

Consultoría sobre
Descentralización, Participación,
Compromisos de Gestión y
Rendición de Cuentas en los
gobiernos subnacionales

DOCUMENTO SÍNTESIS



Grupo de Estudio
de la Participación
y la Descentralización



CENUR
Litoral Norte
Salto



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Equipo Consultor:

Mariano Suárez

Natalie Robaina

Natalia Bisio

Marisabina Minteguiaga

Leonel Del Prado

Alejandra Andrioli

Alejandro Noboa

Colaboradores:

Estefani Silva

Introducción..... 3

Metodología de trabajo..... 4

Fundamentación teórica..... 7

1. Niveles e indicadores de participación a escala municipal..... 11

 1.1. Introducción..... 11

 1.2. Definiciones conceptuales..... 11

 1.3. Niveles de participación..... 14

3. Sociedad Civil: valoración y percepción de los actores..... 18

 3.1. Introducción..... 18

 3.2. Conceptualización..... 18

 3.3. Descripción general de la sociedad civil..... 19

4. Participación Ciudadana..... 20

 4.1. ¿Qué entienden los actores por Participación Ciudadana?..... 20

 4.2. Mecanismos de participación..... 22

 4.3. Debilidades u obstáculos que limitan la Participación Ciudadana..... 27

 4.4. Buenas Prácticas identificadas en los Municipios..... 33

 4.5. Rendición de cuentas de los gobiernos municipales..... 34

Reflexiones y Recomendaciones..... 40

Referencias bibliográficas..... 48

Glosario..... 50

Introducción

El presente documento corresponde a una síntesis de la consultoría sobre “Descentralización, Participación, Compromisos de Gestión y Rendición de Cuentas

en los gobiernos subnacionales”, en el marco del proyecto *Gobierno Locales: desarrollo sostenible y equidad*, financiado por Unión Europea, teniendo como beneficiarios al Congreso de Intendentes, al Programa Uruguay Integra de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y al Programa Articulación de Redes Territoriales de Naciones Unidas.

En él se presenta un análisis global del proceso y algunas recomendaciones generales por parte del grupo consultor frente a los procesos analizados. El contenido se enmarca en los siguientes ejes: aspectos teórico-metodológicos que fundamentan y orientan el trabajo realizado, niveles e indicadores de participación, 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 a 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 con características heterogéneas.

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 sub nacionales, 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 la implementación de acciones gubernamentales que fortalezcan los procesos de descentralización y participación ciudadana.

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 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 locales¹, el nivel de desarrollo socioeconómico² de la localidad donde está ubicado el municipio y el escenario de relacionamiento político-partidario entre nivel departamental y local³. En el cuadro 1 pueden verse las características de los Municipios seleccionados según estas variables.

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 en conjunto por el MIDES, el MIEM y el IECON en el 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 más información sobre la conformación político-partidaria de los gobiernos departamentales y municipales véase <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx>

³ 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 ubican 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).

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 (mitad de tabla hacia abajo 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, OPP 2016.			

Como se dijo, los casos seleccionados muestran diferentes escenarios en relación a algunas variables teóricamente relevantes que se consideró podrían mostrar comportamientos diferentes en relación a 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 sino 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 plan de trabajo se orientó a analizar los ~~de~~-procesos participación ciudadana, los compromisos de gestión y 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. 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% de las entrevistas estipuladas, lo que llega un total de 72, a excepción de la que no se pudo realizar en el departamento de Maldonado en la dirección departamental de descentralización por motivos vinculados a la coordinación. 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 esté 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 a las diferentes dimensiones de análisis vinculadas al 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.

Fundamentación teórica

Los gobiernos locales y la perspectiva de la gobernanza

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 nos referimos al imperativo de profundización democrática en América Latina en simultáneo con el ascenso democrático de las izquierdas en la mayoría de los gobiernos del continente. En lo académico, nos referimos a la aparición de un paradigma alternativo, la gobernanza, que a su vez ha sido apropiado por la gestión pública. La gobernanza remite a una idea diferente a la visión tradicional de gobierno cuyo sustento era 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 vuelven cada vez más difusas. 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 (Riechman y Fernández Buey, 1995). Brugué, Gomà 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 que 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 el 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 el sistema político debe venir acompañada de un empoderamiento de la comunidad local y la conformación de redes decisionales.

Aspectos teóricamente relevantes para la participación ciudadana a nivel local

Aspectos políticos

En este apartado se presenta el tema de la cohabitación política y su posible influencia sobre la participación ciudadana a nivel Municipal. 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 electoral 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 del mismo. La cohabitación es por ende un ejercicio de convivencia partidaria a la interna del Estado y en los diversos niveles del mismo. Los procesos de cohabitación resultan relevantes allí donde las funciones están poco precisadas 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 implican 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 el 2013 identificó que las relaciones eran consideradas buenas aún en escenarios de cohabitación política (Ferla, Silva & 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.

Aspectos sociales y económicos

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, ésta no puede pensarse únicamente como reproducción o adaptación, sino también como creación y producción de sí misma (Touraine, 2000).

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 élites. 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 a 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 público no estatal (OSCs, 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 (Bresser Pereira y Cunill Grau 1998:29). 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”* (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998:29-30).

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 mencionan que, en uno de los informes sobre desarrollo humano en Chile, se muestra que mucha gente no se siente sujeto en el proceso de modernización y perciben que estos procesos se desarrollan a sus espaldas, a su vez, el retraimiento en lo familiar característico de esta población (con escaso capital social) lleva a que las personas tengan escasa capacidad de formular aspiraciones colectivas, más bien formulan aspiraciones referidas a sí mismo (Calderón y Loaiza, 2002). 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 socio-económico (PNUD 2000 en Calderón y Loaiza, 2002).

1. Niveles e indicadores de participación a escala municipal

1.1. Introducción

En esta sección se presenta una propuesta desarrollada por el equipo consultor para medir la participación a nivel local, la misma posee un anclaje en la realidad municipal del Uruguay. En una primera instancia se definen algunos conceptos de las ciencias sociales utilizados en la escala, y luego se presenta la misma -que consta de cinco niveles- y finalmente se describen una serie de indicadores para observar el comportamiento de las variables implicadas en la escala.

1.2. Definiciones conceptuales

1.2.1. Participación ciudadana en la gestión pública

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.

1.2.2. 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 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 periodo delimitado de tiempo. 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 municipal, la elaboración participativa de agendas temáticas municipales, las audiencias públicas (rendiciones de cuenta), 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 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana) 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 especifica 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 y se utiliza por el municipio para la elaboración del 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 pondrán 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 (consejos vecinales, consejos 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.

1.3. Niveles de participación

Tomando en cuenta las formas de participación que se han definido en el apartado anterior se propone una escala con cinco niveles de participación municipal. Se debe tener en cuenta que cada una de las formas de participación tiene sus propios objetivos y en ese sentido la valoración de las mismas por separado debe tener en cuenta esto. Sin embargo, cuando se observa la oferta completa de participación municipal y la forma en que esta se lleva a cabo, se pueden establecer algunos escenarios de mayor o menor nivel en función de la presencia o ausencia de determinadas prácticas de participación y a determinadas características en el desarrollo de las mismas.

Tabla 1: Escala de escenarios de participación a nivel municipal

<p>1- Nivel alto</p> <p>Posee mecanismos institucionales de participación ciudadana que logran empoderar a una pluralidad de ciudadanos -buenas prácticas</p>	<p>Existen contactos cotidianos (presenciales o virtuales) con una parte amplia de la ciudadanía (incluido los órganos ciudadanos de participación) que en general perciben el Municipio como de puertas abiertas.</p> <p>Además, existe una oferta de mecanismos institucionales de participación ciudadana que generan un rol protagónico de los ciudadanos en todo el proceso. Estas políticas públicas pueden ser impulsadas desde el Municipio o desde otros niveles de gobierno, pero con una participación activa del mismo como actor clave (coordinador) en el territorio.</p> <p>En este nivel la planificación anual y/o quinquenal se realiza tomando en cuenta los aportes de la ciudadanía. Ya sea en un nivel superior, que serían los espacios de planificación participativa (en tal caso formaría parte de la oferta de mecanismos institucionales) o través de diferentes formas de recolección de insumos, encuestas, recorridas por los barrios, etc.</p> <p>Se realizan todos los años mínimamente una instancia de audiencia pública para rendiciones de cuenta en la que además se genera un espacio de intercambio para pensar en conjunto con los presentes estrategias futuras para el Municipio.</p> <p>Todas estas instancias logran convocar una pluralidad de</p>
--	--

	participantes que asumen roles protagónicos (buenas prácticas).
<p>2- Nivel medio - superior</p> <p>Posee mecanismos institucionales de participación ciudadana, pero con diseño restringido o convocatoria poco plural</p>	<p>Al igual que en el escalón superior, además de contactos cotidianos con la ciudadanía (incluidos órganos ciudadanos de participación), el Municipio posee mecanismos institucionales de participación ciudadana (impulsados o no por él), realiza instancias de planificación participativa o modalidades de consulta para la planificación municipal, lleva a cabo anualmente las rendiciones de cuenta y utiliza las mismas para tomar insumos para la gestión.</p> <p>Sin embargo, en este escalón se ubican aquellos Municipios que o bien no logran convocar una pluralidad de participantes (predominando los afines al gobierno) o predominan entre sus ofertas diseños institucionales restringidos en donde la participación queda subordinada a las definiciones de los representantes que mantienen altas cuotas de poder aún en estos espacios. Estas debilidades en el diseño y/o funcionamiento de las prácticas de participación ciudadana lo colocan en nivel medio.</p>
<p>3- Nivel medio - inferior</p> <p>No posee mecanismos institucionales de participación ciudadana, pero planifica tomando en cuenta los aportes de los vecinos y su participación más informal tiene una base plural</p>	<p>Realiza contactos cotidianos con una parte amplia de la ciudadanía (incluidos órganos ciudadanos de participación).</p> <p>Incluye modalidades de consulta para la planificación municipal.</p> <p>No posee ningún mecanismo institucional de participación ciudadana (por fuera del espacio de rendición de cuentas, los cuales son realizados anualmente como marca la ley).</p>
<p>4- Nivel bajo</p> <p>Participación a través de encuentros puntuales con una pluralidad de actores sin emplear mecanismos de consulta ciudadana para la planificación</p>	<p>Solo se da la participación a través de encuentros cotidianos o reuniones por asuntos puntuales entre la ciudadanía (incluidos órganos de participación) y las autoridades de gobierno.</p> <p>A diferencia del escalón superior no realiza modalidades de consulta para la planificación municipal.</p> <p>A través de estos espacios cotidianos logra convocar a un público amplio por lo que predomina la visión de un gobierno abierto, la participación asume en general la forma de demanda ciudadana más que de construcción conjunta. Hay escasa o nula presencia de deliberación entre ciudadanos en los espacios.</p> <p>Realiza espacios anuales de rendición de cuentas tomando insumos para la gestión (se pueden considerar espacios plurales o relativamente plurales y que contribuyen en algún grado a empoderar los ciudadanos).</p> <p>Este escalón se diferencia del inferior debido a que pese a sus escasas y poco planificadas prácticas, logra convocar una base plural de ciudadanos.</p>
<p>5- Nivel muy bajo</p> <p>Participación a través de encuentros puntuales con una gama restringida de actores y ciudadanos</p>	<p>Solo se da la participación a través de encuentros esporádicos o reuniones por asuntos puntuales entre la ciudadanía y las autoridades de gobierno.</p> <p>Esa participación se da entre un público muy restringido, en general afines al alcalde (por lo que la mayor parte de la ciudadanía no tiene contacto con el gobierno). Los órganos de participación (cuando existen) o bien tienen una participación restringida o, en caso de ser</p>

	<p>plural, su relación con el Municipio se vuelve muy esporádica.</p> <p>Predomina la forma de demanda ciudadana más que de construcción conjunta.</p> <p>Si se realizan las rendiciones de cuenta, se hacen siguiendo la lógica de un público restringido y en general afines al gobierno (no se transforman estas instancias en espacio de empoderamiento de un público plural).</p> <p>La característica de este nivel es pocos espacios y poco heterogéneos. Hay ausencia de buenas prácticas.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia

Como complemento de esta escala, que ofrece una mirada más bien conceptual de la participación municipal, el equipo continuó trabajando en una propuesta orientada a la medición de la participación ciudadana. Se presenta a continuación una síntesis del instrumento propuesto con los módulos sobre a indagar y la ponderación de los mismos en una escala de cinco niveles. Si bien se elaboró un formulario de recolección de datos este no se presenta aquí ya que las preguntas pueden variar, sin embargo, las dimensiones y el peso de cada una, es una propuesta metodológica que se puede utilizar más allá de estas variantes.

Los módulos de indagación son los siguientes:

Módulo 1. Participación a través de espacios de atención ciudadana

Módulo 2. Audiencias Públicas

Módulo 3. Mecanismos de participación en las políticas locales

Módulo 4. Espacios de deliberación ciudadana

Módulo 5. Participación en la planificación anual y quinquenal

Módulo 6. Participación y Gobierno electrónico

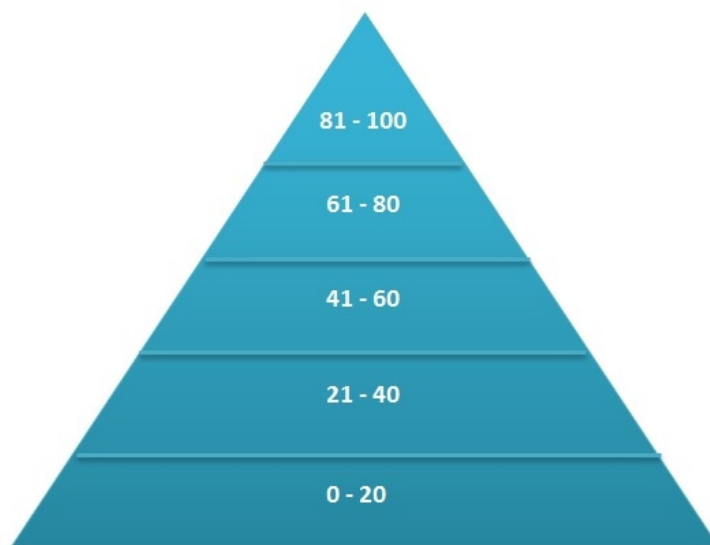
Ponderación de los módulos en la escala

MODULO	Porcentaje ponderado por Módulo
1	17%
2	13%
3	22%
4	22%
5	15%

6	11%
Total	100%

Fuente: elaboración propia

Cada Módulo (ponderados diferencialmente) contendrá una serie de preguntas a cuyas respuestas se le asignará una valoración numérica diferenciada según promuevan o no el involucramiento de la ciudadanía en la gestión de la “cosa pública”. La sumatoria de ellas traducidas en porcentaje, proporcionará el grado de participación que se promueve desde el Municipio (y en caso de hacerlo a nivel de la ciudadanía, también el percibido por la ciudadanía mediante este instrumento).



Fuente: elaboración propia

3. Sociedad Civil: valoración y percepción de los actores

3.1. Introducción

En el presente capítulo se exponen aspectos conceptuales del campo de las ciencias sociales y políticas referidos a “sociedad civil”, entendida en este trabajo como una categoría analítica. Por otra parte, se plantea una descripción general de las

características de la sociedad civil a partir de los discursos de los actores estudiados. Cabe mencionar, que esto no pretende ser una generalización, sino una muestra global de lo observado.

3.2. Conceptualización

Tomando la perspectiva de Isidoro Cheresky (2006) el término “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 ésta no se constituye por fuera o desde abajo del Estado, sino que existe la visión de que éste 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 movilizados 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 entorno 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 ésta, 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.

3.3. Descripción general de la sociedad civil

Heterogeneidad y complejidad son las características de la sociedad civil estudiada. Éstas 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 como 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, ésta 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.

4. Participación Ciudadana

4.1. ¿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 sólo 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”. Ej. 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 ver 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 sólo (...) 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 ejecutan 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".

Su contenido es presentado y discutido en las reuniones del concejo; 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 fue 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)

4.2. Mecanismos de participación

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 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 promueven 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 pasa al área técnica para su viabilidad. No necesariamente tienen que presentar PP organizaciones y/o instituciones, se juntan 5 jóvenes y concursan por un máximo de 180 mil 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 (audiencias). 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, el 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 entrevistado no conoce un espacio de articulación permanente donde UTU participe. 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 quien era el presidente de la Junta, pedías entrevistas y te atendía o no; ahora el contacto es directo, y si él no puede sabes 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 colectivos, 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 revuelve 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, en 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 éstos, 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 tu tenés la obligación de decirle: “bueno yo te lo soluciono” (Actor Político D).

4.3. 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 le 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.

El primer y último grupo de limitaciones son 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 mil...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 corresponde 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 de 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 algunos obstáculos refieren al no cumplimiento por parte de éste, de los compromisos que debe asumir con ciertas organizaciones (ej. Contrapartidas Plan CAIF). En 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 6to. y acá no se hace. El Municipio Carolina 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 mismos puestos y cuesta innovar. No hay cambios, hay acostumbamiento. 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 les permita 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 demanda, 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 que 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 fuese 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 D)

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 mal acostumbrando 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).*

4.4. Buenas Prácticas identificadas en los Municipios

Un primer acercamiento a la experiencia de los municipios en términos de buenas prácticas según los aportes teóricos recogidos por el equipo, da cuenta 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 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 éste 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.

4.5. Rendición de cuentas de los gobiernos municipales

La ley N° 19272 de Descentralización y Participación Ciudadana, 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”. En el mismo artículo expresa además que se debe “Rendir cuenta anualmente ante el Gobierno Departamental de la aplicación de los recursos que hubiera recibido para la gestión municipal o para el cumplimiento de funciones que se hubieran expresamente delegado en la autoridad municipal”, y “Poner en conocimiento del Gobierno Departamental los incumplimientos que pudieran constatarse respecto a la actuación de las diferentes dependencias departamentales en los temas de competencia municipal”.

El trabajo de campo realizado a nivel de los seis municipios del país permite ver que esta obligación se cumple en este segundo periodo de gobierno, asumiendo formas diferentes en cada Municipio. Cabe decir que las percepciones se refieren en mayor medida a la rendición que el gobierno municipal realiza a los habitantes que al gobierno departamental. A continuación, se plantean las valoraciones de la rendición de cuenta como acercamiento a la ciudadanía, como instancia de intercambio, los participantes, y la proyección de la herramienta desde la perspectiva de los actores políticos, así como de la sociedad civil.

4.5.1. Valoración de la Audiencia pública como herramienta de proximidad con la ciudadanía

Plácido Rosas

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 cuenta, y algunas cosas se pueden proyectar” (Sociedad Civil).

Algunas 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 aparece en este discurso referencias a cumplimiento de objetivos ni aspectos proyectivos.

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 que se está haciendo”.

Algunas apreciaciones de actores políticos destacan que más allá del involucramiento o no de las personas, la relevancia que tiene en si misma conocer por ejemplo el destino de las finanzas públicas:

“La gente no se da cuenta; se da cuenta cuando vos le explicas, 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 lo reclame la ciudadanía, los reclamos son sobre todos 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 quiénes 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 Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 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 la 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 que no siempre se ha implementado; *“Tenemos algunos debes”*, expresa

un actor político cuando se le consulta al respecto. Las que lograron realizarse se indica 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 sólo escuchar la rendición. Este año todavía no han hecho”.

San Carlos

El gobierno municipal reconoce la realización de AP, señalando que además la rendición realizada es enviada al gobierno departamental de Maldonado y es publicada on-line y en CD para que esté a disposición de la ciudadanía. La AP se trasmite las 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 actores 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”.

Minas de Corrales

Desde el gobierno departamental se manifiesta tener en haber dos rendiciones de cuenta (propias de este periodo 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 video-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 como eran antes y como son ahora y eso impacta mucho más”.

Municipio D

En este municipio es claro el reconocimiento de que 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. Se 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”.

4.5.2. Participación de los actores

En **Plácido Rosas** se reconoce desde la mirada municipal una buena participación de los habitantes. Es interesante como 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**:

“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 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 interesan 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.

4.5.3. Proyección de la herramienta

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 proyectiva 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".

Reflexiones y Recomendaciones

La Ley de Descentralización y Participación Ciudadana N°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 deja 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 de 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.

En relación a 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 ello algunas recomendaciones. Lo primero es preguntarnos si la noción de "sociedad civil" es válida para todos los contextos municipales. La diversidad poblacional de los casos analizados - densidad y dispersión - hace que los actores ya organizados de la sociedad civil sean lo que más participan, lo que lleva a considerar nuevos mecanismos de participación en la gestión pública municipal que incluya sectores "no organizados" a la participación en el largo plazo. Sostiene la autora 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 (Cunill Grau; 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 la confección de una guía en cada Municipio de las asociaciones u organizaciones existentes a nivel de la sociedad civil que permita, no sólo 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) Darle 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 estímulo 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 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.

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 con relación a 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 poli-rubro. 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 la tradición electoralista del Uruguay, y también de buena parte de los PP que han funcionado en Uruguay, 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 fases⁴:

a) Diagnóstico

- a1. Diagnóstico contextualizado (utilizando los datos disponibles de censo, investigaciones, etc.).
- a2. Devolución (se comparte de manera didáctica y creativa estos datos existentes sobre el territorio y se promueve la discusión sobre la situación).
- a.3 Autodiagnóstico (dinámicas participativas como mapa de actores, líneas de tiempo, matriz FODA, role play, oville, etc., este autodiagnóstico se apoya y complementa los datos del diagnóstico contextualizado).

⁴ 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.

En relación a la Audiencia Pública

En función de lo presentado se analizan algunas 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 Rendición de Cuentas en experiencias latinoamericanas han sido en líneas generales más "consultivos" que "resolutivos". Señala algunos casos de mecanismos de referendum 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 que al menos el 20 % de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción electoral. La autoridad tiene un plazo de 60 días para responder el pliego interpelatorio 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 pertenecer a organizaciones formales de la sociedad civil no participan de 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 (ej. 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 a las demandas planteadas por la sociedad civil.

A modo de cierre del trabajo realizado, se puede decir que 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 sólo un desafío para el Estado que históricamente ha sido el centro y motor de los procesos decisorios en el diseño de la política pública, sino también para los actores locales que constituyen las 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 (Brugué, Gomà y Subirats, 2002 en Noboa et al. 2013: 13).

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 ésta 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 Cunil Grau, N. (1998) "Entre el Estado y el mercado: Lo público no estatal. En Luiz Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunil Grau (eds). Lo Público no Estatal em la Reforma del Estado. Buenos Aires: CLAD/Paidós. 25-56.
- Brugé, 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-Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- 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 3er. Congreso Argentino de Administración Pública. Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo San Miguel de Tucumán, 02 al 04 de Junio de 2005, 2005.
- Cheresky, I. (Comp.) (2006) "Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política". Ed: Miño y Dávila SRL. Buenos Aires, Argentina.
- Cunill Grau, N. (1997) "Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social". CLAD Ed. Nueva Sociedad Caracas Venezuela 1997.
- 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.
- Ganuza, 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*. Malaga: 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.rebellion.org/docs/97084.pdf>
- Lions, M. (1988) "La V república francesa y el fenómeno de la cohabitación política." En Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Núm. 62. Ed. UNAM. México.
- 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. FCU: Salto.
- Putnam, R. (1993). Making democracy work. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Touraine, A. (2000). “El sistema y los actores”. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, N°18. Caracas.
- Veneziano, A. (2009). “Descentralización, Desarrollo Local, Participación Ciudadana y Reforma del Estado: una vinculación pendiente”. Montevideo: FCSUdelar –CSIC. 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/fulltext/0064306.pdf
- Welp, Y. (2015). Participación ciudadana, poder y democracia: apuntes para un debate. En *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

CG - Compromiso de Gestión

CLAEH - Centro Latinoamericano de Economía Humana

FA - Frente Amplio

FIGM - Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal

IECON - Instituto de Economía

MIDES - Ministerio de Desarrollo Social

MIEM - Ministerio de Industria, Energía y Minería

OPP - Oficina de Planeamiento y Presupuesto

PC - Partido Colorado

PN - Partido Nacional

PP - Presupuesto Participativo

