunfo electoral del sucesor de Vázquez: Mariano Arana, quien estará al mando del Ejecutivo de Montevideo durante dos períodos consecutivos (1994-2004), alcanzando en las elecciones del año 2000, el 58% de los votos.

Esta década completará y consolidará la descentralización participativa en la ciudad. Durante sus gestiones se impulsa el Plan Estratégico de MVD. Para ello, se constituyeron, en el año 2000, los renombrados PLAEDÉZ (Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal) que incluyeron la participación ciudadana para la elaboración de una mirada estratégica de cada zonal a partir de la asignación de recursos para proyectos barriales. Los mismos, tendrán vigencia hasta el año 2010.

Fue una etapa en donde la figura del otrora coordinador zonal jugó un papel trascendente. Se trataba de proceder a una convocatoria generalizada por los barrios. Acompañando este proceso jugó un papel

de primer orden, según se resalta en el informe del IDES (2001), la presencia frecuente del propio Intendente, reuniéndose con los vecinos para el abordaje de los diversos temas puntuales de cada zona.

Desde 1997 y hasta 2005 la convocatoria para los PLAEDUZ se realizó en forma anual, intercambiando con el Equipo de Gobierno Departamental, deliberando, negociando acuerdos y monitoreando 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 y cuyos orígenes los funcionarios remontan a los quinquenales de 1990).

En el artículo 28º del decreto N° 33.573 se faculta a la Intendencia: “a generar compromisos de gestión colectivos, en sus distintas áreas o dependencias, dentro del marco de un proyecto institucional, tendiente a la mejora de gestión y a rediseñar las compensaciones organizacionales vinculándolas al cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en planes de trabajo, dando comienzo a un proceso conducente a abatir las inequidades redistributivas”.

En su definición asumen un papel central los CV. Hasta el año 2006, el ciclo se articulaba en las siguientes 4 etapas (Intendencia de MVD, 2009: 46):

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. 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. Por último, 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.

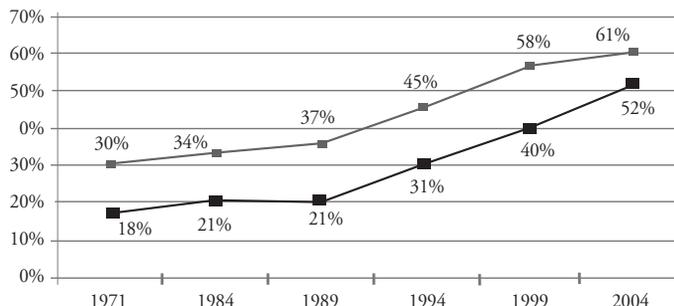
Ahora bien, hacia el año 2002, el gobierno de Arana, sufre una de las peores crisis económicas que sorprendiera al Uruguay. MVD padeció claramente los efectos de la misma y eso conllevó un impacto desalentador en los espacios de participación y una obligada reasignación de recursos hacia las prioridades de la población en situación de emergencia.

Sin embargo, dicha crisis no sólo no desestabiliza al gobierno del FA en MVD sino que marca la llegada del frente de izquierda a la Presidencia de la Nación, nuevamente de la mano de Tabaré Vázquez. Desde 1990 hasta el 2004, el FA había “cohabitado” (Veneziano, 2005) con los partidos tradicionales al mando del gobierno nacional. “La elección presidencial de 2004 puso fin a esta situación: el FA retuvo el gobierno municipal y obtuvo, por primera vez en la historia, el gobierno nacional y una mayoría absoluta en el Parlamento” (Garcé, 2007: 121).

Para finalizar este apartado se presenta en el siguiente gráfico los votos obtenidos por el FA para la Intendencia de MDV y para el gobierno nacional de Uruguay desde 1971 a 2004. Cabe resaltar que hasta 1997, los electores no podían votar a un partido diferente para cada nivel de gobierno.⁹¹

91. “El caso uruguayo era también atípico en lo referente a la legislación electoral. Las elecciones nacionales y departamentales se realizaban el mismo día, con lo que estas últimas quedaban excesivamente ligadas a las primeras. Pero además de esta coincidencia en el tiempo, la ley electoral prohibía “separar” el voto, es decir, que no se podía votar a nivel nacional por un partido y a nivel departamental por otro. [...] Se escucharon entonces voces provenientes de todos los partidos políticos sugiriendo la conveniencia de separar electoralmente lo nacional y lo departamental. Esto se realizó en la Reforma Constitucional de 1996 [...]” (Arocena, 2013: 26)

Gráfico 4.
Evolución de votos obtenidos por el FA para la Presidencia e Intendencia



Fuente: Banco de Datos de Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias sociales, Universidad de la República

El crecimiento en la ciudad de MVD desde el inicio de su gestión es ampliamente notorio, aumentado también en la obtención de votos de los sectores bajos de la ciudad. Para Garcé (2007), sin lugar a dudas las políticas impulsadas en la capital posibilitaron la llegada del FA al gobierno nacional.

El gobierno de Ricardo Erlich: marcando diferencias en la participación

Con la legitimidad del 60% de los votos, Ricardo Erlich, no sólo tendrá una gestión diferente en la ciudad de MVD por la coincidencia ideológica-partidaria con el gobierno nacional, sino por la profundización de las políticas de descentralización participativa impulsadas.

Se trata de una etapa de refundación del programa de descentralización (cuyo hito se da en 2009, finalizando su gobierno) y de las políticas de participación ciudadana (desde 2006).

Recién asumida la Intendencia, Erlich propone la actualización de

los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ). A su vez, realiza el Foro Ciudadano,⁹² con el propósito de renovar la idea de los compromisos de gestión, impulsando el Presupuesto Participativo. Se acordó con los Concejos Vecinales y representantes del Foro nuevas reglas de funcionamiento para implementarse a partir del año 2006.

Las mismas fortalecen *la participación universal y directa en la presentación de propuestas y en la decisión final*, la que se adopta por *votación secreta*. El resultado de la votación es *vinculante* para el Intendente.

Estas y otras innovaciones permitieron que desde 2006 se marque el inicio de una segunda etapa del Presupuesto Participativo en MVD, lo que desde nuestro punto de vista de acuerdo a la definición de PP que hemos adoptado, es su verdadera instalación. Además, en 2008, se decide su pasaje de carácter anual a *bianual*. Dicha decisión permite un mejor cumplimiento de obras y una mayor suma de dinero asignada a tales fines. También en el mismo año, tuvo lugar la *Comuna en Debate y Foro Departamental* con el objeto de evaluar y generar nuevas propuestas para el proceso de descentralización.

La misma se realiza de cara al proyecto de ley de Descentralización y Participación Ciudadana que impulsa el FA en el Parlamento Nacional. En 2009, la Ley Nro. 18.567 es aprobada y la Junta Departamental de MDV aprueba también, mediante decreto, la iniciativa del Intendente de *crear municipios en la ciudad*, renovando el proceso de descentralización participativa.

92°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. 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" (Intendencia de MVD, 2009: 49).

Ahora bien, en lo que hace al ciclo del PP en MVD desde 2006 queda conformado en cuatro etapas:

Etapla 1: Recepción de propuestas⁹³

- a. Instalación de la Comisión Departamental del Presupuesto Participativo (CDPP) con representantes de todos los Concejos Vecinales y de la IMVD para el acompañamiento y apoyo al ciclo que se inicia.
- b. Instalación de los equipos locales de coordinación del PP: equipos de Planificación Zonales y Municipales.
- c. Campaña pública de información y promoción para la presentación de propuestas.
- d. Recepción de las propuestas en los CCZ y por vía electrónica desde la web.

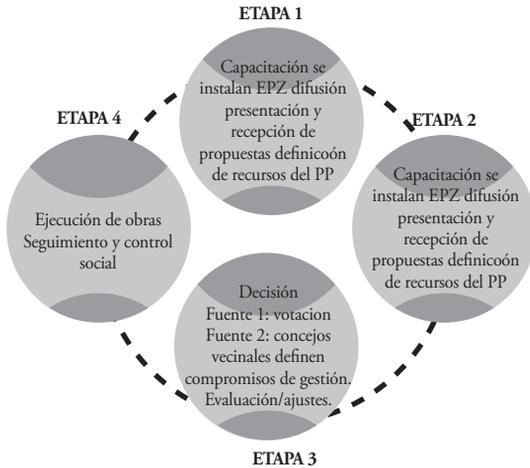
Etapla 2: Estudio de factibilidad técnica de las propuestas presentadas por parte de los equipos instalados en los CCZ.

Etapla 3: Selección de las propuestas mediante elección por voto secreto y universal. La Intendencia de Montevideo definirá como su Compromiso de Gestión las decisiones adoptadas por la ciudadanía a través del voto y definirán los mecanismos para su ejecución. Finalmente, en esta etapa se realizará la evaluación del proceso realizado.

Etapla 4: Ejecución de las propuestas electas. Seguimiento y control social de la gestión. Esta etapa se extiende durante los dos años posteriores.

93. En el anexo 9 pueden verse fragmentos de la ley seleccionados como relevantes para esta investigación. La versión completa se encuentra disponible en internet. Ver: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=>

Imagen 9.
Ciclo del PP en MVD



Fuente: IMVD (2012).

De las modificaciones en la reglamentación, nos importa resaltar fundamentalmente tres aspectos: a. la participación: tiene derecho a participar en las actividades del PP todos y todas los/las habitantes del Departamento de Montevideo mayores de 18 años sin exclusión de ninguna especie; 2. la base territorial: las actividades del PP se organizarán según las 18 Zonas en que se divide administrativamente el Departamento de Montevideo; y, 3. las fuentes de financiamiento: son de aproximadamente un 16% del presupuesto de la Intendencia y a partir de allí, el PP pasa a tener dos fuentes de decisión y financiamiento:

- ✓ **Fuente 1:** compuesta por un monto determinado por Intendente para cada ejercicio anual siendo éste proporcional a las 18 zonas. Para la ejecución de dicha partida los ciudadanos mayores de 18 años pueden presentar propuestas que, luego de evaluada su factibilidad, son sometidas a votación en elecciones secretas convocadas a tal efecto.

√ **Fuente 2:** se integra de recursos para obras que destinan distintas dependencias ejecutivas municipales para ser decidida su ejecución por parte de los CV. Esta fuente existe desde inicios del proceso descentralizador.⁹⁴

Cabe señalar que todas las modificaciones surgidas del Foro fueron retrabajadas durante dos meses por una *Comisión Departamental* del PP creada para tales fines e integrada por representantes de los 18 CV, de participantes del Foro y del Ejecutivo Municipal.

Pese a ello, la creación de esta nueva fuente de financiamiento de obras para la ciudad tuvo importantes repercusiones en un primer momento en los CV, quienes mostraban ya señales de agotamiento y veían a la iniciativa como una fuente de disputa. Sin embargo, en ese sentido, un Concejel Vecinal del Municipio A afirma (2012): *“el PP permitió insertar a los CV en la cuestión de la resolución de problemas. Fue una experiencia muy interesante. Se pensó que nos iba a perjudicar, que nos iba a sacar a un costado. ¿Qué hicimos los CV? Nos apropiamos de eso. Una vez que visualizábamos que una obra era buena para un territorio, la promovíamos; el hecho de que estemos organizados nos permite tener una buena visión del territorio y promover soluciones acordes a ese territorio”*.

Otra razón de crítica fue que hasta el 2005 los recursos eran ponderados en función a las necesidades que cada zona tenía. A partir del Presupuesto Participativo *los recursos se vuelven equitativos para todas las zonas* (Puyol, 2012). Los concejales vecinales de diferentes zonas hacen referencia a ello: *“no se atienden mucho las prioridades hay muchas más necesidades en los barrios. Tendría que haber más dife-*

94. 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 el PP, mediante el voto, en qué obras gastar US\$ 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 US\$ 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 [...] 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 [...] (Intendencia de MVD, 2009: 72)

rencia de dinero para el PP entre zonas por las diferencias de cada una” (Concejal Vecinal, Municipio CH).

La Intendente municipal, Ana Ribero (2013) hace mención a las diferencias de participación entre el PP y los CV, revisando cuáles son las motivaciones para que impulsen al primero: *“creo que hay que diferenciar la votación del CV y del PP. La de este último se basa en la existencia o no de propuestas atractivas. Cuando hay organizaciones detrás, hay una gran movilización. [...] Esas obras que generan la cosa de la identidad, son las que mueven. En otros casos, como en el CH se trata de apuestas de fuerzas políticas. También tienes zonas que tienen una fuerte tradición organizativa, como la A”*.

Sin embargo, estas modificaciones no sólo no buscan invalidar sino que intentan fortalecer la labor de los CV y ampliar la participación ciudadana. “La participación vecinal directa tendía a acotarse a la importante acción que realizaban los CV 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 [...]” (IMM, 2009:51). Una funcionaria de alto nivel del gobierno departamental reconoce la importancia que han tenido los CV para que el mismo llegase a los barrios: *“la Intendencia ha podido llegar al fondo de la ciudad gracias a los CV que priorizaron necesidades muy precisas, muy cotidianas en los barrios más alejados, más excluidos, más vulnerables y eso es gracias a los CV”*.

Desde 1993 cuando se crearon los CV, la realización de consultas, la elaboración de propuestas y la toma de decisiones con base en los asuntos de Compromisos de Gestión estuvo en sus manos. El nuevo formato del PP se propone combinar esta forma de participación con la de otros actores del tejido social local que no se identifican con el CV. Si bien sigue tratándose de una *participación de tipo emplazada*, la nueva territorialización impuesta por los Municipios permite una apertura de la misma, algo que aún no se ve reflejado en los CV que

siguen existiendo uno por zona, perdiendo la posibilidad de ampliar la mirada de la participación.

Aunque los mismos son una marca del proceso de descentralización participativa de MVD y siguen vigentes habiéndose realizado su última elección en 2013, tanto los medios locales, las autoridades, la ciudadanía como los mismos concejeros vecinales coinciden en señalar sus signos de agotamiento como instancia de participación comunitaria. Del mismo modo, todos coinciden en señalar la vitalidad que le aporta al proceso la existencia de un órgano social de participación y la necesidad de discutir su rol con los propios actores: *“es un proceso que hay que hacerlo con los propios CV. La existencia de las 18 zonas de alguna manera, en algunos casos afecta las identidades barriales. O sea que el pasaje de un concejo mayor con sub-zonas que sería una opción, es un proceso que hay que hacer con los propios vecinos. No se hace por decreto. Las OSC y los CV son autónomas. O sea podrá ser más sencillo para el vínculo pero es un proceso que hay que hacer con los vecinos”* (Intendenta de MVD, 2013).

En general, hay entre los funcionarios departamentales y municipales una coincidencia en la necesidad de repensar los mecanismos de participación y de revitalizar los CV con la cual coincidimos: *“nosotros empezamos a percibir que es necesario un debate sobre la participación ciudadana. Algunos formatos del CV no se adaptan a las nuevas formas de participación. Creemos que debemos abrir el debate. Los CV también lo sienten: que el empoderamiento y el reconocimiento que deberían tener no es suficiente. Estamos en un nudo que es importante revisar”* (Asesora de Desarrollo Municipal y Participación, 2013). Ahora bien, ¿cuáles son esos signos de agotamiento?

En primer lugar las convocatorias a votación de los representantes de los CV vienen decayendo hace unos años. En segundo lugar, no se alcanza a cubrir la totalidad de los plenarios definidos a nivel legislativo por la Junta Departamental de Montevideo. Además, según señala el informe de la Defensoría del Vecino (2012), si bien el por-

centaje de concejales con experiencia es alto -alrededor del 45%- se visualiza una fuerte renovación de los mismos, lo que es síntoma del desencanto aunque, a su vez, oportunidad de cambio.

Otra manifestación de su evidente deterioro es la disminución de aspirantes a concejales, lo que llevó a la Junta Departamental a reducir el número “piso” que pasó de 25 a 15, debido a que algunos CV no tienen el número de titulares necesarios para funcionar. Por otra parte, se habla de un “*grado de municipalización o burocratización del Concejo*” (Delgado, 2008; Puyol, 2012; Defensoría del Vecino, 2012; etc.) haciendo referencia a la aparición de dos tendencias: la partidización de los Concejos y el tratamiento sólo de los asuntos propuestos por la IMVD.

Delgado (2008), empero, destaca en ello que el involucramiento de los partidos políticos en los CV, implica una mayor pluralidad político partidaria entre sus integrantes. “Esto que en principio es propio de la partidocracia uruguaya y que una concejala del Municipio CH refuerza diciendo “*no somos carmelitas descalzas, en Uruguay todos tenemos nuestra pertenencia a un partido político*”, se ha convertido en un tema de debate al interior de los CV. Para muchos es una desviación del objetivo de este órgano de la descentralización concebido como social:

“Vemos que el CV está totalmente institucionalizado, es muy débil el vínculo entre representantes y representados, a veces inexistente. Está muy partidizado y ahí hay una dificultad grave” (Funcionaria CCZ 17, Barrio del Cerro, Municipio A).

“No estoy conforme con el papel del CV. A mí me parece que debe ser apolítico pero se hace político. Llega un momento en que dejas de venir y te tiras independiente a hacer las cosas porque todo se ensucia” (Concejala Vecinal, Municipio CH).

Esta “politización” es señalada como causal de que los novatos concejales se retiren al poco tiempo de los Concejos, manifestándose, como en las otras ciudades, una *tensión entre los concejales tradicio-*

nales y los recién llegados. En general, los consultados acuerdan en señalar que se produce una renovación de un 50% de los CV, siendo la mayoría jubilados y aumentado año a año la concurrencia de mujeres -cabe aclarar que no existe ninguna política de género en ese sentido-. *“Hay un núcleo estable de concejeros vecinales: los históricos que están en las comisiones aunque ya no se puedan presentar a elecciones y son parte habitual de la vida del Comunal. Después hay gente que ni siquiera inicia la actividad y muchos que desertan. Y se da esa tensión entre el nuevo y el histórico. Y ahí hay un desafío para todos: para incorporar miradas distintas pero evitar el enquistamiento”* (Funcionaria CCZ 17, Barrio del Cerro, Municipio A).

Una crítica asociada a las dos anteriores tiene que ver con el fuerte grado de institucionalización que han alcanzado los CV en sus 20 años de funcionamiento lo que dificulta su autonomía y lleva a que se pierda su sentido social. *“En general los Concejos Vecinales están atiborrados de actividades propuestas por casi todos los Departamentos de la IMVD [...] Les resta tiempo para poder asumir debates e implementar líneas de trabajo propias, ya sea dirigidas a la gestión de la IMVD, a otros organismos del Estado, o a para vincularse al tejido social para informar y promover su participación”* (Delgado, 2008: 184).

Estas tendencias, que se profundizaron desde 2010 con la creación de los Municipios -que ya analizaremos-, han transformado a los CV en un grupo cerrado, *una cáscara vacía de participación comunitaria*, alejados en algunos casos de la realidad de sus barrios o por lo menos del contacto fluido con los mismos que se intenta refundar a partir de las nuevas herramientas de participación y con la profundización del modelo de descentralización.

Un concejal vecinal del Comunal 13 lo grafica claramente cuando afirma: *“los CV tenemos un deber muy grande porque no volvemos al barrio y árbol sin raíces no aguanta ningún temporal”*. De igual modo, hay muchos actores que se aferran al formato del concejo vecinal aun

reconociendo sus debilidades pero convencidos de que *“no hay que dejar espacios sin ocupar”* (Concejal Vecinal CCZ 1, 2013). *“La posibilidad de acción del CV es limitada: es de colaboración, asesoramiento y al control de la gestión, con espacios para la propuesta pero no tienen un rol decisivo en la ejecución de las políticas [...]. Eso genera altibajos y un permanente cuestionamiento interno que no les permite crecer como deberían, no hay una buena autoestima entre los actores”* (Concejal Vecinal CCZ 7, Municipio E).

Además, aunque saben que el porcentaje de población que los elige no supera el 10% de los habitantes de la ciudad, lo toman como gran responsabilidad y saben que deben verse resultados para que sean reconocidos: *“Ser concejal vecinal no es poca cosa. Yo salí cuarta, me votaron 200 personas. Eso te da una responsabilidad”*. (Concejala Vecinal, CCZ 4, Municipio CH). *“Salí la más votada de los cuatro barrios eso te da como no defraudar a los vecinos que confiaron en vos”* (Concejala Vecinal CCZ 2, Municipio B). *“Nuestra legitimidad es de un 10% de la población, así que no es para creérsela. Pero lo bueno es que igual podemos hacer cosas por el conjunto y en la medida en que se ven los impactos la gente va valorando más nuestro trabajo y se va sumando”* (Concejal Vecinal CCZ 7, Municipio E).

“En otras palabras: mientras el Concejo Vecinal como institución exige una visión más global de las demandas locales, vecinales y zonales para inscribirlas en un conjunto de prioridades y objetivos mucho más amplios; las demandas del actor vecinal cada vez más fragmentado son por definición también fragmentadas, articuladas en torno a reclamos puntuales y en sí mismas carentes de vocación global” (IDES, 2001: 78). El principal representante de un Municipio sostiene que hay que discutir también qué rol juegan otras OSC que no están representadas en los CV y repensar qué tipo de reflexión se quiere tener sobre el territorio ante el nuevo mapa político y social que abre el tercer nivel de gobierno.

¿Municipios? ¿Para qué?: el tercer nivel de gobierno en Uruguay y sus impactos en la capital

Como se mencionara en el apartado anterior, en medio de las reformas impulsadas por el gobierno de Ricardo Erlich en Montevideo, en 2009, es aprobada en el Parlamento Nacional la Ley de Descentralización y Participación.⁹⁵ En la estructura centralizada y unitaria del Uruguay, se trata de una innovación de características inéditas que crea el llamado “tercer nivel de gobierno”. Este proyecto pretende implementar la declaración programática, incorporada en la Reforma Constitucional de 1996, Artículo 50: “[...] el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general.” (Oroño, 2009).

En términos concretos, implicó la creación en 2010 de 89 municipios en todo el territorio uruguayo, ocho de ellos en MVD⁹⁶ que reagrupan los 18 CCZ preexistentes -quedando algunas zonas divididas- a los que se dota de autonomía política y financiera. “Las Juntas Locales anteriormente integradas se constituyeron en Municipios. Se priorizó el criterio de la conformación de Municipios en las poblaciones de más de 5.000 habitantes en todo el país -de manera prescriptiva-, en un proceso gradual que abarcará a las zonas de más de 2.000 habitantes”.⁹⁷ (Defensoría del Vecino Montevideo, 2012: 26).

Puntualmente en la ciudad de MVD como nos relata W. Masdeus -encargado del área de participación ciudadana del gobierno departamental- esto implicó la creación de 8 Municipios sobre las 18 zonas que ya existían: *“se trató de conformar unidades territoriales más*

95. Fragmentos de la Ley Nro. 18567, seleccionados por el criterio de utilidad para este trabajo, pueden verse en el anexo 9.

96. Dicha división es mencionada como una causal de la precariedad de votos y postulantes a los CV. El territorio de algunos de ellos, como los pertenecientes a las zona 4 y 15, fueron relocalizados. Puede verse una opinión al respecto en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/eleccion-concejos-vecinales-riesgo-debacle.html>

97. Artículo 1º inciso segundo, Ley. 18.567: “Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana”.

o menos manejables sin romper lo acumulado en cuanto a identidades pero ahora sí con la exigencia que tenía que coincidir con las circunscripciones electorales. Entonces ahí tuvimos que hacerlo, hay viejas zonas de MVD que se partieron porque no había manera. Y bueno, quedaron conformados estos ocho territorios que ni nombre les pusimos... les pusimos letras". Letras, una denominación que poco dice sobre identidad. Tan poco como los números de PoA y la ubicación geográfica que da el nombre en ROS.

Imagen 10.
Mapa descentralización en Municipios en MVD



Fuente: <http://www.mapademontevideo.org/mapa-de-municipios-de-montevideo/>

De esta manera, la Ley posibilita a la Intendencia de Montevideo saltar obstáculos que frenaron durante años el desarrollo de su propio proceso descentralizador. Los Municipios se conformaron por autoridades **electas** en 2010 por la ciudadanía montevideana, observándose una fuerte abstención en la votación para el tercer nivel -producto del desconocimiento y la desconfianza-. Se eligen así, un Alcalde junto a cinco concejales como cuerpo colectivo de gestión de los mismos, con una duración de cinco años, al igual que la Intendencia.

Imagen 11.
Niveles de gobierno



Elaborado por: la autora.

Dicho órgano colegiado de gobierno, según se especifica en el artículo 14 y 15 de la Ley, tiene atribuciones específicas poco clarificadas.

En el caso del Alcalde:

1. Presidir las sesiones del Municipio y resolver por doble voto las decisiones en caso de empate entre sus integrantes.
2. Dirigir la actividad administrativa del Municipio.
3. Ejercer la representación del Municipio.
4. Proponer al Municipio planes y programas de desarrollo local que estime convenientes para su mejor desarrollo.
5. Ordenar los pagos municipales de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal.
6. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los cometidos municipales, pudiendo, asimismo, disponer del personal, recursos materiales y financieros para cumplir con los servicios municipales esenciales vinculados a seguridad e higiene.

Por su parte, son atribuciones de los Concejales:

1. Participar en las sesiones del Municipio y emitir su voto a fin de adoptar las decisiones del órgano por la mayoría simple de sus integrantes.
2. Ejercer el contralor sobre el ejercicio de las atribuciones del Alcalde.

3. Representar al Municipio cuando éste así lo disponga.
4. Proponer al Cuerpo planes y programas de desarrollo local que estime convenientes para su mejor desarrollo.
5. Colaborar con el Alcalde para el normal desempeño de los cometidos municipales.

Según lo declara la propia IMVD (2009: 194), la incorporación de una instancia representativa mediada por los partidos políticos conlleva una lógica distinta que competirá -se resalta este término que se toma textual- 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, quien deberá distinguir que estas estructuras no son lo mismo pero que, a la vez, se complementan entre sí.
- Crea nuevas figuras de autoridad con autonomía legitimada por la instancia electoral, 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.

Respecto a la autonomía financiera, la misma se limita a lo que decida designar el gobierno departamental (Art. 20) -tanto en recursos materiales como humanos- dado que los fondos de origen nacional son muy escasos.⁹⁸ En el caso de la IMVD se destina aproximadamente el 12% de sus recursos a los ochos Municipios -como puede verse en la siguiente tabla-.

98. Según el art. 19, "se trata de recursos provenientes del Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, que se crea a dicho efecto a partir de fondos que no afecten los que actualmente se destinan a los Gobiernos Departamentales, teniendo en cuenta criterios de equidad e indicadores de gestión, además del mantenimiento de la relación entre número de funcionarios y población, *en el periodo inmediatamente anterior*. Para Oroño (2009:25), es fundamental la existencia de recursos frescos de origen nacional con destino a los Municipios para evitar su muerte por inanición.

Tabla 9.
Presupuesto asignado a los Municipios de MVD en 2013⁹⁹

INVERSIONES	\$ 495.896.066	13% de las inversiones
Total	US\$ 23.614.098	
FUNCIONAMIENTO	\$ 341.447.531	8,4% de gastos de funcionamiento
Total	US\$ 16.259.406	
RRPP	\$ 638.086.759	12,3% de RRPP
Total	US\$ 30.385.084	
GASTO TOTAL	\$ 1.475.430.356	11,6% del gasto total IMVD
	US\$ 70.258.588	

Fuente: Documento interno IMVD

Uno de los mayores desafíos de la Ley, señala Arocena (2013), es la dificultad que posee para delimitar con claridad las funciones de los niveles de gobierno a partir de la incorporación del tercero. Cabe resaltar que la Ley Orgánica Municipal aún vigente data del año 1935. En ella se establecen como competencias municipales: limpieza, iluminación pública, higiene, tránsito, obras, permisos de construir, contribución inmobiliaria, pavimento, control de los vehículos, permisos de conducir, cementerios, administración territorial [...] ¹⁰⁰ (Arocena, 2013).

Hasta 2010, el segundo nivel territorial fue en los hechos, una mezcla de gobierno provincial y municipal. Si bien los gobiernos departamentales cuentan con recursos propios, MDV es la única excepción en el Uruguay en que éstos no son escasos, siendo los recursos de orígenes nacionales apenas del 8%.

99. Las cifras se expresan en pesos uruguayos y dólares.

100. "En materia de atribuciones de los nuevos municipios, éstas no permiten definir demasiado claramente el perfil de este tercer nivel de gobierno. El artículo 12 contiene incisos muy genéricos con términos como "supervisar", "promover", "hacer cumplir", "aplicar", etc. Tal vez el inciso más importante sea el nº 3, en el que se le da al Municipio el carácter de ordenador de gastos e inversiones e inmediatamente se agrega "de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal". Este presupuesto es elaborado y decidido en las instancias departamentales [...]. Los cometidos más concretos son los que se formulan en los incisos 6 y 7 del artículo 13 que se refieren a las funciones municipales clásicas como vialidad, tránsito, espacios públicos, alumbrado, aguas pluviales, necrópolis, recolección de residuos" (Arocena, 2013: 38).

“Uruguay ha sido uno de los pocos países en el mundo que durante 180 años de su vida independiente, tuvo únicamente dos niveles territoriales de gobierno sometidos al sufragio popular: el central y el departamental. Durante ese período, faltó un tercer nivel de gobierno -el municipal- que estuvo expresado por un órgano no electivo: las juntas locales”¹⁰¹ (Arocena, 2013: 32).

Simultáneamente a las elecciones de las autoridades de los Municipios montevideanos, en mayo de 2010, se elige como Intendente del gobierno departamental a Ana Olivera, la candidata única de FA, primera mujer que llegara a ocupar dicho cargo tras elecciones. La misma, militante del Partido Comunista, llevaba más de 10 años ocupando cargos de gestión tanto en la IMVD como en el gobierno nacional durante el período de Tabaré Vázquez.

Su candidatura generó controversias al interior del propio Frente, lo cual tuvo sus ecos en la ciudadanía local. Si bien consiguió las adhesiones necesarias, alcanzó el 49% de los votos: 10 puntos menos que su antecesor, observándose a su vez, un 10% de votos en blanco, los que podrían leerse como una señal de protesta.¹⁰²

Sumado a ello, Ana Olivera tiene desde inicios de su mandato el desafío de conseguir articular la gestión de la IMVD junto a los propósitos de los recientes creados Municipios, que cuentan apenas con un 30% de legitimidad electoral, dado que 7 de cada 10 ciudadanos se abstuvieron de elegir autoridades para dicho nivel. Se manifiesta consciente del desafío: *“Es un proceso inicial, no*

101. Previo a la instauración de los Municipios en el 2010, de las casi 130 Juntas Locales creadas en el país, solo tres (San Carlos, Bella Unión, Río Branco), tenían el doble carácter de autonomía en sus funciones (con cierto respaldo económico) y electividad de sus autoridades (representantes de los partidos políticos). En la mayoría de los casos, las Juntas Locales eran organismos tendientes a la desconcentración de los servicios, cuya gestión estaba bajo la figura del secretario. De todas maneras, en términos generales su autonomía era restringida tanto en lo que hace a la disposición de recursos propios como debido a su dependencia de los gobiernos departamentales.

“[...] la Constitución y la Ley dan a los intendentes la posibilidad de crear Juntas Delegadas (llamadas “Juntas locales”) en cada una de las localidades del departamento. La decisión de integrarlas, es decir de designar a sus miembros, era privativa del intendente. Estas Juntas pueden ser declaradas autónomas y aun electivas, pero para ello se requiere una ley nacional. Antes de la Ley de Descentralización de 2009-2010, existían tres tipos de juntas locales: “comunes, designadas por el intendente (la inmensa mayoría); de gestión ampliada o autónoma no electivas (unas pocas); autónomas que han sido declaradas electiva (solo tres)” (Arocena, 2013: 26).

tienen por qué ser iguales los ocho Municipios. Hay aspectos que se van abarcando de acuerdo a sus propias líneas estratégicas. Y a la Intendencia le quedó establecer indicadores claros, no según la cara del cliente, para la asignación de recursos. Para mí es el mayor desafío de la gestión porque es la razón por la cual yo acepté ser candidata [...] Lo que más me atrajo fue la posibilidad de refundar la descentralización en MVD” (Entrevista, año 2013). También reconoce las tensiones entre la descentralización y los órganos centralizados como parte de ese desafío y entre las responsabilidades la jerarquización de los recientes creados Municipios.

El mapa político de la nueva descentralización queda constituido, entonces, por los ocho alcaldes pertenecientes al FA, teniendo éste minoría entre los concejales sólo en el Municipio CH. En esta primera ocasión queda alejado el “fantasma” de un alcalde opositor a la Intendencia que pueda obstaculizar la gestión.¹⁰³

Semanalmente los alcaldes se reúnen con la Intendenta y parte de su gabinete para intercambiar información y articular políticas en los territorios. Garantizada la autonomía política resta afianzar la cuestión financiera. Como se dijera, la IMVD destina el 12% de su presupuesto para los ocho Municipios. Los mismos se encuentran emplazados en lugares nucleares de cada distrito con pocos recursos humanos disponibles.

Por otra parte, como la figura del Alcalde es la única rentada¹⁰⁴ puede encontrárselo diariamente trabajando en su Municipio y es, por tanto, la figura de mayor destaque entre las comunidades, aumentando de manera paulatina su visibilidad desde su creación. La

103. Cabe resaltar que en el primer estudio de campo sobre los Municipios en Uruguay coordinado por Zuasnabar (2011) la evaluación sobre los mismos es altamente positiva y no se encuentra en todo Uruguay problemas político-ideológicos de fuerte envergadura que dificulten la gobernabilidad del nivel departamental. Por el contrario, el 89% de los Alcaldes se manifiesta satisfecho en su relación con el segundo nivel de gobierno aunque no deja de señalarse también la necesidad de institucionalizar canales de comunicación e información entre ambos que la Ley no prevé.

104. La Ley establece para el resto de los cargos que son honorarios sin prescribir nada al respecto para el caso de los alcaldes, quedado ello sujeto a criterio de los gobiernos departamentales.

disponibilidad de los Concejales Municipales, por su parte, es mucho menor. La autoridad del Municipio como órgano colegiado se encuentra difusa y sólo hay de ello una clara evidencia una vez a la semana cuando sesionan, habiéndose podido observar la presencia de concejales suplentes.

También hay una visible coincidencia entre los actores entrevistados respecto de la necesidad de repensar este órgano colegiado de gobierno: *“queremos hacer un colegiado y lo es en lo enunciativo pero está pensado y estructurado para un cargo unipersonal y así es como lo ha aceptado la población [...] Está pensado para cinco y armado para uno. Lo que tenes es un concejo asesor, que reflexiona que te da autorizaciones para actuar pero que no gobierna y eso para mí es un deber a solucionar. Y ahí eso entra en conflicto con el rol de los CV”* (Alcalde Municipio B).

En las reuniones de Concejos Municipales que se pudieron observar se muestra que los temas prioritarios son cuestiones básicas de la gestión del territorio: alumbrado, limpieza, pavimentación, semaforización, o algún evento cultural menor y que, efectivamente, el nivel de gobierno del órgano colegiado es reducido. A eso se le suma que, si bien es evidente que las necesidades de los ocho Municipios son diferentes, los recursos con los que cuentan se vuelven escasos para poder resolver problemas de mayor envergadura. La Ley no sólo no le da a los Municipios una jurisdicción exclusiva sobre su territorio sino que no delimita con claridad sus competencias.

“El período inicial de funcionamiento de los Municipios ha estado rodeado de una importante incertidumbre, propia de cualquier nuevo diseño institucional que afecte la distribución de poder, pero se ha visto agravada por las zonas grises, ambigüedades y omisiones de las que adolecen la legislación en cuanto a la definición de competencias y los recursos que los municipios tienen a su disposición” (Zuasnabar y otros, 2011: 1).

Los tres alcaldes entrevistados (Municipio B, CH y G) coinciden

en señalar no sólo que los recursos son escasos y que el criterio de distribución no es del todo acorde sino también, que los Municipios, en la práctica de la gestión, vieron ampliados sus objetivos iniciales de mantenimiento de la infraestructura básica, pues al ser el *primer eslabón en las demandas*, se han convertido en articuladores entre la ciudadanía, la sociedad civil y el gobierno departamental. Sus declaraciones son del todo elocuentes: *“Tenemos que tener la suficiente amplitud en los programas para tener en cuenta las características de cada zona. No podemos generalizar porque MVD no es toda igual”* (Alcalde Municipio CH).

“Fue absurdo como fue pensando. Los presupuestos que maneja cada uno, que oscilan entre los 4 y los 6 millones, no tienen sentido. A algunos nos sobra y a otros nos falta. El Municipio debe decir qué necesita para que la asignación de recursos sea racional [...] Además, de lo que pensamos a lo que nos encontramos, hay una gran diferencia [...] Y el presupuesto que nos asignaron estaba pensado para cubrir algunas cuestiones que son como básicas pero hay todo un mundo del territorio que no es la obra, que no es la ciudad física: que no son los caminos, las paradas de ómnibus; que es la gente y eso son sus preocupaciones, sus necesidades y que se expresan en redes u organizaciones de diferente naturaleza. Y eso te lleva a pensar el territorio como una totalidad, de una manera mucho más basta de lo que lo teníamos previsto originalmente, incluso presupuestalmente” (Alcalde Municipio G).

“La ley de descentralización se quedó muy corta en lo social, sólo hace enunciación pero cuando uno entra al territorio las demandas de la gente son más de lo social que de infraestructura que no quiere decir que no existan -y el presupuesto está abocado a eso-. Y ahí se abre un abanico de competencias en la articulación con la sociedad civil [...] Para nosotros ha tenido un rol muy positivo el municipio como articulador, como una forma de posicionar el municipio pero muchas veces no tenemos los recursos para solucionar esas demandas” (Alcalde Municipio B).

Sin embargo, según información interna otorgada por el gobierno departamental de Montevideo, en los que hace la distribución del presupuesto para cada Municipio, ésta se realiza teniendo en cuenta dos aspectos: las características poblacionales -cantidad y nivel socio-económico- y las del territorio -extensión, calificación del suelo e intensidad de su uso-. A su vez, se discrimina por el tipo de actividad en dos grandes grupos: a. los servicios básicos y de infraestructura y, b. las actividades sociales y culturales.

El monto total correspondiente a cada componente se asigna de acuerdo a un sistema de indicadores construido sobre la base de dos grandes índices:¹⁰⁵

- El Índice Social Municipal (ISM), que recoge el estado de situación de los Municipios en lo que hace a las características sociales y económicas de su población, reflejado por un conjunto reducido de variables: el número de habitantes, el ingreso promedio de los hogares y la tasa de desempleo;
- El Índice Territorial Municipal (ITM), que refleja la dotación de infraestructuras y servicios por medio de la superficie de cada uno de los Municipios y su discriminación en área urbana y rural, así como la intensidad del uso del espacio urbano, representada por la densidad de población de cada Municipio.

Aunque no se ha podido acceder a cifras precisas otorgadas a cada Municipio, se valoriza que haya por parte de la IMVD, un criterio de equidad en la distribución de los recursos de los presupuestos de los municipios, aunque como vimos en los testimonios de los alcaldes, éste aún no sea del todo satisfactorio sobre todo en lo que respecta a pensar aquellas problemáticas que no se corresponden con la ciudad física y que contribuirían en la cohesión socio-territorial.

105. Ver Tablas Anexo Nro.8

Ahora bien, esta evidente profundización de la descentralización en MVD, aún con las limitaciones señaladas y el escaso tiempo de desarrollo, ha traído aparejada claras modificaciones en las instancias de participación ciudadana. La territorialidad sobre la que se asentaba la descentralización participativa fue la demarcada por los CCZ hasta el año 2010. En cada uno de ellos, se monta cada CV y se realizan las propuestas y votaciones de PP.

Los ocho Municipios han agrupado las 18 zonas teniendo presente los distritos electorales y judiciales. Esto ha significado la partición de algunas zonas y la convivencia de otras con sus respectivas estructuras institucionales. Es decir que algunos Municipios se constituyeron por dos o tres CCZ y por tanto, por dos o tres CV. La nueva división territorial tuvo diversos impactos: algunos lo señalan como un déficit del proceso y otros con un nivel de afectación nulo. La extensión del Municipio F con un solo CCZ se contrapone al tamaño del A o el E, que cuenta con tres. *Hay una desproporción pero sobre todo, hay una reorganización institucional que no se ha dado de las estructuras viejas en relación a las nuevas.* Para resumir y exponer la mirada de los actores, tomamos dos citas de las entrevistas realizadas con autoridades comunales y municipales: *“Nosotros tenemos tres CCZ y tres CV, quedaron iguales menos unas cuadras del comunal 14 que pasaron a ser del Municipio G. No afectó demasiado aunque los vecinos acostumbrados a trabajar con el 14 piden en los dos lados [...]”* (Concejala Municipal, Municipio A).

“Cuando se armó el Municipio nos sacaron territorio. Tenemos una zona muy rica que paga los impuestos más altos de MVD, una zona intermedia de clase media que es la zona de Carrasco, una zona de cooperativas y teníamos un cinturón de pobreza que pasó al Municipio F que estamos separados por una calle. El comunal y el Municipio ahora les quedó lejísimos” (Directora CCZ 8, Municipio E).

Tabla 10.
Distribución de los CCZ en los Municipios de MVD

Municipio	CCZ
A	14, 17 y 18
B	1 y 2
C	3, 15 y 16
CH	4 y 5
D	10 y 11
E	6, 7 y 8
F	9
G	12 y 13

Fuente: IMVD.

Este cambio territorial ha impactado entonces, no sólo en el andamiaje institucional y de gestión sino también en las identidades barriales y en las identificaciones de la presencia estatal. Efectivamente, pasados tres años de su puesta en marcha, el reconocimiento social sigue estando vinculado a los CCZ habiendo un claro desconocimiento de la existencia y/o de las funciones desempeñadas por las nuevas configuraciones.

Las razones de la baja legitimidad social de la nueva estructura municipal son variadas: el poco tiempo de vigencia de la ley; la baja presencia de los concejales municipales en los barrios; la aparente superposición de funciones con el viejo andamiaje institucional; la escasez de recursos para obras de mayor visibilidad; el bajo nivel de movilización simbólica que significó el emplazamiento de los Municipios en los territorios; entre otras. Varias de ellas las reconocen sus propios actores como se refleja en las palabras del Alcalde del Municipio B: *“Siguen sin haber la información suficiente para entender el proceso y la reestructura del proceso existente. Para mucha gente los CCZ siguen siendo oficinas operativas del gobierno departamental y no, un brazo ejecutor de los Municipios. Es culpa del diseño institucional que nos dimos de transferencia gradual de poder. Y lo que es más grave es*

el nivel de competencias: un foco en una esquina es del Municipio y de la mano de enfrente es departamental. Y el vecino no tiene la culpa de eso, puede tener una lógica sistémica pero no tiene una lógica barrial”.

En medio de todas las mencionadas transformaciones, para las políticas de participación ciudadana la creación de los Municipios implica un cambio en su territorialidad, en la disposición de recursos y los resultados que se esperan y se alcanzan con ellas.

Para empezar, y continuando con lo que se señalara arriba, si los CV venían con problemas de desgaste, la superposición de territorialidades y la creación del Concejo Municipal que se solapa con algunas de sus funciones, ha generado que se ponga a los CV en signo de pregunta por parte de las autoridades municipales; que los concejeros vecinales se sientan desplazados y no coordinen sus actividades correctamente con los Municipios; y que se genere confusión respecto a competencias por parte de la ciudadanía en general.

Según nos observa A. Oroño (Entrevista, 2013) *“MVD debería discutir sobre los CV y el PP. La legitimidad de los CV es de un 5% de la población que es la que concurre a votar. Creo que esto es un desafío para discutir y hay un bloqueo en la misma fuerza política para discutir esas cosas. Como fue una bandera del mismo FA ahora le cuesta desmantelarlo [...]”* Un alcalde municipal coincide en señalar que siendo la misma fuerza política la que tuviera como bandera a los CV, le cuesta ahora mucho trabajo ser ellos mismos quienes los reformulen, más teniendo presente que al interior de cada uno de los barrios existen diferentes manifestaciones territoriales y corporaciones con ciertos intereses que vuelve aún más compleja la reforma. Sin embargo, considera que lo peor que le puede pasar a los procesos políticos y sociales es quedarse siempre en un mismo lugar, cuando la sociedad es mucho más dinámica que las instituciones.

Este debilitamiento del CV, sumado al impulso dado durante la gestión de Erlich y la aparición del tercer nivel de gobierno, posibilitaron un *crecimiento del PP como instancia de participación*. Se

ha logrado convocar a vecinos independientes, agrupaciones u organizaciones sociales que encuentran en esta política un modo claro de canalización de demandas. De igual modo, las cifras de participación son menores a las deseadas. La organización del PP se ha delegado a los Municipios quienes trabajan de manera coordinada con la Intendencia, de quien depende la política y los recursos para tales fines, así lo relata Masdeus (Entrevista, 2012): *“con los Municipios cambiamos la base territorial del PP: en vez de 18 territorios son 8. Sigue siendo departamental pero lo llevamos adelante en acuerdo con los Municipios. Sabemos que las distancias complican, aún no se han alcanzado los niveles de integración deseados”*.

El PP sigue siendo bianual con lo que, durante la gestión de Olivera, ya se han desarrollado dos ciclos (2011 y 2013). En ambos momentos, se realizó de manera simultánea la votación para la conformación de los CV. Durante el último período se han destinado \$15.000.000 (quince millones de pesos uruguayos, equivalentes a 600 mil dólares) de *manera proporcional para cada Municipio*, a ejecutarse en los dos años siguientes. La proporcionalidad en la asignación de recursos para el PP se contradice con la distribución equitativa de acuerdo al ISM y al ITM, generando controversias entre participantes y concejales.

Un detalle particular de la asignación de recursos es que los mismos se destinan a las obras de acuerdo al orden en que salen mayormente votadas. Si se da el caso de que los recursos de la partida municipal, no alcanzan para financiar totalmente la propuesta que sigue en el orden preestablecido, se podrá apelar a un financiamiento extra de un Fondo Especial de la Intendencia. Este Fondo cubrirá hasta el 15% del valor estimado de la obra elegida. Es decir, el dinero sobrante de los recursos zonales deberá cubrir como mínimo el 85% del costo de la última obra a financiar para que sea incluida en la lista de ejecuciones. De no ser suficiente el resto del fondo zonal para cubrir ese 85% del costo estimado de la última obra a financiar, ese

dinero se volcará al Fondo Especial.

A su vez, la creación de los Municipios implicó la realización anual de los llamados “Cabildos Abiertos”. La Ley 18.567 menciona escuetamente¹⁰⁶ pautas respecto de herramientas de participación, por lo que queda como manifestación de intenciones a futuro o dependientes de la voluntad de cada gobierno departamental (Oroño, 2009), con excepción de lo establecido en el art. 13 inciso 19, respecto a la obligatoriedad de realizar Audiencias Públicas como informes de gestión de acuerdo a los compromisos asumidos.

Los Cabildos son instancias de consulta popular que tiene por objetivo poner en conocimiento a la ciudadanía el desenvolvimiento del Plan de Desarrollo Municipal -con una planificación quinquenal, es decir por gestión-. El alcalde junto a los concejales rinden cuenta a ciudadanos, organizaciones sociales y concejos vecinales sobre su accionar pasado y presentan las líneas estratégicas a futuro. Se procede luego a un intercambio de preguntas e ideas con los presentes. Se busca además, la elaboración de las prioridades presupuestales de cada territorio, lo que es un paso previo a la votación del Presupuesto Departamental y al Presupuesto de cada Municipio en la Junta Departamental de Montevideo.

De este modo, el proceso de creación del tercer nivel de gobierno ha interpelado a las autoridades que desarrollan el proceso de descentralización en MVD desde sus orígenes en los noventa. Un gran desafío que ya habían generado los CCZ y que profundizan los Municipios, es la resolución exitosa de la tensión entre centralización y su contrario, tanto desde la mirada de la estructura interna de la Intendencia a las estructuras descentralizadas como a la inversa. Se trata de dos lógicas que deben funcionar lo más acompasadas posibles

106. Siguiendo a Oroño (2009) podemos decir que la participación aparece resaltada en la letra de la Ley principalmente en su artículo 5: “Los Municipios instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local. Lo dicho es reforzado en el artículo 13 sobre las competencias de los Municipios: Son cometidos de los Municipios: [...] 17) Crear ámbitos de participación social”.

para generar políticas eficientes en los territorios que son atravesadas por las disputas políticas. Aún más cuando ahora estamos en presencia de autoridades elegidas por los territorios para los territorios que proyectan figuras políticas hacia el gobierno departamental e incluso el nacional.

La efectiva coordinación entre los tres niveles de gobierno, en un país con una fuerte tradición centralista, se vuelve fundamental para el avance y la consolidación, en las próximas elecciones, de las autoridades municipales. Tal cual como sugieren Zuasnabar (2011:43), “se plantea la necesidad de incorporar en la gestión de gobierno, el principio de subsidiaridad entendiendo que ningún nivel de gobierno superior debe hacerse cargo de la responsabilidad de determinada acción si el nivel inferior tiene la capacidad para resolverlo”.

Además se vuelve primordial el reconocimiento en la práctica de la cultura partidocrática del Uruguay que lleva a que los partidos políticos se inmiscuyan hasta en órganos de carácter social, tal como fueron pensados los CV. En ese sentido la nueva estructura institucional es coherente salvo por la superposición evidente con éstos últimos. Abel Oroño, destacada figura política y académica en Uruguay, nos hace en su entrevista una síntesis de los nudos problemáticos que visualiza en esta transición: *“tenes el problema de la inclusión de la persona alcalde o concejal, una indefinición de los límites, problemas de conectividad subjetiva y objetiva y restricciones de identidad. A lo que se suma en MVD el diseño del 92 donde había juntas locales y CV con un criterio diferente de legitimidad. Coexisten y hay 18 CCZ y 8 Municipios: ahí tenemos un problema. Algunos tienen más de un CV de referencia y con funciones solapadas con los concejales. Tenes un problema de viento de costado que complica. [...] Hay un problema de asunción de competencias, lo que trae aparejado fuertes asimetrías”*.

Por último, cabe señalar que, aunque no se cuenta con datos precisos en el caso de los participantes del PP, se evidencia un claro debilitamiento de los mecanismos de participación en relación a su

capacidad de convocatoria; lo que genera un signo de alerta respecto de cómo incluir y motivar a las nuevas generaciones en la planificación de la ciudad. Lo interesante es que la posibilidad de debate está abierta y hay buena predisposición de la mayor parte de las autoridades a viabilizar el cambio sosteniendo la mirada social en el proceso de descentralización participativa en MVD.

Nos queda por analizar, en el próximo capítulo, qué logros ha tenido en el objetivo de reconstruir el tejido social.

Impulsando la reforma del estado local: descentralización en la ciudad de Rosario como escenario de la participación

La ciudad de Rosario se ubica al sur de la Provincia de Santa Fe, Argentina. Se sitúa en un lugar estratégico para el Mercosur. Es cabecera del departamento homónimo y cubre un territorio de 178,69 km². Tiene una población metropolitana de 1.198.520 habitantes (2010), siendo el 52% mujeres y el 48% hombres, según el último censo. En Rosario habitan 948.312 personas (2010), lo que implica una densidad demográfica de 5.297 habitantes por km². El electorado de la ciudad asciende, por su parte, a 726.747 personas.

A comienzos del siglo pasado, Rosario era un centro urbano de primera importancia en Argentina. Paralelamente a una expansión económica sin precedentes, se multiplica su número de pobladores. Hay, en relación con ello, un punto importante en la historia rosarina: se trata de una ciudad sin fecha de fundación ya que se trató de un fenómeno de formación espontánea, debido a las oportunidades económicas y geográficas que el territorio ofrecía.

“Con su población heterogénea y cosmopolita, Rosario fue mostrando diversas caras e identidades distintas [...] Entre ellas algunas son bien conocidas porque pasaron a formar parte del imaginario colectivo de la ciudad. Alternativamente, Rosario fue presentada como *“la Chicago Argentina”*, en virtud de su vertiginoso crecimen-

to demográfico y económico [...] fue llamada la “*Barcelona Argentina*”, por el éxito que el ideario anarquista tuvo en ella desde fines del siglo XIX; y fue asimilada al *Far West y California*, por la posibilidades de éxito económico que brindaba a quienes se radicaban en ella [...]” (Álvarez, 2000: 6-7).

Posteriormente, Rosario fue identificada como la “*Capital del Peronismo*”, ciudad metalúrgica, ferroviaria y de grandes industrias que luego de la caída de Perón, tras la Revolución Libertadora, y hasta la vuelta del líder del peronismo, fue centro de la resistencia en tiempos de proscripción, como lo demostraron, por ejemplo, los acontecimientos de 1955, conocidos como “*Villa Manuelita no se rinde*”.¹⁰⁷

Tiempo después Rosario fue conocida a escala nacional como “*la ciudad rebelde*”, primero por los acontecimientos del Rosarizao¹⁰⁸ y segundo, porque fue aquí donde comenzaron los saqueos del año 1989. En la crisis de 2001, Rosario también fue lamentablemente protagonista, de los saqueos y muertes. Tuvo fuerte repercusión mediática como “*come gatos*”¹⁰⁹ debido a los fuertes índices de pobreza que superaban la media nacional. Un poco más de una década después, Rosario ocupa los planos nacionales como la “*ciudad narco*”.¹¹⁰

Todo ello nos indica que, con niveles de mayor o menor veracidad, se trata de un territorio que ha sido marcado por la imaginabilidad

107. El hecho histórico se registra en un barrio tradicional del sudoeste de la ciudad donde se encontraba implantado el frigorífico Swift que daba trabajo a la mayor parte de los hombres del barrio. Ante el golpe de Estado contra el Presidente Perón de 1955 y la subida al poder de Aramburu, un grupo de mujeres del lugar, en defensa de la dignidad que el peronismo les había devuelto a sus familias, se revelaron enfrentando a las tropas represoras y no reconociendo la nueva autoridad: “¡Vengan! ¡Tiren! ¡No les tenemos miedo! ¡Viva el General Perón! ¡Viva la compañera Evita! ¡Villa Manuelita no se rinde! ¡Viva Perón!”. En 2002, el Concejo Municipal por Ordenanza 7.320, reconoce el accionar de estos ciudadanos y denomina Plaza de la Resistencia, al espacio público donde se desarrollara aquel episodio.

108. Durante los meses de mayo a septiembre de 1969 Rosario fue protagonista central de las revueltas urbanas que conmovieron las estructuras políticas de la Argentina intentando poner límites al asfixiante autoritarismo impuesto por el gobierno del Gral. Onganía.

Por primera vez estudiantes y obreros confluían en un objetivo: resistir el complejo plan de desarticulación social y cultural puesto en marcha por la dictadura.

109. Pueden verse noticias sobre el tema en: <http://www.lanacion.com.ar/175163-comen-gatos-la-culpa-es-del-modelo>; <http://www.lacapital.com.ar/blogueros/Te-acordas-del-gato-20121029-0046.html>; http://www.lacapital.com.ar/columnistas/jorge_levit/noticia_5101.html

110. Pueden verse noticias sobre el tema en: http://www.lacapital.com.ar/ed_impresa/2014/4/edicion_1975/contenidos/noticia_5190.html; <http://www.lanacion.com.ar/1601132-el-negocio-narco-en-rosario-ya-dejo-1000-muertos-y-mueve-2000-millones-al-ano>; <http://laalameda.wordpress.com/2014/04/14/rosario-narco-denuncia-para-que-se-investigue-a-bonfatti-y-lamberto/>; <http://www.telam.com.ar/notas/201306/20856-vida-narco-una-nueva-cultura-en-torno-al-creciente-negocio-del-narcotrafico-en-rosario.html>

barrial o colectiva (Gravano, 2003). Se fueron generando fuertes estigmatizaciones que pesan sobre la ciudad y, en particular, sobre algunos barrios periféricos, recordando que el barrio puede constituirse tanto en una fuente de prestigio como de estigmatización (Merklen, 2005) y, por ende, de inclusión o de fragmentación. Volvemos luego sobre ello.

Paralela y superpuesta con esta historia, se encuentra la historia del Partido Socialista en la ciudad. Ricardo Falcón, (2007)¹¹¹ sostiene que dicho partido adquiere su perfil en el curso de sus tres primeros congresos realizados en 1896, 1898, 1900. En los años 30 y 40 el socialismo integró tres coaliciones, dos anticonservadoras y una antiperonista. En el año 1958, la proscripción del peronismo, escindió el partido entre el Partido Socialista Democrático (PSD), que la avalaba y el Partido Socialista Argentino (PSA), que la rechazaba.

Medio siglo después, en el 2002, se reunificarían los dos partidos socialistas que subsistían: el PSD y el Partido Socialista Popular (PSP). El primero se fue desprendiendo de los dirigentes que habían dividido el partido y se pobló de militantes que venían de otras experiencias socialistas. Por su parte, el PSP tenía su plaza fuerte en Rosario. Surgido de una unión entre militantes de organizaciones universitarias (que fueron los patrocinadores exteriores del partido), el PSP tuvo durante los ochenta una “estrategia de penetración territorial” con una ausencia de líderes carismáticos pero que combinada con la participación electoral, culminó con la obtención de la Municipalidad de Rosario en 1989.

El PSP hereda una ciudad que pese al crecimiento demográfico evidente afrontaba dificultades para crear nuevas centralidades, profundizándose su desarrollo originario concentrado cerca del puerto: “el grueso de la actividad comercial, empresarial, administrativa, cultural y social de Rosario, se ha desarrollado históricamente en una

111. Ricardo Falcón Diario “La Capital”; 16/09/2007

superficie que no abarca más de 5 de sus 180 km² de superficie” (Ghirardi, 2000: 3).

Según datos provistos por el informe de Auditoría Ciudadana (2006-2007), en el año 2006, el 7,5% de la población estaba por debajo de la línea de indigencia en el Aglomerado Gran Rosario y un 22% por debajo de la línea de pobreza. Estas cifras mejoraron sustancialmente en los últimos años. Según datos del INDEC (2013), el 3,8% de la población del Gran Rosario es pobre y 2,2%, indigente al final de 2012. Sin embargo, de acuerdo a datos proporcionados por el Servicio Público de la Vivienda, existen en Rosario noventa y un asentamientos precarios con 22.685 familias que totalizan 113.382 habitantes; lo que representa algo menos del 12% de la población total y ocupan un 10% de la superficie urbanizada (MR, 2004b).

La ciudad sobrelleva, desde fines de la década del setenta, procesos migratorios del norte de la provincia de Santa Fe y del país en busca de mejores condiciones de vida lo que ha acelerado el crecimiento de los asentamientos y, por tanto, de la fragmentación social. Tal como sugiere Ghirardi (2000: 3) “luego de esta etapa, y como consecuencia del deterioro de las economías regionales, Rosario comienza a recibir, como producto de la inmigración interna, constantes y cada vez más numerosos contingentes de pobladores empobrecidos, fenómeno que ha provocado el desarrollo de un verdadero cordón de asentamientos irregulares que bordea el trazado urbano de la ciudad”. Si bien, se han llevado adelante programas como el Rosario Hábitat¹¹² como políticas para recuperar los territorios irregulares, la situación sigue siendo preocupante.

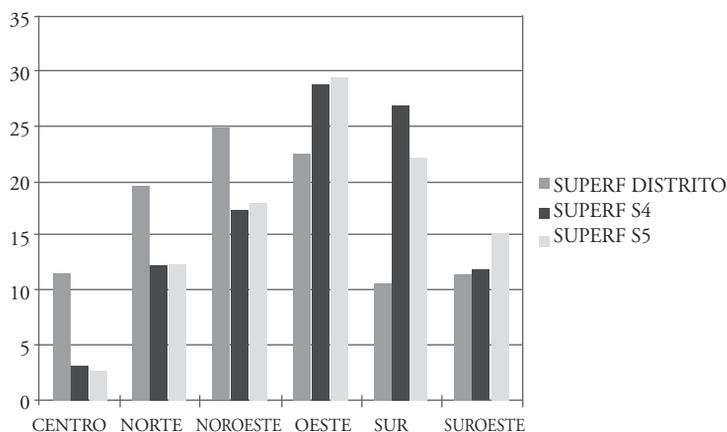
Siguiendo los datos presentados por Castagna (2010), podemos observar cómo se han incrementado los asentamientos irregulares por Distrito en la ciudad de 1994 a 2005 en relación a su superficie urbana. “La pobreza estructural de un segmento importante de la

112. Puede verse más información sobre el Programa en: <http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/minurvi/Arg/Programa%20HABITAT%20Rosario.PDF>

población impacta en el territorio urbano produciendo la existencia de dos ciudades: una con marcados desequilibrios en relación con el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, y otra dotada de los mismos, con valores de centralidad urbana y con equipamiento” (MR, 2004b: 266).

Por su parte, el informe de la ONG Techo del año 2013¹¹³ contabiliza 172 asentamientos irregulares (42%), barrios populares (6%) y villas (52%) en el Gran Rosario (50.550 familias), lo que equivale al 10% de su población aunque se estructuran, en más de la mitad de los casos, en asentamientos pequeños.¹¹⁴ A su vez, mientras en la ciudad más de la mitad de los barrios informales se conforman como villas, en su conurbanización se trata mayormente de asentamientos.

Gráfico 5.
Asentamientos irregulares por Distrito en ROS



Fuente: Castagna y otros, 2010.

113. Puede verse más información en: <http://www.mapaasentamientos.com.ar/pages/map.php>

114. Hasta 100 familias.

Tabla 11.
Cantidad de barrios informales

TERRITORIO	VILLA		ASENTAMIENTO		BARRIO POPULAR INFORMAL		TOTAL	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Ciudad de Rosario	61	55,50%	44	40,00%	5	4,50%	110	100%
Conurbación	28	45,20%	29	46,80%	5	8,10%	62	100%
Casos válidos: 172								

Fuente: TECHO, 2013

En lo que respecta al marco legal-institucional, cabe recordar lo mencionado en el capítulo II respecto a que, si bien la CN reformada en 1994 establece la autonomía de los municipios en su artículo 123, Santa Fe es una de las pocas provincias argentinas que no ha reformado su Carta Magna desde entonces, datando la misma de 1962.¹¹⁵ Por controversias políticas no se han alcanzado los acuerdos necesarios para modificarla y dejar de estar en contradicción con la Ley superior. En la práctica, ello implica grandes condicionamientos políticos y económicos- financieros por parte de los municipios de la provincia y una falta de claridad respecto de sus atribuciones.

La llegada del Socialismo a la gestión rosarina (1989-1994)

Con la vuelta de la Democracia en el año 1983, los partidos que se disputaban chances en las elecciones municipales eran la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ). El Partido Socialista Popular (PSP), por su parte, siempre fue un partido de cuadros,¹¹⁶ pequeño en comparación con los otros dos y de presencia

115. Cabe mencionar que aunque otras provincias han reformado sus Constituciones, con excepción de la Capital Federal, ninguna ciudad del país posee dicha autonomía como se estipula en la Constitución Nacional.

116. El partido de cuadros hace referencia a un partido con fuerte organización y disciplina, ligado a principios ideológicos claros, con pocos líderes políticos muy bien cualificados y de estructura más bien pequeña. Puede verse la diferenciación que Duverger señala con los partidos llamados de masas en su libro "Los partidos políticos" (primera edición, 1951).

fundamentalmente local. De hecho, para el período 1983-1987, fue electo como Intendente el dirigente radical Horacio Usandizaga, quien alcanzó su reelección en 1987.

En 1989, año electoral a nivel nacional y en el cual sólo se elegirían concejales en la ciudad, una eventualidad impensada¹¹⁷ y el propio impulso del PSP envuelto en un discurso de *honestidad, orden y participación*,¹¹⁸ harían que lograra su primera victoria y asumiera la Intendencia Municipal Héctor Cavallero.

Mientras que la pauta dominante de la gestión de Usandizaga había sido la obra pública, con la llega del socialismo hubo un cambio de prioridades: un marcado énfasis en Promoción Social, como producto de la necesidad de asistencia social urgente en un contexto de hiperinflación (1989) y de problemas de financiamiento municipal para invertir en obra pública; y con eje en la Salud Pública, donde su secretario, Hermes Binner, alcanzara mayor visibilidad.

Se trataba de una gestión con un buen vínculo con el gobierno justicialista provincial, e incluso, con el gobierno nacional de Carlos Menem. En lo que respecta al apoyo social, *el vínculo con las entidades intermedias constituyó una nota característica*: las vecinales, por su parte, fueron el nexo de articulación de las políticas municipales con los barrios.¹¹⁹

En lo que se refiere a las políticas públicas de la gestión de Cavallero, hay que remarcar los siguientes proyectos:

117. “[...] al calor de la elección presidencial [...] la elección local se nacionalizó. En 1989 Usandizaga... asumió un fuerte compromiso con la campaña presidencial de Eduardo Angeloz y prometió renunciar si éste no resultaba vencedor de Carlos Menem. Menem triunfó en la elección presidencial... El 22 de mayo Usandizaga renunció” (Guberman, 2004:23). El Intendente interino Carlos Ramírez (UCR) convocó a elecciones para el 26 de noviembre. El partido radical estaba desmoronado ante la acción de Usandizaga y el PJ se encontraba atomizado y envuelto en escándalos de corrupción a nivel provincial. Por su parte, el PSP acaba de conseguir la Unidad Socialista y se encontraba perfecto en su orden interno.

118. “Sobre la base de un diagnóstico de “crisis de credibilidad” de las instituciones la nueva focalización en la “lucha contra la corrupción” permitía construir un eje desde el que se definía a los “viejos partidos” (peronismo y radicalismo) como adversarios [...]” (Albarracín, s/f: 98).

119. Cabe destacar que la campaña de Cavallero hizo también fuerte hincapié en la participación popular y la descentralización del Municipio, ideas que sus contrincantes, por entonces, rechazaban (para más información ver Albarracín, Dalma).

- Resolver la coyuntura crítica de 1989 con medidas asistencia- listas; creación de la Secretaría de Promoción Social; de centros alimentarios, en zonas de sectores bajos de la ciudad (no afines a la gestión).
- Gran compromiso con el área de salud: redefinición del rol de la Secretaría a cargo del Dr. Hermes Binner; cooperadoras hospita- larias; reactivación del Laboratorio Central Municipal, etc.
- Renegociación de contratos con las empresas concesionarias de servicios públicos.
- Búsqueda de fondos para la consecución de obras públicas nece- sarias (aumento de tasas municipales).
- Reducción del déficit fiscal.
- Comienzo del proyecto de la ciudad mirando hacia el río.

El desarrollo electoral del PSP antes de llegar a la Intendencia era parejo en toda la ciudad. Las seccionales de menor apoyo eran las justicialistas y viceversa. Pero estas bases sociales pertenecientes, ma- yormente, a las clases medias, que podrían definirse como más afines al radicalismo que al justicialismo, fueron reemplazadas por el socia- lismo desde los primeros pasos de gobierno. Los circuitos más favo- rables en 1989, no lo fueron en 1991 y viceversa; y en 1993 retornó a los de 1989, alejándose de las bases peronistas. Dicho esquema se mantiene hasta el día de hoy (aun cuando en las últimas elecciones 2011 y 2013 el partido oficialista ganó en todas las seccionales de la ciudad), los viejos circuitos peronistas, en general en los barrios más periféricos de la ciudad, siguen siendo poco afines a la gestión socialista, a la que se la critica por preocuparse más por el centro que por los barrios.

A su vez, las condiciones intrapartidarias determinaron que, co- menzado el gobierno, aparecieran los dilemas por la gobernabilidad. Surgieron dos estrategias de acumulación política competitiva, que Lucio Guberman (2004: 59-60) define como:

- **El movimiento de Cavallero:** el intendente pretendía fusionar al PSP con el movimiento HTyE (Honestidad, Trabajo y Eficiencia), para incorporar a una mayor diversidad de actores sociales. Trataba de darle un cariz movimientista a su proyecto.
- **Grupo histórico:** que apoyaban la continuación del intento de re-unificación del socialismo, en el cual el PSP podía ser hegemónico, cuyos representantes eran Estévez Boero y Rubén Guistiniani.

En el año 1994, el gobierno de Cavallero comenzó a tener mayores vínculos con el PJ tanto a nivel provincial como nacional, además de apoyar la reelección de Carlos Menem.¹²⁰ Si, en 1993, la ley de lemas¹²¹ evitó la fractura a nivel interno del PSP, al permitir que cada posición conformara un sublema¹²², las elecciones de 1995 los encontraría divididos: por primera vez después de muchos años, el PSP tendría internas en su partido con listas encabezadas por Binner y Cavallero. Ante el triunfo del primero, Cavallero se desvincularía del PSP conformando el Partido del Progreso Social (PPS).

En este contexto, y tras la fractura partidaria, para las elecciones provinciales y municipales de 1995 el PSP integra la Alianza Santafesina, con un sublema propio¹²³, que lleva a Estévez Boero como candidato a gobernador y a Hermes Binner para la Intendencia de Rosario. Este último obtendrá el triunfo con casi un tercio de los votos (28,3%), escindida la porción de Cavallero el socialismo obtuvo esta vez un 11% menos de votos-.

120. “[...] Cavallero apoyaba explícitamente la reelección de Menem, mientras Estévez Boero criticaba la conducción económica nacional por la desocupación y los acuerdos con el FMI. En el partido ello fue leído como la menemización del sector de Cavallero y consolidó el camino hacia la división partidaria... De este modo, el socialismo tomaba de la política menemista los elementos que le permitían resguardar su experiencia de gobierno pero al precio de pasar por alto los costos sociales del modelo nacional [...]” (Guberman, 2004:114).

121. “Mecanismo electoral que permite la presentación de varios candidatos a un mismo cargo, dentro de un mismo partido. El partido se constituye como lema y cada corriente interna presenta su lista constituyendo un sublema. Esta forma de acumulación evita la realización de internas partidarias y ayuda a reducir conflictos internos que podrían perjudicar al partido” (Escolar y Calvo:2005: 147)

122. El resultado había sido muy positivo para lista de los históricos, encabezada por el Secretario de Salud del Municipio: Hermes Binner.

123.La Unidad Socialista integra el FREPASO, junto al Frente Grande y el Partido PAIS. En la provincia de Santa Fe se conforma la Alianza Santafesina entre el FREPASO, la UCR y el PDP.

Este sería el menor porcentaje obtenido por el partido en sus ya seis gestiones al frente de la ciudad. En la reelección de Binner en 1999, el socialismo superará el 50% de los votos, alcanzando su punto máximo en 2007, cuando el Ing. Miguel Lifschitz obtuvo el 57,17%.¹²⁴

El inicio del proceso de descentralización: limitaciones y desafíos (1995–2002)

A partir de la gestión de Hermes Binner, superado el déficit municipal, la ciudad se vio abocada a la realización de nuevos y viejos proyectos, agrupados por áreas y temáticas. Entre ellos se destacan tres ejes: a. la descentralización municipal; b. la salud pública¹²⁵ y; c. la política social. Por ellas, entre otras, la ciudad fue ganando un lugar a nivel internacional y consiguió, incluso, ser galardonada por entidades internacionales como el PNUD en 2004.

Se planteó entonces un modelo de reforma “con orientación al ciudadano”, lo que significó, desde el discurso oficial, considerar como sus pilares (MR, 2004b: 76):

- La descentralización de competencias y decisiones buscando flexibilizar la organización municipal.
- La gestión participativa donde los ciudadanos no sólo sean escuchados, sino que además puedan tomar parte en las decisiones para la solución a sus propios problemas.
- La transparencia entendida como la capacidad de rendir cuentas, sobre la base de una información difundida democráticamente.
- La calidad en los servicios y procesos orientada a resolver mejor

124. Datos extraídos del Tribunal Electoral Provincial

125. En el marco de las políticas públicas del Municipio, se trabajó en la construcción de los distritos sanitarios que pretenden recuperar la idea de territorialidad también en la red de salud. De este modo, cada distrito incorpora la propuesta de salud de cada comunidad. Los centros de salud y hospitales están ubicados geográficamente en los seis distritos, generando un acercamiento de los equipos de salud a la comunidad. Se distingue a la ciudad por el alto porcentaje del presupuesto global que se destina al área de salud, sosteniendo hasta el año 2007 de manera unilateral el sistema de salud municipal.

y de forma más ágil los problemas de la gente.

- La capacitación de los recursos humanos como factor movilizador, que apunte a mejorar las capacidades para llevar adelante una gestión estratégica.

Se inicia un proyecto para transformar la gestión político-administrativa e incidir en la estructura física y social de la ciudad, para contrarrestar los desequilibrios en las distintas zonas de la misma. Se crea la Secretaría General, organismo del cual depende el Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario (PDyM). Debido al fuerte centralismo que existe desde la constitución de la ciudad y los problemas urbanísticos que ello trajo aparejado; sumado a la extensión de la misma en kilómetros y cantidad de habitantes y las cada vez más marcadas diferenciaciones socio-territoriales, “la idea fue respetar lo que ya existía y orientar el proceso a lograr un equilibrio territorial, superar las situaciones de depresión o deterioro y consolidar aquellas que ya estuvieran consagradas” (MR, 2004b: 77).

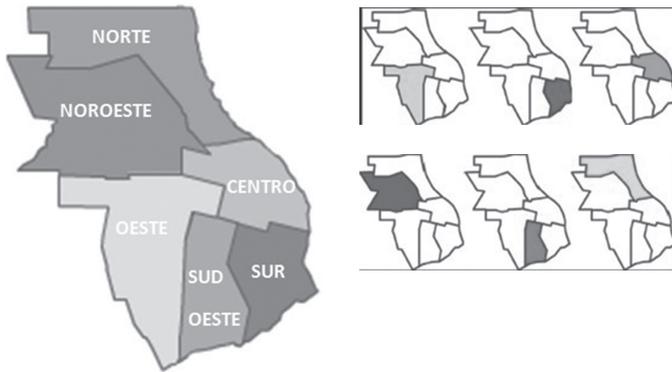
La política de descentralización, eje vertebral de la gestión binnerista, se asentó en el cumplimiento de cuatro fases:¹²⁶

- 1. Desconcentración administrativa:** habilitación de seis Centros Municipales de Distrito (CMD), lo cual implicó la estandarización de procesos, definir funciones, la incorporación de nueva tecnología informática, reordenar el personal y efectuar un control de gestión mediante la cuantificación de los logros obtenidos. “A partir de un importante estudio conjunto con la Universidad Nacional de Rosario que se llevó a cabo a lo largo del año 1996, arribamos a la organización de la ciudad en seis

126. Información oficial extraída del sitio de La Municipalidad de Rosario: <http://postulantes.rosario.gov.ar/condiciones/descentralizacion.pdf>

distritos a saber: Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Suroeste, y Sur. Antes de esta definición, nuestra municipalidad basaba su funcionamiento en doce delimitaciones territoriales distintas” (Ghirardi, 2000: 5).

Imagen 12.
Mapas de la Descentralización en ROS



Fuente: MR.

El “Distrito” se concibió como una unidad territorial de planificación y gestión dentro de un todo: la ciudad, y como campo de aplicación de políticas públicas integrales con la incorporación de los distintos actores individuales o colectivos que, con injerencia en este espacio, contribuirían a su mejoramiento. Los distritos se configuran así como espacios de fusión y cruce de tres lógicas de gestión pública: la sectorial, la territorial y la participativa (Maino y Verdi, 2009). Cada CMD es coordinado por un Director de Distrito elegido directamente por el Ejecutivo Municipal.

A diferencia de la experiencia de MVD, los distritos nunca estuvieron diseñados con relación a los distritos electorales y *no estuvo ni está presente en los referentes del socialismo local la posibi-*

lidad de pensar en un estadio político de la descentralización.

En el año 2003, a los fines de garantizar mayores éxitos del programa y de las políticas de participación ciudadana se dividió a cada distrito en seis o siete áreas barriales. “La definición de las Áreas se realizó respetando criterios demográficos y urbanísticos, por lo tanto sirvieron para facilitar y ampliar la participación de los vecinos en la medida que las reuniones se realizaron cada vez más cerca de la propia casa promoviendo un mayor equilibrio territorial en las convocatorias” (MR, 2004b: 112). Dicha organización no es conocida por la población y tiene sólo fines instrumentales.

La implementación del PDyM fue un proceso gradual que trascendió las dos gestiones de H. Binner. En primer lugar, para lograr efectivamente las adaptaciones necesarias al cambio, tanto por parte de la población rosarina como por los propios empleados municipales que fueron relocalizados y capacitados para tal fin. En segundo lugar, por la inversión que la habilitación de los seis distritos significó para el municipio. Se trata en todos los casos de obras de gran envergadura en lugares emblemáticos de la ciudad, ya sea que los mismos fueran creados o restaurados.

El primero, fue el Centro Municipal de Distrito Norte “Villa Hortensia” que se encuentra habilitado desde el 10 de octubre de 1997, en una antigua casona del siglo XIX que es monumento histórico de Rosario. El Centro Municipal de Distrito Oeste “Felipe Moré” fue creado desde cero e inaugurado el 12 de febrero de 1999. Recién tres años después, se inaugura el Centro Municipal de Distrito Sur “Rosa Ziperovich” que se constituyó como primera obra del arquitecto portugués Álvaro Siza en América Latina. En 2005, ya durante la primera gestión de Miguel Lifschitz (2003-2007), es restaurada la antigua Estación Rosario Central para dar lugar al Centro Municipal de Distrito Centro “Antonio Berni”. Por su parte, el Distrito Noroeste “Olga y Le-

ticia Cossetini”, fue inaugurado el 18 de septiembre de 2006. Por último, en la segunda gestión de Lifschitz (2007-2011), se culmina con el programa creado en 1996 con la instalación del Centro Municipal Distrito Sudoeste “Emilia Bertolé”, obra del prestigioso arquitecto César Pelli.

- 2. Desconcentración de obras y servicios públicos de pequeña y mediana escala:** que se da con la creación de Áreas de Servicios Urbanos (ASU) en cada distrito. En general, su instalación en el territorio fue previa a los distritos y fue el primer escalón del proceso.
- 3. Cambio en las políticas urbanas:** localización de los CMD como proyectos de alto impacto en términos de transformación urbana y, por otro lado, la elaboración de un procedimiento participativo de planes de obras y servicios.
- 4. Nuevo modelo de gestión:** asentado en dos cuestiones básicas: mecanismos de información pública y canales de participación ciudadana para incorporar a la población en procesos de evaluación, control y toma de decisión.

En 1998 se presentó el Plan Estratégico Rosario (PER) una herramienta para encauzar la gestión y concretar un espacio de diálogo y consenso entre los actores públicos y privados, preocupados en la definición de un proyecto colectivo¹²⁷ que consolidara la ciudad en los próximos 10 años. Participaron más de 150 instituciones y se definieron cinco líneas estratégicas: “construir la Ciudad del Trabajo, la Ciudad de las Oportunidades, la Ciudad del Río, la Ciudad de la Integración, la Ciudad de la Creación” (MR, 2004b:65).

Según Robin y Valut (2005), el programa de descentralización se convirtió en el producto más ambicioso del P.E.R, ya que preveía una reforma integral dentro del territorio local, sin contar con la

127. Recordamos que ya hemos señalado nuestros reparos respecto de estas iniciativas que tienen como fin “un proyecto colectivo”, sobre todo cuando se trata de instancias de concertación público-privadas en las cuales ciertos sectores sociales no tienen voz.

anuencia del Concejo Municipal,¹²⁸ si bien -a diferencia de MVD-ello no trajo aparejado dificultades mayores al proceso, dado que el Ejecutivo local contaba con las prerrogativas necesarias para liderar la transformación urbana.

Otro dato destacado es que en 1999 se formalizó el Proceso de Mejora Continua para los CMD para garantizar igual nivel de funcionamiento y procedimientos de trabajo. Se trata de un mecanismo de estandarización de procesos asentado en la tecnología y la capacitación del personal municipal.

Todo el proceso descentralizador, sobre todo una vez terminada la primera etapa de éste, propone el desafío de discutir el rol de las áreas centrales para evitar yuxtaposiciones de funciones, prejuicios y potenciales conflictos, promoviendo en ellas el rol de planificación, diseño y supervisión (MR, 2004b). Sin embargo, creemos que si bien en los primeros años los avances fueron significativos, hace más de un lustro que *el socialismo local ha descuidado su principal pilar de gestión*: en primer lugar, porque desde la inauguración del Distrito Sudoeste (2009), no ha habido innovaciones en el PDyM; en segundo lugar, porque es evidente la falta de coordinación de políticas entre las unidades centralizadas y las descentralizadas; por último, porque si bien es innegable el valor de la desconcentración administrativa y el avance en términos identitarios o, por lo menos, identificatorios de los vecinos con su distrito, es un factor débil de cohesión socio-territorial y además, el proceso no ha avanzado hacia una verdadera descentralización en lo que hace a la suficiente autonomía financiera y política.

Hasta 2002, último año de gestión de H. Binner, la descentralización fue junto con la salud pública y las políticas sociales (como los centros CRECER), ejes centrales de gobierno. Hasta allí, la ins-

128. Hasta el año 2005, el Ejecutivo Municipal no tuvo mayoría en el órgano legislativo local.

tancia por excelencia de participación ciudadana (a diferencia de los procesos de POA y MVD) había sido la planificación estratégica, es decir a través de un modelo acotado y simple de colaboración público-privada.

Aunque Ghirardi (2000:9) señalaba la existencia de mecanismos de participación durante la primera década de gobierno socialista como Jornadas de Planificación anual; convocatorias por parte de los Directores de los CMD y talleres de microplanificación,¹²⁹ los mismos no se presentaron de manera institucionalizada y no tuvieron demasiada vigencia ni transcendencia. La presencia propiamente ciudadana será un complemento posterior en la gestión (Robin y Valut, 2005), surgido al calor de la crisis de 2001, a partir de la conformación espontánea de asambleas barriales en toda la ciudad.

Las asambleas barriales, como “ámbitos de tramitación simbólica alternativos al orden institucional estallado” (Biglieri y Perello, 2003: 12) siendo “dispositivos de encuentro de subjetividades en construcción alrededor de la idea de un ejercicio activo de la ciudadanía” (Bloj, 2004: 137), comenzaron a reunirse en calles y plazas, en enero de 2002, de todos los barrios de los seis distritos de la ciudad: había reuniones por comisiones y un plenario semanal. Los sujetos sociales que conformaron las asambleas fueron mayormente de clase media pero se caracterizaron por la fugacidad -sólo unos pocos meses de protesta-, la heterogeneidad y la pluralidad que fueron aglutinadas por el lema de la crisis de la representación política: “que se vayan todos”.

Aunque Bloj (2004), nos alerta sobre la necesidad de evitar una lectura unívoca del fenómeno asambleario desconociendo que en las

129. “Se desarrollan en distintos sectores de cada distrito, abarcando un perímetro de entre 8 y 10 manzanas. La gestión otorga a los vecinos del sector un determinado presupuesto (alrededor de 25.000 pesos) para que a través de un trabajo conjunto con funcionarios y técnicos municipales se definan y concreten un conjunto de obras menores que previamente se han priorizado en distintas asambleas. Un grupo de vecinos elegidos por estas asambleas, tienen a su cargo el control y la evaluación de la ejecución de las distintas obras, asesorados para ello, por técnicos municipales” (Ghirardi, 2000: 9).

mismas se exhibieron visiones en pugna, creemos que la ciudadanía planteaba allí -sin cuestionar a la democracia como forma de gobierno- la insuficiencia de la democracia procedimental, proponiendo y poniendo en marcha nuevas prácticas que implican alternativas de acceso al espacio público y de concepción de la política y del poder en tanto relación social.

La participación ciudadana con base territorial en la descentralización (2002-2012)

“Hemos planteado hasta aquí como desarrollamos en Rosario “el esqueleto” de la descentralización municipal. Nos parece esencial plantear ahora, como estamos intentando fortalecer “el músculo” del proceso: la participación ciudadana” (Ghirardi, 2000: 8)

El PP fue una clara estrategia de disolución de los puntos de conflicto (asambleas barriales) y una forma de legitimación política para el Socialismo: una “iniciativa para restituir la credibilidad perdida” (Bloj, 2008: 34). Los canales institucionales de participación, como modo de no suturar las movilizaciones previas pero sí de disminuir su conflictividad, surgen para cubrir una demanda social que es consecuencia de los procesos desarrollados anteriormente y de la nueva significancia que adquiere el espacio local. No sólo las organizaciones han tomado ciertas iniciativas de prerrogativas que parecían exclusividad del Estado, sino que éste también, aquejado por la crisis de representación, recurre a dichas organizaciones ante las innumerables demandas que encuentra imposible resolver en el corto plazo, proponiendo espacios de democracia participativa.¹³⁰

130. Recordamos al lector rever la imagen Nro. 3: Objetivos de la participación ciudadana.

Es ese rol activo de los líderes populares lo que el socialismo ha capitalizado, haciéndoles ocupar el rol de intermediarios entre las políticas municipales y los barrios. Muchos de esos líderes fueron también los impulsores de las asambleas barriales autoconvocadas de 2002, que se diluyeron a los pocos meses por el desgano de la gente, el frío del otoño y la posibilidad de inserción en espacios como el PP. “Sí, obvio. La gente decía: “si esto ya está organizado ¿para qué vamos a seguir organizándonos en algo paralelo si podemos hacer algo en conjunto con la Municipalidad?” (Melina, La Florida).¹³¹ Una consejera del Distrito Oeste, nos relata también su vivencia: “[...] hubo, como en todos los espacios, una competencia política que no dejaban ni dejan que esto funcione bien. Por eso surgen los robos, los piquetes [...] en reclamo de lo que ellos deberían ir a buscar de otra manera. Y... bueno en ese bullir de cosas y reclamos y que nadie hacía nada efectivo, aparece esto del PP”.

Debido la crisis de representación que acuciaba en el país y la región, desde su origen, el PP obtuvo en Rosario el apoyo no sólo del PE que toma la iniciativa, sino del Concejo Municipal. Si bien el mismo no interviene en la formulación inicial de la política aprueba la *ordenanza de su creación* (N°7326/02). Allí entre los objetivos de dicha política se enumeran: lograr que los vecinos se sientan comprometidos con los destinos de la ciudad; aportar un instrumento de control y planificación de la administración municipal; mejorar la distribución para cumplir con las normas tributarias; motivar la participación ciudadana en las tareas de gobierno de la ciudad y consolidar un espacio institucional de participación. De este modo, Rosario es la primera ciudad argentina en institucionalizar el Presupuesto Participativo. Desde entonces, y aunque no existe una normativa nacional que lo promueva ni regule, cada vez más gobiernos locales han seguido ese camino: en 2011, cuarenta y ocho municipios im-

131. Cita extraída de Carné, 2005: 78

plementan esta política (Martínez y Arena, 2013).

Además de en la Ordenanza de creación, el Concejo Municipal ha intervenido en el proceso de PP en otras oportunidades introduciendo modificaciones de trascendencia en el mismo “tendientes a profundizar la participación ciudadana en el marco de la política -como en el caso de la cláusula de género-¹³² o al cambiar la forma de distribución de la asignación del presupuesto del PP –como la incorporación de la cláusula de carencia -Ordenanza 7.869/05”- (Pínillos y Signorelli, 2014:54).¹³³

En lo que hace a su regulación anual en términos de formatos y procedimientos, como en las otras dos ciudades analizadas, el PP en Rosario cuenta, desde sus orígenes, con un reglamento interno. En el mismo se establece claramente a los distritos como soporte territorial de la participación de tipo emplazada. “[...] Todo el proceso se orienta por un criterio territorial [...] las asambleas iniciales, la distribución del presupuesto, la elaboración de los proyectos y la votación. No existe ninguna instancia general en la que se traten problemas de todo el municipio de manera transversal” (Annunziata, 2013: 127).

Producto del éxito que registró el municipio en la realización del PP en el año 2002,¹³⁴ a partir del año 2003, se decidió modificar el reglamento e implementar el PP con continuidad, ya no en el formato original de asignación de prioridades por CMD, sino articulado en cuatro instancias que son las existentes actualmente. Las mismas han sufrido transformaciones a lo largo de los años, dado que no se trata de un mecanismo cristalizado sino que va variando anualmente de acuerdo a los intereses de la Intendencia y las sugerencias de los consejeros. Lo que se presenta a continuación es el esquema base tal cual como funcionara en el año 2013.

132. En la Ordenanza N° 8.007/06, se establece una cláusula de género que contempla mediante una discriminación positiva, que se garantice un cupo de mujeres en los CPD: “En el mecanismo que se implemente para la participación ciudadana la proporción de mujeres y varones que lo integren será paritaria es decir que la representación se conformará con un 50% de mujeres y un 50 % de varones”

133. Sobre esta última volveremos en el capítulo IV.

134. El primer año de realización del PP (PP2003), participaron del mismo 1526 personas, de las cuales 917 participaron de la Primera Ronda y 609 de la Segunda. Veremos cifras de participación en el próximo capítulo.

1. Una *primera ronda de asambleas barriales* -de abril a junio- para consensuar las problemáticas de los mismos y elegir los consejeros que conformarán en cada uno de los distritos un Consejo Participativo (CPD). En talleres con pocas personas, un coordinador, hace que cada vecino se presente y exponga los motivos por los que se acercó a participar. En muy pocas ocasiones, en los últimos años, se realiza una rendición de cuentas por parte del ejecutivo municipal. Posteriormente a esa puesta en común, se redactan algunas propuestas que deberán ser luego transformadas en proyectos por los consejeros en los CPD.

Imagen 13.
Ciclo del PP en ROS
Calendario de presupuestos participativos



Fuente: Municipalidad de Rosario/URBAL (2009:13)

En los últimos minutos de la reunión, los vecinos se congregan todos nuevamente en el salón principal y *eligen a los futuros consejeros*. Durante los primeros seis años de realización del PP, los consejeros fueron electos en forma secreta y personal por cada vecino asistente que debía proponer un hombre y una mujer para dicho cargo. Se elegía un representante por cada diez presentes. Sin embargo, en los últimos años, pudo ser consejero/a toda aquel que se propusiera

para ello; lo que generó cierto resquemor entre los participantes con experiencia en el PP. El momento de la elección de los consejeros era considerado una instancia de empoderamiento, el cual queda, en parte, disuelto sino se cuenta con la legitimación del voto de los vecinos de cada área barrial por CMD. Consultadas por el nuevo mecanismo no electivo de los consejeros, aquellos de mayor trayectoria en el proceso no parecen estar de acuerdo:

“En cuanto a la representatividad de la gente que están representado no lo veo... me parece una... contrariedad, porque yo me postulo, yo me elijo y voy a hacerlo [...]” (Consejera Oeste).

“Yo la otra vez planteé por ejemplo, porque desde que yo soy consejera no se fue más a voto. Porque cuando yo dije que me iba a postular vinieron un montón de mujeres a apoyarme y se fueron enojadas porque no se hizo la votación. Me dijeron: ‘nos dimos cuenta que gente como vos, que trae gente del barrio... después hay gente que no tiene lugar’. Es bueno eso, pero hay gente que no es votada porque no es creíble en el barrio. Entonces para mí estaba bien que la gente eligiera” (Consejera Noroeste).

La eliminación de la votación asociada a una merma en la participación se debe también a un fuerte resquemor que existe en los PP de Argentina respecto a que los mismos “se politicen”, es decir, que *se los presenta como ámbitos neutrales en términos políticos*. Sin embargo, no sólo creemos que cualquier PP es político y allí se hace política sino que su pretensión de anulación también tiene dicho tinte y no contribuye ni a su funcionamiento ni al efecto colectivo que podría esperarse de este tipo de políticas.

Además la intencionalidad política del gobierno local respecto del PP ha cambiado fuertemente y eso se demuestra con la ausencia del Intendente y de los Secretarios municipales que al inicio estaban presentes tanto en asambleas de primera ronda como en los CPD. Como declara una funcionaria de rango superior del municipio *hay una pérdida del entusiasmo por el PP*. Los “viejos” consejeros -en general la renovación anual no supera el 50%- notan estas diferencias:

“[...] al principio nos visitaban y capacitaban desde las Secretarías, y venían “los más”, los directores de las secretarías. Y nos decían bueno, tenemos esta cantidad de dinero, tanto está asignado para esto, para esto y para esto [...] Luego vino la manía de centralizar las cosas, ‘dejé que esto lo resuelvo yo’” (Consejera Oeste).

“Vos ves que la actitud de los funcionarios no es la misma, antes venían, la gente les podía hablar, la cercanía con los de primera línea era real y palpable. El Intendente elegía una reunión y hacía cada tanto rendición de cuentas en otra época [...]” (Consejera Noroeste).

“[...] venían más secretarios a las reuniones, que también el consejero los siente. Antes se los invitaba a todo acto protocolar que había. Y eso les daba un empoderamiento que hacía que transmitiera y militara el PP con una camiseta. Eran ellos los que traían otras personas” (Ex funcionario Distrito Noroeste).

2. De junio a octubre, funcionan los CPD, son seis consejos que nunca se integran entre sí, cuya misión es elaborar proyectos que aborden las cuestiones presentadas en la primera ronda para su resolución. Bloj (2009) destaca como singularidad del proceso rosarino que desde el PP 2005 se opera bajo la lógica de *formulación de proyectos*, “es decir, el proceso participativo no se limita a la generación de ideas -que luego el Ejecutivo retoma para armar proyectos como es el caso de PoA y de MVD- sino que avanza en el detalle de costos y condiciones de ejecución” (Bloj, 2009:27) en forma conjunta con los vecinos participantes.

Los CPD están integrados por los consejeros surgidos de las asambleas barriales, el Coordinador del PP de cada Distrito y los encargados de cada comisión. Existen dos comisiones: la de Proyectos Sociales (incluye los temas referidos a las Secretarías de Cultura, Promoción Social, Salud Pública, Gobierno) y la de Proyectos Urbanos (Sec. de Servicios Públicos, Obras Públicas, Planeamiento). Los consejeros se reúnen de junio a octubre, una vez por semana a razón de dos horas, para discutir sobre las pro-

blemáticas de cada barrio y formular los proyectos por comisión. En colaboración con distintas áreas del Municipio se les otorga factibilidad a su ejecución y se les asigna un presupuesto. Una consejera del Oeste demuestra como comprenden que estar en el CPD implica una cuota de poder: “el PP le da entrada a mucha gente que le molesta a parte de la administración porque de otra manera la gente no hubiera llegado. Yo no creo que sea por los 5 millones que dan a los CMD -para el PP-, es por la cuestión política [...]”.

3. En noviembre, en los últimos tres años de manera coincidente con la Feria de Colectividades,¹³⁵ se realiza una *votación* en la cual los vecinos de la ciudad seleccionan, nuevamente por distrito, cuáles de esos proyectos serán los que se ejecuten al año siguiente. Es la llamada *Segunda Ronda* del PP. La modalidad de votación en términos de formato, lugares y cantidad días de realización han cambiado sustancialmente en los diez años de ejecución de la política en la ciudad. Tal cual como desarrollamos con Cintia Pinillos (2014), desde el año 2007 a la fecha, año bisagra en términos de ser el PP con mayores niveles de participación, el Ejecutivo Municipal se ha abocado a mostrar el crecimiento del número de participantes a partir de incrementar los días y puestos de votación para acercar la urna al vecino.

Hasta el PP 2009,¹³⁶ existieron seis puestos de votación, uno por CMD. En el PP 2010, se suman, dos puestos en espacios de alta circulación de gente, como lo son la Terminal de Ómnibus y el cruce de peatonales. “Efectivamente, la idea de acercar la urna al vecino genera el impacto numérico esperado y la participación aumenta en la Segunda Ronda, más de un 30%” (Pinillos y Signorelli, 2014: 58).

135. Es la fiesta popular más importante de Rosario y su amplia región de influencia. Desde 1985, durante diez noches y teniendo como escenario al Parque Nacional a la Bandera, el Encuentro y Fiesta Nacional de Colectividades expresa el sentir y el hacer de quienes fueron forjando el perfil de la ciudad. En cada una de las ediciones participan medio centenar de colectividades y más de medio millón de personas disfrutan de los sabores, espectáculos y danzas junto a trajes tradicionales e instrumentos musicales de todas partes del mundo.

136. Recordemos que cuando nos referimos al PP de un año determinado, hacemos referencia al año previsto para la ejecución de obras lo que acontece en el período presupuestario posterior al año en que se realiza el proceso. Por ejemplo, el PP 2008 es realizado en 2007. Las obras allí decididas se ejecutarán en 2008, de allí su denominación.

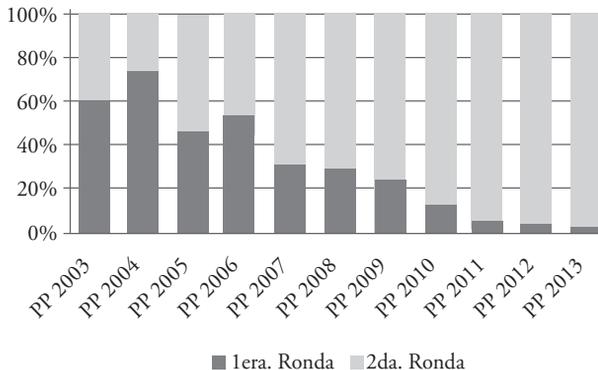
A su vez, al año siguiente, visualizado el resultado deseado, se llevan adelante seis días de votación con un total de 80 postas (la mayoría itinerantes, en lugares de gran afluencia de público).

Desde 2011, el número de locales de votación y la cantidad de días destinados a ello, se sigue multiplicando e incluso se monta un stand en la Feria de Colectividades con una experiencia innovadora como es el “bolivoto”. “Como su nombre lo indica, es un sistema de votación a través de “bolitas” o canicas. El vecino utiliza una canica por cada uno de los seis proyectos que puede elegir por distrito. Las mismas en vez de ser contadas, son pesadas para obtener los proyectos ganadores” (Pinillos y Signorelli, 2014: 59).

El resultado, además del aumento evidente del número de votantes, *es una clara intención de privilegiar dicha instancia por sobre las propiamente participativas y deliberativas* como lo son la Primera Ronda y los CPD. Podemos ver en el siguiente gráfico la evolución de la participación en cada Ronda, observándose la brecha entre una y otra.

Gráfico 6.

Participantes en la Primera y Segunda Ronda del PP ROS 2003-2013¹³⁷



Fuente: datos oficiales MR.
Elaborado por: la autora.

4. En diciembre, por último, se hace la *Tercera Ronda o de Cierre* con los consejeros como una ronda de balance.

Todo el proceso es coordinado por un Secretario Técnico del PP (en la actual gestión dicho cargo es denominado Coordinador General de Políticas de Sustentabilidad y Participación Ciudadana) desde la Secretaría General de la MR, en forma conjunta con el área de *Coordinación territorial y planificación del Presupuesto Participativo*, presente en los seis distritos Municipales, aunque dicha coordinación aparece difusa en los hechos.

En lo que respecta a otras características distintivas del proceso de PP en Rosario, cabe mencionar que el porcentaje del presupuesto municipal destinado a la política ha oscilado en todos sus años de ejecución no brindándose demasiada información a los participantes respecto del mismo. Sin embargo, desde la oposición¹³⁸ se han realizado críticas al respecto, dado que se considera ha descendido de un 8% (inicial) a un 5% en 2005, siendo el actual del 1,5% del presupuesto global.¹³⁹ Es decir que, si bien se muestra como un aumento en términos netos no lo es en términos relativos, lo cual demuestra que el PP ha perdido prioridad para la gestión socialista. A su vez, ello implica que las obras que pueden realizarse sean de poca envergadura, lo cual desincentiva la participación -sumado a los déficits de cumplimiento de obras-.

137. Cabe resaltar que del PP 2011 al 2013 no se encuentran datos oficiales de la cantidad de participantes –en clara disminución– a la Primera Ronda o asambleas barriales, instancia de participación por excelencia del proceso de PP en la ciudad. Los mismos fueron recabados de diferentes fuentes secundarias.

138. Al respecto puede consultarse: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-17125-2009-02-03.html>; <http://www.concejorosario.gov.ar/noticiaCompleta.do?noticia=000154su>; entre otras.

139. Pueden verse los Presupuestos Municipales en la web. Por ej. año 2013 en: <http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/presupuesto2013.pdf> El presupuesto 2014 fue estimado en \$4.913.247.670, siendo destinados al PP 77 millones de pesos, es decir, el 1,57% del mismo. Puede verse el Presupuesto Municipal 2014 en <http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/Presupuesto-2014.pdf>

Imagen 14.
Porcentaje del Presupuesto Municipal asignado al PP (2003-2013)

Año PP	Presupuesto Municipal (en \$)	Presupuesto PP (en \$)	Porcentaje asignado al PP
2003	295.841.347	24.295.661	8,20%
2004	368.877.077	20.009.276	5,40%
2005	481.781.048	25.000.000	5,20%
2006	582.664.022	25.000.000	4,30%
2007	731.963.383	27.500.000	3,80%
2008	912.143.884	30.002.465	3,30%
2009	1.201.892.569	30.002.465	2,50%
2010	1.491.449.309	30.000.000	2,10%
2011	1.963.539.428	36.000.000	1,83%
2012	2.693.389.385	42.000.000	1,56%
2013	3.715.620.222	58.000.000	1,56%

Fuente: presupuestos municipales oficiales disponible en la web.
Elaborado por: la autora.

A su vez, se hace preciso mencionar, aunque ahondaremos sobre ello en el próximo capítulo, que hasta el -aún 2010 sancionada la *ordenanza de cláusula de carencia*- el porcentaje de presupuesto destinado al PP fue dividido proporcionalmente para los seis distritos, más allá de su contexto y necesidad. Desde el mencionado año se ha dado prioridad a las carencias de algunos sectores de la ciudad, recibiendo los distritos menos favorecidos un porcentaje mayor de dinero. Sin embargo, *el índice de carencia no es información pública y los criterios de su elaboración resultan dudosos* a juzgar por la falta de estadística de nivel distrital y los montos diferenciales mínimos que se asignan a los mismos desde su aplicación.¹⁴⁰

140. Ordenanza 7869/05 Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&cid=42155>

Art. 2.- Incorporase a la Ordenanza 73261/02 los artículos 5° y 5° los que quedarán redactados de la siguiente forma:
Artículo 5.- Para la distribución de la asignación presupuestaria del Presupuesto Participativo a cada distrito, el Departamento Ejecutivo establecerá un Índice de Carencia, que deberá confeccionarse con indicadores de salud, educación, vivienda, ingresos, y género y cuyo cálculo deberá ser actualizado anualmente previo a la distribución de los recursos a cada distrito Tanto para la elaboración del índice como para la actualización anual el Departamento Ejecutivo constituirá una comisión conformada por un representante por cada Secretaría del Departamento Ejecutivo, un Consejero y una Consejera del Presupuesto Participativo de cada distrito e invitará a un representante de la Escuela de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNR. Una vez elaborado el índice deberá ser elevado al Concejo Municipal para su aprobación.

Artículo 5°.- La distribución de recursos asignados al Presupuesto Participativo para cada distrito se realizará de la siguiente forma el 50% (cincuenta por ciento) en partes iguales para cada uno de los 6 (seis) distritos y el 50% (cincuenta por ciento) en forma directamente proporcional al grado de marginación urbana que establezca anualmente el cálculo del Índice de Carencia para el que se utilizarán datos disponibles del último censo, Encuesta Permanente de Hogares y estadísticas municipales.

En lo que respecta a la convocatoria del PP, la misma es a los “vecinos” de manera individual y aunque hay diferencias de distrito a distrito (según se muestra en la próxima tabla) la participación se manifiesta poco organizada -siendo de menor a mayor en igual proporción que la necesidad-, lo cual desde nuestro punto de vista “podría ser revisado en tanto que puede constituir un obstáculo para la recuperación de las experiencias colectivas y para el fortalecimiento de las redes sociales del territorio” (Bloj, 2009: 30).

Tabla 12.
Densidad asociativa por CMD en ROS

	Centro	Norte	NO	Oeste	SO	Sur
% de OSC	13,93	13,17	20,44	21,48	11,43	19,54

Fuente: datos del Observatorio Social de la MR (2010).
Elaborado por: la autora.

De los doce años (2002–2014) que lleva de implementación consecutiva del PP Rosario, que es de duración anual, ocho fueron durante las dos gestiones de Miguel Lifschitz, actual senador del departamento Rosario en la cámara provincial. Durante su primera intendencia, a la cual llega con apenas el 32% de los votos -a una mínima distancia de su oponente peronista¹⁴¹ tuvo que asumir las consecuencias de la crisis, lo que fuera reconocido como exitoso en vistas a los resultados alcanzando en las elecciones intermedias de 2005.¹⁴² Su candidato, H. Ghirardi obtuvo una diferencia de 26 puntos porcentuales por sobre el segundo candidato más votado perteneciente al peronismo y, por primera vez en su historia, el socialismo obtenía la primera minoría en el Concejo Municipal.

141. http://archivo.lacapital.com.ar/2003/09/09/ciudad/noticia_35124.shtml

142. Para más información ver: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-634-2005-10-24.html>

A su vez, para las elecciones de 2007, el partido se afianza dejando sin chances al peronismo, en donde el voto a H. Binner, finalmente elegido Gobernador, arrastra muchos votos para el frente que integra el socialismo desde el año 2006. El mismo, denominado Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), es integrado por fuerzas de centro izquierda de la Provincia de Santa Fe como el PS, la UCR, GEN, Movimiento Libres de Sur, ARI y PDP, entre otras menores.

Ahora bien, aunque se creyó que “la Provincia y la Ciudad mirando para el mismo lado”¹⁴³ sería provechoso para la ciudad más importante de la provincia, lo cierto es que la crisis del capitalismo mundial de 2008, sumado a limitaciones internas, dificultaron nuevamente la gestión. El déficit municipal que aqueja al gobierno desde entonces ha achicado los márgenes de maniobra y la posibilidad de la ejecución de obras prometidas y/o de nuevos proyectos. *“Vengo todos los lunes, no rentando, por un interés: que se haga algo para mi barrio. Lo otro viene después, el cambio del consejero, que es real pero en sí -lo que motiva- es la obra. Y cuando paso un año, otro año y la obra no se hace la gente deja de venir, barrios enteros han dejado de participar”* (Funcionaria Distrito Noroeste).

Por otro lado, la llegada al gobierno provincial implicó que un gran número de los funcionarios técnicos, profesionales y cuadros municipales pasaron a formar parte del su staff, vaciando de contenido la mayor parte de las políticas públicas municipales con contenido innovador.

En las elecciones de 2009, estas dificultades se hicieron eco en las urnas cuando el socialismo pierde la mayoría absoluta en el Concejo. La candidata a concejal del FPCyS, Clara García, apenas superó por cuatro puntos a su oponente, que paradójicamente, fue nada más y nada menos que Héctor Cavallero pero bajo las banderas del Peronismo.

143. Slogan socialista de la campaña provincial en la ciudad de Rosario en el año 2007

La debilidad de las fuerzas opositoras en Rosario, ciertos vientos de cola y la evidencia de obras de gestiones anteriores, consiguieron el sexto triunfo en 2011. En palabras de Horacio Ghirardi la sostenibilidad del proyecto socialista en Rosario se debe a que:

“Hemos hecho un trabajo muy estrecho a nivel de las organizaciones barriales, de las vecinales, de los centros de salud barriales [...] ya en el gobierno de Hermes Binner en el desarrollo de todos los Centros Crecer [...] digo eso, en lo que hace a los sectores de exclusión, de pobreza. Por el lado de los sectores medios, en haber captado determinadas cuestiones simbólicas que tenían que ver con el orgullo rosarino y con revertir la idea de que en Rosario lo único que se podía hablar era de crisis, de frustración, de los saqueos, de la pobreza [...] y empezar a pensar que Rosario era una región de oportunidades [...] de que Rosario era una ciudad de la cultura, llena de artistas, de iniciativa, de innovación [...] Me parece que ese fue el otro factor muy importante: el nexo con las instituciones de la sociedad civil, con los actores privados, con la Universidad y esta idea de que acá hay cosas para hacer en conjunto [...] El Estado Municipal las lidera pero entre todos las concretamos” ¹⁴⁴

Aunque durante las primeras gestiones socialistas en la ciudades las transformaciones se vuelven evidentes como señalaba Ghirardi, no pueden negarse los déficits de infraestructura sobre todo en ciertos barrios periféricos de la ciudad y *la disminución de la presencia del Estado local* en políticas sociales justamente a partir de la segunda gestión del Intendente M. Lifschitz y la actual gestión de M. Fein. Lo mismo se ve reflejado en el nexo con las organizaciones comunitarias aunque no así con el sector empresario local y las instituciones intermedias.

A su vez, si bien se alcanzaron la mayor parte de los logros esperados tanto por el PDyM como por el P.E.R y, en el año 2008 se lanza -con la participación de más de 400 instituciones y organizaciones-

144. Entrevista realizada al por entonces concejal municipal Horacio Ghirardi (20/11/07), actualmente funcionario del Gobierno Provincial.

el Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM o PER+10)¹⁴⁵ que se propone planificar ya no sólo a Rosario sino a su vínculo con otros municipios y comunas de la región, el objetivo primordial de integrar el territorio no se ha conseguido.

Efectivamente Rosario no ha sido ajena a la tendencia mundial impulsada por el desarrollo capitalista y el mercado global de segmentar la ciudad. El crecimiento económico de la misma y de la Argentina en general dio impulso a un gran mercado financiero e inmobiliario que acrecentó fuertemente las brechas permitiendo que el juzgamiento por *las vidrieras* (Silva, 2006) se haga cada vez más evidente. Eso, sin contar, el aumento de la violencia urbana y la estigmatización de ciertas zonas de la ciudad como consecuencia de todo ello.

Es decir que la descentralización en Rosario alcanzó *altos estándares de calidad en lo que respecta a su desconcentración administrativa y la mejora urbana de ciertos sectores. Sin embargo, no pudo evitar el debilitamiento de los lazos comunitarios y la fragmentación del entramado urbano*. A su vez, las herramientas de participación popular como lo es el PP, perdieron impulso en los últimos años, debilitándose la confianza entre la sociedad y el Estado local. Veremos mejor el alcance en términos de cohesión socio-territorial en el próximo capítulo a la luz de análisis del poder redistributivo del PP.

Por último, mencionar nuevamente que la posibilidad de sumar la dimensión política al proceso descentralizador en Rosario se maneja con reservas desde el Ejecutivo Municipal desde donde se pronuncian con resquemores sobre su desarrollo, aunque manifiestan analizar sus posibilidades de concreción.

Desde la oposición local, sobre todo la vinculada al peronismo, se alzan voces a su favor, confiados en su éxito en algunos distritos

145. Puede verse más información sobre el PERM o PER+10

de la ciudad. De hecho, diputados de dicho sector presentaron un proyecto para su efectivización en el que se argumenta:

“Por ende y a los fines de que los mismos sean fieles interlocutores y representantes ante el Departamento Ejecutivo Municipal en lo que a intereses, inquietudes, prioridades, necesidades y problemáticas del Distrito al que representan respecta, deben estar cubiertos por la legitimidad de un sistema de selección a través de la elección popular por voto directo de los vecinos del Distrito”.¹⁴⁶

En fin, más allá de los desafíos y alcances señalados en las descripciones de los tres procesos a lo largo de este capítulo, es propicio señalar a modo de síntesis que tanto en *Rosario* como en *Montevideo*, la descentralización ha sido el escenario indiscutido para montar el andamiaje de la participación ciudadana, contando para ello con un importante nivel de organización comunitaria previa. Aunque sus desarrollos son claramente diferenciables -en el primer caso la descentralización da lugar a la participación, mientras que en el segundo se desarrollan casi de manera simultánea- a nuestro criterio la ciudad uruguaya se encuentra más avanzada en lo que hace a la profundización del modelo de orientación al ciudadano, aunque el PP presenta limitaciones evidentes que desarrollaremos.

Por su parte, en lo que respecta a *PoA*, su tradición participativa fuertemente consolidada, más allá del cambio de signo político partidario en el gobierno desde el 2004, se ve limitada por la *inexistencia de un programa descentralizador*. La necesidad de dividir la ciudad brasilera en regiones para desarrollar el PP demuestra que la consolidación de micro-territorios al interior de una ciudad es importante e indispensable para efectivizar los procesos de participación ciudadana. Sin embargo, por las dimensiones de *PoA* y por las prioridades diferenciadas de las regiones así como para garantizar la equidad en

146. Extraído de: http://marcelobrignoni.com.ar/ver_noticia/noti/168/ver_noticia.html Puede verse el proyecto completo en: http://marcelobrignoni.com.ar/data/arch_cont/articulos/168.pdf

los procedimientos y los resultados del PP y de otras políticas del Estado municipal, se vuelve prioritario planificar más seriamente y con compromiso político su descentralización.

Existen también manifestaciones comunes entre los tres casos: el *privilegio por parte de los vecinos de su barrio como impulsor principal a la participación*, de la mano de una mayor identificación de los sectores populares con el territorio; por otro lado, *la sub-representación de los jóvenes y la sobre-representación de los mayores de 55 años* en los procesos participativos asociado también al déficit en la renovación de los participantes; además, *la aparición de la participación asociada a aprendizajes y a lazos de solidaridad comunitarias*. En palabras de una Consejera de la Temática de Cultura de PoA (Región Nordeste): “Vos con el PP entendes cómo es que funciona la Municipalidad. Es una convivencia. Para mí fue muy interesante”

La existencia de un *sentimiento colectivo de pertenencia territorial* es recurrente en los diálogos con los participantes en las tres ciudades como motivación principal de su presencia en las instancias participativas. Si bien en un inicio el interés parece ser individual o, aun siendo colectivo, afectar directamente sus intereses, en los participantes con continuidad –generalmente asociados a los consejeros, delegados y concejales vecinales, por la extensión temporal que los formatos participativos prevén para dichos cargos- aparece una clara identificación con sus territorios y con demandas más generales de los mismos. Una concejala vecinal del Municipio G de MVD resume en breves palabras un sentir que se pronuncia en las tres ciudades: “*ser concejal no es solo ser concejal de tu barrio o de tu “chacri-ta”, tenemos el conocimiento de todas las sub-zonas. Uno se siente bien porque lo hace por ayudar a la gente, comprendiendo que hay cosas que nosotros decimos pa! pero hay gente que necesita más y eso es por conocer la gente*” (Concejala Vecinal, Municipio G, MVD).

Ello es también reconocido por las propias autoridades municipales: “*la inquietud por participar, surge de lo más inmediato. Pero luego, en*

la mayoría de los casos, se termina generando una visión más global, más colectiva. Esa escala micro es importante para que la gente canalice esa primera cuestión y luego se involucre” (Subsecretaria General Municipalidad de Rosario).

A su vez, emergen en el escenario participativo *estrategias de colaboración* para la consecución de esos intereses, sobre todo entre los sectores populares donde la organización con actores del mismo u otros territorios urbanos es una herramienta utilizada:

“Si, por ahí trato de trabajar con otros consejeros, por ahí si nos sobran votos podemos votar obras de algún barrio pegado que también nos beneficie a nosotros” (Consejera PP, Distrito NO, Rosario);

“Nosotros siempre nos juntamos con otros para defender nuestras demandas: niños y vivienda. Así juntamos fuerza: es un proceso solidario” (Consejero PP, R. Centro, PoA).

En cuarto y último lugar, como hecho identificado en los tres casos de estudio, se manifiesta el *entendimiento de la participación como una lucha política por el espacio y la riqueza urbana* que la retroalimenta pero que, aun siendo así, depende claramente del impulso de los ejecutivos municipales para no perder envite. Veamos algunas frases representativas en dicho sentido:

“Y movilizamos todos: habían delegado la tarea de informarnos a otro delegado, no a una secretaria y ese delegado por una competencia, no nos había llamado porque éramos mujeres... porque éramos mujeres, porque él lo hacía mejor. Peleamos por ese espacio, y se tomaron la tarea de capacitarnos y retomar todo. Hoy hasta el día de hoy agradezco” (Consejera PP, Distrito Oes, Rosario);

“Yo no sé cuándo voy a parar porque siempre hay cosas para reclamar porque son comunidades carentes y hay que negociar si se quiere ganar” (Consejera PP PoA, Región Centro-Sul);

“Provenimos de distintos extractos sociales y no tenemos las mismas historias de vida. Tenemos capitales diferentes y eso hace que el concejo a veces sea conflictivo” (Concejala Vecinal, Municipio G)

Para finalizar, resta decir que de la descripción minuciosa de las estrategias de cada una de las tres ciudades se desprenden varios de los contenidos para su éxito. Sin lugar a duda, se trata de los casos más emblemáticos de municipios con políticas participativas hacia el interior de sus países como en la región latinoamericana. En las tres experiencias el territorio se vuelve estructurante y las identidades barriales y regionales se vuelven tan evidentes como desafiantes.

En las tres urbes también, *la necesidad; la pobreza; la fragmentación social; en sí, la lucha por el derecho a la ciudad tanto como su contracara: el deseo; la riqueza; el crecimiento económico y la ghetización de ciertos sectores medios y altos, irrumpen en las últimas décadas dejando huellas imborrables en el entramado local*. Veremos como todos esos factores se entremezclan en los espacios de participación ciudadana cuando analicemos en el próximo capítulo el contenido de los presupuestos participativos.

Capítulo IV

Comparando las experiencias de descentralización y participación ciudadana en Porto Alegre, Montevideo y Rosario

Reafirmando la importancia del espacio en el análisis de políticas locales de descentralización y participación ciudadana

Como hemos venido señalando, en las sociedades capitalistas actuales, el poder está ligado a las condiciones materiales de existencia, con las posibilidades de gestionar las necesidades a partir de los capitales disponibles. “El capitalismo produce un espacio [...] un espacio instrumental [...] No se puede comprender la reproducción de las relaciones de producción si no se tienen en cuenta tres elementos: la cotidianidad; lo urbano [...] y la producción del espacio en general” (Lefebvre, 1976 en Nuñez, 2009: 35).

La segregación social es consecuencia directa del uso y el valor que se asigna al suelo urbano. Las características de cada zona de la ciudad hacen que ésta sea codiciada o no por el capital inmobiliario dado que el capitalismo está motivado por la necesidad de encontrar espacios lucrativos para la absorción de excedentes de capital (Harvey, 2013). Ello conlleva la aparición de fenómenos complejos como la gheñtrificación, la apetencia por ciertos espacios urbanos antes relegados y la profundización de la marginación de los sectores populares al tener que asentarse sobre las tierras que casi no tienen ningún valor para ellos y que por tanto, se encuentran apartadas de la vida urbana, en general, sin tener cubiertos los requerimientos mínimos de infraestructura.

En los márgenes sociales -aunque esto no necesariamente implique en el afuera geográfico de la ciudad, dada la cantidad de asentamientos irregulares en los centros urbanos- el espacio adquiere un valor que excede a la valorización o desvalorización del mercado. “La identidad se forma en la relación que un grupo de moradores establece con el espacio que, al ser apropiado, se convierte en territorio, una vez que son ellos quienes controlan en cierta medida, la disposición de los objetos y luchan para ejercer la territorialidad” (Fontoura, 2005: 82).¹⁴⁷

Allí el espacio se presenta como un condicionante de las capacidades, pues el poder no puede concebirse sin la mediación de ese espacio. Es gracias a las configuraciones del mismo que se construye la actividad política y es la actividad política la que moldea ese espacio -que es, por tanto, político, estratégico e ideológico-. Pues “los espacios son realizaciones, inclusiones en la simultaneidad del mundo externo de una serie de tiempos, de ritmos de la ciudad [...]” (Lefebvre, 1971: 211).

Ritmos que, como ya hemos expresado, se presentan disonantes y que responden a la combinación del modelo social de organización, el modelo de acumulación y del ordenamiento territorial, lo que hemos denominado la gramática urbana. La ciudad aparece como un centro de poder que puede aglutinar los espacios o hacerlos estallar a partir de las representaciones que crea de y sobre ellos. Es por esto que *cuando hablamos de las instituciones participativas, no podemos olvidar que se trata de políticas que imponen un tiempo semirígido sobre los tiempos de los territorios que son dinámicos* -en términos de las redefiniciones de poder que se dan al interior de los mismos- y muchas veces urgentes -en relación a las demandas sociales allí presentes-.

147. La traducción es mía. Párrafo original: “A identidade se forma na relação que o grupo de moradores estabelece com o espaço que ocupa que, ao ser apropriado, converte-se em território, uma vez que são eles que controlam, em certa medida, a disposição dos objetos e lutam para exercer a territorialidade” (Fontoura, 2005: 82).

Los diseños de las políticas participativas y los modelos de descentralización de cada una de las ciudades analizadas, que hemos desarrollado en el capítulo anterior, no son neutros sino que inciden directamente sobre los resultados alcanzados. Impactos que pueden ser múltiples pero a los que hemos unificado en lo que hace al *Derecho a la ciudad*, que no es más que el derecho a la vida urbana, a transitar la ciudad con sentido de apropiación de la misma, lo que implica que todos los territorios deban ser reconocidos y valorados por su centralidad; lo que “significa la reconstitución de una unidad espacio-temporal, de una unión, sin eliminar las confrontaciones y las luchas” (Núñez, 2009: 43). Implica el reconocimiento de una multiplicidad de territorios y no su homogenización, aunque sí su revalorización y el acceso a las condiciones mínimas de existencia urbana.

Creemos que la participación ciudadana genera cambios tanto políticos como espaciales. Y que los modos de concebir esos espacios, generan modos de participación que impulsan esos cambios. “La participación puede ser considerada una práctica socio-espacial que puede generar nuevas razones prácticas. Estas prácticas revuelven la conciencia y alimentan la construcción de identidades, que incluyen la dimensión de la memoria y del proyecto y así pueden impulsar nuevas acciones” (Fontoura, 2005: 186).¹⁴⁸ En ese sentido, *sostenemos que la participación puede conducir a la generación de nuevos instituyentes en el marco de la clausura de significación impuesta por el modelo instituido*. Es, en términos de la Intendente de MVD, Ana Olivera, un “dejarse incomodar”,¹⁴⁹ una forma de subvertir lo establecido.

148. La traducción es mía. Párrafo original: “A participação pode ser considerada uma prática sócio-espacial, que pode gerar novas razões práticas. Estas práticas mexem com a consciência e alimentam a construção de identidades, que incluem a dimensão da memória e do projeto, e assim podem impulsionar novas ações” (Fontoura, 2005: 186)

149. Relatorías de los “Diálogos abiertos: más participación, mejor democracia, construyendo futuro”. Montevideo, agosto-setiembre 2014.

Se vuelve palpable al observar las tres ciudades latinoamericanas la presencia de *cazadores urbanos* (Merkel, 2012). Es el desafío cotidiano de las poblaciones periféricas -como se dijera, en un sentido de margen social que no necesariamente se condice con el espacial- por integrarse a la ciudad, por atraer hacia sus barrios, las mejoras deseadas que son siempre motivación en la formación de grupos que mediante acciones colectivas puedan demandar al poder público por sus derechos. De allí que, aunque se promueva la participación individualizada -como en Rosario- hay un alto porcentaje que lo hace respondiendo a alguna organización social.

Es por eso que en este capítulo nos dedicamos a analizar esta *interrelación entre territorios, participación y sus alcances* a partir de estudiar quiénes participan, de dónde vienen, cómo lo hacen y qué respuestas han recibido de parte de los gobiernos locales a sus demandas, teniendo como eje principal la mirada en la redistribución de los bienes públicos hacia los sectores menos favorecidos, en un intento de devolverles aunque sea fragmentos de su centralidad.

Cabe aclarar que si bien estamos convencidos de que los mencionados diseños de las dos políticas en el centro del análisis -descentralización y participación- pueden generar claros impactos en la mengua de las carencias estructurales, en la disminución de las desigualdades sociales, en la inclusión de sectores tradicionalmente marginados e incluso en la reconfiguración de los territorios en términos de poder y de centralidad a partir de un proceso de tipo insituyente; es decir mejorar los alcances del derecho a la ciudad y de los indicadores de bienestar urbano,¹⁵⁰ no somos ingenuos de pensar que pueden ser capaces por sí solas, de eliminar las fragmentaciones que son inherentes y funcionales al propio sistema capitalista.

150. La concepción de bienestar urbano en este trabajo se retoma de la investigación de IBEU (2013) y hace referencia a la comprensión de aquellos requisitos -como movilidad urbana, condiciones habitacionales, infraestructura básica, condiciones ambientales, etc.- que la ciudad debe propiciar a sus habitantes en términos de condiciones materiales de vida, a ser promovidas y utilizadas de forma colectiva. Su importancia radica en que su posesión aumenta los recursos de poder disponibles para ciertos sectores sociales. Es decir, que las condiciones urbanas favorecen las desigualdades sociales en la medida en que los recursos son inequitativamente distribuidos.

Estas políticas como otras ejecutadas de manera aislada o poco coordinada no son suficientes y para ser verdaderamente efectivas lo vital es el modelo ideológico desde donde se las incorpora, es decir los fines que se persiguen con ellas. Se trata de estrategias que muy pocos sectores políticos de todo el espectro ideológico se atreven a criticar -por el costo que eso supone- pero no por ello y no por su sola inclusión se garantizan los resultados deseados. Es por eso que hemos desarrollado en el inicio del Capítulo III una breve referencia a los gobiernos llamados de izquierda en América Latina, en el nivel local. Lo que nos permitiría inferir cierto contenido ideológico que hace más criticable las fracturas sociales que éstos han permitido en sus territorios.

Sostenemos así que, con los matices que luego señalaremos, las tres ciudades en análisis no han podido ser ajenas a las tendencias globales que permean los territorios urbanos rompiendo el entramado social a partir de fuertes tendencias de segmentación social y territorial. *De este modo, aunque las políticas de descentralización y participación ciudadana han tenido claros impactos en el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores periféricos no fueron acompañadas por otras políticas consistentes para contrarrestar las tendencias globales.*

Asimismo fueron encandiladas y seducidas por el capital financiero e inmobiliario que si bien trajo un gran crecimiento económico al interior de las tres ciudades y una clara visibilidad internacional de las mismas, profundizó las brechas sociales entre aquellos que verdaderamente ganaron con el modelo de acumulación y aquellos sectores que quedaron a la deriva, acrecentándose las dinámicas contradictorias de la ciudad.

¿Qué dinámicas? Aquellas que a su vez concentran riqueza y generan pobreza: aquellas destinadas a la búsqueda de ingresos sometida a dinámicas neoliberales para el ejercicio de urbanismos progresistas; las que revalorizan la historia compartida y la memoria colectiva *versus* las que son parte de la estandarización del consumo y de la archi-

tectura corporativa; aquellas que implican la destrucción de recursos necesarios para su propia expansión como la atracción de talento y la incapacidad para generar ideas, la necesidad de proximidad y la construcción de muros [...] (Belil en Belil, Borja y Corti, 2012: 11); es decir, en síntesis, todas esas dinámicas dialécticas que no alcanzan el momento de su superación.

En algún punto, el Presupuesto Participativo no escapa a esa lógica contradictoria de las ciudades. Como veremos, implementado en las tres experiencias locales tiene alcances significativos en términos de redistribución de los bienes públicos y por tanto, de inclusión y generación de cohesión socio-territorial. Como sostiene Bloj (2009: 10) “el PP necesita mantenerse cercano a la ciudadanía y a las huellas territoriales e identitarias, y en ese sentido, exhibe más capacidades que otros mecanismos de asignación para garantizar una distribución más equitativa de los recursos que dependen de su órbita [...]”.¹⁵¹ Empero, los ciudadanos, siguen atravesados por la marginación y la exclusión de un proyecto colectivo de ciudad. Son importantes sus resultados pero -como analizaremos en el próximo capítulo- se presentan inconclusos.

Para poder visualizar dichos alcances, en este capítulo nos abocaremos a mostrar comparativamente datos estadísticos, la mayor parte construidos para esta investigación, de los procesos de participación ciudadana en Montevideo, Porto Alegre y Rosario.

Antes de continuar, queremos hacer algunas salvedades a los fines de una mejor comprensión del lector. En primer lugar, que si bien se ha hecho un gran esfuerzo por conseguir datos semejantes de las tres ciudades, en algunos casos esto ha sido imposible debido a la inexistencia de los mismos; ya sea porque los municipios respectivos no los han producido o bien, porque por las características propias de cada

151. Respecto del poder redistributivo del PP puede verse A. Marquetti y otros (2008). Allí se destacan entre los objetivos de la política citada el fortalecimiento de la democracia, su efecto pedagógico, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y, su efecto redistributivo sobre el que se basa el análisis de los artículos del mencionado libro.

proceso -de allí el pormenorizado análisis del capítulo anterior- son diversas y por tanto, no estrictamente comparables. De igual modo, se ha tomado la decisión de exponerlos en su singularidad, sin forzar las comparaciones porque creemos que son de gran aporte para la mirada transversal (desde la diferencia) y particular de cada experiencia.

En segundo lugar, y en el mismo sentido, cabe señalar que el recorte 2002-2012 es una referencia y una estrategia metodológica que seguimos en la mayor parte de los casos por las justificaciones que expusieramos en la introducción. Sin embargo, no nos hemos de ceñir estrictamente al mismo, en vista a los datos y características de cada proceso.

En tercer lugar, mencionar que por la significación que en MVD tienen los CV hemos decidido también mostrar sus alcances. Además, el diseño de su PP no incluye una instancia colectiva de deliberación y decisión como en los otros dos casos, la que sí se ve reflejada en los concejos. Es decir que los concejales vecinales son pares de los consejeros y delegados del COP de PoA y de los consejeros de cada CPD en ROS.

Por último, rescatar que todos aquellos datos que hemos podido construir por las zonas que la descentralización de cada ciudad ha creado, se encuentran volcados en las próximas páginas. Haremos para ello algunas digresiones que expliquen las especialidades de cada una, es decir que den cuenta de las particularidades de cada territorio para asociarlas con los modos de participación. Recordemos que nos interesa marcar las diferencias de apropiación y de interpe-lación de este tipo de herramientas según los procesos identitarios con los territorios donde se habita. Es en ese sentido que el trabajo de campo de esta investigación siempre estuvo abocado a mostrar los contrastes entre los centros de las ciudades y sus periferias.

Con lo hasta aquí analizado entonces, queremos proponer antes de avanzar, a modo de esquematizar la gran cantidad de información volcada sobre los tres casos, una matriz con sus datos básicos.

Tabla 13.
Comparación general de los casos en estudio¹⁵²

Variable	Montevideo	Porto Alegre	Rosario
Ingreso Mercociudades	1995	1995	1995
Barrios	62	84	37
Origen Descentralización	1991	-	1995
Diseño descentralización	1991: 18 Centros Comunes Zonales (CCZ)	17 Regiones PP 8 Regiones Planificación	Seis distritos con sus Centros Municipales (CMD)
	2010: 8 Municipios	2005: 17 Comités Gestores Locales (CGL)	
Origen políticas participativas	1989	1989	1989
Inicio PP	2005	1990	2002
Inicio CV	1993	-	-
% destinado PP	15%	15%	1,50%
Periodicidad	Bianual	Anual	Anual
PP Normado	NO	NO	SI
Decisiones PP	Votación	Priorización COP	Votación
	Vinculante	No Vinculante	Vinculante
División del % asignado	Proporcional	Según indicadores de cantidad de habitantes y necesidades	Según indicadores de cantidad de habitantes y necesidades
Abordaje de género	SI	NO	SI
Cantidad de participantes total	791756 ¹⁵³	271363 ¹⁵⁴	208403 ¹⁵⁵
Cantidad de participantes 2002-2012/3	433.573 ¹⁵⁶	121.861 ¹⁵⁷	208.403 ¹⁵⁸
Proporción participantes/habitantes	60%	19%	17%
Tipo de participación	individual	colectiva ¹⁵⁹	individual
Vinculación político- partidaria ¹⁶⁰	manifiesta	manifiesta	negada

Elaborado por: la autora.

152. Fuente de elaboración propia con base en los datos descriptos en el capítulo tres con sus diversas fuentes.

153. Cantidad de votantes CV y PP 1993 -2013.

154. Cantidad de participantes asambleas temáticas y regionales 1990-2013.

155. Cantidad de participantes asambleas primera ronda y de votantes segunda ronda 2002-2012.

156. Cantidad de votantes CV y PP 2004, 2006, 2007, 2008, 2011, 2013.

157. Cantidad de participantes asambleas temáticas y regionales 2002- 2012.

158. Cantidad de participantes asambleas primera ronda y de votantes segunda ronda 2003-2012.

159. Cabe aclarar que si bien lo que se promueve es claramente la participación asociada eso no impide la manifestación de ciudadanos "sueltos". Sin embargo, el mismo sistema de votación impide que estos últimos obtengan un cargo de consejeros siendo que el 92,6% pertenece a alguna organización. Según Fedozzi y Furtado (2013) en las asambleas regionales hay un 40,6% de participación asociada, mientras que en las temáticas se alcanza el 67,7%. Resaltan que cada vez con más frecuencia las personas que asisten al PP lo hacen sin ningún vínculo con organizaciones sociales.

160. Aunque no es representativo para nuestro trabajo se trata de un dato llamativo. Tanto en Montevideo como en PoA todos los vecinos participantes entrevistados manifiestan abiertamente una vinculación partidaria, muchas veces asociada con el gobierno local, en otros casos como oposición (sobre todo en la ciudad brasilera donde el peso del PT pese a no administrar más la ciudad es muy fuerte). Según citan Fedozzi y Furtado (2013: 9), en 2009, el 33% prefiere el PT y casi el 12% opta por alguno de los partidos de la coalición de gobierno actual. En Rosario, tanto los vecinos como las autoridades municipales insisten en no politizar el PP, siendo escasos los entrevistados que reconocen alguna filiación partidaria.

Inversión de prioridades y redistribución de los bienes públicos en debate: análisis de participantes y obras

Aunque la reducción de las brechas sociales en un sentido de inclusión y redistribución aparece en sus postulados teóricos como uno de los fines de los PP, aunque no siempre es explicitado de ese modo por los gobiernos que lo implementan -de los tres casos de estudio, sólo PoA lo enuncia durante la gestión del PT de ese modo-; y aunque entre las justificaciones de los modelos de descentralización locales aparecen principios de cohesión socio-territorial; en el continente más desigual del mundo, poco se ha investigado sobre las capacidades efectivas de estas herramientas en dicho sentido. En primer lugar, porque el eje estuvo puesto en profundizar otros aspectos destacados de estos procesos, la mayoría desde un cariz más institucional. En segundo lugar, porque las limitaciones para acceder a datos fehacientes son muchas.

Las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Rosario desplegadas sobre las especificidades territoriales, sociales e identidades culturales de ciudades con características heterogéneas, revelan no solo la inclusión de ciudadanos y ciudadanas en un proceso colectivo e intersubjetivo de construcción de la propia ciudad, sino que también evidencian múltiples líneas divisorias que atraviesan su estructura social y las contradicciones de un modelo en jaque.

El PP como política de cogestión de los recursos públicos se constituye una herramienta clave en el mejoramiento de la calidad de vida urbana y de consolidación de lazos sociales. Y por tanto, se presupone como una herramienta que posibilita mejorar los niveles de bienestar urbano,¹⁶¹ es decir que crea posi-

161. El IBEU (2013) crea un índice de bienestar urbano que mide cinco dimensiones de las ciudades brasileras: movilidad urbana, condiciones ambientales, condiciones habitacionales, servicios públicos e infraestructura urbana.

bilidades de luchar por las condiciones urbanas que se vuelven determinantes del accionar cotidiano en las ciudades. Tal como sostiene el IBEU (2013), las condiciones urbanas (des) favorecen las desigualdades urbanas en la medida en que los recursos urbanos no son equitativamente distribuidos.

A su vez, recordemos que la ciudad como contenedora de lo urbano excede la dimensión material, por lo que si bien las condiciones de infraestructura son sustanciales para una buena calidad de vida urbana, los flujos relacionales, los vínculos entre ciudadanos y territorios y la capacidad imaginaria representan una dimensión también constitutiva de la ciudad, inclusive con mayor potencial de invención o creación que la primera.

Ambas son las que posibilitan mayores niveles de cohesión social a la que hemos definido como “el efecto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social y el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos” (CEPAL, 2007: 14).

Con la mirada puesta en esta problemática, ¿de qué hablamos cuando nos referimos a la inversión de prioridades de los recursos públicos? De una manera genérica podemos decir que se trata del *re-direccionamiento del presupuesto público hacia los segmentos sociales menos favorecidos*, teniendo en cuenta su redistribución de manera equitativa entre los territorios urbanos sin que ello implique la anulación de las diversidades sociales. Es decir, no se trata de la generación de centros en las periferias, sino de *igualdad de derechos urbanos*.¹⁶²

En el hiato entre el sistema político (como orden social) y el

162. Al respecto puede leerse la Carta Mundial por el Derecho a la ciudad (2004). Ver también: http://declaracion-derechosurbanos.com/?page_id=293

económico (como modelo de acumulación) aparece la cuestión social urbana manifiesta en el territorio (régimen de ordenamiento territorial). ¿De qué modo? ¿Qué aportan a su suturación las políticas de participación ciudadana? ¿Qué capacidad instituyente poseen?

Queremos presentar algunos impactos concretos de la participación ciudadana en el marco del PP (y CV en el caso uruguayo), a partir de tres indicadores a ser mirados en los tres casos: el número de participantes intervinientes y su pertenencia territorial; los proyectos ejecutados y su distribución territorial; el mejoramiento de los niveles de inclusión social. Revisemos algunos datos.

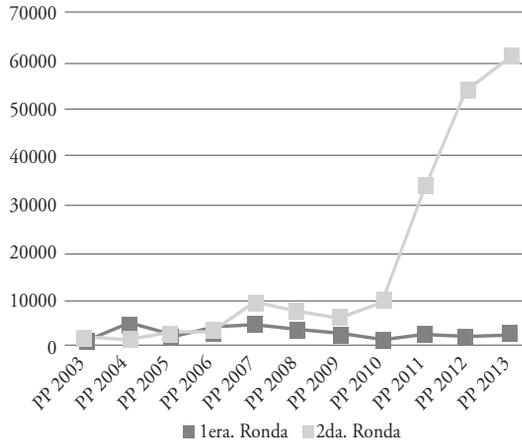
Rosario, entre la equidad y la ausencia de planificación

En Rosario, en el período 2002-2012 (PP 2003-2011) han participado del PP un total de 208.403 ciudadanos, bajo el esquema que se presenta en el gráfico Nro. 7. Como vimos en el capítulo tres, existe una marcada diferencia entre los números de participación de la primera y la segunda ronda, en desmedro de la instancia inicial que decrece desde el año 2006 hasta estabilizarse en unas 2000 personas. Respecto a la instancia de votación, su crecimiento se debe al esfuerzo que el municipio hace desde 2009 para elevar su cifra y mostrar un PP exitoso en la ciudad. Lo cual no implica, desde hace por lo menos cinco años, voluntad política de mejorar el proceso participativo sino necesidad de mostrar números crecientes de participación como fachada de la gestión.¹⁶³

163. Para más desarrollo puede verse Pinillos y Signorelli (2014).

164. Cabe resaltar que del PP 2011 al 2013 no se encuentran datos oficiales de la cantidad de participantes —en clara disminución— a la Primera Ronda o asambleas barriales, instancia de participación por excelencia del proceso de PP en la ciudad. Los mismos fueron recabados de diferentes fuentes secundarias.

Gráfico 7
Participantes por Ronda PP 2003-2013 ¹⁶⁴



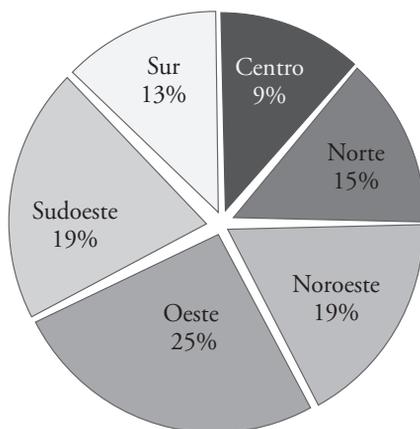
Elaborado por: la autora.

Aunque no es objeto directo de nuestra investigación creemos que estas tendencias en los números de participantes no son menores para entender los sentidos de la política para los gestores locales. Tal cual como lo señala en una entrevista una ex coordinadora del PP en un distrito: *“el municipio no quiere perder el caballo de batalla pero lo que hace es meter la basura debajo de la alfombra [...]”*. Es decir, que desde hace por lo menos dos gestiones, en vez de reconocerse las deficiencias de la instancia participativa, el poder ejecutivo local se empeña en mostrarla como exitosa -sobre todo a partir de exhibir niveles crecientes de participación en la instancia de votación o segunda ronda- dado que la descentralización y la participación ciudadana han sido presentadas internamente y a nivel nacional e internacional como los baluartes de la gestión socialista en Rosario.

Por otra parte, al focalizar la mirada en la participación por cada uno de los distritos de la ciudad -como se señala el gráfico Nro. 8-, se observa que, tanto si se analizan los totales de participación por CMD entre el

PP 2003 y el PP 2010, como si se toman por cada una de las instancias del proceso en el mismo período de acumulación, el distrito Oeste es seguido por el Noroeste (NO) y el Sudoeste (SO), en cantidad de vecinos participantes, siendo estos tres distritos los que cuentan con peores resultados en indicadores socio-económicos y por tanto, con mayor cantidad de población vulnerable (ver tabla Nro.1). Estos tres distritos son seguidos por el Norte, Sur y Centro en orden descendente.

Gráfico 8.
Porcentaje de Participación por CMD PP 2003 – PP 2010



Elaborado por: la autora.

En el Distrito Oeste, donde los niveles de privación y carencia tomando como referencia el indicador NBI, alcanzan al 21% de sus habitantes (2001), el involucramiento de los ciudadanos es notorio ya que moviliza por ejemplo, en el PP, a casi un 25% del total de participantes de la ciudad.

Presentamos a continuación una tabla con las características socio-económicas de cada Distrito que hemos podido relevar. Se trata de datos que reflejan las realidades de cada territorio tomando como referencia la descentralización impuesta por el gobierno de la ciudad de Rosario. Si bien la mayoría de los vecinos reconoce su pertenencia a alguno de ellos,

la categoría central presente en las instancias de participación como el PP es el barrio tanto como *espacialidad* y *escenificidad* como en su capacidad de *imaginabilidad* (Gravano, 2003), reconociendo algunos ciudadanos que viven en el límite entre distritos, que realizan sus reclamos en ambos, en esto que llamábamos las estrategias de la pobreza.

Tabla 14.
Características demográficas y socio-económicas por Distrito Distrito/¹⁶⁵

Distrito/ Variable	Centro	Norte	Noroeste	Oeste	Sudoeste	Sur
Población 2001 2010	261.047 243.650	131.495 137.883	144.461 170.765	106.356 135.481	103.446 114.276	160.771 146.257
% Población 2001 2010	25,1 25,7	14,2 14,54	17,1 18,01	13,8 14,29	16,9 12,05	12,9 15,42
Superficie	20,66 km2 11,50%	34,88 km2 19,50%	43,82 km2 24,5	40,42 km2 22,60%	20,13 km2 11,20%	18,78 km2 10,51%
Superficie Urbanizada	100%	75%	58%	32%	70%	96%
Densidad poblacional (2010)	11.793,33 hab/km2	3.953,08 hab/km2	3.896,96 hab/km2	3.351,83 hab/km2	5.676,90 hab/km2	7.787,91 hab/km2
Estructura etárea	Envejecida	Envejecida	Más joven que la global	Más joven que la global	Más joven que la global	Más joven que la global
Condiciones de vida	Homogéneas	Heterogéneas Área rural al límite norte	Heterogéneas Conjuntos habitacionales	Heterogéneas Área rural	Conjuntos habitacionales y sector residencial	Conjuntos habitacionales. Concentración industrial
Espacios verdes (2010)	2 km2	1,97 km2	4,41 km2	0,81 km2	0,74 km2	1,35 km2
Asentamientos irregulares	Más de 2000 hab.	Más de 10 mil hab.	Más de 30 mil hab.	Más de 35 mil hab.	Más de 30 mil hab.	Más de 20 mil hab.
NBI (2001)	3,43	9,06	14,29	21,06	15,81	11,66
% Mortalidad infantil 2001 2010	8,3 6,95	9,9 4,85	13,3 9,22	15,6 15	14 8,76	10,9 14,83
% de viviendas precarias (2001) ¹⁶⁶	1,07	9,12	13,97	22,67	17,55	11,75
Participación PP 2003-2009 ¹⁶⁷	6.945	5.570	10.794	11.234	7.781	7.182
Participación 2da Ronda PP 2002- 2012 ¹⁶⁸	32.696	12.100	16.753	20.965	21.864	12.058
Cantidad obras ejecutadas (2003-2010)	72	121	109	129	93	108
Cantidad de obras ejecutadas por cantidad de hab.	1 obra por cada 3384 hab.	1 obra por cada 1139 hab.	1 obra por cada 1566 hab.	1 obra por cada 1050 hab.	1 obra por cada 1229 hab.	1 obra por cada 1354 hab.

Fuente: datos oficiales MR y Censo Nacional 2001 y 2010.

Elaborado por: la autora.

Pese a que no contamos con todos los datos de 2001 y de 2010 más allá de lo que hemos expuesto, nos parece interesante resaltar de los resultados comparativos inter-censales, la disminución de la población en el distrito Centro en contraposición con el crecimiento notorio del Oeste, Noroeste y Sudoeste. Aunque no sabemos las causas de dicho fenómeno, nos está indicando un evidente crecimiento de las periferias urbanas. Ahora bien, ¿en qué condiciones? Lamentablemente, la ciudad de ROS cuenta con escasa información estadística reciente, global y por distrito. Sólo podemos ver la disminución generalizada de la mortalidad infantil y suponer lo mismo, con base al decrecimiento de la pobreza en el Gran Rosario.¹⁶⁹

¿Qué efectos concretos redistributivos observamos en relación al PP por territorio? Coincidentemente, en términos de distribución equitativa de los bienes públicos, a partir del indicador “eficiencia y equidad en la ejecución de las obras”, se puede observar que el distrito Oeste viene siendo el más favorecido en cantidad de obras (ver Gráfico Nro. 10). En ese sentido, cabe mencionar que en el período 2003-2007 el cumplimiento de obras fue cercano al 100%. Sin embargo, a partir de la crisis financiera que el Municipio atravesara a partir del año 2008, la ejecución comienza a retrasarse. Si bien no se cuenta con datos oficiales al respecto, actualmente se calcula que se adeuda un 40% de las obras.

165. fuente: elaboración propia con base en datos extraídos del Censo Nacional 2001 y del Observatorio Social Rosario.

166. Vivienda precaria incluye rancho, casilla, casa tipo B o vivienda móvil. Casa tipo B: la que presenta al menos una de las siguientes condiciones: tiene piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tiene piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera, alfombra, cemento o ladrillo fijo); o no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no dispone de inodoro con descarga de agua.

167. El dato es construido con la dispersa información disponible en la web municipal. Del año 2009 (PP 2010) no se encuentran datos por distrito de participación.

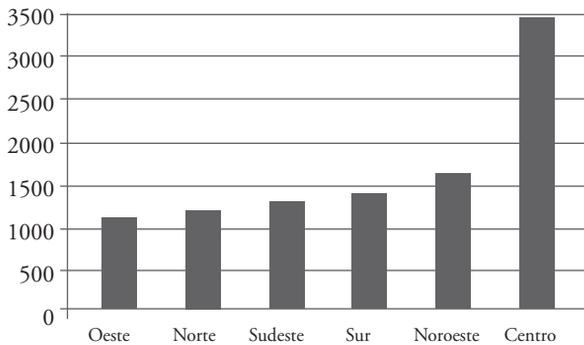
168. Datos extraídos de Municipalidad de Rosario (2009). Cabe mencionar que no existen datos actualizados al respecto. Mencionaremos luego los números referidos a la Segunda Ronda que sí se han podido construir. Como mencionamos con Pinillos (2014) creemos que esto demuestra dónde la gestión local está poniendo el acento en el proceso del PP y, a su vez, su debilidad en la convocatoria para la Primera Ronda, que se hace evidente en las observaciones realizadas pero de la que no se encuentran datos oficializamos ni generales ni distritales.

169. Según datos del IPEC en el segundo semestre de 2003, las personas pobres ascendían al 54,6% mientras que en el mismo semestre de 2012 apenas el 4,5%. La recuperación de la crisis de 2001-2002 es evidente y se relaciona con variables nacionales e internacionales beneficiosas para la ciudad. Ver: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/87071/415191/file/10604010002222.pdf>

Ahora si analizamos la cantidad de habitantes que son impactados por las obras del PP *la distribución no sólo se muestra relativamente poco equitativa sino que evidencia poca claridad e incluso nula planificación en ese sentido.* El Distrito Oeste recibe una obra cada poco más de mil habitantes y vuelve a ser el más beneficiado. Sin embargo, le sigue el Norte sin ningún criterio de equidad que lo justifique. Además, creemos que la cantidad de obras en sí misma es de un nivel muy bajo en términos de impacto en toda la ciudad.

Aun cuando no disponemos de información respecto de la participación ciudadana a una escala menor a la distrital (Área Barrial), la heterogeneidad de las asambleas barriales y los proyectos geo-referenciados en diversos puntos de la ciudad, nos hablan de un nivel de participación amplio en lo diverso aunque no significativo en las etapas del PP.

Gráfico 9.
Proporción de habitantes por obra del PP



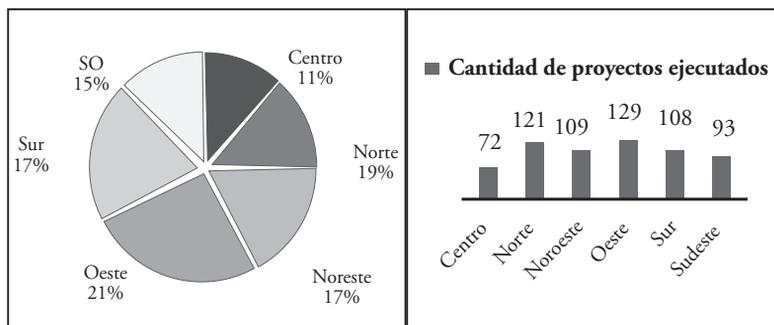
Elaborado por: la autora.

El mismo análisis puede hacerse si mostramos la cantidad de obras ejecutadas por distrito tanto en términos globales como relativos. Efectivamente el Oeste es el que recibe más obras y el Centro el que

menos, sin embargo, no se observa que ello se deba a un criterio claro de inversión de prioridades. Además, es de destacarse que *el Municipio de ROS es poco transparente y claro en términos de la rendición de cuentas del PP.*

Gráfico 10.
Equidad en la ejecución de obras PP 2003 – PP 2010

Cantidad de proyectos ejecutados PP Rosario 2003 - 2010



Elaborado por: la autora.

Por último, en lo que hace al tipo de obras ejecutadas en cada distrito, existe una visible heterogeneidad. Hemos agrupado los proyectos que el Municipio declara haber realizado entre 2003 y 2010 - únicos datos disponibles- entre aquellos destinados al área de Cultura, Salud, Educación y Deporte y, por otro lado, los vinculados a Obra Pública, Planeamiento Urbano y Espacios Públicos. Es decir, simplificando en obras de infraestructura urbana y proyectos sociales.

La siguiente tabla muestra las particularidades de cada distrito y la apuesta diferencial del Municipio en la mejora de ciertos sectores urbanos en desmedro de otros. Con excepción del distrito Norte y Sudoeste, en todos los casos prevalece la ejecución de obras de infraestructura por encima de los proyectos o políticas sociales.

Tabla 15.
Cantidad y tipo de proyectos ejecutados PP ROS

Distrito	Centro	Norte	NO	Oeste	SO	Sur
Cantidad de proyectos ejecutados - total	72	121	109	129	93	108
Proyectos Sociales ejecutados	28	66	42	48	63	35
Obras de Infraestructura Urbana ejecutadas	44	55	67	81	30	73

Fuente: datos MR.

Elaborado por: la autora.

Desde el año 2005 existe una ordenanza que obliga al Ejecutivo Municipal a distribuir el dinero del PP un 50% de manera proporcional entre los seis distritos y el otro 50% en relación a un índice de carencia que determina un índice de marginación urbana. Sin embargo, y por presiones de la oposición local, recién en el año 2010 se cumple con dicha distribución de recursos aunque con un índice poco transparente que ha permitido que los distritos menos favorecidos reciban una cifra un poco mayor para la ejecución de obras. Empero, como no se ejecuta la totalidad de los proyectos votados, sigue siendo el ejecutivo municipal el que se reserva cierta discrecionalidad al respecto perdiéndose el objetivo del índice de carencia.

A su vez, el porcentaje del presupuesto global asignado a PP ha descendido considerablemente desde el inicio de la política donde alcanzaba un 8% a un 1,5%, demostrando que para la gestión ya no es prioridad. Sumado al retraso en la ejecución de obras y a la escasa planificación respecto de la misma -lo que trajo como colación una evidente declinación de la participación-¹⁷⁰ se puede concluir que el

170. Como mostramos el número de asistentes a Primera Ronda no supera el 0,3% de la población de la ciudad. Por su parte, el nivel de consejeros se sostiene pero la instancia del CPD se ha convertido en un espacio de queja y reclamo que el Municipio no sabe responder porque tampoco ha incorporado personal idóneo dentro del área, veamos un ejemplo: "La vecinal ha ganado un montón de obras que lamentablemente no han sido hechas. ¿Qué hacemos nosotros con estas obras? ¿Volvemos a presentar los proyectos? Si los volvemos a presentar, no le van a dar factibilidad porque ya estuvo presupuestada. Yo quisiera que me aclaren qué tenemos que hacer. Uds. tendrían que haber venido a esta asamblea con las respuestas de por qué se adeudan las obras. Tampoco fue tratado en la reunión de seguimiento" (Vecinalista, Barrio el Abasto, Distrito Centro). A su vez, como reconoce una ex funcionaria del PP en el Distrito NO, el Municipio no utiliza bien los canales de comunicación con los vecinos, mostrando un claro desinterés por la política: "[...] si vos pudieras explicar con números por qué no se hace la obra, a lo mejor, el vecino tendría paciencia porque diría hay un compromiso. Pero no lo conocen y entonces dicen "y ¿dónde está esa plata?". Y ahí surge el enojo y ese consejero no invita a sus vecinos, nosotros no llegamos masivamente tampoco. [...] hay un desinfe hacia adentro que se transmite hacia fuera".

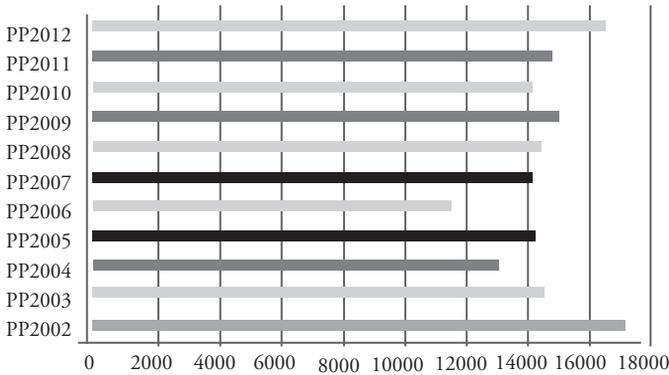
PP en ROS se encuentra en una evidente agonía, lo que se evidencia más aún cuando una funcionaria de alto rango en la dirección de la política afirma:

“A lo mejor le pedimos al PP más de lo que puede dar [...]. Tiene que ver con que la herramienta se fue debilitando. Las instituciones territoriales no creen en el PP. Los coordinadores distritales no creen en el PP: lo ven como una pérdida de tiempo.”

Porto Alegre, distribución y cambio en la mirada de la gestión

Desde 1990, año de inicio del programa de Orçamento Participativo, intervinieron un total de 271.363 vecinos (puede verse en el gráfico Nro. 3). Si tomamos los datos desde 2002 a 2012, el resultante es que 161.713¹⁷¹ asistieron al PP en dicha ciudad. Este número representa el total de los participantes a las asambleas regionales y temáticas. La fluctuación interanual no es significativa -con excepción del año 2005, con un marcado descenso en pleno cambio de color político de la gestión local- aunque se observa un crecimiento en los últimos años, probablemente asociado a la recuperación de la credibilidad en el proceso con la asunción de Fortunatti como Intendente y la ejecución de obras atrasadas. Sin embargo, el pico máximo se registra en el año 2001 durante la última gestión petista. Recordemos además, que por el diseño del PP en PoA no hay instancia de votación o selección de proyectos. La ciudadanía sólo se reúne para deliberar prioridades y es el COP junto con el Ejecutivo local los que deciden las obras del Plan de Inversiones.

171. Las diferencias entre el total del número de participantes en la ciudad (161.713), y el número que arroja la suma de los totales por región (121.861) se deben al número de participantes en las asambleas temáticas (39.852).

Gráfico 11.**Cantidad de participantes Presupuesto Participativo PoA 2002-2012**

Fuente: datos oficiales Intendencia PoA.

Elaborado por: la autora.

Por otra parte, al focalizar la mirada en cada una de las 17 regiones de PP -como se observa en el gráfico Nro. 12-, entre 2002 y 2012,¹⁷² los porcentajes de participación no varían notablemente de región a región. Aunque la *região Ilhas* (1%), la *região Cristal* (4%) y *Cruzeiro* (3%) se distancian de las 14 restantes que rondan entre el 5% y el 8%; destacándose la región de *Restinga* con el 9%. Lamentablemente, no se cuenta con datos desagregados de participación por Región durante la gestión del PT. Sin embargo, el Prof. Adalmir Marquetti (2003) ha demostrado en sus estudios sobre el tipo de participantes del PP, que en la mayoría de las regiones, se trata de personas con un salario inferior a la media, con bajos niveles de escolarización (con algunas diferencias en las asambleas temáticas) y afiliados a organizaciones comunitarias.

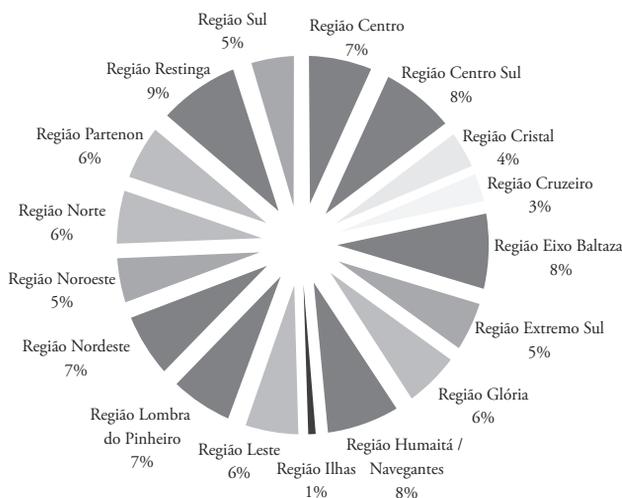
Fedozzi y Furtado (2013) afirman que, en lo que hace a la renta familiar, predominan aquellos de hasta dos salarios mínimos obser-

172. No se encuentran datos desagregados por Regiones de los años anteriores.

vándose que su participación se eleva cada año mientras disminuye la de los de renta superior. Inclusive señalan que un tercio de los participantes no trabaja (en el mercado formal).

Por su parte, el Banco Mundial (2008) en su estudio sobre el PP de PoA destaca que un quinto de la población de la ciudad declara haber participado alguna vez en sus vidas del proceso, habiendo una clara preeminencia de mujeres de baja renta (aunque no sucede lo mismo en el órgano decisorio que es el COP), minorías étnicas y discapacitados. En cambio, señala una sub-representación de los jóvenes y las camadas de renta media y alta -problemas que, dijimos, se visualizan en las tres ciudades en estudio al igual que el envejecimiento de los concejos participativos-.

Gráfico 12.
Cantidad de participantes por región PP PoA 2002-2012



Fuente: datos oficiales Intendencia PoA.
Elaborado por: la autora.

Otra cuestión a resaltar es que, con la aparición de la GSL, la gestión del PMDB redirecciona el objetivo de las políticas de participación ciudadana y con ello cambia el público asistente. Aún con sus falencias y

reconociendo la incapacidad del PT para sostenerse en el poder local por sus propias debilidades, durante sus gestiones la participación ciudadana tenía un claro impulso público-público no estatal que se ha volcado en un sentido público-privado.

Al decir de Bairle (en Abella, 2010: 63) se produce una “inflexión filantrópica, que no empezó con la administración Fogaça, que supone en la práctica el desempoderamiento del PP en cuanto espacio público plebeyo y el empoderamiento de los dirigentes de entidades comunitarias y filantrópicas, expresado en el poder creciente del Foro de Entidades, una especie de sindicato de las organizaciones con contratos para la tercerización de servicios de la alcaldía”.

Santos Lima (2010) en ese sentido explica cómo ha sido el vínculo de la intendencia con las organizaciones sociales desde 1980. En un primer momento se pasa de una *ausencia de diálogo* a un *desenvolvimiento* del mismo (reconociendo a los movimientos comunitarios como interlocutores válidos en tema de políticas). Luego identifica un segundo movimiento, en un pasaje a una *comunicación consolidada* (1992-2001) que se convierte en una *comunicación negociada* con el cambio de gestión en 2004.

Pese al cambio de rumbo que desde nuestra perspectiva desvirtúa el proceso participativo, en lo que hace a la redistribución puede decirse que siguen primando criterios de equidad. El acento político ya no se encuentra -como en las gestiones del PT- en las poblaciones marginales e incluso otras políticas locales intentan invisibilizarlas, y es en ese sentido que la lucha por los lugares se hace más fuerte y el PP sigue generando efectos redistributivos.

También ha de destacarse que existe cierta coincidencia entre los actores entrevistados en señalar que ha aumentado la utilización del PP como herramientas de cooptación política: “*Hay una tentativa de cooptar líderes comunitarios. Dentro del PP tu encuentras personas a favor y en contra del gobierno pero el clientelismo aumentó bastante [...] También existía en la gestión del PT pero en el último tiempo aumentó, puede ver-*

se como cambió el reglamento del PP” (Prof. Adalmir Marquetti, 2012). Una ex consejera de la Región Nordeste, opina al respecto: “Los actuales consejeros están siendo manipulados, ellos están recibiendo favorcitos individuales... tipo vendiéndose”.

En lo referido a la redistribución, veamos algunos números: tal como sucede en Rosario, la región Centro es la que mejores indicadores socio-económicos presenta, mientras que la región del Nordeste es la menos favorecida. Por otra parte, algunas regiones que en términos de renta media y educación se hallan entre los de mayor grado de pobreza no se encuentran necesariamente en villas o asentamientos irregulares como es el caso de Restinga y Extremo Sul.

Cabe destacar que la región Centro es once veces más populosa que los territorios de Restinga y Noreste, tal como muestra la tabla Nro. 16. A modo de síntesis puede decirse que el grupo de renta alta se encuentra en las regiones Centro, Sul, Leste y Noreste; mientras que los de renta media se hallan en la región Cristal, Cruzeiro, Centro Sul y Humanitá e Ilhas. Por su parte, los sectores de renta baja se concentran en Lomba do Pinheiro, Extremo Sul, Restinga y Nordeste (Marquetti, 2003).

Tabla 16.
Características demográficas y socio-económicas por Región PoA¹⁷³

	Partenon	Restinga	Gloria	Cruzeiro	Cristal	Humanitá Navegantes	Extremo Sul	Eixo	Sul	Centro	Centro-Sul	Nordeste	Noreste	Leste	Lomba	Norte
Superficie (Km2)	14,57	38,56	18,19	6,82	3,92	15,11	116	11,99	29,73	26	28,82	6,78	20,73	15,41	50,65	28,76
Población (2010)	118.923	60.729	42.286	65.408	27.661	43.689	34.873	100.418	83.312	276.963	109.742	37.234	130.810	114.309	62.315	91.366
Densidad Poblacional h/ km2	8.162	1.574	2.891	9.590	7.056	2.891	300	8.375	2.802	10.646	3.847	5.491	6.310	7.417	1.230	3.176
Porcentaje de pobreza (2001)	13,39	21,9	15,3	18,56	9,49	17,92	15,86	11,79	8,2	1,87	8,42	30,64	3,79	14,04	21,62	13,63
Domicilios pobres (2010)	12,94	22,88	15,88	17,45	8,37	12,96	17,2	9,79	7,76	1,58	9,14	31,08	3,22	11,8	21,88	14,69
Cantidad de Salario Mínimo	3,23	1,86	2,5	3,43	4,86	2,99	2,5	2,83	6,14	8,2	3,72	1,46	6,35	4,35	1,82	2,36
Domicilios con núcleos irregulares	34,64	14,8	41,09	47,18	26,32	30,97	19,28	16,71	17,57	1,46	10,84	72,93	5,49	28,14	30,96	37,9
Porcentaje de Analfabetismo	2,9	4,03	3,29	4,13	2,28	2,56	3,29	1,92	1,99	0,51	2,8	5,8	0,86	2,62	4,03	3,43
Cantidad de obras ejecutadas por PP	275	220	319	274	182	268	175	345	260	323	300	223	157	359	272	336
Proporción obras/cantidad de habitantes	432,45	276,04	132,56	38,72	151,98	163,02	199,27	291,07	320,43	857,47	365,81	166,97	833,18	318,41	229,1	271,92

En términos de distribución equitativa de los bienes públicos, la región Nordeste no es la que ha recibido por su cantidad de habitantes la mayor cantidad de obras públicas ejecutadas por PP (habiendo 1 obra por cada 166 habitantes de la misma), siendo sí la región Centro la menos favorecida en ese sentido (1 cada 857). Es cierto también que, por el criterio de distribución existente en POA, las regiones pobres de mayor tamaño en términos de su población fueron las más perjudicadas por el peso que el criterio población posee en la distribución de obras entre regiones (Marquetti, 1999) que es menor al indicador carencias y prioridades.

Aquí es importante retomar los criterios por los cuales se asignan las obras en el PP de POA: la carencia de servicios e infraestructura de cada región; la población total de cada una de las mismas, y las prioridades temáticas identificadas en las rondas anteriores. Con un alto porcentaje de eficiencia en la ejecución de obras del PP que ronda el 86% (y una gran cantidad de obras por la cantidad de dinero destinado a la política), la misma se ha distribuido por regiones de manera bastante proporcional oscilando entre el 4 y el 8%.

Si observamos la cantidad de obras netas y su valor relativo, la R. Centro parece ser favorecida en forma contraria a un criterio redistributivo. Sin embargo, si observamos los mismos datos con base en la cantidad de habitantes vemos que se coloca en el último lugar.

174. Cabe mencionar que la Región de Ilhas posee muy pocas obras ejecutadas (ocho) dado que ha sido la última región creada en 2010 y, por tanto, no se la considera en esta investigación.

Gráfico 13.

Cantidad de proyectos ejecutados por región PP PoA 2002-2012¹⁷⁴

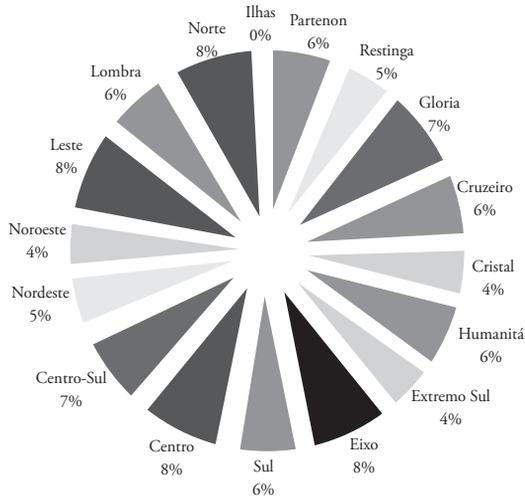
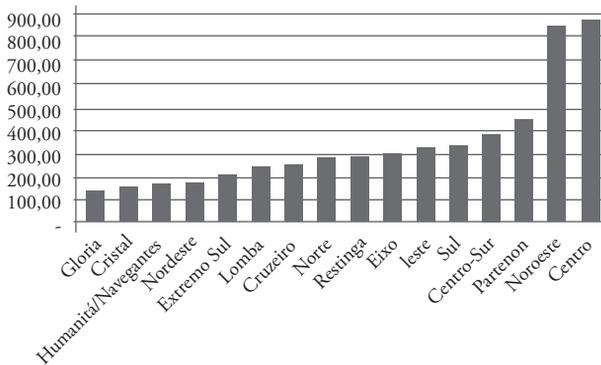


Gráfico 14.

Cantidad de habitantes por obra PP PoA



Fuente: datos oficiales Intendencia PoA.
Elaborado por: la autora.

Existen algunos estudios respecto del impacto concreto de obras realizadas por el PP en PoA que confirman la fuerte inversión en infraestructura urbana a lo largo de los años de gestión del PT. Se destacan las relacionadas con la vivienda (a un promedio de mil por año), y la pavimentación (350 km). Recién a partir de 2000 comienza a modificarse el orden de prioridades y aparece por ejemplo la salud habiéndose aumentado el presupuesto destinado a ello en un 10%. Según el estudio del EPIC (2007: 5) de 1998 a 2003 (último gobierno del PT) puede verse el mejoramiento de ciertos indicadores de bienestar urbano, gran parte de ellos como producto de las prioridades del PP.

Tabla 17.
Mejoramiento de los indicadores de bienestar urbano PoA

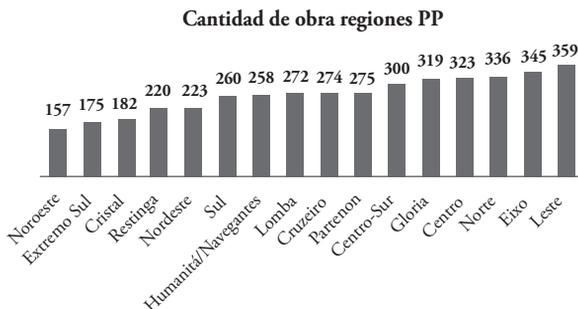
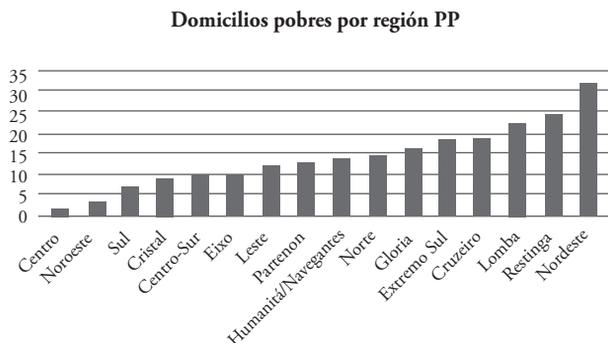
	1988	2003
Promedio de unidades habitacionales producidas anualmente	493	1000
Caminos sin pavimentación	690 km	390 km
Población sin acceso a agua	5,3%	0,5%
Población sin acceso a agua potable	98%	73%
Red municipal de alcantarillado	46%	84%
Población sin recolección de basura	15%	0%
Sistema de tratamiento de aguas residuales	2%	27,5%
Población con vivienda irregular	25,8%	18,4% (2001)
Nivel de analfabetismo	5,6%	3,3%
Mortalidad infantil (por 1000 nacimientos)	18,6 (1992)	12,9 (2005)
Escuelas públicas municipales	29	92
Alumnos matriculados	17862	55741
Guarderías infantiles	Inexistentes	126
Personas que han recibido asistencia sanitaria anualmente en el hospital principal	141000	217000

Fuente: EPIC, 2007.

Lo que a simple vista puede ser analizado como una clara inversión de prioridades, se hace más evidente cuando comparamos la cantidad de obras realizadas por PP de acuerdo a la cantidad de hogares pobres

por región. Sin embargo, aunque con una mayor planificación de la ejecución de obras que en Rosario, tampoco hay una exacta correspondencia entre obras y pobreza: Nordeste, Extremo Sul, Restinga y Lomba do Pinheiro son en ese sentido desfavorecidas. Aunque sí hay proporcionalidad entre la cantidad de obras por cantidad de habitantes de cada región (como vimos en el gráfico Nro. 14).

Gráfico 15.
Obras del PP PoA de acuerdo a los domicilios pobres por Región



Elaborado por: la autora.

En lo que respecta al tipo de obra ejecutada por región en todos los casos hay una mayor proporción de los proyectos urbanos por sobre los sociales. Es evidente la apuesta del Municipio en las obras de

infraestructura. Las regiones Centro y Norte (de buenas posiciones en términos generales) son las que mayor cantidad de obras sociales han recibido.

Tabla 18.
Tipo de obras ejecutadas PP PoA

Región	Obras de Infraestructura Urbana	Proyectos Sociales	Total proyectos ejecutados
Noroeste	130	28	158
Extremo-Sul	140	35	175
Cristal	146	36	182
Restinga	161	59	220
Nordeste	158	65	223
Sul	243	17	260
Humanitá	222	46	268
L. do Pinheiro	204	68	272
Cruzeiro	226	48	274
Partenon	233	42	275
Centro-Sul	263	37	300
Glória	266	53	319
Centro	228	95	323
Norte	265	71	336
Eixo	292	53	345
Leste	312	74	386

Fuente: datos oficiales de ejecución.

Elaborado por: la autora.

Aunque coincidimos en el cambio de enfoque ideológico que el PMDB le imprime al proceso de PP -lo que implica reconocer un tratamiento más “utilitario” de la pobreza y que las prioridades del municipio (ya desde las últimas administraciones petistas) no se basan en las necesidades de los sectores populares sino que emanan de las presiones por el desarrollo capitalista de la ciudad- *no podemos negar los efectos redistributivos que el PP ha tenido, aunque eso no implique necesariamente un efecto inclusivo*, como analizaremos en el próximo capítulo.

Montevideo, singularidad, eficiencia y nulidad de criterio redistributivo

Como ya se ha señalado, el diseño actual del PP en MVD se construye a partir del año 2005 y toma carácter bianual a partir de 2007. Sin instancia deliberativa diagnóstica y sin conformación de consejos de participación -figura que podría homologarse a los CV pero que no son propios del proceso de PP- han participado en total 356.930 personas considerando para ello el número de votantes. Si consideramos además las elecciones previas para CV desde 1993, la cifra alcanza 791.756 ciudadanos.

Se presentaron en total 7.179 propuestas de las cuales 3.455 fueron consideradas factibles y se sometieron a votación siendo elegidas 280. En lo que hace a los CV desde 2004 a 2013 se postularon en claro decrecimiento interanual 6.426 candidatos, siendo el total acumulado, desde 1993, de 14.191 personas.

Frente a las críticas que el funcionamiento de los CV recibe actualmente desde todos los sectores y actores (ya sea desde el mismo FA que reconoce sus debilidades hasta los propios concejales vecinales, tal cual lo hemos reseñado el Capítulo III), el PP parece gozar de una buena imagen. Si bien los números de participación son bajos existen motivaciones de un conjunto de ciudadanos para presentar propuestas y luego concurrir a elegir las. Algunos concejales vecinales lo perciben positivamente mientras un gran número cree que el PP atenta contra sus propias funciones.

Si bien como viéramos en el Capítulo III, para el presupuesto de los Municipios existe algún criterio redistributivo en su asignación -lo que sin embargo, no está exento de críticas- para el PP, no existe distinción alguna, aunque se evidencian variadas situaciones socio-económicas y claras heterogeneidades territoriales entre Municipios. En la página siguiente mostramos una tabla con algunos indicadores relevantes.

La misma IM (2010: 20) reconoce la segmentación socio-terri-

torial que la ciudad sufre desde hace algunos años, creciendo con base en la producción informal, a la no regulación del mercado de viviendas, a la precarización de los barrios populares en áreas centrales e intermedias, a la inequitativa presencia de la inversión del mercado inmobiliario nacional e internacional, lo que ha conllevado a la concentración de las mismas en áreas de mayor valorización y al vaciamiento de extensas zonas. A ello se suma el componente rural y la generación de nuevas urbanizaciones espontáneas con condiciones deficitarias en calidad ambiental y de servicios.

Los Municipios A y F presentan indicadores de pobreza claramente superiores a la media de MVD, a lo que se le suma en el caso del primero el hecho de ser el más poblado (representando el 16% del total) y el más extenso, con vacíos urbanos y una gran informalidad laboral y habitacional. El D y el G presentan situaciones más heterogéneas aunque también con buena parte de su superficie rural lo que no se visualiza en el B, C, CH y E eminentemente urbanos y con indicadores de pobreza que no superan el 5%. Proporcionales en población con la salvedad del Municipio A y bastante dispares en superficie, los límites municipales son claros en términos de distritos electorales aunque no tan así en lo que hace a principios identitarios.

Tabla 19.
Características Municipios MVD

	Población	% en relación a MVD	Superficie en Has	% Población Rural	Pobreza (2012)	Analfabetismo	Hogares con hacinamiento (2011)	Hogares con NBI (2011)	Obras PP/cant. de habitantes
Municipio A	206547	16%	14335	10%	30%	4,5%	35,2%	47%	5038
Municipio B	146090	11%	1144	0%	3,6%	0,6%	6,1%	16,1%	5844
Municipio C	151442	11%	1742	0%	4,2%	1,3%	10,7%	13,6%	3883
Municipio CH	163749	12%	1195	0%	0,7%	0,5%	3,6%	4,5%	3560
Municipio D	180555	14%	8593	8,5%	28,8%	3,5%	26,2%	33,3%	7850
Municipio E	157775	11%	2678	0%	5%	1,6%	9,6%	12,3%	4152
Municipio F	166968	13%	8479	15%	29,2%	1,6%	12,6%	15,3%	9822
Municipio G	152842	12%	14221	10%	20,4%	2,3%	18,4%	24,2%	4131

Elaborado por: la autora.

¿Qué características presenta la participación en cada uno de ellos? En lo que refiere a presentación de propuestas para el PP sólo tenemos datos desagregados por Municipio de la última edición en 2013, allí encontramos que el G y el E se destacan en número, mientras el F es el que menos movilización demuestra al respecto. Recordemos que el diseño para la presentación de las propuestas no requiere de ninguna instancia de trabajo conjunto ni deliberativo.

Tabla 20.
Cantidad de propuestas PP MVD 2013 por Municipio

Año 2013	
Municipio	Cantidad de Propuestas
F	80
C	99
CH	100
B	107
A	110
D	112
E	139
G	167
Total	914

Fuente: web PP Intendencia de Montevideo <http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/>
Elaborado por: la autora.

La presentación de candidatos a concejales vecinales no difiere demasiado del orden anterior en lo que hace a los Municipios menos participativos aunque sí se altera en los de mejor rendimiento, demostrando como las dos políticas no están igualmente enraizadas, sobre todo si vemos los datos del Municipio G y el A al respecto. Cabe destacar que, hasta el año 2010, la base territorial de los procesos participativos -tanto CV como PP- eran los CCZ. Hemos agrupado los datos para acceder al total global por Municipio.

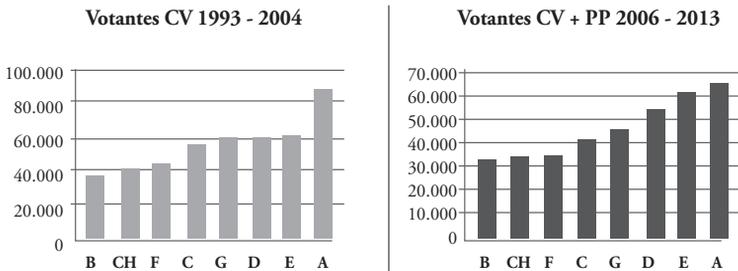
Tabla 21.
Candidatos Concejales Vecinales MVD por Municipio

Municipio	1993	1995	1998	2001	2004	2006	2008	2011	2013	Totales
F	113	137	168	118	154	61	65	88	81	985
CH	154	217	205	244	214	114	65	85	78	1376
B	158	215	239	284	293	156	92	120	132	1689
G	218	236	221	245	237	165	138	143	129	1732
D	271	209	271	280	237	173	131	97	137	1806
E	240	225	252	252	312	237	194	121	118	1951
C	282	273	281	294	257	194	159	128	141	2009
A	343	389	325	406	367	276	188	189	160	2643
Totales	1779	1901	1962	2123	2071	1376	1032	971	976	14191

Fuente: datos de la IMVD.
Elaborado por: la autora.

Ese orden de presentación de candidatas para CV no se condice con lo que hace al número de votantes tanto del PP como de los mismos concejos vecinales, marcando diferencias entre el compromiso ciudadano para una participación sostenida en el tiempo como es ser concejero vecinal y el sólo hecho de votar, lo que hemos llamado en el caso ROS el elemento participativo-representativo de estas instancias institucionales. El Municipio A sigue siendo el más participativo con una clara tendencia organizativa. Además en los gráficos se muestra como la incorporación de la votación del PP no altera sustancialmente los números de participantes, siendo el A y el E los más participativos frente al B y el CH como los de menor participación.

Gráfico 16.
Cantidad de votantes PP y CV MVD



Fuente: fuentes oficiales.
Elaborado por: la autora.

Por lo que, aunque con menor precisión que en los casos anteriores, el Municipio A que es el que presenta peores indicadores socio-económicos es el que alcanza las mayores cifras de participación (lo que no acontece con el Municipio F); mientras que los Municipios centrales en el trazado urbano, con mejores indicadores de bienestar, como son el B y el CH, son los menos participativos.

Las tramas e identidades territoriales adquieren fuerte significación en ese sentido. La tradición asociativa y organizativa, la identidad histórica y la simbología de algunos barrios de la ciudad, tiene gran incidencia en el número de participantes de estas políticas institucionalizadas. Aunque en MVD se vuelva más evidente, lo mismo sucede en las otras dos ciudades, de allí las diferencias entre el Distrito Sudoeste y Oeste en Rosario o las de Lomba do Pinheiro y Restinga con la R. Nordeste en PoA, por señalar algunos ejemplos. Es decir, que si bien la pobreza es un claro impulsor de la participación, la figura que hemos denominado -siguiendo a Merklen (2005)- *cazadores urbanos* aparece con más fuerza cuando es una actividad estratégica de un grupo más o menos organizado de actores. Y, por tanto, ese nivel organizativo se corresponde con la capacidad de presión sobre la gestión local en el cumplimiento de obras.

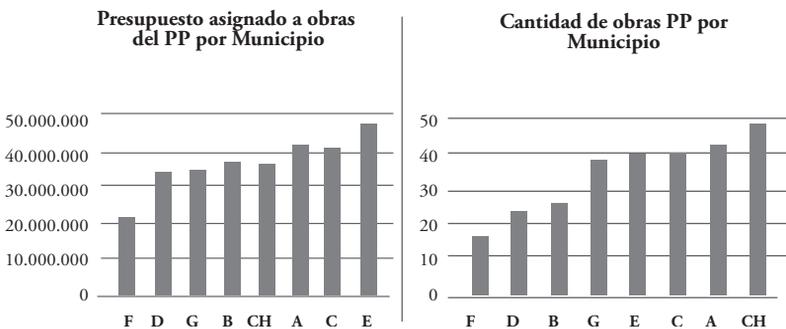
Podemos afirmar que nuestro supuesto de la pobreza y la falta de inclusión como impulsores de la participación ciudadana, también se confirman en la ciudad uruguaya. Tal como se señala en el informe sobre los CV de la Defensoría del Vecino de MVD (2012: 79) “en aquellas zonas donde los problemas están más resueltos, hay menor participación y la relación es más puntual, mientras que en donde se identifican más necesidades, existen mayores motivaciones para relacionarse con el Concejo. A su vez, señalan que cuando las demandas se satisfacen finaliza la participación. En este sentido, se entiende que el relacionamiento con los vecinos depende del tipo y la situación de las necesidades de la zona”.

Ahora bien, en este marco y con un diseño de política que no

prevé criterios de redistribución como el PP montevideano, ¿qué sucede en término de equidad en la ejecución de obras? La gestión del FA en MVD se caracteriza por una casi perfecta efectividad en el cumplimiento al respecto, con más del 90% de obras ejecutadas (entre 2006 y 2011). Sin embargo, no sólo no existe un criterio de inversión de prioridades en la cantidad de dinero destinada al PP por Municipio que es proporcional entre los ocho, sino que tampoco hay un criterio de equidad en lo que hace al dinero invertido y a la cantidad de obras.

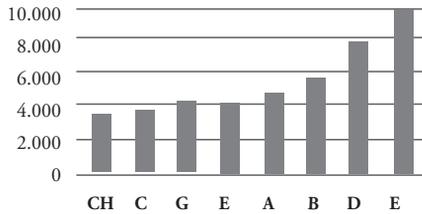
De los tres indicadores analizados: cantidad de recursos asignados, cantidad de obras realizadas por Municipio y proporción de obras por cantidad de habitantes, ninguno arroja cifras alentadoras en términos de redistribución de recursos o inversión de prioridades. Inclusive en los tres, el Municipio F (segundo en condiciones urbanas desfavorables) aparece como el menos favorecido, mientras el CH (el de mejores condiciones urbanas de los ocho) aparece beneficiado tanto en la proporción de obras por cantidad de habitantes (una obra del PP por cada 3560 habitantes) como en la totalidad de obras ejecutadas (46).

Gráfico 17.
Redistribución PP MVD



Elaborado por: la autora.

Cantidad de habitantes por obra del PP



En ese contexto, nos parece acertado marcar un signo de atención respecto de cómo la proporcionalidad en la asignación presupuestaria y el peso corporativo de algunas zonas, puede ir en desmedro de la manifiesta intención tanto del gobierno departamental como de los municipales de redistribuir a favor de las zonas más vulnerables del territorio montevideo. Además, el volumen de obras por PP es muy bajo (se eligen por año no más de 10 proyectos por Municipio), siendo aún menor que en ROS, aunque el presupuesto destinado es claramente superior. Tal vez sea deseable un mejor balance en ese sentido.

Imagen 15.
Cantidad de votantes y obras votadas PP 2013



Fuente: Web PP MVD <http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/>

Respecto de las temáticas de los proyectos no tenemos datos sobre los elegidos y ejecutados pero sí podemos deducir algunas tendencias de acuerdo a las propuestas sometidas a votación en 2013.

Tabla 22.
Temáticas de las propuestas PP 2013 MVD

TEMAS DE LAS PROPUESTAS	MUNICIPIOS							
	A	B	C	CH	D	E	F	G
Tránsito	6%	22%	21%	49%	19%	29%	13%	17%
Espacios Públicos	17%	29%	20%	22%	12%	22%	13%	11%
Infraestructura deportiva	21%	9%	17%	8%	10%	14%	19%	18%
Obras de Vialidad	24%	2%	7%	5%	22%	10%	27%	20%
Alumbrado	5%	4%	3%	0%	8%	6%	5%	8%
Local comunal	5%	6%	3%	1%	7%	4%	6%	6%
Infraestructura cultural	7%	7%	4%	3%	1%	1%	8%	5%
Arbolado y poda	5%	3%	7%	3%	3%	2%	1%	1%
Limpieza, control y educación ambiental	1%	5%	5%	4%	6%	1%	0%	0%
Insumos varios	2%	3%	1%	1%	4%	2%	4%	3%
Ciclovías	0%	7%	1%	3%	0%	3%	0%	3%
Policlínica/Guardería	4%	1%	1%	0%	0%	1%	1%	3%
Obras de Saneamiento	2%	0%	0%	0%	5%	1%	0%	2%
Otros	1%	3%	9%	1%	4%	3%	4%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

En los distritos centrales adquiere relevancia la problemática del tránsito mientras que en los más periféricos aparecen con más fuerza los déficits de infraestructura en vialidad. Alumbrado, limpieza y poda aparecen con pocos requerimientos siendo a nuestro criterio un claro indicador del buen ejercicio de los recientes creados Municipios. Otra característica particular del PP en MVD, es su apropiación por parte de los clubes lo que se ve reflejado en el alto porcentaje de propuestas de infraestructura deportiva.

Para concluir, podemos decir que *aunque el proceso es innovador en*

su diseño y la efectividad es alta –la mejor de los tres casos en estudio-, el proceso es prolijo y tiene visibilidad ciudadana, MVD es la menos equitativa de las tres ciudades analizadas. Tal vez por esa misma razón sea la ciudad en donde menos se evidencia que los sectores populares sean los que más participen del PP. Creemos que eso también se debe al modelo netamente individual que presenta su diseño, no sólo en la convocatoria -como es también el caso de ROS- sino también ante la inexistencia de una instancia deliberativa presencial con asistencia de autoridades del gobierno departamental y municipal. Eso genera que, incluso el Alcalde del Municipio CH reconozca que el PP moviliza intereses particulares aún en su territorio: *“En el PP juegan otros caracteres, entonces ahí sí la gente participa más en esta zona. Juegan factores de clubes de futbol, las bicisendas, los baby-futbol, etc. Operan otras organizaciones que no son las cotidianas”.*

Sin embargo, él mismo reconoce que en su Municipio, por ser una zona de alto poder adquisitivo, que tiene todos los servicios: *“la gente no tiene necesidad de organizarse para reclamar”* y, si lo hace, *“se organizan para algo puntual y después desaparecen”.* Con lo cual muestra que, cuando no es la pobreza lo que impulsa a la participación son los intereses particulares o corporativos los que copan los espacios, dependiendo de cada gobierno y de la capacidad de presión de los sectores sociales progresistas, el rumbo que eso tome en términos de proyecto colectivo.

Capítulo V

Avances en la integración urbana tras las políticas de descentralización y participación ciudadana

La mirada desde los territorios de los procesos de descentralización y participación ciudadana

En el capítulo anterior hemos analizado cómo la inversión de prioridades en la redistribución de bienes públicos puede darse con la introducción de herramientas de participación ciudadana como el PP y los CV (en el caso de MVD). Para ello hemos observado cómo la introducción de criterios de equidad en la elaboración y ejecución de proyectos es sustancial, señalando un claro déficit en ese sentido por parte de la IMVD ante la inexistencia de los mismos. Pese a los defectos que se señalaran respecto de la orientación que el PP ha tomado en PoA desde 2004, no caben dudas de la magnitud de la inversión y de su capacidad de redistribución, así como de la apropiación de ciertos sectores sociales de la herramienta, más allá del impulso regresivo por parte de la actual gestión. Señalábamos, en ese sentido, que el PP de ROS está atravesando una fuerte crisis de la que no se perciben motivaciones para salir.

A su vez, en las tres ciudades pudimos mostrar *el estrecho vínculo de la participación como estrategia de la pobreza*. Con indicadores más o menos claros, en los tres casos, hay evidencias de que los sectores populares son los más impulsados a participar y los que más sostienen dicha participación en el tiempo. También hemos indicado que a la pobreza, para que sea efectiva como estrategia, debe sumársele la capacidad de organización, elemento central para comprender las

diferencias de actuación, aún dentro de los territorios vulnerables.

En la entrevista, Adalmir Marquetti¹⁷⁵ lo reafirma: “*pero ¿quién participa?: las poblaciones pobres. No importan mucho las características de las regiones, es un mismo perfil social. Porque es la forma de las poblaciones pobres de tener acceso al Estado. La clase media tiene muchas cuestiones respondidas, y más allá de eso tienen otras formas de acceso*”.

En fin, en sociedades donde la trama urbana se conforma a partir de “territorios diferenciales” (Soldano, 2008),¹⁷⁶ lo que trae aparejado el fenómeno de “insularización”¹⁷⁷ (Soldano, 2005 y 2008; Fournier y Soldano, 2000), que ha desestructurado la vida tradicional de la ciudad; los procesos de descentralización y de participación ciudadana se presentan como *mecanismos institucionales de contención de dichas fracturas urbanas*, alcanzado, en algunos casos como los estudiados, buenas perspectivas en términos del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Ahora bien, ¿son verdaderamente espacios de reafiliación, recomposición identitaria y de reconstrucción de representaciones colectivas? ¿Cómo perciben los actores de los centros y las periferias estas mejoras en los indicadores de bienestar urbano?

En este capítulo, para cerrar esta investigación, queremos mostrar los alcances de las políticas en estudio en términos de la aprehensión por parte de los sujetos sociales más cercanos a ellas. Es decir, analizar con base en los discursos de las entrevistas mantenidas con

175. Profesor del Departamento de Economía, de la Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul.

176. “[...] es decir, la consolidación de formas de vida antitéticas y de conexiones complejas: la segregación autoinducida de sectores de altos ingresos -la vida en las urbanizaciones cerradas- y la segregación estructural de los sectores pobres -asentamientos y villas miseria-. Y entre uno y otro, la consolidación de zonas intermedias entre ricos y pobres, caracterizadas por estilos de “atomización privatizadora” [...]” (Soldano, 2008: 40)

177. “Problemas de acceso al empleo y de consecución del ingreso, baja capacidad de consumo de bienes alimentarios y no alimentarios, graves problemas de traslado a sitios extrabarriales, tanto para hacer uso de servicios sanitarios como para el esparcimiento, solo son algunas de las experiencias en estos territorios (...) Los espacios en insularización se caracterizan, además, por su capacidad de condicionar territorialmente las formas de sociabilidad. La posibilidad de resistir, individual, familiar y colectivamente, en un contexto de creciente adversidad sistémica, se encuentra circunscrita al interior del barrio. La dificultad para salir en busca de recursos transforma al espacio barrial del ámbito de lo familiar y conocido, al ámbito de lo posible, no obstante, la drástica reducción del espacio circundante solo resuelve al mínimo los problemas de ingreso y consumo”.

los participantes -de PP y CV en las tres ciudades- la significación que han tenido para ellos estos procesos desde lo cotidiano. Para esto, trabajamos -según fuera desarrollado en el apartado metodológico de la introducción- con los diálogos que hemos mantenido con actores sociales de los centros y las periferias urbanas (vecinos participantes), de modo tal, de poder observar los contrastes en los focos de sus percepciones y las particularidades de las motivaciones y las preocupaciones desde los territorios situados.

De centros y periferias a la pangea urbana

Los actores sociales que son interpelados por los procesos de descentralización y participación ciudadana traen consigo un conjunto de experiencias, conocimientos y maneras de interpretar la realidad que dejan su impronta y problematizan la dinámica del proceso. A su vez, ponen en cuestión sus propias subjetividades en el contacto con el otro -en tanto que la participación es una acción que en el seno de la comunidad nos vincula- permitiendo el reconocimiento mutuo más allá de la dinámica específica de las relaciones. De este modo, se contribuye a configurar características particulares a las territorialidades en las que se desenvuelven.

Los efectos de los programas de descentralización y modernización del Estado -en los casos de MVD y de ROS- han sido notorios y han generado un amplio consenso social y político por tratarse de una seria apuesta de reforma institucional (un déficit en el caso de la ciudad brasilera analizada). Del mismo modo, la implementación del PP ha sido aceptada por todo el arco político de las tres ciudades, lo que se evidencia en PoA ante el cambio de signo partidario del gobierno local. Sin embargo, *las asimetrías y líneas de fragmentación persisten bajo nuevas modalidades.*

Aun cuando los Distritos (ROS) y Municipios (MVD) se orientaron a re-jerarquizar el espacio urbano, desestructurando la dualidad

territorial centro-barrios de la periferia y propugnando la generación de nuevas centralidades, la emergencia de nuevas formas de marginación y vulnerabilidad socio-territorial, se constituyen en un grueso obstáculo para avanzar en la ampliación de aquel proceso. La heterogénea cuestión social desborda los marcos de la descentralización, bajo la forma de ciudades segmentadas, al interior de las cuales se manifiestan múltiples relaciones de exclusión e interdependencia.¹⁷⁸ Así, como resultado de un proceso de configuración socio-espacial de larga duración, el escenario territorial urbano es tan múltiple como el que muestran sus indicadores socio-económicos, y, por tanto, las percepciones respecto de la pertenencia a la estructura social varían significativamente. En el caso de PoA, dicha consecuencia se agrava ante la incapacidad de tener llegada de manera eficiente y equitativa en todo el entramado urbano, dado el déficit que presenta en términos de desconcentración administrativa y descentralización del Estado local.

Valga destacar que al interior de cada región, zona o distrito coexisten, sólo a pocas distancias de cuadras, bolsones con niveles altos de pobreza y degradación urbana, constituyendo grupos de población que llevan la marca de su marginación espacial y capas medias y medias bajas, mimetizadas en escenarios espaciales jerarquizados. A su vez se visualiza en algunas áreas una profusión de *countries*, edificios de altísimo costo, barrios privados y barrios de chacras destinados a crear paraísos inmobiliarios artificiales.

Entre las características que aquejan y destacan a las ciudades del siglo XXI -lo que hemos descripto en los capítulos precedentes- el difuminarse de las periferias y las centralidades urbanas y la profundización no isotrópica de los ritmos de la ciudad, han agigantado las brechas sociales perdiéndose el sentido por el cual son necesarias e

178. Ampliaremos esto en el próximo apartado denominado El derecho a la ciudad en varias velocidades.

interesantes las interacciones con los otros. El mayor articulador ha pasado a ser el espacio de consumo: “en el pasado, por lo general, los sectores más relegados en la jerarquía social “vivían” mundos muy distintos en cuanto a valores, hábitos y consumo; ahora es frecuente que en un mismo territorio coexistan ambos sectores de incluidos y excluidos con el agravante que estos últimos prácticamente nunca podrán incorporarse a la realidad de los otros” (IDES, 2001: 31).

Existe, entonces, una relegación de ciertos territorios en post del crecimiento de otros -generalmente asociados a las centralidades urbanas-. La “territorialidad diferencial”, una especie de deriva social, implica el desfase de las velocidades de la ciudad así como la degradación del espacio público como lugar de convivencia de los distintos sectores sociales.

Lo que se ha producido es una fragmentación de lo que hace décadas era un bloque social y territorial -no por ello homogéneo-, apareciendo un nuevo tipo de fisuras: primero en los márgenes urbanos y luego al interior de los mal llamados centros. *La ciudad necesita de la consolidación de una pangea socio-urbana*, es decir la unión de estos fragmentos (“placas”) que aparecen marginados o aislados, a partir de un conjunto de estrategias que el poder político debe desarrollar asociadas al manejo redistributivo del excedente urbano, para lograr mayor cohesión socio-territorial, integrando a las poblaciones y modos de vida -esto es sus formas de ver y transitar la ciudad- y garantizando el verdadero derecho a la ciudad para todos sus habitantes.

A lo largo de la historia de las ciudades, el Estado ha intervenido en los procesos de urbanización, en algunos casos contrarrestando las tendencias hacia la fragmentación social; en otros, dando lugar al deterioro de los lazos comunitarios en beneficio del capital. El poder del capitalismo financiero e inmobiliario como lo demuestran las zonas costeras de las tres ciudades, las centrales y la multiplicación de barrios cerrados en las nuevas periferias, dan cuenta de ello.

¿Qué sectores han sido más beneficiados en esta disputa? ¿Qué po-

tencialidades reales tienen el presupuesto participativo y la apertura de nuevos centros de poder en el alcance de un equilibrio territorial? ¿Cómo vivencian los actores locales esta lucha por los lugares?

Las “visiones de mundo”: el relato de los actores de MDV, PoA y ROS

Aunque lo venimos desarrollando a lo largo de toda la investigación creemos importante señalar con precisión que coincidimos con Di Virgilio y Perelman (2014), en trabajar con una *noción de desigualdad como fenómeno socio-territorial*, de allí que lo asociemos con la idea del derecho a la ciudad en tanto modo de transitarla por parte de sus habitantes. “Es decir, como un fenómeno socialmente producido que tiene manifestaciones y articulaciones espaciales claras y que, a su vez, se nutre de ellas” (Di Virgilio y Perelman, 2014: 9). Por tanto, es consecuencia de la inequidad en la distribución de los recursos que posiciona a los sujetos en situaciones de subordinación de unos bajo otros.

De este modo, cuando pensamos y trabajamos las políticas de participación y de descentralización en los espacios locales, lo hemos hecho fundamentalmente desde la dimensión territorial que, como sostuviéramos desde un inicio, es la variable que ensambla a ambas políticas. Hemos, también, caracterizado los territorios en los que se descentralizan ROS, MVD y PoA (aunque en este último caso de un modo menos institucionalizado) para dar cuenta de la heterogeneidad social de los mismos, para así entender cómo la gramática urbana condiciona las oportunidades de sus habitantes. Y es por lo dicho anteriormente que, también, analizamos desde estas herramientas sus potenciales de redistribución.

Pero además de los condicionantes estructurales, sobre todo en lo que hace a los servicios e infraestructuras urbanas, la *desigualdad es un fenómeno también ligado a las experiencias de la vida cotidiana y*

a la interpretación que hacen de su entorno; “es decir, el generado desde las percepciones que tienen sus habitantes del lugar que ocupa y de las distancias respecto de la sociedad y la ciudad vista en perspectiva” (Soldano, 2008: 38).

Nuestro interés en estas páginas, es poder analizar esas percepciones; para ello haremos uso de citas textuales de las palabras de los entrevistados y reconstruiremos sus relatos para volver evidentes sus formas de generar sentido. Recordemos que “[...] las visiones de mundo contribuyen [...] a la construcción de ese mundo. Pero [...] estos puntos de vista, la palabra misma lo dice, son vistas tomadas a partir de un punto, es decir de una posición determinada en el espacio social [...] la visión que cada agente tiene del espacio depende de su posición en ese espacio” (Bourdieu, 1993: 133).

Nos referiremos mayormente a visiones de mundo sobre dos problemáticas en relación a las prácticas y los resultados de la participación -en PP y CV- y de la descentralización en el espacio local:

- √ Las disputas entre centros y periferias urbanas. Lo que incluye analizar las tensiones entre los organismos centralizados y descentralizados de los Estados locales.
- √ Las percepciones sobre la redistribución a partir del PP y, por consiguiente, las posibilidades de inclusión en un proyecto de ciudad

Las disputas entre centros y periferias urbanas

“Para enfrentar la anomia de un tejido urbano depauperado y disperso hay que crear condiciones de centralidad en los barrios. Y condiciones de centralidad no solo quieren decir conectividad, quieren decir sobre todo urbanización capaz de atraer actividad” (Herce en Carrión, 2001: 240).

Crear urbanización quiere decir crear dignidad y calidad de vida; también implica crear a partir de la identidad (territorial, históri-

ca, social), otorgarle centralidad a territorios marginados pero no por eso marginales -como señala una vecina de ROS-,¹⁷⁹ para que la ciudad no sea un espacio hostil sino un espacio de convivencia de lo diverso. En los participantes de PP y CV está muy arraigada la lucha por una mejor calidad de vida urbana. Gran parte de las motivaciones de su participación se encuentra en el deseo de mejorar sus barrios. De ese modo lo manifiestan en las tres ciudades, como se puede ver en los siguientes ejemplos:

“Yo vivía en un área de la iglesia y donde estaba no teníamos saneamientos básico, ómnibus, pavimentación, iluminación. Y nosotros comenzamos a creer en el PP porque logramos el ómnibus y el pavimento en casi todas las cuadras” (Consejera R. Centro – Sul. PoA).

“Lo hago porque tengo la suerte y la dicha de vivir y haber nacido en este barrio [...] El barrio necesita un empujoncito: la gente viene propone o se queja y vos decís bueno ta, podemos lograrlo, vamos a organizarnos, vamos a juntarnos, vamos a ver qué queremos” (Concejala Vecinal, Municipio B. MVD).

“El barrio una de las peores situaciones que tenía y sigue teniendo son los basurales [...] ahí se puso sobre la mesa, las necesidades del barrio y surgieron algunas cosas como el proyecto de unir a las instituciones a través de un grupo que concientizara a la gente en la cuestión de salud y la limpieza” (Consejera Distrito Oeste, ROS).

Existe siempre, coinciden en señalar, al menos en una primera instancia, una necesidad puntual que los impulsa a acercarse. Hay también, en muchos casos, un deseo de ayudar: *“yo trabajo por la gente, no por la infraestructura, porque para mí tiene otro valor”* (Concejala Vecinal, Municipio G. MVD). Pero en todos los casos hay, lo que Marquetti nos relata, como un fenómeno de *territorialización de la participación* que determina la forma en que las personas piensan y

179. “[...] Mirá, nosotros hace unos 10 años fuimos a parar a un barrio marginado pero no marginal, ¿me entendés? Esta gente se siente marginada” (Consejera Distrito Oeste, Rosario).

se acercan: *“las personas intentan mejorar las regiones donde viven”*.

De esta manera, a nuestro entender, uno de los mayores déficits de estas herramientas participativas, se encuentra en la falta de promoción de una mirada más global de ciudad y, por tanto, de una proyección que, en ese sentido, incluya a lo diverso. Aunque las asambleas temáticas dentro del PP en PoA son un aporte en ese sentido -las hemos incluido dentro de lo que llamamos participación ampliada-, creemos que no es suficiente para evitar reproducir la fragmentación urbana ya existente.

La ciudad brasilera posee además otra ventaja que la diferencia de los otros dos casos de estudio: la conformación de un solo consejo de participación, lo que facilita el encuentro de actores y problemáticas en un mismo espacio. En el polo opuesto podemos situar la experiencia de MVD donde dentro del PP no existe instancia de encuentro ni de deliberación. Podemos pensar que dicho espacio es sustituido por los CV -de allí la importancia que le hemos dado en esta investigación-. Sin embargo, entre las fallas que ya hemos descrito, los CV subdividen la cabecera departamental uruguaya en 18 zonas, sin que exista instancia superior que posibilite un punto de vista más general sobre la ciudad. Podría argumentarse que dicha mirada general es suplantada con la creación del tercer nivel de gobierno empero, entre ellos, tampoco existe instancia de planificación superior y, además, se trata de instituciones gubernamentales y no sociales como en el caso de los consejos de PP.

Por su parte, la ciudad de ROS reproduce la fragmentación al pensar el diseño del PP con seis consejos participativos, recordemos uno por distrito, que no cuentan en ninguna etapa, ni fuera ni dentro del proceso, con un espacio de intercambio entre ellos.

Otro hecho interesante a resaltar es el factor de la “politización” de la participación o su partidización como le llaman en Uruguay. Hay cierto resquemor a este fenómeno que se visualiza en las tres ciudades. Además, asociado a ella, aparece cierto grado de burocracia

tización -con las contradicciones que genera en un sentido democrático, como ya señalaran Michels o Weber- en las instancias de participación ciudadana al sostenerse en el tiempo. En PoA y en MVD, ya dijimos, que dicho fenómeno es tomado con naturalidad y los participantes no sólo no la esconden sino que utilizan como bandera su afiliación partidaria:

“[...] *Yo soy partidaria y el problema es que soy del PT: estoy siendo perseguida. Pero mi defensa es por mi comunidad, no importa El signo político*” (Consejera, R. Centro- Sul, PoA).

“*Nosotros acá en Uruguay discutimos todo políticamente. Nosotros necesitamos que las fuerzas políticas apoyen las cuestiones de gobierno, al menos así es en el FA*” (Adriana, Concejal Municipal A. MVD).

En Rosario, como en Argentina en general, la crisis de representación caló más hondo. La asociación del PP con un fenómeno político siempre aparece en un sentido peyorativo. Ya hemos reconocido al PP como un proceso político *per se*, dado que es una instancia de despliegue de poder (político, económico, social, etc.) pero eso no implica negar que en los tres casos su politización aleja a muchos ciudadanos de la esfera de la participación.

En lo que hace al proceso descentralizador es también necesario marcar algunos matices entre las experiencias analizadas. De los modelos de descentralización que hemos presentado en el capítulo I, podríamos decir que PoA se sitúa entre el *modelo mononuclear radial* y el *multijerárquico* con fuertes resabios del primero, dada la importancia que aún tiene la *Prefeitura* como centro decisorio de todas las políticas locales y las deficiencias que hemos señalado en torno al proceso descentralizador caracterizado como difuso, desarticulado y poco sistemático. Hay manifestaciones de muchos participantes respecto de la insuficiencia de la labor de los CAR e incluso de ciertos favoritismos: “*el proceso de descentralización no está al 100%. Entonces algunas cosas se resuelven por simpatías. Aquel consejero simpatiza con un Secretario, aquel no y eso atrasa un poco el proceso de PP también*”

(Consejero, R. Extremo Sul. PoA).

Rosario, por su parte, ha tomado el camino desde 1995 del *modelo multijerarquico*, donde el centro sigue teniendo fuerte preeminencia pero los nuevos nodos -los distritos- han adquirido significación en sus territorios, jerarquizándolos, visibilizándolos y posibilitando una clara presencia del Estado local en las periferias aunque sea sólo con un cariz administrativo. La articulación entre los órganos descentralizados y la Intendencia presenta tensiones que inhabilitan la planificación de políticas de manera absolutamente coordinada. Inclusive la coordinadora del PP explica que esta política se vuelve de vital importancia para los directores de distrito, porque es su modo de acceder a obras que de otro modo no tendrían.

Se reconoce, a su vez, desde el área central que los funcionarios distritales son los que tienen el verdadero conocimiento sobre el territorio y sus problemáticas pero que hay una clara dificultad en armonizarlas con la necesaria visión de ciudad. Tampoco se manifiestan intenciones de avanzar en la profundización de modelo descentralizador: “*respecto de la elección de los Directores de Distrito... yo no sé... Resulta muy difícil esa articulación de una oposición pero en la gestión*” (Subsecretaria General, Municipalidad de Rosario, 2013), lo que condiciona la multijerarquía.

Creemos, sin embargo, que la ciudad de ROS debería avanzar sino en una descentralización política en la cual las autoridades distritales fueran democráticamente elegidas, sí por lo menos en la dimensión financiera y decisoria. El primer nivel de desconcentración administrativa y la gestión de políticas menores han sido alcanzados con éxito. Sin embargo, el proceso no visualiza avances sustantivos. Para ello, también se hace preciso personal municipal más capacitado y comprometido -lo que es un déficit también de la gestión política-.

Por último, la experiencia de MVD podríamos situarla entre el *modelo multijerarquico* y el *polinuclear*. Con la creación de los Municipios y la consecuente distribución de poder político y financiero,

estamos en condiciones de afirmar la mayor cercanía con este último. Hay un claro intento de vincular las periferias entre sí y luego con los centros. *“Es voluntad de descentralizar poder y eso es lo que hace muy particular a MVD en el momento en que se inicia [...] Entendíamos que promovíamos el ejercicio de un derecho: el derecho a la participación. Que la construcción de políticas públicas no se hace sólo desde los que tenemos la responsabilidad de gestionar el Estado”* (Intendenta Ana Rivera, 2013).

Aun así, el proceso descentralizador gradual que se ha dado con la aparición del tercer nivel de gobierno, produce cierta cacofonía por la superposición institucional y la no tan clara definición de funciones entre los diferentes órganos descentralizados, ya sean estos políticos o sociales. A su vez, varios entrevistados coinciden en marcar que los municipios tienen todavía grandes problemas en procesar la identidad territorial sumada a la escasez de recursos que ya señaláramos. Una concejala vecinal manifiesta además la necesidad de que *“los Concejos Municipales se inserten en el territorio. La relación con los CV se hace dificultosa, algunos por experiencia de años podemos hacer un rol de nexo pero vemos que estamos bastante aislados”*.

De este modo, en las tres ciudades estamos en presencia de intentos, más y menos logrados según lo señalado, de reducir la segregación espacial a partir del proceso descentralizador. Ahora bien, ¿qué sucede con la separación simbólica que se visualiza en el conjunto urbano? ¿Qué diferencias existen, retomando a Coraggio (1987), entre la espacialidad física y la social?

Sin negar ni la inversión de prioridades que se promueve desde el PP en las tres ciudades con las dificultades que ya hemos señalado, ni la importancia que tienen las cifras de participación y la cantidad de obras ejecutadas; incluso reconociendo que la mayor parte de los actores manifiestan su acuerdo en ese sentido, hay en sus percepciones disputas por los lugares. *“Para mí todos los gobiernos siempre van a hacer las obras más importantes en el centro, porque así miden los que*

nos ven desde afuera. Es lo que yo entiendo... pero la gente tiene que darse cuenta que se hacen cosas [...]” (Consejera Distrito No. Ros). Una consejera de la R. Nordeste en PoA es aún más taxativa: *“vos tenes que haber oído a muchos consejeros quejarse. Lo que se está viendo es que esta administración es sólo para la zona Sur y el Centro... Las villas están siendo abandonadas [...]”*.

Lugares entendidos como territorios y como las posiciones sociales que se ocupan en ese espacio. Por tanto, aparecen sentimientos de postergación, de no inclusión y sobre todo, de no reparación en la manera en que son mirados por el resto de la ciudad y por el gobierno local -y recordemos que hemos señalado que ese sentimiento de estigmatización conlleva también prácticas a ser juzgadas en “la sociedad de la vidrieras” (Silva, 2006), *“así nos ven desde afuera”*, dice la Consejera de Ros -.

Pero aunque hemos hecho hincapié en las participaciones de la pobreza, nos hemos acercado también, a las miradas de los sectores de altos recursos que, si bien en menor número, también participan del PP y los CV. La pregunta por los impactos de la participación y la descentralización en las periferias y centros urbanos, nos lleva a un abordaje en el que “los principios, que estructuran las acciones en el espacio de la pobreza, necesariamente deben ser puestos en su relación con aquellos del espacio de la no pobreza” (Pavcovich, 2010: 26).

Ello supone analizar las estrategias y los recursos que se disputan y, en el caso de los sectores populares, pensarlo no tanto desde la falta sino desde sus capitales, entre los cuales el social es muy importante. Es decir tomando sus mismas privaciones como condición de posibilidad. *“En sectores donde se sufren las necesidades, se ve la vida con otro prisma, existen otros lazos, otras formas de organizarse. Es una característica de esa población, ve la necesidad de organizarse para solucionar sus necesidades y de valorar lo colectivo”* (Subsecretaria General, Municipalidad de Rosario).

Por su parte, en los sectores de la “no pobreza” la movilización es esporádica, cognitivamente orientada y siempre, también, estratégica. Sin embargo, su capacidad de presión a los gobiernos locales se manifiesta de otras maneras. Sus reclamos son principalmente hacia el funcionamiento de los servicios en un nivel de exigencia algunas veces desmedido: *“Determinados estratos sociales cuando tienen satisfechas sus necesidades, siempre van a más. En otras zonas, vos haces una calle para que entre una ambulancia y, muchas veces, sus expectativas quedan satisfechas en un término de subsistencia. Acá estamos en un plano de exigencias muy complejas. Ese consumo voraz de servicios [...]”* (Alcalde Municipio CH, MVD).

Revitalizar la vida urbana implica reconocer, entonces, que “todos aquellos cuyo trabajo está dedicado a producir y reproducir la ciudad tienen el derecho colectivo, no solo a disponer de lo que producen, sino también a decidir qué tipo de urbanismo se debe producir, dónde y cómo” (Harvey, 2013: 201). Y eso incluye el derecho a la ciudad de los sectores de pobreza y los de no pobreza.

Esa es la apuesta de espacios de participación ciudadana: promover el encuentro de lo diverso y, a su vez, generar decisiones en torno a problemáticas también diversas, con un criterio de equidad. Sin embargo, se topan con una pugna permanente entre personas que luchan por recuperar su ciudadanía urbana y los que renuncian a esa posibilidad persistiendo en comportamientos marginales (Katzman y otros, 2004). También entre aquellas que desean participar aparecen conflictos por el nivel de las necesidades y las poblaciones beneficiarias con los proyectos.

Es decir que, mientras algunos sienten que su barrio “*está abandonado y es tierra de nadie*”¹⁸⁰ y por eso asisten al PP, otros creen que

180. “*Mi barrio está abandonado, no tenemos nada... Es tierra de nadie. Por eso queremos la apertura de una calle. Siempre estamos con lo mismo porque no tenemos ayuda de nadie. Hace tres años que vengo. He conseguido cosas como pavimento, luz [...]”* (Vecino, Distrito Oeste, ROS)”

aquellos espacios públicos que usan todos los habitantes deben recibir recursos de la totalidad de los barrios;¹⁸¹ o, incluso, recriminan que si ellos pagan más impuestos deben recibir más obras porque *“la gente que está acá sabe lo que paga y sabe lo que es bueno y lo que quiere”*.¹⁸² Sin embargo, el reclamo mayoritario está asociado a que sólo quieren embellecer la zona turística siendo que *“invierten más dinero acá porque es lo que se ve”*. Mientras los barrios periféricos vivencian problemáticas como la delincuencia, la drogadicción, la violencia que *“impulsa a la gente a organizarse, involucrándose más que el resto”*.¹⁸³

En medio de ello, hay que entender que la mejora en las condiciones de vida urbana no son inocentes a los movimientos económicos pero que la misma no puede convertirse en una mera mercancía. El Estado debe tener un rol activo no sólo en propiciar el crecimiento de las áreas centrales sino en evitar que los ciudadanos se sientan *“sapo de otro pozo”* o la relegación tal, al punto de creer *“que los barrios no importan”* a los gestores locales.

Con excepción de cuando aparece cierto efecto derrame en los “centros con periferia”: un consejero del PP en PoA señala que si bien la clase media y alta no participa, se ven beneficiadas por las obras que mejoran zonas vulnerables en medio de las zonas céntricas de la ciudad. A su vez, su baja incidencia en las asambleas regionales se ve compensada -continúa- en las asambleas temáticas que son

181. *“Es injusto que el distrito Centro se ocupe de espacios como la Terminal de Ómnibus que usan todos y que, por tanto, los recursos deberían venir de todos los distritos. Que sea un prorrateo económico”* (Vecino, Distrito Centro, ROS)

182. *“Acá todos los servicios funcionan, no hay que instalar nada, como mucho hay que arreglar. Pero la gente que está acá sabe lo que paga y sabe lo que es bueno y lo que quiere [...] Es un error que la Intendencia hace más acá. Nosotros aportamos mucho más dinero, vive la quinta parte de MVD acá. Un fin de semana se duplica: por la costa, los shoppings, las ferias, los parques, los hospitales, etc. Es muchísimo el movimiento que hay y no se ve la inversión”* (Concejel Vecinal, Zona 5- Municipio CH, MVD)

183. *“El potencial económico e intelectual hace la diferencia en la cantidad de obras que se hacen. Acá se ven muchos arreglos. En los zonales más alejados del centro eso no se ve tanto. Yo sé lo que es vivir en la zona periférica. Es un problema de poder político: esta es una zona turística que quieren embellecer permanentemente. Invierten más dinero acá porque se ve [...] La problemática de la gente en las zonas periféricas no se conoce. La inseguridad barrial, la delincuencia, la droga impulsa a esa gente a organizarse. Eso hace que se involucren a parte del resto de lo que falta: calles, saneamiento [...]”* (Concejel Vecinal, Municipio CH, MVD).

las que interesan a estos sectores, mientras *“nosotros nos ocupamos de mejorar la calidad de vida de la gente”*.

Por supuesto estas disputas se acentúan, en las tres ciudades, en los distritos, municipios y regiones de mayor heterogeneidad social. Allí es donde más se visualiza la creación de centralidades en las periferias y de periferias en los centros y los consecuentes modos de acercamiento a sus respectivos Estados locales.

“Hay una heterogeneidad muy grande y sobre todo una segregación del territorio muy grande [...]. Hay mucho prejuicio de la zona norte con la sur. Los sectores más acomodados sólo participan de los temas que les interesan. Además, ellos resuelven las cosas de otra manera. No vienen acá (CCZ) ni al Municipio, tienen línea directa no importa del partido que sean” (Funcionaria Municipio E. MVD).

La gestión de lo diverso de la ciudad, así como su expresión, se vuelve un absoluto desafío cuando inclusive en un mismo barrio se puede llegar a tener dos o tres realidades distintas. Se trata del arte de gobernar con pocos recursos un territorio *“donde vos tenes que representar el que mira la tormenta detrás del vidrio calefaccionado y aquél al que la tormenta le lleva lo poco que tiene”* (Alcalde Municipio G, MVD).

Las percepciones sobre la redistribución y la inclusión a partir del PP

“El PP en ese sentido se fue aprendiendo con el hacer. Es un mecanismo que fue encontrando y permitiendo la inversión de prioridades [...] La mejoría principalmente en infraestructura ha sido enorme. Yo comencé a preguntarme a qué se debía eso” (Dr. A. Marquetti, Entrevista, 2012)

Toda política pública implica un proceso dinámico y conflictivo en el que intervienen una multiplicidad de actores, portadores de

diversas racionalidades e intereses, que pretenden vincular las decisiones públicas con la movilización de determinados bienes, tangibles e intangibles. Por ello, las políticas públicas siempre distribuyen y asignan recursos. Lo que aquí se está discutiendo es el sentido, *la direccionalidad del impacto redistributivo* producido por las políticas públicas en análisis. Puede advertirse, entonces, que cuando las fuerzas sociales operan libremente, esas distribuciones tienden a reforzar las tendencias preexistentes, que no es sino un marco de profunda desigualdad.

De allí que hayamos resaltado con tanto ahínco que los denominados gobiernos progresistas o de izquierda tiendan a promover ese otro sentido de la redistribución. Sin embargo, ciertas postergaciones y errores políticos han hecho que se desdibujen los logros alcanzados en la consideración de los ciudadanos participantes que, ante la necesidad, priorizan la imagen coyuntural no pudiendo planificar proyectos a mediano y largo plazo.

En nuestras recorridas urbanas por MVD, PoA y ROS, para el desarrollo de esta investigación, pudimos observar los contrastes, las problemáticas estructurales no resueltas, las desilusiones y desesperanzas de las barriadas y asentamientos populares, los resentimientos entre sectores sociales y territoriales, las asimetrías de condiciones que se reproducen en ciudades que siguen levantando barreras materiales y simbólicas. De allí que la dimensión redistributiva que queremos evaluar en este capítulo está pensada desde la cuestión simbólica, dimensión que sostenemos fundamental para el sostenimiento de la participación.

Si bien hemos explicado con Pinillos (2014: 61) el ciclo de auge, decrecimiento y estancamiento de la participación ciudadana que, con leves matices, se reproduce en todas las experiencias que se han sostenido en el tiempo (más de 10 años) y, por tanto, existen condiciones similares en los tres casos en lo que hace al contexto general, en términos del desencanto podemos marcar diferentes tendencias.

a. PoA: el empoderamiento de las clases populares para un proyecto inclusivo

En el caso de la ciudad de PoA la pérdida de las elecciones por parte del PT y el sostenimiento del PP por parte de la nueva gestión han marcado un quiebre, dado que ha implicado –además de los cambios que ya hemos reseñado– la aparición de cruces entre consejeros de distintas líneas partidarias a la hora de evaluar las políticas públicas. Como investigadores hemos de ser cautos a la hora de comprender las apreciaciones de los entrevistados, teniendo presente este condimento político.

Como hemos visto el PP de PoA atravesó un momento de estancamiento junto con la caída de la participación post crisis de 2001. Los primeros años de la gestión de Fogaça fueron también años duros en ese sentido acompañados de un fuerte resentimiento (por parte de los petistas) y de desconfianza generalizada sobre el proceso (por la deuda en ejecución de obras y la incertidumbre ante el cambio por parte de los ciudadanos en general).

Hacia 2008 comienzan a acercarse nuevamente ex consejeros aliñados al PT. La mayor parte de ellos son fuertes detractores del contenido que la actual gestión le ha impreso al PP, sobre todo, en lo que hace a su dimensión redistributiva: *“retorné en 2009 intentando ayudar, alcanzar conquistas pero no fuimos oídos [...] Es todo para la zona Sur, una región de la ciudad que ya es de clase media-alta ¿no? Pero el pobre, que es el caso de la R. Nordeste, no es oído y eso desmotiva mucho”* (Consejera R. Nordeste). Pese a esto, permanece, porque las necesidades son muchas y conserva la esperanza de que este gobierno empiece a mirar y comprometerse con la ciudad.

En un mismo sentido un consejero de la R. Cristal cree que *“el PP no atiende más las necesidades”* dado que no ha visto ninguna obra en su barrio en cinco años. Sin embargo, asevera que sigue participando porque necesita defender sus derechos para que no sigan siendo agredidos.

Ante dichos comentarios que se multiplicaban en las entrevistas por todas las regiones, nos empezamos a preguntar si todas eran percepciones teñidas por la ideología política. El Intendente Fortunatti nos afirmaba su intención de redistribución: *“yo creo que la ciudad cambió para mejor: las poblaciones carentes fueron las que más recibieron recursos del poder público -lo que es absolutamente correcto- [...]”*. Sin embargo, indagando con otros funcionarios empezamos a reconstruir las intencionalidades de la gestión: hay una fuerte insistencia en que el PP *“no sea sólo para los más pobres”* -quienes naturalmente “son los que se agarran más del proceso”-, lo que implica la promoción de la introducción de otros sectores en la política bajo la idea de que *“hay que pensar la ciudad como un todo”*. De allí la priorización de la GSL como tentativa de atraer a otras clases sociales.

¿Acaso aquellos sectores que se intentan introducir no tienen ya otros canales de acceso al Estado local? ¿Es realmente necesaria su participación en el marco del PP? ¿El objetivo no debiera ser impulsar a que más personas de los sectores medios y bajos se acerquen al proceso? Creemos que ello tiene que ver con las voces que quieren ser oídas. Consideramos que por fuera -y dentro- de las cuestiones partidarias hay coincidencias evidentes en que, en el actual gobierno, el PP perdió centralidad comparado con el gobierno del PT. *“Un poco por la crisis fiscal, otro porque en el gobierno de Fogaça cada uno es de un partido y se perdió la coordinación [...] Como sea, hubo una retracción de la redistribución”* (A. Marquetti, entrevista 2012).

Esta afirmación no implica desconocer el avance en términos de obras y el reconocimiento de ello por parte de ciertos sectores sociales pero como afirma una consejera de la temática de cultura *“en general, la Prefeitura ha invertido en aquellas cosas que las personas demandan porque los consejeros le están encima”*; algo que no sucede en todas las regiones por igual, dado que no cuentan con los mismos recursos, sobre todo en lo que hace al nivel de movilización de cada una de las comunidades.

Una causa de esa movilización es la presencia en la memoria colectiva de algunas regiones, del avance que han conseguido con su persistencia en el PP: *“con el PP nosotros conseguimos regularizar la situación de tres asentamientos irregulares”* (Consejero, R. Centro); *“el PP nos ha dado grandes realizaciones siempre desde la pequeña obra porque nosotros andamos detrás para que venga ese retorno”* (Consejero, R. Glória). *“Para mí el PP es todo porque cuando una comunidad carente [...] se organizó, fue para adentro del proceso, hoy tiene una creche¹⁸⁴ que es del primer mundo. Eso modificó acá a la comunidad, porque nosotros ayudamos al gobierno a administrar porque sabemos las necesidades”* (Consejero, R. Extremo-Sul).

Hay, entonces, en PoA un sentimiento de relegación por parte de ciertas regiones o comunidades pero también un fuerte reconocimiento de lo que el PP les ha dado. Recordemos que, de los tres casos que analizamos, el de PoA es el PP más antiguo, con mayor monto global asignado y mayor cantidad de obras ejecutadas (singularidades que son causales de su reconocimiento internacional). Los vecinos participantes sienten esos logros como propios, teniendo muy presente que se trata de una arena de disputa de poder y recursos, siendo una clara motivación para el sostenimiento de su participación: *“todo ese desarrollo de la región daba el incentivo”* (Consejera, R. Nordeste).

Se observa también una burocratización del proceso, con poco cariz innovador así como un anquilosamiento de los consejeros entre quienes hay muy poca renovación y mucho empoderamiento -que en algunos casos roza el costado clientelar-. En su defensa manifiestan que no son ellos quienes se proponen para ser elegidos sino que sus propias comunidades los impulsan a eso por los resultados conseguidos. Es también justo señalar que el proceso se ha sostenido

184. Es un establecimiento educativo, público, con fines pedagógicos y de cuidado de niños de entre 0 y 3 años, es decir aquellos que aún no pueden entrar al sistema educativo formal. Funciona de manera similar al Jardín de Infantes en el sistema educativo argentino.

gracias a su permanencia, entre sus principales causas.

Creemos, además, que muchos de esos éxitos se sucedieron en el período del PT y que, de no renovarse desde el Estado local la intencionalidad con la que movilizan todos los años, la política puede entrar en un camino de no retorno, porque si bien los vecinos reconocen que los recursos son escasos, se preguntan cómo en tantos años no se han visto avances sustantivos en sus comunidades. A ello, se le suma el mal funcionamiento de los CAR y los ya señalados favoritismos hacia ciertas regiones o delegados por parte de los secretarios municipales. Son muchas las manifestaciones en dicho sentido: *“Al CAR o al coordinador regional yo creo que le falta mucho, ellos tienen que avanzar bastante. La cuestión del CAR es de mucha importancia, son como mini-prefeituras a las que las comunidades pueden llegar más rápido. Entonces, tienen que tener una sintonía. Algunas secretarías respetan la administración regional y otros no”* (Consejero, R. Extremo Sul).

Por último, sostenemos que el uso de los criterios de equidad para el armado de la matriz presupuestaria en la ciudad brasilera ha sido fundamental para derribar algunas barreras urbanas materiales pero que la brecha por el derecho a la ciudad, en lo simbólico, sigue siendo amplia. La lucha de los sectores populares por el sostenimiento de una política como el PP y por la profundización del modelo descentralizador del Estado local es una bandera que no debe perderse para no ceder espacios ya conquistados y seguir teniendo incidencia en la agenda pública. Para ello, el rumbo que la gestión le asigne es tan determinante como lo puede ser la incorporación de ciertos sectores de clase media progresistas y de un mayor porcentaje de participación de las regiones vulnerables en la determinación de un proyecto inclusivo de ciudad.¹⁸⁵

185. Cabe decir que, aunque no corresponde a esta investigación, en las elecciones acontecidas en 2013, el Intendente Fortunatti ha conseguido su reelección confirmando que hasta aquí el rumbo de la gestión ha sido ratificado y sus alianzas con los sectores medios y altos de buenos resultados.

b. MVD, la innovación y los Municipios como tentativa de integración

Así como hemos resaltado como un gran déficit de la gestión de PoA su modelo descentralizador inconcluso, en el caso de MVD creemos que el proceso de descentralización participativa que se corona con la creación del tercer nivel de gobierno, es emblemático en ese sentido. Si bien hemos resaltado su debilidad de funciones y recursos creemos que es una apuesta por gestionar mejor los territorios y reconocer su heterogeneidad.¹⁸⁶

El hecho de que sus autoridades sean elegidas democráticamente genera la obligación de tomarse la gestión de cada Municipio con compromiso político (más allá del administrativo), promueve la cercanía con los ciudadanos y permite el reconocimiento de las realidades socio- territoriales:

“En los Municipios del centro, los de la costa, hay intereses, grupos o corporaciones que tienen un sentido “x”. Mientras que en nuestros municipios, en los de la periferia para decirlo de alguna manera, son más que intereses: necesidades, muchas veces necesidades básicas. Entonces el manejo de nosotros es diferencial. Teniendo el territorio consolidado, con servicios, la gestión se basa en potenciar ciertos intereses en beneficio de la comunidad. Y otros, nos tenemos que abocar a resolver la cuestión de lo básico que está insatisfecho y sumarle a eso la gran demanda social” (Alcalde Municipio G).

En la mayoría de los casos, además, la creación de los Municipios es considerada entre los vecinos como revitalizadora de los espacios de encuentro entre autoridades y ciudadanos. Hay un reconocimiento de la figura del Alcalde aunque de manera más débil de los concejales municipales.

Un concejal vecinal del Municipio B sugiere también, que el Mu-

186. Ello se visualiza y se reafirma con voluntad de cambio a partir de la organización de los “Diálogos abiertos” realizados en el segundo semestre del 2014. Puede verse más información en: <http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/articulos/dialogos-abiertos-reflexiones-para-profundizar-la-democracia-participativa>

nicipio ha servido para darle impulso al órgano social de la descentralización: *“nosotros seguimos creyendo que el CV es un espacio transformador porque es un producto colectivo. Pero estamos limitados. El Municipio le dio un empujón. Antes el CV estaba a la deriva. Ahora tenemos una muy buena relación con el Alcalde”*. La observación de dicha concejala no inhabilita las críticas que le hemos realizado al funcionamiento de la organización en la que participa, habiendo, entre las autoridades municipales y departamentales, no sólo conciencia de la necesidad de innovación en los mecanismos participativos sino también convicción en que debe hacerse incluyendo la mirada de los actores sociales involucrados. La ronda de “Diálogos Abiertos” realizados entre julio y septiembre de 2014 lo tuvo entre sus objetivos, estando destinado uno de los mencionados diálogos especialmente a los concejales vecinales.

Es decir que en MVD a diferencia de los otros dos casos, hay voluntad política manifiesta y acciones concretas entorno a avanzar en el camino elegido en 1989. Ello incluye el reconocimiento de errores de gestión, del efecto del paso del tiempo en este tipo de políticas, de la necesidad de adaptación a los tiempos actuales y de un corrimiento de las metas en términos de integración ante el ensanchamiento de las brechas sociales.

Mientras, las autoridades municipales y/o comunales entrevistadas ya asumen el desafío, reconociendo que aunque hay mayores niveles de integración o intentos de juntar realidades sociales *“sin desconocer los lugares de cada uno y lo que ellos perciben”* también, existe una desazón ante la cruda coyuntura que los atraviesa en sus gestiones. *“Es una zona empobrecida, donde nacen más niños pobres de todo Uruguay. Entonces los recursos del Municipio no bastan. Hay un alto grado de informalidad y de irregularidad en lo urbanístico”* (Funcionaria, CCZ 17, Municipio A). *“Nosotros tenemos zonas donde si bien el territorio tiene todos los servicios y la infraestructura, hay zonas oscuras determinadas por núcleos de pobreza intramuros que es más difícil de trabajar*

que esa pobreza que te rompe los ojos [...] Ciudad vieja no es la misma de noche que de día y no es lo mismo la zona portuaria que la city. Lo peor de todo, como sociedad, es que una no se identifica con la otra. Ya dentro de un barrio no se sienten parte del mismo modo. Yo creo que el Municipio ha ayudado: ¿alcanza? No, pero creo que ha colaborado en construir desde el propio esquema” (Alcalde Municipio B).

Y efectivamente, el mayor problema está en que *“una no se identifica con la otra y ya dentro de un barrio no se sienten parte del mismo modo”*. El fenómeno migratorio que explicáramos y las brechas sociales ya existentes han generado que algunos vecinos no conozcan la Rambla -lugar característico por excelencia de la ciudad-. Y aún en el centro, como el caso del Municipio B, con todos los servicios, una concejala vecinal explica que vivencian la *“irracionalidad que genera la propiedad inmobiliaria que hace que tengamos vaciamientos de población, población envejecida, pérdida de las condiciones de habitabilidad [...]”*, sumado a la *“miseria oculta”* que genera una problemática social intensa.

Y en esa incomprensión de la situación del otro, aparecen las rivalidades por los recursos públicos que inhabilitan socialmente la posibilidad de un proyecto inclusivo de ciudad. El Alcalde del Municipio CH y concejales del mismo, manifiestan las presiones que sufren en la gestión cotidiana en una región exenta de necesidades urbanas porque es una zona donde *“la gente tienen una posición económica acomodada y entonces se creen con mucho derecho, y derecho de reclamar porque pagan mucho de impuestos”*. Efectivamente ya hemos hecho referencia a reclamos de concejales vecinales del CCZ 4 y 5 respecto de sus aportes a la Intendencia y su *“escaso”* retorno: *“¿Cuál es la proporción de los impuestos que se cobra en la zona en relación a lo que recibimos? El porcentaje de dinero debería ser acorde a la zona”* -a lo que paga la zona- argumentan.

Consultada por esa sensación de los ciudadanos del Municipio CH, la Intendenta Rivero, reconoce la disputa y afirma que las obras

departamentales se realizan con un criterio de solidaridad y, por tanto, la inversión se hace donde menos se recauda. Es taxativa en ese sentido: *“Hay zonas del departamento de MVD que, producto de la crisis, se vaciaron -no del CH precisamente, aclara irónicamente-, lo que significó la ida a la periferia del Departamento; esto obliga al gobierno departamental a llevar saneamiento, obras de infraestructura, luz, generación de espacio público, de policlínica, etc. [...] Los vecinos del CH nacieron desde hace décadas con todo hecho. Nosotros no los discriminamos pero pensamos que debemos tener ese criterio de solidaridad para que el derecho a la ciudad sea de todos. [...]”*. Y con absoluta firmeza en el rumbo elegido, aclara: *“lo que tendríamos que ver es para qué cosa querrían esos recursos o si simplemente es una expresión de deseos de “porque de acá sale el dinero, acá la plata me la gasto yo”. Si el Estado pensara así tendríamos zonas subsumidas en el ejercicio de sus derechos”*.

Ahora bien, donde se visualiza una contradicción a tan valorado criterio redistributivo es en el modo de asignación de recursos del PP, donde MVD vuelve a contrastar fuertemente con PoA, no siendo esta vez ejemplo en dicha política. Aunque ya expresamos nuestras críticas al respecto queremos resaltar la inequidad en la distribución del presupuesto al realizarla de manera proporcional y el poco impacto efectivo de los resultados allí obtenidos. Eso ha permitido que el PP no sea un espacio con ventajas comparativas para los sectores populares. Un concejal vecinal del Municipio B, afirma además, que entre sus sombras, se encuentra *“la debilidad de que es corporativo (se meten mucho los partidos). No gana la iniciativa del vecino. Tienen mucha más posibilidades las iniciativas que tienen otro aval”*.

No obstante, ha de resaltarse que, por el modelo no deliberativo y por el poco esfuerzo de tiempo que representa, se ha logrado por ejemplo avanzar en la participación de jóvenes, quienes en la elección de 2013 se han movilizado fuertemente por un proyecto de bicisendas en varios Municipios. A su vez, una zona en la que tiene mayor alcance es en el Municipio A, donde persiste una cultura e

identidad organizativa que ayuda en los procesos actuales debido a *“una realidad que tiene que ver con el propio sistema [...] que hizo que la organización no pase por el trabajo sino por las necesidades básicas insatisfechas, que dieron el surgimiento de otros colectivos”* (Concejal Vecinal CC17, Municipio A).

Por tanto, en MVD aún ante un gobierno eficaz, con un criterio redistributivo consolidado, con intenciones de cambio y reconocimiento de sus limitaciones, con un PP prolijo pero no por ello contundente en términos de impactos de los resultados, se pueden observar dos fenómenos que revisten importancia. Por un lado, el irrefutable vínculo entre el cumplimiento de obras con el nivel de control y organización social (lo que marca las diferencias entre el Municipio A y F, por ejemplo en este caso). Por el otro, la inevitable tensión entre el capital, asociado al crecimiento económico y a sectores acomodados de la ciudad y el propósito redistributivo en donde el rol del Estado local es fundamental para derribar las barreras.

c. Rosario, el “afuera y el adentro de los bulevares”¹⁸⁷

La ciudad argentina en estudio es, desde nuestro punto de vista, la del mayor desencanto. Hemos mostrado como éste se inmiscuye en los pasillos del mismísimo palacio municipal. Aunque algunos funcionarios intentan defender el desinterés que se visualiza desde hace algunos años -tanto desde los órganos centralizados como descentralizados (si bien en menor medida)- diciendo que tan sólo es un cambio en la *“perspectiva de la participación”* y que el PP no está siendo ajeno a *“todo un proceso de reflexión interna”*, lo cierto es que no hay claridad respecto de una redefinición de las políticas de participación del municipio rosarino.

187. Es una frase que se encuentra en el lenguaje popular y del que se hacen eco los medios locales. Ver, por ejemplo: http://www.lacapital.com.ar/columnistas/dveiga/noticia_0023.html; <http://agenciapacourondo.com.ar/kirchnerismo/3587-cavallero-qlos-rosarinos-fuera-de-los-bulevares-viven-en-el-deterioroq.html>; http://www.lacapital.com.ar/ed_impresa/2012/1/edicion_1181/contenidos/noticia_51100.html

Ese desánimo se insufla en los participantes, en una ciudad en la que el PP no es ampliamente conocido y en la que, por tanto, su debilitamiento no causa mayores reacciones sociales. Inclusive parece haber cierta resignación por parte de los entrevistados: “al menos algo se hace”, “las periferias poco importan”... Lo cual se complejiza dado que la “gente es cómoda, quiere que le llegue todo sentada”, y es poca la movilización social en pos de sus demandas y de un sentido propositivo hacia el ejecutivo local.

Aun así, existe entre los “veteranos” participantes la convicción de que *“los vecinos somos los responsables de que ellos estén ahí arriba, entonces hay que participar y exigirles cosas”* (Consejera, Distrito Noroeste), *“poniendo un poquito cada uno”* (Consejero, Distrito Oeste). También reconocen haber obtenido obras: *“nosotros conseguimos muchas cosas por el PP: iluminación, garitas, el bajado de las vías, senderos para entrar [...]”* pero todo ello gracias a la movilización colectiva: *“sumándonos entre todos, de distintos puntos”*; lo que vuelve a poner al capital social y la capacidad de organización en el centro de la escena entre las potencialidades necesarias para mejorar la situación de los barrios y darle cierto éxito y continuidad a esta política.

También, como vimos, aparece fuertemente entre los barrios populares la solidaridad como manera de conseguir mejoras en la redistribución de los recursos: *“yo intento trabajar para otras zonas y así los obligo a participar: que voten ellos y peleen su lugar”* (Consejera, Distrito Noroeste).

En general hay un reconocimiento de los cambios, pero son tan profundas las desigualdades que el efecto concreto se diluye con el tiempo, por eso una consejera del Noroeste afirma que hay que refrescarles la memoria a algunos vecinos, *“recordarles que hace tres años atrás no teníamos iluminación, cuando llovía nos embarrábamos... que sea como sea, seguro que estamos mejor”*.

En el distrito Oeste y en el Sudoeste la mirada es menos optimista. Hay claridad respecto a sus derechos: “todos pagamos impuestos,

deberíamos recibir los mismos servicios” (Vecino, Distrito Oeste) y voluntad de movilización para no resignarlos. Sin embargo, el sentimiento de relegación es evidente; *“mi barrio está abandonado, no existe... es tierra de nadie. Hace como tres años que vengo porque es poca la ayuda que tenemos”* (Vecino, Distrito Sudoeste).

Manifestaciones de este tipo se repiten abiertamente en entrevistas y en las mismas asambleas en que participamos. Los vecinos alzan su voz reclamando presencia estatal; sin embargo, desde la Intendencia si bien reconocen las necesidades, hablan de cierto componente de mito en el *“nosotros somos los últimos orejones del tarro”*. Ante la escasez de recursos, desde la Secretaría General, explican que *“hay que poner a cada barrio en situación de que hay otros barrios, un distrito, una ciudad”* que atender y que algunas obras o proyectos si bien, no parecen tener un impacto directo sobre algunos barrios, terminan siendo de trascendencia para ellos.

En principio los mayores reclamos son por los servicios y las infraestructuras básicas que diferencian tanto a la ciudad de *“dentro y fuera de los bulevares”* pero cuando indagamos más profundamente el problema se vuelve más complejo pues la obra no sutura la postergación. Tal complejidad se entrecruza en el PP pero cada vez con menos vitalidad, mientras en algunos casos la necesidad y el reclamo los aúna en barrios con tradición identitaria, en otros se trata de poblaciones dispersas todavía más vulnerables porque el espacio aún no se ha constituido en un lugar de pertenencia.

Entre los centros y las periferias aparecen algunas disputas que ya hemos reseñado pero que no se vuelven tan evidentes en lo discursivo como hemos marcado en las otras dos ciudades. Sucede que hay barrios que no participan ni lo han hecho nunca, algunos porque ya están consolidados y encuentran en el municipio un herramental alternativo a su disposición; en otros, porque el consejero no puede llegar a sus vecinos y realiza una tarea extremadamente solitaria o no hay organizaciones barriales que impulsen a la participación. Las

disputas por el espacio se visualizan en otras políticas pero no tanto ya en el PP que, por su diseño y por la apropiación que ha hecho la ciudadanía de él, es por estos días una cáscara vacía.

Así aunque Rosario presentó en los últimos 20 años una gestión innovadora y exitosa internacionalmente por su intervención urbana “esas modalidades no se han podido trasladar al abordaje de la fragmentación urbana y social, que ha modificado cuantitativa y cualitativamente las condiciones de vida en la ciudad” (Roberto Monteverde en Techo, 2013:99). Hay un debate profundo pendiente por la redistribución que excede nuestro análisis y que se remite a una renta urbana que no se está transfiriendo hacia los sectores vulnerables y que deja como saldo una *ciudad pixelada* como efecto indeseado de un crecimiento desequilibrado.

El derecho a la ciudad en varias velocidades

Según la ONU (2001), el derecho a la ciudad es un derecho colectivo vinculado con el usufructo equitativo de las ciudades que le confiere legitimidad a la acción y organización de los grupos empobrecidos. En mayor o menor medida hemos podido observar en los vecinos activos de las tres ciudades una clara conciencia de ello. No obstante, el recorrido irregular en cada caso hay claras evidencias de los resultados poco conclusivos en dicho sentido. ¿A qué podemos atribuirlo?

Cuando hablamos de derecho a la ciudad, la pregunta nos parece que es más amplia: ¿el usufructo -utilizando el vocabulario de la ONU- de qué ciudad? ¿El derecho a qué ciudad? ¿A la del centro? Nuestra posición es que el hecho de que la ciudad camine a varias velocidades, lo que se manifiesta y es tomado por los gobiernos locales como un error o un defecto a ser corregido, no necesariamente es lo apropiado. El problema es que en la búsqueda del llamado “proyecto colectivo”, en las tres ciudades se olvida que lo importante es cómo

circula cada uno a su velocidad por la ciudad y cómo lo perciben los otros (es decir, su relación con los otros).

La dificultad de las políticas de descentralización y participación ciudadana tal como han sido desarrolladas en PoA, Ros y MVD, radica en que *están pensadas para unir el centro con las periferias y no para integrarlas, lo que reproduce la desigualdad*. Se trata del modo en que se vivencia la ciudad: si se siente sólo como un pasaje por allí, fugaz o si se trata del lugar de pertenencia, de identificación. En nuestros días para muchas personas la ciudad sólo pasa, o es una válvula de escape pero no se constituye en un lugar de arraigo, pues hay gente que padece la ciudad.¹⁸⁸ Por eso, la obra pública, la mera infraestructura, no soluciona. Si la ciudad resulta ajena para sus habitantes, si se la siente hostil, muchas veces la consecuencia es la agresión o simplemente la indiferencia. El no pertenecer te convierte, según Wanquant (2013), en un paria urbano: en un paria hostilizado que no pertenece a la ciudad como un todo, sino que se siente sólo como un fragmento marginal.

“El derecho a la ciudad es, por lo tanto, mucho más que el derecho a tener acceso a aquello que ya existe: es el derecho a cambiar la ciudad siguiendo nuestros más profundos deseos. La libertad de hacernos y rehacernos a nosotros mismos y a nuestras ciudades es uno de nuestros más valiosos derechos, sin embargo, es también uno de los más ignorados” (Harvey, 2008: 17).

El desafío es, entonces, comprender e incluir a la totalidad, de allí que usáramos la idea de pangea urbana, pero sin intentar homoge-

188. Estos procesos son producto del cambio de régimen de acumulación de fines de los 70 que ha reconfigurado la estructura social de la trama urbana. “Este cambio de régimen ha consistido, centralmente, en los siguientes procesos: la crisis del régimen fordista y de la sociedad salarial, la transformación de las dinámicas integradoras del mercado de empleo centradas en la salarización progresiva de la fuerza de trabajo, la transformación, la crisis fiscal y la deslegitimación de los Estados de bienestar ampliados, la erosión de la ciudadanía salarial como haz de derechos concretos o como telos de la retórica política de las élites [...] Así, la retirada o abandono estatal, las restricciones ligadas al funcionamiento de los mercados de trabajo, cada vez menos integradores, los procesos de encogimiento de las redes sociales y la desertificación organizativa, la desproletarización, la creciente informalidad y la pérdida de pacificación de la vida cotidiana se constituirían en los principales desencadenantes de una sociedad regida por la lógica de la desigualdad” (Soldano, 2008: 39).

neizar (de hecho no se pueden borrar plenamente las fisuras); es decir, integrar las singularidades en una trama urbana no fragmentada por los lugares, para que la imagen que nos sea devuelta no sea la de *ciudades pixeladas* por los manchones de pobreza, por un ensanchamiento desproporcionado -no planificado- de los márgenes. Ello implica discutir también las nociones y los roles de los centros y las periferias urbanas para pensar las políticas públicas -centralmente las de participación y descentralización que nos atañen en esta investigación, aunque no se excluyen-.

Como es lógico dichas categorías traen consigo herencias de varias décadas del análisis de lo urbano, por tanto, se encuentran asociados a una noción geométrica (la circunferencia externa de la ciudad) y a la teoría social de los años sesenta y setenta que las piensa con un sesgo económico y dicotómico (Hiernaux y Lindón, 2004). Esas concepciones que simplifican la noción de periferia a la idea de un círculo en el margen urbano donde habitan los sectores pobres reduce la conflictividad que representa, elimina sus “rugosidades” (Santos, 2006),¹⁸⁹ es decir sus condiciones preexistentes, su historia y sus recursos. Lo muestra como un espacio liso, vacío.

Recoger, como lo hemos hecho, las voces de los que habitan esas periferias, recorrerlas, nos muestra su complejidad. Hay una comunalidad que es su lejanía del convencional centro que también se ha reconvertido y se ha multiplicado en esas periferias, como producto de un proceso social de creación en ellas de barrios de clase media, y de los procesos de descentralización de ciudades que les ha otorgado fragmentos de centralidad. “De inmediato esto plantea un interrogante: ¿cómo es posible dicha transferencia si la periferia sólo

189. “Chamemos rugosidade ao que fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas se substituem e acumulam em todos os lugares. As rugosidades se apresentam como formas isoladas ou como arranjos” (Santos, 2006: 92).

es miseria, carencia, falta, ausencia -un territorio sin rugosidad-? La transferencia ha sido posible porque mientras los discursos especializados continuaban profundizando la reducción semántica de la voz periferia, el fenómeno periferia se hacía cada vez más complejo y diversificado” (Hiernaux y Lindón, 2004: 116).

De acuerdo a la comprensión que se ha dado cada gestión local de esa complejidad depende el verdadero éxito de sus políticas en la disminución de las fragmentaciones urbanas. Aunque avanzaremos con ello en las conclusiones nos resta decir aquí que las barreras simbólicas dentro de sociedades que juzgan y excluyen por las “vidrieras” (Silva, 2006), *encuentran en instancias como el PP y los CV importantes espacios donde los imaginarios pueden tener verdaderos efectos instituyentes*. A ello apuestan quienes anualmente se dan cita en estos sitios. Sin embargo, *las barreras materiales siguen agigantando las brechas, siendo no sólo desmotivantes para la participación sino cruciales para la integración urbana*.

De allí que hayamos puesto el foco en la redistribución de recursos (insistimos, materiales y simbólicos) y en la inversión de prioridades a partir del PP. PoA muestra un retroceso en ambos sentidos y un gran déficit en cuanto a un proceso de descentralización inacabado aun siendo la ciudad que mejores indicadores muestra en tal sentido. MVD expone un modelo descentralizador que se profundiza, voluntad de cambio a favor de un rumbo tomado en 1989 en términos de participación vecinal, así como también, algunos problemas de afianzamiento de la nueva estructura institucional del tercer nivel con debilidad en la asignación de recursos y funciones. Aunque existe un criterio redistributivo en las obras del gobierno departamental el mismo no se ve reflejado en el presupuesto de los Municipios ni en el PP, política que además posee poco impacto en ese sentido. Por último, Rosario, muestra un estancamiento en lo que hace a sostener y profundizar un modelo de gestión progresista que recibe fuertes críticas ciudadanas y que multiplica las velocidades en sentido divergentes.

Conclusiones

Alicia: ¿Podrías decirme qué camino debo seguir para salir de aquí?

Gato: eso depende en gran parte del sitio donde quieras ir.

Alicia: No me importa mucho el sitio

Gato: entonces tampoco importa mucho el camino que tomes.

Alicia en el país de las maravillas.

Entre la urbanización y el capitalismo existe, en nuestros días, un lazo estrecho e interdependiente que los hace necesitarse mutuamente. Entre las consecuencias no deseadas de este vínculo aparecen las barreras materiales y simbólicas entre sectores sociales de una misma ciudad que convierten a las fisuras urbanas en un fenómeno cada vez más evidente y peligroso, demostrando que la *ciudadanía no es un status adquirido de una vez y para siempre* sino “un proceso instituido, conflictivo y desigual cuya conquista requiere de lucha y una vigilancia que deben renovarse permanentemente” (Wacquant, 2013: 56).

Sin embargo, el excedente urbano que surge del mentado vínculo no es en sí mismo un problema, *sino las incapacidades que están demostrando las gestiones locales para redistribuirlo*. Si bien la redistribución de recursos se encuentra en los discursos que dan origen tanto a la descentralización como a la participación ciudadana, en el marco de territorios banales (Santos, 2006) -como espacios con fuerzas desiguales- los gobiernos locales parecen no percibir que su utilización debe exceder las garantías de gobernanza y/o gobernabilidad.

Nos hemos preguntado, entonces, si la idea que se promueve de una visión compartida de territorio, no conduce a reproducir las lógicas perversas que tienen por objeto silenciar ciertas voces en privilegio de otras dado que, en las experiencias concretas, *la mentada*

redistribución se ha vuelto difusa en un marco de otras políticas que las mismas gestiones impulsan con los sectores pujantes de sus respectivas ciudades. De allí, que al recorrer sus calles y sus barrios, las no isotrópicas velocidades se vuelvan un escollo ante los elevados niveles de intolerancia e indiferencia que hay entre unos y otros.

El aumento de la densidad urbana acrecentó las disputas por los lugares, en la cual la lógica inmobiliaria ganó terreno ante Estados cómplices y/o impotentes. Ello trajo aparejado el fenómeno al que hemos hecho referencia como la creación de nuevas centralidades y periferias, que ya no se corresponden con las categorías clásicas de los sesenta y setenta.

Esas nuevas territorialidades han creado identidades débiles que se contraponen con las de los barrios históricos quienes, además, tienen agilizadas ciertas prácticas colectivas, sobre todo cuando se trata de esa lucha y vigilancia por y de los derechos. De allí que hayamos tomado la figura del “cazador urbano” de Merklen (2005) para ilustrar sus estrategias.

En los tres casos de PP (más CV en MVD) hemos observado *cierta tendencia a ser apropiado por parte de los sectores populares*, aunque de manera asimétrica entre sí, de acuerdo a las capacidades de organizarse y a la trayectoria en ciertas prácticas colectivas de los mismos. Esto demuestra que las características poblacionales, identitarias y socio-económicas influyen en la disputa de los territorios por ganar o no perder centralidad, siendo la pobreza y la vulnerabilidad claros impulsores de la participación ciudadana.

Esto conlleva la “no ocupación” de dichos espacios por parte de los sectores medios y altos, a menos que se trate de proyectos concretos que movilizan intereses comunes y que hacen a su participación poco sostenible en el tiempo. Empero, cuando dichos sectores se acercan al proceso reclaman para sí las mismas condiciones y recursos que reciben los “otros” territorios, algo que hemos reflejado claramente en los discursos de los actores de los viejos y nuevos centros

quienes, en varios casos, se arrojan mayores derechos ante las sumas importantes de dinero que desenvuelven en el pago de impuestos.

El *rol del Estado local como coordinador* y ejecutor de estas políticas es fundamental para no reproducir las mismas lógicas de desigualdad que sólo conducen a la entropía y el caos. Hemos criticado tanto el criterio de proporcionalidad en el reparto de recursos en el PP de MVD como la poca transparencia del índice de carencia de la ciudad de Rosario en ese sentido, así como los criterios confusos o la falta de planificación en la ejecución de obras del PP en relación a una inversión de prioridades.

Además, hemos profundizado en los formatos institucionales y los diseños no sólo de las políticas de participación ciudadana sino también de los procesos de descentralización para mostrar que su impacto no es neutral y que aunque al inicio, fueron presentados por los gobiernos de izquierda, como alternativas al modelo neoliberal imperante, y contribuyeron en la disminución de los niveles de fragmentación socio-territorial, se visualizan estancamientos cuando no retrocesos en relación a sus objetivos iniciales.

Lo hemos reflejado en PoA con el cambio de rumbo realizado por el gobierno de Fogaça y actual gestión de Fortunatti; en ROS con la poca motivación en profundizar el proceso de descentralización y con la franca agonía del proceso participativo. En MVD, por su parte, contribuimos a la discusión sobre el desgaste del rol de los CV y de la necesidad de discutir nuevos modos de participación y planificación ciudadana.

En el análisis de la puesta en marcha de las dos políticas en las tres ciudades latinoamericanas, hemos reafirmado el ineludible vínculo entre ambas a partir del espacio que hemos conceptualizado desde los aportes de D. Massey (2007), Lindón (2007), Hiernaux (2007) y M. Santos (2000, 2005 y 2006) entre otros, para dar cuenta de su *contenido político*. Por lo que, tal como sostuvimos en un inicio, así como la participación ciudadana puede presentarse como el conte-

nido democrático de la descentralización, ésta es a su vez, el camino privilegiado para su instrumentación.

No obstante, no es lo mismo cualquier tipo de descentralización del Estado local. Hemos ahondado en ese campo demostrando su necesidad como soporte territorial para pensar los mecanismos de participación ciudadana como el PP o los CV. Su contenido no es indistinto y por eso, los hemos caracterizado siguiendo el modelo de la *Revista Quaderns* de la Imagen Nro. 1.

Cualquier proceso de descentralización lleva años en su concreción y, por tanto, años para desarraigarse y adaptarse a los cambios, no tanto de las lógicas administrativas como de las identitarias. En los tres casos se trata de descentralizaciones impuestas “desde arriba” con delimitaciones circunstanciales que no son un dato menor cuando se quiere seguir profundizando el proceso. Y eso es lo que claramente demuestra el caso de MVD. Un dato anecdótico puede ilustrar lo que queremos decir: las recorridas por dicha ciudad fueron mayoritariamente hechas en el transporte público. Como las distancias hacia algunos Municipios desde el tradicional centro de la ciudad son largas, eso implicó en algunos casos tomar de dos a tres colectivos. Durante el primer año del trabajo de campo, los choferes y guardas fueron eje de nuestras consultas así como los vecinos que viajaban cerca de nosotros. En ninguna ocasión en las que se los consultó, alguno de ellos supo de qué se les hablaba cuando se les mencionaba algún Municipio.

En cambio, cuando nuestro destino era algún CCZ o incluso algún comunal que comparte espacio físico con el Municipio, su localización era evidente para los consultados. Pese a que las autoridades municipales se habían elegido dos o tres años antes, los comunales llevan más de 20 años y son el claro elemento de identificación del gobierno local para el vecino común. En conclusión, aunque hemos señalado el paso superador que es, desde nuestro punto de vista, la creación del tercer nivel de gobierno, existe aún un palpable desco-

nocimiento de sus ubicaciones y funciones.

La próxima elección de nuevas autoridades municipales será fundamental para legitimarlas y se hace evidente la necesaria discusión sobre su composición, sus recursos y competencias. Eso implica un desafío para el FA como fuerza política tanto en el nivel local como en el nacional. Aun así, el hecho de que exista una descentralización en todos sus niveles: administrativa, política, territorial y financiera, hace del caso de MVD la más avanzada en ese sentido.

Rosario seguía sus pasos. El modelo de descentralización propuesto por el entonces Intendente H. Binner era sumamente ambicioso y moderno. Su etapa administrativa ha sido saldada y con creces. Sin embargo, no se ha vuelto a poner en agenda una discusión sobre la profundización del mismo, algo que incluso parece asustar a las autoridades locales. Pero más allá de las limitaciones en términos de autonomía financiera y política (haciendo referencia a la elección popular de los directores de los distritos), la mayor deuda se halla en la falta de coordinación con las Secretarías del área central y por tanto, de autonomía en las decisiones sobre políticas para sus territorios. Cabe aclarar, que dicha tensión entre los órganos centralizados y los descentralizados, aparece también irresuelto en los otros dos casos.

Respecto de PoA, repetimos la irregularidad del proceso descentralizador. Si bien hay claridad respecto de las 17 regiones sobre las que se asienta el PP, la multiplicidad de regionalizaciones impide una buena planificación. Por otra parte, la inestabilidad de los CARs como órgano principal de la descentralización y su casi nula capacidad de incidencia en la toma de decisiones fomenta las inequidades. Si bien hemos explicitado la voluntad del Intendente Fortunatti de avanzar en ese sentido, lo cierto es que, desde que le hiciéramos la entrevista en el año 2012, no ha habido grandes modificaciones en el proceso.

Más allá de su déficit los vecinos participantes reconocen con claridad a qué territorio pertenecen de acuerdo a la descentralización que

se torna además de oficial o física, diferencial o social (Silva, 2006 y Coraggio, 1987). Sin embargo, el barrio sigue siendo el eje estructurante y movilizante de sus acciones públicas. Aunque no visualizamos esto como un inconveniente hemos valorizado las instancias temáticas que presenta el formato de PP de PoA para convocar a otros públicos, incorporar otras problemáticas y sobre todo, trabajar con una lógica de transversalidad de la ciudad.

Pues la ciudad debe ser algo más que un conjunto de territorios unidos entre sí por redes de transporte y servicios así como alrededor de algunos centros que se constituyen donde la infraestructura da privilegios. Las políticas de participación y de descentralización no han contribuido en ese sentido a generar lazos. Hacíamos inclusive hincapié en resaltar la *importancia de que se trabaje con consejos de participación comunes a toda la ciudad* (como es el caso de PoA) o que, por lo menos, tengan alguna instancia superior de coordinación y encuentro. De allí que usáramos la metáfora del supercontinente Pangea que agrupaba la mayor parte de las tierras emergidas en el planeta Tierra, para pensar la ciudad.

La creación de lo que Soldano (2005 y 2008) llama territorios diferenciales, puede ser leída como una separación de las placas continentales pero que por tratarse de un proceso social, a diferencia de dicho movimiento, no se trata de un proceso irreversible. Se trata de una proliferación de proyectos y políticas inconexas que dividen más que unir el tejido social y que llevan al “modelo de ciudad archipiélago” (Hiernaux en Di Virgilio y Perelman, 2014: 254) o lo que nosotros hemos llamado *ciudades pixeladas*. Por lo que hablamos de romper dicha tendencia entrópica.

Ello es a nuestro juicio, lo que está generando desde hace décadas barreras mentales que implican la multiplicación de *magma de significaciones* incongruentes entre sí en un mismo territorio urbano. Y si bien las ciudades son vividas muchas veces de manera individual son siempre socialmente construidas. Destacamos en el capítulo I

la importancia del rol de los imaginarios y su vínculo con el poder (como forma de reproducción de lo instituido y como capacidad instituyente); poder que, como dijimos, es reticular en el marco de los lugares.

Nuestro interés siempre estuvo centrado en estudiar los procesos no sólo desde una mirada institucional sino también, desde un análisis interpretativo. Dentro, pero sobre todo fuera de Brasil, son escasos los estudios que aporten datos sobre el impacto redistributivo del PP, de hecho en ROS y MVD no se encontraron referencias. A su vez, el resultado de la observación no participante y el diálogo con los actores de las tres ciudades son, creemos, nuestros principales aportes. Y, en ese sentido, son lo que nos permite concluir que *los demostrados impactos en términos de obras para los sectores populares no consiguen compensar las estigmatizaciones y las condiciones marginales que pesan sobre ellos*, siendo recurrentes las manifestaciones de relegación.

En PoA y Ros el PP el retraso en el cumplimiento de obras es vivenciado como un modo más de profundizar esa relegación de parte del propio Estado local y funciona como un claro detractor de la participación. Hemos visto que en los tres casos la renovación de los participantes es de un 50% lo que explicaría que aunque el otro 50% desiste, la otra mitad sigue apostando a la participación como herramienta y que la mitad que se renueva tiene expectativas depositadas en ella, lo cual sin desligar a la ciudadanía de responsabilidad, deja en manos de los gobiernos locales el principal rol como revitalizador de estos procesos.

Los detractores o incrédulos de las políticas participativas nos objetarán que las cifras globales de participación son bajas y que los montos que se destinan para la definición ciudadana son escasos. También que por PP se realizan obras que serían obligación de los municipios ejecutar aunque el mismo no existiera. Si bien no lo negamos, lo primero no nos preocupa -siempre y cuando la convoca-

toria sea amplia y se garanticen las posibilidades de acceso aunque, desde ya, es deseable que se multipliquen-; lo segundo, es algo que, a nuestro juicio, también debe incrementarse demostrando, en algún sentido, la apuesta que cada gobierno local realiza en estos procesos, pero no desmerece lo que se ha hecho hasta acá.

En lo que hace al tercer punto sería interesante avanzar en una línea futura de investigación comparando experiencias de ciudades con y sin PP para ver si pueden notarse diferencias. De todos modos, el PP es parte del presupuesto municipal y aunque apoyamos que podrían incentivarse iniciativas más innovadoras para la solución de los problemas y necesidades habituales, el nivel de transparencia, de control social e inclusión que promueve -aún funcionando a media máquina- lo convierte en un proceso con potencial que sirve para cuestionar lo instituido.

En ese campo el informe de IBEU (2013) que crea indicadores de bienestar urbano también posee una riqueza que se fortalecería si pudieran realizarse estudios comparados. Al igual que los componentes de la cohesión social que desarrolla el informe de URB-AL III (Chiodi, 2013). Eso sin perder de vista el cariz simbólico de la vida urbana que los excede y del que se pueden crear indicadores cualitativos para avanzar sobre el derecho a la ciudad como lo entendimos siguiendo a Harvey.

Los Diálogos Abiertos que ha iniciado la IMVD pueden conformarse en una iniciativa en ese sentido como herramienta que pone en discusión la participación con los propios sujetos a los que interpela. Su análisis posterior junto con los avances del proceso del tercer nivel de gobierno, pueden constituirse en otras líneas interesantes en sí mismas o para comparar con el funcionamiento de los órganos descentralizados de otras ciudades.

Por último, en términos de las disputas por los lugares y la resignificación de centros y periferias urbanas, queda abierta la posibilidad de indagar sobre los impactos de los llamados grandes pro-

yectos urbanos que implicaron el desmantelamiento de barrios de sectores populares para la instalación de *shopping*, grandes complejos habitacionales de calidad, casinos, etc. Donde, en la mayoría de las ocasiones, no hubo ningún tipo de participación de la población en la toma de decisiones que tanto han modificado los destinos de poblaciones enteras y de la fisonomía de las ciudades latinoamericanas. Ello desde la palabra y desde la acción porque “al fin y al cabo, la palabra más movilizadora es la que se convierte en acción, la que no se dice, la que se hace” (Mariano Carreras - Del libro “Palabras del Bobo”).

Los próximos períodos de gestiones se plantean como un gran desafío para generar nuevas medidas en los procesos de descentralización y participación que eviten el anquilosamiento. Montevideo parece estar en marcha. Sobre Rosario avanzan sombras de estancamiento. En Porto Alegre, la gran insignia de la participación ciudadana mundial, aparecen signos de alerta sobre su efectivo sentido transformador.

Anexos

Anexo 1.

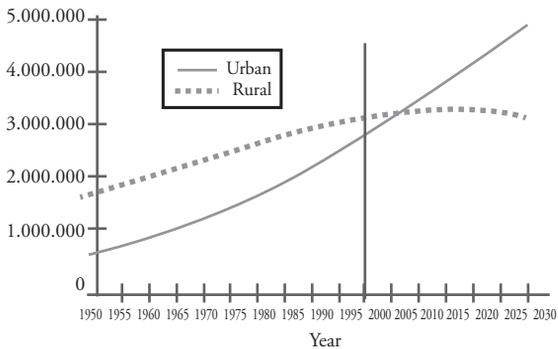
Cifras del crecimiento urbano a escala global y latinoamericano

Cuadro 1

POBLACIÓN URBANA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO, POR GRANDES ÁREAS								
	1950		1975		2000		2030	
	Valores absolutos	Porcentajes						
América Latina	69	41	197	61	391	75	604	83
África	32	15	102	25	297	38	766	55
Asia	244	17	594	25	1.352	37	2.604	53

Fuente: Marcelo Balbo en Ciudad y descentralización. La gestión urbana descentralizada. 2003

Crecimiento de población urbana y población rural, 1950-2030



Fuente: <http://www.bancomundial.org/temas/cities/datos.htm>

Urbanización: datos globales y cifras

Para 2030, se estima que 60% de la población mundial vivirá en áreas urbanas.

- Cada día se añaden casi 180,000 personas a la población urbana.
- Se estima que hay casi mil millones de pobres en el mundo, de los que más de 750 millones viven en áreas urbanas sin refugio adecuado ni servicios básicos.
- 1/3 de la población de países en desarrollo que vive en ciudades, vive en tugurios/barrios miseria.
- Más de la mitad de la población mundial vive con menos de \$2 al día.
- El ritmo de urbanización de los países desarrollados es mucho más bajo e incluso está disminuyendo en alguno de ellos.

Urbanización: datos de América Latina

Actualmente en América Latina el 80% de sus habitantes vive en ciudades y es considerada por la ONU como la región más urbanizada del mundo. Sin embargo, afirma que desde el año 2000 el éxodo rural se ha amesetado, siendo el promedio de crecimiento anual del 2% (cifra que corresponde al crecimiento demográfico natural). Lo que sí aumenta aceleradamente es el volumen de espacio edificado: “las ciudades se expanden físicamente a un ritmo que puede llegar a ser dos o tres veces superior al del incremento de población, lo que provoca una reducción de su densidad demográfica” (Informe: Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. p. XIII)

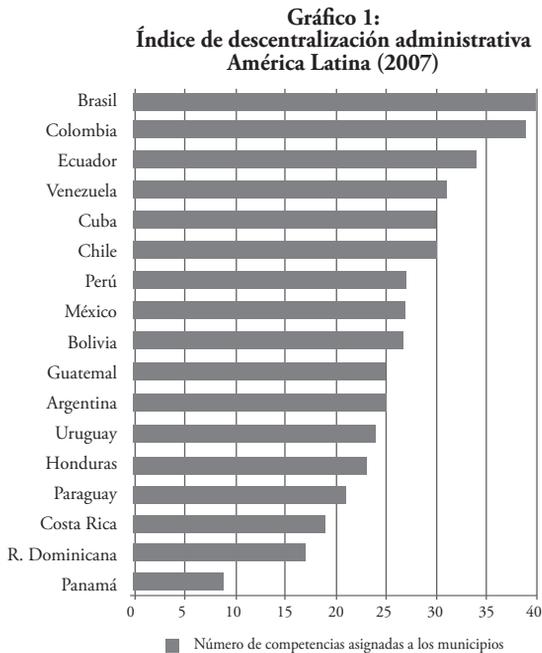
A su vez, se presenta como tendencia que “más de dos tercios de la riqueza de la región procede de las ciudades y, si bien la mayor parte del valor agregado producido está concentrado en un puñado de grandes áreas metropolitanas, se ha ampliado el abanico de ciudades que contribuyen a esa riqueza y aumentado el potencial productivo

de centros urbanos secundarios” (Informe: Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. p. XI).

En el mencionado informe se agrega que el número de ciudades se ha multiplicado por seis en los últimos cincuenta años siendo que actualmente, la mitad de la población urbana reside en ciudades de 500 mil habitantes y sólo el 14% en megaciudades.

Anexo 2.

Índice de descentralización administrativa en AL



Anexo 3.

Características de los Estados unitarios y federales

Desde una perspectiva general, la teoría de la estructura del Estado establece la existencia de dos grandes modelos de organización territorial: unitario y federal. En el modelo unitario, la autonomía

se encuentra subordinada a la unidad, en tanto que se reconoce que las entidades territoriales se someten a un mismo régimen jurídico, adoptan una organización político-administrativa uniforme y reconocen la supremacía del nivel central, en procura de mantener la cohesión y la unidad política en el territorio. En el modelo unitario, el nivel central se reserva para sí, las funciones estratégicas de planificación y formulación de políticas, y consecuentemente, se atribuye las potestades y atribuciones necesarias para su ejecución. El nivel central se erige en el principal ejecutor de las políticas bien sea directamente o a través de agentes en el territorio, quienes se encuentran subordinados a las disposiciones de la autoridad central (Durán y Soto, 2007: 25).

ÁMBITOS	MODELOS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO	
	UNITARIO	FEDERAL
Forma de Constitución del Estado	<ul style="list-style-type: none"> Modelo construido verticalmente. Se presenta una relación jerárquica entre el nivel central y los niveles subnacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Asociación de estados que conservan su individualidad política y administrativa. No se presenta relación jerárquica o de subordinación.
Distribución de competencias	<ul style="list-style-type: none"> El nivel central conserva la Cláusula General de Competencias (CGC), la cual le permite conservar la potestad de distribuir competencias y asignar atribuciones a los niveles subnacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> El poder político es compartido por los diferentes estados, los cuales transfieren poder a un nivel central para efectos de representación y cohesión.
Régimen Jurídico	<ul style="list-style-type: none"> El Estado adopta un solo régimen jurídico que se aplica en todo el territorio nacional. Ello implica la existencia de una constitución y un régimen normativo uniforme. 	<ul style="list-style-type: none"> En el estado federal coexisten dos tipos de órdenes jurídicos: un orden nacional, que rige para la totalidad del territorio y orden estadual, aplicable en los territorios específicos de cada uno de los estados.
Coordinación y control	<ul style="list-style-type: none"> El nivel central conserva el poder tutelar sobre otros niveles de gobierno a través del control de legalidad y la coordinación de la acción desconcentrada. 	<ul style="list-style-type: none"> El nivel central dispone de diferentes mecanismos de coordinación e interacción intergubernamental en aquellas áreas y sectores que implican la superposición las competencias y capacidades de los distintos niveles.

FUENTE: Durán y Soto, 2007: 24

Anexo 4.

Mecanismos de participación ciudadana según la modalidad de participación

Modalidad de participación	Actores	
	Organizaciones	Individuos (ciudadanos/beneficiarios)
Baja/nula		<ul style="list-style-type: none"> • Sólo receptores
En el diseño de políticas y en las decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Mesas de concertación • Planes estratégicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas públicas, referéndum • Audiencia pública • Presupuesto participativo
	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos asesores 	
En la ejecución de las acciones	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones ejecutoras • Gestión tercerizada de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos socioproductivos
Gestión asociada de la implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión asociada 	<ul style="list-style-type: none"> • Agentes comunitarios
En el control y monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos consultivos • Entes reguladores 	<ul style="list-style-type: none"> • Auditoría ciudadana

Fuente: Rofman, 2007: 10

Anexo 5.

Barrios de PoA





- 1 Agronomia
- 2 Anhieta
- 3 Araquipélago
- 4 Auxiliadora
- 5 Azenha
- 6 Bela Vista
- 7 Belém Novo
- 8 Belém Velho
- 9 Boa Vista
- 10 Bom Fim
- 11 Bom Jesus
- 12 Camaquã
- 13 Campo Novo
- 14 Cascata
- 15 Cel. Aparício Borges
- 16 Centro
- 17 Chácara das Pedras
- 18 Chapéu do Sol
- 19 Menino Deus
- 20 Cidade Baixa
- 21 Cristal
- 22 Cristo Redentor
- 23 Espírito Santo
- 24 Farrapos
- 25 Farroupilha
- 26 Floresta
- 27 Glória
- 28 Guanajú
- 29 Higlendópolis
- 30 Hipica
- 31 Humaitá
- 32 Independência
- 33 Ipanema
- 34 Jardim Botânico
- 35 Jardim Carvalho
- 36 Jardim do Salto
- 37 Jardim Floresta
- 38 Jardim Itu
- 39 Jardim Lindóia
- 40 Jardim Sabará
- 41 Jardim São Pedro
- 42 Lageado
- 43 Lami
- 44 Lomba do Pinheiro
- 45 Mário Quintana
- 46 Medianeira
- 47 Moinhos de Vento
- 48 Mont'Serrat
- 49 Morro Santana
- 50 Navegantes
- 51 Nonoai
- 52 Partenon
- 53 Pasto D'areia
- 54 Passo das Pedras
- 55 Pedra Redonda
- 56 Petrópolis
- 57 Ponta Grossa
- 58 Restinga
- 59 Rio Branco
- 60 Rubem Berta
- 61 Santa Cecília
- 62 Santa Tereza
- 63 Santana
- 64 Santo Antônio
- 65 São Geraldo
- 66 São João
- 67 São José
- 68 São Sebastião
- 69 Sarandi
- 70 Serraria
- 71 Teresópolis
- 72 Três Figueiras
- 73 Tristeza
- 74 Vila Assunção
- 75 Vila Conceição
- 76 Vila Ipiranga
- 77 Vila Jardim
- 78 Vila Nova
- 79 Vila João Pessoa
- 80 Santa Maria Perotti
- 81 Cavalhada
- 82 Praia de Belas
- 83 Jardim Isabel

Anexo 6. Regiones de la Planificación Urbana en PoA



Anexo 7.**Criterios para la distribución de recursos entre las regiones del PP en PoA**

Criterio	Nivel de Importancia
Carencia de servicios e infraestructura	4
Prioridad temática de la región	4
Población total de la región	2

Clasificación según el grado de Carencia de Servicios

Carencia de servicio e infraestructura	Notas
De 0,01% a 20,99%	1
De 21% a 40,99%	2
De 41% a 60,99%	3
De 61% a 79,99%	4
Más de 80%	5

Clasificación según prioridad de la región

Prioridad temática de la región	Notas
Quinta Prioridad	1
Cuarta Prioridad	2
Tercera Prioridad	3
Segunda Prioridad	4
Primera Prioridad	5

Clasificación según densidad de población

Población total de la región	Notas
Hasta 30.999 habitantes	1
De 31.000 a 60.999 habitantes	2
De 61.000 a 119.999 habitantes	3
Más de 120.000 habitantes	4

Fuente: Ribeiro Dias, 2000

Ejemplo hipotético para el cálculo para priorización de pavimentación

Región	Carencia de Servicio			Población Total			Prioridad de la Región			Puntuación	Recursos distribuidos
	Peso	Nota	Total	Peso	Nota	T	Peso	Nota	T		
Cruzeiro	4	1	4	2	2	4	4	5	20	28	31,10%
Partenon	4	1	4	2	3	6	4	1	4	14	15,60%
Cristal	4	1	4	2	1	2	4	4	16	22	24,40%
Nordeste	4	3	12	2	1	2	4	3	12	26	28,90%
Total										90	100%

Fuente: Ribeiro Dias, 2000: 27

Anexo 8.

Recursos asignados por Municipio en MVD, 2013

MUNICIPIO	SOCIAL (ISM)								
	Población	IPOBL	Ingreso Medio Hogares	1/Ing-Medio	Tasa de Desempleo	IDE SE MP	Ponderación (1/3 cada uno)	ISM	Asignación de recursos por cada \$ 100
A	206.546	141,38	\$ 14.721,00	241,21	9,4%	180,77	187,79	16,26	\$U 16,26
B	146.090	100,00	\$ 25.296,00	140,37	6,3%	121,15	120,51	10,44	\$U 10,44
C	151.442	103,66	\$ 22.837,00	155,49	5,2%	100,00	119,72	10,37	\$U 10,37
CH	163.749	112,09	\$ 35.509,00	100,00	5,6%	107,69	106,59	9,23	\$U 9,23
D	180.963	123,87	\$ 14.526,00	244,45	8,4%	161,54	176,62	15,30	\$U 15,30
E	157.775	108,00	\$ 32.525,00	109,17	5,8%	111,54	109,57	9,49	\$U 9,49
F	166.968	114,29	\$ 13.949,00	254,56	7,8%	150,00	172,95	14,98	\$U 14,98
G	152.434	104,34	\$ 16.671,00	213,00	8,6%	165,38	160,91	13,94	\$U 13,94

MUNICIPIO	SOCIAL (ISM)								Asignación Total por cada \$ 100 según ponderación de ambos Índices (20% y 80%)
	Área Urbana (há)	Área Rural (há)	Área Total (há)	Densidad Urbana (Pobl/Área Urb)	Índice de Densidad	Área Urbana ponderada	ITM	Asignación de recursos por cada \$100	
A	3260	11107	14367	63	111,8	3644	16,76	\$U 16,8	\$U 16,66
B	1141	0	1141	128	225,9	2577	10,22	\$U 10,2	\$U 10,26
C	1741	0	1741	87	153,4	2672	10,59	\$U 10,6	\$U 10,55
CH	1194	0	1194	137	241,9	2889	11,45	\$U 11,5	\$U 11,01
D	2386	6214	8600	76	133,8	3192	13,95	\$U 14,0	\$U 14,22
E	2682	0	2682	59	103,8	2763	11,03	\$U 11,0	\$U 10,72
F	2495	6023	8518	67	118,1	2945	12,93	\$U 12,9	\$U 13,34
G	2689	11547	14236	57	100,0	2689	13,07	\$U 13,1	\$U 13,24

Resolución de la Intendencia de Montevideo N° 1097/10, Art. 1° - Cometidos Municipios de Montevideo:

- I.** Elaborar el Plan Municipal de Desarrollo, recabando la opinión de los Concejos Vecinales y organizaciones que representan a los vecinos de los barrios que integran el ámbito territorial del Gobierno Municipal.
- II.** Programar el cumplimiento de las metas acordadas en los Compromisos de Gestión suscritos con el Intendente.
- III.** Iniciar y sustanciar los asuntos cuya resolución corresponda a las autoridades municipales, en la forma que establezca la reglamentación.
- IV.** Iniciar trámites cuya resolución corresponda a las autoridades departamentales, en la forma que establezca la reglamentación.
- V.** Realizar el mantenimiento de las plazas y espacios verdes barriales.
- VI.** Realizar el mantenimiento del arbolado.
- VII.** Realizar el mantenimiento del alumbrado público a nivel barrial.
- VIII.** Ejecutar el barrido de calles, plazas y espacios verdes barriales.
- IX.** Brindar servicios de barométrica a nivel domiciliario.
- X.** Realizar tareas de bacheo móvil superficial en las vías de tránsito de carácter barrial.
- XI.** Efectuar obras menores de pavimento económico.
- XII.** Coordinar los programas sociales, culturales y ambientales departamentales a nivel de su jurisdicción territorial.
- XIII.** Fomentar la participación de los vecinos y las organizaciones sociales.
- XIV.** Ordenar gastos por hasta el doble del monto máximo de la licitación abreviada en el ámbito de sus competencias.
- XV.** Efectuar actividades inspectivas en coordinación con las autoridades departamentales en la forma que establezca la reglamentación.

Art. 2º: los cometidos que anteceden son sin perjuicio de los que se vayan incorporando progresivamente en virtud de los principios de gradualidad, viabilidad e irreversibilidad del proceso descentralizador.

Anexo 9.

Fragmentos de la Ley 18.567, Uruguay

Artículo 1º.- De acuerdo con lo previsto por los artículos 262, 287 y disposición transitoria Y) de la Constitución de la República, habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración.

Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana.

Podrá haber un Municipio en aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requeridos por el presente artículo, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente. Para la constitución de Municipios dentro de las capitales departamentales se requerirá iniciativa del Intendente y aprobación de la Junta Departamental en concordancia con lo establecido por el inciso segundo del artículo 262 de la Constitución de la República.

Artículo 2º.- La Junta Departamental, a propuesta del Intendente, definirá la nómina de las localidades que cumplan con las condiciones establecidas para la creación de Municipios y sus respectivos límites territoriales, éstos podrán contener más de una circunscripción electoral, respetándose las ya existentes (Letra Y) de las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución de la República).

Artículo 3º.- Son principios cardinales del sistema de descentralización local:

1. La preservación de la unidad departamental territorial y política.
2. La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes.
3. La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización.
4. La participación de la ciudadanía.
5. La electividad y la representación proporcional integral.
6. La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas.

Artículo 5º.- Los Municipios instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local.

Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia.

Con el porcentaje establecido en el artículo 16 de la presente ley podrá entablarse el derecho de iniciativa ante el Municipio, en caso de que estos ámbitos no sean establecidos. Pasados sesenta días sin que éste se pronuncie, podrá presentarse dicha iniciativa ante la Junta Departamental. El no pronunciamiento de ésta en un plazo de noventa días se considerará como denegatoria.

Artículo 6º.- La materia departamental estará constituida por:

1. Los cometidos que la Constitución de la República y las leyes asignen a los Gobiernos Departamentales.
2. Los asuntos que emerjan de acuerdos entre el Gobierno Nacional y el Departamental.
3. La protección del ambiente y el desarrollo sustentable de los recursos naturales dentro de su jurisdicción.

Artículo 7º.- La materia municipal estará constituida por:

1. Los cometidos que la Constitución de la República y la ley determinen.
2. Los asuntos que le son propios dentro de su circunscripción territorial.
3. Los asuntos que, referidos a cuestiones locales, el Poder Ejecutivo, por intermedio del respectivo Gobierno Departamental, acuerde asignar a los Municipios.
4. Los asuntos que resulten de acuerdos que puedan concretarse entre más de un Municipio del mismo departamento, con autorización del Intendente.
5. Los asuntos que resulten de acuerdos entre los Gobiernos Departamentales que puedan ejecutarse entre Municipios de más de un departamento.
6. Los asuntos que el respectivo Gobierno Departamental asigne a los Municipios.

Artículo 8º.- En aquellas zonas del territorio donde no exista Municipio, las competencias municipales serán ejercidas por el Gobierno Departamental.

Artículo 9º.- Los Municipios serán órganos integrados por cinco miembros y sus cargos serán de carácter electivo.

Serán distribuidos por el sistema de representación proporcional integral y su régimen de suplencias será el mismo que el de las Juntas Departamentales.

Artículo 11.- El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial se denominará Alcalde y presidirá el Municipio.

Los restantes miembros se denominarán Concejales y serán de carácter honorario.

Artículo 12.- Son atribuciones de los Municipios:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, las leyes, los decretos y demás normas departamentales.
2. Supervisar las oficinas de su dependencia y ejercer la potestad

disciplinaria sobre sus funcionarios en el marco de la política de recursos humanos y de las disposiciones vigentes establecidas por el respectivo Gobierno Departamental.

3. Ordenar gastos o inversiones de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal o en las respectivas modificaciones presupuestales y en el respectivo plan financiero, así como en las disposiciones vigentes.
4. Administrar eficaz y eficientemente los recursos financieros y humanos a su cargo para la ejecución de sus cometidos.
5. Designar representantes del Municipio en actividades de coordinación y promoción del desarrollo regional.
6. Promover la capacitación y adiestramiento de sus funcionarios para el mejor cumplimiento de sus cometidos.
7. Aplicar las multas por transgresiones a los decretos departamentales cuyo contralor se les asigne.
8. Velar por el respeto de los derechos y garantías fundamentales de los habitantes.
9. Las demás atribuciones que les asigne el Intendente.
10. Requerir el auxilio de la fuerza pública siempre que resulte necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 13.- Son cometidos de los Municipios:

1. Dictar las resoluciones que correspondan al cabal cumplimiento de sus cometidos.
2. Elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones, los que serán propuestos al Intendente para su consideración a los efectos de que, si correspondiera, ejerza su iniciativa ante la Junta Departamental.
3. Colaborar en la realización y mantenimiento de obras públicas que se realicen en su jurisdicción.
4. Elaborar programas zonales y adoptar las medidas preventivas que estime necesarias en materia de salud e higiene, protección del ambiente, todo ello sin perjuicio de las competencias de

las autoridades nacionales y departamentales, según las normas vigentes en la materia.

5. Adoptar las medidas tendientes a conservar y mejorar los bienes y edificaciones, especialmente aquellos que tengan valor histórico o artístico.
6. Atender lo relativo a la vialidad y el tránsito, el mantenimiento de espacios públicos, alumbrado público y pluviales, sin perjuicio de las potestades de las autoridades departamentales al respecto.
7. Atender los servicios de necrópolis y de recolección y disposición final de residuos, que les sean asignados por la Intendencia Departamental.
8. Colaborar en la vigilancia de la percepción de las rentas departamentales.
9. Colaborar con las autoridades departamentales dentro de las directrices que éstas establezcan en materia de ferias y mercados, proponiendo su mejor ubicación de acuerdo con las necesidades y características de sus zonas, cooperando asimismo en su vigilancia y fiscalización.
10. Colaborar con los demás organismos públicos en el cumplimiento de tareas y servicios que les sean comunes o que resulten de especial interés para la zona, promoviendo la mejora de la gestión de los mismos.
11. Adoptar las medidas que estimen convenientes para el desarrollo de la ganadería, la industria y el turismo, en coordinación con el Gobierno Departamental, y sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales en la materia.
12. Formular y ejecutar programas sociales y culturales dentro de su jurisdicción, estimulando el desarrollo de actividades culturales locales.
13. Emitir opinión sobre las consultas que, a través del Gobierno

Departamental, les formule el Poder Ejecutivo en materia de proyectos de desarrollo local.

14. Colaborar en la gestión de los proyectos referidos en el numeral anterior cuando así se haya acordado entre el Gobierno Departamental y el Poder Ejecutivo y exista interés así como capacidad suficiente para el cumplimiento de la actividad por el Municipio.
15. Adoptar las medidas urgentes necesarias en el marco de sus facultades, coordinando y colaborando con las autoridades nacionales respectivas, en caso de accidentes, incendios, inundaciones y demás catástrofes naturales comunicándolas de inmediato al Intendente, estando a lo que éste disponga.
16. Colaborar en la gestión de políticas públicas nacionales cuando así se haya acordado entre el Gobierno Departamental y el Poder Ejecutivo.
17. Crear ámbitos de participación social.
18. Rendir cuenta anualmente ante el Gobierno Departamental de la aplicación de los recursos que hubiera recibido para la gestión municipal o para el cumplimiento de funciones que se hubieran expresamente delegado en la autoridad municipal.
19. Presentar anualmente ante los habitantes del Municipio, en régimen de Audiencia Pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos, y los planes futuros.

Artículo 19.- La gestión de los Municipios se financiará:

1. Con los fondos que les destinen los Gobiernos Departamentales.
2. Con los recursos que les asigne el Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, que se creará a dicho efecto a partir de fondos que no afecten los que actualmente se destinan a los Gobiernos Departamentales, se tendrán en cuenta criterios de equidad e indicadores de gestión,

además del mantenimiento de la relación entre número de funcionarios y población, en el período inmediatamente anterior.

Artículo 20.- El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios, a los efectos de que éstos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental.

Artículo 24.- En todas las poblaciones de más de 5.000 habitantes se instalarán estos Municipios a partir del año 2010. Las restantes lo harán a partir del año 2015.

Listado de abreviaturas

AL: América Latina
ASU: Área de Servicios Urbanos
CAR: Centro Administrativo Regional
CCZ: Centro Comunal Zonal
CDP: Consejo Participativo de Distrito
CGL: Comitês Gestores Locais
CMD: Centro Municipal de Distrito
CN: Constitución Nacional
COP: Conselho do Orçamento Participativo
CPN: Censo Nacional de Personas
CV: Concejo/s Vecinal/es
FA: Frente Amplio
FPCyS: Frente Progresista Cívico y Social
FROP: Fóruns Regionais do Orçamento Participativo
GAPLAN: Gabinete de Planificación
GPO: Gabinete de Programação Orçamentária
GSL: Governança Solidária Local
HAB: Habitantes
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística
IM/ IMVD: Intendencia Montevideo
INE: Instituto Nacional Estadístico
MR: Municipalidad de Rosario
MVD: Montevideo
NGP: Nueva Gerencia Pública
ONG: Organización no Gubernamental
OP: Orçamento Participativo
OSC: Organización de la Sociedad Civil
P.E.R: Plan Estratégico Rosario
PDyM: Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario

PERM: Plan Estratégico Rosario Metropolitana
PJ: Partido Justicialista
PLAEDEZ: Plan Estratégico de Desarrollo Zonal
PMDB: Partido do Movimento Democrático do Brasil
PoA: Porto Alegre
PP: Presupuesto Participativo
PPS: Partido del Progreso Social
PS: Partido Socialista
PSP: Partido Socialista Popular
PT: Partido dos Trabalhadores
RGS: Rio Grande do Sul
ROS: Rosario
S/F: sin fecha
SMGL: Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local
SPM: Secretaria de Planeamiento Municipal
UAMPA: União das Associações de Moradores de Porto Alegre
UCR: Unión Cívica Radical

Bibliografía

-
- Abad Aragón, Luis (2010), *Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica*. Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano. Documento de trabajo Nro. 10. Madrid.
- Abella, r. y j. Taks, (comp.) (2010), *Diálogos entre militantes. Participación, territorio y ambiente*. Serie: Aportes de la Casa Bertolt Brecht. Edición: Casa Bertolt Brecht. Montevideo, Uruguay.
- Abers, Rebecca Neaera (2000), *Inventing Local Democracy: Grass-roots Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner
- Aghón, Gabriel y cortéz, Patricia (1999), *Descentralización y gobiernos municipales en América Latina*. Descargado en abril de 2011 de: <http://www.eclac.org/dmaah/gucif/pdf/lcl1117c2.pdf>
- Aguado Herrera, Irene (2010), *Ciudadanía, participación política y subjetividad*. Universidad Nacional Autónoma de México. Revista Electrónica de Psicología Iztacala. Vol. 13 Nro. 2. México. Descargado de: www.iztacala.unam.mx/carreras/psicologia/psiclin
- Albarracin, Dalma A. (s/f), *El Partido Socialista Popular: la lucha por la hegemonía local de un partido reformista en el contexto de la crisis del Estado de Bienestar*. Inédito.
- Alegre, Pablo et al (2010), *Las izquierdas latinoamericanas*. CLACSO.
- Álvarez Rivadulla, Ma. José (2007), *Asentamientos irregulares montevidianos: la desafiliación resistida*. Cadernos Metròpole Nro. 18 pp. 207-249. Disponible en http://www.urosario.edu.co/urosario_files/78/784faed8-c984-4b2d-9236-aa94814a577a.pdf
- Álvarez, Juan (2000), *Historia de Rosario (1689 – 1939)*; Ed. UNR; Rosario.
- Annunziata, Rocío (2008), *Apostando a lo local: la democracia de proximidad en el municipio de Morón*. Disponible en www.clacso.org.ar/biblioteca

- Annunziata, Rocío (2013), *Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos de Rosario y Morón*. Revista Nueva Sociedad Nro. 243. Pp. 119 a 130. Buenos Aires.
- Araya Umaña, Sandra (2002), *Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión*. Cuaderno de Ciencias Sociales 127. FLACSO. Costa Rica
- Arocena, José (1989), *Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria*. Revista Cuadernos del Claeh (Centro Latinoamericano de Economía Humana). No. 5. Montevideo.
- Arocena, José (1995), *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana. UCA Uruguay. Ed. Nueva Sociedad. Venezuela.
- Arocena, José (2013), *Descentralización: desafíos, contexto y el caso uruguayo*. Montevideo. Disponible en: <http://biblio.red-dete.org/descentralizacion-desafios-contexto-y-el-caso-uruguayo/>
- Arribas, Sonia (2008), *Cornelius Castoriadis y el imaginario político*. Foro Interno 2008, 8, 105-132. ISSN: 1578-4576 Descargado de: <http://www.scribd.com/doc/25393044/arribas-sonia-cornelius-castoriadis-y-el-imaginario-politico>
- Avritzer, Leonardo (2003), *Orçamento Participativo e a teoria democrática: un balanço crítico*. Extraído en agosto de 2010 de <http://www.democraciaparticipativa.org/files/LeonardoAvritzer>
- Avritzer, Leonardo (2007), *Sociedad Civil, Instituciones Participativas e Representación: de la autorización a la legitimidad de la acción*. Revista Dados, Volumen 50, nro. 3, pp. 443- 464. Río de Janeiro
- Baierle, Sergio (2005), *Lutas Urbanas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo*. ONG CIDADE Porto Alegre. Brasil.
- Baierle, Sergio (2009), *Porto Alegre Neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do novo gerenciamento público inclusivo*. Cadernos da CIDADE, nº 15, vol. 12, Porto Alegre. Brasil.

- Banco Mundial (2008), Para um Orçamento Participativo Mais Inclusivo e Efetivo em Porto Alegre. Relatório Nro. 40144 – BR. Brasil.
- Bauman, Zigmund (1999), *La globalización. Consecuencias humanas*; Ed. FCE, Buenos Aires.
- Beck, Ulrich (2002), *La sociedad del riesgo global*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Belil, Mireia, Borja, Jordi y Corti, Marcelo Editores (2012), *Ciudades, una ecuación imposible*. Editorial Café de las ciudades. Buenos Aires.
- Berthoin, Gerardo (2010), *Gobernabilidad Local y Descentralización: ¿El Nuevo Espacio para la Democracia de Ciudadanía en América Latina y el Caribe?* PNUD. Panamá.
- Bifarello, Mónica (2006), *Una ciudad participativa y eficaz. Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad. Rosario*. Rosario. PNUD /Municipalidad de Rosario. www.experienciarosario.org.ar
- Biglieri, Paula y Perelló, Gloria (2003), *Los cacerolazos: antagonismo y crisis en diciembre de 2001*. Trabajo presentado en el 6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Binner, Hermes (1996), *Política y democracia en el municipio: la ciudad, el barrio y las organizaciones comunitarias en Crecimiento y desarrollo urbano del tercer milenio*, XXIII Congreso Iberoamericano de Municipios, Lisboa, Portugal (editado por la Federación Española de Municipios y Provincias).
- Bloj, Cristina (2004), *Presunciones acerca de una ciudadanía 'indisciplinada': asambleas barriales en Argentina*. En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 133-150.
- Bloj, Cristina (2008), *Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Ar-*

- gentina) en Iberoamericana. América Latina – España – Portugal*
 Ensayos sobre letras, historia y sociedad. Notas. Reseñas iberoamericanas, No. 32 pp. 31- 50.
- Bloj, Cristina (2009), *El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a la familia*. Serie Política Sociales 151 División de Desarrollo Social – CEPAL UNFPA. Santiago de Chile.
 - Boisier, Sergio (2002), *El estado del arte del desarrollo descentrado y descentralizado en América Latina*. s/d
 - Boisier, Sergio (2004), *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. Revista EURE. Vol. XXX N° 90. P. 27 a 40. Santiago de Chile.
 - Boisier, Sergio (s/f), *Imágenes en el espejo: aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*. Versión digital extraída de http://www.investigacionaccion.com.ar/catedragalan/archivos/a84f574277513a9585487100ebb1e75e_im%C1genes_especulares.pdf al 27/03/2013.
 - Borja, Jordi (1999), *Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía*. Seminario Internacional el Renacimiento de la Cultura Urbana. Frente a La Globalización: Ciudades con Proyecto. Rosario.
 - Borja, Jordi y castells, Manuel (1997), *Local y Global La gestión de las ciudades en la era de la información*; Ed. Taurus Pensamiento, Madrid.
 - Borja, Jordi y Muxí, Zaida (2000), *El espacio público, ciudad y ciudadanía*, Barcelona.
 - Borja, Jordi. (1987), *Organización y descentralización municipal. Descentralización, una cuestión de método*. Buenos Aires. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
 - Borja, Jordi. (2007), *Descentralización. Una cuestión de método*. En: “Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual”. Comp. Carlos Acuña.

- Buenos Aires. Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación.
- Bourdieu, Pierre (1984), *Espacio social y poder simbólico y La delegación y el fetichismo político* en “Cosas Dichas”, Buenos Aires, Ed. Gedisa
 - Bourdieu, Pierre (1992), *Cosas dichas*. Ed. Gedisa. Barcelona.
 - Bourdieu, Pierre (1998), *La esencia del Neoliberalismo*. Traducción de *Le Monde Diplomatique* por Libardo González. Extraído de: http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce35_11contro.pdf.
 - Bourdieu, Pierre (1999), *Meditaciones Pascalianas*. Anagrama, Barcelona.
 - Brugué, Q., subirats, J. y gomá, R. (2005); *Gobernar ciudades y territorios en las sociedades de las redes*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 32. Caracas.
 - Cabannes, Yves (2007), *Instrumentos de articulación entre Presupuesto Participativo y ordenamiento territorial*. URB-AL Red 9 Presupuesto Participativo y Finanzas Municipales. Porto Alegre.
 - Calvino, Ítalo (1978), Conferencia pronunciada el 29 de marzo de 1983, para los estudiantes de la Graduate Writing División de la Columbio University de Nueva York en *Ciudades invisibles*, versión digital.
 - Calvo, Ernesto y escolar, Marcelo (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Ed. Prometeo.
 - Carné, Martín (2005), *Las asambleas barriales rosarinas surgidas a partir de 2002. Una aproximación hacia sus aspectos organizativos y motivacionales*. Tesis de Grado. Facultad de Ciencia Política y RR.II. UNR. Rosario. Inédita.
 - Carrión, Fernando (2002), *La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada*. s/d.
 - Carrión, Fernando (2005), *Espacio público: punto de partida para*

- la alteridad*. Descargado junio 2014 de: <http://www.flacso.org.ec/docs/artfcalteridad.pdf>
- Carrión, Fernando Ed. (2001), *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*. FLACSO- Ecuador.
 - Castagna, Alicia y otros (2010), *Evolución de los asentamientos irregulares en Rosario. Análisis de una problemática compleja de revertir en el ámbito local*. Revista Scripta Nova. Universidad de Barcelona. Vol. XIV, núm. 331 (81). Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-81.htm>.
 - Castells, Manuel (1999), *La cuestión urbana*; Ed. Siglo XXI – México DF Décimo quinta edición.
 - Castoriadis, Cornelius (1975), *La institución imaginaria de la sociedad*. Ensayo Tus Quets Editores. Buenos Aires (reimpresión 2010).
 - Castoriadis, Cornelius (1997a), *El avance de la Insignificancia*. EUDEBA. Buenos Aires.
 - Castoriadis, Cornelius (1997b), *Imaginario social instituyente*. Zona Erógena Nro. 35 Descargado en octubre 2010 de: <http://www.coprossmi.org/files/Castoriadis,%20C.%20Imaginario%20Instituyente.pdf>
 - Castoriadis, Cornelius (1999), Detener el aumento de la insignificancia. Revista Sudestada. Año 1. Nro. 1 – Rosario.
 - Castoriadis, Cornelius (2000), *Ciudadanos sin brújula*. Ediciones Coyoacán. México.
 - Castro, Nils (2005), *Las Izquierdas latinoamericanas: observaciones a una trayectoria*. Fundación Friedrich Ebert – Editora Novo Art, S.A. Panamá.
 - Cavarozzi, Marcelo y CASULLO, Esperanza (2002), *Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?*, en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (comps.) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*; Homo Sapiens Editora, Rosario.

- CEPAL (2007), *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y El Caribe*. CEPAL. Agencia española de cooperación internacional. Secretaría General Iberoamericana. Santiago de Chile.
- Cheron, Cibele (2006), *O Orçamento Participativo de Porto Alegre: Análise de uma experiência de Democracia Participativa e sua Autonomia Legal*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. PUC. Porto Alegre.
- Chiarella, Mauro, Fedele, Javier y otros (2007), *Intervenciones urbanas - Transversalidad e inter-disciplina para estudios urbanos*, en *Arquitetura revista* - Vol. 3, n° 2: pp. 45-55. UNISINOS, Brasil
- Chiodi, Francesco (2013), *Identificación de los aportes de las políticas públicas locales a la cohesión social*. Guía metodológica nro. 6 URB-AL III. Barcelona.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2007), *La descentralización y la democracia local en el mundo*. Resumen Ejecutivo. Primer informe. Coordinado por la Red de Investigación sobre Gobiernos Locales en Europa (GRALE). Barcelona. España
- Coraggio, J. Luis (1987), *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Programa Interinstitucional de Investigación- Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos. México.
- De Mattos, Carlos A. (1989), *La descentralización ¿Una nueva panacea para impulsar el Desarrollo Local?* ILPES, Santiago, Chile.
- De Sousa Santos, Boaventura (2004a), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. FCE. México.
- De Sousa Santos, Boaventura (2004b), *Democracia y participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo en Porto Alegre*. Editorial Abyayala. Quito, Ecuador.

- De Sousa Santos, Boaventura y Avritzer, Leonardo (2004), *Introducción: para ampliar el canon democrático*. Descargado en Junio de 2009 de: <http://www.ces.fe.uc.pt/bss/documentos/IntroDemoES.pdf>
- Decreto 0028/9 - Programa de Descentralización de la Municipalidad de Rosario- 5/1/96.
- Defensoría del Vecino Montevideo (2012), *Descentralización y Participación democrática en Montevideo: los Concejos Vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana*. Greagraf. Montevideo, Uruguay.
- Delgado, Ana (2008), *“Miradas desde Adentro” La gestión socio-política territorial del proceso de Descentralización en la Intendencia Municipal de Montevideo 1990-2004. Potencialidades, condicionamientos y tensiones en la profesión de Trabajo Social. Tesis de Maestría en Trabajo Social*. Montevideo.
- Di Virgilio, Mercedes y Perelman, Mariani (coord.) (2014), *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. CLACSO. Capital Federal. Argentina.
- Durán, Sonia y SOTO, David -editores- (2007), *Lineamientos Básicos para la Descentralización Administrativa y Fiscal. Manual de Orientación*. PNUD. Centro Regional de Conocimiento y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe - LAC SURF. Colombia. Extraído de <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/herramientas/Lineamientos%20Descentralizacion.pdf> al 07/06/2013
- EPIC (2007), *Orçamento Participativo*. Experiencias, prácticas e iniciativas de cohesión social. EuroSocial y FIAPP. Disponible en: <http://epic.programaeurosocial.eu>
- ESPON 2.3.2. (2004), *Governance of territorial and urban policies from eu to local level*. First Interim Report. University of Valencia. Spain. http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_PolicyImpactProjects/governance.html

- Farinós Dasi, Joaquín (2008), *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*. Boletín A.G.E. Nro. 46. Págs. 11 -32. Valencia. España.
- Fedele, Javier (s/f), *La centralidad: un pretexto para pensar la ciudad*. Revista Polis 1.1. pp. 20 a 25.
- Fedozzi, Luciano (1997), *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Editorial Tomo. Brasil.
- Fedozzi, Luciano (2000), *O poder da aldeia Genese e Historia do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Editorial Tomo. Brasil.
- Fedozzi, Luciano (2006), *Orçamentos Participativos: potencialidades, limites e principais dilemas dessa invenção democrática contemporânea*. Descargado al 20/05/2012 de <http://es.scribd.com/doc/103636764/Orçamentos-Participativos-potencialidades-limites-e-principais-dilemas-dessa-invencao-democratica-contemporanea>.
- Fedozzi, Luciano (2009a), *Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação*. En FLEURY E LOBATO (orgs.) *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro, CEBES.
- Fedozzi, Luciano (2009b), *Cultura Política e Cidadania Entre os Delegados do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro, Brasil.
- Fedozzi, Luciano, Furtado, Adriana y otros (2010), *Observando el Presupuesto Participativo de Porto Alegre*. Informe de ObservaPoa.
- Fedozzi, Luciano, Furtado, Adriana y otros (2013), *Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Perfil, avaliação e percepções do público participante. Informe de ObservaPoa. Editora. Hartmann. Brasil.
- Feijoo, María del Carmen (2001): *Nueva Pobreza, Viejo País*. Bs. As., Serie Breves, FCE.
- Fernandez Güell, José Miguel (1997), *Planificación Estratégica*

- de Ciudades*. Parte 1 (pp. 51–69). Parte 2 (pp. 103–118). Ed. Gustavo Gili, Barcelona.
- Fernández, Ana María (2006), *Los asedios a la imaginación colectiva: política y subjetividad*. Buenos Aires. Descargado de: <http://www.scielo.org.ar/pdf/anuinv/v15/v15a18.pdf>.
 - Ferreiro Rubio, Delia (2006), *Que se vayan todos! La crisis argentina de 2001- 2003*. Extraído de: <http://www.deliaferreira.com.ar/pdf/at-gobierno/Crisis%202001-OEA-Guatemala-2006.pdf>.
 - Finot, Iván (1999), *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*. Revista CLAD Nro. 15. Caracas.
 - Finot, Iván (2001), *Los procesos de descentralización en América Latina*. Investigaciones Regionales. 10 – Páginas 173 a 205 Sección PANORAMA Y DEBATES.
 - Finot, Iván (2005), *Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local*. Revista CEPAL 86. Pp. 30 a 46.
 - Fontoura, Ana Elisa Sparano (2005), *Participação, territorialização e identidade na periferia de Porto Alegre: estudo de caso comparativo no Bairro Lomba do Pinheiro*. Porto Alegre: UFRGS.
 - Ford, Alberto (2008), *Participación ciudadana y políticas locales. Posibilidades y límites de la participación ciudadana en el marco de la descentralización en Rosario*. Tesis de Maestría. FLACSO – Rosario. Inédita.
 - Fournier, Marisa y soldano, Daniela (2000). *Vecinos y política. Notas acerca de las paradojas de la focalización del Plan Mas Vida*. UNGS. Buenos Aires.
 - Franco, Augusto; Feijó, Jandira (Orgs.) (2007), *Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local em Porto Alegre*. Descargado en febrero de 2014 de <http://dc376.4shared.com/download/MjIN6Tnx>
 - Franco, Rolando (2003), *Descentralización, participación y competencia en la gestión social*. VIII Congreso Internacional del

- CLAD. Descargado en mayo de 2011 de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047517.pdf>
- Fung, Archon y WRIGHT, Erik (2003), *Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno Participativos con poder de decisión*, Colombia, UN Colombia, Cap. 1, 6 y 7
 - Furtado, Adriana (s/f), *Observatório da Cidade de Porto Alegre – democratizando a informação Indicadores socioeconômicos como elemento para a tomada de decisões e indicadores de acompanhamento do Orçamento Participativo*. Disponible en: http://proweb.procompa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/paper_observe_revisado.pdf
 - Galli, Carlos (2001), *Espacios políticos. La edad moderna y la edad global*; Ed. Nueva Visión, Buenos Aires.
 - Garcé, Adolfo (2007), *El trampolín de Tabaré. La gestión del Frente Amplio en Montevideo como ensayo general para el gobierno nacional*. Revista Nueva Sociedad Nro. 212. Pp. 120 a 33. Buenos Aires.
 - Garcia Cancilini, Néstor (1999), *La globalización imaginada*. Ed. Paidós. Buenos Aires.
 - Ghirardi, Horacio (2000), *Descentralización y participación ciudadana, ejes de una gestión moderna y solidaria*. Ponencia Curso internacional Ciudad Futura II. Rosario.
 - Goldfrank, Benjamín (2006), *Los procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio*. Revista de Ciencia Política. Vol. 26 Nro. 2. Pp. 03-28
 - Goldfrank, Benjamín (2007), *¿De la ciudad a la Nación? La democracia Participativa y la Izquierda Latinoamericana*. Revista Nueva Sociedad Nro. 212 ISSN: 0251-3552. Pp. 53 a 66.
 - González Rey, Fernando (2008), *Subjetividad social, sujeto y representaciones sociales*. Revista Diversitas, Perspectivas Psicológicas. Vol. 4, Nro. 2, pp. 225-243. Brasil.
 - Gravano, Ariel (2003), *Antropología de lo barrial. Estudios sobre*

- la producción simbólica de la vida urbana*; Ed. Espacio, Buenos Aires.
- Guberman, Lucio (2004), *Victoria, éxito y fractura. El PSP en Rosario 1989-1995* Rosario Ed. UNR
 - Gugliano, Alfredo (2006) *Balance de experiencias recientes de participación ciudadana: la descentralización participativa en Montevideo y el presupuesto participativo en Porto Alegre*. Revista Temas y Debates Nro. 12.
 - Guillen, A., Sáenz, Badii y Castillo (2009), *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*, versión digital, extraída el 03/05/09 de [http://www.spentamexico.org/revista/volumen4/numero1/14.%204\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/revista/volumen4/numero1/14.%204(1)%20179-193.pdf)
 - Harnecker, Marta (1996), *Fazendo caminho ao caminhar. Experiências de partidos de esquerda em governos locais do Brasil, Uruguai e Venezuela*. Ed. Thesaurus. Brasil.
 - Harvey, David (2008), *La libertad de la ciudad*. Revista Antípoda n° 7 Pp. 15-29. ISSN 1900-5407. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
 - Harvey, David (2013), *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Editorial Akal S.A. Madrid, España.
 - Herce Vallejo, Manuel (1999), *Infraestructuras y oportunidades de renovación urbana*. Exposición, Seminario Internacional El Renacimiento de la Cultura Urbana. Frente a la Globalización: ciudades con proyecto. Rosario. Argentina.
 - Hiernaux, Daniel (2007), *Los imaginarios urbanos: de la teoría y los aterrizajes en los estudios urbanos*. Revista cure Vol. XXXIII, nro. 99, pp. 17 – 30. Santiago de Chile Descargado de: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v33n99/art03.pdf>
 - Hiernaux, Daniel y Lindón, Alicia (2004), *La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos*. Papeles de Población Vol. 10, Nro. 42. Universidad Autónoma del Estado de México.
 - IBEU (2013), *Índice de bem-estar urbano*. Organización Luiz

- Cesar de Queiroz Ribeiro, Marcelo Gomes Ribeiro. Observatório das Metrôpoles- 1. Ed. – Letra Capital Editora. Rio de Janeiro, Brasil.
- IDES (2001), *Diez años de Descentralización participativa en Montevideo: Una mirada hacia delante*. Programa de análisis, evaluación y diseño de escenarios de gestión en el sistema descentralizado de la Intendencia Municipal de Montevideo.
 - Intendencia de Montevideo (2006), Presupuesto Participativo de Montevideo. Ciclo 2006. Unidad de planificación y participación descentralizada. Montevideo, Uruguay.
 - Intendencia de Montevideo (2009), *Montevideo como te quiero. La vía montevideana de Presupuesto Participativo*. Montevideo, Uruguay.
 - Intendencia de Montevideo (2010), *Montevideo, todo el territorio, toda la gente*. Documento de Avance Revisión del Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005) Hacia del Plan Montevideo 2010-2020. Documento oficial. Montevideo, Uruguay.
 - Intendencia de Montevideo (2013), Informe Censos 2011. Montevideo y Área Metropolitana. Unidad de estadística y gestión estratégica. Montevideo, Uruguay.
 - Kaztman, Rubén y otros (2004), *La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*. Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Monitor Social del Uruguay N°2. Universidad Católica de Uruguay.
 - Kaztman, Rubén y Retamoso, Alejandro (2005), Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. Revista CEPAL Nro. 85. Pp. 131 a 148. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/21048/lcg2266eKaztmanRetamoso.pdf>
 - Kliskberg, Bernard (1999), *Seis tesis no convencionales sobre participación*, Centro de documentación en políticas sociales, Docu-

- mento 18, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
- Lefebvre, Henri (1969), *El derecho a la ciudad*. Ed. Península. Barcelona.
 - Lefebvre, Henri (1971), *De lo rural a lo urbano*. Ed. Península. Barcelona.
 - Lindón, Alicia (2007), *Los imaginarios urbanos y el constructivismo geográfico: los hologramas espaciales* en Revista Eure (Vol. XXXIII, N° 99), pp. 31-46. Santiago de Chile.
 - Loeck, Robson Becker (2008), *Comportamento eleitoral em Porto Alegre nas eleições de 2004: o voto nas regiões do Orçamento Participativo*. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas. Brasil.
 - Madoery, Oscar (2001), *El Valor de la política en el desarrollo local*, en Transformaciones globales, institucionales y políticas de desarrollo local, Homo Sapiens, Rosario Descarga de: <http://re-delaldia.org/IMG/pdf/Madoery.pdf>.
 - Maino, Julieta y verdi, Ivana (2009), *A 10 años de la descentralización en Rosario: tensiones, transformaciones y desafíos*. Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/congresoap/sitio/docs/ponencias/V/Verdi-Maino.pdf>
 - Marengo dos Santos, André (2005), *Quem não sabe porque perde, não saberá ganhar novamente*. In: CADERNOS da Cidade. Porto Alegre: Cidade - Centro de Assessoria e estudos Urbanos, 2005. Disponível em: <<http://www ONGCidade.org>>.
 - Marquetti, Adalmir (2003a), *Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Disponible em http://www.libertadesciudadanas.cl/documentos/docs/participacao_redistribuiacao.pdf
 - Marquetti, Adalmir (2003b), *Democracia, Equidade e eficiência, o caso do orçamento participativo em Porto Alegre* em Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (eds.) *A Inovação Democrática no Brasil: Orçamento Participativo* (São Paulo: Cortez).

- Marquetti, Adalmir y otros (2008), *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. Ed. Xamá. San Pablo. Brasil.
- Marsiglia, Javier y revello, María del Rosario (2001), *Perspectivas comparadas de los procesos de descentralización en el hemisferio: lecciones aprendidas y desafíos futuros. La experiencia del Mercosur y Estados asociados*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- Martínez, Carlos y arena, Emiliano (2013), *Experiencia y buenas prácticas de Presupuesto Participativo*. UNICEF. Universidad General Sarmiento. Argentina
- Mascareño, Carlos (2008), *Descentralización y Democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio*. Latin American Studies Center. Working Paper Nro. 23. The University of Maryland, College Park.
- Massey, Doreen (2007), *Geometrías del poder y la conceptualización del espacio*. Conferencia 1. Universidad Centra de Venezuela.
- Mattos, Carlos (1990), *La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?* Estudios Regionales. Nro. 25. Pp. 49-70.
- Mayntz, Renate (2001), *El Estado y la Sociedad Civil en la gobernanza moderna*. Revista CLAD Nro. 21. Caracas.
- Merklen, Denise (2005), *Pobre ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983- 2003)*. Ed. Gorla. Buenos Aires.
- Michelini, Juan José (2010,) *Gobernanza territorial, iniciativas locales y desarrollo urbano: los casos de Getafé y Alcázar de San Juan*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles Nro. 54. Págs. 175-201. Madrid
- Mongin, Olivier, (2006), *La condición urbana. La ciudad a la*

- hora de la mundialización*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Montecinos, Egon (2005), *Los estudios de descentralización en América Latina una revisión sobre el estado actual de la temática*. Revista EURE Vol. XXXI, Nro. 93, pp. 77 – 88. Santiago de Chile.
 - Montecinos, Egon (2012), *Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil*. Ponencia presentada en el marco del X Congreso Nacional de Democracia. Facultad de Ciencia Política y RR.II. – UNR. Rosario.
 - Moreira, Carlos (2007), *Los dilemas de la nueva izquierda gobernante en América Latina*. Revista Argumentos. Dossier: América Latina: ¿fin del neoliberalismo? Vol. 20 Nro. 54. México. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-57952007000200002&script=sci_arttext
 - Moscovici, Serge (1979), *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Huemul. S.A., Buenos Aires.
 - Municipalidad de Porto Alegre (2009), *20 años do OP*. Documento disponible em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgl/usu_doc/1revistaop20anos.pdf
 - Municipalidad de Rosario (2004), *La descentralización en Rosario*. Disponible en <http://postulantes.rosario.gov.ar/condiciones/descentralizacion.pdf>
 - Municipalidad de Rosario (2004b), *Experiencia Rosario, políticas para la gobernabilidad*. PNUD. Rosario.
 - MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (2009), *Presupuesto Participativo Rosario: una apuesta renovada al experimentalismo democrático*, Proyecto Urbal B – RED 9, Rosario
 - Nunes de Nunes, Lisiane (2009), *Modelos de Democracia implementados em Porto Alegre: experiências de Governança e Participação Cidadã*. Tesis de Maestría. PUC. Río Grande do Sul. Brasil.

- Núñez, Ana (2009), *De la alienación al derecho a la ciudad. Una lectura (posible) sobre H. Lefebvre*. Revista Theomai. Nro. 20. Pp. 34 a 48.
- Nylen, William R. (2002), *Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil in Comparative Politics*, 34
- O'Donnell, Guillermo (1993) *Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales*. Una Perspectiva Latinoamericana con Referencias a Países Postcomunistas, en Desarrollo Económico, vol. 33, N° 130, págs. 125-159
- ONU (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Disponible en: www.un.org/es/millenniumgoals
- ONU HÁBITAT (2001), *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Disponible en: www.unhabitat.org
- ONU HÁBITAT (2012), *Informe Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe 2012*. Rumbo a una nueva transición urbana. Recife, Brasil.
- Orlansky, Dora. (1998), *Las políticas de descentralización*. Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales. N° 151. Volumen 38.
- Oroño, Abel (2009), *Ley Nro. 18.567. La descentralización local y los desafíos de su implementación*. s/d.
- Oroño, Abel (2010a), *La descentralización local en marcha: el caso de Canelones*. En Buquet, Daniel y Johnson, Niki (comp.) "Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay". CLACSO. Fin de Siglo Editorial. Uruguay.
- Oroño, Abel comp. (2010b), *Los municipios en marcha: la descentralización local y los desafíos de su implementación*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Representación en Uruguay.
- Oszlak, Oscar (2000), *El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina*. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Ad-

- ministración Pública, Santo Domingo
- Palma, Eduardo (2000), *La descentralización: los enfoques principales y sus transformaciones*. Revista Persona y Sociedad, Vol XIV, No. 2.
 - Pavcovich, Paula (coord.) (2010), *El barrio. Lo social hecho espacio*. Ed. Eduvim. Villa María. Córdoba.
 - Peruzzotti, Enrique (2008), *La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación*. Debates en Sociología N° 33 2008 ISSN 0254-9220
 - Peruzzotti, Enrique (2010), *La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación*. Debates en Sociología N° 33 2008 ISSN 0254-9220
 - Pinillos, Cintia y signorelli, Gisela (2014), *Notas sobre participación y representación en el Presupuesto Participativo de la ciudad de Rosario, Argentina (2002-2012)*. Revista Postdata. Pp. 45-70. Buenos Aires.
 - PNUD – AECID (2011), *El Estado de Ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*. Coordinado por Álvaro Pinto y Ángel Flisfisch. Ed. Sudamericana, Buenos Aires.
 - PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Informe del Proyecto sobre desarrollo de la democracia en América Latina (PRODDAL), Buenos Aires.
 - Pont, Raúl (s/f), *Democratización del Estado: la experiencia del Presupuesto Participativo*. Disponible en: <http://www.cronicon.net/paginas/Documentos/No.45.pdf>
 - Pontual, Pedro (2008), *Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas*. Descargado en Mayo 2012 de <http://www.polis.org.br/uploads/534/534.pdf>
 - Porra Martínez, José Ignacio (2001), *Policy Network o Red de*

- Políticas Públicas: una introducción a su Metodología de Investigación*. Revistas de Estudios Sociológicos vol. XIX Nro. 57. DF. México.
- Pradilla Cobos, Emilio (1997), *Regiones o territorios, totalidad o fragmentos*. Revista EURE Vol. XXII, N° 68, pp. 45-55, Santiago de Chile.
 - Prats, Joan Oriols (2003), *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*. Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15, IIG, Barcelona, España.
 - Puyol, Gimena (2012), *El papel de la participación en la descentralización de Montevideo: participación ciudadana y procesos descentralizador de Montevideo en el periodo comprendido entre 2008 – 2010 para el casos del CCZ 18*. Tesis de la Licenciatura en Trabajo Social. UDELAR. Montevideo.
 - Quiroga, Hugo (1998), *El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático*. Descargado de: http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8180/publicaciones/bitstream/1/637/1/ES_8_14_1998_pag_19_41.pdf
 - Revello, María del Rosario (s/f), *Descentralización y participación: la experiencia montevideana*. REVISTA CIDOB D'afers INTERNACIONALS 47. Ciudades y desarrollo en Iberoamérica núm. 47, pp. 149-168
 - Ribeiro Dias, Marcia (2000), *Na encruzilhada da Teoria Democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre*. Tesis doctoral. Río de Janeiro.
 - Ribeiro Dias, Marcia Ribeiro (2006), *Desejo de Mudança: das motivações e razões que levaram à derrota do PT em Porto Alegre nas eleições de 2004*. In: Encontro da Associação Nacional Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 30 Caxambu, MG. Anais do... São Paulo: ANPOCS, p.1-31.
 - Robin, Silvia (2003), *La evolución de la pobreza en el Gran Rosario durante el decenio 1993- 2002*. Rosario. Inédito.

- Robin, Silvia y Velut, Sebastián (2005), *Estado y democracia participativa. Las ciudades de Rosario y Montevideo. Una mirada comparativa*, en Guibert, Martine; Carrizo, Silvina y otros: “Le bassin du Río de la Plata. Développement local et integration régionale. “Presses Universitaires du Mirail, Toulouse 2009. ISBN 978-2-8107-0037-0
- Rofman, Adriana (2007), *Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos*. Cadernos Gestão Social, Salvador, v.1, n.1, Ed. Especial, p.1-14 VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe. Salvador de Bahía, Brasil. Organizan: ISTR y CIAGS/UFBA.
- Rosanvallon, Pierre (2007), *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Ed. Manantial.
- Ruppenthal, Francieli Renata (2010), *De protagonista a coadjuvante: Um olhar antropológico sobre o OP de Porto Alegre*. Tesina de grado inédita. UFRGS. Brasil.
- Sagastizábal, María de los Ángeles y PERLO, Claudia (2002), *La investigación Acción como estrategia de cambio en las organizaciones. Cómo investigar en las instituciones educativas*. La Crujía. Buenos Aires.
- Santos Lima, Junior C. H. (2010), *Orçamento Participativo em Porto Alegre-Rs: a relação entre Prefeitura e Movimentos Comunitários no período de 1980 a 2008*. Tesis de grado. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Brasil
- Santos, Milton (2000), *El territorio: un agregado de espacios banales*. Boletín de Estudios Geográficos Nro. 96. Pp. 87-96. Instituto de Geografía. Universidad Nacional de Cuyo.
- Santos, Milton (2005), *O retorno do território*. En: “Observatorio Social de América Latina” Año 6, Nro. 16. Buenos Aires. CLACSO. ISSN 1515-3282

- Santos, Milton (2006), *A natureza do Espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. São Pablo Editora. Brasil.
- Serbia, José María (2007), *Diseño, muestreo y análisis en la investigación cualitativa*. En Hologramática- Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ, Nro. 7. Vol. 3 Pp. 123-146. ISSN 1668-5024
- Signorelli, Gisela (2009), *Re- presentado la participación. Análisis del Presupuesto Participativo Rosario 2006 – 2009*. Tesis de Grado, Rosario. Versión Digital en: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4345&tipo=objetoMultimedia>
- Signorelli, Gisela (2010), *La construcción social de la participación ciudadana*”, en el libro digital de las II Jornadas de Investigación en Ciencia Política UNER – E- book ISBN 978-950-698-281-2. Pp. 70 a 85. Paraná, Argentina
- Silva, Armando (2006), *Imaginario urbanos*. 5ta edición. Ed. Nomos. Colombia.
- Soldano, Daniela (2005), *Subjetividad y vida política. Transformaciones identitarias en tiempos de exclusión*. UNGS.
- Soldano, Daniela (2008), *Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)*. En Ziccardi, Alicia (comp) “Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI” Siglo del Hombre Editores, CLACSO-Crop. Bogotá.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009), *Descentralización en América Latina. Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Serie Documentos de Trabajo. Ministerio del Interior. Chile. Descargado en Junio 2011 de: http://www.superacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/descentralizacion_america_latina.pdf
- Tarrés, María Luisa comp. (2004), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en las investigación social*.

FLACSO. México.

- Tavares, Paula (2006), *Os modelos de participação popular no Estado do Rio Grande do Sul: as experiências do orçamento participativo (OP) e do processo de participação popular (PPP)*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. PUC - RGS
- Taylor, Charles (2004), *Imaginarios sociales modernos*; Ed. Paidós, Barcelona.
- Tecco, Claudio (2002), *Gestión urbana descentralizada. Un análisis crítico de los postulados teóricos que la sustentan*. En “Tecnología de gestión local en Argentina. Experiencias y perspectiva” Comp. Por Grandinetti, Diaz, Nari.
- Techo Argentina (2013), *Relevamiento de asentamiento informales 2013*. Disponible en www.techo.org.ar. Buenos Aires.
- Urbinati, Nadia y Warren, Mark (2008), *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*. Annual Review of Political Science. Vol. 11: 387-412 (Volume publication date June 2008)
- Valera, S. y Pol. E. (1994), *El concepto de Identidad Social urbana: Una aproximación entre la Psicología Social y la Psicología Ambiental*. Anuario de Psicología, 62(3), 5-24.
- Vargas Hernández, José (2008), *Descentralización política y administrativa como mecanismos de gobernabilidad*. Revista Electrónica sobre Reforma del Estado. Nro. 15. Salvador, Bahía, Brasil.
- Vasconez, Jaime y Bossano, M. Ángel (2006), *Los presupuestos participativos en América Latina: de la legitimación social a la legalización institucional*. Descargado al 27/6/2013 de http://old.iepala.es/documentos_sevilla/Los_PP_en_AL_de_la_legitimacion_social_a_la_legalizacion_institucional.pdf
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2004), *La Planeación participativa en Bogotá D.C. análisis y propuestas* Fundación Corona, Foro nacional Pro Colombia. Descargado: <http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/publicaciones/gestion/>

- GLC_31_PlaneaciParticipaBogotaAnaliPropuest.pdf
- Veneziano, Alicia (2005), *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
 - Veneziano, Alicia (2009), *Nuevas prácticas democráticas en los gobiernos de izquierda en América Latina: descentralización y presupuesto participativo en Montevideo (1990- 2009)*. IX Congreso Español de Ciencia Política y Administración. España.
 - Vergara Quintero, María del Carmen (2008), *La naturaleza de las representaciones sociales*. Revista Latinoamericana Ciencias Sociales niñez -juventud 6 (1): 55-80 Descargado de: <http://www.umanizales.edu.co/revistacinde/index.html>
 - Villaroel, Gladys (2007), *Las representaciones sociales. Una nueva realidad entre el individuo y la sociedad*. Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología. Vol. 17 Nro. 49. Universidad de los Andes. Venezuela.
 - Wacquant, Loic (2013). *Los condenados de la ciudad. guetos, periferias y estado*. 2da edición. Título original: *Parias urbais. Ghetto, banlieues, État*. Paris, 2006. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
 - Wampler, Brian (2006), *¿Expandiendo la responsabilidad en la gestión por medio de instituciones participativas? Activistas y reformistas en los municipios brasileños*. En diseño institucional y participación política, experiencias en el Brasil contemporáneo. Descarga de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/diseno/wampler.pdf>
 - Wep, Yanina y Whitehead, Laurence (2011), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. FLACSO, México
 - Zuasnabar, Ignacio; FERLA, Paula y Silva, Leticia (2011), *Evaluación de los gobiernos municipales: la visión de los alcaldes y los intendentes*. Universidad Católica de Uruguay. Fundación Konrad Adenauer.

Otras fuentes

- Bases Programáticas del Frente Amplio para el Gobierno Departamental de Montevideo (1989). Documento 6. Uruguay.
- Carta Mundial del Derecho a la Ciudad (2004). Foro mundial Barcelona - Quito.
- Documento interno IMVD Distribución de recursos entre Municipios.
- Dutra, Olivio (2009) Entrevista dada al Diario Página 12. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-120793-2009-03-02.html>
- Entrevista a Olivio Dutra (2009). Diario Página 12. Disponible em <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-120793-2009-03-02.html>
- Lei complementar Nro. 671 de 2011: Dispõe sobre os Centros Administrativos Regionais (CARs) e dá outras providências. Porto Alegre.
- Ley Nro. 18567 Tercer Nivel de gobierno en Uruguay
- Ley Nro. 18644 Descentralización Territorial y Participación Ciudadana Modificación de la ley Nro. 18567.
- Página web Concejos Vecinales IM: <http://www.montevideo.gub.uy/ciudadania/concejos-vecinales/que-son-los-concejos-vecinales>
- Página web Presupuesto Participativo Montevideo. <http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy>
- Página web Presupuesto Participativo Porto Alegre. <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>
- Página web Presupuesto Participativo Rosario. http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp.jsp?nivel=Gestion&ult=Ge_4
- Propuesta para la asignación de los recursos presupuestales a los municipios (2010). Documento interno Intendencia de Montevideo.

- Resolución N° 133 bis/90 Intendencia de Montevideo.
- Revista Quaderns Nro. 213. 1997. Barcelona

Entrevistados

- Montevideo (octubre 2012 y 2013)
- William Masdeus: 2005 a 2010 Director de la Unidad de Planificación y Participación Descentralizada
- Gastón Silva: Alcalde Municipio G
- Carlos Valera : Alcalde Municipio B
- Luis Luján: Alcalde Municipio CH
- Mariella Mazzotti: Directora de Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación
- Dra. Alicia Veneziano: Especialista, Docente UDELAR
- Carlos Cubero: Concejal Municipal
- Daniel Abreu: Concejal Municipal – Municipio G
- Gabriel Otero: Alcalde Municipio A
- Silvia Conde: Directora CCZ 8
- Maria Sara Ribero: ex coordinadora CCZ 5, Directora del Departamento de Desarrollo Social
- Ricardo Erlich: ex Intendente de MVD – Ministro de Educación y Cultura de la Nación.
- Dr. Abel Oroño: Especialista, Docente UDELAR- Congreso de Intendentes
- Hugo Presa: concejal municipal Municipio CH
- Dr. Daniel Chasquetti: Especialista, Docente UDELAR
- Concejales Vecinales y proponentes PP

Porto Alegre (marzo- mayo 2012)

- Sergio Baierle: Director ONG Cidade
- Dr. Luciano Fedozzi: Especialista Docente UFRGS
- Dr. Alfredo Gugliano: Especialista Docente UFRGS

- Dra. Marcia Dias: Especialista Docente PUCRS
- Dr. Adalmir Marquetti: Especialista Docente PUCRS
- Ronaldo Enler: Coordinador Presupuesto Participativo
- Raul Pont: ex Intendente PoA- Diputado Estadual RGS – PT
- Plinio Vargas:
- César Busatto: Secretario Municipal de Governança Local – SMGL
- Consejeros y Delegados OP

Rosario (2010- 2013)

- Ana Laura Pompei: Coordinación de Planificación y Relaciones Institucionales Municipalidad de Rosario
- Lorena Carbajal: Subsecretaria General Municipalidad de Rosario
- Patricia Tobin: Coordinación General de Políticas de Sustentabilidad y Participación Ciudadana
- Pablo Torricella: Coordinador técnico PP Municipalidad de Rosario (2007- 2011)
- Roberto Zampani: Coordinador técnico PP Municipalidad de Rosario (2003- 2007)
- Secretario Técnico de Participación CMD Centro
- Secretaria Técnica de Participación CMD NO
- Consejeros/as CPD: NO, Centro, Oeste
- Horacio Ghirardi: Director General del Programa de Descentralización y Participación Ciudadana de la Municipalidad de Rosario entre 1995 y 2003, en cuya etapa final fue el coordinador general del Presupuesto Participativo; ex Subsecretario de Gobierno MR (2003- 2005); ex concejal de la ciudad de Rosario (2005- 2009); y actual Secretario de Regiones, Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe.
- Consejeros presupuesto participativo y vecinos participantes primera ronda PP.

El Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral presenta la tesis ganadora de la categoría de maestría del concurso “Ciencia y Democracia”. El objetivo de este trabajo es conocer quiénes son los políticos ecuatorianos que deciden abandonar la legislatura para desempeñar cargos a nivel subnacional y los factores que explican esta conducta. Este tipo de carrera política conocida como regresiva, ha sido predominante en países federales a causa de la estructura institucional que motiva la acumulación de poder político y económico en los gobiernos locales. El presente trabajo se convierte en uno de los primeros que estudia esta carrera en países unitarios. Para ello, se tomó como evidencia empírica la legislatura ecuatoriana durante quince periodos, desde 1979 hasta el 2008, tiempo en el que un total del 14,63% de los legisladores demostró una ambición regresiva eligiéndose como alcaldes o prefectos luego de haber iniciado su vida política en la Asamblea Nacional.

