

DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Dirección
de Descentralización
e Inversión Pública

Mariano Suárez, Natalie Robaina,
Natalia Bisio, Marisabina
Minteguiaga, Leonel Del Prado,
Alejandra Andrioli y Alejandro Noboa

Serie | Descentralización y desarrollo territorial | 2018

DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

**OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO**

**Dirección
de Descentralización
e Inversión Pública**

Mariano Suárez, Natalie Robaina,
Natalia Bisio, Marisabina
Minteguiaga, Leonel Del Prado,
Alejandra Andrioli y Alejandro Noboa

Colaboradora:
Estefani Silva

Desafíos de la descentralización y la participación en los gobiernos subnacionales

Autores: Mariano Suárez, Natalie Robaina, Natalia Bisio, Marisabina Minteguiaga, Leonel Del Prado, Alejandra Andrioli y Alejandro Noboa.

Colaboradora: Estefani Silva.

Serie | Descentralización y desarrollo territorial | 2018

Primera edición: julio de 2018

ISBN: 978-9974-742-32-1

DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA - OPP
Programa Uruguay Integra

Montevideo, Uruguay

Dirección: Torre Ejecutiva | Sur | Piso 6 | Liniers 1324

Teléfono: 150 | int. 8700

Correo: secretaria.uruguayintegra@opp.gub.uy

Web: www.opp.gub.uy

Diseño y diagramación: Círculo Salvo Comunicación

Corrección: Laura Zavala

Imprenta: Gráfica Mosca | D.L.: 374.216

El uso del masculino genérico obedece a un criterio de economía de lenguaje y procura una lectura más fluida, sin ninguna connotación discriminatoria.

Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido su uso con fines comerciales.

Los textos incluidos en este documento reflejan la opinión de sus autores y no comprometen a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Contenido

Presentación	5
Introducción	7
1. Metodología de trabajo	8
2. Fundamentación teórica	10
2.1. Los gobiernos locales y la perspectiva de la gobernanza.....	10
2.2. Participación ciudadana en la gestión pública	11
2.3. Dimensiones para pensar la participación ciudadana a nivel local	11
Dimensión política	11
Dimensiones sociales y económicas	12
2.4. Sociedad civil y ciudadanía	13
3. La participación ciudadana desde los actores y sus realidades territoriales	15
3.1. ¿Qué entienden los actores por participación ciudadana?	15
3.2. Mecanismos de participación	16
Formas de participación ciudadana municipal	16
3.3. Debilidades u obstáculos que limitan la participación ciudadana	21
3.4. Buenas prácticas identificadas en los municipios	24
3.5. Audiencias públicas de los gobiernos municipales.....	25
Valoración de la audiencia pública como herramienta de proximidad con la ciudadanía	25
Valoración de la audiencia pública como herramienta de participación de los actores.....	28
Proyección de la herramienta de la audiencia pública	28
4. Reflexiones y recomendaciones	29
4.1. En relación con la participación ciudadana.....	30
4.2. En relación al presupuesto participativo	31
4.3. En relación a la audiencia pública	32
4.4. A modo de cierre	33
Referencias bibliográficas	34
Glosario	37



Presentación

La serie “Descentralización y desarrollo territorial 2018” busca difundir un conjunto de investigaciones con el fin de favorecer los debates y aportar al marco analítico general para el diseño de políticas públicas que profundicen el proceso de descentralización y el desarrollo territorial de Uruguay. Esta nueva serie de publicaciones es impulsada desde el Programa Uruguay Integra de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Al presente han transcurrido diez años desde que el Parlamento uruguayo tratara el proyecto de ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana mediante el cual fue creado el tercer nivel de gobierno. Esta nueva figura institucional implicó un cambio en el modelo de descentralización del Estado, fruto de un conjunto de visiones en las cuales la descentralización y, en particular, la profundización del tercer nivel de gobierno, tienen el potencial para avanzar en la reducción de las disparidades territoriales, estimular y fortalecer las capacidades locales, la identidad, la creatividad y la innovación como elementos fundamentales del desarrollo.

Este proceso ha provocado un fuerte llamado de atención sobre la dimensión territorial del desarrollo y le ha asignado un papel clave a los actores locales para promover procesos de desarrollo. Las políticas con enfoque sectorial han servido de impulso para sostener el crecimiento económico y mejorar los indicadores multidimensionales del bienestar. No obstante, es necesario seguir profundizando en la construcción de miradas transversales, en las cuales el territorio, el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones y la democratización del poder, ocupan un lugar de relevancia para fortalecer los efectos distributivos de las políticas, favorecer la cohesión social y generar procesos de desarrollo sostenible.

El momento de publicación de la presente serie es oportuno para discutir y analizar los desafíos que tiene por delante el proceso de descentralización del país. Las publicaciones que integran la serie identifican, estudian y analizan desde diferentes perspectivas el proceso de descentralización subnacional y en especial el municipal. Estas discurren sobre el estado actual del marco legislativo y competencial del tercer nivel de gobierno, las competencias subnacionales en materia de desarrollo económico, los procesos de participación y rendición de cuentas y las desigualdades de género en los gobiernos subnacionales. Se analizan, además, las percepciones de los líderes de opinión sobre el proceso de descentralización, los efectos que las reglas electorales generan en el ámbito local, el alcance actual y los posibles escenarios de futuro de la municipalización, entre otros temas.

Como parte del proceso de elaboración de algunos de estos estudios se presentaron avances en el ciclo “Desafíos del proceso de municipalización en Uruguay”. Allí, mediante la realización de tres espacios de diálogo realizados en el Cabildo de Montevideo, se buscó generar un debate abierto y plural acerca de los desafíos que tiene el país en esta materia. En dichos espacios estuvieron presentes y fueron recogidas las opiniones de alcaldes y concejales, investigadores, legisladores, representantes del gobierno nacional y gobiernos departamentales.

Este documento representa una síntesis de una investigación más amplia generada en el marco del “Proyecto Gobiernos Locales: Desarrollo Sostenible y Equidad” que lleva adelante el Congreso de Intendentes junto con OPP, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Unión Europea, y recoge las discusiones e insumos generados en los espacios de diálogo citados anteriormente.

Introducción

El presente documento es una síntesis de la consultoría “Descentralización, Participación, Compromisos de Gestión y Rendición de Cuentas en los gobiernos subnacionales”. Presenta un análisis global del proceso de participación desarrollado a nivel municipal y algunas recomendaciones generales por parte del grupo consultor frente a los casos analizados. El contenido se enmarca en los siguientes ejes: aspectos teórico-metodológicos que fundamentan y orientan el trabajo realizado, características de la sociedad civil local y mecanismos de participación ciudadana.

Teniendo como objetivo central la generación de insumos que permitan retroalimentar y fortalecer el proceso de descentralización llevado a cabo desde los gobiernos municipales, se realizó un acercamiento de corte cualitativo en seis municipios del país, a saber: Bella Unión, Juan Lacaze, Minas de Corrales, Placido Rosas, Municipio D (Montevideo) y San Carlos. Para su selección se utilizaron tres variables: capital social, escenario de relacionamiento político-partidario entre nivel departamental y local, y nivel

de desarrollo socioeconómico de la localidad; procurando recoger la heterogeneidad existente en el territorio nacional con respecto a cada una de ellas. En este sentido, los casos seleccionados, responden a características geográficas, sociales, políticas y demográficas diferenciadas y, por tanto, a escenarios locales heterogéneos.

Mediante los ejes mencionados, se abordó la realidad de estas localidades en función de sus procesos de descentralización a través de la instalación de gobiernos subnacionales, y con ellos las experiencias de participación ciudadana en cuanto a singularidades, mecanismos llevados a cabo para su fomento, fortalezas y debilidades, involucramiento de la sociedad civil, y proyecciones a nivel de la gestión municipal.

Esta sistematización del proceso realizado, así como las recomendaciones que surgen del mismo, apuntan a constituirse en elementos ampliatorios para el Estado en el diseño de políticas públicas y en la implementación de acciones gubernamentales que fortalezcan los procesos de descentralización y participación ciudadana.

1. Metodología de trabajo

Para comprender el tema de estudio se desarrolló un análisis de tipo cualitativo (Noboa y Robaina, 2015), con el cual se buscó reconstruir la subjetividad de los actores implicados en los procesos políticos municipales. De esta forma se pretendió recuperar la visión de los sujetos directamente involucrados para mejorar los procesos de participación, y la vinculación entre gobierno y ciudadanía a escala local.

Los casos estudiados se seleccionaron en función de tres variables, a saber: las características de los actores sociales locales,¹ el nivel de desarrollo socioeconómico² de la localidad donde está ubicado el municipio y el escenario de relacionamiento político-partidario entre nivel departamental y local.³ En el Cuadro 1 pueden verse las características de los municipios seleccionados según estas variables.

Como se dijo, los casos seleccionados muestran diferentes escenarios en relación con algunas variables teóricamente relevantes que se consideró podrían mostrar comportamientos diferen-

tes en relación con las variables participación ciudadana, rendición de cuentas y compromisos de gestión. Cabe mencionar que la idea de este trabajo cualitativo no consistió en probar hipótesis ni establecer generalizaciones, sino en presentar un panorama heterogéneo de municipios de manera de captar las diferentes formas en que se percibe el comportamiento de estas variables a escala municipal.

El trabajo se orientó a analizar los procesos de participación ciudadana, los compromisos de gestión y de rendición de cuentas en los gobiernos municipales de Uruguay seleccionados para el estudio. En esta línea también se profundizó sobre la concepción de “gobiernos abiertos” como nueva forma de relacionamiento entre la administración pública y la ciudadanía, focalizando en la implementación de gobiernos electrónicos; además de realizar una revisión de buenas prácticas en base a experiencias exitosas en la gestión de la participación ciudadana en temas de gobierno local a nivel regional y nacional.

1 Para la categorización de las sociedades según el capital social nos basamos en el índice propuesto por el “Mapeo de Capacidades Territoriales y Desarrollo Productivo” elaborado por Rodríguez, A.; Troncoso, C.; Parada, C.; Goinheix, S y Gariazzo, F., en el marco de un trabajo acordado entre IECON, el MIDES, el MIEM y el IECON en 2014. Esta medición se hace a nivel de departamentos, lo cual para nosotros implica suponer que la localidad a estudiar representa las mismas características que el departamento en su conjunto, pero es un riesgo que fue necesario correr a falta de mediciones a escala municipal. La medición se basa en un *ranking* de organización gremial, otro de organizaciones de cultura, deporte y esparcimiento, otro de órganos de publicación periódica y un índice de condiciones de deterioro del capital social e institucional.

2 Para esta categorización se toma el Índice de Priorización Socio-Territorial (OPP) que mide las condiciones socioeconómicas de la población identificando los territorios que se encuentran en condiciones relativamente comprometidas en términos de desarrollo. El índice categoriza el territorio a nivel subnacional en cuatro cuartiles en donde en el cuartil 1 se ubica el 25% de los territorios que se encuentran en peor situación en las variables consideradas y en el cuartil 4 el 25% de los territorios con mayores valores. Las variables en las que se basa el índice son: socioeconómica (carencias críticas de la población medidas a través NBI y nivel educativo alcanzado por la población) y demográfica-territorial (densidad de población).

3 Para más información sobre la conformación político-partidaria de los gobiernos departamentales y municipales véase <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx>

Cuadro 1. Características de los municipios seleccionados según las variables de estudio

MUNICIPIO	CAPITAL SOCIAL	ESCENARIO DE RELACIONAMIENTO POLÍTICO-PARTIDARIO ENTRE NIVEL DEPARTAMENTAL Y LOCAL	NIVEL DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DE LA LOCALIDAD
San Carlos (Maldonado)	Alto (en los primeros lugares a nivel país)	Cohabitación (PN-FA)	Cuartil 4 (Alto)
Juan Lacaze (Colonia)	Medio-alto (posicionamiento entre intermedio y favorable a nivel nacional)	Cohabitación (PN-FA)	Cuartil 3 (Medio-alto)
Plácido Rosas (Cerro Largo)	Muy débil (en los últimos lugares a nivel nacional)	No cohabitación (PN-PN)	Cuartil 1 (Bajo)
Minas de Corrales (Rivera)	Débil (medio-bajo a nivel nacional)	No cohabitación (PC-PC)	Cuartil 1 (Bajo)
Bella Unión (Artigas)	Medio	Cohabitación (PN-FA)	Cuartil 2 (Medio-bajo)
Municipio D (Montevideo)	Alto (en los primeros lugares a nivel país)	No cohabitación FA-FA	Cuartil 4 (Alto)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de en base a MIDES, MIEM, IECON 2014; Corte electoral 2017, Programa Uruguay Integra 2016.

El acercamiento a los municipios seleccionados se realizó mediante entrevistas cualitativas en un formato semiestructurado, buscando recabar la percepción en torno a las siguientes temáticas: visión de la participación (discriminando las visiones de los actores respecto de los distintos niveles de gobierno subnacional), mecanismos actuales de estímulo y promoción de la participación por parte de gobiernos municipales y departamentales referidos al tercer nivel, el funcionamiento de los espacios de rendición de cuentas y los compromisos de gestión. Se alcanzó concretar casi el 100% del trabajo de campo estipulado,⁴ lo que llega un total de 72 entrevistas. Estos intercambios se mantuvieron con alcaldes, concejales, ciudadanos y directores

del área responsable de descentralización de la Intendencia Departamental. En la selección de los concejales se tuvo en cuenta que estuviera representada la voz de la oposición y en el caso de los ciudadanos se entrevistaron a representantes de organizaciones sociales e instituciones públicas o privadas presentes en el territorio. La inclusión del director del Área Descentralización (o similar) tuvo el objetivo de conocer la visión del gobierno departamental en relación con las diferentes dimensiones de análisis vinculadas con el tercer nivel de gobierno y recabar información sobre los mecanismos actuales (y los que se proyectan) de promoción de la participación a nivel de municipios, llevados a cabo por el segundo nivel.

⁴ La única entrevista prevista que no se pudo realizar fue en el departamento de Maldonado a la Dirección Departamental de Descentralización por motivos vinculados con la coordinación.

2. Fundamentación teórica

2.1. Los gobiernos locales y la perspectiva de la gobernanza

El presente estudio, parte de considerar que la transformación democrática del Estado que Uruguay viene desarrollando desde el año 2005 se genera en un contexto de cambios en el plano político y académico. En lo político, los inicios del nuevo siglo muestran, en buena parte de la región latinoamericana, recurrentes procesos de inestabilidad política y crisis de legitimidad, todo ello ambientó la rotación de actores políticos en el poder, generando un ascenso democrático de las izquierdas en la mayoría de los gobiernos del continente (Serna, 2010). Estos gobiernos democráticos, con características variadas en relación con sus lógicas de representación política, se enfrentan al desafío de encontrar formas alternativas de representación (Panizza, 2015). A su vez, en lo académico, en las últimas décadas del siglo XX se plantea un paradigma alternativo, la gobernanza, que ha sido apropiado por la gestión pública. La gobernanza remite a una idea diferente a la visión tradicional de gobierno cuyo sustento eran fundamentalmente las relaciones centralizadas y jerárquicas entre gobernantes y gobernados.

Este nuevo estilo de gobierno y gestión pública se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales en el marco de las redes decisionales desarrolladas entre los diferentes niveles gubernamentales y actores sociales y privados (Carmona, 2005: 1).

La gobernanza sugiere “horizontalidad” en la gestión del poder, con vistas a la resolución de problemas complejos y con participación de todos los actores involucrados. En este sentido,

se opone a la noción clásica de “gobierno”, empleada para designar a la autoridad tradicional del Estado centralizado que asume –o debiera hacerlo– funciones de interés general por medio de una estructura vertical y delegativa (Graña, 2009: 5).

El nuevo modelo muestra un optimismo simultáneo en la sociedad y en el Estado, busca generar un enraizamiento virtuoso entre los mismos. La apuesta es hacia una forma de gestión que rompe con el alto nivel de jerarquización de la política tradicional y genera una idea de política más horizontal, en donde la frontera entre la esfera pública y la privada se vuelve cada vez más difusa. Rompe con la idea de lo público separado radicalmente de la sociedad civil, por el contrario, apela a la articulación imprescindible de estos dos campos, la implicación de los ciudadanos en los objetivos de la política pública, conformando de esta manera una modalidad innovadora de gestión pública. Esta nueva forma de gestión implica la necesidad de articular redes y estas, a su vez, constituyen una nueva morfología social que rompe con las desgastadas jerarquías de las organizaciones tradicionales (Riechmann y Fernández Buey, 1995). Brugué, Gomá y Subirats sostienen que:

El gobierno de la red, por otra parte, supone que esta nueva *governance* ya no es únicamente un reto para el Estado, en tanto organización política que tradicionalmente ha monopolizado las responsabilidades del gobierno, sino que afecta a todos aquellos actores (públicos y privados) que participan de las distintas redes territoriales. Esta dispersión de las responsabilidades de gobierno ha propiciado dos líneas de reflexión: la incorporación de la sociedad civil a las tareas de gobierno y la aparición, en el ámbito institucional, de un

gobierno multinivel donde debe articularse el eje local-global (2002: 303).

Como puede advertirse, la descentralización y la participación ciudadana son dos componentes fundamentales para este complejo modelo. Debe tenerse en cuenta que muchos autores señalan que para que este modelo de gestión tenga posibilidades de éxito es fundamental que exista voluntad política por descentralizar y revalorizar al actor local y también capital social acumulado que demande y se apropie de esa descentralización y participación (Veneziano, 2009; Andrioli, 2011). Pensar la gestión de los gobiernos locales en Uruguay desde la perspectiva de la gobernanza implica pensar la descentralización y la participación como elementos constitutivos de dicho paradigma para lo cual la descentralización territorial del gobierno y del sistema político debe venir acompañada de un empoderamiento de la comunidad local y la conformación de redes decisionales.

2.2. Participación ciudadana en la gestión pública

La participación ciudadana es una de las formas que puede asumir la participación de la gente en los diferentes ámbitos que implican a la vida de un colectivo. Es uno de los conceptos centrales de este trabajo y resulta fundamental definirlo a los efectos de diferenciar las acciones que serán consideradas participación ciudadana y las que no.

Para Yanina Welp la participación ciudadana: “[...] comprende todas aquellas acciones emprendidas por ciudadanos –ya sean individuos o miembros de organizaciones– para influir directa o indirectamente en las decisiones y las acciones de los gobernantes” (2015: 102).

En el mismo sentido para Cunill Grau (1997) la participación ciudadana es aquella a partir de la cual las personas se involucran de forma directa en asuntos públicos (ámbito de interés compartido por la sociedad), generando de esta manera un tipo de interacción particular entre ciudadanos y el Estado que va más allá de la elección de autoridades (participación política) y tiene que ver con una implicación directa en la definición de metas colectivas y medios para alcanzarlos (Villarreal, 2009).

A su vez, la participación ciudadana plantea dos variantes analíticas: una en la que las instituciones públicas intentan conducir institucionalmente la participación, y otra, donde la ciudadanía organizada o autónoma busca incidir en alguno de los niveles de gobierno por fuera de los procesos institucionales estipulados (Ziccardi, 1998). Esta distinción nos permite diferenciar la participación ciudadana canalizada a través de mecanismos institucionalizados, es decir, canales de participación propuestos por el gobierno, como el presupuesto participativo, los concejos vecinales, entre otros, de la participación realizada por fuera de las ofertas participativas del gobierno, asumiendo la forma de protestas, huelgas y otras formas de manifestaciones.

2.3. Dimensiones para pensar la participación ciudadana a nivel local

Dimensión política

Pensar las relaciones entre los gobiernos subnacionales en términos de cohabitación política implica presentar a los municipios como espacios donde la redistribución del poder podría generar relaciones de conflicto con el gobierno departamental debido a las diferencias en los signos políticos. La noción de la cohabitación política surge conceptualmente a partir 1986 cuando un proceso eleccionario en Francia condujo a la convivencia entre presidente de la República y una mayoría parlamentaria de sentido partidario diferente (Lions, 1988). El concepto remite a los procesos en los cuales partidos diferentes comparten el poder político y la gestión, distribuyéndose a lo largo del aparato estatal las diversas funciones e injerencias. La cohabitación es, por ende, un ejercicio de convivencia partidaria a la interna del Estado y en sus diversos niveles. Los procesos de cohabitación resultan relevantes allí donde las funciones no son muy precisas o donde existe una afectación directa de un sector sobre las capacidades de gobernar de otro. En escenarios como estos, la existencia de dos partidos en espacios estatales de injerencias implica dos posibles situaciones que han sido descritas por la literatura internacional, a saber, la obstaculización o bloqueo y el acuerdo en la cohabitación (Florit y Suárez, 2012).

Una encuesta que analizó el vínculo entre municipios y el gobierno departamental en Uruguay en 2013 identificó que las relaciones eran consideradas buenas, aún en escenarios de cohabitación política (Ferla, Silva y Zuasnabar, 2014). A pesar de ello, es teóricamente pertinente plantear la hipótesis de que los signos iguales (entre alcalde e intendente) tienen mayores incentivos para cooperar, mientras que los signos diferentes pueden tener una mayor propensión a conflictuar. Si se acepta esto como premisa se podría decir que la variable cohabitación podría tener incidencia sobre la participación ciudadana a nivel local. Es posible decir que, en escenarios de cohabitación, es probable que los alcaldes se encuentren más legitimados por la votación local que por los liderazgos departamentales, por tanto, tengan mayores incentivos a respaldarse en la sociedad civil local para generar agendas políticas locales, a su vez, es probable que reciban mayores demandas de intercambio por parte de la misma. Siguiendo el razonamiento, en el otro escenario (la no cohabitación) los incentivos a respaldarse en la sociedad civil local podrían ser menores y, al estar más legitimados por la votación de los líderes departamentales, podrían tender a jugar un rol de puente de transmisión de la agenda departamental a lo local.

De manera que la convivencia o no de partidos políticos diferentes, al igual que las condiciones socioeconómicas y las características de la sociedad civil local, resulta una variable interesante a la hora de observar los vínculos que se han establecido entre la sociedad civil local y los gobiernos municipales.

Dimensiones sociales y económicas

Es posible afirmar que la perspectiva de la gobernanza, que como se ha dicho redefine la relación entre Estado, sociedad y economía, tiende puentes hacia una revalorización de la sociología del actor (Calderón y Loaiza, 2002). La base de este enfoque propuesto por Touraine (2000) es que hay que tomar distancia tanto de las perspectivas que pretenden cerrar el mundo a la acción humana como de las que lo abren a un extremo que desaparece el peso de la sociedad o del sistema. La sociedad es vista como un sistema de relaciones sociales, y su funcionamiento es el resultado de su acción, esta no

puede pensarse únicamente como reproducción o adaptación, sino también como creación y producción de sí misma.

En ese sentido, la mirada que se propone para este estudio no se centra únicamente en las condicionantes jurídicas que otorgan poder a lo local, que promueven de forma más o menos clara la participación de la comunidad local o las voluntades políticas de determinadas elites. Desde la perspectiva que aquí se trabaja se recupera el papel del actor social, parte de la base de que estos procesos no se producen en el vacío y que el peso y la estrategia de acción de los sujetos es una variable clave para entender la articulación entre Estado, sociedad y economía; que establece una relación dialéctica con los componentes jurídicos y políticos. En consonancia con esto, el trabajo propone recuperar la visión de los sujetos, un análisis desde la subjetividad que permita comprender el posicionamiento de actores políticos y sociales en relación con la construcción de esquemas de gobernanza local.

Diferentes autores mencionan como factor que explica el fortalecimiento, responsabilidad y representatividad de las instituciones democráticas a la capacidad social de generar asociativismo y redes (Putnam, 1993). En lo político implicaría un tipo de organización que acerque a representantes y representados, que desburocratice la gestión, la haga más transparente e incremente la participación ciudadana (Cunill Grau, 1995: 3). Es clave la existencia de organizaciones sociales orientadas a fines públicos o públicos no estatales (organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, cooperativas, etc.), que entendemos como “sociedad civil” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 20) o cúmulo de asociaciones orientadas a la garantía de derechos y/o de accesos a bienes y servicios (pág. 29). Es la “parte organizada de la sociedad representada en asociaciones que apelan a la racionalidad comunicativa para coordinar sus acciones y que constituye el marco institucional de un mundo de vida orientado por derechos fundamentales” (págs. 29-30).

Sin embargo, para Calderón y Loaiza (2002), para que el capital social se constituya en capacidad para el desarrollo humano (a través de la agencia) debe estar asociado a capacidades políticas como la confianza institucional o la capacidad de deliberar con el otro (capacidad reflexiva). Los autores muestran en uno de los informes

sobre desarrollo humano en Chile, que mucha gente no se siente sujeto en el proceso de modernización y percibe que estos procesos se desarrollan a sus espaldas, a su vez, el retraimiento en lo familiar característico de esta población (con reducido capital social) lleva a que las personas tengan escasa capacidad de formular aspiraciones colectivas, más bien formulan aspiraciones referidas a sí mismas, como mencionan los autores. Por otro lado, en otro informe, en este caso de Bolivia, se menciona que hay una disociación entre los niveles de sociabilidad (capital social), que aparecen con fuerza en algunas comunidades y la capacidad reflexiva moderna, que está en otros grupos. El informe concluye que los sectores rurales y pobres urbanos no han logrado espacios y oportunidades para desarrollar con plenitud sus capacidades reflexivas de manera de poder articular de forma realista y oportuna sus aspiraciones colectivas. Dicho de otra forma, no han desarrollado suficientemente las destrezas requeridas para tener un mejor desempeño en la acción pública (Calderón y Loaiza, 2002). En síntesis, la tesis central es que hay componentes que condicionan el desarrollo de la acción colectiva, la sociabilidad (o capital social) y la capacidad reflexiva, y esta última tiende a aumentar en la medida que aumenta el desarrollo socioeconómico (PNUD, 2000, en Calderón y Loaiza, 2002).

2.4. Sociedad civil y ciudadanía

Tomando la perspectiva de Isidoro Cheresky (2006) la expresión “sociedad civil” refiere al vínculo elemental entre los lazos de sociabilidad primarios de vecinos, padres, aficionados a tal o cual deportes o preocupados por tal o cual temática; todos ellos con una asociatividad concomitante vinculada a la reproducción de la vida y a su ciclo. Sostiene que este vínculo es voluntario y frecuentemente se hace extensivo a una asociatividad más clásica e institucional.

Con respecto a los debates actuales sobre esta temática, el autor sostiene que:

La ciudadanía tiene en su configuración una dimensión de sociedad civil e incluso de pertenencias corporativas, pero los ciudadanos contemporáneos pasan a ser cada vez más excéntricos respecto a esos formatos. La ciudadanía que ha alcanzado el centro de la esfera pública reviste

o ha recuperado dos connotaciones características: el de conjunto de individuos depositarios de los derechos humanos y políticos, y el de los individuos miembros de la comunidad política, es decir, presentes de algún modo en el espacio público (Cheresky, 2006: 41).

Manuel Antonio Garretón (en Cheresky, 2006) expresa que el contexto de América Latina exige una revisión y redefinición de los conceptos de ciudadanía y sociedad civil. Las movilizaciones sociales y políticas que se manifiestan de manera inédita en distintos países, y la no apropiación de los conceptos clásicos sociológicos y de la ciencia política para dar respuesta a los nuevos fenómenos conllevan a que esto sea revalorado teóricamente.

En esta sección se plantea que la cuestión de la sociedad civil en términos de “resurrección” aparece en Europa como respuesta a la crisis del Estado de Bienestar, y en los países comunistas como la gran vencedora del Estado totalitario y causante de su colapso y derrota. En cambio, en Latinoamérica, se relaciona con los vacíos de la democratización política y las expectativas no cumplidas; como una especie de sustitución de los actores políticos clásicos.

Destaca, además, que en esta región existe una gran dificultad referida a asimilar la sociedad civil como un tejido asociativo de contrapeso al Estado. Es decir, que esta no se constituye por fuera o desde abajo del Estado, sino que existe la visión de que este es el que constituye la noción de sociedad a través de la política. Además, cuando se habla de sociedad civil no se trata de cualquier estructura asociativa autónoma, sino de aquellos actores sociales con algún nivel de organización movilizadas por razones políticas o institucionales. Por lo tanto, debe de quedar claro que desde esta perspectiva no se encuentran incluidos los tejidos asociativos “puros”: por un lado, los sectores marginales o subordinados, ya sea por cuestiones de económicas, sociales, culturales, u otras y, por otro, los clubes deportivos, vecinales, o religiosos primitivos, espontáneos.

La sociedad civil está, así, conformada por el pueblo, las clases o los movimientos sociales, y ellos se estructuran en torno a un principio político estatal que puede ser conflictivo o de integración. De modo que la política y el Estado generan, constituyen, estructuran lo que podría llamarse hoy

sociedad civil y esta, cualquiera sea su contenido y sus niveles organizativos, no existe autónomamente salvo situaciones o casos excepcionales (Garretón en Cheresky, 2006: 47).

De acuerdo a lo planteado, se debe mencionar que cualquier teoría de la sociedad civil debe ser pensada en términos históricos, y no a partir de definiciones genéricas, abstractas que no representen la singularidad y particularidad geográfica de cada sociedad.

Heterogeneidad y complejidad son las características de la sociedad civil estudiada. Estas se constituyen por distintas variables identificadas por los actores sociales y políticos entrevistados. Entre ellas destacamos la constitución demográfica, la ubicación territorial y las trayectorias históricas –en cuanto a antecedentes productivos, movimientos obreros, y otras movilizaciones–, como fuertemente incidentes en las características de estos colectivos poblacionales. Así se puede identificar cómo la trayectoria del movimiento obrero de Juan Lacaze, por un lado, muestra su capacidad de organización al momento de realizar reivindicaciones grupales y, por otro, un comportamiento limitado al generar propuestas emprendedoras en el sector productivo frente a un escenario actual de desempleo.

Cabe mencionar que, en la totalidad de los casos estudiados, más allá de las características particulares de cada sociedad civil, se identifica

la presencia de un grupo motor mediante el cual se impulsan los procesos de movilización y las demandas planteadas por la población; lo que refuerza la heterogeneidad presentada. En el caso concreto del Municipio D, esta es percibida por los actores políticos como una dificultad dado que imposibilita escuchar los planteos de toda la ciudadanía y, por ende, dar respuestas a los mismos; sin embargo, esto se interpreta por parte de los actores sociales como una fortaleza dado que se logra diversidad y amplitud de miradas.

Estos elementos aparecen fuertemente asociados a rasgos identitarios y sentido de pertenencia de los ciudadanos, lo que determina en gran medida la capacidad de movilización en pro de un bien común. Los factores culturales y socioeconómicos también aparecen como aspectos claves al momento de identificar sociedades activas, percibiéndose que existirían mayores niveles de participación ciudadana en sociedades con elevado capital cultural y económico.

A partir de este análisis se observa que la institucionalización de las políticas participativas en los municipios provoca una sinergia entre Estado y sociedad civil en la que se canalizan los movimientos de participación. En este sentido, la experiencia de San Carlos con los presupuestos participativos evidencia un colectivo social con trayectoria en la generación de propuestas y liderazgo en su ejecución.

3. La participación ciudadana desde los actores y sus realidades territoriales

3.1. ¿Qué entienden los actores por participación ciudadana?

En relación a las ideas que los actores tienen sobre participación ciudadana –independientemente del tipo de actor y de municipio del que se trate–, se puede decir que existe un consenso en torno a su importancia para la gestión de la política pública y de “lo común”, así como su asociación con el involucramiento de la población en actividades que promuevan el mejoramiento de su entorno y la satisfacción de las necesidades de la comunidad:

“Pienso que la participación es muy importante... Como institución se trabaja mucho con la comunidad, no podemos dar la espalda a la comunidad” (Sociedad Civil BU).

“La participación ciudadana refiere a las distintas formas que tienen los habitantes de un lugar, de incidir y actuar en forma eficiente en la transformación del lugar, y no hablo solo de transformación edilicia sino transformación de modos de vida” (actor político SC).

“Yo creo que la participación es muy importante porque sin ella no sabemos bien lo que vamos a hacer, lo que necesita la gente; yo veo lo que se necesita, veo lo que puedo hacer por la gente... para eso soy el alcalde” (actor político MC).

“Es empoderamiento, es formar equipos, es el nexo que existe entre diversas instituciones, llevado a nuestra localidad hay muy buena participación. La gente no tiene mucha experiencia de participación, pero la Alcaldía ha incorporado eso de participación. Por ejemplo, en la Semana de Corrales todo el pueblo participa” (Sociedad Civil MC).

“Es la participación de la comunidad de los proyectos que son de la gente en sí” (Sociedad Civil MC).

“Es, en primer lugar, los gobernantes locales tener la apertura local y la decisión política de estar cercano a la gente, por otro lado, propiciar que los vecinos se unan, se nucleen, se organicen en los distintos lugares, de forma tal que se pueda lograr una red, una red integral, entre los vecinos y los actores locales” (actor político JL).

“Entiendo a la participación ciudadana como compromiso social de los habitantes frente a determinadas líneas de trabajo [...] existen distintas escalas, hay algunas donde puede haber injerencia de la decisión y otras estimuladas desde el propio municipio [...] o de los distintos dispositivos del Estado o desde la sociedad civil” (actor político JL).

“La PC es re importante, fundamental. No como evaluación de lo que estás haciendo, sino que cuando tenés gente que participa, le ponés más ímpetu a las cosas; hay más apoyo, hay más ganas; no te sentís tan solo [...] Si la gente está en la toma de decisiones de las acciones, es participación ciudadana y facilita la gestión y acertar en las soluciones” (actor político PR).

“Es una parte muy fuerte que tiene que tener la descentralización, como gobierno de cercanía es fundamental tener la participación de los vecinos, conocimiento de las demandas, transparentar también, la gestión del Municipio” (actor político D).

Sin embargo, cuando se profundiza sobre la participación de la ciudadanía en la elaboración del Plan Quinquenal y del POA, salvo

algunas excepciones, las respuestas dan cuenta de un involucramiento de tipo consultivo en la etapa de elaboración y muy difuso en su seguimiento.

En el caso de Plácido Rosas, el plan o propuesta de trabajo del Municipio fue elaborado por la agrupación del alcalde durante la campaña (con fogones, reuniones, etc.), y luego, una vez electo, se presentó al Concejo, con un capitulado muy detallado de lo que se proponía hacer. La gente participó en el armado de un proyecto previo a la creación del municipio (Más Local 5) cuyo fin era darle visibilidad a la localidad, y el contenido fue incorporado en el POA que fue armado por el alcalde, avalado por el Concejo. En las discusiones con los concejales, se agregaron algunas acciones que se incluyeron en el Plan Quinquenal, en función del cual se elabora el POA que orienta el trabajo diario del municipio, cuyo seguimiento tiene distintos niveles de participación de los vecinos:

“Yo amo la democracia, soy pro participación, pero a la hora de evaluar al que ejecuta es al alcalde... entonces es tarea mía ejecutar lo que el Concejo me aprobó. La planilla mensual es mía, es parte del trabajo que me corresponde”.

Por su parte, en el Municipio D, el plan de desarrollo municipal se armó:

“con los concejos vecinales, con los funcionarios, que nos reunimos en varias oportunidades, de comunal 11 y 10, y así se fueron armando las prioridades en términos generales. Después se fue definiendo qué priorizar cada año... Se trabajó con concejos vecinales, comisiones (por ejemplo: Comisión de Medio Ambiente, Obras)... Muchas veces con la gente hay que aclarar qué es competencia del Municipio, porque nosotros acá somos la Intendencia, somos el MIDES, el Ministerio de Vivienda, porque es lo más cerca que tienen... entonces la gente quiere poner todo en el plan” (técnico municipal).

3.2. Mecanismos de participación

Formas de participación ciudadana municipal

Sin ánimo de generar una lista exhaustiva, se definen a continuación las formas identificadas

en los municipios estudiados y otras posibles de encontrar en los contextos municipales.

Mecanismo de iniciativa popular: se trata de un mecanismo formal previsto por la Ley N.º 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana en la cual el 15% de los ciudadanos inscriptos en la localidad o circunscripción tienen derecho a iniciativa ante el gobierno departamental en asuntos de su competencia, incluida la propuesta para constituirse en municipio.

Mecanismos institucionales de participación ciudadana: se refiere aquí a una secuencia planificada de momentos participativos que buscan lograr un objetivo desarrollándose en un período delimitado. Este grupo de procedimientos se desarrolla siguiendo un diseño institucional (con diferentes niveles de formalización) que busca involucrar a la ciudadanía (ya sea de forma consultiva o tomando decisiones) en la definición de asuntos de su interés. Son ejemplos de estos mecanismos institucionales el presupuesto participativo, la planificación participativa de planes municipales, la elaboración participativa de agendas temáticas municipales, las audiencias públicas (rendiciones de cuenta) y los procesos de planificación urbana participativa, entre otros.

Audiencias públicas (rendiciones de cuenta): son un subtipo dentro de los mecanismos institucionales de participación ciudadana que consisten en instancias obligatorias (según la ley N.º 19.272) que deben realizarse anualmente, y en las cuales se reúne el gobierno municipal y la ciudadanía, y en régimen de audiencia pública se presenta un informe de la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos y los planes futuros.

Planificación participativa: esta modalidad es también un subtipo dentro de los mecanismos institucionales de participación ciudadana. Se especifican sus características a efectos de diferenciarla de las modalidades de consulta para la planificación municipal. Aquí se llama planificación participativa al proceso donde la comunidad participa en forma activa y decisoria en la elaboración del plan de desarrollo de su comunidad (Harnecker, 2009). La planificación participativa municipal es la aplicación de los procedimientos y metodologías de la planificación al contexto municipal, con una efectiva

participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño y gestión de su propio desarrollo (Aliendre, s/f). A grandes rasgos, el proceso implica una fase de preparación y organización (identificación de actores, definición de roles y plan de trabajo), una etapa de realización de diagnóstico (con dinámicas participativas y otras fuentes de datos) y una etapa de elaboración del plan de desarrollo (priorización, elaboración de estrategias, diseño del plan de desarrollo quinquenal y anual). Posteriormente, vendría la ejecución acompañada de un monitoreo y ajuste. Tanto la fase de diagnóstico como la elaboración de el o los planes de desarrollo deben realizarse en dinámicas de taller con diferentes técnicas que permitan la deliberación entre los propios ciudadanos y entre estos y los representantes.

Modalidades de consulta para la planificación municipal: se entiende por ello a toda forma de recolección de información puesta en marcha por el municipio con el fin de recoger las problemáticas y preferencias ciudadanas que este utiliza para la elaboración de su plan anual y/o quinquenal. Se incluyen aquí instrumentos como las encuestas o recorridas del alcalde y/o los concejales por los diferentes barrios que componen el municipio recogiendo los aportes de la ciudadanía. A diferencia de la planificación participativa, la priorización, generación de estrategias y elaboración del plan estarán a cargo de los representantes municipales y no de la ciudadanía. En esta modalidad no se pondrá en marcha un conjunto de procedimientos y técnicas de las metodologías participativas para ir construyendo colectivamente el plan.

Órganos ciudadanos de participación: se entiende por ellos a todos los espacios estables de asesoramiento y consulta integrados por la ciudadanía con miras a orientar políticas sectoriales o cuestiones vinculadas a subunidades territoriales (concejos vecinales, concejos sectoriales, comisiones y grupos *ad hoc*, etc.).

Contactos cotidianos: además de los mecanismos institucionales que podemos llamar instituciones de participación, los municipios por su escala tienden a generar espacios más o menos informales en los que la ciudadanía interactúa

con el alcalde o los concejales. Estos espacios pueden asumir la forma de recorridas en los barrios de los gobernantes locales, reuniones puntuales entre autoridades y vecinos, atención de reclamos y propuestas de los vecinos en el municipio, interacción con los vecinos a través de espacios virtuales, entre otros. Cabe destacar que esta forma de acercamiento entre el municipio y la ciudadanía, si bien es un elemento dinamizador de la participación, sobre todo en localidades pequeñas, el proceso participativo en la gestión de la política pública no se reduce ni se puede reducir a él.

En el caso de **Bella Unión**, el Municipio ha generado un espacio para instituciones y vecinos que funciona el día previo a la sesión del Concejo para atender sus demandas en una relación cara a cara. Se trabaja en áreas (tránsito, seguridad vial) que involucran a toda la población incluyendo a los otros dos municipios de Artigas (B. Brum y T. Gomensoro). Si bien trabajan con comisiones barriales, centro comercial y diversas asociaciones, “el trabajo se realiza con instituciones más que con la ciudadanía” (actor político BU). Más allá de este espacio, según los actores políticos, el contacto “cara a cara” con los vecinos, así como la recepción particularizada de las instituciones u organizaciones, son las principales formas de participación de la ciudadanía, al tiempo que los actores de la sociedad civil destacan la realización y/o ejecución de proyectos comunes y el trabajo en red para el abordaje de ciertas temáticas:

“El Municipio es un espacio abierto para recibir reclamos, demandas, inquietudes y/o propuestas. Se destaca el contacto permanente con la población. Los recibimos siempre” (actor político).

El Municipio de **San Carlos**, por su parte, se organiza en áreas definidas geográficamente: ciudad, zona rural y zona balnearia, y realiza sus sesiones en forma descentralizada y por área temática:

“Tenemos concejos de Cultural, Social, de Equidad y Género, Deportes y juventud. La gente de diferentes instituciones, organizaciones, participa y promueve distintas actividades” (actor político).

Tiene una línea de trabajo que son los presupuestos participativos, especialmente el presupuesto participativo Joven para adolescentes y jóvenes entre 12 y 18 años:

“Los PP pasan por Concejo y después pasan al área técnica para su viabilidad. No necesariamente tienen que presentar PP organizaciones y/o instituciones, se juntan cinco jóvenes y concursa por un máximo de 180.000 pesos por proyecto” (actor político SC).

Sumado a estos mecanismos, los miércoles de cada semana la alcaldesa ofrece un espacio de atención a la ciudadanía para la recepción de demandas. Los actores de la sociedad civil destacan, además del PP, el apoyo logístico con el municipio para la realización de gestiones y/o actividades puntuales.

“Para la realización de las actividades contamos con el apoyo logístico (utilización de los espacios municipales)... No es necesario una nota, la formalidad; en San Carlos todos nos conocemos... El vínculo es personal más que institucional” (sociedad civil).

“Las redes funcionan bien y tenemos trato directo con el Municipio” (sociedad civil).

Cabe señalar que, además del buen vínculo con el gobierno departamental como un elemento que fortalece la participación ciudadana, los actores del territorio destacan la trayectoria social de movilización de los pobladores como un puntal fundamental del involucramiento de la ciudadanía en la gestión del Municipio:

“Al venir de ser Junta Autónoma, la ciudadanía está acostumbrada a la participación, desde iniciativas de sesiones en la Cámara de Diputados hasta eventos culturales, hay cultura de participación que viene desde la resistencia en épocas de dictadura” (actor político).

“‘Carolinós de San Carlos’ es una expresión de identidad” (sociedad civil).

“Hay vínculos con muchos actores del territorio, y al sesionar no solo en la ciudad sino en las distintas zonas tenemos contacto con la gente” (actor político).

En **Minas de Corrales** (donde las reuniones del Concejo son siempre abiertas a la comunidad), si bien las autoridades municipales están proyectando trabajar más fuerte con las comisiones barriales, hasta el momento la forma de acercamiento del Municipio a la ciudadanía es mediante el contacto “cara a cara”.

“El alcalde conoce a todos, recorre los barrios y le van diciendo lo que necesitan... además él mismo sale a trabajar con las cuadrillas... no puede estar quieto” (sociedad civil).

“Cuando el Municipio convoca a alguna actividad, cultural, social o del tipo que sea, la gente responde, va” (actor político).

“El alcalde es del mismo partido y muy próximo al Intendente con quien tiene contacto directo y respuesta rápida; tienen sintonía política. La gente queda contenta, el alcalde tiene buenos asesores” (sociedad civil).

“El alcalde es una persona muy allegada a la gente, él trabaja a la par de los funcionarios, tiene humildad y la gente lo quiere. Anda con las cuadrillas, corta pasto” (sociedad civil).

“Hay cambios, ahora hay mayor convocatoria. Este alcalde actual logró comunicarse con la población” (sociedad civil).

Al igual que en el caso anterior, en **Juan Lacaze**, la atención directa de los vecinos en las instancias del Concejo, pero sobre todo en la cotidianidad de la vida de la localidad, aparece como la forma más frecuente de relacionamiento y participación de la población con el Municipio. Durante el primer período se realizaron reuniones con las organizaciones y vecinos, agrupados por barrios, para relevar demandas e inquietudes que fueron incorporadas posteriormente en el Plan Quinquenal. En este segundo período, se tomaron como insumos las demandas relevadas en ese momento, y el Municipio se involucra en instancias organizadas por los vecinos donde se plantean avances en relación a ellas y/o se trabajan en nuevas problemáticas. Actualmente, más allá de lo establecido en el plan quinquenal y el POA, tanto el Municipio como la localidad en general, se encuentran abocados a la organización y desarrollo del plan denominado “Pensemos Juan Lacaze a mediano y largo plazo”.

“El Municipio se involucra en espacios de interés para la ciudad (generación de alternativas de empleo, educación). Forma parte del grupo de trabajo que promueve la Agencia de Desarrollo” (sociedad civil).

“Es un municipio de puertas abiertas. Tiene un proyecto de reciclaje con varias instituciones, entre ellas la escuela” (sociedad civil).

“El Municipio convoca en fechas puntuales, por temas puntuales. El Municipio articula y apoya actividades en forma puntual” (sociedad civil).

“El vínculo se hace directamente con el alcalde o con algunos de los funcionarios. Se trabaja en relación a un proyecto particular. Por ejemplo, en recolección de envases reciclables, ayudas puntuales en vestimenta, alimentación, inundaciones...” (sociedad civil).

Los municipios (a diferencia de las juntas locales) permiten un contacto más directo:

“Ahora tenés una persona con nombre y apellido a quien dirigirte, es más accesible, [...] yo nunca supe antes quién era el presidente de la Junta, pedías entrevistas y te atendía o no; ahora el contacto es directo, y si él no puede sabés que está la secretaria que te contacta y los concejales que te transmiten” (sociedad civil).

Más allá de las comisiones temáticas creadas por el Municipio para pensar Juan Lacaze, el alcalde identifica distintos espacios de participación ciudadana:

“Algunas convocadas por el Municipio y otras no, eso está bueno porque son variadas, convocadas por distintas organizaciones y de distintas formas. Esto demuestra que no hay solo una forma de participar, hay gente que solo decide participar con el voto, otros en aspectos puntuales”.

Por su parte, en **Plácido Rosas**, además del ámbito del Cabildo (que será desarrollado en otro apartado), otro espacio que destacan las autoridades son las sesiones abiertas del Concejo y, principalmente, el contacto “cara a cara” con el alcalde: “mi número lo tiene todo el mundo”, refería. En ese sentido, se señala una elevada participación por parte de la gente que se acerca a plantear sus inquietudes. Pero haciendo referencia a la existencia o no de espacios colecti-

vos, son altamente valoradas por los distintos actores las reuniones que realiza el Municipio (principalmente el alcalde) ya sea para tratar temas puntuales o para dar seguimiento al POA con la comunidad. En este sentido, se ha creado un espacio denominado Mesa de Participación Ciudadana donde se da seguimiento a las acciones que realiza el Municipio en función de las líneas planteadas en su plan de trabajo, así como se tratan temáticas de interés del Municipio y/o alguna institución. El Municipio lleva un registro de estas instancias para luego incorporarlas en el orden del día de las sesiones del Concejo. Las actividades desarrolladas por el Municipio se registran en dos libros: uno del Concejo y otro de todas las reuniones en las que participa el Municipio a través del alcalde. Otra instancia que rescatan los actores políticos y sociales, es la realización de una actividad conjunta con la escuela, denominada “Concejales por un día” en la que se escuchan los planteos de los escolares, reflejando según palabras del alcalde: “las opiniones de los adultos de la casa”.

“El Municipio hace una reunión mensual en el Club, van muchos vecinos para ver el proyecto del pueblo (de los juegos, la entrada, calles, clases de guitarra, solicitud de otro plan de MEVIR)” (sociedad civil).

“Las solicitudes que hacemos como institución, las hacemos por escrito, lo llamo al alcalde y le aviso, y en la sesión siguiente se resuelve y ya nos comunican. A veces la respuesta depende de otros, pero inmediatamente te contestan y se ve una solución. Todos los del Municipio se preocupan por las problemáticas del pueblo y sus alrededores” (sociedad civil).

“Se fijan reuniones abiertas a todo el mundo para que los vecinos digan lo que necesitan, den sus opiniones; el alcalde acepta opiniones de los referentes del pueblo... Ponen los avisos en carteleras, por radio. Todo se comunica. Las reuniones son en el Club Social. Con la escuela se hacen varias actividades y con los jóvenes también; el alcalde los apoya mucho... Al Plan de Gobierno lo hizo con otros y después lo repartió a todos. No promete lo que no puede hacer; escucha todas las opiniones” (sociedad civil).

“Para promover la participación la estrategia es andar en la calle; el alcalde anda en la calle” (sociedad civil).

“Se hacen reuniones sistemáticas, abiertas a todos los vecinos, con invitación formal, en el almacén, por radio, TV y Facebook” (sociedad civil).

Otro aspecto que hace a la participación es el referido a la formación; en este sentido, uno de los actores políticos destaca la pertinencia de los talleres e instancias de capacitación realizados con alcaldes, concejales, funcionarios y la comunidad (proyecto Mirada Ciudadana) sobre temas tales como: compromiso, compañerismo, trabajo en equipo, evaluación de la gestión (qué estamos haciendo bien, qué aspectos hay que mejorar).

Para la localidad (500 habitantes, sin experiencia previa de Junta Local ni Municipio), la creación del Municipio tuvo un gran impacto en términos de mejoramiento de las condiciones del pueblo, pero sobre todo exigencia de otro tipo de participación de los vecinos y las organizaciones en el gobierno de la localidad.

“Los logros concretos estimulan a que la gente vaya aprendiendo a cuidar las cosas que hemos logrado, como la placita, los juegos, no tirar la basura por cualquier parte, controlar a los animales para que no anden sueltos... Otra fortaleza es la insistencia de la gente para concretar sus pedidos” (actor político).

“Para mí, esta forma de gobernar de que cada pueblo tenga su alcalde, ha sido buena porque antes quedaba todo librado a la voluntad del Intendente; ahora tenemos un dinero para atender las necesidades del pueblo, sabemos el dinero que viene al pueblo, sabemos cómo se usa, en qué se destina, por qué se truncan algunas gestiones y cómo accionar frente a eso... Este Municipio va más allá del alumbrado, saneamiento y las calles, la basura... pero ahora se involucran hasta en la parte educativa. Ha cambiado la visión de las intendencias, a nivel del país” (sociedad civil).

Finalmente, en el caso del **Municipio D**, el principal mecanismo identificado por los actores (más allá de las controvertidas opiniones sobre su alcance real), es el presupuesto participativo que, según palabras de las autoridades, funciona de la siguiente manera:

“Existe, por un lado, una comisión departamental que está integrada por representantes vecinales de cada centro comunal, que es la

que establece las reglas del PP. Centralmente se establece el cronograma en qué fechas se presentan las propuestas, etc., después, a nivel de cada centro comunal, se reciben las propuestas, funciona un equipo de planificación zonal, que está integrado por concejales vecinales, funcionarios y algún integrante del Concejo Municipal. Ahí se analiza y llega con un informe primario sobre si es viable, alguno capaz ya se descarta... es muy importante la opinión del territorio, de la organización social que lo presenta para ver si realmente representa una necesidad. Después hay competencias que son a nivel central sobre intervenciones en parques, alumbrado, vialidad... Y después la votación: cada centro comunal tiene varios circuitos donde se va a votar. Y después la ejecución, se hace a nivel de los centros comunales, o sea, en el territorio, o si es algo de competencia departamental, semáforos, por ejemplo, se hace a nivel central” (actor político).

Además, el Municipio tiene una instancia semanal (los miércoles de los concejales), abierta a los vecinos, pero generalmente la gente sigue viniendo al comunal:

“El comunal es un problema, la gente sigue viniendo. El comunal sigue existiendo, eso es un problema, es el que recibe todas las denuncias, es el que canaliza y nos traslada a nosotros, es la parte técnica, que organiza el trabajo” (actor político-técnico).

Vinculado a ello, un aspecto que resulta significativo señalar en términos de tensiones y obstáculos al fortalecimiento de la participación ciudadana en el gobierno municipal, refiere al rol que están cumpliendo desde la creación de estos, los concejos vecinales, y a la definición de nuevas funciones para ambos espacios y para el ciudadano que ello requiere.

“Hay que darle una vuelta [al Concejo Vecinal]; cuando se crearon los municipios, el Concejo Vecinal que venía funcionando, tuvo que acomodarse a una nueva forma, a una incidencia diferente a la que tenía antes. Esa articulación entre Concejo Vecinal, Concejo Municipal, quién toma las decisiones, quién propone, cuáles son los roles... ha sido compleja. Nosotros recién este año porque trabajamos desde las bases lo logramos, pero el Concejo venía con gente cada vez mayor, con otras necesidades, con otras energías, y también se politiza mucho” (actor técnico).

“Cuando te ven te atomizan, más o menos te conocen y te dicen qué pasa que no me arreglan la luz [...], el vecino viene y plantea, pero no como una necesidad, sino como que tú tenés la obligación de decirle: ‘bueno, yo te lo soluciono’” (actor político).

A modo de síntesis, se puede decir que la presencia de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana no está demasiado desarrollada a nivel municipal. En los municipios más pequeños tiende a valorarse, tanto por gobernantes como por la ciudadanía, los contactos directos con el alcalde, ya sea en el municipio, por teléfono o en la calle. Si bien este es un mecanismo válido se deben destacar algunas limitaciones: existe riesgo de que determinadas demandas estén sobrerrepresentadas frente a otras cuyos solicitantes no tengan diálogo con el alcalde; este tipo de mecanismos donde hay un contacto individual entre alcalde y ciudadano en general asume la forma de demanda más que de coconstrucción; y finalmente, cuando no se combina con otros mecanismos de participación deliberativa, la ciudadanía se ve limitada en su capacidad de plantear alternativas creativas a los problemas. Se destacan como mecanismos institucionalizados importantes los presupuestos participativos en los casos de San Carlos y Montevideo, y algunas convocatorias periódicas a reuniones como el caso de la convocatoria a ciudadanos organizados, previa a las sesiones del concejo en Bella Unión.

3.3. Debilidades u obstáculos que limitan la participación ciudadana

Más allá de los matices y énfasis que colocan actores políticos y sociales, en términos generales, los principales obstáculos que limitan los procesos de participación ciudadana refieren a:

- Restricciones financieras de los municipios para disponer de mayores recursos que les permitan planificar su trabajo en función de las necesidades de la población. Este obstáculo es principalmente señalado por los actores políticos.
- Enlentecimiento o demoras en la ejecución de las obras prometidas y presupuestadas.
- Descreimiento de la población en la validez de los procesos participativos como la vía para mejorar sus condiciones de vida. La falta de resultados tangibles y/o visibles en plazos razonables, va vaciando el contenido y sentido de la participación y movilización colectiva.
- Características de la población asociadas a: la falta de tiempo, priorización de otras actividades, pasividad, intermitencia en la participación (una vez satisfecha la necesidad puntual y particular/individual, el actor se desvincula), falta de apropiación de “lo público” en términos colectivos y más allá de las individualidades.
- Tensiones entre intendencias y municipios independientemente de la cohabitación política.

Se presenta a continuación un grupo de limitaciones señaladas principalmente por los actores políticos de los municipios. En este sentido, según las autoridades del Municipio de **Bella Unión:**

“La Ley es de Descentralización y Participación Ciudadana, pero al no existir descentralización se limita la participación ciudadana. En el norte es una realidad distinta. Nosotros tenemos 12.500 habitantes, pero nos hacemos cargo de otras localidades que en total son 20.000... Tenemos autonomía política pero no económica, eso limita participación [...] No podés prometer cosas si no vas a cumplir” (actor político).

“La gente igual participa, demanda, pero sin descentralización la participación no la podemos aplicar [...] La gente de Montevideo limita mucho la información, se cocinan cosas y participan muy poco los municipios [...] hasta para la compra de un tornillo tiene que pasar por la Intendencia” (actor político).

Otro aspecto refiere al desconocimiento del alcance de las funciones del municipio por parte de la ciudadanía:

“La gente no sabe esto de la ley, se maneja con el vicio de lo político, piden cosas que el Municipio no puede dar porque les corresponden a otros organismos [...] la mayor debilidad es por centralismo, recursos humanos escasos y fragmentación de la sociedad” (actor político).

Asimismo, las diferencias políticas con el gobierno departamental (aun cuando se trate del mismo partido de gobierno), aparece como una traba significativa que limita el logro de resultados que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos, debilitando, por tanto, el interés e involucramiento de los vecinos.

Finalmente, la falta de respuestas ante demandas de larga data y el desgaste que el fracaso de las reiteradas negociaciones conlleva, sumados a los problemas de comunicación del municipio con la ciudadanía aparecen como obstáculos significativos para la participación ciudadana:

“A veces te convocan dos o tres horas antes para una reunión, funciona mal la oficina de comunicación”.

En **San Carlos**, la división administrativa del Municipio en tres zonas a veces actúa como una limitante en términos de tiempos de ejecución, pues no se puede cumplir con la puesta en marcha de los proyectos votados en cada una de ellas al mismo tiempo. Otra dificultad es la demanda por la realización de tareas que no le corresponden al Municipio:

“El Municipio no está para solucionar problemas a otros organismos” (actor político).

Por su parte, entre los obstáculos que identifican los actores sociales, se destacan algunos elementos del diseño del PP (perfil competitivo puede reproducir desigualdades e impedir que organizaciones o grupos con menor alcance y cobertura, no logren acceder a los fondos), otros referidos a características propias de la población y de los ritmos y fluidez de la vida en la actualidad; y otros, a la falta de conocimiento de la ciudadanía sobre el alcance de las funciones del Municipio y la confusión que ello genera entre rol y funciones de la Intendencia, Municipio y la Junta Local (principalmente entre estos dos últimos).

“A los presupuestos participativos algunos se acercan, pero falta que la gente se presente y debe haber más diversidad. El problema es político: ‘diferentes colores’, entonces los apoyos de la Intendencia varían” (sociedad civil).

Si bien no queda claro si es competencia del Municipio, diferentes actores sostienen que al-

gunos obstáculos refieren al incumplimiento de los compromisos que debe asumir con ciertas organizaciones (por ejemplo, Contrapartidas Plan CAIF). El Plan CAIF dice que debería existir una contrapartida del Municipio, esa partida no se recibe:

“Estamos gestionando habilitaciones higiénicas y pedimos exoneración y no la dieron. Acá es que queda confuso tema Municipio e Intendencia” (sociedad civil).

“La gente ha perdido el nivel de participación, la gente no tiene tiempo, antes tenía más, o por no dejar la casa por problemas de inseguridad que acá hay mucha [...] No es la misma participación que había antes, cada vez se involucran menos [...] La gente quiere cosas concretas [...] Si bien la gente se involucra en el PP, pienso que se tendrían que hacer modificaciones; por ejemplo: dieron a muchos que ya se les había dado en otras oportunidades...” (sociedad civil).

Uno de los actores manifiesta fuertes discrepancias y limitaciones a la participación ciudadana en el Municipio aludiendo, por un lado, a las características de la población y, por otro, a la falta de propuestas que motiven su participación:

“Acá son muy apegados a su tierra, a su pueblo, pero no se integra al resto del mundo, no se involucran [...] La mentalidad carolina es de aldea. Nos llenamos la boca que somos igualitarios, muy equitativos, pero es pura propaganda, mucho ruido y pocas nueces... En otro municipio donde trabajaba, hacían ‘alcalde por un día’, participaba con los chicos de 6.º y acá no se hace. El Municipio carolino no participa, no quieren saber nada de eso que es una actividad de participación muy buena. San Carlos tiene carencias. No hay movilidad, permanecen muchos años en los mismos puestos y cuesta innovar. No hay cambios, hay acostumbramiento. Cuestiones políticas son obstáculos. Lo único que logré fue plantar un árbol. Son muy cerrados” (sociedad civil).

El principal obstáculo para fortalecer la participación ciudadana es la falta de recursos para realizar más acciones, según el alcalde de **Minas de Corrales**. En este sentido señala que el Municipio y la Intendencia deberían exigir el pago de los impuestos a la población como forma de recaudar fondos. Según sus palabras: “en Minas

de Corrales, hay mucha gente que no paga los impuestos”. Otros actores mencionan dificultades asociadas a la multiplicidad de espacios con la participación de las mismas personas con poca capacidad propositiva, así como a la falta de autonomía del Municipio con respecto al gobierno departamental para obtener o garantizar los recursos que le permitan atender sus demandas.

“Siempre somos los mismos actores; somos como un círculo vicioso, la gente es la misma siempre y agota un poco” (actor político).

“El pueblo no es de venir, participan poco y después quieren mucho. Si ellos quedan callados nosotros también estamos en silencio. Los actores son muy quietos, no son propositivos” (actor político).

“Sin plata todo es una gran interrogante. El alcalde es del lado del intendente, esto se toma con suspicacia por parte de la gente. ¿Cuánto afecta?, no sabría contestar” (actor político).

“Hemos pedido reforzar los espacios de articulación con otras organizaciones, se mejoró, pero aún no es el adecuado” (sociedad civil).

“A veces no hay recursos, y esto impide hacer cosas, siempre se depende de las intendencias. Hay poca participación, la sociedad no participa, la relación con el Municipio es buena, hacemos demandas, siempre conversamos” (sociedad civil).

“La gente no se interesa, no participa. Mucho depende de alcalde y concejales, el día que él deje va a funcionar mucho menos. Todo depende de la política, pero acá funcionan bien, yo los he visto bien y eso que tienen diferentes posiciones políticas” (sociedad civil).

En **Juan Lacaze**, por su parte, se percibe una desmotivación de la gente en participar, que a su vez se entiende que es nacional:

“Para que el vecino participe, hay que simplificar las cosas y pensar la manera más estratégica de que participe. [...] a la gente le interesa participar en las cuestiones que son de la ciudad particularmente en el a, b, c (alumbrado, barrido, caminería) o aspectos similares [...] muy poco en cultura, casi nada... Para mucha gente yo soy el intendente, y para ellos yo soy el que decide todo, y no es

así, nosotros mediamos y muchas veces las demoras son demasiadas, estas demoras molestan”.

“Las formas de participar de la ciudadanía actual no se ajustan a lo que el gobierno municipal tenía pensado hacer [...] Los únicos fondos que podemos disponer en qué ejecutar son los que nos transfiere OPP; somos muy pobres en comparación a los municipios de Montevideo”.

En este sentido, se visualiza como un obstáculo significativo la falta de autonomía municipal en la toma de decisiones para poder brindar respuestas:

“Es muy difícil hacer planes de trabajo, un plan operativo anual cuando no tenemos la última palabra en la disponibilidad presupuestal, la última palabra la tiene la Intendencia y esto muchas veces se complica”.

Otros actores entienden que las convocatorias generales (si bien siempre se realizan), no llegan a las organizaciones; además, plantean que muchas veces lo que cuesta es crear un objetivo colectivo y dejar de lado las individualidades, que muchas veces son la razón por la que las distintas mesas temáticas dejan de funcionar para transformarse en un espacio de catarsis. Finalmente, otros perciben que muchas veces lo que falta es capacidad emprendedora en los habitantes de la localidad, fundada en torno a la seguridad y dependencia de la gran empresa.

En el caso de **Plácido Rosas**, un municipio con dos años de existencia, exceptuando alguno de los actores políticos, los restantes no identifican obstáculos; rescatando el cambio sustantivo que implicó la creación del Municipio y la gestión del actual concejo (sobre todo del alcalde), para el mejoramiento de la identidad y espacios públicos del pueblo. En este sentido, entre las dificultades se mencionan algunas asociadas a las limitaciones o inconsistencias que tiene la ley en relación a las funciones del alcalde y los concejales, y a la falta de educación y experiencia para participar en esta nueva forma de gobierno.

“En un pueblo totalmente desvinculado de la capital (uno de los más alejados), de 500 personas, pasar a tener un gobierno, a tomar ciertas decisiones, no es fácil... tienen que acostumbrarse, que tengan que responder a otros, a participar... es un proceso de aprendizaje nuevo... Hay una falta de

educación para participar en lo que es un municipio y preocuparse por lo que tiene el pueblo en común... Son años de que venga alguien a decir lo que tenemos que hacer que se hace difícil cambiar la forma de trabajar. Además, a veces falta memoria y seguimiento de lo que se hace o lo que se prometió realizar desde el Municipio... Hay muchas comisiones, pero la gente es la misma... Me preocupa mucho la falta de participación de los jóvenes en la política y en las distintas instancias... me parece que lo mejor es dejar gente formada más que dejar obras” (actor político).

“Tal vez falta de conocimiento, son experiencias nuevas, falta experiencia, se ha logrado vincular al Municipio integrado al resto de las organizaciones y a la dinámica del pueblo” (sociedad civil).

Como fue mencionado en el apartado anterior, en el caso del **Municipio D**, una de las tensiones que atraviesan su realidad actual refiere al rol y características que han asumido los concejos vecinales y los que deberían asumir en este nuevo escenario:

“Los concejos vecinales no tienen la legitimidad que tenían. Se ha ido transformando, un órgano social que fue pensado como un espacio social de participación, que integraba organizaciones sociales, un espacio que se vinculaba directamente con el gobierno departamental, ha ido cambiando, convirtiéndose en un espacio político partidario más que social. Las organizaciones que tienen un peso relativo en la sociedad, una opinión para fomentar participación, muchas o el enorme porcentaje, no participan” (actor social).

“A todos los municipios les está costando insertarse, en que la gente conozca realmente al municipio [...] A mi manera de ver, la calidad de los concejos vecinales ha ido bajando. Yo fui concejal dos veces, por el 90-92, y como que recogíamos más compromiso con el barrio, ahora está como muy politizada la cosa, entonces eso le está sacando representación [...] en ese momento fuimos todos para el mismo lado, pusimos la carreta delante de los bueyes, hoy eso se perdió, cuesta la mirada colectiva, poner la mirada en el barrio, no hay generosidad, yo estoy viendo un poco de mezquindad política” (actor social).

“Hay que reconsiderar la institucionalidad que se le dio a los propios vecinos, no sé si a esta altura los concejos vecinales son las formas más

representativas de manifestar los intereses de los vecinos. Creo que hoy es una herramienta para aquellos vecinos que son más activos políticamente, que tienen más militancia, y a veces se pierden un poco los intereses vecinales, se pierde a veces la mirada más global del territorio [...] La participación en las elecciones se ha mantenido, ¿pero son representativos de todos los vecinos?” (actor político).

Por otra parte, se identifican dificultades asociadas al alcance del PP, a la falta de compromiso y de una mirada colectiva sobre las necesidades comunes por parte de los vecinos, así como al rol pasivo de la ciudadanía con respecto a su involucramiento en la búsqueda de soluciones a sus demandas:

“En el PP vemos algunas dificultades para llevar adelante las propuestas en demoras en los plazos, tiene que ver a veces por ejemplo con la situación jurídica de quienes presentan las propuestas, con los compromisos que podemos asumir con los municipios, eso también desestimula a los postulantes. Dificultades también en el seguimiento, en las exigencias, supuestamente en cada lugar se tiene que hacer una comisión de seguimiento” (actor político).

“La gente se está mucho y muy malacostumbrando a que le den, se pierde la participación... falta compromiso; vas a realojar a 200 familias y participan 10” (actor político).

Según actores de la sociedad civil, el trabajo y/o relacionamiento con el municipio:

“está muy compartimentado todo, somos como islas con escasas posibilidades de interconexión. Nosotros con el Municipio tenemos algún contacto por la parte de comunicación medioambiental” (sociedad civil).

3.4. Buenas prácticas identificadas en los municipios

Un primer acercamiento al trabajo de los municipios en términos de buenas experiencias en participación ciudadana, da cuenta del desarrollo de varias de ellas, algunas a instancias del propio municipio y otras desde el gobierno departamental.

San Carlos:

- Implementación del presupuesto participativo como política con un grado de institucionalización altamente reconocido por la ciudadanía (más allá de los ajustes sugeridos para su profundización). Este es el caso de San Carlos y del Municipio D donde se instrumenta este tipo de política.
- Ferias de proyectos (asociadas a la implementación del presupuesto participativo en San Carlos).
- Presupuesto Participativo Joven en San Carlos (12 a 18 años).
- Oficinas descentralizadas del Municipio y realización de las sesiones del Concejo Municipal en las tres zonas (Balnearia Manantiales, La Barra y Balneario Buenos Aires).

Juan Lacaze:

- Reuniones con vecinos agrupados por zonas durante los primeros siete meses de gestión para la elaboración del Plan Quinquenal. Estudio detallado de las necesidades, realizado con los vecinos, “cuadra por cuadra”.
- Comisiones temáticas convocadas por el Municipio y/u organizaciones donde se identifican necesidades y plan de trabajo en cada una de ellas. El Municipio cuenta con una funcionaria para la atención de las demandas y organización del trabajo social que este realiza con los actores de la localidad.

Plácido Rosas:

- Mesa de Participación Ciudadana convocada por el Municipio para la discusión de las necesidades identificadas y colocadas en el Plan Quinquenal, y otras que van planteando los vecinos o que surgen desde algún organismo central o del gobierno departamental.
- “Concejales por un día”. Actividad de formación e intercambio de ideas, realizada con los escolares donde se trabaja el rol de las autoridades municipales y se recogen inquietudes, demandas y propuestas de esta población.

- Reuniones/talleres de capacitación sobre gestión municipal y otros temas vinculados al nuevo estilo de gobierno participativo; algunas de ellas son abiertas a la comunidad.
- Federación de Municipios de Cerro Largo con un funcionamiento institucionalizado y reconocido por el Ejecutivo departamental. Creación de una unidad con equipo técnico que apoya y acompaña la ejecución de los planes quinquenales de los municipios. Apertura de una cuenta bancaria para cada municipio que la maneja el alcalde y un funcionario designado por el Concejo Municipal.
- Proceso de formación constante de funcionarios, concejales y alcalde, que han podido desarrollar en el marco del proyecto Mirada Ciudadana.

3.5. Audiencias públicas de los gobiernos municipales

La ley N.º 19.272, en su artículo 13 plantea como uno de los cometidos de los municipios: “Presentar anualmente ante los habitantes del Municipio, en régimen de audiencia pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos y los planes futuros”.

El trabajo de campo realizado a nivel de los seis municipios del país permite ver que la normativa de la audiencia pública se cumple en este segundo período de gobierno, asumiendo formas diferentes en cada municipio. A continuación, se plantean las valoraciones de estas audiencias como acercamiento a la ciudadanía, como instancia de intercambio y de participación; así como también la proyección de la herramienta desde la perspectiva de los actores políticos y de la sociedad civil.

Valoración de la audiencia pública como herramienta de proximidad con la ciudadanía

En **Plácido Rosas** la mirada política valora la audiencia pública como instrumento para informar a la ciudadanía y transparentar la gestión. Se convierte en una herramienta que le exige al Municipio ordenar lo que hizo, lo que está

haciendo y sus proyecciones. No obstante, se considera como una instancia protocolar donde no siempre la ciudadanía interactúa con las autoridades municipales.

La mirada de la sociedad civil coincide con la valoración del instrumento como medio de información, a través del cual el Municipio rinde cuentas, y no se agota allí, también cumple la función de presentar la proyección del gobierno: “La gente no está informada, y esta instancia sirve para informar, para rendir cuentas, y algunas cosas se pueden proyectar” (sociedad civil).

Otras miradas focalizan esa rendición en lo contable, manifestando que es sobre fin de año cuando el gobierno municipal transparenta los gastos, mostrándolos a la ciudadanía en una presentación abierta: “En las reuniones de diciembre se informa todo lo que se hizo y lo que se gastó, y lo que se piensa hacer” (sociedad civil).

Desde la referencia departamental de descentralización del departamento de Cerro Largo se expresa el cumplimiento de la instancia de audiencia por parte de todos los municipios, explicando que consiste en una presentación de los gastos efectuados. No aparecen en este discurso referencias a cumplimiento de objetivos ni a aspectos de proyección hacia el futuro.

Por su parte, en **Juan Lacaze** se identifica la realización de rendiciones de cuentas de manera anual, donde se informa a la población lo que estaba planificado desde la gestión, lo que se ha realizado efectivamente, lo que queda para hacer. Al decir de los actores políticos, esta rendición de la gestión se acompaña de una rendición contable: “Es importante esto para el Municipio, de lo contrario la ciudadanía no sabe qué se está haciendo”.

Algunas apreciaciones de actores políticos destacan que más allá del involucramiento o no de las personas, la relevancia que tiene en sí misma conocer, por ejemplo, el destino de las finanzas públicas: “La gente no se da cuenta; se da cuenta cuando vos le explicás, pero no todavía, no ha tomado la dimensión de la importancia de saber eso”.

Por su parte, otro actor político expresa que la AP no es un instrumento que lo reclame la ciudadanía: “No es algo que reclame la ciudada-

nía, los reclamos son sobre todo sobre aspectos y demandas puntuales, no sobre la estrategia de rendir cuentas”.

La sociedad civil de la localidad menciona que han sido convocados a participar en más de una instancia. Se valora de manera muy positiva este tipo de instancias, entendiendo que es una obligación rendir cuentas a la población de lo realizado:

“La verdad que ha sido altamente gratificante poder haber concurrido, no solo de nuestra parte sino con otros comentarios que he escuchado, ya que se muestran un montón de cosas que se hacen y la verdad nosotros no sabemos que es así, entonces sorprende y es muy bueno”.

Alguna valoración crítica aparece asociada a quienes participan en esta instancia y a la imposibilidad de llegar a un sector que está desafectado de los procesos políticos del Municipio. Si esto pudiera revertirse el instrumento tendría otra eficacia.

“Entiendo que es necesario, que están bien intencionados pero que no cumplen la función, nosotros lo hacemos, cumplimos, nos llevamos terribles aplausos, pero los que vienen son los que están cerca, interesados; pero no es una instancia donde haya demasiado intercambio, no hay capacidad crítica ni cuestionamientos sobre esto”.

Desde el gobierno departamental se expresa que la rendición es una obligación y tiene dos destinatarios claros: la ciudadanía y la OPP, como órgano financiador de varias de las acciones desarrolladas.

“Todos los proyectos que se hacen en los municipios tienen que rendir cuentas, a la gente, sobre todo, y luego pasa a la OPP. Es obligatorio al menos una vez al año. Unos de ellos son de 35.000 de libre disponibilidad, a esto lo maneja el alcalde y la comunidad. Otro es de 80.000, y otros que son proyectos extras específicamente para mejoramiento... Todo esto debe de rendirse, y se hace. La Intendencia ha participado”.

Bella Unión es una de las localidades donde parece que la rendición de cuentas, como un instrumento, no siempre se ha implementado; “Tenemos algunos debes”, expresa un actor

político cuando se le consulta al respecto. Las que lograron realizarse se indica que son de tipo informativo de las gestiones que se han hecho. Esto coincide con lo manifestado por la sociedad civil: “No intervenimos en otra cosa, solo escuchar la rendición. Este año todavía no han hecho”.

El gobierno municipal de **San Carlos** reconoce la realización de AP, señalando que además la rendición realizada es enviada al gobierno departamental de Maldonado y es publicada en línea y en CD para que esté a disposición de la ciudadanía. La AP se trasmite por diversos medios, a saber: televisión y radios. La valoración que se le da se centra particularmente en la transparencia.

Esta valoración positiva desde los actores políticos no es tan clara, puesto que algunos de los consultados manifiestan no haber sido convocados en algún caso, y en otros que no se realiza: “Se participa por iniciativa propia, vamos nosotros a las audiencias, pero es un tema personal. No es invitación institucional”. “Acá no se hacen, en Punta del Este se hacían”.

Otro actor social imparte alguna opinión sobre quienes participan, detectando ahí la debilidad que no permite tener una valoración más positiva:

“Van las organizaciones, la gente común no. Porque al principio van muchos y como no todos los temas interesan se viene el público a la mitad. Se lo comenté a la alcaldesa, que es la única oradora, tiene que haber un cronograma por área, no todo junto y con un solo orador”.

En **Minas de Corrales**, desde el gobierno departamental se manifiesta que tiene que haber dos rendiciones de cuentas (propias de este período de gestión), la primera centrada en una rendición contable, y la segunda viró hacia una rendición de lo hecho. Para ellos, el cambio es producto de lo que estipula la normativa vigente.

“No hicimos una rendición porque la rendición es contable y la ley no habla de rendición sino de audiencia para informar a la población. Por eso en la segunda audiencia, hicimos un audiovisual de 42 minutos donde contamos lo que hicimos en cada uno de los ejes de trabajo (Obras, Social, Cultura, Turismo, etc.)”.

La valoración positiva se basa también en el eco que se tiene desde el gobierno departamental,

mostrando que se informa a la ciudadanía, pero también al segundo nivel de gobierno.

Los cambios efectuados en el formato de la segunda rendición, donde se presentó lo realizado en formato audiovisual, desde la mirada de los actores políticos fue muy exitosa y valorada por la gente porque detalló lo que se hizo en una forma dinámica comparando el “antes” y “después” de la gestión a través de imágenes y relatos: “En las audiencias, la gente aprueba y felicita la gestión... no plantean discrepancias o desacuerdos”.

El cambio en el formato de la AP, es decir, el pasaje de una rendición contable a una rendición de las acciones ejecutadas, para otros se debe a que los municipios no administran sus propios recursos: “Nosotros no tenemos plata, presupuesto cero, no recibimos nada, no tenemos nada en la caja, la plata la administra la Intendencia y eso la gente reclama”.

Las modificaciones mencionadas son recibidas favorablemente por la sociedad civil, detectando mayor impacto en la comprensión de la misma:

“Se hacen cabildos abiertos y rendición de cuentas, pero son números y más números, este año también se mostró lo que se hizo, y se ven los lugares cómo eran antes y cómo son ahora y eso impacta mucho más”.

En el **Municipio D** es claro el reconocimiento de qué se hace porque está estipulado en la ley. El formato consiste en rendir lo actuado, y recoger iniciativas de los vecinos en una modalidad de taller.

“Nosotros tenemos que rendir cuentas, para eso se hacen los cabildos abiertos. Se trata de variar el lugar, sobre el 11 y el 10. Gentilmente la gente de la UTU nos presta el lugar. No bajan de 400 personas. Se hace balance de lo actuado, una jornada que lleva todo el día. Se hacen diferentes talleres para los vecinos, se recogen iniciativas, los vecinos trasladan la inquietud, eso en forma masiva”.

Así como en otros municipios, acá también se asocia la valoración positiva de la participación a la asistencia: “Está bueno siempre y cuando la participación sea buena, que vengan todos los vecinos”.

Valoración de la audiencia pública como herramienta de participación de los actores

En **Plácido Rosas** se reconoce desde la mirada municipal una buena participación de los habitantes. Es interesante cómo coinciden otros actores en que fue diferente la participación de la primera y la segunda AP:

“Hubo mucha participación, sobre todo en la primera... tal vez por la novedad [...] En el primero estábamos casi todos, capaz por la expectativa de los proyectos [...] Siempre hay alguien de alguna comisión”.

Una valoración positiva se hace también desde **Juan Lacaze** donde se expresa que: “la gente ha participado, llegan desde diferentes lugares. Se hacen invitaciones por medios de prensa para estas instancias”.

En **Bella Unión**, más allá de las debilidades que se identifican en la instrumentación, se destaca la participación de organizaciones, instituciones, centros comerciales, centros educativos y población en general. En **San Carlos** hay una mirada un poco distinta vinculada a que la gente participa poco, más bien se interesa por preguntar por sus proyectos de PP. Lo mismo pasa en **Minas de Corrales**, se expresa que la sociedad civil no participa mucho, no se interesa, y desde su óptica asisten pocas personas. Al momento de esbozar una cifra, manifiestan que asisten unas 500 personas a la rendición. Este mismo

número es la concurrencia que se expresa en el **Municipio D** de Montevideo.

Proyección de la herramienta de la audiencia pública

Es clara en **Bella Unión** la necesidad de que el instrumento se mejore, esto es manifestado fuertemente por los actores políticos, sobre todo el componente de intercambio, de retroalimentación entre el Municipio y la ciudadanía.

Algunas percepciones de instituciones educativas en **San Carlos** reclaman más involucramiento de la ciudadanía, no creen que en la actualidad esto se esté dando.

En **Minas de Corrales**, por su parte, la mirada hacia el futuro no es muy alentadora en tanto utilidad del instrumento para transparentar la gestión y acercarse a la ciudadanía. Los argumentos se centran en un desinterés por parte de los ciudadanos de conocer la rendición del gobierno subnacional, y en la realización de AP solo por cumplir con lo expuesto en la normativa de descentralización:

“La encuentro positiva para cumplir un requisito, no se le da valor a hacer o no hacer en estas circunstancias, se llena un poco el ojo. Vi mal que el alcalde dio libre a los funcionarios para que vayan a la rendición, no lo encontré bien a eso. Al pueblo no le interesa”.

4. Reflexiones y recomendaciones

La Ley de Descentralización y Participación Ciudadana N.º 19.272, está potencialmente dotada para potenciar procesos de gobernanza, entendiendo a esta como un modo de gestión que ya no se basa en relaciones centralizadas y jerárquicas entre gobernantes y gobernados, sino que remite a un estilo de gestión donde actores sociales y Estado cooperan, así como entre los diferentes niveles de gobierno.

La lectura de los casos estudiados muestra que esas vinculaciones necesarias entre actores organizacionales no estatales y el gobierno local no fluyen con facilidad, ni son el denominador común de los escenarios actuales municipales. Esto se refleja en los pocos instrumentos institucionalizados que tienen los municipios, a excepción de experiencias como presupuestos participativos y mesas de participación.

Este aspecto tiene vinculación con cómo es comprendida la participación ciudadana por parte de distintos actores. Cabe decir que todos ellos (políticos municipales, políticos del gobierno departamental, integrantes de organizaciones sociales), muestran consenso en torno a la importancia de la participación para la gestión de la política pública y del “bien común”, así como su asociación con el involucramiento de la población en actividades que promuevan el mejoramiento de su entorno y la satisfacción de las necesidades de la comunidad. Lo que tal vez dejan por fuera estas concepciones y que hacen a la cuestión de fondo en los procesos de participación ciudadana, es la idea de incidencia, dando lugar a otro tipo de interacción entre ciudadanos y Estado, donde los primeros no solo se implican en la definición de metas colectivas, sino también en el desarrollo de los medios para alcanzarlos (Villarreal, 2009).

Por otro lado, cabe decir que en los casos estudiados la coincidencia de signos políticos entre alcalde e intendente no asegura mayores procesos de cooperación, en oposición a lo que indica la literatura, que se puede esperar mayor

propensión a colaborar. En el escenario de la no cohabitación, los incentivos a respaldarse en la sociedad civil local podrían ser menores y al estar más legitimados por la votación de los líderes departamentales podrían tender a jugar un rol de puente de transmisión de la agenda departamental a lo local, sin embargo, en contextos de cooperación se visualizan experiencias donde el municipio se respalda en la sociedad civil local, instalando por ejemplo mesas de participación ciudadana que funcionan con regularidad bimensualmente, en la que el concejo municipal va rindiendo cuenta de la ejecución operativa anual y también a través de otros mecanismos de proximidad que solo se logran en contextos de pequeña escala poblacional.

En escenarios de cohabitación, los gobiernos podrían sentirse más legitimados por la votación local que por los liderazgos departamentales, por tanto, podrían tener mayores incentivos a respaldarse en la sociedad civil local para generar agendas políticas locales, a su vez, es probable que reciban mayores demandas de intercambio por parte de la misma. Este aspecto no siempre se cumple, los casos analizados muestran algunos municipios donde el concejo está participando en un grupo de trabajo que discute las estrategias de desarrollo económico social de la localidad junto a otros actores productivos, sociales, educativos.

Estos elementos nos llevan a pensar que en escenarios municipales donde no hay actores sociales fuertes que puedan desarrollar por sí mismos mecanismos de incidencia en la toma de decisiones, se hacen necesarios mayores mecanismos institucionalizados, que garanticen ámbitos de implicación de los ciudadanos en la cosa pública. Los contextos de cohabitación o no, por sí mismos, no garantizan mayores o menores niveles de cooperación entre gobiernos municipales y departamentales, depende más del lugar que les den los gobiernos departamentales a los gobiernos municipales, y de la fortaleza de los gobiernos municipales.

4.1. En relación con la participación ciudadana

En este capítulo intentamos responder algunas interrogantes que se plantean desde el diálogo con los datos y diversas visiones que desde la teoría apuntalan los mismos y sugerir, a partir de ellos, algunas recomendaciones. Lo primero es preguntarnos si la noción de “sociedad civil” es válida para todos los contextos municipales. Teniendo en cuenta que, más allá de la diversidad poblacional de los casos analizados –densidad y dispersión–, en todos ellos los actores que más participan son aquellos con mayor nivel de organización, se considera necesario el desarrollo de nuevos mecanismos de participación que incluyan la captación de los sectores “no organizados”. Sostiene Cunill Grau que:

[...] la noción de sociedad civil centra su atención en su dimensión legal –formal– y restringe a los sujetos sociales pudiendo quedar excluidos muchos sectores de la población y no se incluyen sus prácticas “informales” que podrían dar un nuevo contenido a las propias actividades públicas (1997: 62).

Las organizaciones formales tienden a tener acciones colectivas para conducir sus demandas por los canales institucionalizados, mientras que aquellos sectores de la población sin pertenencia a organizaciones formales tienen mayor dificultad para la canalización de sus demandas. Es por ello que dentro de las recomendaciones se sugiere en cada municipio la confección de una guía de las asociaciones u organizaciones existentes a nivel de la sociedad civil que permita, no solo cuantificar y caracterizar la densidad del tejido social, sino también identificar qué sectores de la población quedan fuera de estas formas de participación institucionalizada y diseñar acciones para llegar a ellos. Se considera que dicha guía puede servir de referencia al municipio a la hora de realizar la convocatoria a los actores de la sociedad civil para la elaboración participativa tanto del POA como del Plan Quinquenal, manteniendo un carácter flexible y dinámico en función del tejido social de cada municipio. Se propone que la misma recoja información sobre los aspectos básicos de las organizaciones (sin importar su nivel de formalidad): nombre de la persona de contacto, teléfono (de la organización y del/la referente), dirección (postal y electrónica),

y una breve descripción de los objetivos y/o acciones que realiza.

Nos parece importante que se generen condiciones que fomenten la implementación de políticas públicas participativas. Estos mecanismos de democracia participativas pueden convivir con los contactos cotidianos propios de espacios de proximidad, sin embargo, los diseños institucionales pueden pensarse para captar una participación más plural y los procesos participativos, cuando asumen la forma de construcción colectiva, pueden generar un sentido más estratégico de la participación que en los contactos cotidianos, que suelen generar una acumulación de demandas puntuales.

Para fomentar un mayor desarrollo de los mecanismos institucionales de democracia participativa, sobre todo en los municipios del interior, deben incentivar la existencia de programas participativos a escala municipal, sin embargo, la idea de generar mecanismos obligatorios a aplicar en los diferentes municipios no cuenta con experiencias demasiado exitosas a nivel internacional como para recomendarlo en Uruguay. Pueden verse los disímiles resultados de las experiencias de Nicaragua, Bolivia, Perú y Guatemala (Goldfrank, 2006). La hostilidad hacia determinadas políticas participativas por parte de los alcaldes, la falta de personal calificado en muchos municipios (en especial los pequeños), recursos escasos, son algunas variables que pueden llevar a que, pese al marco legal obligatorio, la participación no sea exitosa (Goldfrank, 2006).

Las recomendaciones en este sentido serían:

- a) Darles continuidad a las convocatorias de OPP orientadas a implementar procesos participativos a escala municipal con miras a la consecución de determinados objetivos, por ejemplo, las agendas municipales de Cultura en las cuales se elabora un plan cultural colectivo con un incentivo para la ejecución del mismo.
- b) Realizar concursos anuales de buenas prácticas de participación ciudadana en donde se fomente la puesta en práctica de experiencias innovadoras en el campo de la democracia participativa. Debido a los problemas de disponibilidad de recursos

que se observan en muchos municipios, la propuesta podría pensarse en dos sentidos, premio a experiencias que se vienen aplicando en los últimos años, y premio a los diseños institucionales (aún no aplicados) más innovadores y potenciadores de la democracia, en base a los estándares internacionales de buenas prácticas. En este último caso, los municipios que resulten favorecidos pondrán en marcha la experiencia con los recursos del premio.

4.2. En relación al presupuesto participativo

Los presupuestos participativos (PP) son la política participativa de escala local más difundida por todo el mundo. En ese sentido, es posible identificar una gran variedad de diseños que se adaptan a las realidades locales. Sin embargo, esta variedad de diseños, junto con otras variables (grado de descentralización, característica de la sociedad civil, recursos humanos municipales, voluntad política, etc.) hacen que la política sea más o menos potente en términos de alcance (capacidad de impacto/transformación), de autonomía o subordinación de la participación en relación con las lógicas políticas, entre otros aspectos.

En ese sentido, en esta consultoría realizamos las siguientes recomendaciones:

- a) Fomentar el desarrollo de los PP a escala municipal. Esta política ha logrado transformarse en la más difundida del mundo debido a su gran atractivo para lograr transformaciones concretas en el territorio. Cuando los niveles de ejecución son buenos la política tiene altos niveles de legitimidad, aún entre quienes no participan.
- b) Para lograr los altos niveles de ejecución es necesario que los gobiernos municipales y departamentales acuerden la mejor forma de ejecución según las fortalezas y debilidades de su propia burocracia estatal. Hay PP que transfieren fondos a organizaciones y luego controlan el cumplimiento de los

proyectos aprobados, hay otros que ejecutan todo desde las diferentes áreas del gobierno, otros prefieren contratar empresas fuera del Estado para ejecutar toda la parte de obras. También es posible pensar en una combinación de las opciones anteriores pero el tema de la ejecución es uno de los temas más importantes y más difíciles de esta política plurirrubro. Reglas claras y tiempos razonables son claves fundamentales para que la política mantenga su legitimidad social.

- c) Siguiendo los aportes de la literatura especializada, se recomienda que los municipios uruguayos promuevan los PP como espacios abiertos y deliberativos (Goldfrank, 2015). Lo primero quiere decir que no haya restricciones para participar, que todos los vecinos que se sientan convocados puedan hacerlo, sean o no líderes organizacionales (esto fomenta el pluralismo). Lo segundo, es una recomendación que busca apartarse de la tradición electoralista del Uruguay, y también de buena parte de los PP que han funcionado en el país, y promover espacios de colaboración más que de competencia. En ese sentido, se propone la complementariedad de esta política con la lógica de las metodologías participativas (MP). Hay algunas experiencias a nivel mundial que utilizaron esta fusión entre las MP y los PP generando procesos con las siguientes fases:⁵

a) Diagnóstico

- Diagnóstico contextualizado (utilizando los datos disponibles de censo, investigaciones, etc.).
- Devolución (se comparte de manera didáctica y creativa estos datos existentes sobre el territorio y se promueve la discusión sobre la situación).
- Autodiagnóstico (dinámicas participativas como mapa de actores, líneas de tiempo, matriz FODA, *role play*, oவில், etc., este autodiagnóstico se apoya y complementa los datos del diagnóstico contextualizado).

5 Un desarrollo detallado de estas fases puede verse en Ganuza, E., Olivari, L. y Paño, P. (2011).

- b) Reflexión - criterios (Una vez conocida la situación inicial se piensa colectivamente hacia dónde queremos ir).
- c) Proposición (qué queremos y podemos hacer).
- d) Programación (cómo lo vamos a hacer).
- e) Monitoreo y seguimiento (cómo lo estamos haciendo).

Luego, el ciclo volvería a empezar (en ediciones posteriores) con un nuevo diagnóstico siguiendo la lógica espiralada de la investigación-acción. En síntesis, la propuesta en este punto es que el PP se desarrolle en dinámica de asamblea buscando problemas comunes que emerjan de los diagnósticos (técnicos y participativos) y luego se busquen maneras creativas de resolverlos utilizando los recursos disponibles para el PP. Esto evita la gran dispersión de demandas, le da un enfoque más estratégico a la intervención, evita los problemas de asimetrías a la hora de medir fuerza en una eventual elección y al generar la deliberación permite que emerjan propuestas más creativas.

4.3. En relación a la audiencia pública

En función de lo presentado, se analizan varias líneas para pensar algunos cambios que permitan mejorar el instrumento a efectos de cumplir con sus propósitos y fortalecer el proceso de participación a escala municipal. Nuria Cunill Grau, sostiene que la mayoría de audiencias públicas, cabildos y rendiciones de cuentas en experiencias latinoamericanas han sido, en líneas generales, más “consultivos” que “resolutivos”. Señala algunos casos de mecanismos de referéndums locales o mecanismos similares como forma de resolver esta dicotomía. Ejemplifica con el caso de la promulgación de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano de Perú.

La ley en referencia dispone que mediante la Rendición de Cuentas el ciudadano tiene el derecho de interpelar a las autoridades con respecto a la ejecución del presupuesto. Por otra parte, establece que para que se acredite la rendición de cuentas se requiere al menos el 20% de la pobla-

ción electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción electoral. La autoridad tiene un plazo de 60 días para responder el pliego interpositorio debiendo publicarlo junto con su respuesta (Cunill Grau, 1997: 85).

Este tipo de mecanismos normativos de participación en la audiencia pública –aplicable para poblaciones de menor densidad poblacional– podría incluir a sectores de la población que en general por no pertenece a organizaciones formales de la sociedad civil y no participan en estas instancias de control.

En este sentido se realizan las siguientes recomendaciones:

- a. Potenciar la rendición de cuentas como instrumento de transparencia de la gestión, y como espacio de proximidad con la ciudadanía. Crear espacios normativos de participación que incluyan sectores de la población que no participan en instituciones formales de la sociedad civil.
- b. No focalizar la rendición de cuentas en una rendición contable, que dificulte la comprensión por parte de la ciudadanía.
- c. Utilizar recursos audiovisuales (u otros, como relatos de experiencias por parte de los distintos actores de la comunidad) que permitan mostrar las transformaciones suscitadas durante el período (por ejemplo, fotografías, videos, folletería ilustrativa) de manera ágil, dinámica y disparadora del debate e intercambio.
- d. Superar el formato informativo y lograr que la rendición tenga también un espacio de intercambio con la ciudadanía, haciendo uso de metodologías participativas en la instancia de la audiencia pública y previo a ella, motivando el involucramiento de la comunidad en su preparación.
- e. Dejar claro de qué forma van a ser considerados los aportes de la ciudadanía en el trabajo municipal, así como las instancias y mecanismos de seguimiento del plan anual.
- f. Fortalecer la convocatoria a la AP, así como la difusión de lo suscitado en la misma haciendo uso de diferentes medios de comunicación

locales y departamentales. En este mismo sentido, la elaboración de un material de fácil lectura por parte de la población en general, y su difusión previa a la audiencia, permitiría participar en la misma con mayores elementos para el intercambio.

- g. Instancias informativas intermedias de divulgación sobre rendición de cuentas, que incluyan límites y potestades específicas de los municipios en relación con las demandas planteadas por la sociedad civil.

4.4. A modo de cierre

La centralidad que en las últimas décadas ha cobrado el análisis de la condición de ciudadano como requisito insoslayable para la cualificación de la vida democrática, trajo consigo una resignificación de la participación en tanto elemento central de la gestión de la política pública en el marco de la gobernanza como nuevo escenario de actuación del Estado y la sociedad civil. Entre los debates que se han abierto a partir de este nuevo ímpetu, sobresale el cuestionamiento al uso indiscriminado y arbitrario de términos como “participación ciudadana” que en ocasiones se reduce a una instancia meramente procedimental e instrumental en el diseño de la política previamente definida por otros actores estatales.

En este contexto, la instrumentación de la política es pensada como campo de lucha y de conflicto, dejando de concebirla como un mero proceso de ingeniería social previamente definido por agentes del Estado, para transformarse en un campo de enfrentamiento entre distintos grupos de poder que disputan distintas formas de organizar y producir el bienestar (Lucero 2009 en Noboa *et al.*, 2013). En este sentido, se considera que la gestión de la política pública se funda y transforma por la participación ciudadana desde el territorio y la proximidad. La participación se torna así el elemento central a partir del cual se construyen y fortalecen actores políticos con poder para incidir y decidir sobre el desarrollo democrático del territorio que habitan.

Sus defensores destacan, además de la legitimidad política que su desarrollo ha tenido en el proceso libertario latinoamericano, otra de carácter macroeconómico y gerencial que concibe a la participación como una alternativa altamente positiva para alcanzar con éxito los objetivos que se plantean las políticas públicas, no desde un punto de vista utópico sino en términos de efectividad.

Como se mencionara en apartados anteriores, este nuevo estilo de gobierno no es solo un desafío para el Estado, que históricamente ha sido el centro y motor de los procesos decisivos en el diseño de la política pública, sino también para los actores locales que constituyen las redes territoriales.

De este modo y teniendo en cuenta el proceso de descentralización en el cual se enmarca esta nueva forma de gobierno, se sugieren algunos aspectos a tener en cuenta a la hora de mirar el diseño de una política y/o el ejercicio de un municipio en términos de participación ciudadana, a saber:

- Existencia de **espacios y mecanismos** de participación estables, formalmente diseñados y validados por el gobierno y la ciudadanía como ámbitos de toma de decisión y de seguimiento de la gestión del municipio y de las necesidades del territorio.
- Transparencia y accesibilidad en la generación y en el manejo de la **información**; ello requiere el diseño sistemático de materiales y espacios de difusión e intercambio con la ciudadanía en función de su idiosincrasia, con el fin de que esta pueda tomar decisiones con apropiación.
- Instancias periódicas (al menos tres veces al año) de **evaluación y seguimiento** de la gestión entre representantes del municipio y las autoridades departamentales competentes. La buena o mala relación entre los dos niveles de gobierno no puede quedar librada ni a las características personales de los gobernantes ni a su buena o mala voluntad política para promover y consolidar el proceso de descentralización.

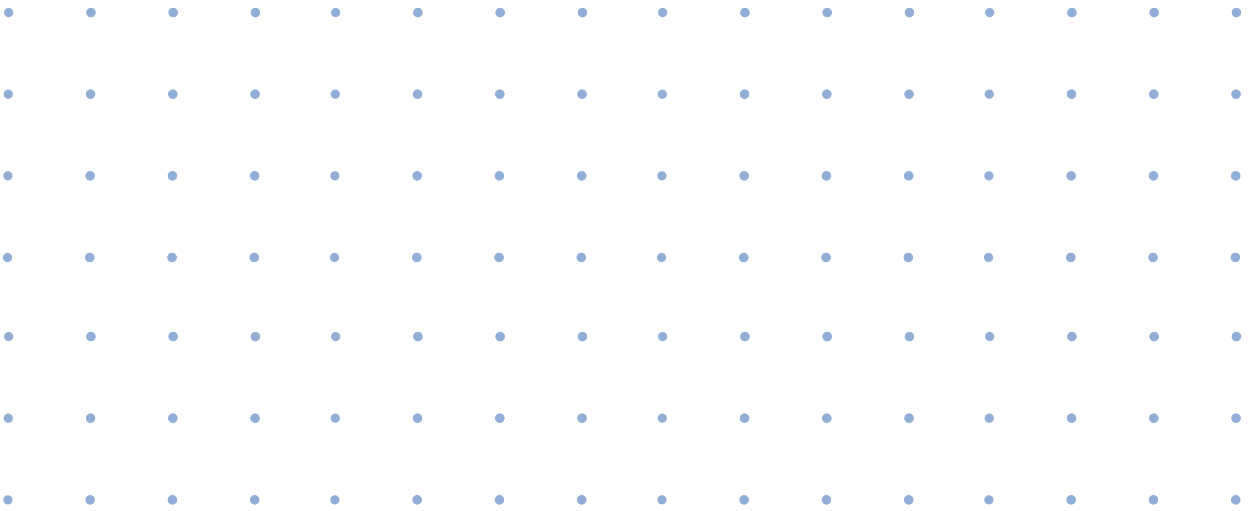
Referencias bibliográficas

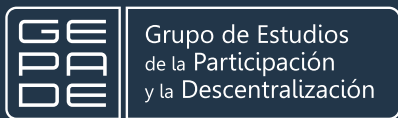
- Andrioli, A.; Florit, P.; Piedracueva, M.; Rapetti, P.; Suárez, M. (2012). "Municipios: una política en el tintero". *Estudio introductorio*. CSIC-UdelaR. Colección Art 2. Paysandú-Uruguay.
- Arocena, J. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Daniel García Delgado Compilador. FLACSO. Universidad Católica de Córdoba. Oficina Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.
- Bresser-Pereira, L. y Cunill Grau, N. (1998). "Entre el Estado y el mercado: Lo público no estatal". En Luiz Carlos Bresser, Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.). *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD/Paidós. 25-56.
- Brugué, Q.; Gomá, R y Subirats, J. (2002). "Gobierno y Territorio: del Estado a las redes". En: Subirats, J. (Coord.) *Redes territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: UIMP.
- Calderón, F y Loaiza, N. (2002). "Notas sobre el desarrollo humano y la sociología del actor". En *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*. Año 5. FLACSO. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Cardarello, A.; Araham, M.; Freigedo, M. y Vairo, D. (2010). "Mucho ruido... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)". En Narbondo, P y Mancebo, M (coords.) *Reforma del estado y políticas públicas en la Administración: Acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: CLACSO-ICP. Editorial Fin de Siglo.
- Carmona, R. (2005). "Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: Elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo". Trabajo presentado en el 3.º Congreso Argentino de Administración Pública. Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo San Miguel de Tucumán, 02 al 04 de junio de 2005.
- Cheresky, I. (Comp.) (2006). "Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política". Buenos Aires: Miño y Dávila SRL.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD. Caracas: Ed. Nueva Sociedad.
- Dodel, M. (s.f.). "Uruguay, Sociedad e Internet. Principales resultados de la encuesta WIP+UY 2013". Universidad Católica de Uruguay.
- Ferla, P.; Silva, L.; Zuasnabar, I. (2014). *Evaluación de los gobiernos locales 2013: la visión de los alcaldes, concejales e intendentes*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, Universidad Católica del Uruguay.
- Florit, P. y Suárez, M. (2012). "Descentralizar poder: De la cohabitación política y otras pugnas". En Andrioli (Comp.) *Municipios: una política en el tintero*. Paysandú: CSIC-UdelaR. Colección Art 2.
- Ganuzza, E.; Olivari, L. y Paño, P. (2011). "La democracia en acción: participación de la ciudadanía en la gestión pública. Metodologías Participativas y Presupuestos Participativos". En Andrés Falck y Pablo Paño Yáñez (Edit.) *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Málaga: PARLOCAL.

-
- Graña, F. (2009). “Diálogo social y gobernanza. El discurso de los actores sociales involucrados en la instalación de la fábrica de celulosa en Fray Bentos” (Tesis de doctorado). UdelaR. Uruguay.
- Harnecker, M (2009). Planificación Participativa en la Comunidad. Disponible en <http://www.rebelion.org/docs/97084.pdf>
- Lions, M. (1988). “La V república francesa y el fenómeno de la cohabitación política”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Núm. 62. México: Ed. UNAM.
- Noboa, A.; Bisio, N.; Suárez, M. y Robaina, N. (2013). “Participación ciudadana. La gestión pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas”. Departamento de Ciencias Sociales. CSIC. UdelaR. Uruguay.
- Noboa, A; Robaina, N. (2015). *Conocer lo social II. Estrategias y técnicas de construcción y análisis de datos*. Salto: FCU.
- Panizza, F. (2015). “Nuevas Izquierdas y democracia en América Latina”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 85-86, p. 75-88
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Programa Uruguay Integra (2016). *Reporte 4 - Índice de Priorización Socio-Territorial*. Dirección de Descentralización e Inversión Pública - OPP. Obtenido de www.otu.opp.gub.uy
- Riechmann, J. y Fernández Buey, F. (1995). *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Barcelona: Paidós.
- Rodríguez, A.; Troncoso, C.; Parada, C.; Goinheix, S y Gariazzo, F. (2014). *Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión*. Montevideo: Editorial: Susana Aliano.
- Serna, M. (2010). “Giro a la izquierda en América Latina: entre renovación y profesionalización de las elites”. En *El Uruguay desde la Sociología VIII*. Montevideo: DS-FCS-UdelaR.
- Touraine, A. (2000). “El sistema y los actores”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N.º 18. Caracas.
- Veneziano, A. (2009). *Descentralización, Desarrollo Local, Participación Ciudadana y Reforma del Estado: una vinculación pendiente*. FCS, UdelaR-CSIC. Montevideo: Ediciones ORBE.
- Villarreal, M. (2009). “Participación Ciudadana y Políticas Públicas”. Décimo Certamen de Ensayo Político. México: Instituto de Monterrey. Recuperado de http://www.clad.org/siare_isis/full-text/0064306.pdf
- Welp, Y. (2015). “Participación ciudadana, poder y democracia: apuntes para un debate”. *Revista de la Red Argentina del Presupuesto Participativo*.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

Glosario

AP	Audiencia Pública
BU	Bella Unión
CG	Compromiso de gestión
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana
D	Municipio D
FA	Frente Amplio
FIGM	Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal
IECON	Instituto de Economía
JL	Juan Lacaze
MC	Minas de Corrales
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PC	Partido Colorado
POA	Plan Operativo Anual
PN	Partido Nacional
PP	Presupuesto participativo
SC	San Carlos





UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

