

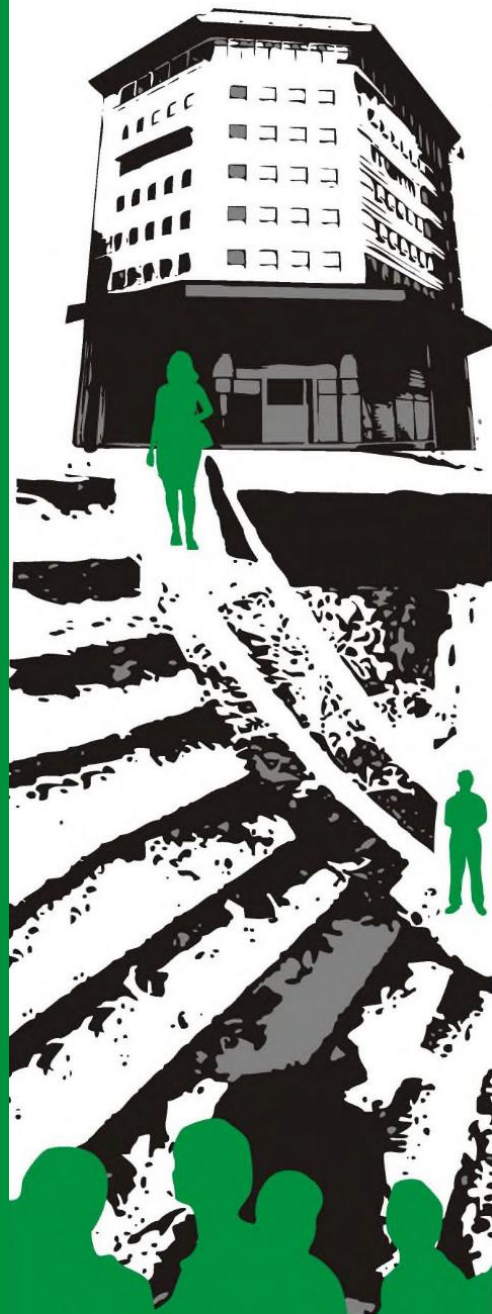
IX jornadas de Investigación  
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

**Los Dilemas del Estado**  
**Reformas | Largo plazo | Intervención**

**13 al 15 setiembre de 2010**

Oportunidades y  
desafíos en los  
procesos de  
descentralización  
participativa

Paula Ferla  
Alejandra Marzuca



## *Título*

# Oportunidades y desafíos en los procesos de descentralización participativa<sup>1</sup>

## *Resumen*

La ponencia estudia el actual proceso de descentralización en Uruguay, enfocando en las instancias y ámbitos que desde el nivel subnacional se promueven para canalizar y formalizar la participación ciudadana.

En base a los resultados de la investigación sobre las condiciones en las que los Concejos Vecinales de Montevideo inciden en las decisiones de gobierno, y a partir del análisis del proceso de implementación y evaluación del presupuesto participativo en la localidad de San Carlos (Maldonado), se abordan las dimensiones vinculadas a la participación ciudadana que están en juego ante la creación del tercer nivel de gobierno.

Se apunta a la generación de conocimiento e información que permita visualizar los caminos alternativos hacia la construcción de gobiernos locales sólidos y con potencial transformador.

### **Autoras:**

Lic. Soc. Paula Ferla

[pferla@ucu.edu.uy](mailto:pferla@ucu.edu.uy)

Lic. CP. Alejandra Marzuca

[amarzuca@ucu.edu.uy](mailto:amarzuca@ucu.edu.uy)

### **Vinculación institucional:**

Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local – Universidad Católica del Uruguay.

### **Palabras clave:**

Descentralización – Participación Ciudadana - Municipios

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13 - 15 de setiembre de 2010.

A su vez, fue presentado en el III Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, 2 y 3 de agosto 2010.

## INTRODUCCIÓN

En nuestra intervención en la segunda edición del Congreso que organiza la AUICP intentamos caracterizar el camino que ha seguido nuestro país en materia de descentralización y participación ciudadana. Avanzamos así en la construcción de un marco conceptual referido a estos temas con el objetivo de contribuir a la evaluación y comprensión del momento actual, signado por el inicio de una nueva etapa en lo que hace al gobierno de los territorios desde una perspectiva local<sup>2</sup>.

Retomando esa base, en esta instancia nutrimos el análisis a partir de dos experiencias de trabajo que nos han involucrado desde el Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local.

Una de ellas es la investigación aplicada “*Descentralización y Participación democrática en Montevideo: los concejos vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana*”<sup>3</sup>. Allí se analizaron seis Concejos con el objetivo de identificar las condiciones que favorecen su incidencia (en grado y forma) en la definición de políticas públicas que afectan al territorio, considerando como hipótesis que esto varía de acuerdo a la combinación entre: la calidad del relacionamiento entre concejales y con los actores político-institucionales, el grado de inserción en el tejido asociativo local y el nivel de representatividad de los intereses ciudadanos.

La segunda, es la experiencia de intervención orientada al fortalecimiento de la articulación entre la Junta Local de San Carlos y la sociedad civil que consistió en acompañamiento y orientación para el análisis del presupuesto participativo que la Junta implementó durante el período 2005-2010. Esta experiencia se desarrolló en el marco

---

<sup>2</sup> Marzuca, Alejandra. “*Desafíos y oportunidades del segundo nivel de gobierno a la luz de una ley de descentralización*”. Segundo Congreso Uruguayo de Ciencia Política “*Nuevas experiencias democráticas en América Latina*”. Mesa: “Los desafíos de la descentralización”. Octubre de 2008.

<sup>3</sup> Realizado a instancias de la Defensoría del Vecino de Montevideo, el Centre for Research on Direct Democracy (C2D) de la Universidad de Zurich y el Plan Cuenca del Arroyo Carrasco; con la participación del Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad Católica de Uruguay y el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. Actualmente la investigación se encuentra en la etapa de análisis y elaboración del informe final.

del proyecto “Apoyo al Proceso de Descentralización en el departamento de Maldonado”<sup>4</sup>.

De esta forma ponemos a consideración algunos aspectos de los procesos de descentralización departamental en nuestro país señalando los mecanismos más utilizados así como los problemas más frecuentes y los desafíos que este camino encierra. A su vez, realizamos un análisis crítico sobre los ámbitos de participación ciudadana, en el marco de una discusión pertinente de cara a la implementación de gobiernos locales con énfasis participativo.

## **CONSIDERACIONES ACTUALES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY**

En Uruguay la organización político-territorial consagró dos niveles de gobierno, con una clara preeminencia del Gobierno Nacional sobre todos los asuntos públicos, prácticamente sin ejercer el principio de subsidiariedad en tema alguno durante gran parte de su vida democrática.

Esta relación asimétrica entre los niveles de gobierno, se origina a partir de la combinación entre una victoria general del proyecto centralista y la construcción de una sociedad amortiguada por redes político - estatales que logró canalizar satisfactoriamente los intereses de los ciudadanos a través de la estrecha relación entre el Estado y los partidos políticos.

Sin embargo, en forma discontinua y con variaciones en los niveles de profundidad, tanto al interior del nivel nacional como en la articulación entre éste y el nivel departamental, se registran avances de una cierta tendencia descentralizadora. Estos avances aparecen asociados a impulsos o corrientes -tanto internas como externas- que se han dado en diferentes momentos de la historia nacional.

---

<sup>4</sup> En este Proyecto, desarrollado entre febrero y diciembre de 2008, hemos sido integrantes del equipo contratado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.

En lo que respecta al flamante nivel municipal, es posible afirmar que hoy está revestido de un importante conjunto de debilidades para asumir el gobierno efectivo de los territorios desde una perspectiva local.

Estas debilidades están asociadas en gran parte a la fuerte dependencia entre el nivel local y el departamental que viene heredada de la configuración y experiencia de sus antecesoras, las Juntas Locales, las cuales fueron concebidas en su mayoría como figuras administrativas asociadas a la desconcentración de algunas áreas de la gestión. Inclusive en los casos con mayor acumulado en experiencias próximas a lo que podría identificarse como gobierno local, se evidencian importantes restricciones de las figuras locales en sus competencias y recursos (Juntas Locales Autónomas y Electivas de San Carlos, Bella Unión y Río Branco).

Pero también esta debilidad, y en cierto modo postergación de lo local, tiene sus orígenes en las tensiones que deben enfrentar los niveles departamentales para el gobierno de sus territorios. Estas radican en que los propios gobiernos departamentales tienen una autonomía relativa con respecto del nivel nacional, pero también en las brechas que existen entre las atribuciones y competencias que les asignan las normas y las que efectivamente cumple uno y otros. Así se plantea una situación compleja donde los gobiernos departamentales, aunque por fuera de sus competencias estrictas, hacen frente a cuestiones que la realidad les empuja a cumplir a la vez que no se despegan de otros asuntos más tradicionales.

Como señala Arocena (2001:93) en Uruguay “la centralización como fenómeno socio-organizativo ha producido un debilitamiento y una desvalorización de lo local” que se ve reflejado en el tardío desarrollo de las figuras de gobierno sub-nacionales, pero también se evidencia en las resistencias para incorporar una perspectiva de gobierno que considere diferentes escalas territoriales, tanto desde el ámbito nacional, como desde el departamental.

El nuevo escenario que se ha constituido a partir de las primeras elecciones municipales del pasado 9 de mayo de 2010 es de alguna manera el colofón del correlato uruguayo, que con sus tiempos y pausas se supo dar al impulso descentralizador que se observa en todos los Estados latinoamericanos desde fines del siglo XX. Pero también es el inicio

de una etapa que implica grandes desafíos para las instituciones, el sistema político, los ciudadanos y especialmente para las diversas formas en las que se relacionan y conciben entre sí.

Dentro de los antecedentes que enmarcan esta nueva situación se destacan la desconcentración de algunas dimensiones de la gestión de las secretarías del Poder Ejecutivo Nacional (Ministerios), la reforma constitucional de 1996 y la experiencia de descentralización intra-departamental que lleva adelante Montevideo a partir de 1990, a la que posteriormente se suman otros impulsos de gobiernos sub-nacionales en el período 2005-2009.

Actualmente, la reforma constitucional de 1996 es un hito dentro de este camino, al incluir la obligación del Estado a descentralizarse (Art. 50) a la vez que abre espacios para la consolidación del tercer nivel de gobierno a través del reconocimiento de las autoridades locales y de la primera distinción entre materia departamental y la municipal<sup>5</sup>.

No obstante, el impulso que enmarcó esta reforma sufrió una suerte de agotamiento, puesto que las instancias facultadas desde la Carta Constitucional no vieron una consecuente cristalización en otras acciones tanto en el plano jurídico-normativo como en el empírico. En definitiva, si bien las modificaciones introducidas son parte del aliento a la formulación de políticas de descentralización, su avance real quedó sujeto a iniciativas particulares que una vez más reflejan las desigualdades regionales e intra-departamentales, manteniendo el predominio del paradigma centralista.

Más de diez años después de la reforma constitucional a partir de la aprobación de las leyes de Ordenamiento Territorial<sup>6</sup> y de Descentralización Política y Participación Ciudadana<sup>7</sup> comienzan a consolidarse propuestas concretas que consideran la perspectiva territorial y local del gobierno.

---

<sup>5</sup> Artículo 262; Constitución de la República Oriental del Uruguay. 1997.

<sup>6</sup> 18.308

<sup>7</sup> 18.567, 18.644, 18.653 y 18.659

El proceso que lleva adelante el gobierno de Montevideo desde la década de los noventa, se construye en base a la combinación entre la desconcentración de servicios, el fortalecimiento de actores políticos y sociales locales, la generación de políticas departamentales con anclaje local y la apertura de espacios de participación ciudadana.

Sin embargo, esta estrategia enfrentó limitaciones normativas para la profundización del proceso debido a la imposibilidad de instaurar autoridades electivas y autónomas, en virtud de las restricciones que existían en ese momento para las capitales departamentales.

Montevideo ha construido una forma de concebir la descentralización en base a su experiencia que, como ante todas las situaciones de cambio, entra en tensión con algunos de los aspectos del nuevo esquema impulsado desde el Gobierno Nacional para el nivel municipal.

Por otro lado, experiencias departamentales más recientes como la que genera Maldonado, muestran esquemas que toman algunos elementos de la propuesta montevideana como la desconcentración de servicios, el fortalecimiento de los actores políticos y sociales o herramientas de participación ciudadana, pero principalmente buscan elaborar un perfil adecuado a las necesidades, experiencias y oportunidades presentes en sus propios territorios.

A partir de las consideraciones realizadas, entendemos que es relevante detenernos en el análisis de los mecanismos más frecuentes que han sido utilizados por los diferentes gobiernos subnacionales para el impulso de procesos de descentralización, y de esta forma, identificar los obstáculos que a nivel general han enfrentado.

## **ASPECTOS DESTACADOS DESDE LAS EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACIÓN DEPARTAMENTAL**

De cara a los desafíos que implica la conformación del tercer nivel de gobierno y administración con autoridades electivas, competencias propias y manejo de recursos locales, es pertinente reflexionar sobre las iniciativas departamentales que han

impulsado procesos de descentralización hacia el nivel local, para de esta forma arrojar luz sobre las dificultades e interrogantes propias de estos procesos.

En este segmento identificamos cuáles, desde nuestra perspectiva, son los mecanismos más utilizados, así como los problemas más frecuentes que se encuentran asociados a las experiencias de descentralización departamental.

<b>MECANISMOS MÁS UTILIZADOS</b>
<b>Normativa vigente hasta 2009</b>
<p>Los avances que se registran buscan aplicar la normativa vigente para respaldar la transferencia de responsabilidades y recursos. Esto implica la <b>creación y/o integración de las juntas locales</b>, así como la <b>propuesta de avances en materia de autonomía y electividad</b> de esas figuras. No obstante se encuentran limitaciones en los tiempos de ejecución, y restricciones asociadas al nivel de autonomía de los gobiernos departamentales ya que en el caso de la declaración de autonomía y electividad de las Juntas Locales se requiere la aprobación del Parlamento Nacional.</p>
<b>Avances en desconcentración de servicios</b>
<p>En general los procesos de descentralización establecen pasos claramente orientados a la <b>generación de mecanismos de desconcentración de los servicios</b>. Aquí el margen de maniobra es mayor dado que <b>depende de la predisposición del gobierno departamental</b> en tanto los servicios que se acercan al nivel local son aquellos que se encuentran bajo su órbita. Estos <b>avances tienden a ser concretos, visibles y sostenidos en el tiempo</b>.</p>
<b>Cambios en el organigrama departamental</b>
<p>Los gobiernos departamentales abordan estos procesos <b>generando espacios dentro de su propia organización centralizada</b> donde se busca dar visibilidad al tema. En este sentido se crean oficinas o direcciones que refieren a “Descentralización”, que por lo</p>



general coordinan las diversas acciones dirigidas a la desconcentración de los servicios y al mantenimiento del vínculo con los espacios y autoridades locales. Es igualmente frecuente que las propuestas de adaptación de la estructura departamental de cara a un proceso “descentralizador” también cuenten con la **creación de nuevas oficinas o programas con énfasis en la perspectiva local o territorial** que se sitúan **dentro de las otras direcciones generales**. En este sentido se busca generar una suerte de traducción de sus políticas sectoriales (cultura, salud, turismo, etc.) canalizando los temas que dentro de ellas “hacen a la descentralización” a través de sus propias oficinas o programas. De esta forma se produce una adaptación al nuevo esquema considerando la estructura precedente.

### **Formación y desarrollo de capacidades para la descentralización**

La creación de institucionalidad y la reorganización interna en general aparecen apoyadas por **programas o instancias de formación y desarrollo de capacidades** para la incorporación de una forma de trabajo o **concepción “descentralizada y participativa”** que tanto apunta a modificar la forma de gestión como se encuentra orientada al estímulo de la participación ciudadana.

### **Presupuestos participativos**

Frecuentemente en el marco de la reorganización de las responsabilidades de gobierno y asociado a los cambios en la gestión de las políticas, aparece el **fomento de ámbitos y herramientas de participación ciudadana**. La opción para la elaboración participativa de un porcentaje de los presupuestos de inversiones se plantea como uno de los mecanismos más utilizados. Aunque presenta importantes variantes entre las diferentes experiencias, en líneas generales plantea principios similares así como enfrenta problemas comunes asociados a la implementación de una nueva forma de relacionamiento con la ciudadanía y a los desafíos que implica para la estructura departamental y local.

## PROBLEMAS MÁS FRECUENTES

### Involucramiento equitativo de todos los niveles

Cuando el impulso surge desde el nivel departamental se encuentra con **limitaciones propias de su grado de autonomización** en relación al nivel nacional y esto estrecha su margen de acción. Igualmente surgen **dificultades para el involucramiento de los actores a nivel local**, particularmente en lo que refiere a la construcción de un rol propio del gobierno, que esté acordado, definido y permita que tanto los otros niveles de gobierno como por la propia ciudadanía lo identifique como tal.

### Liderazgo dividido

Los liderazgos comprometidos o predispuestos a la incorporación, fomento y atención de las demandas de la descentralización y la participación ciudadana son piezas clave a la hora de impulsar exitosamente estos procesos. Sin embargo, en muchos casos **la ocupación de esos cargos no logra contemplar estos perfiles**. Por tanto, es frecuente encontrar procesos con fuerte convencimiento de Intendentes, secretarios generales, algunos directores y autoridades locales pero sin que ello signifique consenso político y técnico acerca de las dimensiones, contenidos e implicancias de la descentralización y la participación. Esto repercute en el quehacer cotidiano que desde lo local se enfrenta con lógicas centralistas sectoriales.

### Construcción de una visión acordada

Los dos problemas anteriores tienen como telón de fondo la gran **dificultad que existe para la construcción de una visión acordada entre todos los actores involucrados sobre lo que es la “descentralización”**, el alcance y perfil del proyecto así como los roles, responsabilidades y posibilidades de cada una de las partes. Esto representa un **riesgo para el éxito del proceso medido en términos de sostenibilidad y profundización de las transformaciones necesarias**.

### **Despegue de la conducción departamental**

Si bien parece ser importante que la conducción inicial y global del proceso esté asociada a las figuras departamentales, es igualmente fundamental que se **adquiera una forma particular en función de la retroalimentación que pueda proveerse desde las instancias/actores locales**. Esto es lo que en definitiva acaba dando contenido propio al proceso. **Lo más frecuente parece ser el predominio de esquemas unidireccionales que no encuentran los incentivos necesarios para incorporar insumos de los actores locales** y así compartir la conducción favoreciendo la apropiación de los avances.

### **Riesgos de los avances principalmente formales**

La consolidación de avances principalmente asociados a la desconcentración de los servicios encierra el riesgo de la **sobreponderación de esta dimensión en desmedro de los otros aspectos involucrados en un proceso descentralizador**. En la medida que se pierde de vista la transformación del sistema de decisiones y la incorporación de una perspectiva territorial es factible que continúe predominando una lógica vertical.

## **AL RESPECTO DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y LA CONFIGURACIÓN DE UN NUEVO NIVEL DE GOBIERNO**

En virtud de las consideraciones que anteceden y aunque surgidas de experiencias desarrolladas en el marco del esquema normativo anterior, es pertinente redefinir interrogantes y desafíos a partir de los aprendizajes emergentes de los caminos recorridos. En ese sentido surgen cinco reflexiones principales:

## **1. Gradualidad, incorporación de experiencias locales y construcción de equilibrios**

En el entendido que la descentralización es un proyecto político que supone un proceso con tiempos propios, es fundamental considerar la gradualidad necesaria para la generación de transformaciones en los esquemas y lógicas de gobierno, así como también es necesario favorecer su retroalimentación a partir de las experiencias que surgen de la práctica concreta. En virtud de la sostenibilidad de las prácticas y especialmente para que se habiliten espacios que contribuyan en la consolidación del nivel local, resulta clave la construcción de equilibrios y consensos entre los actores involucrados. Este desafío implica equilibrar las expectativas y demandas así como también ajustar las posibilidades e identificar los responsables de elaborar esas respuestas.

## **2. Establecer nuevos roles (departamental vs municipal)**

El logro de esa gradualidad así como la construcción de un equilibrio seguramente deba apoyarse en la diferenciación entre la materia departamental y la municipal.

El cambio de lógica de acción de los gobiernos departamentales implica el pasaje desde la concepción “municipal” hacia la “departamental” y esto representa un fuerte desafío para la conducción política y administrativa, pero también para los propios ciudadanos que deberán reacomodar sus demandas y expectativas, dividiéndolas entre estos dos niveles.

Se abre una oportunidad para aplicar la subsidiariedad en la prestación de servicios básicos, asignando al nivel más cercano a los ciudadanos estas competencias. En este sentido, podría profundizarse el rol del nivel departamental en la promoción del desarrollo del territorio. La apuesta al fortalecimiento y desarrollo de una mirada estratégica sobre la conducción de los departamentos se presenta como un elemento dinamizador de ese cambio de lógica.

No obstante, es importante considerar que en muchos casos, la gradualidad de la aplicación de la nueva normativa y las realidades particulares empujan a que dentro del

mismo territorio, algunas localidades cuentan con autoridades locales mientras que en otras localidades la referencia continúa siendo el gobierno departamental. Esto implica que Intendente y Junta Departamental se enfrentan a la coexistencia de competencias departamentales y municipales.

### **3. Generar planes de gobierno local participativos**

En el marco de la construcción de procesos descentralizadores que estén en diálogo con la identidad de los territorios, otro desafío es la elaboración e implementación de planes de gobierno local que contemplen las necesidades y potencialidades de las diferentes zonas.

En este sentido la incorporación de la perspectiva de los actores locales a través de la apertura de espacios de participación para la elaboración de esos planes, resulta relevante ya que además de generar acuerdos de gobierno que permitan definir el alcance de la gestión local, podrían contribuir en la búsqueda de una forma de gobernar que incluya a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía y sus organizaciones.

La articulación con la ciudadanía además de instrumentarse en estas instancias, se podrá realizar a partir de las rendiciones de cuentas que prevé la ley en el caso de los Municipios, para lo cual la preparación de los elencos locales resulta clave.

### **4. Elaborar criterios para la distribución de recursos**

Ha quedado demostrado -desde distintas experiencias- que la mejor receta para el fracaso de los procesos de descentralización se da cuando se transfieren responsabilidades de gobierno sin el respaldo de un sistema de distribución de recursos que permita hacer frente a esas responsabilidades.

En virtud de las expectativas que supone la creación del nivel municipal, es clave determinar las fuentes de financiación así como elaborar criterios claros y objetivos para la distribución de esos recursos a nivel departamental y municipal.

En caso contrario aumentan significativamente las posibilidades de conflicto e inequidad entre los Municipios, pero también se incrementa la probabilidad de generar la frustración de las experiencias, el descreimiento de “la descentralización” o peor aún, la constatación de que los mecanismos centralizados son los más efectivos en todos los casos.

## **5. Lograr consensos a nivel departamental**

Este impulso descentralizador que cristaliza en el nuevo marco normativo, proviene de acuerdos logrados en la órbita nacional (Poder Ejecutivo y Parlamento) y aunque afecta a este nivel en su desempeño, las principales repercusiones se dan entre el nivel departamental y el local. Por lo tanto resulta fundamental retomar la construcción de esos consensos también a nivel departamental. En tal sentido sería deseable que se tienda hacia la construcción de una visión acordada sobre la descentralización y sus alcances, y que la misma permita considerar las dinámicas particulares a la vez que señale un rumbo de orientación general.

La construcción de esos consensos implica el involucramiento de los diferentes actores afectados y en este sentido, dado que la gestión de los procesos representa un componente decisivo, es igualmente decisivo el involucramiento de los funcionarios que son el aparato departamental municipal que marca los tiempos y los perfiles de estas transformaciones, y quienes, junto a los ciudadanos, podrán darles sostenibilidad.

### **AL RESPECTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS DEL NIVEL LOCAL**

Otro de los desafíos que implica la conformación de gobiernos municipales, atendiendo especialmente la propuesta que se impulsa desde el nuevo marco normativo, es la construcción de gobiernos locales sobre la base de gestiones participativas.

Como ya hemos señalado, varias son las experiencias que han avanzado en este sentido, aunque es un tema abierto al debate y que requiere una mayor sistematización de sus resultados e impactos tanto en la gestión como en términos de construcción de

ciudadanía. Al respecto de los resultados, también importa el análisis desde una perspectiva sistemática para identificar y comprender las condiciones que habilitan a que éstos se produzcan.

Con los objetivos de aportar en la construcción de una mayor base de conocimiento acerca de estas experiencias, poner sobre la mesa los problemas comunes que enfrentan, y señalar los desafíos que implica la apertura de espacios de participación ciudadana, tomaremos como base las cuestiones afines que se recogen del accionar de los Concejos Vecinales de Montevideo y del proceso de presupuesto participativo desarrollado en San Carlos.

### Concejos Vecinales de Montevideo

En el año 1990 Montevideo inicia un proceso de descentralización con un enfoque de participación ciudadana que desde sus orígenes ha atravesado diversas transformaciones. Hasta la puesta en vigencia de la nueva ley de descentralización y participación ciudadana, Montevideo se subdividía en 18 zonas político-administrativas compuestas por un ámbito de prestación desconcentrada de algunos servicios municipales (Centro Comunal Zonal), un órgano de representación política (Junta Local), y un órgano deliberante de representación y participación ciudadana con funciones de asesoramiento y control de la gestión municipal: el Concejo Vecinal.

Los Concejos Vecinales (CV) son órganos autónomos creados en 1993 que se constituyen como ámbitos institucionalizadores de la participación ciudadana y que *“cumplen funciones de asesoramiento, iniciativa y colaboración en la gestión de Montevideo”*<sup>8</sup>. En el diseño general se prevé que los Concejos sean *“los portavoces de las necesidades, demandas y propuestas del barrio ante las autoridades nacionales y municipales”*<sup>9</sup>. Dentro de sus competencias se encuentra la colaboración en la elaboración del presupuesto municipal, proponiendo prioridades de gastos e inversiones, el control y la evaluación de la gestión, y la organización y promoción de actividades culturales, sociales y deportivas.

---

<sup>8</sup> [www.juntamvd.gub.uy](http://www.juntamvd.gub.uy)

<sup>9</sup> [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)

Desde los primeros concejos hasta los actuales, las diferentes administraciones departamentales han incorporado herramientas o figuras que en alguna medida influyen sobre la forma de actuación de los Concejos. Un ejemplo es la implementación de presupuestos participativos o la puesta en marcha de equipos de planificación zonal.

### Presupuesto participativo en San Carlos

En el período 2005-2009 el equipo al frente de la Intendencia Municipal de Maldonado define a la descentralización y el fortalecimiento de la participación ciudadana como prioridades de su gestión. En este marco y entre otras acciones, impulsa el acercamiento de la ciudadanía y el gobierno a través del presupuesto participativo con una visión territorial.

El presupuesto participativo consiste en la definición conjunta entre gobernantes y ciudadanos (organizados o no) de las prioridades y proyectos que deben abordarse con los fondos públicos. Es por tanto, un instrumento de planificación y toma de decisiones gubernamentales, considerando las demandas y propuestas que realiza directamente la ciudadanía.

San Carlos, apoyado en la experiencia de gestión local que le otorga su condición de Junta Local electiva y autónoma, desarrolló el presupuesto participativo con una forma propia. El proceso atravesó distintas etapas (información, deliberación, ejecución, fiscalización y, evaluación y reformulación participativa del modelo). La fase deliberativa consistió en asambleas territoriales para la definición de prioridades y proyectos a realizar con el presupuesto de inversiones.

### Espacios de participación: cuatro problemas comunes y algunas pistas para mitigarlos

#### A. Participación orientada por intereses particulares

En ambas experiencias aparece la **tensión entre la existencia de una participación orientada por intereses particularistas y la expectativa de quienes promueven**



**estos espacios al respecto de que allí se desarrolle una visión global que incorpore y considere la diversidad de situaciones en pos del bien general.**

La existencia de lógicas particulares que pugnan por imponer sus reivindicaciones y propuestas en tanto vecinos, barrios, subzonas u organizaciones, choca con el rol que se espera que cumplan los participantes de ser portavoces o representantes de la ciudadanía local. Si bien en ambos casos se identifican entre los vecinos y referentes de organizaciones, actores con capacidad de desarrollar una participación con visión global, es decir con una mirada amplia de las problemáticas y necesidades de la zona, capaz de priorizar en función de lo más necesario/urgente y a partir de criterios de solidaridad, la tensión entre ambas lógicas está presente en el discurso de los involucrados.

Por tanto, parecería posible afirmar que en los **procesos participativos están presentes estas dos lógicas, y que tanto en función de los mecanismos de selección de los participantes que se implementen, como de la forma en que se proponga la toma de decisiones ciudadanas, puede favorecerse una u otra.**

En el caso del presupuesto participativo si lo que se espera es la priorización en base a una visión de localidad, es recomendable realizar procesos previos a la definición de prioridades y proyectos que permitan a los vecinos conocer las necesidades de la localidad en su conjunto. A su vez, con los criterios que se establezcan para la distribución de recursos también puede fomentarse el desarrollo de la solidaridad comunitaria.

Por su parte, en el caso de los concejos vecinales existen algunos elementos que contribuyen al desarrollo de visión global como la experiencia previa de algunos participantes, los esfuerzos por conocer la zona y sus necesidades, los talleres de formación a concejales y el apoyo del área social del Centro Comunal Zonal. Como frenos, se señala que los vecinos y organizaciones esperan de los concejales que prioricen aquellas demandas iniciales y particulares por las cuales los promovieron y votaron.

## B. Cuestionamientos a la representatividad de los participantes

Es frecuente encontrar en las experiencias de participación ciudadana **cuestionamientos al grado de representatividad de las personas que participan en relación con el “todo” del que provienen** (todos los vecinos del barrio, todas las organizaciones de tal tipo, etc.). Esto se vincula con la discusión acerca de **cuáles son las fuentes legítimas que permiten evaluar la representatividad.**

La **representatividad en estos casos está asociada a tres factores:** el voto (los participantes han sido designados, propuestos o electos por los vecinos); la procedencia de los participantes (organizaciones sociales, distintos barrios o zonas) y la actitud o forma de trabajo (particularista o global). Así, la cantidad de votantes o personas que respaldan a los participantes, la heterogeneidad en la conformación del colectivo que participa, y el grado de conocimiento de los ciudadanos acerca del proceso y sus resultados, constituyen los **indicadores del grado de representatividad del espacio de participación.**

Las preguntas que aparecen al respecto de este punto son: ¿a quiénes representan los que participan de las asambleas? ¿Con qué grado de legitimidad? ¿Todos los intereses de los ciudadanos estaban representados? ¿Algunos fueron excluidos? **Plantearse estas cuestiones es clave** en el caso de la implementación de presupuestos participativos teniendo en cuenta que uno de los objetivos es lograr una distribución más equitativa de los recursos, mientras que es igualmente relevante en el caso de los concejos vecinales, dado que se espera que representen a los ciudadanos ante el gobierno departamental y local.

## C. Brecha entre el volumen de expectativas y la ventana de oportunidades

Ambas experiencias muestran un desfase en las expectativas iniciales con que los ciudadanos se acercan al espacio de participación, y lo que realmente pueden lograr como producto de su participación.

Esto no sólo repercute negativamente en la disposición a continuar participando sino que corroe la base de credibilidad en la institución que convoca y sus representantes, así como la confianza en el proceso de participación. En los casos de ejemplo, si bien uno implica la toma de decisiones y el otro pone énfasis en el asesoramiento, ninguno escapa a esta problemática.

Por tanto, parece relevante **dedicar esfuerzos a clarificar el rol que tendrán los ciudadanos durante los procesos de participación, lo que significa delimitar la cuota de poder que se les cede, y acompañarlos en su construcción.** Para que esta brecha pueda reducirse lo máximo posible, también es necesario **mantener informada a la ciudadanía durante todo el proceso** (desde el inicio hasta la concreción de las demandas, propuestas o satisfacción de necesidades planteadas). En este sentido se **deberá informar los tiempos, gestiones a realizar, trabas encontradas, reprogramaciones, dinero, resultados.**

Más allá del nivel de decisión que se delegue a los ciudadanos, debe poder visualizarse claramente la relación entre la participación y el resultado. Particularmente, **si el proceso no prevé la toma de decisiones por parte de los ciudadanos es fundamental clarificarlo**, ya que frecuentemente tanto los participantes como los demás ciudadanos a quienes representan esperan poder incidir en las decisiones.

#### **D. Dificultades para sostener la participación**

Las experiencias analizadas ponen de relieve que la sostenibilidad de la participación es un tema importante para el éxito de estos procesos y por lo tanto también lo es la identificación de esquemas de trabajo que favorezcan la permanencia de los participantes en los espacios.

Las condiciones que, parecerían estar asociadas son: **la visibilidad de los resultados de estos espacios y la calidad del relacionamiento entre los participantes.** A ellas puede agregarse que si dentro del espacio **predominan lógicas reivindicativas particulares**, una vez satisfecha la necesidad o solucionada la problemática que

defiende, desaparece el incentivo para permanecer en el espacio.

Por lo tanto, el **sentimiento de frustración o estancamiento** asociado a la falta de resultados (o a su poca visibilidad), la **imposibilidad de lograr** estrategias exitosas para la **resolución de conflictos en las relaciones** que se establecen en el espacio, junto con una **participación orientada solamente por intereses particulares** aparecen como la perfecta combinación de condiciones **que atentan contra la sostenibilidad de la participación.**

Estos problemas se encuadran en una serie de tensiones que tienen origen en los propios componentes de los espacios participativos y especialmente en los desafíos que genera su implementación. En ese sentido señalamos tres puntos que surgen de la lectura general de las experiencias, y que pueden mitigar las resistencias así como dinamizar los impulsos.

### **1. Lograr la conjunción de dos voluntades: política y ciudadana<sup>10</sup>.**

Las experiencias nos marcan la importancia que reviste para el desarrollo y profundización de un gobierno local participativo, la conjunción de la voluntad política y la voluntad ciudadana, siendo necesario que los actores políticos estén dispuestos a ceder márgenes de decisión a los ciudadanos y que éstos se apropien de dichos espacios.

Al respecto de la voluntad política dos factores que resultan significativos son la existencia de un liderazgo del proceso con convicciones acerca de las “virtudes de la participación”, en la que a veces juega un peso importante la experiencia propia de la participación social del actor político, y la percepción de que el proceso participativo es legítimo.

Al respecto de la voluntad de los ciudadanos se evidencia como un factor de peso para sostener la participación y acumular experiencias, que el proceso y sus resultados satisfagan las expectativas iniciales. Para ello, es importante la claridad de la

---

<sup>10</sup> Ferla y Marzuca (2009).

convocatoria y que se prevea la posibilidad real de incidencia en el área de que se trate, ya sea a través del asesoramiento, la propuesta o el control.

Vinculado a esto último, parece importante que el proceso participativo implique un área o temática en la que el interlocutor - es decir- el gobierno local, tenga márgenes de acción que le permitan cumplir con las expectativas en tiempo y forma. De esta forma, se abonará en la construcción de confianza en las nuevas instituciones y gobernantes, y en la construcción de una ciudadanía activa.

## **2. Legitimar los mecanismos de participación**

Al respecto de este punto es importante que los resultados de la participación, más allá del mecanismo que se elija, sean producto de una elección informada, que parta de un proceso de deliberación en donde prime una visión global que recoja las necesidades de los ciudadanos y el conocimiento de la realidad local.

El hecho de que los insumos que produce la participación sean vistos como el resultado de una deliberación informada de un conjunto de ciudadanos que son considerados representativos, y que establecen criterios objetivos para definir prioridades, favorece la disposición a incluirlos en la toma de decisiones de gobierno.

Por tanto, la legitimidad de los mecanismos de participación ciudadana es un factor de peso para el logro de resultados sustantivos de estos procesos.

## **3. Fortalecimiento de las capacidades sociales y políticas para la articulación.**

En este sentido resulta prioritario desarrollar acciones de fortalecimiento de las capacidades para la articulación entre el gobierno y la sociedad civil, ya que cuanto menor es la disponibilidad de recursos, mayor es la importancia de las capacidades institucionales y sociales con las que se cuenta.

El desarrollo de una nueva forma de gobernar exige trabajar para generar actores fuertes, capacitados y competentes. Para ello, es necesario tanto preparar a los elencos políticos, funcionariales y técnicos para el desarrollo de una gestión orientada hacia el

ciudadano y para la inclusión de la ciudadanía en la gestión, como fortalecer a la sociedad civil organizada y no organizada para el diálogo intracomunitario y con el gobierno, es decir para la articulación horizontal y vertical.

---

### **Bibliografía consultada**

Arocena, José; Marzuca Alejandra (2010). “Descentralización, gobernanza y desarrollo local”; Seminario-taller internacional “Planificación territorial, hábitat, descentralización y desarrollo local”. Paraninfo de la Universidad de la República. Montevideo.

Arocena, José (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Taurus/ Universidad Católica del Uruguay. Montevideo.

Barreiro, Fernando (2008). “Gobernar las ciudades en tiempos de cambio. A propósito del “buen gobierno local” y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”; en PRISMA N 22, páginas 103-126. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, Uruguay.

Bombarolo, Félix (2002). “El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social”. Buenos Aires, Argentina.

Ferla Paula, Marzuca Alejandra (2009). “La descentralización en Uruguay: la articulación entre los gobiernos locales y la ciudadanía.” Ponencia IX Congreso de Ciencia Política SAAP, Entre Ríos Argentina, Agosto 2009.

Font Joan, Blanco Ismael, Gomà Ricard, Jarque Marina (2000). “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”. XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas. Tercer Premio.

Marzuca, Alejandra (2009). “Políticas de descentralización en el segundo nivel de gobierno, la institucionalidad de la toma de decisiones: *el caso de Maldonado*”. Memoria de Grado, Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Católica del Uruguay, Facultad de Ciencias Humanas.

Marzuca, Alejandra (2008). “Desafíos y oportunidades del segundo nivel de gobierno a la luz de la ley de descentralización política y participación ciudadana” Segundo Congreso Ciencia Política. Universidad de la República. Montevideo.

**Páginas Web:**

[www.juntamvd.gub.uy](http://www.juntamvd.gub.uy)

[www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)

