

## **VII CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA POLÍTICA.**

Universidad de los Andes, Bogotá, 23 al 27 de setiembre.

**Área: Administración Pública y Políticas Públicas.**

**Simposio sobre “Enfoques Neoinstitucionalista de Análisis de Políticas Públicas”**

**Responsable:** Guillaume Fontaine.

**Comentarista:** Alfonso Eslava.

### **LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN URUGUAY: El caso de Montevideo como pionero en América Latina.**

**Alicia Veneziano  
Instituto de Ciencia Política  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República de Montevideo.**

**Palabras claves:** Presupuesto participativo, descentralización, democracia participativa, Montevideo

#### **Resumen**

Pretendemos, en este trabajo, aportar a la reflexión sobre el mayor legado en materia de participación ciudadana local que nos dejó el siglo XX, los Presupuestos Participativos (PPs). Haremos este aporte desde el análisis de la experiencia uruguaya de la capital. La experiencia de Montevideo se inició en 1990 con el asenso al gobierno de la izquierda, inspirada en postulados de nueva izquierda latinoamericana. Implicó una Reforma de Estado orientada a la ciudadanía y el objetivo de la participación ciudadana.

El trabajo se estructura en tres apartados. En el primero, exponemos la descentralización política-territorial en Uruguay y los cambios normativos recientes, para contextualizar los estudios de caso. En segundo lugar exponemos el caso de Montevideo desde su inicio llegando a la actualidad. Por último presentamos una breve conclusión un resumen de las características del caso para aportar futuros estudios comparativos.

#### **Summary**

We intend, in this work, contribute to the reflection on the greatest legacy in local citizen participation dropped the twentieth century, the Participatory Budget (PPs). We will make this contribution from the analysis of the Uruguayan experience of the capital. Montevideo's experience began in 1990 with the consent of the Left government, inspired by principles of new Latin American left. Involved a reform-oriented state citizenship and civic participation target.

The work is divided into three sections. In the first, we present political-territorial decentralization in Uruguay and recent regulatory changes, to contextualize the case studies. Secondly we present the case of Montevideo since its inception reaching today. Finally a brief conclusion gives a summary of the case characteristics to provide future comparative studies

## **Introducción**

Es importante aportar a la reflexión sobre el mayor legado en materia de participación ciudadana local que nos dejó el siglo XX, los Presupuestos Participativos (PPs). Haremos este aporte desde el análisis de la experiencia uruguaya de la capital. La experiencia de Montevideo se inició en 1990 con el asenso al gobierno de la izquierda, inspirada en postulados de nueva izquierda latinoamericana. Implicó una Reforma de Estado orientada a la ciudadanía y el objetivo de la participación ciudadana.

El trabajo se estructura en tres apartados. En el primero, exponemos la descentralización política-territorial en Uruguay y los cambios normativos recientes, para contextualizar los estudios de caso. En segundo lugar exponemos el caso de Montevideo desde su inicio llegando a la actualidad. Por último presentamos una breve conclusión un resumen de las características del caso para aportar futuros estudios comparativos.

## **I. Contexto de la descentralización y participación ciudadana en Uruguay.**

Los PPs en Uruguay, se vienen dando solo en el segundo nivel político-territorial de gobierno, el departamental, y muy vinculados a procesos de descentralización o desconcentración. Por eso, entendemos pertinente describir el proceso de descentralización de los últimos años.

### **1 Las reformas de descentralización y participación ciudadana.**

Uruguay es un país unitario pero descentralizado en diecinueve Departamentos. Los Gobiernos Departamentales (GD) cuentan con personalidad jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y política. Se conforman por un ejecutivo (Intendencia) y un legislativo (Junta Departamental). El ejecutivo es de tipo unipersonal presidencialista (el Intendente), y el legislativo es colectivo (ediles departamentales). Existían, por debajo del Gobierno Departamental, las Juntas Locales de diverso tipo, la mayoría designadas por los Intendentes.

En 1997 entra en vigencia la última reforma constitucional, que contempló aspectos relevantes de la descentralización. Separó las elecciones de autoridades nacionales (Presidente, Diputados y Senadores) y departamentales (Intendentes y Ediles Departamentales); consagró la descentralización para el desarrollo y el bienestar; creó una Comisión Sectorial de Descentralización integrada por representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto ( OPP- órgano técnico dependiente de Presidencia de la Republica), por ministros pertinentes, y por representantes del Congreso de Intendentes (CI) institucionalizándolo como órgano colectivo -integrado por todos los titulares de los ejecutivos departamentales- con carácter consultivo. Se puede decir que se trató de una "descentralización-centralizada", ya que fue iniciada, diseñada y controlada desde el centro, desde un órgano asesor que forma parte del Ejecutivo Nacional (Veneziano, 1999)

### **2. De la descentralización propiamente municipal.**

La reforma constitucional señalada anteriormente, dejó abierto dispositivos para avanzar en materia de descentralización *local o municipal*, creando un tercer nivel de gobierno que no existía en Uruguay, dándole electividad e incluyendo la posibilidad de ser creados en las plantas urbanas de las capitales departamentales. En el 2008, a iniciativa del Presidente Tabaré Vázquez (Encuentro Progresista-Frente Amplio, EP-FA) y diseñado por OPP, se remite (al Congreso de Intendentes y a la Comisión de

Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados) un Proyecto de ley sobre el tema.  
**Cuadro 1. División político-territorial del Estado Uruguayo (2010)**

División político-territorial del Estado Uruguayo		
Gobierno Central	- Poder Ejecutivo o Presidencia	Presidente y Ministros
	- Legislativo	Senadores y Diputados
	-Poder Judicial, órganos de contralor y autoridad electoral	
Gobierno Departamental	- Ejecutivo Departamental o Intendencias	Intendentes y Directores de Departamentos Internos
	-Legislativo Departamental o Junta Departamental	Ediles Departamentales
Gobiernos Municipales	Alcalde (1)	
	Concejales (4)	

En el 2009, después de múltiples negociaciones en el sistema político, sale la *Ley 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana* que crea, por primera vez en la historia uruguaya: los Gobiernos Municipales (GM). Definiéndolos como *tercer nivel de gobierno*, con estructuras políticas representativas que faciliten la participación ciudadana.(cuadro 1)

Dicha ley comenzó aplicarse en las elecciones departamentales del 2010, habiéndose conformado ochenta y nueve GM en todo el país. Las elecciones para Alcaldes y Concejales – autoridades de los creados GM- se votaron en simultáneo con los candidatos a Intendentes y Ediles Departamentales. La *Integración de los GM* es de cinco miembros de carácter electivo. Resulta *Alcalde* el titular de la lista más votada del partido más votado, y los cuatro miembros restantes serán *Concejales*, distribuidos por sistema proporcional integral por partido.

Los *principios orientadores* de este proyecto de descentralización son: la *unidad departamental*; la *prestación eficiente* de los servicios; la *gradualidad* en la transferencia de atribuciones y recursos; la *participación* ciudadana; la *electividad* y *representación proporcional*; y la *cooperación entre municipios* para servicios o actividades municipales (mancomunidades).

Dicha ley sugiere que los municipios fomenten la *participación de la sociedad* en las cuestiones del gobierno local. Pero se deja en manos de los Alcaldes e Intendentes la implementación de estos mecanismos de participación.

Respecto a las *Atribuciones y Cometidos de los Municipios*, la ley detalla: *crear ámbitos de participación social*; obliga a presentar un informe anual en *audiencia pública* ante la ciudadanía sobre la gestión cumplida y planes futuros o presupuestos ejecutados y planificados. Se otorgan, así, mecanismos de *accountability* pero se trata de una desconcentración que pone énfasis en el desarrollo y la participación. También se prevén mecanismos de *iniciativa* y *control ciudadano*: el 15% de los ciudadanos de una localidad tendrán el *derecho a iniciativa*, ante el Gobierno Departamental. Aquí tenemos un instituto de *democracia directa*, en el sentido jurídico, que es una forma de *control* y *participación* a la vez.

Respecto a los *recursos y fuentes de financiamiento* de los Municipios serán: los fondos que les destinen los GD y los que les asigne el Ejecutivo Nacional. Esto se justifica en el principio de equidad e integración territorial. Pero hace que la creación de los GM se trate, en técnicos, de una desconcentración más que de una descentralización más allá de su carácter electivo.

## II) DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL CASO DE MONTEVIDEO.

### 1. Categorías para el análisis del funcionamiento

Aquí, definiremos algunas categorías con las que se pueden evaluar y comparar, que deberían cumplir, todos los PP al caso de Montevideo.

**-Universalidad:** los PPs deben estar abiertos a la participación de todos los habitantes; es el principio de democracia directa, una persona un voto, una propuesta, sin distinción de género, clase social, raza, etnia, u orientación sexual. El requisito para participar, debe ser estar censado en el lugar donde se desarrolla el proceso, con condicionante de edad (Jon Bou, 2011). El resultado será más valioso, cuanto mayor sea el porcentaje de la población involucrada. Pero hay que tener en cuenta también, el aspecto cualitativo de este porcentaje respecto a la diversidad, es decir, si asambleas y votaciones permiten la representación diferentes grupos sociales.

**Deliberación:** implica que los PPs ofrecen a la ciudadanía ámbitos para discutir, generar decisiones sean compartidas (Barragán, et al: 2011). En los espacios deliberativos se puede discutir sobre la conveniencia e idoneidad de las propuestas. Se debe recabar toda la información necesaria para conocer el problema en todas sus dimensiones y las alternativas de solución existentes, para entregarla a la asamblea y que ésta pueda deliberar con conocimiento de todas las peculiaridades el tema (Joan Bou, 2011).

**Vinculación:** los PPs deben vincular las resoluciones de la ciudadanía y las decisiones del gobierno. Los proyectos ciudadanos se incorporan efectivamente en las decisiones ejecutivas (Barragán, et al: 2011). Las propuestas ciudadanas son imperativas para el gobierno sub-nacional (Joan Bou, 2011). Esto le da credibilidad al proceso y efectividad real.

**Auto-reglamentación:** los PPs se basan en reglamentaciones y la auto-regulación consiste en que éstas sean elaboradas por los ciudadanos en asambleas y no por una imposición de los poderes públicos (Barragán, et al; 2011) También deberá quedar reglamentada la posibilidad del cambio de reglamento (Bou, 2011).

**Justicia Social:** Los PPs deberían tener entre sus objetivos la transformación de la sociedad y la redistribución de los recursos lo que es imprescindible para una participación igualitaria efectiva (Barragán, et al: 2011). Deben producir un aumento de la cohesión social al ser un espacio compartido de definición de prioridades entre colectivos social y territorialmente disímiles. La participación de la población hace posible que la actuación pública se oriente hacia las necesidades del mayoría de la población. La justicia social se vincula la universalidad, ya que genera condiciones para que se participe de forma inclusiva en términos reales.

### 2. El PP de Montevideo.

La descentralización participativa de Montevideo y su PP fueron pioneros en América Latina, comenzando en 1990, (en paralelo con el de Porto Alegre) con la asunción de

la izquierda al GD de la capital. Tienen una particularidad a nivel comparativo, ya que implicó una reforma institucional de todo el aparato administrativo de la Intendencia (o GD).

La descentralización en una ecuación que la igualaba a participación ciudadana fue la bandera de la campaña electoral del 89. En una **primera etapa** (1990-1993) se creó, a nivel de Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), una Comisión de Descentralización al margen de las divisiones internas, luego adquirió el estatuto de departamento. Se dividió Montevideo en dieciocho zonas, donde actuaban los Centros Comunales Zonales (CCZ) coordinados por este departamento interno. Actualmente la división territorial es en GM, que se relacionan División Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación, dependiente del Intendente y formada por la Unidad de Participación y Planificación (UPP) y la Unidad de Gestión, que apoyan a los GM y coordinan horizontalmente con los departamentos internos; y la Unidad de Participación que gestiona el PP y forma parte de un programa de la IMM que realiza acuerdos con los GM, se relaciona con los CV, y colabora con la Intendenta en su relación con estos actores.

Sobre el diseño de los CCZ existían, en un inicio, dos posiciones dentro de la izquierda: una que implicaba un polo político (Junta Local con representación partidaria -JL), un polo institucional (el aparato administrativo-gubernamental en la zona) y un polo social (Concejos Vecinales- CV- de representación de los vecinos). Esta era la propuesta de los sectores moderados de la izquierda, pero existía otra que omitía a las Juntas Locales, presentada por los sectores más radicales e implicaba un delegado del Intendente y una Asamblea Deliberante de integración amplia (organizaciones, ONGs, vecinos, etc). El entonces Intendente, Dr. Tabaré Vázquez, decidió por el segundo modelo. El decreto de descentralización fue uno de los primeros que presentó la IMM, sin diagnósticos previos, sin consultar a los estudios ya realizados, con una dosis de voluntarismo que presuponía que se trataba de “abrir canales” de participación para que la ciudadanía acudiese a ocuparlos.

El omitir el polo político-partidario fue un error en un sistema político partido-céntrico como el uruguayo y el decreto de descentralización fue impugnado por inconstitucional por la oposición. Así, se creó una Comisión Mixta, integrada por ediles departamentales de todos los partidos, de donde sale –en 1993- el modelo de tres polos. Se crearon las JL –designadas por el Intendente, con carácter ejecutivo-; y los CV – con carácter electivo y consultivo, de iniciativa y de control - pero sin potestades de sanción sobre las autoridades- donde los candidatos eran propuestos por organizaciones y, posteriormente, también por la firma de diez vecinos.

Pero mientras el decreto se discutía, del 90 al 93, los coordinadores de los CCZ, designados por el Intendente, recorrieron las zonas y relacionaron con distintas organizaciones sociales. Comenzaron a realizarse Asambleas anuales donde iban el Intendente con el gabinete departamental recogiendo iniciativas de los actores sociales, con respecto a los recursos y las políticas, y planteando los balances y propuestas de gestión presupuestal anuales. Era un proceso muy informal, y las decisiones de las asambleas no necesariamente eran tenidas en cuenta por los departamentos internos de la IMM. Las propuestas no sólo no eran obligantes sino que no se sistematizaban y canalizaban en forma exhaustiva. Se estaba construyendo tejido social. La participación a pesar de ser bastante alta, convocaba principalmente a militantes de izquierda.

Como experiencia participativa, también se realiza el “*I Foro Ciudadano*”, de 1992, que tiene una gran convocatoria y el tema principal es el diseño descentralizado, o forma de funcionamiento, para procesar las políticas y el presupuesto departamental. En estos foros participaban los ediles locales –miembros de las JL-, los concejales, los técnicos zonales y actores político-institucionales del área central de descentralización, así como vecinos y organizaciones. Estos Foros se repiten a lo largo del proceso y

podemos decir, siguiendo las categorías anteriores, que no se da una auto-regulación sino una *co-regulación* ya que, tanto en el diseño institucional de la descentralización como del PP, participan actores institucionales, políticos y sociales.

En una **segunda etapa** (1993-2010) de la descentralización, después de la resolución de la *Comisión Mixta*, se convoca a las primeras elecciones de los CV<sup>1</sup>, en 1993. A las elecciones se pueden presentar ciudadanos representantes de organizaciones sociales, o vecinos con la firma de diez ciudadanos y los cargos de concejales se renuevan cada dos años, pudiendo ser reelectos.

Se continúa con las *asambleas anuales*, ahora convocadas por los CV, con el Intendente y su gabinete, que presenta el balance de gestión del año anterior, y el compromiso de gestión para el próximo período, incluido la distribución de los recursos financieros, al que los vecinos pueden agregar demandas y propuestas. Pero, si bien, la opinión y la consulta a los ciudadanos tienen un peso político más importante y ahora se registran enviándose a los directores de departamentos de la IMM, sus recomendaciones seguirían sin tener carácter vinculante. Aquí, aparentemente se “delibera” sobre la gestión y el presupuesto, pero no es así porque una de las reglas de la deliberación es la igualdad entre los participantes que, en este ámbito, no se cumple.

En 1996 se realiza el “*II Foro Ciudadano*” más focalizado en el rol de los CV y su conflictivo relacionamiento con las JLs (democracia participativa y organizaciones sociales vs democracia representativa y partidos políticos serían los términos de la discusión). Más adelante se realizan las “*Jornadas de evaluación de la descentralización*”(2001), donde los ediles locales, concejales, organizaciones sociales y vecinos hacen una evaluación del sistema en general, aunque seguía priorizándose el tema del diseño institucional (y, por tanto, de la participación) sobre el de las políticas descentralizadas (mujer, jóvenes, salud, promoción social, servicios municipales y trámites burocráticos) en donde se desarrollan convenios de co-gestión con organizaciones sociales, a través de ONGs, priorizando los barrios carenciados. Aquí podemos reafirmar lo de la co-reglamentación, pero podemos agregar el objetivo de la *justicia social* ya que los convenios de co-gestión y las políticas sectoriales descentralizadas se orientan hacia él, a través de la mayor participación de los sectores populares, pero también por la orientación y priorización de éstas (así como servicios y obras) de la IMM hacia las zonas más pobres. Y esto se puede ver en la respuesta de la población más carenciada, aunque pueden influir las políticas sociales nacionales, que son del mismo partido que la IMM. La descentralización de Montevideo usa distintos mecanismos participativos vinculando, cada vez más la planificación estratégica con el PP

Así, las instancias de participación son múltiples, en la elección de los CVs, en reuniones abiertas del CV, en plenarios y comisiones con temas específicos (tercera edad, mujer, salud, etc.), en los Planes Estratégicos Zonales –que aportaban al Plan Estratégico de Montevideo- y en los Foros Ciudadanos, más allá de los convenios de co-gestión con ONGs sobre todo en políticas sociales. Y, específicamente, en la reunión de los CV y los vecinos con el Intendente y su gabinete para exponer demandas y controlar la ejecución del presupuesto zonal.

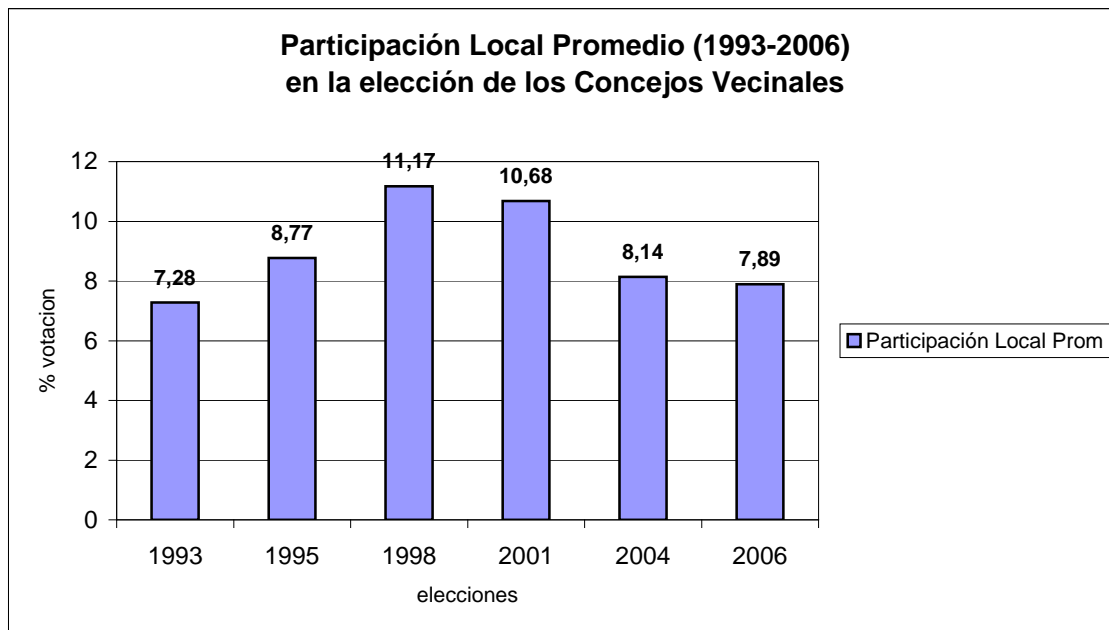
Si atendemos a la forma más amplia en términos cuantitativos de la participación en la descentralización y el presupuesto participativo tenemos que referirnos a la elección

---

<sup>1</sup> Allí se puede ver la correlación positiva entre la participación en las elecciones de los Concejales y las zonas en donde el EP:FA es más fuerte, o sea que tiene mayor cantidad de votos sobre habilitados de la zona en las elecciones nacionales. Esta tendencia se mantendrá hasta el 2004. Para un mayor desarrollo del tema ver Veneziano (2005).

de los CV: las primeras elecciones fueron en 1993 siendo las de 1998, las que tienen el porcentaje más alto (11,20 % de los habilitados) de todo el período hasta hoy. (Cuadro N° 2).

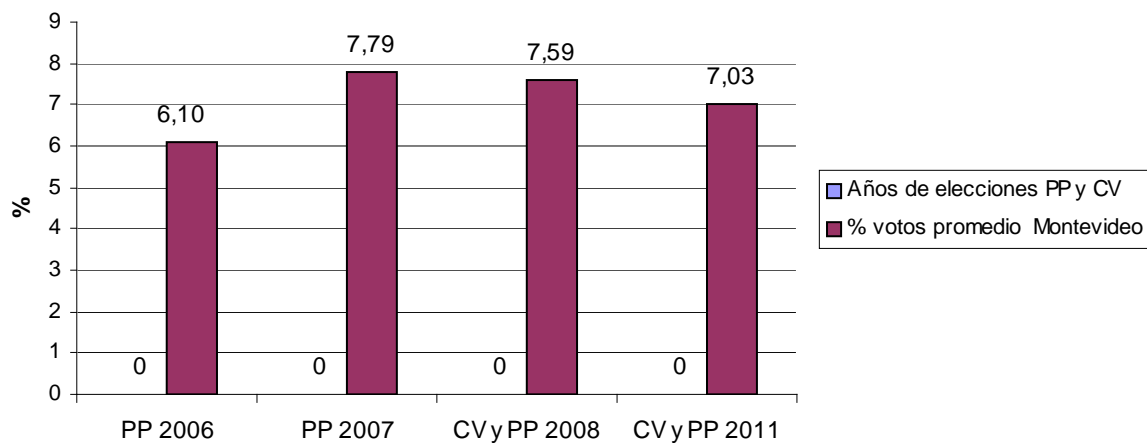
**Cuadro 2. Votaciones sobre habilitados de Concejos Vecinales y Presupuestos Participativos**



En el 2005 se inicia, bajo la Intendencia de Erlich, una **tercera etapa** del PP, a partir de las evaluaciones negativas y las propuestas de los actores locales en el “III Foro Ciudadano”, para el cual se realizaron previamente treinta foros zonales. En él se amplía y diversifica la participación de actores institucionales y sociales, surgiendo las nuevas “Reglas del funcionamiento de PP”, para aplicar a partir del 2006. Esto conforma de funcionamiento de co-reglamentación y de participación de diversos tipos de actores en el diseño institucional.

A partir e ese año rigen dos formas de transferencias de recursos de la IMM a los CCZ, y dos formas de participación en la toma de decisiones de los vecinos en la asignación de esos recursos. Por un lado, está la “Fuente 1” por la cual el Intendente asigna un monto de recursos igual para todos los CCZ, que se decide mediante votación de los proyectos presentados por las organizaciones o –a diferencia de Paysandú- los vecinos en elecciones especiales. Por otro, la “Fuente 2” está dada por recursos destinadas a obras que destinan las dependencias de la IMM y su ejecución

**Gráfico 3- Participación local en Presupuesto Participativo (2006-2011)**



es decida por los CV, con lo cual la participación es indirecta. Las propuestas, pasan por una evaluación técnica previa sobre su viabilidad, tienen carácter obligante, por primera vez, para su implementación por la IMM.

Siguiendo esta nueva metodología en el 2006 coinciden la elección de concejales (CV) y el voto a los proyectos del PP, dando como resultados expuestos en el gráfico<sup>2</sup> (Cuadro N° 3) el voto a concejales y al PP un 7,22 %, y sólo al PP el 5,61 %. En el 2007 se vota sólo PP dando un resultado superior pero en el 2008 se renuevan los CV y se vota junto con el PP, no tendiendo resultados desagregados, da una participación levemente menor. En el 2011, a un año de las votaciones de los GM, y agrupados los CV según éstos, la participación baja levemente. (cuadro 3)

### 3. Formas de funcionamiento actual.

En la **cuarta y actual etapa**, se acaban de acordar, por parte de la Comisión Departamental de PP<sup>3</sup>, las “nuevas reglas del PP”<sup>4</sup> para ejecutarse este año. Ésta se renueva año a año, actuando en la evaluación de las reglas del año anterior, la elaboración de las del año siguiente, y el seguimiento de la gestión de las obras y proyectos aprobados. Se puede ver aquí la *vínculo gobierno-vecinos* como dándole un papel preponderante a los CV. También se puede hablar *co-reglamentación* – más institucionalizado- y que éste es un ámbito de *deliberación*, sobre las reglas, no sobre los proyectos, en donde predominan numéricamente los miembros de los CV, pero no es una deliberación entre vecinos y organizaciones para definir prioridades que sería la idea.

En una primera instancia se definen el programa del PP y los recursos para los GM (Cuadro N° 4), para el próximo año, a cargo de la Junta Departamental. La presentación de proyectos se realiza luego de la capacitación y la instalación de los equipos de Planificación Zonal (EPZ), relacionándose con el PLAEDZ y la recepción de propuestas. Esto está a cargo de los CV, los GM, los CCZ y la Unidad de Participación de la IMM. Finalmente, es estas primeras instancias, se hace una

<sup>2</sup> Comienza la votación de los mayores de 16 años.

<sup>3</sup> Tal cual fue aprobado en el Foro del 2005, estando integrada por 18 concejales participantes en el Foro, 18 concejales representantes de los CV, el coordinador de la UPP y un asistente técnico)

<sup>4</sup> Agradecemos la información sobre las nuevas reglas del PP y los montos asignados a los GM y CCZ al Sr. Willian Masdeu, de la Unidad de Participación y Planificación.



análisis técnico de viabilidad a nivel local (EPZ), en cada CV con participación de los concejales, técnicos de los CCZ y representante del GM en coordinación con ocho Equipos de Planificación Municipal. La viabilidad final de los proyectos se hace a nivel Departamental, en la Unidad de Planificación y Participación (UPP). Aquí debemos mencionar la intrincada relación entre planificación del desarrollo local, el zonal, y el de todo el Departamento con unidades de gobierno multinivel , y entre actores institucionales, técnicos y sociales. La evaluación técnica, trasciende a los técnicos, lo cual es una forma de gestión innovadora.

Así se llega a la votación de los proyectos, por voto individual, directo y universal para mayores de 16 años. Se crea el “Compromiso de Gestión”, con carácter vinculante, las propuestas aprobadas en el PP, que la Intendente aprueba como resolución administrativa.

Después se evalúa el ciclo por parte de la Comisión Departamental del PP dando lugar ,durante dos años a la realización de las obras electas, por parte de la IMM. Finalmente se hace un seguimiento y rendición de cuenta durante esos dos años en la recorrida anual de la Intendente y su equipo por las dieciocho Asambleas Barriales, convocadas por los CV.

**Cuadro 4- METODOLOGÍA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2013**

<b>etapas</b>	<b>Actividad</b>	<b>decidido por</b>
1ª etapa junio año anterior	Envío de la Intendente a Junta Departamental, ajuste presupuestal del Programa PP siguiente y de los recursos para el Ciclo del año siguiente (monto igual para los G.M)	Junta Departamental
2ª etapa diciembre año anterior	Evaluación de las Reglas del Ciclo anterior, discusión y aprobación de las Reglas del PP para el próximo ciclo. <b>Abrobación Reglas por CV e Intendencia</b>	<b>Comisión Departamental del PP</b> integrada por 36 representantes de los CV y 2 de la Intendencia.
3ª etapa marzo año del PP	capacitación, instalación de los equipos del PP en zonas, equipos de planificación Zonal (EPZ).  Relación de la Planificación Zonal con la Planificación Estratégica de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ) Recepción de propuestas, información, asesoramiento y estímulo a la presentación de propuestas. Facilitación, promoción y organización de proyectos. <b>presentación de proyectos (obras o servicios)</b>	CV, Gob.Municipales, CCZ y Unidad de Participación de la IMM
4ª etapa setiembre	<b>análisis técnico</b> de viabilidad de propuestas  <b>Definición de viabilidad</b> final de proyectos informados localmente.	<b>Nivel local-municipal:</b> En cada zona de CV se forman equipos con Concejales, técnicos de los CCZ y representantes del Gob. M. ) (18 EPZ) Trabajan coordinados con <b>equipos de planificación municipales</b> (8 equipos- uno por GM) <b>Nivel Departamental,</b> Unidad de Planificación y Participación IMM
5ª etapa octubre  diciembre	<b>votación de las propuestas</b> Carácter vinculante para el Intendente, Luego de la votación se integran las propuestas electas al plan de ejecución de los 2 años siguientes. " <b>Compromisos de Gestión</b> " resolución administrativa de la Intendente. Evaluación anual del ciclo. <b>Comisión Departamental del PP</b>	<b>ciudadanía de la zona</b>
6ª etapa en 2 años siguientes	Realización de obras electas (Ejecutivo Departamental y Municipios)	
7ª etapa dos años siguientes	Seguimiento y rendición social de cuentas. Recorrida anual de la Intendente y su equipo por asambleas barriales (18, 1 por CV). Mayo-Agosto del año siguiente. Estado actualizado de las obras en web del PP.	





El principal desafío del PP en Montevideo es aumentar la cantidad y calidad de proyectos presentados, así como la participación en la votación de éstos<sup>5</sup>. Es la etapa de priorización de las preferencias lo cual es fundamental en el proceso de toma de decisiones colectivas<sup>6</sup>.

#### **4. Los montos transferidos a los CCZ y a los GM**

En el 2006 se transfieren recursos en un ciclo especial para el mismo año donde decidieron (Cuadro N° 5), luego se hacen las elecciones de proyectos y las transferencias a los CV. La primera es la Fuente 1 en donde se votan proyectos en el 2006, 2007 y 2008 para su ejecución el próximo año (del 2007 al 2010). Aquí podemos observar que el monto va en constante crecimiento, dando un promedio por zona y por año de U\$146.250. En cuanto a la Fuente 2, durante el mismo período de ejecución se llega a un promedio por zona y por año de U\$229.244. A esto se suma toda la infraestructura descentralizada y las retribuciones personales que financian la IMM.

Del 2012 al 2015 la base territorial pasan a ser los ocho GM, se elimina la Fuente 2 porque estos recursos, junto a otros, pasan a ser transferidos y administrados por éstos. Así se realiza la elección de proyectos –Fuente 1- para ejecutar en el 2012 y 2013 (ahora los PP son bianuales). El promedio por zona (18 CV) y por año son U\$166.667 (un 2% de las inversiones totales de la IMM), registrándose una diferencia positiva considerable con respecto a la misma fuente de los años anteriores. En el ciclo 2013, para su ejecución en el 2014 y 2015, el promedio por zona y por año es de U\$167.667.

Si bien se anuló la Fuente 2, se ha descentralizado la ejecución presupuestal, o sea que se ha transferido la facultad de decidir sobre una parte del presupuesto a los GM. Por otra parte, estos gobiernos están creando un espacio propio de participación ciudadana sobre el uso de los recursos que administran. En este sentido, en el 2013 se transfirieron a los GM por conceptos de inversiones un total de U\$ 24.790.000 (14,11% del total de inversiones de la IMM), en acuerdo con la Junta de Alcaldes; y gastos de funcionamiento por de U\$17.050.000 (10,24% de las inversiones de la IMM).

Y por retribuciones personales U\$31.900.000 (12,39% del total de retribuciones de la IMM).

El total de las transferencias a los Gobiernos Municipales fueron de U\$ 73.750.000 (incluyendo las retribuciones personales), lo que representa un 12,30% del total los gastos de la IMM en un año. Las cifras son de libre disposición de los GM, lo que le da una autonomía relativa importante.

---

<sup>5</sup> En un libro en que la co-autora de este capítulo participó (FERLA et al, 2012) se hizo un estudio de algunos casos de CV donde se llegó a la conclusiones que los más exitosos eran los que tenían mejor relacionamiento con la sociedad local.

<sup>6</sup> El número de proyectos presentados o aprobados no lo consideramos un indicador de participación porque son de muy diverso tipo y requieren recursos de muy distintos montos, pudiendo haber sido presentado por una organización representante de un alto número de vecinos, como por un solo un vecino.

**Cuadro 5- RECURSOS TRANSFERIDOS DE LA IMM LAS ZONAS O G.M.**

Período 2006-2010- la base del PP eran las 18 zonas de Montevideo			
		Total Dolares	Por zona
2006	Ciclo Especial ejecución del mismo año (decidieron los CV)	US\$ 2.160.000	US\$ 120.000
2006-2010	dos fondos de recursos (Fuente 1 y Fuente 2)		
<b>Fuente 1</b>	<b>Participación directa electoral de propuestas</b>		
Ciclo 2006	ejecución 2007	US\$ 2.362.500	US\$ 131.250
Ciclo 2007	ejecución 2008	US\$ 2.700.000	US\$ 150.000
Ciclo 2008	ejecución 2009	US\$ 2.970.000	US\$ 165.000
	y 2010	US\$ 2.970.000	US\$ 165.000
total de recursos del periodo 2006-2010 por votación directa		US\$ 11.002.500	US\$ 611.250
total de recursos del periodo 2006-2010 por votación directa + ciclo especial		US\$ 13.162.500	US\$ 731.250
<b>PROMEDIO POR AÑO Y POR ZONA FUENTE 1</b>			<b>US\$ 146.250</b>
<b>Fuente 2</b>	<b>A través de CV en consulta con la ciudadanía y en relación c/ divisiones IMM</b>		
Total de recursos del período asignados a obras por decisión de CV		US\$ 20.650.000	
por año total CV (2006,2007,2008,2009,2010)		US\$ 4.130.000	
total aproximado por zona período 2006-2010 (no se distribuye en montos iguales)		US\$ 1.147.222	US\$ 38.000
<b>PROMEDIO POR AÑO Y POR ZONA FUENTE 2</b>		<b>US\$ 229.444</b>	<b>US\$ 229.444</b>
<b>PROMEDIO POR AÑO Y POR ZONA FUENTE 1 +FUENTE 2 PERIODO 2006 - 2010</b>			<b>US\$ 375.694</b>
<b>2011-15 base territorial: los nuevos Gobiernos Municipales (8 en total)</b>			
<b>VOTACION DIRECTA</b> (se elimina fuente 2: estos recursos pasaron, a ser administrados por los GM aumentando sus recursos y participación los CV y CCZ )			
		<b>TOTAL DOS AÑOS MVD</b>	<b>MVD TOTAL DOS AÑOS</b>
ciclo 2011	ejecución 2012	\$U 120.000.000	US\$ 3.000.000
	y 2013		US\$ 187500
<b>PROMEDIO POR AÑO Y POR ZONA (no se reparte en montos iguales por zona)</b>			<b>US\$ 166.667</b>
ciclo 2013	ejecución 2014	\$U 120.000.000	US\$ 6.000.000
	y 2015		US\$ 333333
<b>PROMEDIO POR AÑO POR ZONA PERIODO 2011-2015</b>			<b>US\$ 167.667</b>



### III. Conclusiones tentativas

En un inicio la descentralización y, por tanto, la influencia en las iniciativas, consulta y control en los balances presupuestales y compromisos de gestión, se definía en órganos sumamente izquierdizados. Los militantes del EP-FA eran militantes territoriales político-partidarios, no sociales, con lo cual imprimían una lógica diferente a la que se puede esperar de los CV –como órganos de representación socio-territorial-. Luego, la IMM, con la intención de captar redes socio-territoriales, resuelve dar participación a candidatos a vecinos apoyados por diez firmas. Con esto se logró - en una sociedad partido-céntrica como la nuestra- que accedieran a los CV líderes territoriales de los partidos tradicionales, creando lazos clientelares con la ciudadanía. En este sentido, si bien la *vinculación gobierno/vecinos* depende mucho de cada CV, ésta se ha deteriorado.

Una característica del proceso de participación montevideanas que no podemos dejar de mencionar: los actores sociales no sólo participan en el presupuesto y en las políticas descentralizadas sino en el diseño institucional del sistema, en definir su forma de funcionamiento, mediante la *co-reglamentación*; y en la planificación territorial. Esto en los Foros Ciudadanos pero también en los Planes Estratégicos Zonales, vinculando la descentralización, con la participación y la planificación. Sobre todo en las nuevas reglas a aplicar este año (2013).

Otras de las particularidades de la descentralización y, por tanto, del PP de Montevideo es que los concejales, que son propuestos por una organización no tienen porque seguir actuando según los criterios de ella, ya que fueron electos por toda la población de la zona y se debe a ella y no a la organización, pudiendo desvincularse de ésta. Esto hace que los CV sean órganos de representación social –típico de democracias participativas-, pero en la que los mecanismos de elección se parecen a los de los representantes partidarios –típico de democracias representativas-. Este híbrido se fundamenta en el peso de la cultura política partido-céntrica uruguaya y es una de las debilidades cuando se la compara con otras experiencias, provocando no pocas fricciones con los miembros de las JL.

Para entender el Presupuesto Participativo de Montevideo, por lo menos antes del 2005, es importante observar como el sistema de tres polos (Junta Local al mismo nivel que CV como órgano social, y polo institucional con funciones burocráticas) se va invirtiendo en la práctica pasando al vértice la Junta Local que es el órgano político partidario, lo cual también es coherente con el sistema político partido-céntrico uruguayo. Pero, éstas JL desaparecen al crearse, en el 2010, los GM –aunque no olvidemos que es un órgano electo pero sus actores son los partidos políticos- a los que la ley le transfiere una serie de importantes competencias y la IMM los dota de importantes recursos. Si bien no queda claro el papel de los CV en la descentralización, aunque en el decreto que se refiere a ellos se les da una serie de facultades importantes (Veneziano; 2015), lo que queda claro es que en el diseño, implementación y control del PP tienen una importancia fundamental. Esto nos está hablando del intento de una mayor *vinculación con la ciudadanía*, que es un objetivo que no sabemos si se volverá a cumplir, como en el 98.

### V. Conclusiones generales

Dentro de los objetivos de los PPs están, como elementos comunes con distintos énfasis: la participación ciudadana, el fortalecimiento de la descentralización, la democratización de las instituciones departamentales y locales, la sustitución de vínculos clientelares entre el gobierno y la sociedad, el desarrollo local participativo y estratégico, y la justicia social y equidad territorial. Se presentan en una forma mixta de mecanismos de democracia participativa (representantes sociales o político-territoriales) pero también de democracia



representativa (voto universal y secreto y no por asambleas a mano alzada), se vinculan a proyectos político-estratégicos de los partidos de gobierno departamental y la iniciativa de implementar los PP viene “desde arriba”.

Del caso de Montevideo podemos decir que el PP y la descentralización –junto a la planificación- están estrechamente ligadas. También que hubo un proceso de Reforma del Estado, en un paradigma democratizante que se opone a las reformas neoconservadoras de segunda generación, de la *rational choice*, con un proyecto político estratégico de búsqueda de distribución de la riqueza y –más allá de las limitaciones- de creación de ciudadanía. No es menor que sean los sectores de más altas NBI los que más participan en las elecciones de los CV y en el PP.

En este caso se cumple el principio de universalidad, de deliberación pero para la creación de reglas y a través de representantes –de la IMM y los CV-, de co-regulación que se deriva de lo anterior y de vinculación con el ciudadano, donde hay algunos problemas ya que la participación en las elecciones de los CV y en el PP es relativamente baja con respecto a la cantidad de ciudadanos. Se da una participación intensa, en múltiples instancias, con articulaciones con varios actores, pero que involucra a una parte minoritaria de los actores sociales.

## VI. Bibliografía

ALLEGRETTI, G.: “Estudios comparativos de Presupuestos Participativos en República Dominicana, España y Uruguay” en ALLEGRETTI, Giovanni (Comp.). PROYECTO PARLOCAL (FEDOMU-DM-IDP-UE). Edit. CEDMA. Málaga.

BARRAGÁN, V.; ROMERO, R.; SANZ, J (2011) “Fundamentos políticos y tipología de los presupuestos participativos”. En FALCK, Andres y PAÑO, Pablo (Edits) *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Proyecto PARLOCAL (FEDOMU-DM-IDP-UE). Edit. CEDMA. Málaga.

BOU, Joan (2011). “Funcionamiento Operativo de los Presupuestos Participativo”. FEDOMU (Federación Dominicana de Municipios). En FALCK, Andres y PAÑO, Pablo (Edits) *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Proyecto PARLOCAL (FEDOMU-DM-IDP-UE). Edit. CEDMA. Málaga.

CHÁVEZ, Daniel (2011): “Origen y funcionamiento de los Presupuestos Participativos”. En ALLEGRETTI, Giovanni (comp.): *Estudios comparativos de Presupuestos Participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Proyecto PARLOCAL (FEDOMU-DM-IDP-UE). Edit. CEDMA. Málaga.

CONGRESO DE INTENDENTES (2007): “*Experiencias de Presupuesto Participativo en Uruguay*”, Programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales, OPP, AECID y PNUD, Montevideo

DIAZ, Nelson: “25 anos de Orçamentos Participativos no mundo: um novo movimento social e político?” en DIAZ, Nelson (coord.): *Esperança democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. Edição Associação in Loco, Lisboa

FERLA, Paula; MARZUCA, A; VENEZIANO, A (2012):. *Democracia y descentralización; rol de los Concejos Vecinales y su aporte sobre la cuestión metropolitana*. Defensoría del Vecino, UCUDAL, UDELAR, Plan Cuenca Arroyo Carrasco, Center for research on Direct

Democracy y Fundación ANIMA, Universidad de Zürich. Edit. Defensor del Vecino. Montevideo.

PARLAMENTO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (2009): “Ley de Descentralización y Participación Ciudadana 18.567”, del 13 de setiembre del 2009, Montevideo.

\_\_\_\_\_. (2010) “Ley modificatoria 18.644”, del 12 de febrero del 2010. Montevideo

SÁNCHEZ, Iván (2012). “Políticas de participación en el país: lecciones del Presupuesto Participativo”. En *Municipios: una política en el tintero*. Andreoli, Alejandra et.al (coords.) Universidad de la Republica-Comisión Sectorial de Investigación Científica. Ediciones Art 2. Paysandú.

\_\_\_\_\_. (2010) “Lógicas y actores en la descentralización político-territorial en el Uruguay. Un abordaje desde las dimensiones cultural y política”. En *A 100 años de la Ley de creación de la figura del intendente*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Programa Uruguay Integra (UE).

VENEZIANO, Alicia e Iván SÁNCHEZ (2013): “Os OP no Uruguay: Reflexao sobre casos de Montevideu e Paysandú”, en DIAZ, Nelson (coord.): *Esperança democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. Edição Associação in Loco, Lisboa.

VENEZIANO, Alicia (2013): “Descentralización y Democracia Participativa: Gobernanza y Redes” entregado para publicar a la Revista Uruguaya de Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República de Uruguay, Montevideo.

\_\_\_\_\_(2012): “Relaciones Intergubernamentales, Intragubernamentales y Socio-gubernamentales en la ley de descentralización y participación ciudadana y en los decretos de Montevideo”. Ponencia presentada al IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política AUCIP. Montevideo.

\_\_\_\_\_(2008): “La participación ciudadana en la Descentralización de Montevideo: Aprendizajes y reflexiones desde los noventa”, Revista Uruguaya de Ciencia Política. Instituto de Ciencia Política. Volumen 17, Número 1. Enero – Diciembre, Montevideo.

\_\_\_\_\_(2005) *Evaluación y reflexiones para Iberoamérica de la implementación de una reforma del estado orientada al ciudadano: la `descentralización participativa` del gobierno de Montevideo (1990-2002)*”. Premio Internacional “Andres Bello”, INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) del MAP (Ministerio de Administraciones Públicas) de España. Edit. INAP, Madrid

\_\_\_\_\_(1999): “Escenarios e incertidumbres de lo local en Uruguay: los posibles impactos de la Reforma Constitucional en la descentralización”, en *Sociedad em Debate* N° 4, Universidad Católica de Pelotas, Pelotas.