

“Corriendo de atrás”. Análisis de los concejos vecinales de Montevideo*

“Running from Behind.” An Analysis of the Neighborhood Councils of Montevideo

Paula Ferla

Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Católica del Uruguay.
Correo electrónico: pferla@correo.uca.edu.uy

Alejandra Marzuca

Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Católica del Uruguay.
Correo electrónico: a.marzucaperera@gmail.com

Uwe Serdült

C2d, Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA), Universidad de Zurich, Suiza.
Correo electrónico: uwe.serdult@zda.uzh.ch

Yanina Welp

C2d, Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA), Universidad de Zurich, Suiza.
Correo electrónico: yanina.welp@zda.uzh.ch

Fecha de recepción: mayo 2013
Fecha de aceptación: octubre 2013

Resumen

Con la intención de profundizar en uno de los temas centrales para la investigación actual sobre democracia participativa, este trabajo analiza la incidencia del diseño institucional sobre la participación ciudadana, centrándose en una experiencia concreta: los concejos vecinales de Montevideo. Con esta intención se analiza a) el diseño institucional de dichos concejos, b) su incidencia sobre la definición de políticas públicas, c) su funcionamiento en tanto “escuelas de ciudadanía” y d) los niveles de adhesión ciudadana que convocan. Las conclusiones del estudio señalan que el diseño limita considerablemente los resultados de los concejos vecinales tanto en términos de la influencia que tienen en la toma de decisiones como para el desarrollo de virtudes cívicas y capital político. Asimismo se concluye que el declive de la participación a lo largo del tiempo se relaciona con el diseño institucional.

Descriptor: democracia participativa, concejos vecinales, Montevideo, participación ciudadana, escuelas de ciudadanía.

Abstract

With the intention of exploring one of the central themes in current studies on participatory democracy, this study analyzes the influence of institutional design on citizens' participation, focusing on a concrete experience –the neighborhood councils of Montevideo. The following is analyzed: a) The institutional design of these councils, b) The influence of these councils on the definition of public policies, c) Their operation as “citizenship schools,” and d) The levels of citizen support that they convoke. The conclusions of the study signal that design considerably limits the performance of neighborhood councils in terms of both the influence that they have in decision-making as well as the development of civic virtues and political capital. Thus, it is concluded that declines in participation over time is related to institutional.

Key words: participatory democracy, neighborhood councils, Montevideo, citizens' participation, citizenship schools.

* Queremos agradecer a los evaluadores de este artículo por sus útiles comentarios, también a los investigadores del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay y a Benjamin Goldfrank por sus comentarios a versiones previas de este artículo.

Introducción

Desde fines de la década del ochenta la idea de promover una democracia participativa ha ganado enorme adhesión en toda América Latina y especialmente en América del Sur. Movimientos y partidos de izquierda que habían renovado su ideario para competir en el escenario electoral, como Izquierda Unida (IU) en Perú, Causa Radical (CR) en Venezuela, el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil o el Frente Amplio (FA) en Uruguay, alcanzaron gobiernos locales e introdujeron instancias de participación en la toma de decisiones y mecanismos de rendición de cuentas. Paradójicamente, mientras muchos de estos proyectos no prosperaron (IU y CR perdieron respaldo electoral tempranamente), la democracia participativa sí se instaló en la agenda regional y también consiguió apoyo en otros lugares del mundo, especialmente en Europa (Sintomer, 2008).

Entre las propuestas más longevas se encuentra la iniciada en Brasil por el PT y en Uruguay por el FA, pero mientras la primera ha llamado la atención de la literatura internacional, la mayoría de los estudios sobre la experiencia uruguaya —y montevideana en particular— no han trascendido el ámbito local o se refieren a los inicios de la experiencia (Goldfrank, 2002; Veneziano, 2005; Sierra y Charbonier, 1993) sin ocuparse de su evolución más reciente.

A pesar del creciente número de estudios sobre democracia participativa muchas preguntas permanecen abiertas, lo que se explica por el mismo carácter inconcluso de las iniciativas, pero también por cierto optimismo que impregnó los primeros trabajos y por cierto resquemor frente a visiones críticas que podrían ser percibidas como un ataque a las experiencias participativas. Asumiendo, por el contrario, la apuesta por el fortalecimiento de los espacios de participación, queremos enfocarnos aquí en una cuestión que consideramos clave: la influencia del diseño institucional sobre la participación, centrándonos en el análisis de los concejos vecinales de Montevideo¹. El trabajo analiza los alcances y limitaciones del diseño institucional y la medida en que este condiciona la incidencia de los concejos vecinales en la definición de políticas públicas, su funcionamiento en tanto promotores de la formación de capital político (“escuelas de ciudadanía”) y la participación que convocan estos dispositivos. A continuación, presentamos someramente estas dimensiones, en el apartado siguiente nos centramos en el análisis del origen y competencias de los concejos vecinales y posteriormente abordamos sus resultados, funcionamiento interno y relación con otros actores, así como sus niveles de participación —perfil de participantes y adhesión ciudadana—.

El trabajo se basa en dos fuentes: la primera, una investigación que incorpora el análisis del contexto y las normas que han regulado los concejos vecinales, al que se

1 El Departamento de Montevideo es capital política y administrativa de la República Oriental del Uruguay. Tiene 1 319 108 habitantes, aproximadamente el 40% de la población del país (datos del 2011, *Uruguay en Cifras 2012*, en www.ine.gub.uy)

suma un extensivo trabajo de campo organizado a partir de entrevistas, formularios autoadministrados y talleres de discusión con concejales, autoridades políticas locales y departamentales, referentes sociales y personal administrativo²; la segunda, una revisión de estadísticas de participación.

Estado de la cuestión: participación política y democracia

Participación y diseño institucional

El concepto de participación política es terreno de disputa entre nociones diferentes de democracia (Teorell, 2006). Para algunos la función de la participación es informar a los gobernantes de las preferencias y necesidades del público. Como señala Verba, “la participación es un mecanismo para la representación, un medio por el cual los gobernantes son informados de las preferencias y necesidades del público y son inducidos a responder a esas preferencias y necesidades” (1996: 1). Otros entienden la participación como deliberación y, en este sentido, la asocian al proceso de formación de opiniones, lo que contribuiría a incrementar virtudes cívicas, aun cuando no se llegue a la toma de decisiones (Teorell, 2006). En tercer lugar, en el modelo de democracia radical (Sousa Santos, 2004) la participación se entiende como la intervención directa de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos. Solapada o explícitamente, las instituciones que se crean para promover la participación ciudadana pueden observarse a través de este prisma.

El rechazo a una visión institucionalista, que asuma una relación relativamente lineal entre las instituciones y sus resultados, ha conducido a prestar menos atención al diseño institucional del que se merece (Schneider y Welp, 2011). Sostenemos, por el contrario, que el modelo más o menos explícito de acceso y funcionamiento de los mecanismos de consulta y decisión colectiva de grupos, asociaciones y ciudadanos tiene una influencia considerable para inhibir o impulsar la participación. De todos modos, aun considerando la importancia del diseño institucional, debemos subrayar el peso de las prácticas sociales y políticas sobre las consecuencias de la participación en términos de profundización de la democracia, incremento o no de la legitimidad y resolución (democrática o no) de los conflictos.

2 Dicha investigación se denominó “Descentralización y participación democrática en Montevideo: los concejos vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana”, fue elaborada por el Centre for research on Direct Democracy (c2d) de la Universidad de Zurich, el Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL) de la Universidad Católica del Uruguay, el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, el Plan Cuenca del Arroyo Carrasco (Uruguay Integra, Intendencias de Montevideo y Canelones) y la Defensoría del Vecino de Montevideo. El trabajo de campo estuvo a cargo de Paula Ferla y Alejandra Marzuca, se desarrolló entre 2009 y 2010, e incluyó la realización de 44 entrevistas semiestructuradas individuales y grupales, la aplicación de 95 cuestionarios autoadministrados, la realización de cinco talleres de análisis con los concejos vecinales y un taller de devolución y validación de los resultados primarios (para detalles ver Ferla et ál., 2012).

En pocas palabras, entendemos aquí el diseño institucional como las competencias y procedimientos formales que promueven unas formas de participar. Posteriormente, el análisis de dicha participación incorpora otras variables para comprender cabalmente los resultados. A partir del análisis de los concejos vecinales buscamos observar el modelo democrático con el cual esta institución se asocia a través del estudio de las competencias atribuidas y los mecanismos en funcionamiento.

Incidencia en la definición de políticas

Las instituciones funcionan cuando son entendidas, avaladas y aceptadas por quienes están sujetos a ellas (Ostrom, 1986). O'Donnell (1996) indica que las instituciones determinan qué agentes –sobre la base de qué recursos y procedimientos– se aceptan como participantes válidos en los procesos de tomas de decisión. Aquí nos ocuparemos de analizar la incidencia de los concejos vecinales en la definición de políticas públicas, tanto a partir de sus logros como de su relación con el Gobierno, esto teniendo en consideración que por su carácter consultivo los concejos vecinales no tienen una incidencia directa en la definición de políticas que afecten al territorio.

124

“Escuelas de ciudadanía”

Las instituciones de participación ciudadana pueden entenderse como “escuelas de ciudadanía”, concepto acuñado para describir la forma en que a través de la deliberación y la participación en procesos de toma de decisiones, y de la elaboración colectiva de criterios justos, los ciudadanos desarrollarían virtudes cívicas (solidaridad, tolerancia, responsabilidad) y también capital político (Schugurensky, 2004; Pinnington y Schugurensky, 2010). El capital político, entendido como la capacidad para el autogobierno y la influencia en la toma de decisiones, incluye cinco componentes: conocimiento, habilidades, actitudes, distancia del poder y recursos. De esta manera comprende tanto la formación de aptitudes individuales y colectivas como el contexto de funcionamiento (autonomía en relación con el poder) y la capacidad de intervención (competencias, medios, etc.). Aquí nos ocuparemos de este aspecto mediante el análisis de las condiciones en las que los concejos vecinales pueden funcionar como “escuelas de ciudadanía”, y prestaremos especial atención a la cuestión de si puede circunscribirse este análisis a los procesos deliberativos en sí mismos o éstos dependen más bien del diseño institucional.

¿Quiénes participan?

Una última cuestión que ha alimentado el debate más reciente sobre la democracia participativa se refiere a la cantidad y perfil de los participantes (Fung, 2003). Nume-

rosos estudios han mostrado que en general las instituciones de democracia participativa convocan a porcentajes limitados del electorado. Goldfrank (2011) señala, por ejemplo, que las experiencias más exitosas apenas rondan un 10% de participación. Esto abre un debate en torno a la legitimidad y representatividad de estas instituciones, que sus defensores cierran al afirmar que el objetivo es complementar y fortalecer la democracia representativa al orientarse especialmente a dar voz a quienes no la tienen (Goldfrank, 2011; Pinnington y Schugurensky, 2010). Exploraremos entonces la evolución de la participación, los perfiles de los participantes y, en una aproximación cualitativa a las percepciones de los involucrados, los incentivos o desincentivos que han enfrentado los ciudadanos para votar y/o integrarse a los concejos vecinales.

Análisis de los concejos vecinales

Origen y competencias formales

Como resultado de las elecciones de 1989, por primera vez una coalición de izquierda, el Frente Amplio (FA), llegó al gobierno de Montevideo³, desde donde promovió inmediatamente la descentralización participativa para mejorar la gestión y renovar la dinámica democrática del departamento. El inicio del proceso estuvo marcado por intentos de bloqueo de parte de la oposición (partidos Colorado y Nacional) y la definición de instrumentos legales que el Ejecutivo departamental creó para encaminar su proyecto. Esto dio paso al acuerdo para la conformación de la Comisión Mixta de Descentralización (1991), que incluía a miembros del Gobierno, los partidos con presencia en el Legislativo y expertos en el tema. Como producto de esas negociaciones se crearon las tres figuras locales que se replicaron en las 18 zonas en las que se dividió el territorio: los centros comunales zonales, las juntas locales y los concejos vecinales. Esta estructura se mantuvo hasta 2010, cuando a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana⁴ se crearon los gobiernos municipales, que sustituyeron en Montevideo a las juntas locales.

Los centros comunales zonales continúan administrando los servicios y gestiones vinculados al Gobierno departamental (Intendencia) en cada zona. Están bajo la responsabilidad de un director, que es funcionario de carrera y se integran con personal administrativo y técnico. Se rigen por decretos departamentales y por el estatuto del funcionario. Las juntas locales (ahora reemplazadas por los gobiernos municipales)

3 El acceso al Ejecutivo departamental y, automáticamente, a la mayoría absoluta en el Legislativo (al menos 16 de los 31 ediles) en el período 1990-1995, en Montevideo, constituye la primera experiencia de un Gobierno de izquierda en Uruguay. Desde entonces el FA ha ganado las siguientes cinco elecciones.

4 Ley 18.567 y posteriores ajustes: 18.644, 18.653 y 18.659 (promulgaciones 2009-2010).

ejercían la superintendencia de los centros comunales zonales, y tenían la potestad de programar obras y servicios para las zonas. No disponían de recursos directos ni de potestad de ordenar gastos ni contraer deuda. Estaban integradas por cinco miembros representantes de los partidos políticos. Eran cargos honorarios, designados por el Intendente Departamental, quien consideraba las sugerencias de los partidos respetando al colectivo político mayoritario para el nombramiento de Presidente de la Junta. Su reglamentación era departamental y nacional (decretos de creación y funcionamiento, Constitución de la República y Ley Orgánica Municipal 9.515). Los concejos vecinales eran y siguen siendo ámbitos de participación ciudadana para el asesoramiento, propuesta, seguimiento y control de la gestión, y están integrados por ciudadanos de cada zona, electos por los vecinos⁵.

Este primer modelo permitió desarrollar la desconcentración administrativa y de servicios, delinear una descentralización política fuertemente ligada a los partidos y con grandes limitaciones en materia decisoria (Veneziano, 2005; Schneider y Welp, 2011), a la vez que pautó un nuevo espacio de participación social al que posteriormente se sumaron otras iniciativas, como el presupuesto participativo⁶ y figuras como la Defensoría del Vecino de Montevideo.

La creación del tercer nivel de gobierno en todo el país avanzó en la descentralización y la representación política: definió a los gobiernos municipales como autoridades locales para el gobierno y la administración y amplió las competencias que hasta entonces tenía un tercer escalón difuso, heterogéneo y débil (Ley 18.586). Con carácter electivo, dichos gobiernos, integrados por un alcalde y cuatro concejales municipales, tienen capacidad de administrar presupuesto y contraer deuda. La ley llevó a Montevideo a adaptarse, esto es, reagrupar las 18 zonas en que se dividía, con sus respectivos centros comunales zonales y concejos vecinales, en 8 municipios con lo que actualmente más de un Concejo refiere a la misma contraparte política a nivel local.

Si bien estos cambios repercuten sobre los concejos vecinales, su propia definición no ha sufrido modificaciones relevantes⁷. Desde su creación en 1993 los concejos vecinales tienen la función de asesorar a los órganos del Gobierno departamental y generar iniciativas que contribuyan al mejoramiento de la gestión local, así como

5 Se crea la figura del secretario (cargo de confianza designado por el Intendente) articuladora entre estos órganos y la Intendencia, y para coordinar entre estos y las direcciones departamentales se creó el Departamento de Descentralización. Ambos fueron eliminados con la nueva estructura administrativa.

6 Desde 1990 el Gobierno promovió la participación en la elaboración presupuestal mediante los “Compromisos de Gestión”, donde los concejos vecinales han tenido un rol destacado, al recibir, analizar y priorizar las necesidades y demandas de la población en materia de obras y servicios. Desde 2006, luego de una evaluación crítica del proceso, se inició la segunda etapa del presupuesto participativo. Aunque mantiene esta modalidad para definir el destino de algunos recursos provenientes de áreas ejecutivas de la administración, se ha habilitado a ciudadanos mayores de 16 años, organizaciones sociales e instituciones para que propongan y voten proyectos a realizar.

7 Aunque el impacto de estos cambios en los concejos vecinales no forma parte de los análisis del presente artículo pueden consultarse los Decretos N° 33.209, 33.227 y 33310 sobre descentralización política y administrativa de Montevideo.

colaborar en la definición del presupuesto departamental y en el seguimiento, control y evaluación de la gestión del Gobierno⁸.

Aunque se les atribuyen potestades de contralor, no se generaron los collares normativos que los ligan a los actores de Gobierno, por lo que esta función es más testimonial que real. Sus funciones pueden resumirse en las siguientes: a) ser portavoces de las necesidades, demandas y propuestas de los barrios ante las autoridades de Gobierno, b) estimular la participación de los ciudadanos en la gestión municipal, c) promover la solidaridad a nivel zonal, d) asesorar a los actores de Gobierno y e) generar iniciativas que contribuyan al mejoramiento de la gestión. En síntesis, puede observarse que el diseño de los concejos vecinales no los ubica como instituciones de intervención directa en la toma de decisiones sino como mecanismos para informar a quienes tienen capacidad de intervenir y como espacios de deliberación. A continuación analizaremos su influencia (indirecta) en la definición de políticas públicas, así como el desempeño de su intermediación entre ciudadanos y representantes, considerando también el espacio deliberativo (funcionamiento interno) y sus características.

Incidencia en las políticas que afectan al territorio⁹

La influencia de los concejos en los programas, políticas y acciones gubernamentales que afectan a sus territorios puede tener lugar a través del asesoramiento a los representantes del Gobierno departamental y local, y mediante la generación de propuestas. En el primero de los casos, aquellos temas que desde la óptica del Gobierno requieren ser consultados pasan a formar parte de la agenda de los concejos. En el caso de que los concejos generen propuestas, si éstas son tenidas en cuenta, se integran a la agenda gubernamental. Veamos cómo opera esta relación en la práctica.

La interacción de los concejos vecinales con el Ejecutivo departamental (Intendente y directores) muestra una serie de dificultades en buena medida referibles a la “distancia con el poder” (Schugurensky, 2004). Desde la perspectiva de los concejales, los escasos espacios de consulta del Ejecutivo a los concejos vecinales respecto de las decisiones que afectan al territorio hacen que la relación diste de ser fluida. Se percibe que el Gobierno, en general, no rinde cuentas sobre las decisiones que toma,

8 Decreto 26.019, 1.º julio 1993, modificado sucesivamente y posteriormente derogado junto con esas modificaciones por el decreto 28.119, 2 julio 1998. Nueva redacción dada por el Decreto 30.660, 10 marzo 2004. Luego modificado en referencia a: i) la edad para ser elector (pasa de mayores de 18 a mayores de 16 años) (Decreto 32.492, 15 mayo 2008); ii) la aplicación de la ley de descentralización y participación ciudadana, la edad para ser elegible (pasa de mayores de 18 a mayores de 16 años) y a la cantidad de firmas requeridas como aval para postularse (de 10 a 20) (Decreto 33.478, 1.º julio 2010) y, finalmente iii) al respecto del mínimo necesario de integrantes para conformar un concejo (de 25 a 15) (Decreto 33.908, 15 septiembre 2011).

9 Los apartados 2.1 y 2.2 están basados en el trabajo de campo (ver nota al pie 2), que se centró en el estudio de los Concejos 1, 3, 8, 9, 13 y 17 en la etapa previa a la instalación de los Gobiernos municipales. Por un análisis detallado ver Ferla et ál., 2012.

no incorpora sus propuestas y tiene dificultades para cumplir en tiempo y forma los compromisos que asume ante ellos. En varias entrevistas se utiliza el término “verticalazos” para describir el accionar del Ejecutivo. Asimismo se observa que el relacionamiento con el Legislativo departamental se limita a instancias puntuales y, en la mayoría de los casos, está marcado por la conflictividad¹⁰.

Por su parte, la relación con el órgano político local¹¹ es clave tanto por ser una vía de acceso a información como porque afecta el margen de incidencia de los concejos en su jurisdicción. Para los concejos vecinales, acceder en tiempo y forma a la información que requieren para su tarea, percibir que el órgano político los consulta frente a temas relevantes y que su asesoramiento o propuestas se consideran para la decisión final son los principales elementos que alimentan una valoración positiva de la relación que se establece entre gobernantes locales y concejos. Las siguientes palabras de un concejal entrevistado reflejan un caso de valoración negativa:

[...] las decisiones vienen una vez cada mil años y generalmente se hace lo contrario a lo que opina el concejo vecinal, si queremos pavimentar una calle, se pavimenta otra, si le das prioridad a una cosa, se prioriza otra [...]. Siento un poco de frustración. El órgano máximo es el concejo vecinal, pero hay cosas que no pasan por el concejo, se ejecutan en otro ámbito y dejan por fuera al concejal que tiene un papel importante porque es el que recibe los reclamos y las cachetadas de los vecinos (entrevista 8/12/2009).

El hecho de que las entonces juntas locales incorporaran a los concejos en su gestión parece haber dependido de las características personales de ediles y secretarios y de la forma en que conciben el rol del concejo. La posición en la que los sitúan (proximidad o distancia) está mediada por la imagen que éstos proyectan de sí mismos, así como por la experiencia que pueden haber adquirido los miembros de la junta que antes fueron concejales o militantes sociales. Un concejal señalaba que: “[...] a la junta el concejo vecinal le da más problemas que soluciones. Son como una piedra en el zapato, todo el día se quejan, exigen cosas y no dan mucho a cambio” (entrevista 8/12/2009). Otra voz apunta: “Como no tenemos poder lo único que hacemos es reclamar y reclamar, como los propios vecinos, entonces no tiene sentido si no tenemos un poder más fuerte” (entrevista 29/11/2009). Nuestro análisis se refiere al período previo a la creación de los ocho municipios (ver más arriba). Considerando que en la actualidad más de un concejo vecinal se relaciona con un municipio, a menos que se generen nuevos mecanismos de asociación entre concejos podemos prever que las capacidades de negociación de estos se debilitarán aún más.

10 Los entrevistados destacan dos oportunidades en las que los concejos fueron consultados pero sus opiniones no fueron tenidas en cuenta: la creación de una Defensoría del Vecino y el proyecto departamental que elaboró el Gobierno de Montevideo para implementar la ley 18.567.

11 Cuando se llevó a cabo la investigación en que se basa el presente análisis todavía funcionaban las juntas locales.

En definitiva, observamos que el concejo vecinal no es considerado un actor relevante per se sino que en el funcionamiento, algunos logran convertirse en interlocutores reconocidos. Lo que depende más de variables personales que institucionales. Esto se refleja también en los logros concretos obtenidos por los concejos.

Las entrevistas a concejales mostraron dificultades para identificar logros de los concejos vecinales. Muchos señalan el fortalecimiento del espacio participativo: “la madurez lograda para hacer propuestas” o “mantener a las comisiones integradas”; otros mencionan cuestiones que se refieren a logros de la gestión gubernamental propiamente dicha: “el 90% del alumbrado público de la zona”, “recuperación de la plaza de deportes”. Esto se explica por las funciones consultivas y porque las acciones son producto de la coordinación entre varios actores. Nuestra observación muestra que los principales logros se refieren al asesoramiento para la realización de obras y la prestación de servicios públicos en la zona, las políticas culturales, de vivienda, de género y salud. Por su parte aparecen concejos vecinales más proactivos que, además de asesorar, generan iniciativas para atender temas locales, despegándose del Gobierno local y departamental. Como ejemplos se destacan: el apoyo para la reapertura de un centro hospitalario y la creación de una policlínica, la apertura de centros educativos, el impulso a cooperativas de vivienda, la creación de un centro de atención y escucha para usuarios de drogas y sus familias y a productores rurales¹². ¿Son estos logros “suficientes” para mantener el valor de la institución y atraer la participación ciudadana?

¿“Escuelas de ciudadanía”?

Los concejos vecinales tienen autonomía para definir su régimen de funcionamiento y forma de integración siempre y cuando tengan entre 15 y 40 miembros; su organización considere instancias de plenario, trabajo en comisiones temáticas y un órgano ejecutivo (mesa ejecutiva) que oficie como espacio de articulación, coordinación y planificación; y que cada uno de sus órganos sesione regularmente (semanal, quincenal, mensual). El principal mecanismo para tomar decisiones es la votación y se resuelve por mayoría simple. Pueden proponerse como candidatos a concejales individuos que cuenten con una residencia personal, laboral o social en la zona y tengan el apoyo de organizaciones de base territorial o el respaldo de otros vecinos (20 firmas de aval).

El funcionamiento de una institución participativa como “escuela de ciudadanía” incluye, entre otros, la elaboración colectiva de criterios justos y el desarrollo de virtudes cívicas como tolerancia y sentido de la responsabilidad. En los concejos vecinales estos aspectos se relacionan con la tensión observada entre la procedencia particularista de los concejales (son miembros de una organización, barrio o sub-

12 Muchas de estas propuestas se canalizan a través del presupuesto participativo y en algunas oportunidades los concejos vecinales interactúan con otros actores para gestionarlas (redes interinstitucionales).

zona del centro comunal zonal) y la lógica integradora que se espera que prime al momento de aproximarse tanto a los problemas y necesidades de territorios diversos (con recursos económicos limitados) como a las prioridades de sus interlocutores políticos y administrativos. Esto obliga a construir un equilibrio entre las demandas de los “electores” directos, las necesidades de toda la jurisdicción y la agenda particular del Gobierno. Un equilibrio así, es posible cuando el desarrollo de la visión global necesaria para constituirse como ámbito que representa al territorio no quebranta la dinámica de representatividad de cada concejal, lo que en general sucede cuando los concejales emprenden procesos de rendición de cuentas, información y devolución a los colectivos de referencia. Un concejal lo resume con las siguientes palabras: “Luego de que uno está acá empieza a priorizar [...] Deja de lado las necesidades de uno para contribuir con las de otros [...] también trato de hacerles ver a mis vecinos que Jardines de Peñarol no es todo Montevideo, es un puntito dentro de la ciudad y que hay otros lados con más necesidades” (entrevista 18/11/2009). Los concejales plantean que muchas veces las expectativas de los vecinos u organizaciones que los promovieron constituyen un obstáculo para considerar otros planteos y desarrollar una forma de trabajo inclusiva. Este aspecto incide a su vez, en la legitimidad que los concejos logran ante otros actores (principalmente los políticos y administrativos locales) ya que da cuenta de la capacidad para ejercer el rol de “representante social” o “caja de resonancia” vecinal que se les atribuye.

Los temas y la forma en la que éstos ingresan a la agenda de trabajo de los concejos reflejan el margen de autonomía que consiguen puesto que aquí entran en tensión los requerimientos y cronogramas del Gobierno (reuniones a pedido del gobierno, firma de expedientes, pedidos de información o relacionados con el apoyo a políticas, programas o iniciativas departamentales y consultas específicas) con los temas que los concejales acercan al colectivo. Los casos estudiados muestran que los más autónomos del aparato institucional local y departamental son aquellos que logran impulsar temas de interés propios por lo que no siempre su único interlocutor es la estructura local o departamental de Gobierno¹³. Una integrante del equipo social de un centro comunal zonal destaca esta capacidad del concejo: “Sus preocupaciones exceden lo municipal, trabajan otros temas, no están atrapados por el sistema municipal, exclusivamente por las temáticas municipales [...]. Logran trabajar más en lo social” (entrevista 27/10/2009). Pero hay casos opuestos como indica un concejal: “Existen cronogramas centrales que hay que respetar, vienen muchas cosas desde la intendencia que interfieren con lo que se planifica desde el concejo vecinal. Se va corriendo de atrás” (entrevista 14/12/2009).

13 Estos Concejos han incorporado como temas de trabajo asuntos emergentes del territorio que no ingresan necesariamente por la vía del Gobierno, por ejemplo: la reactivación de zonas comerciales, la apertura de centros educativos para niños y adolescentes, el apoyo a productores rurales, la rehabilitación de zonas urbanas deterioradas o el desarrollo de proyectos culturales.

Por otra parte, si bien los concejos vecinales suelen estar abiertos a la participación de otros vecinos que no sean miembros del concejo (en apoyo de las comisiones, en las instancias de plenario o en los concejos abiertos); el análisis sobre la forma y frecuencia de la relación entre concejos vecinales y vecinos y organizaciones indica discontinuidad y ausencia de procedimientos instituidos, lo que resulta en una baja inserción en la sociedad local. Aún cuando se identifican casos que han implementado estrategias puntuales de contacto, o que algunas de sus comisiones han desarrollado un trabajo inserto en la comunidad, estas prácticas son excepcionales. En general, la vinculación de los concejos y la sociedad local ocurre a través de acciones individuales de los concejales. Un técnico señalaba, sintetizando la opinión de muchos: “La sociedad civil obvia al concejo vecinal, no lo precisa, no les interesa. La gente no cree en el concejo, no lo visualiza como un órgano importante. Sí a los líderes, a los concejales activistas, por su carisma como vecinos, como referentes barriales. Hay relacionamiento personal, a título individual porque tal concejal conoce a tal, pero como cuerpo no hay planificación” (entrevista 9/2/2010). De manera que, las organizaciones y vecinos acuden a los concejos con muy poca frecuencia, en el marco de situaciones muy concretas. Todo lo cual resulta en una tensión en la relación con la ciudadanía.

En todos los casos, se destaca que los Concejos ocupan la mayor parte de su tiempo en tareas de gestión y que esto va en detrimento de la interlocución con vecinos y organizaciones sociales. En palabras de un concejal: “No tenemos mucho tiempo para dedicarle al barrio, tenemos que participar de comisiones temáticas, de talleres, ir a la IMM [Intendencia Municipal de Montevideo], etc. Es imposible abarcar todo, más la integración a la organización y el trabajo de cada uno” (entrevista 6/10/2009). Esto repercute en una forma de trabajo de espaldas o aislada de la sociedad local, lo que genera el distanciamiento de las organizaciones sociales existentes (incluso de aquellas a las que se pertenece), así como problemas para que desde los concejos se fomente la organización a nivel local y la participación de la comunidad. Los vecinos en general no conocen qué es el Concejo, cuáles son sus funciones, cuáles son los temas que allí se abordan, qué logros tiene y quiénes son los concejales. En la percepción de los concejales una dificultad para relacionarse con los vecinos es que esperan que el concejal resuelva o ayude a satisfacer su demanda o el reclamo, desconociendo que el Concejo no tiene potestades resolutorias: “[...] el concejo es algo que no llama la atención, si no resolvés el concejo es como cualquier vecino” (entrevista a concejal, 18/12/2009). Esta suerte de círculo vicioso es fuente de cuestionamientos a la legitimidad y utilidad del propio Concejo, el que en general no se visualiza como un órgano referente de la comunidad¹⁴. ¿Cómo se traduce esta situación en la dinámica participativa?

14 Un análisis de redes lo confirma al indicar que el concejo vecinal junto con las empresas se perciben como las instituciones con menor prestigio. Asimismo, se percibe que la influencia del concejo vecinal en la definición de políticas públicas que afectan al barrio es muy baja, salvo en una zona en donde dicha influencia es media (ver Ferla et ál., 2012).

La participación: números y voces

Un promedio de 82 000 ciudadanos sufragaron considerando las ocho instancias de votación para la conformación de los concejos vecinales (período 1993-2011). Esto supone que del total de habilitados para votar, lo hicieron entre el 7% y el 10,8%¹⁵. Si bien el año de inicio de las votaciones es el que registró la adhesión más baja (1993 con 68 558 votantes), la tendencia fuerte de crecimiento sucede entre 1995 y 1998 (hasta alcanzar 106 909 votantes). A partir de entonces se observa un declive más o menos sostenido, que no se ha visto afectado por la realización de elecciones conjuntas a Presupuesto Participativo (tres de las cuatro votaciones fueron en conjunto con las elecciones de concejos vecinales); ver Tabla 1.

Tabla 1: Votantes habilitados y efectivos (concejos vecinales y presupuesto participativo) y concejales vecinales (postulantes y electos)

	1993	1995	1998	2001	2004	2006*	2007**	2008*	2011*
Habilitados para votar	988 755	988 755	988 755	988 755	990 610	990 610	1 030 594	1 030 594	1 030 594
Votantes efectivos	68 558	82 496	106 909	100 552	76 643	713 72	74 727	74 123	72 473
Porcentaje de votantes / habilitados	6,9%	8,3%	10,8%	10,2%	7,7%	7,2%	7,3%	7,2%	7,0%
Postulantes a concejos vecinales	1 779	1 901	1 962	2 123	2 054	1 376	--	1 032	972
Concejales electos	629	598	623	639	625	627	--	621	557
Porcentaje de habilitados / postulantes	0,17%	0,19%	0,19%	0,21%	0,20%	0,13%	--	0,10%	0,09%

(*) Votación simultánea de concejales vecinales y propuestas de presupuesto participativo.

(**) Votación de propuestas de presupuesto participativo.

Fuente: elaboración propia con base en documentos varios, disponibles en www.montevideo.gub.uy y a información de la Unidad de Estadística de la Intendencia de Montevideo.

Durante las últimas cinco elecciones el número de candidatos se redujo a menos de la mitad, pasando de 2 123 en 2001 a 972 en 2011, estos años fueron, respectivamente, los de mayor y menor cantidad de interesados. Esto implica que los aspirantes a concejales han estado entre el 0,9% y el 0,21% del electorado montevideano. Por

15 Las elecciones se realizan dentro de los doce meses contados a partir de la “iniciación de las funciones del Gobierno Departamental” y en “el tercer año del respectivo período de gobierno”. Decreto 30.660 04/03/2004. El calendario electoral se modificó de forma extraordinaria en 2009 y 2010, cuando no se realizaron elecciones por ser años de elecciones nacionales y departamentales/municipales respectivamente.

otra parte, si bien el promedio total de concejales electos se sitúa en los 615, la última elección puso a disposición la menor cantidad histórica de cargos: 557. Esto responde a que algunos concejos decidieron disminuir la cantidad mínima de titulares necesaria para conformarse. A partir de 2011 la normativa departamental habilita a que sean 15 (antes el mínimo era 25). El Gobierno argumentó que estas modificaciones respondían a los cambios en los límites territoriales que supuso la implementación de los nuevos municipios. Hay quienes señalan, sin embargo, que durante las últimas elecciones los postulantes han sido menos que los cargos a cubrir y es ese el principal motivo para habilitar la reducción en la conformación de los concejos¹⁶.

Por su parte, la cantidad promedio de titulares por Concejo es de 34 para todo el período. En 2011 cinco de los dieciocho concejos vecinales eligieron cuarenta concejales titulares; solamente un Concejo (el 18) se ha mantenido con la integración titular máxima durante las ocho elecciones y, junto con el Concejo 1 (conformado por 28 integrantes) constituyen los únicos dos casos que no han variado su integración desde su creación. Menos de la mitad de los concejos (siete) llegan a 2011 con el número máximo de su propia integración, el resto redujo su cantidad de miembros entre dos y dieciocho cargos durante todo el período.

Por otra parte, los datos recogidos no permiten suponer que exista un efecto compensatorio al dar voz a los sectores marginados o más desfavorecidos, por el contrario, en Montevideo quienes participan mayoritariamente como concejales se corresponden con el perfil de las clases medias, adultos especialmente (los jóvenes no tienen una participación destacada en los concejos vecinales)¹⁷. De acuerdo con los datos relevados en las instancias de taller, entre 2009 y 2010 para 5 de los concejos estudiados más de la mitad de los participantes son hombres (58%). De todo el colectivo, sólo 9% son menores de 40 años, distribuyéndose el resto de manera similar entre los que tienen entre 40 y 60 (43%) y los que tienen más de 60 (45%). El 49% de los concejales ubica el secundario como el nivel educativo alcanzado, la otra mitad divide entre aquellos que tienen primaria (23%) y aquellos que tienen educación universitaria (26%). El 66 % de los entrevistados trabaja. Por otra parte, el 45% señala que éste no es su primer período como concejal. En nuestra opinión, esto no es un argumento para descalificar la participación canalizada a través de este mecanismo, sí sostenemos que la institución tal como está definida es insuficiente para dar voz y poder a la ciudadanía, y que estas limitaciones generan desencanto mientras contribuyen a la desvalorización de los espacios participativos.

Los números de la participación, pese a estar en general por debajo del 10% de los habilitados, son satisfactorios al contrastarlos con otras experiencias semejantes en

16 “Concejos vecinales se achican por falta de candidatos”. El País, 17 septiembre 2011, Ciudades. Disponible en <http://tinyurl.com/k3kxznx>. También “1631 votantes menos que en 2008”. El País, 22 agosto 2013, Ciudades. Disponible en <http://tinyurl.com/l9gkwa8>

17 Lectura a partir de los perfiles de los miembros de los concejos vecinales estudiados que se encontraban en funciones durante la investigación.

la región (Goldfrank, 2011). Sin embargo, el declive del interés por participar debe ser analizado. Nuestra investigación muestra que durante la etapa inmediatamente posterior a la instalación de los concejos se destacó tanto el interés de los vecinos por ser concejales como el alto nivel de permanencia en el ejercicio de sus funciones. Se percibe que hubo un importante respaldo de organizaciones sociales de base territorial, lo que habría favorecido la incorporación de una visión global para abordar las problemáticas de la zona.

Posteriormente –desde 2004 en adelante– se observa un marcado descenso en la cantidad de interesados en convertirse en concejales así como en el nivel de permanencia de éstos en sus funciones. También existe acuerdo en torno al aumento de la cantidad de vecinos promovidos por firmas y una consecuente disminución de los representantes de organizaciones. El cambio tiende a explicarse por la disminución de las motivaciones de vecinos y organizaciones para integrar el concejo¹⁸, lo que se asocia, en primer lugar, al desgaste de los interesados en participar debido a –como sintetiza un concejal– lo “que se espera poder hacer desde el concejo y lo que realmente el Concejo puede y hace” (entrevista 8/10/2009), y en segunda instancia a la consolidación de una oferta local de respuestas públicas a temas y problemas de la zona que anteriormente requerían de una importante movilización de actores.

Por otra parte, se señala que los concejos se han transformado para muchos en una plataforma para acceder a la carrera política y que el propio partido de Gobierno los ha tomado como semillero de candidatos. Para algunos, esto tiene repercusiones positivas en la medida que ha contribuido a que el aparato de gobierno incorpore personalidades más propensas a dar respuestas a los vecinos. Otros señalan que el espacio del Concejo se desvaloriza al considerarse solo como un medio o una instancia de paso, a la vez que contribuye a la partidización de las discusiones que lleva a perder de vista el bienestar de la zona y de los vecinos al predominar intereses político partidarios en la argumentación de las resoluciones de los concejos.

Conclusiones

Una vez realizado el análisis podemos extraer algunas conclusiones. En primer lugar, observamos que las escasas competencias que prevé el diseño de los concejos vecinales reducen su capacidad de influir en la definición de políticas públicas y explican, en cierta medida, la disminución de la participación tanto en las elecciones de concejales como en la misma postulación de candidaturas. Algunos aspectos del diseño de este

18 Un miembro de las organizaciones sociales consultadas sustenta esta perspectiva: “Al comienzo había mucho más afán de organizar, de participar en forma más organizada, con más conciencia. [...] Se fue gente importante, interesante del concejo, que encontraba que [el concejo] no era lo suficientemente efectivo o rápido o que no daba respuestas para sus vecinos. Se aburren en las reuniones y terminan desertando. No se tiene claro el rol de concejal, van con una iniciativa de sacar proyectos para su barrio y resulta que demora, que no hay respuesta” (entrevista 10/2/2010).

dispositivo atentan contra los objetivos que se espera que cumpla, ya que privilegian el trabajo hacia el interior del Concejo, desestimando la construcción de canales de comunicación e intercambio con el colectivo local. De esta manera, si los concejos vecinales en origen no cuentan con competencias que les permitan una incidencia directa, en su funcionamiento acaban perdiendo fuerza simbólica y representatividad, debilitando un rol de hecho difuso.

En vinculación con lo dicho, se ubican los problemas asociados a la incidencia de los concejos en la gestión local, que se realiza a partir del asesoramiento o la propuesta a los actores de Gobierno local y central. Aquí destacamos la precariedad de las garantías para que el trabajo de los concejos sea incorporado en las políticas que lleva adelante el Gobierno. La discrecionalidad de éste para incorporar o no el trabajo de los concejos afecta la motivación de participar y aumenta el riesgo de que, para obtener resultados, los concejos se conviertan en apéndices de la administración, viendo anulada su capacidad para generar parámetros de actuación propios. En casos extremos, al no lograr ubicarse en un espacio independiente, aparecen ante los vecinos, compartiendo costos de responsabilidades de gobierno que no tienen. A su vez, la asimetría de poder entre los órganos locales y los departamentales profundiza la brecha entre las expectativas de acción de los concejos y sus posibilidades reales. Si a esto le sumamos que el tipo de planteos que acercan los vecinos u organizaciones a los concejos es de corte particularista y con una clara tendencia a demandar competencias ejecutivas, obtenemos como resultado que la convivencia de múltiples expectativas con respecto al rol del Concejo es el origen de una profunda debilidad.

Retomando las ideas con que iniciamos este trabajo podemos concluir que aunque se observa la construcción de capital político en el funcionamiento de los concejos vecinales, especialmente en lo que refiere a la posibilidad de generar habilidades y actitudes (en casos en que se desarrollan visiones globales y la deliberación conduce a incrementar valores como la tolerancia y el civismo), los concejales enfrentan restricciones para la obtención de información debido a la distancia con el poder y a la falta de recursos. También los procedimientos burocráticos largos y complejos operan como obstáculos. Las escasas competencias del Concejo Vecinal hacen que las autoridades locales no estén obligadas a consultarlos o informarles. Esto genera un círculo vicioso de debilitamiento de la institución ya que los vecinos comienzan a identificar al concejo como un órgano con escasa incidencia y pierden interés por participar y por el concejo mismo. En este círculo vicioso los concejales no sienten que pueden influir en las decisiones, sus tareas no aparecen como eficaces y esto conduce a la desvalorización del rol y por ende del espacio participativo. En definitiva, si el diseño institucional no permite vincular al concejo vecinal con un proyecto de intervención directa de la ciudadanía, ya que no cuenta con competencias para la definición de políticas; por otro lado, las prácticas formales e informales tampoco le permiten

cumplir con éxito su rol de transmisor de necesidades y preferencias ciudadanas, pues aunque los procesos deliberativos funcionan, los concejales aumentan su frustración al observar que su tiempo y dedicación no deriva en una incidencia en lo que ocurre en el territorio.

Bibliografía

- Chávez, Daniel y Benjamin Goldfrank (2004). *La izquierda en la ciudad*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Ferla, Paula, Alejandra Marzuca, Alicia Veneziano y Yanina Welp (2012). *Descentralización y participación democrática en Montevideo: los Concejos Vecinales y un aporte sobre la Cuestión Metropolitana*. Montevideo: Defensoría del Vecino.
- Fung, Archon (2006). "Varieties of Participation in Complex Governance". *Public Administration Review*, Vol. 66: 66-75.
- Fung, Archon y Ollin Wright (2003). *Deeping Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Goldfrank, Benjamin (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America. Participation, Decentralization, and the Left*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- _____ (2002). "The Fragile Flower of Local Democracy: a Case Study of Decentralization/Participation in Montevideo". *Politics and Society*, Vol. 30:Nº1: 51-83.
- Intendencia de Montevideo (2009). *Montevideo cómo te quiero. La vía montevideana de presupuesto participativo*. Visita 26 febrero 2013 en <http://tinyurl.com/n2cqaed>
- O'Donnell, Guillermo (1996). "Otra institucionalización". *Agora* N.º 5: 5-28.
- Ostrom, Elinor (1986). "An Agenda for the Study of Institutions". *Public Choice* Vol.48 Nº1: 3-25.
- Pinnington, Elizabeth y Daniel Schugurensky (2010). *Learning Citizenship by Practicing Democracy*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp (2011). "Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* Vol. 56 N.º 211: 47-68
- Schugurensky, Daniel (2004). "The Tango of Citizenship Learning and Participatory Democracy". En *Lifelong Citizenship Learning, Participatory Democracy and Social Change*, Karsten Mundel y Daniel Schugurensky (Eds.): 326-334. Toronto: Transformative Learning Centre, OISE/UT.
- Sierra, Gerónimo y Blanca Charbonier (1993). "Descentralización y participación: los partidos y actores directamente implicados en la experiencia de los centros comunales zonales de Montevideo 1990-1992". *América Latina Hoy*, N.º 6: 14-20.
- Sintomer, Yves (2008). *Les budgets participatifs en Europe*. Paris: La Découverte.

- Sousa Santos, Boaventura (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE.
- Veneziano, Alicia (2005). *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Teorell, Jan (2006). "Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda". *European Journal of Political Research* N.º 45: 787-810.