

Participación ciudadana en el tercer nivel de gobierno en Uruguay

CITIZEN PARTICIPATION AT THE THIRD LEVEL OF GOVERNMENT IN URUGUAY

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO TERCEIRO NÍVEL DE GOVERNO NO URUGUAI

Natalie Robaina Moriondo y Marisabina Minteguiaga*¹

naturobainamoriondo@gmail.com

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar los procesos de participación ciudadana a partir de la creación del tercer nivel de gobierno en Uruguay. Es la participación ciudadana un principio fundamental que orientó el impulso descentralizador que se materializa en la sanción de la Ley N°18. 567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana en el año 2009. A efectos de conocer cómo los municipios como nuevos actores de gobierno local desarrollan procesos de participación ciudadana se desarrollan dos estrategias: por un lado se realizó una revisión de antecedentes de investigación que se han desarrollado desde 2010 a la fecha en materia de participación ciudadana en el tercer nivel de gobierno en Uruguay, analizando un corpus de 10 trabajos; y por otro lado se reflexionó sobre un estudio cualitativo desarrollado por los autores en el segundo semestre del año 2023, que implicó la realización de 12 entrevistas a alcaldes y alcaldesas.

La revisión de antecedentes de investigación permite decir que existen tres grupos de estudios sobre participación ciudadana a escala municipal. Los hallazgos evidencian que se ha incrementado la diversidad de mecanismos de participación ciudadana, no obstante, la mayor parte de ellos se queda a nivel de la información y la consulta, elementos necesarios, pero no suficientes para desarrollar procesos participativos, reafirmando el argumento de que la generación del recurso normativo habilita pero no garantiza el desarrollo de dichos procesos. Las experiencias que implican toma de decisiones y co-gestión no son el denominador común. El proceso aún es débil, por lo cual resulta imperioso profundizar en la conceptualización de la participación ciudadana y los elementos potenciadores de su desarrollo.

Palabras clave: Municipios, Participación Ciudadana, Descentralización, Uruguay

Abstract

The objective of this article is to analyze citizen participation processes following the creation of the third level of government in Uruguay. Citizen participation is a

¹ * Universidad de Rice (Houston)

fundamental principle that guided the decentralization process, which was formalized with the enactment of Law No. 18.567 on Political Decentralization and Citizen Participation in 2009.

To understand how municipalities, as new actors in local governance, develop citizen participation processes, two strategies were employed. First, a review of previous research on citizen participation in the third level of government in Uruguay was conducted, analyzing a corpus of 10 studies published from 2010 to the present. Second, the authors reflected on a qualitative study carried out in the second semester of 2023, which involved 12 interviews with mayors.

The review of previous research reveals three main groups of studies on citizen participation at the municipal level. The findings show that the diversity of citizen participation mechanisms has increased; however, most of these mechanisms remain at the level of providing information and consultation—necessary but insufficient steps for developing participatory processes. Experiences involving decision-making and co-management are not the norm. The process remains weak, making it imperative to deepen the conceptualization of citizen participation and identify key factors that can enhance its development.

Keywords: *Municipality, Citizen participation, Decentralization, Uruguay*

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar os processos de participação cidadã a partir da criação do terceiro nível de governo no Uruguai. A participação cidadã é um princípio fundamental que orientou o processo de descentralização, formalizado com a promulgação da Lei Nº 18.567 sobre Descentralização Política e Participação Cidadã em 2009.

Para compreender como os municípios, como novos atores da governança local, desenvolvem processos de participação cidadã, foram empregadas duas estratégias. Primeiro, foi realizada uma revisão de pesquisas anteriores sobre participação cidadã no terceiro nível de governo no Uruguai, analisando um corpus de 10 estudos publicados de 2010 até o presente. Em segundo lugar, os autores refletiram sobre um estudo qualitativo realizado no segundo semestre de 2023, que envolveu 12 entrevistas com prefeitos e prefeitas.

A revisão das pesquisas anteriores revela três principais grupos de estudos sobre participação cidadã em nível municipal. Os achados mostram que a diversidade de mecanismos de participação cidadã aumentou; no entanto, a maioria desses mecanismos permanece no nível de fornecimento de informações e consultas—passos necessários, mas insuficientes para o desenvolvimento de processos participativos. Experiências que envolvem tomada de decisão e cogestão não são a norma. O processo ainda é frágil, tornando imperativo aprofundar a conceitualização da participação cidadã e identificar fatores-chave que possam potencializar seu desenvolvimento.

Palavras-chave: *Municípios, Participação cidadã, descentralização, Uruguai*

Introducción

Es en 1996 cuando Uruguay distingue en su reforma constitucional la materia departamental de la municipal, pero es recién a finales del año 2009 a partir de la sanción de la Ley N°18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana que se crean los municipios. Por este motivo se cataloga el proceso uruguayo como un proceso tardío de descentralización para Latinoamérica, puesto que otros países iniciaron reformas descentralizadoras antes, por ejemplo, Brasil en 1980, Perú en 1984, Venezuela en 1989, Colombia en 1986. No obstante, América Latina se califica como centralista, puesto el proceso que transitaron los países para conformar sus estados nacionales (Arocena y Marsiglia, 2017).

El impulso descentralizador uruguayo de 2009 se enmarca en un contexto de Reforma del Estado en el que el gobierno de turno liderado por la fuerza política Frente Amplio que gobierna el país desde el año 2005, ejecuta políticas concretas que buscan alternativas al sistema representativo y profundizar los mecanismos descentralizadores a nivel subnacional. Es a partir de la ley referida que aparecen los municipios como un nuevo actor local, que tiene entre sus principales cometidos profundizar los procesos de participación ciudadana.

La participación ciudadana en el tercer nivel de gobierno merece ser estudiado puesto que es el segundo principio fundamental de la ley, argumento clave sobre el cual se sostuvo el impulso descentralizador, no obstante, la revisión de la literatura sobre el tema evidencia que es uno de los principales déficits del proceso. *“Municipios, una política en el tintero”*; *“Muchos ruidos y algunas nueces”*; *“Reyes que no reinan”*; *“De la fuerza de la ley al milagro de la acción”*, son algunos títulos de investigaciones que reflejan la realidad de un proceso de descentralización municipal incipiente, un proceso inacabado, con limitaciones, y contenido en él las aristas de la participación ciudadana.

En este artículo se sostiene que la creación y puesta en marcha de una normativa que tenga como objetivos la participación y la descentralización es necesaria pero no suficiente para que los mismos puedan desarrollarse, requiriéndose de otros elementos para que estos procesos se generen.

El documento se estructura de la siguiente manera: un primer apartado en el que se esboza un esfuerzo por conceptualizar las nociones de descentralización y participación ciudadana, así como describir la vinculación existente entre ambas. En la segunda sección se analizan trabajos de investigación que se han desarrollado desde 2010 a la fecha en materia de participación ciudadana en el tercer nivel de gobierno en Uruguay, por su parte la tercera sección profundiza en un estudio cualitativo desarrollado por los autores en el segundo semestre del año 2023 para analizar los procesos de participación municipal. Finalmente, en la última sección se presentan un conjunto de reflexiones y desafíos que emergen de los análisis realizados.

1. Descentralización y participación ciudadana: conceptos y alcances

El momento actual evidencia una crisis del sistema representativo, dada la incapacidad del mismo de dar respuestas a las demandas ciudadanas en un mundo

que se caracteriza por procesos como la pluralidad, la complejidad, la desafección política. Existe un alejamiento entre los representantes y los representados, lo que quita legitimidad a la representación de los actores políticos y de los partidos (Robaina, 2021). Emerge entonces la necesidad de pensar nuevas formas que permitan acercar gobierno y ciudadanía, poner en diálogo demandas y respuestas, espacios que habiliten la incidencia en la toma de decisiones. Así, se identifica en la década del 80 en América Latina la tercera ola de la democracia, una época donde se hacen presentes potentes reclamos por mayor participación de la ciudadanía, la necesaria la presencia de un Estado más próximo a los ciudadanos, nuevas prácticas democráticas, nuevas institucionalidades de participación que contribuyan a la profundización de los procesos democráticos (Goldfrank, 2007 apud Robaina, 2021). Se configura entonces un modelo complementario al representativo, que involucra la participación ciudadana, abriendo un debate justamente sobre la resignificación que adquiere este último término. Blas e Ibarra (2006) hablan de la participación como un continuum entre la democracia representativa y la democracia directa, como un proceso de graduación. Los autores establecen 5 niveles de participación, a saber: en el nivel 1 la participación es entendida como *cosmética*, se utiliza para legitimar decisiones ya adoptadas o para debilitar la crítica, el nivel 2 se entiende como visión *populista* de la participación puesto que se incorpora para prevenir conflictos o para evitar ir en contra de la opción de las mayorías, el nivel 3 refiere a la participación para la *eficiencia*, el propósito es lograr una mejor gestión administrativa, se asocia a la creación de políticas de descentralización, transparencia administrativa, se recogen opiniones de la sociedad civil, se estimulan procesos informativos; el nivel 4 es de la participación para la *cogestión*, escenarios en los que se cogestionan políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil, las decisiones no están en manos del mercado, sino de los ciudadanos. Finalmente, el nivel 5 es el de la participación para la *transformación social*, aquí la participación se utiliza para generar cambios a nivel social, cultural, económico y político para transformar el *status quo*.

Por su parte la Red Cimas (2015) plantea una escalera de participación, que permite analizar cuando se está frente a un proceso catalogado como participativo o no. En el primer escalón de esta escalera de participación se encuentra el *derecho a ser informados*, esto se considera como un requisito necesario para que la participación pueda darse. Tener información es necesario puesto que es la base para poder formar opinión, aporta a la transparencia. No puede implicar aquellas acciones en las que los gobernantes comparten lo que planifican hacer y nada más, en ese caso correspondería a una participación cosmética, como la han definido Blas e Ibarra (2006). El segundo peldaño de la escalera es el de la *consulta*, implica consultar a los y las ciudadanos/as implicados/as en la temática, pero no implica necesariamente que se tome en cuenta lo recogido en la consulta. Al llegar al tercer escalón se encuentra la *decisión*, y es entonces cuando se puede hablar de participación, dado que la ciudadanía forma parte de la toma de decisiones sobre aquellas cuestiones que los afectan, en este momento, donde la población ha sido informada, consultada, surgen propuestas de la población que devienen de diferentes puntos de vista, y en el mejor de los casos de un proceso de debate, esto aporta a la legitimidad y a la eficacia. El último peldaño es el de la *co-gestión*, lo que implica prácticas de democracia participativa, procesos en los que la ciudadanía

comparte responsabilidades, co-gestiona con el Estado, con las instituciones; estas prácticas no son las más habituales, no obstante, constituyen el máximo nivel participativo.

Es también en la década del 80, en el marco de la ola democratizante que se señalaba anteriormente, donde se identifica el punto álgido de la descentralización en América Latina, puesto que los países llevan adelante reformas descentralizadoras de carácter formal (Arocena & Marsiglia, 2017). Se adoptará en este trabajo la definición de descentralización propuesta por Florit et al. (2012):

la descentralización es un proceso social, político y económico que se desarrolla en un determinado territorio e integra a actores políticos, sociales y económicos pertenecientes al sector gubernamental, privado y de la sociedad civil. En dicho proceso el Estado, a nivel central, transfiere, a través de instrumentos jurídicos y políticas públicas, recursos y potestades hacia niveles subnacionales, los cuales le permiten a los gobernantes y a los habitantes del territorio tener una injerencia substancial en sus asuntos locales. (Florit, et al. 2012, p. 114).

En el entendido de que la participación ciudadana constituye una tarea colectiva, en la que los actores sociales tienen cierta capacidad de incidencia sobre los temas que le competen, el espacio local se vuelve la dimensión más oportuna para fortalecerla (Montecinos 2005). La descentralización como instrumento que promueve la participación ciudadana contribuye a la profundización de la democracia, este esquema conceptual de descentralización territorial y gobernanza local es el que da lugar a la figura de los municipios y al tercer nivel de gobierno en Uruguay.

Aguilar Villanueva (2006) plantea que un proceso descentralizador genera nuevas relaciones de gobernanza, definida como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar Villanueva, 2006: 90). No obstante, Arocena y Marsiglia (2017) señalan que los procesos de gobernanza requieren de una institucionalidad flexible, que abra canales entre el estado y la ciudadanía, entre lo público y lo privado, que permita un accionar conjunto. Para estos autores para que la descentralización se convierta en un instrumento útil para las comunidades, debe procurar la gobernanza.

2. Los estudios de participación ciudadana a escala municipal en Uruguay: una revisión sobre el estado de la cuestión.

Desde la puesta en marcha de la Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, el proceso de creación de los municipios ha captado la atención y el interés de la academia, pudiendo identificar investigaciones desde el año siguiente a su sanción. Esta segunda sección del artículo se ocupa de realizar una revisión de los estudios desarrollados a partir del 2010 a la fecha, analizando un corpus de 10 trabajos.

El libro de Abel Oroño (2010) *Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación* es uno de los primeros trabajos que analiza la normativa de creación de los municipios, así como las modificaciones que le sucedieron, con el propósito de conocer el funcionamiento del nuevo actor local, las potencialidades y dificultades a las que se enfrentaba el proceso. En este marco, se hace una referencia a los procesos de participación -catalogada como social-, particularmente a la realización de audiencias públicas, estipulado en el artículo 13 de la normativa, como un ámbito que permitiría la participación directa de la población municipal en planes y proyectos del municipio. El autor señala el desafío de reglamentar estos espacios, para que no se limiten a meras “puestas en escena” y puedan efectivizar espacios de verdadera articulación entre los actores de gobierno y la ciudadanía, con vistas a la transparencia de la gestión. El segundo instrumento que se menciona se refiere a la iniciativa popular para la creación de nuevos municipios en localidades menores a 2.000 habitantes, con apoyo del 15% de la ciudadanía inscrita en la circunscripción municipal. Un tercer elemento habilita la posibilidad de iniciativa popular ante el municipio también por el 15% de la población en aquellos casos donde los ámbitos no sean establecidos. El autor advierte respecto a este punto que las temáticas propuestas pueden ser de carácter alternativo a los temas de competencia de la Junta Departamental y estar vinculados a intereses del gobierno departamental o nacional. Sobre la creación de ámbitos y mecanismos que los municipios consideren necesarios para la información, consulta, iniciativa y control de los temas, se señala la necesidad de uniformizar criterios, establecer pautas específicas para la creación de ámbitos de participación social que le den coherencia al proceso. Como puede observarse, dado el momento en el que se desarrolla este trabajo, no se analizan experiencias, sino la normativa vigente, destacando sus fortalezas y sus riesgos. Se analizará más adelante qué sucede con estos mecanismos y con las advertencias delineadas por el autor en los inicios del proceso.

Otro aporte a este conjunto de estudios sobre los comienzos de los gobiernos locales en Uruguay es el de Cardarello et al. (2011), en el que se plantea sobre el establecimiento de ámbitos de participación social que no hay aspectos específicos respecto a los mismos, dejando a criterio de cada municipio la adopción de mecanismos que considere pertinente. Los autores confían en que las audiencias públicas y las iniciativas populares serán contribuciones relevantes para la conformación y/o profundización de una cultura participativa. No obstante ello, reconocen que construir esta cultura política de participación requerirá tiempo, dependerá también de la disposición de las comunidades a recibir o rechazar este cambio, sobre todo cuando la demanda por mayor descentralización parte de las élites políticas y no de la ciudadanía.

Un segundo conjunto de trabajos se concentra en analizar las primeras experiencias, estudiando empíricamente los primeros pasos dados por los nuevos actores locales. En este grupo, el trabajo *“Municipios de primera generación en Uruguay. Desigualdad territorial, gestión local y acceso a servicios”* María De Barbieri y Salvador Schelotto (2014) entre varios temas analizan las formas que asume la participación ciudadana que impulsan los gobiernos locales. Se indaga entonces sobre los medios de información del municipio con la ciudadanía, identificándose diversas formas, a saber: interacción en la calle, contacto directo con funcionarios,

alcaldes y concejales, sobre todo en aquellos municipios pequeños que habilitan vínculos de proximidad, la oficina del municipio, web, centro comunal. Las formas de comunicar son diversas, desde propaganda callejera (pizarra, folletos, parlantes), propaganda en medios de comunicación tradicionales, nuevas tecnologías (redes sociales, web). En relación a los mecanismos de participación ciudadana se revisan concretamente las audiencias públicas (puesto que se encuentran estipuladas en la ley) y los Presupuestos Participativos (dada la tradición de desarrollo que tienen en el país) así como la implementación de otros instrumentos. El estudio identifica que casi en la mitad de los casos estudiados se desarrollan audiencias públicas “más o menos formalizadas”, en donde los alcaldes rinden cuentas a la ciudadanía sobre lo actuado en el periodo, no se profundiza en las formas de implementación, lugares, alcances de las mismas. Un poco más de la mitad de la muestra ha implementado Presupuestos Participativos, varios de ellos lo implementan en el marco de políticas participativas departamentales. Sobre otros mecanismos implementados son reuniones, asambleas, rendiciones de cuenta, cabildos, la mayoría tienen como propósito la consulta. Las principales dificultades asociadas al desarrollo de este tipo de actividades radica en aquellos municipios extensos, o integrados por diversas localidades, así como la falta de recursos.

Desde la Universidad Católica del Uruguay, un grupo de investigadores analiza la realidad municipal en sus diferentes aristas, generando datos propios a partir de encuestas y entrevistas a alcaldes, concejales e intendentes departamentales. El trabajo de Ferla, P. et al. (2011) fue un trabajo exploratorio que intentó monitorear la instalación de los gobiernos municipales. Se encuestaron a los 89 alcaldes y se entrevistaron 10 Intendentes. El estudio que realizó el mismo equipo en 2013 replica lo realizado en 2011, pero incorpora la mirada también de los concejales, a través de una muestra aleatoria. En ese trabajo se establece que la participación ciudadana a nivel municipal se dio fundamentalmente a través de dos instancias, a saber; las rendiciones de cuentas (audiencias públicas) y la consulta del municipio a la ciudadanía para la realización del presupuesto quinquenal. En algunos municipios se pudo identificar también el establecimiento de comisiones temáticas, con protagonismo en su desarrollo de los concejales. Consultados los alcaldes por la ejecución de la política de Presupuesto Participativo, se identificó que un 36% afirma desarrollar PP con frecuencia, aumentando un 7% respecto al estudio de 2011, no obstante, la mayoría nunca implementó el instrumento. El estudio pudo identificar también que las principales demandas de los ciudadanos a los gobiernos locales versan sobre: vialidad, alumbrado y limpieza. Los autores dicen que “la participación en algunos casos no colma las expectativas. Se señala que la concepción tradicional centralista imperante en la toma de decisiones tiene un peso cultural muy fuerte en la sociedad” (Ferla et al., 2013:57). Esto quiere decir que parte de los ciudadanos prefiere la elección de representantes a la alternativa de implementar otras formas de participación.

Municipios: una política en el tintero (2012) estudia la problemática de la descentralización a dos años de la puesta en marcha del tercer nivel de gobierno. En la segunda sección del libro Florit y Rapetti reflexionan sobre la relación entre la ciudadanía y los municipios. Un primer aspecto relevante que destacan es que, si bien la participación tiene un carácter esencial en la ley de Descentralización y Participación Ciudadana, no hay claridad sobre el significado de la misma. Cada

acepción que define un alcalde, un concejal, será la base que definirá sus líneas de acción. Otro elemento importante que identifica el estudio es que la presencia de la ciudadanía en órganos deliberativos o en comisiones de los municipios es inexistente. Las demandas llegan al municipio, figura que es visualizada como el representante del estado en lo local, pero no se han acompañado con una participación de los ciudadanos en los espacios regulares de los municipios. Este tipo de vinculación donde se plantea una demanda al actor gubernamental y hay una actitud pasiva del ciudadano en la que solo espera la resolución de la misma, es catalogada como clientelar. Otras formas identificadas de vinculación han sido las de la consulta, que si bien resulta útil permite direccionar la acción del gobernante, no contribuye al debate, ni al diseño de los mecanismos, ni al control de los mismos. Finalmente las autoras concluyen que la relación entre ciudadanía y municipios, es etérea.

Un tercer conjunto de estudios intenta mostrar un panorama abarcativo del primer periodo de gobiernos locales. Así lo propone el libro *Panorama del nivel municipal en Uruguay*, donde se procura “brindar un panorama de los primeros 5 años de gestión municipal” (Ferla, et. al.; 2016: 77). No obstante las expresiones de deseo de participación ciudadana, el estudio identificó que un 87% de la ciudadanía no participó nunca de alguna instancia o actividad convocada por el gobierno municipal, ya sean audiencias públicas, presupuestos participativos, cabildos, etc. Afirman los autores que esta baja o nula operatividad del principio participativo es una de las principales debilidades de la puesta en marcha de la ley (Ferla, et. al.; 2016).

¿Por qué unos más y otros menos? es la pregunta que se hace la tesis doctoral de Martín Freigedo (2015) que se propone analizar los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos. El autor propone que ello depende de la combinación de dos elementos, a saber: la incidencia de la sociedad civil y el grado de competencia política existente en el territorio. La investigación aplica como instrumento de recolección de datos en una primera etapa una encuesta a 46 alcaldes en Agosto de 2012, y en una segunda etapa una encuesta a 35 referentes de organizaciones sociales de los 5 casos de estudio.

Entre los hallazgos se encuentra que el 87% de los gobiernos ha creado instancias de audiencias públicas, mientras un 37% de los municipios afirma haber desarrollado presupuesto participativo al menos una vez, sobre todo al principio de la gestión cuando se diseñaba el presupuesto quinquenal. Se desarrollaron dos formas para incluir las demandas al presupuesto municipal, una que implicó reunir a vecinos de diferentes territorios para discutir las prioridades y ser éstas incluidas por el gobierno departamental, y la otra fue la priorización mediante votaciones de proyectos. El 47,5% de los municipios expresó tener reuniones fijas de información con la ciudadanía. 56,5% dice realizar Comités temáticos, en ese caso se vincula al Plan Realizar impulsado por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Finalmente, el estudio constata que: 1) la fortaleza de la sociedad civil es una condición necesaria pero no suficiente para que los actores tengan incentivos para crear nuevas institucionalidades, 2) donde hay mayor competencia política hay más incentivos para crear procesos de participación ciudadana (Freigedo, 2015).

El Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE) del Cenur Litoral Norte de la Udelar participó de la serie de trabajos “Descentralización y desarrollo territorial 2018” impulsada por la Dirección de Descentralización en Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con estudio que analiza los desafíos de la descentralización y la participación en los gobiernos subnacionales. Tiene por objetivo presentar un análisis general del proceso de participación ciudadana desarrollado en el nivel municipal a partir del estudio de 6 casos elegidos en base a tres variables, a saber: capital social, cohabitación política, nivel de desarrollo socioeconómico del municipio. La particularidad de este trabajo radica en el abordaje cualitativo con el que se desarrolló, alcanzando un total de 72 entrevistas en profundidad a alcaldes, concejales, ciudadanos del Municipio y directores del área de descentralización de la Intendencia Departamental (Suárez, et al. 2018).

El estudio indaga en las nociones de participaciones que manejan los diversos actores, detectó unanimidad en la relevancia que le asignan al proceso 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 satisfacción de las necesidades de la comunidad” (Suárez et al. 2018: 15). No obstante ello, el involucramiento de la ciudadanía en el diseño de los planes quinquenales y planes operativos anuales es consultivo siendo casi nulo en el seguimiento de los mismos. Se afirma que la presencia de mecanismos de participación institucionalizada no está demasiado desarrollada en el nivel municipal. En ciudades más pequeñas, se valoran más los contactos cara a cara, varios autores han llamado a este proceso de proximidad. Las principales debilidades identificadas como limitantes de los procesos de participación ciudadana están relacionados a restricciones financieras de los municipios, demoras en la ejecución de las obras, tensiones entre gobiernos departamentales y gobiernos municipales, así como características de la población (Suárez, et al. 2018).

“De la fuerza de la ley, al milagro de la acción” es el título que lleva un artículo escrito por Julián Gonzales en 2019, ilustrando desde el vamos la dificultad de que el imperativo participativo estipulado en la norma pueda ser puesto en acción. Reconoce el autor poca claridad y hasta cierta ambigüedad en la definición del concepto de participación expuesto en la legislación municipal. No obstante ello, advierte sobre algunos riesgos que conllevaría realizar una reglamentación exhaustiva de la misma. Gonzales también pone énfasis en la voluntad política de los alcaldes para desarrollar instancias participativas, pero trae un elemento nuevo a consideración como es la influencia de las tradiciones programáticas de los partidos.

La revisión de antecedentes de investigación presentada hasta aquí permite identificar una mayor producción de investigación sobre el tema en el primer periodo de implementación de la Ley de Descentralización y Participación ciudadana, es decir entre los años 2010 y 2015, posterior al 2015 los estudios sobre el tema comienzan a mermar, esto puede deberse a la atención que captan los temas cuando emergen como algo novedoso.

Uno de los pocos mecanismos de participación ciudadana que la normativa municipal establece explícitamente que se debe desarrollar es la Audiencia Pública, la lectura transversal de los estudios analizados permiten concluir que

paulatinamente se ha cumplido con su realización, la herramienta madura con el tiempo, no exento de críticas y posibilidades de mejora. El trabajo de Ferla et al. (2014) muestra que un 45% de los alcaldes afirma que desarrolla con frecuencia rendiciones de cuenta, aumentó considerablemente si se compara con el valor del 2011 que era 18%. El trabajo de Freigedo (2015) detectó que el 87% de los gobiernos había desarrollado instancias de audiencias públicas. Suárez et al. (2018) señala que en el segundo periodo de gobierno se cumple con la realización de audiencias públicas. Puede observarse que con el tiempo la práctica va aumentando, el mecanismo de audiencia pública se valora como instancias de acercamiento de los gobiernos locales a la ciudadanía, de intercambio de información y opiniones, así como de transparencia de lo actuado, no obstante, cabe decir que adopta formas diferentes según el municipio donde se desarrolle. A efectos de mejorar la herramienta se reclama ajustar el componente de intercambio, la retroalimentación entre los actores y mayor involucramiento de los distintos actores (políticos, administrativos, sociales) (Suárez et. al, 2018; Minteguiaga & Robaina, 2023). El estudio de Florit y Rapetti (2012), a dos años de la puesta en marcha de los nuevos gobiernos locales identificaba una fuerte presencia de la ciudadanía en los cabildos abiertos, en instancias de rendición de cuentas; algo opuesto señala el trabajo de Minteguiaga & Robaina (2023) para el tercer periodo de gestión, en el que alcaldes y concejales reclaman mayor involucramiento del ciudadano en esas instancias. La profecía de Oroño (2010) en relación a las audiencias públicas en varios casos se ha cumplido, puesto que se han configurado como espacios de puestas en escena y no en instancias efectivas para la incidencia.

En relación a otros mecanismos de participación ciudadana desarrollados los estudios revisados identificaron los siguientes: Presupuesto Participativo, Concejos Municipales abiertos, Concejos Municipales territoriales, Reuniones vecinales, Consultas ciudadanas, Comités/Mesas temáticas, Comités de expertos, Mecanismos de gestión asociadas, Planes participativos, Agendas prospectivas Participativas (Florit & Rapetti, 2012; Ferla et al. 2014; Freigedo 2015; Suárez et al. 2018; Minteguiaga & Robaina 2023). El estudio de De Barbieri y Schelotto (2014) muestra como en todos los casos estudiados se pudo identificar al menos un mecanismo de participación ciudadana, no obstante ello, no es el denominador común la implementación de nuevas innovaciones democráticas sostenidas en el tiempo.

Respecto a los Presupuestos Participativos, uno de los mecanismos de participación ciudadana de más amplia difusión y tradición de implementación en el país, se pudo ver su ejecución durante los tres periodos de gobierno municipal, asimismo, cabe considerar que entre quienes manifestaron realizarlos, existe una diversidad de formatos en sus diseños y ejecución, que incluyen en diferentes grados la consulta, la priorización de temas, y toma de decisiones (Ferla, et al. 2014).

Sobre el papel de la sociedad civil Suárez et al. (2018) plantea que en escenarios municipales donde la presencia de los actores sociales es débil, donde no hay capacidad de incidencia en la toma de decisiones, se vuelve necesario contar con mecanismos de participación institucionalizados, que garanticen ámbitos de implicación de la ciudadanía y los actores de gobierno local. Sin embargo, el estudio de Freigedo (2015) concluye que la fortaleza de la sociedad civil es una condición

necesaria pero no suficiente para que los actores tengan incentivos para crear nuevas institucionalidades participativas.

Para Florit y Rapetti (2012) las formas que adopta la participación ciudadana depende de la concepción que tengan de la misma alcaldes y concejales, por su parte Freigedo (2015) señala que el desarrollo de innovaciones democráticas depende de la competencia electoral que exista en el municipio. Sin embargo, Gonzales (2019) afirma que las vocaciones más participativas de los alcaldes dependen de las tradiciones programáticas y discursivas de los partidos políticos.

Cardarello et al. (2011) advertían sobre el tiempo que se necesitaría para forjar una cultura política participativa, reconocen que construir esta cultura política de participación requerirá tiempo, los aspectos culturales de las comunidades requieren de mayores plazos de los que marca una normativa, los tiempos de la gente son otros. Con el paso de los años esto ha quedado claro.

3. Percepciones de alcaldes y alcaldesas sobre los municipios como actores políticos descentralizados, los procesos de participación ciudadana y las experiencias de gestión.

En este apartado se analizan los discursos de alcaldes y alcaldesas de distintos municipios del país, obtenidos a partir de un trabajo de campo realizado en el segundo semestre de 2023, en base a un proceso de intercambio sobre la implementación de la normativa actual y los procesos de descentralización y participación ciudadana llevados a cabo en cada territorio. Con este objetivo, se desarrollaron entrevistas semiestructuradas a actores políticos de doce municipios², seleccionados de acuerdo a tres variables principales: partido político del/a alcalde/sa, género del/a alcalde/sa, cantidad de habitantes del municipio.

3.1. El camino de la descentralización: un tránsito entre avances, dificultades y algunos grises.

El discurso de los/as referentes entrevistados/as da cuenta que en Montevideo la ciudadanía no reconoce en qué municipio residen, no se identifica como parte de este órgano de gobierno, por lo tanto, no se da una autoreferencia en este sentido. Continúa el peso de reconocimiento que adquieren los centros comunales³ con una acumulación de trayectoria más extensa y prolongada en el tiempo.

Esta realidad expresada por la referente política de este municipio capitalino, presenta su correlato con lo identificado por varios estudios donde los hallazgos muestran que gran parte de la ciudadanía desconoce el funcionamiento de los

² Municipio CH (Montevideo), Municipio B (Montevideo), Young (Rio Negro), Belén (Salto), Tupambaé (Cerro Largo), Rio Branco (Cerro Largo), Ciudad del Plata (San José), Dolores (Soriano), Guichón (Paysandú), La Plaoma (Rocha) y Bella Unión (Artigas).

³ Son dependencias descentralizadas de la Intendencia de Montevideo, funcionan desde los años 90.

municipios en sus territorios. Zuaznabar y otros (2016) evidencian que el 75% de los/as ciudadanos/as encuestados/as expresó que está poco informado/a sobre ello. El 38% dice tener en claro el rol del/a alcalde/sa, mientras el 34% dice lo opuesto, y el 28% restante dice que más o menos conoce el rol. El estudio de 2011 como el de 2013 desarrollado por ese mismo equipo mostraban que la mayoría de los/as alcaldes/as opinaban que la ciudadanía no conocía su rol, el mayor déficit se encontraba en Montevideo, el contexto de proximidad en municipios del interior, de menor escala, podría explicar este mayor conocimiento.

Por otra parte, se destaca en los discursos de los actores políticos la necesidad de mayor autonomía con respecto a las Intendencias departamentales, sobre todo en cuanto a recursos humanos y aspectos económicos para la gestión y el funcionamiento municipal.

En uno de los municipios se visualiza la experiencia de un acuerdo con la Intendencia donde un fondo económico determinado (recaudaciones de contribuciones municipales) se dirige de manera automática a este órgano de gobierno, brindando cierta “libertad”, agilidad y autonomía en el uso de recursos presupuestales. También se destaca aquí la “buena” relación y la “confianza” con el Intendente, lo que dinamiza dichos procedimientos y favorece este empoderamiento municipal.

También se destaca la relación partidaria y con ello el vínculo que se establece con la Intendencia, considerándolo determinante para el desarrollo de la experiencia municipal, la que contendrá rasgos positivos o negativos según exista o no coincidencia con el partido político del órgano departamental. De alguna manera entienden que este campo de ambivalencia se sostiene en tanto no se cuenta con personería jurídica y la normativa vigente es muy “vaga” en términos de que no especifica aspectos presupuestales, definición de competencias, y responsabilidades; aspecto que sería esencial para favorecer el proceso de descentralización que se encuentra en camino.

“Hay muy pocas competencias todavía por normativa, por supuesto con su correlato a nivel presupuestal que hacen que la descentralización hoy esté a medio camino, porque no nos permite dar respuesta a muchas problemáticas relacionadas con la ciudadanía, con la población en general, y que justamente hacen que no se entienda por parte de muchas personas nuestras competencias y capacidades” (Entrevistado 1).

Esto está relacionado también con la tensión entre el liderazgo departamental y el liderazgo municipal, la tensión entre la elegibilidad electoral de la población y el alcance territorial de competencia es un aspecto que está presente muchas veces en este vínculo entre los órganos de distintos niveles. En una de las entrevistas se plantea:

“el Intendente obviamente tiene la función en todo el departamento y nadie se la quita, él es el gobernador de todo el departamento, pero si la persona está como alcalde fue electa y votada por sus vecinos, hay que respetar también sus opiniones, no es que el venga (no lo digo por mi) y diga bueno acá vamos a hacer tal obra, sin consultar”. (Entrevistado 2).

Reconocen en este sentido, el rol que ha adquirido la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como mediador y negociador entre los distintos niveles de gobierno, y como institucionalidad encargada de organizar el proceso de descentralización municipal.

Se presenta el desafío de lograr un proceso de “descentralización de la descentralización”, es decir, lograr trascender el movimiento que se da hacia el interior del país, no solo hacia los centros poblados donde se encuentran los municipios, sino llegar hasta las localidades de lo que se denomina “interior profundo”, centros poblados pequeños, distantes territorialmente que también son parte de este tercer nivel de gobierno; encontrándose mayormente relegados en la accesibilidad de las políticas públicas, servicios y en la agenda nacional. Visualizan que aquí el municipio adquiere un papel central como actor político, no exento de complejidades.

En este sentido, plantean también llevar adelante el proceso de descentralización teniendo en cuenta la realidad de cada municipio, sus características, trayectorias, necesidades y capacidad de respuesta; dado que la heterogeneidad en sus múltiples dimensiones es una particularidad central. Destacan el desarrollo y las potencialidades que presentan aquellos municipios que tuvieron como antecedentes las Juntas Departamentales, como un elemento positivo y diferencial, sobre aquellos que recién comienzan. Los tres periodos de gestión transcurridos han permitido reflexionar sobre la necesidad de una política pública municipal que no sea homogénea, que respete la diversidad de escenarios que caracterizan la realidad municipal uruguaya, aspecto que fuera referido en el apartado anterior.

Desde estas experiencias se presenta también la necesidad de mayor dinamismo en articulaciones y coordinaciones con otros organismos nacionales, potenciando el peso del gobierno municipal como un eslabón más en temas de gestión de gobierno. No obstante, al realizar una lectura sobre los espacios institucionales y colectivos con los que los municipios se vinculan, se puede visualizar en gran parte una amplia articulación con organismos nacionales de manera bilateral, y en muchos casos, con una dinámica comunicacional fluida.

Más allá de las dificultades observadas y señaladas, se valora positivamente el proceso de descentralización llevado adelante por el país, considerándola una transformación necesaria en aspectos de gestión pública, gobernanza y política de cercanía, que favorece en última instancia a la ciudadanía y empodera a los territorios a decidir dónde y hacia qué dirigir los recursos públicos que se les otorgan, de la mano de la participación ciudadana.

“Creo como alcaldesa en las transformaciones posibles a nivel local, creo profundamente en la micropolítica. (...) un trabajo de articulación muy fuerte con los otros dos niveles de gobierno, pero sobre todo y como una definición política, con la sociedad civil, organizada desde distintos ámbitos a nivel territorial, sectorial, para tratar de dar respuesta, de acercar esas soluciones porque en el horizonte el tercer nivel de gobierno tiene la capacidad de poder mejorar la calidad de vida de la gente, (...) yo estoy muy convencida de que es

un buen camino el de la profundización de la descentralización” (Entrevistado 1).

“Yo creo que es cercanía. Quizás cuanto más descentralizamos, más poder podemos generar en las zonas, o sea, más podemos distribuir poder en el interior (...)” (Entrevistado 3).

Parte de estos discursos ilustra una actitud reivindicativa del proceso de descentralización asociado a las experiencias de participación ciudadana, en el sentido de que en la medida que las dinámicas descentralizadoras se puedan garantizar como forma de gestión gubernamental, ésta podrá contribuir a la cercanía de la política con los territorios, a la garantía del cumplimiento de las necesidades de la ciudadanía, y en definitiva, a una mejora en la calidad de vida. Sin embargo, se puede decir que esta percepción representa un movimiento unidireccional, en el que la descentralización contribuye a los procesos de participación ciudadana, y no a la inversa, es decir, una visión que entienda que en la medida que la ciudadanía logre generar procesos emancipatorios y activos de participación ciudadana, mayor será la fortaleza del proceso de descentralización que adquiera el municipio.

Si bien se entiende que dichas articulaciones se llevan a cabo en el plano de la complejidad, responden a una diversidad de escenarios y dimensiones, llevando a cabo procesos singulares y específicos; esta relación recíproca (descentralización-participación ciudadana) parece adquirir esencialidad para poder pensar el cumplimiento normativo de manera amplia e integral con las dos dimensiones que la contiene.

3.2. La consolidación del municipio como actor de gobierno local y su vinculación con la participación ciudadana.

Los líderes políticos municipales consideran que la consolidación integral de los órganos de gobierno aún no se ha alcanzado, no solo por las dificultades expresadas en el punto anterior sobre características de funcionamiento, limitaciones y dependencias de otras estructuras de gobierno, sino por la apropiación que aún resta adquirir por parte de la ciudadanía de la nueva figura de gobierno. Uno de los entrevistados mencionaba: *“nos tendrían que sacar el jugo mucho más”* (Entrevistado 4), haciendo referencia a que la ciudadanía sólo se acerca por demandas concretas.

En otros relatos se observa que este acercamiento concreto por parte de la ciudadanía a solicitar algo en particular, es valorado positivamente y parte de la respuesta que el municipio puede alcanzar, sin esperar mayores dinamismos que este nexo específico en el apoyo a la obtención de determinados servicios públicos.

Este cumplimiento de demandas se encuentra desde la perspectiva de los/as alcaldes/as fuertemente asociado a la disponibilidad presupuestal y económica que los gobiernos departamentales y nacionales puedan otorgar, es así cómo se logra materializar y poner cuerpo a las necesidades y servicios que requiere la población. En este sentido, se expresa: *“no es que le pusimos presión al gobierno, les dijimos:*

“necesitamos esto”, no nos dieron el 100, pero nos dieron el 70, y para nosotros es muy valioso y vamos cubriendo las expectativas” (Entrevistado 6).

En la delimitación de funciones, de competencias y responsabilidades, también se ensambla la tensión del territorio y de lo local como escenario donde todas las dimensiones de la vida humana se articulan (salud, seguridad, educación, vivienda, , accesibilidad, entre otras), y con ellas, el rol del municipio en su impronta de gobierno de cercanía. Es así que por momentos se presenta la sensación de no contar con delimitaciones claras, y al mismo tiempo contar con todas las competencias a la vez, aspecto que también se refleja en las manifestaciones ciudadanas:

“(…) la gente no tiene tan claro qué le corresponde al municipio, qué le corresponde a la intendencia, al ministerio, o sea, se rompe una ruta, no se sabe a quién reclamarle, siempre recae sobre el alcalde, que está bien, es lo lógico, es la puerta más cercana, y está bien que sea así, pero falta más información. (Entrevistado 7).

Al consultar sobre este tema y la configuración de los municipios en la estructura de gobierno, uno de los alcaldes de la costa este del país hace referencia a los municipios como gobierno de cercanía, de hecho plantea un juego de palabras con el nivel al que se corresponde, planteando que dada la cercanía debería denominarse como primer nivel de gobierno. El municipio se convierte en un actor de proximidad.

“Es la primera figura de impacto, político y de gobierno, queda demostrado hoy en día que el municipio debería ser el primer nivel de gobierno, el primer lugar donde la gente va a plantear sus problemas, sus preocupaciones, sus proyectos, la primera ventanilla a la que va es al municipio, a hablar con el alcalde, la gente quiere que el alcalde la escuche, y es donde tiene mayor impacto cualquier acción política” (Entrevistado 8).

Por otra parte, el impacto y la magnitud que pueda alcanzar el municipio como actor de gobierno en el territorio está asociado por algunos/as alcaldes/as a la trayectoria que tenga, a su devenir desde el proceso de Juntas Departamentales, tal como se planteaba también en el punto anterior, lo que se configura como característica determinante: *“el nuestro es muy viejo, insisto, tiene un gran impacto”* (Entrevistado 9). Desde otros relatos, se encuentra fuertemente asociado a los procesos de participación ciudadana que se puedan generar, y en base a ellos será la impronta y la experiencia de la gestión municipal:

“Lo más importante es la participación, nosotros tenemos que articular con la gente para que pueda participar de todas las instancias que pueda, con varias acciones, eventos que realizamos, (...) consejo descentralizado, trabajamos con más de 25 organizaciones civiles, instituciones que trabajan en el territorio, nosotros hacemos un trabajo muy mancomunado con ellos, lo más importante creo que es eso, la participación. Si haces participar a la gente, la gente lo reconoce, enseguida se apropia de cualquier proyecto, de cualquier iniciativa” (Entrevistado 8).

En términos generales la participación ciudadana es considerada como un proceso deseable, destacando en ella un diferencial en el propio desarrollo de la gestión, entendiéndose que en la medida que la ciudadanía pueda involucrarse, tomar decisiones y participar de las acciones llevadas a cabo por el municipio, mejor será para la continuidad y sostenibilidad de lo que se emprenda, ya que en definitiva, los líderes políticos pasan y la población es la que queda en el territorio.

Desde esta perspectiva la participación ciudadana parece consolidarse como un eslabón esencial de la gestión a nivel municipal y del proceso de descentralización, considerando: *“sin saber lo que la gente necesita, no se puede gestionar”* (Idem). Estas visiones de la participación responden a los objetivos de una gestión eficiente que plantean Blas e Ibarra (2006), la participación es utilizada como un instrumento para mejorar la gestión administrativa.

Dichas percepciones se vinculan con los resultados arrojados por los autores (Suarez et.al.2018:15) citados en el segundo apartado de este artículo, quienes expresan que se detecta por unanimidad en los actores políticos municipales la relevancia de la *“gestión de la política pública”* y de *“lo común”* asociada al involucramiento de la población, favoreciendo la satisfacción de las necesidades comunitarias y del mejoramiento del entorno.

También se pudo registrar algunas miradas críticas respecto a qué participación que se aspira, visiones críticas con la participación *“cosmética”*:

“Una participación real, no una participación que consista solamente en informar, que es importante, pero si nosotras avanzamos por proyectos en la creación de nuevos instrumentos que se consolidan a nivel municipal e institucional, tratando de ensanchar la participación. O sea, que realmente las personas puedan formar parte de la cosa pública” (Entrevistado 1).

Estos discursar buscan procesos de tipo co-gestivos denominados por Blas e Ibarra (2006), escenarios en los que se cogestionan políticas públicas entre el estado y la sociedad civil. Se pueden identificar algunas experiencias de este tipo en municipios de la capital del país, donde se desarrollan mecanismos de gestión asociada.

Al analizar cuáles son los mecanismos de participación ciudadana desarrollados se encuentran audiencias públicas (estipuladas por ley, como ya fuera mencionado), presupuesto participativo, consultas ciudadanas, consejos territoriales abiertos, consejos consultivos temáticos, planes de cuidados participativos, planificaciones participativas, mecanismos de gestión asociadas. Si se analizan a la luz del devenir de los instrumentos participativos desarrollados desde la puesta en marcha de la normativa de descentralización política y participación ciudadana - planteado en el punto 2- puede decirse que se ha incrementado la diversidad de mecanismos, no obstante, la mayor parte de ellos se queda a nivel de la información y la consulta, es decir, en aquellos primeros peldaños de la escalera participativa propuesta por Red Cimas (2015), necesario, pero no suficientes para desarrollar procesos participativos. La consulta no implica necesariamente la vinculación en el accionar de los actores políticos, es necesario que la ciudadanía logre implicarse, ser parte de la toma de decisiones, es entonces cuando se puede hablar de participación.

Al identificar las dificultades presentadas para desarrollar procesos fluidos de participación, gran parte de los gobernantes lo vinculan con características de la sociedad civil, catalogándola como: “*quieta*”, “*apática*”, “*siempre somos los mismos*”, “*la gente ya no se involucra por nada*”, “*no se mueven*”; considerando como la barrera principal en los obstáculos de dichas experiencias participativas. Se ponen en juego aquí el desafío de desarrollar procesos colectivos en sociedades caracterizadas por el pluralismo, la apatía ciudadana, el individualismo, se vuelve imperioso entonces buscar motivaciones para que la ciudadanía se acerque a lo público, pero también buscar condiciones para que pueda hacerlo. En ese sentido, la Red Cimas (2015) plantea establecer mecanismos participativos que permitan diferentes grados de compromisos, lo que ayudaría a la vinculación de un mayor número de personas con disponibilidades distintas.

En algunos discursos surge la asociación de distanciamiento de las acciones del municipio con el voto partidario, entendiendo que si no se sienten identificados con el/la alcalde/sa que obtuvo la mayoría de votos, no se sienten atraídos a participar en las propuestas del municipio y tampoco a generar nuevas; siendo esta dimensión una condicionante de los procesos de participación ciudadana desarrollados.

En otros relatos dichas dificultades se asocian con las limitantes que pueda marcar la Intendencia departamental cuando no existe una dinámica fluida entre los diferentes niveles de gobierno (sobre todo en la dimensión económica), por lo general en situaciones de cohabitación política donde hay discrepancias, entendiendo que esto frena la participación ciudadana en los territorios municipales, deslegitimando, y no favoreciendo al proceso de confianza que se intenta entablar.

En uno de los municipios en particular, se plantea una visión alejada a lo mencionado hasta el momento sobre la participación ciudadana. Aquí se prioriza la democracia representativa, revalorizando en este sentido la elección democrática que la ciudadanía realiza de sus gobernantes municipales, y con ella, la confianza de lo que este equipo realizará para el territorio, no siendo un deseo generar procesos de involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones. “*Aquí no hay una democracia directa, donde se ponga y se someta a decisión de la gente cuestiones del quehacer de los municipios diarios. La democracia más directa que puede haber es la elección de los alcaldes*” (Entrevistado 3). A este tipo de planteo hace referencia a los aportes realizados por Ferla et. al. 2003 - señalados en el apartado 2- quienes focalizan en el peso cultural que adquiere en la sociedad la concepción tradicional centralista en la toma de decisiones, dejando relegados los procesos de participación frente al modelo representativo.

3.3. Sobre entramados sociales y articulaciones municipales.

Al analizar los espacios de coordinación y articulación existentes entre órganos municipales se visualizan distintas experiencias en cada uno de los municipios consultados. Algunas de ellas reflejan la existencia de espacios

calendarizados de reuniones entre los municipios del departamento llevadas a cada de manera mensual. Las mismas son consideradas por los actores entrevistados como, *“reuniones de trabajo con termo y mate”*, compartiendo allí experiencias de gestión, colectivizando información y también articulando diferentes apoyos de acuerdo a la demanda y necesidades de cada uno.

En uno de los municipios entrevistados de la capital del país, se menciona el desarrollo de la *“Junta de Alcaldes”*, con sesión quincenal y representación del director de Participación de la Intendencia departamental. Un escenario similar se da en el departamento de Cerro Largo, donde funciona un espacio denominado *“Federación de Alcaldes”*, sesiona cada 15 días y cuenta con una representante que articula y un equipo técnico integrado por abogado, arquitecto, contador y varios secretarios; quienes asesoran a los municipios en distintas temáticas de interés. Otra experiencia similar se da en San José, donde la Intendencia pone a disposición un equipo de técnicos en el área jurídica, contable y notarial que tiene como objetivo el asesoramiento y apoyo a los municipios del departamento, lo que es valorado por alcaldes/as de manera positiva, en términos de respaldo y agilidad en la gestión de los temas de competencia.

En este sentido, se menciona además un espacio incentivado por Instituto Nacional de la Juventud y la CAF del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe integrado por diferentes alcaldes/as jóvenes del país, el mismo es valorado en los relatos de los actores entrevistados en términos positivos: *“Nosotros tenemos un grupo de alcaldes jóvenes, que nos juntamos cada tanto y tenemos ese vínculo”* (Entrevistado 7).

Otras experiencias en el litoral del país reflejan espacios de reuniones de los Municipios con autoridades departamentales (Intendente/a, Director/a de Descentralización y se rota entre direcciones de otras áreas), a fin de coordinar y prever ajustes en aspectos de gestión y funcionamiento. En otros casos existen espacios de intercambio entre municipios que no se encuentran calendarizados, surgen de manera espontánea de acuerdo a los emergentes que transitan, y se realizan a tales efectos.

A pesar de que en muchas situaciones no existan espacios formales de interacción, se destaca que varios discursos el contacto que se establece de manera informal, a demanda, y en términos de confianza con los demás actores municipales del departamento. En este sentido, también se expresan experiencias de presentación de proyectos colectivos entre diferentes municipios del departamento.

Alcaldes/as fueron consultados por articulaciones en los tres niveles de gobierno, en ese sentido pudo observarse que se establecen contactos directo con Ministerios, Entes Autónomos, Secretarías Nacionales, por temas específicos del territorio internos o externos a la gestión (demanda ciudadana): Oficina Planeamiento y Presupuesto; Administración de los Servicios de Salud del Estado; Ministerios de Economía y Finanzas; Desarrollo Social; Transporte y Obras Públicas; Interior; Ambiente; Ganadería, Agricultura y Pesca; y Turismo. Sin embargo, se referencian aquí ciertas limitaciones, ya que muchas veces para viabilizar estos trámites muchas veces se solicita aval de la Intendencia, y cuando no existe un vínculo fluido, no se accede.

Se puede observar que si bien continúa siendo una reivindicación de los actores municipales los espacios de articulación con organismos nacionales, y con ello el reconocimiento del tercer nivel de gobierno como un eslabón más de la estructura de gestión del país, el presente análisis da cuenta de una articulación importante con casi la totalidad de los Ministerios, Secretarías Nacionales y Entes Autónomos, incluso muchas veces con mayor intensidad que con los propios espacios y actores locales, así como departamentales; aunque esto no siempre se vea reflejado en el discurso de los alcaldes/as.

4. Reflexiones finales

En el marco de la reforma del estado impulsada por el Dr. Tabaré Vázquez desde el primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay, se intenta colocar a la descentralización y a la participación ciudadana como elementos democratizantes y de distribución de poder. Este artículo ha intentado analizar qué ha sucedido con la participación ciudadana a partir del impulso descentralizador que crea el tercer nivel de gobierno en Uruguay desde ya hace varias décadas.

La revisión del estado de la cuestión señala que existen tres grupos de estudios sobre participación ciudadana a escala municipal, en una primera etapa (2010-2011) se analiza la nueva normativa, delineando posibles potencialidades y riesgos de la misma, un segundo grupo estudia empíricamente las primeras experiencias de gobiernos locales, un tercer grupo da cuenta de los procesos desde una mirada más abarcativa y más extensa en el tiempo.

Los antecedentes analizados ilustran cómo la dimensión de la participación ciudadana municipal se ha desarrollado de distintas maneras, la heterogeneidad es la característica principal del proceso, en relación a: 1) los mecanismos adoptados, 2) el papel que los nuevos actores de gobierno les asignan a los/as ciudadanos/as en la cosa pública, 3) la relevancia y la tarea que se entiende tiene la participación ciudadana.

Aparece con claridad un discurso común que valora la participación ciudadana como un proceso deseable, que introduce un elemento diferencial en el proceso de gestión municipal. Se parte de la idea de que cuánto más pueda la ciudadanía involucrarse, tomar decisiones y formar parte de las acciones impulsadas por el municipio, mayores serán las posibilidades de continuidad y sostenibilidad de las acciones emprendidas. Esta significación de la participación responde a los objetivos de una gestión eficiente, la participación es utilizada como un instrumento para mejorar la gestión administrativa.

El análisis de la evolución de los instrumentos de participación implementados desde la creación de la ley evidencia un aumento de la diversidad de procesos y ámbitos desarrollados (presupuesto participativo, consultas ciudadanas, consejos territoriales abiertos, consejos consultivos temáticos, planes de cuidados participativos, planificaciones participativas, mecanismos de gestión asociadas), no obstante, se concentran en los niveles participativos más bajos, aquellos vinculados a la información y la consulta.

Ante estos hallazgos a quince años de haberse implementado la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, que reflejan un proceso descentralizador que avanza a ritmo lento, inacabado y que aún no logra desplegar procesos robustos de participación ciudadana, parece pertinente poner en debate qué es la participación ciudadana – y qué no es-, y qué mecanismos son potenciadores de su desarrollo. Una discusión que se nutra de las prácticas implementadas y las acepciones que se han construido hasta el momento.

Para que este elemento -que como se ha dicho, es parte esencial de la columna vertebral de la ley- pueda retomar impulso, la discusión mencionada debe ir acompañada de procesos de formación, sobre la base de una sólida información y dotación de recursos.

Por último, concomitantemente a lo ya dicho, se entiende pertinente poner sobre la mesa una serie de elementos y condiciones que se entienden necesarios para el desarrollo del trabajo participativo, a saber: involucramiento de un profesional/técnico con formación en procesos y metodologías participativas para que apoye y facilite los procesos, pensar la participación ciudadana como procesos, como eje transversal a la gestión de gobierno, incluir estos procesos desde la fase de planificación de planes quinquenales y anuales, incorporar metodologías participativas a todas las etapas de los procesos participativos (diagnóstico, planificación, ejecución, evaluación), finalmente, tal como plantea Red Cimas (2015) crear diversos instrumentos y mecanismos participativos que permitan diferentes grados de compromisos, esto permitirá la vinculación de un mayor número de personas con disponibilidades distintas.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2006), "Gobernanza y gestión pública" Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- Arocena, J. y Marsiglia, J. (2017) "La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas. CLAEH. TAURUS. Montevideo.
- Blas e Ibarra (2006) La participación: estado de la cuestión. Cuadernos de Trabajo de Hegea Número 39. Enero 2006, D.L.: Bi-1473-91. Impresión: LANKOPI, S.A.
- Cardarello, A.; Abraham, M.; Freigedo, M y Vairo, D. (2011) "Mucho ruido...y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)" en Mancebo, M. E.-Narbondó, P. (Coord.) Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Pág 54 a 74. Montevideo, noviembre de 2010. ICP-CLACSO-Fin de Siglo (en prensa).
- De Barbieri, M y Schelotto, S. (2014) "Municipios de primera generación en Uruguay. Desigualdad territorial, gestión local y acceso a servicios". CSIC-Udelar.
- Ferla, P.; González, J.; Silva, L.; y Zuasnabar, I (2016), "Panorama del nivel municipal en Uruguay". Montevideo: Fundación Konrad Adenauer: Universidad Católica del Uruguay, 2016. 152 p.

- Ferla, P.; Silva, L.: y 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, 2014. 88 p.
- Freigedo, M. (2015) "¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos" Tesis Doctoral en Ciencias Sociales con mención en Ciencias Políticas, Promoción 2012.2015. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- González, J. (2019) "De la fuerza de la ley al milagro de la acción. Municipios y participación ciudadana en Uruguay" En Revista de Facultad de Derecho (47), jul-dic 2019.
- Minteguiaga, M y Robaina, N. (2024) "Participación ciudadana a escala municipal: prácticas, tensiones y desafíos" en "Descentralización: una agenda pendiente en Uruguay" (pp.39-59). Editor/Compilador: Angel Arellano Editorial: FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. Tipo de publicación: Divulgación. Escrito por invitación. Medio de divulgación: Papel.
- Montecinos, E (2005) "Los estudios sobre descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática" Revista eure (Vol. XXXI, N° 93), pp. 77-88, Santiago de Chile.
- Oroño, A. (2010) "Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación" Ed. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Red Cimas (2015) "Metodologías participativas: Sociopraxis para la creatividad social" DEXTRA.
- Robaina, N (2021) "La participación ciudadana en la gestión pública, ¿un camino hacia la profundización de la democracia? Una reflexión sobre dos experiencias latinoamericanas de Presupuestos Participativos" Editorial: UDELAR. A. Diseño y diagramación: Lic. Andrés Nogara. 1era Edición - 2021. Publicación digital y gratuita.
- Suarez M.; Robaina, N. Bisio, N.; Minteguiaga, M.; Del Prado, L.; Noboa, A.; Andrioli, A. (2018) "Desafíos de la descentralización y la participación en los gobiernos subnacionales" Serie "Descentralización y desarrollo territorial" 2018 Primera edición: julio de 2018. DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA - OPP Programa Uruguay Integra Montevideo, Uruguay.