



**LA INCLUSIÓN ENTRE LAS FORMAS
Y LOS HECHOS: LO DISTINTIVO DE
LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA
EN MONTEVIDEO Y ROSARIO EN
TÉRMINOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA (2002-2012)¹**

**INCLUSION BETWEEN FORMS AND
ACTS: THE DISTINCTIVENESS OF
LEFT WINGED GOVERNMENTS IN
MONTEVIDEO AND ROSARIO IN
TERMS OF CITIZEN PARTICIPATION
(2002-2012)**

Gisela Signorelli²

Recibido: 01/12/2015

Aceptado: 16/02/2016

RESUMEN

Los diseños de las políticas participativas no son neutros sino que inciden directamente sobre los resultados alcanzados por las mismas. En ese sentido, parecería ser que los formatos de las políticas deben tener un correlato directo con sus objetivos. Sin embargo, cuando nos detenemos a analizar dichos diseños podemos encontrar algunas falencias que van en desmedro, por lo menos, de dos de sus objetivos primordiales: la deliberación y la inclusión. El propósito de este artículo es analizar las características inclusivas y redistributivas de las políticas de participación ciudadana (Presupuesto Participativo -PP- y Concejos Vecinales -CV-) en Montevideo y Rosario durante el período 2002-2012.

PALABRAS CLAVES

Participación ciudadana, gobiernos locales de izquierda, inclusión, redistribución y deliberación.

1. Este trabajo parte de nuestra tesis doctoral: "Una mirada alternativa al territorio en tres ciudades descentralizadas y participativas: las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Rosario (2002-201)". Facultad de Ciencia Política UNR. Argentina. 2015.

2. Doctora en Ciencias Políticas (UNR). Facultad de Ciencia Política Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina. Correo: giselav_signorelli@yahoo.com.ar

SUMMARY

Participative policies designs are not neutral. They have a direct impact on the policies outcomes. In this regard, it seems that policies formats should have a direct correlation with its objectives. However, when analyzing those policies designs, some flaws can be found to the detriment of -at least- two of their main objectives: deliberation and inclusion. The aim of this work is to analyze the inclusive and redistributive characteristics of citizen participation policies (Participatory Budgeting -PB- and Neighborhood Councils -NC-) in Montevideo and Rosario over the 2002-2012 period.

KEY WORDS

Citizen participation, left local governments, inclusion, redistribution and deliberation.

1. INTRODUCCIÓN

Durante al menos dos décadas, el análisis de las políticas participativas estuvo centrado en cuestiones de cariz institucional y en el estudio de sus condiciones de posibilidad. En ese sentido, Goldfrank (2006) sistematiza estas últimas en la voluntad política, el nivel de asociatividad o capital social, la existencia de funcionarios públicos competentes, de recursos suficientes y de un marco legal acorde. A su vez, trabajos reconocidos como los de Cabannes (2004, 2005), Avritzer (2002, 2008), Annunziata (2013), Montecinos (2009, 2012), Cidade (2002) y Fedozzi (2006, 2009) avanzaron, comparando experiencias en relación a sus diseños institucionales y a las características de los participantes. Entendido esto, se dio lugar a observar la relación de tensión y/o combinación de estos mecanismos con los de la democracia representativa (Eberhardt, 2007; Signorelli, 2009; Montecinos, 2009).

Ahora bien, con todo ello ¿es posible dimensionar algunos de sus efectos más directos? Afirmamos que los diseños si bien no son importantes per se, tienen intencionalidad y eso se ve reflejado en términos de resultados: “consideramos que las variaciones en los diseños participativos pueden favorecer u obstaculizar la calidad de los procesos participativos y deliberativos, así como afectar la capacidad decisoria y el funcionamiento de estos espacios [...] el diseño institucional puede limitar los potenciales y prácticas de participación deliberativa, dando como resultado su captura por la lógica burocrática o su reducción a un carácter ritual” (Duque Brasil y Carneiro, 2011:75).

En ese sentido, partimos del supuesto de que los gobiernos de izquierda³, buscarían a partir de sus propuestas participativas a escala local, promover la inclusión de los sectores sociales menos favorecidos; siendo la deliberación en un sentido de inclusión de voces diversas y la redistribución

entendida como un modo de inclusión material y simbólica, sus eslabones principales. Por otra parte, creemos que dichos sectores son los que más se apropian de las herramientas participativas, encontrando en ellas una manera directa de comunicación con el Estado municipal⁴. En ese marco es que nos proponemos analizar las características inclusivas, desde sus dimensiones deliberativas y redistributivas, fomentadas por las políticas de participación ciudadana en Montevideo (MVD) y Rosario (ROS) durante el período 2002-2012.

Ambas ciudades son, desde 1989, gobernadas por frentes autodenominados de izquierda o progresistas. En el caso uruguayo, el Frente Amplio (FA) y en el argentino por el Frente Progresista, Cívico y Social (FPCyS). Llevan adelante desde entonces políticas de descentralización y de participación ciudadana que las han colocado como referentes a nivel nacional e internacional. Ahora bien, al interior de sus territorios dichas políticas ¿en cuánto han contribuido a rehacer o reconocer el hilo común de los múltiples fragmentos sociales que las componen? ¿En qué medida la participación ciudadana pudo promover el diálogo, la mirada inclusiva y la equitativa distribución de los recursos públicos?

Nos proponemos avanzar sobre los mencionados interrogantes a partir de un acercamiento a los diseños (las formas) de los PP de ambas ciudades sumando, en el caso de Montevideo, la experiencia con los CV. Luego nos adentraremos en las características de los participantes y sus territorios así como en las potencialidades que poseen para la deliberación y la inclusión (los hechos). Se trata de un análisis situado y, por tanto, que entiende al espacio significado y convertido en lugar por los sujetos que lo habitan.

Esta investigación se asienta en un diseño cualitativo, sincrónico y flexible en el intento de comprender e interpretar las significaciones sociales. Se realizaron entrevistas en profundidad y observación no participante de asambleas, consejos de participación y votaciones del PP en Rosario y de votaciones del PP⁵ y de asambleas de los CV en Montevideo.

3. 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".

4. Estudios que se han desarrollado sobre el caso de Presupuesto Participativo en Porto Alegre como los de Marquetti (2003), Cidade (2002) o Fedozzi y Furtado (2013) confirman este supuesto para dicha ciudad.

5. 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. Lo veremos más en detalle cuando analicemos el diseño de sus políticas participativas.

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 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).

Para intentar garantizar la variedad de miradas territoriales sobre el tema, se recorrieron tanto los centros, las tradicionales periferias y las nuevas “centralidades periféricas”⁶. Ello se resume en términos concretos al privilegio de ciertos municipios en MVD (B, CH y G) y a determinados Centros Municipales de Distrito (Centro, Noroeste y Oeste) en Rosario.

A los fines de poder dar debida cuenta de nuestro objetivo este artículo se dividirá en cuatro apartados. En primer lugar, desarrollaremos algunas categorías centrales problematizando las características de los territorios urbanos estudiados. En una segunda instancia, abordaremos la mirada inclusiva que en principio promoverían los gobiernos locales de izquierda a partir de la deliberación y el principio de inversión de prioridades. El tercer apartado, por su parte, tendrá por objeto describir los diseños de las políticas participativas implementadas en Montevideo y Rosario haciendo breve referencia a su historia y contexto de surgimiento.

Por último, analizaremos algunas variables claves para comprender los resultados en términos de deliberación -no tanto desde la práctica como desde los formatos que la favorecen u obstaculizan -y sobre todo, de redistribución hacia aquellos sectores cuya voz suele ser la más débil en términos de influencia en políticas públicas. Primeramente, el número de participantes y los territorios de donde provienen al interior de cada una de las ciudades. En segundo lugar, el monto de presupuesto público destinado a cada uno de esos territorios comparado con sus falencias estructurales y, por último, la ejecución concreta de ese dinero, para observar si existe una verdadera inversión de prioridades hacia los sectores menos favorecidos.

6. Profundizaremos dichas categorías en el próximo apartado.

2. DISYUNTIVAS ENTRE LO UNO Y LO MÚLTIPLE EN LA CIUDAD

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 sumando un pronunciado rechazo de cada uno de los universos al otro.

Pues, efectivamente, la ciudad no se limita a una experiencia territorial o física, remite también a las relaciones que se dan entre los individuos que llegan a constituir o no un sujeto colectivo. Se trata de reconciliar el espíritu de lo urbano como lo uno y lo múltiple. ¿En cuánto han colaborado para ello los procesos participación ciudadana en el nivel local?

La tensión urbana pone a lo público frente la compleja tarea de poner en situación de mutuo reconocimiento a la complejidad -a los fragmentos-, construyendo espacios comunes en las fisuras, oportunidades de intersección entre subjetividades y territorialidades.

Si bien 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, 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".

Construir este sentido amplio de urbanidad que detalla Castells, es decir, hacer ciudad en el marco de un contexto que segrega y que juzga por las "vidrieras" (Silva, 2006)⁷ implica pensar el espacio público y lo colectivo por fuera de las tradicionales categorías de centro y periferia. Este proceso conlleva el desafío, como señala Fedele (s/f), de 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

7. Nos exhibimos para que nos miren e incluso nos "compren". 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.

de sus habitantes, vinculándolas con los centros y atrayéndolas desde los márgenes-.

Las categorías de centros y periferias traen consigo herencias de varias décadas del análisis de lo urbano: se encuentran así asociadas a una noción geométrica 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 reducen la conflictividad que representa, eliminan sus “rugosidades” (Santos, 2006), es decir sus condiciones preexistentes, su historia y sus recursos. En fin, muestran a las periferias como un espacio liso y vacío: “¿será la periferia un espacio sin calidad, plano, sin rugosidades? O ¿acaso no será que el concepto de periferia que hemos ido construyendo hace caso omiso de las rugosidades que necesariamente lleva consigo?” (Hiernaux y Lindón, 2004:112).

Al recoger las voces de los que habitan esas periferias, confirmamos que están llenas de sentidos que muchas veces prefieren ser velados y que se tensionan entre sí y con los del resto, en un hacer ciudad dispar y contradictorio que habla de proximidad pero construye muros materiales y simbólicos; que crece excluyendo; que se envuelve en las lógicas del capital y el consumo, solapando los ecos que provienen de las periferias reclamando derechos. Si bien entre ellas hay una comunidad que es su lejanía del convencional centro, los barrios de las periferias tienen características poblacionales, identitarias y socio-económicas propias, que implican asimetrías de origen con otras zonas de la ciudad y que se vinculan. Luego, con el modo en que sus sujetos se sienten convocados a intervenir en los espacios de participación ciudadana que el gobierno local les ofrece. Es allí donde sus rugosidades se vuelven visibles.

Se trata de una especie de negociación estratégica de y con la pobreza que les permite sobrevivir y acaparar ventajas teniendo conciencia de que en forma colectiva los resultados superan las expectativas individuales. Frente a los espacios de participación aparece la figura del “cazador urbano” (Merklen, 2005). Su lógica es una relación de inmediatez con el medio; el 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.

Contrariamente, en aquellos lugares en los que sus habitantes pueden

ejercer sin mayor esfuerzo su ciudadanía porque las instituciones no dejan lugares vacantes, el barrio deja de constituirse en el único sostén de los individuos y la identidad de éstos con el mismo aparece diluida. Su acceso al Estado local, aunque a veces están asentados en territorios alejados del centro convencional, dista bastante de la que tienen los grupos anteriores. El fenómeno periferia se complejiza, mientras sectores de clases medias y altas levantan muros y tejidos reclamando para sí la misma atención estatal que la de los desposeídos.

En este contexto, la participación da lugar a procesos de creación y recreación de sentido. Es una arena política de disputa, donde lo múltiple tensiona lo que queda del uno. Los diferentes actores se desenvuelven a partir de sus propias construcciones ideológicas, compiten con la de otros grupos sociales por la consecución de la hegemonía. Son conscientes de que no hay peor privación que la de los vencidos en su lucha social por el reconocimiento (Bourdieu, 1999).

3. ¿DE QUÉ TIPO DE INCLUSIÓN SOCIAL HABLAMOS? EL AUGE DE GOBIERNOS LOCALES DE IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA

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 en ciudades de similar envergadura en el sur latinoamericano.

Su llegada al poder local, señala Goldfrank (2007) se verificó de manera desigual y experimentó muchas reversiones. En el caso del Frente Amplio (FA) obtuvo la intendencia de Montevideo, casi al mismo tiempo que en Rosario (Argentina) en donde se impone el Partido Socialista, también en 1989.

Existe, desde entonces, 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). El mayor debate se presenta debido al bajo nivel de homogeneidad para definir con claridad para quién gobiernan y con quién. En ese sentido, Nils Castro (2005) sintetiza en su libro los objetivos de las izquierdas latinoamericanas del siglo XXI: 1. 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.

Se visualizan como propuestas centrales de sus gestiones la recuperación de los derechos sociales vulnerados y la redistribución de la riqueza social de un modo más equitativo. Bajo ese paraguas, alcaldes de izquierda han adoptado en América Latina, políticas participativas, entre las más reconocidas el PP. El PP como política de cogestión de los recursos públicos se constituye como una herramienta clave en el mejoramiento de la calidad de vida urbana⁸ y de consolidación de lazos sociales, siendo que a mayor equidad en la distribución de recursos urbanos menores desigualdades.

Por lo tanto, para que a través de los PP se pueda resolver una cuota de dichas desigualdades, debería predominar una lógica de inversión de prioridades y la apertura del espacio participativo a todos los actores territoriales. En relación a lo primero, 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. Es decir, adoptando una noción de desigualdad como fenómeno socio-territorial. Sabemos que 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. Por ello, las políticas públicas siempre distribuyen y asignan recursos. Lo que aquí se está discutiendo es la direccionalidad del impacto redistributivo producido por las políticas participativas. 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.

Algo parecido sucede en lo referido al segundo aspecto: la apertura del espacio participativo en un sentido de inclusión física y simbólica a todos los actores urbanos, muy asociada también a los mecanismos deliberativos presentes en dichas instancias. Porque partimos del reconocimiento de las asimetrías de poder entre los mismos, es que no entendemos a la deliberación en un sentido habermasiano de tinte racional, que tiende a la eliminación de las diferencias, dado que creemos que hay una evidente “imposibilidad de establecer un consenso racional sin exclusión” (Mouffe, 2002:14). Y en esa exclusión necesaria no es casual que los excluidos sean los que se promulga querer incluir, debido las inercias propias del sistema; la decisión

8. La concepción de bienestar urbano en este trabajo se retoma de la investigación de IBEU (2013). 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.

de velar ciertas voces a las que hacíamos referencia más arriba; y a la incapacidad por falta de capitales sociales y simbólicos de los mismos actores.

De igual modo como existen intereses, relaciones de poder y sumatorias de preferencias que se tensionan, a veces se posibilita la emergencia de nuevos sentidos. Por eso, sostenemos que los formatos de las políticas participativas colaboran o no, en ser de reivindicación de carencias históricas y nuevas demandas territoriales.

Ahora bien, ¿en qué medida las gestiones de las ciudades de Montevideo y Rosario han tenido como propósito la disminución de las inequidades y de qué manera se lo ve plasmado en sus políticas participativas?

4. LOS DISEÑOS: ¿PROMESAS DE INCLUSIÓN?

A. MONTEVIDEO, LA CAPITAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATIVA

La ciudad de Montevideo se encuentra teñida de una fuerte heterogeneidad socio-espacial. 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 ha habido 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 (Álvarez Rivadulla, 2007; Kaztman, 2004).

Según datos del INE (2011), el índice de pobreza⁹ en la ciudad de MVD alcanza el 16,7% con una fuerte disparidad territorial. La conformación de asentamientos irregulares creció a un 10% anual en los últimos años, dado el fenómeno de migración anteriormente mencionado.

En ese contexto, el proceso de descentralización participativa que impulsa el FA desde 1989 apunta a tener impactos institucionales y sociales en la trama organizativa de la ciudad. Dicho proceso sufrió a lo largo de estos años grandes modificaciones. Por cuestiones de espacio, nos limitaremos a describir sus características actuales.

9. 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.

En el año 2009, es aprobada la Ley Nro. 18.567 que promulga el tercer nivel de gobierno en Uruguay. La Junta Departamental de MVD aprueba, en consecuencia, la iniciativa del intendente de crear ocho municipios en la ciudad, renovando el proceso de descentralización participativa y dotando a los mismos de autonomía política y financiera. Se trata de un órgano colegiado de cinco concejales municipales más el alcalde.

Los nuevos municipios han agrupado las 18 zonas y sus respectivos Centros Comunales Zonales (CCZ) de la descentralización creada en 1990 cuya estructura no desaparece, 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.

TABLA 1:
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

Sin embargo, este cambio no ha significado una fuerte variación de la base territorial sobre la que se asienta la participación ciudadana montevideana. Los CV surgidos con la vieja descentralización se sostienen aunque no sin dificultades. Los mismos son integrados por miembros seleccionados por la ciudadanía a través de un mecanismo electoral uninominal de candidatos. Trabajan honorariamente y en muchos casos son representantes de organizaciones sociales¹⁰. Entre sus funciones se encuentra la elaboración de proyectos y planes para mejorar los barrios. Participan en la elaboración del presupuesto municipal proponiendo prioridades de gastos e inversiones que realiza la intendencia y evaluando su gestión.

Aunque los CV son una marca del proceso de descentralización participativa

10. 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.

de MVD 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. A su vez, señalan la importancia de la existencia de un órgano social de participación y la necesidad de discutir su rol con los propios concejeros para la emergencia de concejos revitalizados o de una nueva figura de participación.

En ese campo, el PP que entra en vigor en 2005, se presenta para algunos concejeros como un campo de disputa mientras que, para otros, se trata del ámbito propicio para conseguir obras y reforzar sus liderazgos barriales.

El PP en MVD, es de carácter bianual y su base territorial, a diferencia de los CV, son los recientes creados municipios. Se implementa en cuatro etapas:

1. Recepción de propuestas
2. Estudio de factibilidad técnica de las propuestas presentadas.
3. Selección de las propuestas mediante elección por voto secreto y universal. Realización la evaluación del proceso realizado.
4. Ejecución de las propuestas electas. Seguimiento y control social de la gestión.

Tienen derecho a participar en las actividades del PP todos los habitantes del Departamento Montevideo mayores de 18 años. Se destina un 16% del presupuesto de la Intendencia y el PP tiene dos fuentes de decisión y financiamiento:

- Fuente 1: compuesta por un monto determinado por el intendente para cada ejercicio anual siendo éste asignado de manera proporcional entre los municipios.
- Fuente 2: se integra de recursos para obras que destinan distintas dependencias municipales para ser decidida su ejecución por parte de los CV. Esta fuente existe desde inicios del proceso descentralizador.

Del diseño se desprende que no existe instancia de deliberación previa a la presentación de demandas ni durante la elaboración de las propuestas del PP. Por tanto, el intercambio entre la ciudadanía y el gobierno es sólo administrativo y la convocatoria es destinada a públicos muy específicos lo que limita el criterio inclusivo. Por otra parte, en el seno de los CV sí existen ambas cosas pero la discusión es absolutamente territorial y, en consecuencia, fragmentada.

B. ROSARIO, PRIMER PP EN ARGENTINA

La ciudad de Rosario se ubica al sur de la provincia de Santa Fe, Argentina. Según datos del INDEC (2013), el 3,8 por ciento 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 91 asentamientos, lo que representa algo menos el 12% de la población total y ocupan un 10% de la superficie urbanizada (MR, 2004b).

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, en 1995 se inicia un proceso de reforma del Estado local que culminaría en 2006 con la terminación del último Centro Municipal de Distrito (CMD), ejes de la descentralización municipal.

El “*Distrito*” se concibió como una unidad territorial de planificación y gestión y como campo de aplicación de políticas públicas integrales con la incorporación de actores individuales o colectivos. 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 la posibilidad de pensar en un estadio político de la descentralización.

Por su parte, el PP es consecuencia de la fuerte crisis política y representativa del año 2001. Fue una estrategia de disolución de los puntos de conflicto (asambleas barriales)¹¹ y una forma de legitimación política para el socialismo: una “iniciativa para restituir la credibilidad perdida” (Bloj, 2008:34).

Producto del éxito que registró el municipio en la realización del PP en el año 2002, se decidió modificar el reglamento e implementar el PP con continuidad, articulado en cuatro instancias que son las existentes actualmente: 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 muy pocas ocasiones, en los últimos años, se realiza una rendición de cuentas por parte del ejecutivo municipal.

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

11. Para más información sobre este fenómeno puede verse: Biglieri y Perello, 2003; Carné, 2005.

presentadas en la primera ronda para su resolución. Los consejeros se reúnen una vez por semana. En colaboración con distintas áreas del Municipio se les otorga factibilidad a su ejecución y se les asigna un presupuesto.

En noviembre, en los últimos tres años de manera coincidente con la Feria de Colectividades¹², se realiza una votación en la cual los vecinos de la ciudad seleccionan, nuevamente por distrito, cuáles de los proyectos elaborados 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 ha 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, 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. El resultado, además del aumento evidente del número de votantes, es una clara intención de privilegiar dicha instancia por sobre la Primera Ronda y los CPD (ver anexo 1). Lo que no es un dato menor dado que se trata de favorecer la instancia representativa por sobre la deliberativa del proceso:

“(…) se observa cómo desde el Poder Ejecutivo, en la primera etapa se pone especial énfasis en el PP como proceso deliberativo y participativo y, ante la falta de sostenimiento de dichos espacios y la necesidad de mostrar la vigencia de la política, en un segundo momento se apuesta a la instancia netamente decisoria: la votación de proyectos” (Pinillos y Signorelli, 2014:52)¹³.

En diciembre, por último, se hace la Tercera Ronda con los consejeros como balance. Todo el proceso es coordinado por un Coordinador General de Políticas de Sustentabilidad y Participación Ciudadana (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.

A su vez, se hace preciso mencionar que hasta el 2010 el porcentaje de presupuesto destinado al PP fue dividido proporcionalmente para los seis dis-

12. 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. 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.

13. Por cuestiones de espacio no nos extenderemos más sobre este asunto. Se recomienda leer el apartado cuarto en: <http://www.revistapostdata.com.ar/2014/06/notas-sobre-participacion-y-representacion-en-el-presupuesto-participativo-de-la-ciudad-de-rosario-argentina-2002-2012-cintia-pinillos-y-gisela-signorelli/>

tritos. Desde el mencionado año, se ha dado prioridad a las carencias de algunos sectores de la ciudad (Ordenanza 7.869/05), recibiendo los distritos menos favorecidos un porcentaje mayor de dinero. Sin embargo, los indicadores y resultados del índice de carencia no son 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 aplicación¹⁴.

Por último, cabe mencionar que el porcentaje del presupuesto municipal destinado a la política ha oscilado en todos sus años de ejecución descendiendo de un 8% (inicial) a un 5% en 2005, siendo el actual del 1,5% del presupuesto global¹⁵.

De esta breve descripción de ambos diseños se desprenden una serie de consideraciones importantes a los fines de este trabajo:

- En ambas ciudades hay un menoscabo de la deliberación como momento principal de la participación. En MVD porque el PP ni siquiera contempla en su diseño dicha instancia de encuentro y porque los CV atraviesan una crisis que deslegitima su continuidad. En ROS porque en el último lustro se privilegia la Segunda Ronda por sobre la primera, evidenciándose un claro vaciamiento de ésta última y no garantizándose la representatividad de las distintas voces urbanas ni contemplando, por tanto, las demandas de todos los sectores.
- A su vez, no hay en ninguno de los dos casos una clara rendición de cuentas por parte de los ejecutivos locales, haciendo la salvedad de que MVD monta los cabildos abiertos¹⁶ para tales fines una vez al año. Por lo que, no sólo no se privilegia la deliberación entre

14. Ordenanza 7869/05 Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=42155>

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 (...).

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.

15. Pueden verse los Presupuestos Municipales en la web. Por ej. 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>

16. Los Cabildos son instancias de consulta popular que tiene por objetivo poner en conocimiento a la ciudadanía del desenvolvimiento del Plan de Desarrollo Municipal -con una planificación quinquenal-. Se busca además, la elaboración de las prioridades presupuestales de cada territorio.

ciudadanos, sino tampoco entre éstos y sus autoridades locales.

- Por lo anteriormente descrito, no se observan, además, espacios de encuentro entre funcionarios de primera línea de las intendencias con los vecinos.
- La existencia de seis CPD en Rosario se contrapone con la posibilidad de incluir e integrar a los diferentes sectores de la ciudad que sigue siendo observada de manera segmentada por distrito y no desde un solo concejo de participación o una instancia integradora de los mismos que contribuya a mirarla globalmente. Lo mismo sucede en MVD con los CV y con la superposición de las viejas con las nuevas estructuras descentralizadas.
- El porcentaje de presupuesto destinado en la ciudad argentina es insignificante, pero se rescata la iniciativa de la redistribución de acuerdo a un índice de carencia. En MVD el monto es adecuado si se consideran los porcentajes habituales destinados al PP que no superan el 3%¹⁷, pero la distribución proporcional del mismo conspira en contra de revertir inequidades.

4. DE LA DISPUTA POR LOS NÚMEROS A LA DISPUTA POR EL SENTIDO

Mientras la preocupación gubernamental se encuentra en el número final de participantes que parece demostrar que sus políticas son exitosas, en los territorios los procesos desintegradores calan hondo: las redes y organizaciones sociales se debilitan, la violencia se vuelve cotidiana y la lógica de la desigualdad impera. Sin embargo, para esos colectivos vulnerados donde todavía existen resquicios para la solidaridad y la acción común, el PP es un elemento útil para disminuir la brecha.

En Rosario, en el período 2002-2012 han participado del PP un total de 208.403 ciudadanos. Al colocar la mirada en la participación territorial se observa que, tanto si se analizan los totales de participación por distrito entre el PP 2003 y el PP 2010¹⁸, como si se toman por cada una de las instancias del proceso en el mismo período de acumulación, el distrito Oeste es

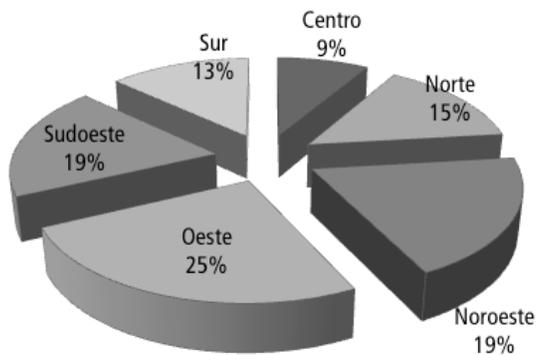
17. Ver Escala de las experiencias de PP en materia de recursos y participación (p. 24) en Martínez y Arena (2013), "Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo". Unicef. Buenos Aires. Disponible en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf

18. La Municipalidad de Rosario no provee datos más actualizados.

seguido por el Noroeste y el Sudoeste, 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. 2). Estos tres distritos son seguidos por el Norte, Sur y Centro en orden descendente.

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. Ello es, a su vez, coincidente con la densidad asociativa de la ciudad, confirmando que a mayor organización, mayor participación (ver tabla nro. 3), no siendo la vulnerabilidad el único principio explicativo de la misma.

GRÁFICO 1
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN POR CMD PP2003-PP2010



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

TABLA 2
CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y SOCIO-ECONÓMICAS
POR DISTRITO

DISTRITO/ VARIABLE	CENTRO	NORTE	NOROESTE	OESTE	SUDOESTE	SUR
Población 2001	261.047	131.495	144.461	106.356	103.446	160.771
2010	243.650	137.883	170.765	135.481	114.276	146.257
Superficie	20,66 km ²	34,88 km ²	43,82 km ²	40,42 km ²	20,13 km ²	18,78 km ²
Superficie Urbanizada	11,5% 100%	19,5% 75%	24,5 58%	22,6% 32%	11,2% 70%	10,51% 96%
Densidad poblacional (2010)	11.793,33 hab/km ²	3.953,08 hab/km ²	3.896,96 hab/km ²	3.351,83 hab/km ²	5.676,90 hab/km ²	7.787,91 hab/km ²
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
Participación PP 2003-2009 ¹⁹	6.945	5.570	10.794	11.234	7.781	7.182
Cantidad obras ejecutadas (2003-2010)	72	121	109	129	93	108
Cantidad de obras ejecutadas por cant 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: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS OFICIALES MR Y CENSO NACIONAL 2001 Y 2010

TABLA 3
DENSIDAD ASOCIATIVA POR CMD EN ROS

	CENTRO	NORTE	NOROESTE	OESTE	SUDOESTE	SUR
% de OSC	13,93	13,17	20,44	21,48	11,43	19,54

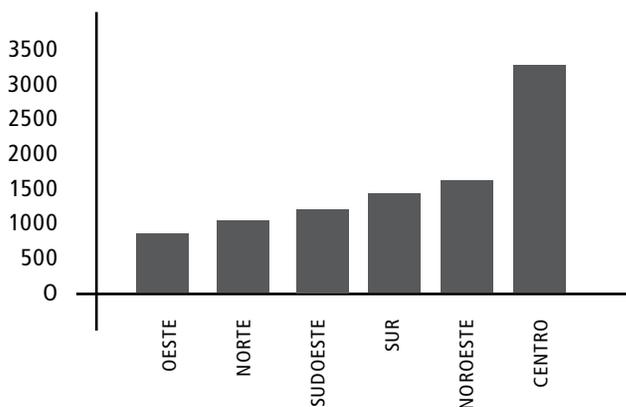
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DEL OBSERVATORIO SOCIAL DE LA MR (2010)

19. 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.

¿Qué efectos concretos redistributivos observamos en relación al PP por territorio? Coincidentemente, en términos de distribución equitativa de los bienes públicos, se puede observar que el distrito Oeste viene siendo el más favorecido en cantidad de obras (ver Gráfico Nro. 3). En ese sentido, cabe mencionar que en el período 2003-2007 el cumplimiento de obras fue cercano al 100%. Sin embargo, 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 diluyéndose así en la ejecución cualquier criterio de redistribución existente en el diseño de la política participativa.

Ahora si analizamos la cantidad de habitantes que son impactados por las obras del PP (Gráfico 2) la distribución no sólo se muestra insuficientemente equitativa sino que evidencia 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.

GRÁFICO 2
PROPORCIÓN DE HABITANTES POR OBRA DEL PP DISTRITOS
ROS (2002-2012)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Si bien analizar la cualificación de los proyectos ejecutados sería objeto de otro trabajo, si avanzamos 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- 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 4
CANTIDAD Y TIPO DE PROYECTOS EJECUTADOS PP ROS

	CENTRO	NORTE	NOROESTE	OESTE	SUDOESTE	SUR
Cantidad de proyectos ejecutados-total	72	121	109	129	129	129
Proyectos Sociales ejecutados	28	66	42	48	48	48
Obras de Infraestructura Urbana ejecutadas	44	55	67	81	81	81

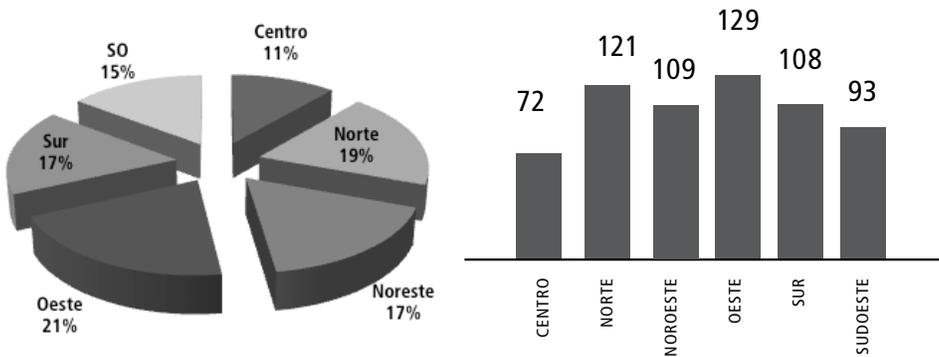
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS MR

Retomando, puede hacerse el mismo análisis 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 en términos de la rendición de cuentas del PP.

Como dijéramos desde el año 2005 existe una ordenanza que obliga al Ejecutivo Municipal a redistribuir el dinero del PP. Sin embargo, recién en el año 2010 se aplica permitiendo 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.

Dado el descenso del presupuesto asignado, el retraso en la ejecución de

GRÁFICO 3 EQUIDAD EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS PP ROS 2003-2010 POR DISTRITO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

obras y la escasa planificación respecto de la misma -lo que trajo como colación una evidente declinación de la participación- se puede concluir que el 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”* (2013).

¿Qué sucede en Montevideo? Desde 2005 han participado del PP en total 356.930 personas (número de votantes). Si consideramos además, las elecciones para CV desde 1993, la cifra alcanza 791.756 ciudadanos. Se presentaron un total de 3.455 propuestas 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.

Si bien los números son visiblemente alentadores, el presupuesto para el PP es asignado sin ningún criterio redistributivo: no existe distinción alguna entre municipios, aunque se evidencian variadas situaciones socio-económicas y claras heterogeneidades territoriales entre ellos. 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 (ver tabla nro.5).

¿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 edición 2013, allí encontramos que el G (167 propuestas) y el E (139) se destacan en número, mientras el F es el que menos movilización demuestra al respecto (80).

TABLA 5
CARACTERÍSTICAS MUNICIPIOS MVD

	Población	% en relación a MIMV	Superficie en Has	% Población Rural	Pobreza (2012)	Analfabetismo	Hog. c hacimiento (2011)	Hogares con NBI (2011)	Obras PP/ cant. de hab
Municipio A	206.547	16%	14.335	10%	30%	4,50%	35,20%	47,0%	5,04%
Municipio B	146.090	11%	1.144	0%	3,60%	0,60%	6,10%	16,10%	5,84%
Municipio C	151.442	11%	1.742	0%	4,20%	1,30%	10,70%	13,60%	3,83%
Municipio CH	163.749	12%	1.195	0%	0,70%	0,50%	3,60%	4,50%	3,56%
Municipio D	180.555	14%	8593	8,50%	28,80%	3,50%	26,20%	33,30%	7,85%
Municipio E	157.775	11%	2.678	0%	5%	1,60%	9,60%	12,30%	4,15%
Municipio F	166.968	13%	8.479	15%	29,20%	1,60%	12,60%	15,30%	9,82%
Municipio G	152.842	12%	14.221	10%	20,40%	2,30%	18,40%	24,20%	4,13%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La presentación de candidatos a CV 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.

TABLA 6
CANDIDATOS CONCEJOS VECINALES MVD POR MUNICIPIO

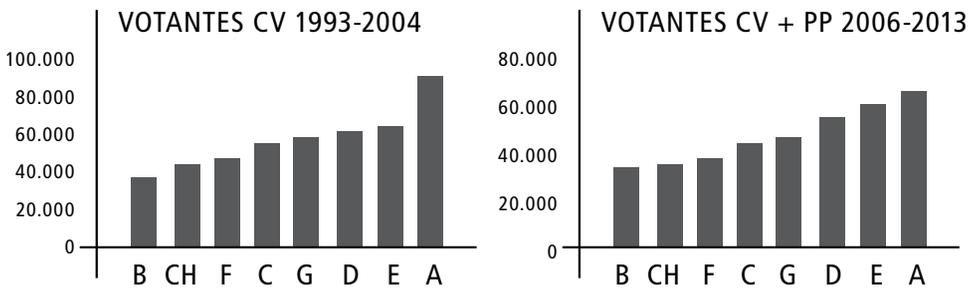
MUNICIPIOS	1993	1995	1998	2001	2004	2006	2008	2011	2013	TOTALES
F	113	137	168	118	154	61	65	88	81	985
CH	154	217	205	244	214	114	65	85	78	1376
B	158	215	239	284	293	156	92	120	132	1689
G	218	236	221	245	237	165	138	143	129	1732
D	271	209	271	280	237	173	131	97	137	1806
E	240	225	252	252	312	237	194	121	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: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DE LA IMVD

Ese orden de presentación de candidatos 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. El municipio A sigue siendo el más participativo con una clara tendencia organizativa seguido por el E. Siendo el B y el CH siempre los de menor participación y mejor posición socio-económica e infraestructural. Lamentablemente no se ha podido acceder a datos sobre la densidad asociativa por municipio aunque en las entrevistas²⁰ se resalta la capacidad organizativa de unos por sobre otros²¹.

20. Se colocan algunas citas a los fines ilustrativos ante la falta de datos cuantitativos. "Los CV yo creo que no están pasando por su mejor momento, hay que discutir su alcance en relación a este tercer nivel de gobierno, no han procesado este cambio. Se iniciaron como la pata social del proceso y hoy por hoy... en este municipio que es diferente a todos: hay muy pocas organizaciones sociales, no pasan de cinco." (Alcalde Municipal CH, 2013). "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 atrayentes. 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 las del Municipio A" (Ana Rivera, Intendente Montevideo 2013). "Con el PP han resurgido muchas organizaciones para trabajar por sus barrios. Incluso aparecen nuevos grupos que no estaban vinculados a la descentralización. Son demandas que no llegan o pasan por el CV. Aparecen cosas y sentidos de cosas que les preocupan a los vecinos [...]" (Funcionaria Municipio E, 2013). "Es una zona con mucha problemática social, gran cantidad de asentamientos. Es una zona con una identidad muy fuerte con respecto a su historia: barrio obrero donde funcionaban una cantidad de frigoríficos, con mucha inmigración [...]. Era el medio de vida de muchos. Y también toda una historia de lucha de sindicalización cuando la industria frigorífica se empieza a desbaratar Y bueno, todo eso influye en la capacidad de organización, de demandar. Persiste esa cultura y esa identidad y de alguna forma ayuda en los procesos actuales" (Trabajadora Social CCZ 17, Barrio del Cerro, Municipio A, 2013).

GRÁFICO 4 CANTIDAD DE VOTANTES PP Y CV MVD



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A FUENTES OFICIALES

Por lo que, aunque con menor precisión que en Rosario, 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, la identidad histórica y la simbología de algunos barrios de la ciudad, tiene gran incidencia en el número de participantes de estas políticas. Aunque en MVD se vuelva más evidente, lo mismo sucede en Rosario, de allí las diferencias entre el Distrito Sudoeste y Oeste, por ejemplo. Es decir que, si bien la pobreza es un claro impulsor de la participación, la figura que hemos denominado *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 (2012:79) “en aquellas zonas donde los problemas están

21. Se ha consultado (enero 2016) a actores gubernamentales y de la sociedad civil sobre la densidad asociativa por Municipio en la ciudad de Montevideo sin éxito. Lo más interesante en tal sentido es el relevamiento de Mapeo de la Sociedad civil donde se registran alrededor de 1200 organizaciones. Ver: <http://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/?departamentos%5B%5D=montevideo&submit=Filtrar+departamento>

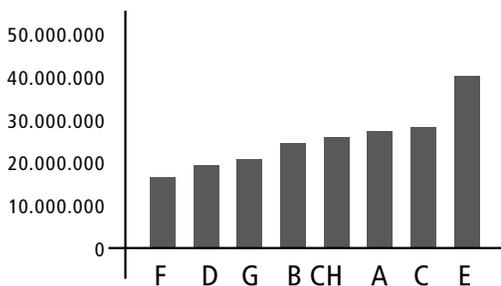
más resueltos, hay menor participación y la relación es más puntual, mientras que en donde se identifican más necesidades, existen mayores motivaciones para relacionarse con el Concejo”.

Ahora bien, ¿qué sucede en término de equidad en la ejecución de obras? La gestión del FA en MVD se caracteriza por una buena efectividad en el cumplimiento con más del 90% de obras ejecutadas (entre 2006 y 2011). Sin embargo, 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 término de redistribución de recursos. 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).

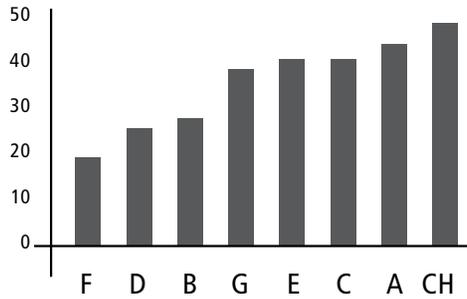
En ese contexto, nos parece acertado marcar un signo de atención respecto de cómo la proporcionalidad en la asignación presupuestaria y el peso corporativo de algunas zonas (en relación a su composición socio-económica y su actividad económica principal), puede ir en desmedro de la manifiesta intención gubernamental de redistribuir a favor de las zonas más vulnerables. 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.

GRÁFICO 5 REDISTRIBUCIÓN PP MVD (2006-2013)

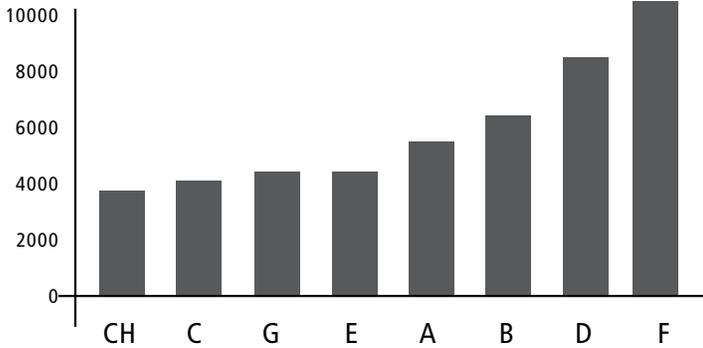
PRESUPUESTO OBRAS DEL PP POR MUNICIPIO



CANTIDAD DE OBRAS PP POR MUNICIPIO



CANTIDAD DE DE HABITANTES POR OBRA DEL PP



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Por último, en lo que respecta al tipo o temática 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. En los municipios 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 poco 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 porcentaje alto de propuestas de infraestructura deportiva.

Tabla 7: Temáticas de las propuestas PP 2013 MVD

TABLA 7
TEMÁTICAS DE LAS PROPUESTAS PP 2013 MVD

TEMA DE LAS PROPUESTAS	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 ed. ambiental	1%	5%	5%	4%	6%	1%	0%	0%
Insumos varios	2%	3%	1%	1%	4%	2%	4%	3%
Ciclo vías	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%

FUENTE: IM, DIVISIÓN DE ASESORÍA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN, UNIDAD DE PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN 2013

CONCLUSIONES

Entre la urbanización y el capitalismo existe hoy un lazo estrecho. Entre las consecuencias no deseadas de este vínculo aparecen las barreras materiales y simbólicas entre sectores sociales de una 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).

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. 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.

En los dos 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 su trayectoria en ciertas prácticas colectivas. Aunque de manera dispar vimos 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.

El rol del Estado local como coordinador y ejecutor de estas políticas es fundamental para no reproducir las mismas lógicas de desigualdad. 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 Rosario, así como los criterios confusos o la falta de planificación en la ejecución de obras del PP en relación a una inversión de prioridades. El modo en que cada gobierno local planifica el reparto de dinero y/o de obras es un claro criterio del valor asignado a la redistribución aunque no garantiza per se la inclusión.

Por último, hemos profundizado en los formatos institucionales y los diseños para mostrar que su impacto no es neutral y que aunque al inicio, fueron presentados como alternativas al modelo neoliberal imperante, y contribuyeron en la disminución de los niveles de fragmentación, se visualizan estancamientos y retrocesos en relación a sus objetivos iniciales. Ni deliberación ni redistribución de recursos son tan evidentes en ciudades con diez años o más de políticas participativas de reconocimiento internacional.

Aunque por cuestiones estratégicas de este artículo profundizamos más el eje redistributivo que el deliberativo, consideramos que ambos aspectos son sustantivos para hablar de una verdadera inclusión. También por cuestiones de espacio, decidimos quedarnos con los datos duros de la variable inversión de prioridades y será objeto de otro trabajo la discusión sobre la insuficiencia del criterio de infraestructuras y proyectos socio-culturales aislados para hablar de una verdadera inclusión. Como dijimos en el apartado uno, las fracturas urbanas se palpan en la ausencia de derechos urbanos que padecen algunos territorios; sin embargo, su vivencia es mucho más profunda y compleja.

En nuestros días para muchas personas la ciudad sólo pasa o es una válvula de escape y, por tanto, no se constituye en un lugar de pertenencia, siendo que hay gente que padece la ciudad. Por eso, la obra pública, la mera infraestructura, no soluciona. Si la ciudad resulta ajena para sus habitantes muchas veces la consecuencia es la agresión o simplemente la indiferencia. Aunque no puede pretenderse que las políticas participativas solucionen tal problema, no puede desconocerse que son espacios de relaciones de poder, en los cuales el Estado local tiene un rol preponderante para evitar se reproduzcan las ya afianzadas lógicas de desigualdad socio-territoriales.

ANEXO 1 PARTICIPACIÓN PRIMERA Y SEGUNDA RONDA

	PP 2003	PP 2004	PP 2005	PP 2006	PP 2007	PP 2008	PP 2009	PP 2010	PP 2011	PP 2012	PP 2013
1° RONDA	917	3739	2078	3335	4036	2973	2176	1396	2113	1800	2000
2° RONDA	609	1295	2203	2779	8529	6831	5989	8737	33000	52694	59174
TOTAL	1526	5034	4281	6114	12565	9804	8165	10133	35113	54494	61174

FUENTE: IM, DIVISIÓN DE ASESORÍA DE DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN, UNIDAD DE PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN 2013

5. BIBLIOGRAFÍA

- Alegre, P. et al. (2010). *Las izquierdas latinoamericanas*. De la oposición al gobierno. CLACSO. Buenos Aires. Disponible en <http://bvsde.org.ni/clacso/publicaciones/izquierdas.pdf>
- Álvarez Rivadulla, M. J. (2007). "Asentamientos irregulares montevideanos: la desafiliación resistida". *Cadernos Metrópole*, N° 18, pp. 207-249. Disponible en http://www.urosario.edu.co/urosario_files/78/784faed8-c984-4b2d-9236-aa94814a577a.pdf
- Annunziata, R. (2013). "Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos de Rosario y Morón". *Revista Nueva Sociedad*, N° 243, pp. 119-130.
- Avritzer, L. (2002). "Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil", en *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. *Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, Pp. 561-598. Disponible en: http://www.plataformademocratica.org/publicacoes/12479_cached.pdf
- Avritzer, L. (2008). "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opin. Publica*, vol.14, N°1, Pp. 43-64.
- Biglieri, P. y Perelló, G. (2003). *Los cacerozazos: antagonismo y crisis en diciembre de 2001*. Trabajo presentado en el 6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Bloj, C. (2008). "Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina)" en *Iberoamericana. América Latina – España – Portugal Ensayos sobre letras, historia y sociedad*. *Notas. Reseñas iberoamericanas*, No. 32 pp. 31- 50.
- Bourdieu, Pierre (1999). *Meditaciones Pascalianas*. Anagrama, Barcelona.
- Cabannes, Yves (2004). "Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos", *Era Urbana de la ciudad global*, Quito, pp. 4-10.
- Cabannes, Yves (2005). *Presupuesto Participativo y finanzas locales. Programa de Gestión Urbana*. Coordinación para América Latina y El Caribe. BID. Ecuador.
- 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.
- Castells, Manuel (1999). *La cuestión urbana*; Ed. Siglo XXI – México DF, 15 edición.
- Cidade ONG (2002). *Quem é o publico do OP? Cidade ONG*, Porto Alegre.
- Defensoría del Vecino Montevideo (2012). *Descentralización y Participación democrática en Montevideo: los Concejos Vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana*. Greagraf. Montevideo.

Duque Brasil, F. de P. y Carneiro, R. (2011). "Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea". *Íconos*, N° 39, pp. 71-87.

Eberhardt, M. L. (2007). *Participación Política Directa en las Democracias Representativas Contemporáneas: los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires*. Tesina Maestría Flacso Argentina.

Fedele, J. (s/f). "La centralidad: un pretexto para pensar la ciudad". *Polis*. año1, N° 1, pp. 20-25.

Fedozzi, L. (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, L. (2009), "Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação". En Fleury e Lobato (orgs.) *Participação, Democracia e Saúde*. CEBES, Rio de Janeiro.

Fedozzi, L., Furtado, A. y otros (2013). *Orçamento Participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepções do público participante*. Informe de ObservaPoa. Editora Hartmann, Brasil.

Fung, A. y Wright, E. (2003). *Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno Participativos con poder de decisión*, UN Colombia, Colombia, cap. 1, 6 y 7.

Goldfrank, B. (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, B. (2007). "¿De la ciudad a la Nación? La democracia Participativa y la Izquierda Latinoamericana". *Nueva Sociedad*, N° 212, pp. 53-66.

Hiernaux, D. y Lindón, A. (2004). "La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos". *Papeles de Población*, Vol. 10, N° 42, pp. 101-123.

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.

Intendencia de Montevideo (2009). *Montevideo como te quiero. La vía montevideana de Presupuesto Participativo*. Montevideo.

Kaztman, R. 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.

- Kliksberg, B. (1999). *Seis tesis no convencionales sobre participación*, Centro de documentación en políticas sociales, Documento 18, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Marquetti, A. (2003). *Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Disponible em http://www.libertadesciudadanas.cl/documentos/docs/participacao_redistribuiacao.pdf
- Merklen, D. (2005). *Pobre ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983- 2003)*. Ed. Gorla. Buenos Aires.
- Mongin, O. (2006). *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Montecinos, E. (2009). "El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?", *Reforma y Democracia*, N° 44, pp. 1-17.
- Montecinos, E. (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, C. (2007). "Los dilemas de la nueva izquierda gobernante en América Latina". *Revista Argumentos*. Dossier: América Latina: ¿fin del neoliberalismo? Vol. 20 N° 54, pp. 37-50.
- Mouffe, C. (2002). "Carl Schmitt y la paradoja de la democracia liberal". *Revista Tópicos*, N° 10, pp. 5-25.
- Municipalidad de Rosario (2004). *Experiencia Rosario, políticas para la gobernabilidad*. PNUD, Rosario.
- Pinillos, C. y Signorelli, G. (2014). "Notas sobre participación y representación en el Presupuesto Participativo de la ciudad de Rosario, Argentina (2002-2012)". *Revista Postdata*, vol. 19, N° 1, pp. 45-70.
- Santos, M. (2006). *A natureza do Espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. São Pablo Editora. Brasil.
- 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>
- Silva, Armando (2006), *Imaginaris urbanos*. 5ta edición. Ed. Nomos. Colombia.
- 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.

