



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social

Tesis Maestría en Trabajo Social

**Descentralización y Participación Ciudadana.
Un estudio sobre los Municipios de La Paloma y José Pedro Varela**

Autora: **Ilda Daniela Fernández Ibarra**

Tutor: Dr. Alejandro Casas

Montevideo, Uruguay

2025

Tutor: Dr. Alejandro Casas

Tribunal:

Fecha:

Calificación:

Autora: Ilda Daniela Fernández Ibarra

DEDICATORIA

A los y las que están trabajando en el espacio público con la perspectiva de la participación y la profundización de la democracia.

Particularmente por la relevancia para la historia, presente y futuro del Uruguay, que considero tiene el cuidado protección y profundización de la Democracia, en la amplitud que la categoría exige.

A los y las que están trabajando en el espacio privado y tienen en su cotidiano hacer el vínculo y trabajo interinstitucional con el espacio público, considerando la importancia que en el Uruguay tiene la Democracia para fortalecer ese vínculo con un diálogo adecuado para la mejora de la calidad de vida de todos y todas las ciudadanas uruguayas.

A los actores involucrados en el trabajo en el tercer nivel de gobierno, en lo local, para que les sirva de herramienta de problematización del poder y el ejercicio cotidiano del mismo, en un territorio determinado.

A quienes elaboran y ejecutan las políticas públicas que impactan en la ciudadanía, para que sea un insumo considerado para observar y generar discusión en el proceso de su trabajo de definición y toma de decisiones.

Para quienes con gusto y satisfacción reflexionan y generan actitud crítica y conciencia colectiva en torno a la participación y la profundización democrática, para que sirva a su goce y agrado.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia que ha acompañado el proceso y apoyado para darle término al mismo, considerando que es un logro personal que me valora como persona y profesional, sabiendo que ello es de relevancia fundamental particularmente para mí.

A mis compañeras de trabajo que han tenido que estar disponibles para el tiempo y formas que exige convivir con una persona que está en un proceso de tesis.

A mi tutor le agradezco la dedicación y el profesionalismo de su función en esta instancia muy importante de mi carrera profesional.

A mis compañeros y compañeras de generación que han colaborado emocionalmente y con aportes teóricos a poder avanzar y concretar la tesis final.

Además, a quienes la han leído y aportado críticas constructivas para la mejora y perfeccionamiento de este estudio.

A los y las entrevistadas que han tenido la consideración de dejarme entrar en su mundo privado para contar con su información para el estudio, entendiendo que ello es significativo para el acumulado de la teoría social en Uruguay y más allá.

RESUMEN

Este trabajo se corresponde con la Tesis final de la Maestría en Trabajo Social. La misma buscó investigar la participación ciudadana en el tercer nivel de gobierno que tiene Uruguay y que se denominan Municipios, estudiando dos de ellos que están insertos geográficamente en la región este del país, uno de ellos en el Departamento de Rocha el cual es el Municipio de La Paloma, y el otro en el Departamento de Lavalleja el cual es el Municipio de José Pedro Varela, en el período comprendido entre los años 2020-2024.

Considerando aspectos tales como la descentralización, la democracia, el territorio y el poder, además de la historia y las formas de organización de los colectivos y movimientos sociales en la región, específicamente en los antes nombrados Municipios.

Mediante el paradigma cualitativo, dado a que según lo plantean Taylor y Bogdan (1987) este habilita a buscar el sentido de los hechos, estar cerca de los sujetos y entenderlos, ya que parte del abordaje cualitativo es entender a los actores en su contexto. Este paradigma metodológico resulta adecuado para los objetivos de este estudio que tiene el objetivo de analizar la participación ciudadana.

Consiste en un estudio de casos, describiendo e implementando técnicas como la revisión de datos primarios y secundarios, observación y análisis de registros, además de entrevistas a informantes calificados.

En síntesis, como se expresa en el capítulo uno, el presente estudio se focaliza en analizar la Ley 19.272, sus balances críticos, documentos asociados, actas de reuniones y el contenido de las entrevistas realizadas desde la experiencia en los dos municipios mencionados; Lo que

permite concluir que la aplicación de la citada normativa está en tensión y evaluación continua, en proceso de crítica y transformación a largo plazo, constituyéndose en un desafío para la democracia en el Uruguay actual.

De acuerdo al desarrollo histórico conceptual en este trabajo, según el capítulo dos, se problematiza la descentralización en relación al proceso de municipalización enfatizando la importancia de la conceptualización del poder en la práctica descentralizante.

De este modo, en el capítulo tres se expone sobre la dimensión territorial en el proceso de desarrollo del país, y la importancia del papel de los gobiernos subnacionales y locales. Para ser actores protagónicos de estos procesos no sólo deben encargarse de distribuir la oferta que llega desde el nivel nacional, sino asumir y definir conscientemente un rol dinamizador y promotor del crecimiento productivo y la generación de empleo en su territorio.

En relación al capítulo cuatro, consiste en la presentación y análisis de los casos de estudio, del Municipio de La Paloma y de José Pedro Varela. Las entrevistas, planes, proyectos y documentación analizada y la exposición de las líneas conceptuales que fueron desarrolladas y problematizadas en el marco de este estudio.

De esta forma, en las conclusiones y las reflexiones finales se destaca que las organizaciones de la sociedad civil se caracterizan, en ambos casos, por llevar a cabo acciones que a lo largo de la historia de los movimientos sociales han realizado, y que no siempre tienen vínculo con las funciones excluyentes o prioritarias de los Gobiernos Municipales.

Considerando que la instalación de los Municipios en las localidades con sociedad civil organizada ha sido relevante y el mismo se ha incorporado como un actor que se suma al conglomerado de actores del territorio, y con el que hay que trabajar interinstitucionalmente y coordinar, teniendo en cuenta cada cual sus objetivos institucionales.

Palabras claves:

Participación ciudadana, sociedad civil, territorio, democracia, descentralización, municipios en Uruguay.

Abstract:

This work is part of the final thesis for the Master's in Social Work program. It sought to investigate citizen participation at the third level of government in Uruguay, known as municipalities, studying two of them geographically located in the eastern region of the country: one in the Department of Rocha, the Municipality of La Paloma, and the other in the Department of Lavalleja, the Municipality of José Pedro Varela, during the period 2020–2024.

It considers aspects such as decentralization, democracy, territory, and power, as well as the history and forms of organization of social collectives and movements in the region, specifically in the aforementioned municipalities.

Using the qualitative paradigm, given that, as proposed by Taylor and Bogdan (1987), this enables us to seek the meaning of events, to be close to the subjects, and to understand them, since part of the qualitative approach is to understand the actors in their context. This methodological paradigm is appropriate for the objectives of this study, which aims to analyze citizen participation.

It consists of a case study, describing and implementing techniques such as the review of primary and secondary data, observation and analysis of records, and interviews with qualified informants.

In summary, as expressed in chapter one, this study focuses on analyzing Law 19,272, its critical assessments, associated documents, meeting minutes, and the content of the interviews conducted. This allows us to conclude that the application of this regulation is under constant

evaluation and review, undergoing a process of long-term critique and transformation, constituting a challenge for democracy in Uruguay today.

According to the historical conceptual development of this work, in chapter two, decentralization is problematized in relation to the municipalization process, emphasizing the importance of the conceptualization of power in the practice of decentralization.

Thus, chapter three discusses the territorial dimension in the country's development process and the important role of subnational and local governments. To be leading actors in these processes, they must not only be responsible for distributing the supply that comes from the national level, but also consciously assume and define a dynamic and promoting role in productive growth and job creation in their territories.

Thus, the final reflections are that civil society organizations are characterized, in both cases, by carrying out actions that have been carried out throughout the history of social movements, and which are not always linked to the exclusive functions of municipal governments.

Considering that the establishment of municipalities in localities with organized civil society has been relevant, they have been incorporated as an actor that joins the conglomerate of actors in the territory, and with whom it is necessary to work inter-institutionally and coordinate, taking into account each one's institutional objectives.

Keywords:

Participation in citizenship, civil society, territory, democracy, decentralization, municipalities in Uruguay.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1: Introducción, antecedentes, fundamentación y metodología.	11
Algunos antecedentes en la región y el Uruguay	13
Fundamentación	21
Problema y Pregunta de investigación:	24
Resultados esperados:	25
Objetivo general:	26
Objetivos específicos:	26
Hipótesis:	27
CAPÍTULO 2 Descentralización, participación ciudadana y democracia en América Latina y Uruguay	31
Debates conceptuales sobre la descentralización	31
La cuestión de la participación ciudadana	40
Sociedad política y civil en Gramsci	46
Democracia representativa, directa y participativa en América Latina	51
Descentralización, participación ciudadana y democracia en Uruguay	61
CAPÍTULO 3: Desarrollo territorial y Municipios en Uruguay	67
Territorio y territorialidades:	67
Desarrollo local, capital social e instituciones	69
Algunos Antecedentes de la Descentralización en Uruguay: el caso de Montevideo	74
Descentralización territorial en Uruguay	79
CAPÍTULO 4.	89
PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS CASOS DE ESTUDIO	89
4.1 Municipio de La Paloma	89
4.2. Municipio de José Pedro Varela	93
4.3. Entrevistas y documentación analizada:	95
4.4 Presentación y Análisis de las entrevistas, documentos e informes de gestión; Planes Operativos Anuales y Quinquenales municipales del período 2020-2024.	97
a) Motivaciones y razones que justifican y argumentan la participación desde las organizaciones de la sociedad civil.	98
b) Los municipios como tercer nivel de gobierno, los espacios de participación ciudadana y su vínculo con las organizaciones de la sociedad civil.	107
c) Valoración de la participación como forma de profundización de la democracia.	118
d) La descentralización como principio y forma de organización del territorio y el poder.	123
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	129
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143
ANEXOS	155

CAPÍTULO 1: Introducción, antecedentes, fundamentación y metodología.

En el presente trabajo se analizan la Descentralización y Participación Ciudadana, en el marco de la Ley N° 19.272 de descentralización política y participación ciudadana, considerando un estudio de casos sobre estrategias y acciones de participación a nivel municipal, en los Departamentos de Lavalleja y Rocha, específicamente en los Municipios de José Pedro Varela y La Paloma, en el contexto del Uruguay del S. XXI, en el período de 2020 a 2024. Particularmente refiriendo a iniciativas de participación en materia social, cultural y de interés municipal (vialidad, alumbrado, saneamiento, áreas verdes, etc).

Se considera la intervención de la citada ley en la interacción con los actores locales, analizando a la participación ciudadana como una variable utilizada para planificar acciones que repercutan en profundizar la democracia.

La participación está profundamente ligada a la categoría de autonomía, en las últimas décadas ha venido creciendo desde la sociedad civil una propensión a una mayor participación, sea en el reclamo de derechos sociales concretos, como de injerencia en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas. Se han desarrollado en distintos ámbitos y lugares, prácticas participativas de diversa relevancia y significación, cuya entidad en términos de experiencia de lucha y aprendizaje autonómico puede ser destacada (Thwaites, 2004).

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el neoliberalismo también ha puesto especial énfasis en la promoción de la participación de los beneficiarios de los programas sociales, pero con el propósito de abaratar los costos de las políticas públicas mediante el trabajo comunitario no rentado o mal remunerado y el forzar la competencia entre comunidades pobres para lograr subsidios escasos.

La estrategia neoliberal busca desactivar el potencial radical de la participación social y popular, debilitando la autonomía y la organización social de las comunidades (Restrepo, 2003).

En este sentido hay que reconocer la revitalización que a las luchas emancipadoras le aporta la noción de autonomía de los sectores populares respecto al sistema político dominante (instituciones estatales, partidos políticos), sin que pueda dejar de señalarse cierta coincidencia en el énfasis puesto por el neoliberalismo en su prédica anti-estatista y anti-política. Esto es lo que Joachim Hirsch (como se cita en Thwaites, 2004) ha llamado “el totalitarismo de la sociedad civil”. Desde la prédica y las prácticas neoliberales se ha hecho un culto de la sociedad entendida en oposición, sobre todo, al individuo aislado, aún así, llevando a pregonar las ventajas de la “participación” en los asuntos comunes, como forma de acotar la capacidad de la acción de los estados (Thwaites, 2004).

En esta línea argumentativa, se destaca que una de las principales indicaciones del Banco Mundial en los años noventa ha sido la implicación de los sectores sociales en el involucramiento en las políticas públicas, como una forma de sortear las burocracias y ahorrar recursos (Thwaites, 2004).

En este sentido, considerando la aplicación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana en el contexto del Uruguay del siglo XXI, teniendo en cuenta la relación de los actores, estado – sociedad civil, involucrados en la acción política, es que trabajaré sobre el análisis de las experiencias y su incidencia en el desempeño de la democracia, en la vida cotidiana de la población de los territorios referidos y en lo instituyente de sus acciones.

Dentro de las preguntas que guiarán el estudio está la siguiente, como fundamental y vertebral de este trabajo.

¿Cuáles son los alcances, límites y posibilidades de las estrategias de descentralización y participación ciudadana desde las organizaciones sociales locales en un diálogo estado sociedad civil a partir de la implementación de la ley 19.272, en dos localidades municipalizadas del interior del país, La Paloma y José Pedro Varela, en el período 2020 -2024?

Algunos antecedentes en la región y el Uruguay

Los años ochenta en América Latina llegaron con reclamos por mayores niveles de participación, puesto que la democracia representativa estaba mostrando importantes síntomas de crisis y agotamiento (Goldfrank, 2006).

En un mundo plural, complejo, de desafección política, es necesaria la presencia de un Estado más próximo a los ciudadanos, de nuevas prácticas democráticas, de nuevas institucionalidades de participación que contribuyan a los procesos democráticos, entre las que se identifica al Presupuesto Participativo, entendido como una política que genera la posibilidad de que ciudadanos de forma individual u organizados, participen de la toma de decisiones del presupuesto público en articulación con políticos y técnicos gubernamentales (Goldfrank, 2006).

En esta línea, en Uruguay, entre 2008 y 2009, entraron en vigencia dos cuerpos normativos que legislan en materia territorial. Una, la ley de Ordenamiento de Territorial (en adelante OT) y Desarrollo Sustentable (en adelante DS), que rompe una trayectoria histórica de desaprensión en cuanto a reconocer al territorio como espacio de construcción socio-política, incorporando atribuciones y mecanismos de gestión a las instituciones subnacionales y a actores de interés. La otra, de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana, incorpora al

régimen estatal otro nivel de gobierno y da cabida a nuevas formas de participación ciudadana (Magri, 2011).

La ley OT y DS crea, en la materia territorial, el instrumento de la participación ciudadana y corporativa en la categorización y condiciones de propiedad del suelo y su uso, permitiendo que esté controlada por diferentes instrumentos de “accountability social” directa e indirecta, generando nuevos sistemas de vínculos a través de la ampliación de cometidos y creación de nuevos espacios de decisión articulada de actores (Magri, 2011).

Además, se incorpora con mucha fuerza un elemento nuevo, los conceptos social y ciudadano entran en los cuerpos legales en diferentes combinaciones que pueden transformar radicalmente la interacción Estado sociedad y mercado: la ley de Descentralización Municipal (DM) y Participación Ciudadana (PC) permite incluir el mecanismo de participación ciudadana en dos niveles: electoral e incorporación a mecanismos de gestión local (Magri, 2011).

La importancia de ambas, consiste en que modelan nuevos rumbos para la actividad estatal al tiempo que trazan caminos para el relacionamiento de las instituciones con la sociedad y el mercado, renovando los tradicionales vínculos de la gobernanza socio-institucional (Magri, 2011).

Para ubicarnos en la región consideraremos el trabajo realizado por Viviana Martínez (2011), en el cual analiza a los países de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En este sentido, los dos países de la región con mayor superficie y cantidad de habitantes tienen un régimen federal y representativo, mientras que en Paraguay y Uruguay existe un régimen descentralizado en el primer caso, y unitario centralizado en el segundo (Martínez, 2011).

Hasta el año 2009, cuando se promulgó la Ley N° 18.567, Uruguay era el único país de la región que no tenía una relación biunívoca de una localidad y una junta local. Un aspecto interesante, es que todos los gobiernos de la región desde la década de 1980 han ido incorporando modificaciones en sus Cartas Magnas, en consideraciones referidas a la creación y fortalecimiento del tercer nivel de gobierno, que han dado lugar a discusiones acerca del rol, competencias, atribuciones y recursos del poder local.

Es de destacar que, en todos los países de la región, las autoridades del nivel local de gobierno son electas por la población de acuerdo a los límites geográficos de cada uno, a su vez los cargos son reelegibles al menos por un período adicional.

En el caso de Argentina, el país tiene una organización política territorial federal representativa y republicana, con tres niveles del gobierno, nacional, intermedio- provincial y local – municipal. Consiste en veintitrés provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires. En los municipios la autoridad son los Intendentes y Concejos Deliberantes o Municipales, y en los pueblos más pequeños una comisión. Todos los niveles son electos por elección popular.

Brasil, por ejemplo, tiene una organización política territorial Federal, presidencialista, multipartidista, enmarcada en la Constitución Federal de 1988 y constituciones provinciales. A nivel local cuenta con 5.564 Municipios, integrados por el Prefeito (Alcalde) y Cámara de municipales, los cargos son electos por elección popular.

En el caso de Paraguay, de acuerdo a la organización política territorial es un Estado social de derecho, unitario indivisible y descentralizado, según la Constitución Nacional (modificada en 1992), en el nivel local cuenta con 237 Municipios y Asunción, con una forma de gobierno de Intendente y Junta Municipal, en el marco de la Ley Orgánica Municipal N° 3966/10 y en este caso son electos por voto directo.

En estos términos, Uruguay de acuerdo a su organización política territorial es un Estado unitario, democrático de carácter presidencialista, de acuerdo a su Constitución Nacional de 1967, modificada en 1996, en el nivel Nacional, el poder Ejecutivo está integrado por el Presidente, que actúa como jefe de Estado y Gobierno y designa a sus Ministros, es electo de forma popular con doble vuelta. El poder Legislativo está integrado por una Cámara de Senadores de 31 miembros y una Cámara de Representantes de 99 miembros, los cargos son electos de forma popular según criterios de territorialidad y representación proporcional. Por último, el poder Judicial está integrado por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Apelaciones, Juzgados Letrados y Juzgados de Paz, los cargos son nombrados por la Asamblea General mediante una mayoría de dos tercios.

En los diecinueve departamentos el gobierno está integrado por el Intendente y la Junta Departamental de 31 miembros, en el marco de la Ley Orgánica Municipal N° 9515 de 1935, con una elección de cargos de forma popular.

Respecto a los Municipios, integrados por un Órgano de 5 miembros presidido por Alcalde y 4 concejales, en el marco de la Ley N° 18.567 del 13 de Setiembre de 2009, modificada, actualmente vigente la Ley N° 19.272 de 2014, la elección de los cargos es de forma popular.

Seguidamente, se presenta el proceso legal de descentralización en Uruguay, en base al trabajo de la Universidad Católica del Uruguay, elaborado por Paula Ferla, Julián González, Leticia Silva e Ignacio Zuasnabar (2016). Analizando los puntos principales de la legislación sobre la creación del nivel municipal de gobierno, ley 18.567, con sus modificaciones hasta 2014 y ley 19.272 actualmente vigente.

Según el trabajo anteriormente mencionado, durante las décadas de 1980 y 1990, y de acuerdo con una tendencia global, América Latina vivió un período de extraordinaria valorización de los gobiernos locales, dinámica que se enmarca en dos tendencias políticas, intelectuales y culturales. Por un lado, la crisis de legitimidad de los tradicionales regímenes democráticos representativos, que supuso la emergencia de un nuevo paradigma de participación ciudadana asentado en la escala municipal de gobierno, por otro lado, la crisis de la matriz estatal burocrática y centralista, que condujo a un proceso de reformas de los aparatos estatales y de descentralización del Estado hacia unidades locales de gestión política.

Uruguay fue tardío en la región en su proceso descentralizador, más allá de los casos excepcionales, del recorrido que hace el gobierno de Montevideo desde 1990 con un proceso propio y las experiencias puntuales de las juntas locales autónomas y electivas de San Carlos, Río Branco y Bella Unión. Fue con la aprobación de la ley 18.567 que los municipios como tercer nivel de gobierno, cobraron existencia legal y comenzaron a funcionar a partir de la asunción de su primera elección de autoridades en julio de 2010.

Por lo tanto, a partir de este momento se puede decir que Uruguay cuenta con gobiernos locales, que emergen dentro de las unidades territoriales de todos los departamentos del país.

Para ser más específicos, en lo que respecta al proceso de descentralización en el Uruguay, se destaca que desde la Constitución de 1830, el país se construyó sobre la base de un Estado políticamente unitario e históricamente centralista y esta condición ha teñido todos los aspectos de su vida política y sociocultural. De esta manera, es sabido que el Estado y el sistema político nacieron y se consolidaron bajo un centralismo muy marcado que se vio reflejado en la cultura política (Ferla, [et.al.](#), 2016).

En este sentido, lo que sucedió es que se creó una arquitectura de gobierno que tempranamente consolidó la diferenciación entre dos niveles de gobierno: el nacional y el departamental, con una clara preeminencia del primero sobre el segundo.

Por lo tanto, siguiendo a Ferla et al.(2016),

El fuerte protagonismo del Estado nacional como el peso político, poblacional, económico y cultural del área metropolitana de la capital hacen que el centralismo del sistema político estatal uruguayo, despunte como una de sus características distintivas con relación al contexto latinoamericano. (p.37).

A ello se debe agregar el tema de la distribución presupuestal, y en este sentido la fuerte dependencia de los gobiernos departamentales en relación al gobierno nacional, la composición presupuestaria departamental muestra la gravitación determinante de las transferencias nacionales en la estructura presupuestal de los departamentos.

Siguiendo una línea temporal de cambios a nivel político-administrativo en el país, la Constitución de 1918 instauró en la cabeza de los gobiernos departamentales un Ejecutivo colegiado y electo con amplia autonomía respecto del poder central, además institucionalizó la creación de varios entes autónomos que permitirían una desconcentración administrativa desde el centro.

Sin embargo, esta autonomía permaneció un breve lapso de tiempo, considerando que la Constitución de 1934 incorpora el Ejecutivo departamental unipersonal, ahora bajo la figura del Intendente, al tiempo que creó la Junta Departamental como órgano responsable de la legislación, fiscalización y representación en el nivel departamental (Chasqueti, 2004).

En este sentido, respecto a las competencias municipales, según (CEDES, 2010; Arocena, 2013),

Con la Ley Orgánica Municipal de 1935 (n° 9515), se establecieron las competencias municipales que habrían de desempeñar las intendencias: limpieza, iluminación pública,

higiene, tránsito, obras, permisos de construcción, cementerios, administración territorial. Al mismo tiempo, dicha ley habilitó la creación de juntas locales en el interior de los territorios departamentales, a las que asignó distinto grado de autonomía y competencias: las juntas locales centralizadas (o comunes), las juntas locales autónomas y las juntas locales autónomas y electivas (como se cita en Ferla et al., 2016, p.41).

De esa manera, siguiendo a Oroño (2015), la desconcentración y descentralización departamental que habilitó la Ley Orgánica Municipal N° 9515 amparó la creación de 156 juntas locales en todo el país, la mayoría eran centralizadas, nueve eran autónomas y solo tres autónomas y electivas.

En este sentido, destaca Magri;

A pesar de las variaciones de las competencias de las juntas locales, la voluntad política del Intendente en el uso de los recursos y la capacidad de gestión local, resultaban un factor decisivo, lo cual contribuía a desestimar el rol de estas instituciones subdepartamentales como instancias capaces de efectivizar formas de descentralización en el nivel de las comunidades locales (Magri, 2001, p.104).

En Uruguay, el tema de la descentralización permaneció latente durante un largo período, recién en el año 2007 se presentó en el Congreso de Intendentes un primer boceto legal de la reforma descentralizadora (Magri, 2010).

El proyecto de ley ingresó al Parlamento a los efectos de establecer un tercer nivel de gobierno, tras un largo periplo de negociaciones inter e intra partidarias y luego de múltiples reelaboraciones del mismo, en febrero de 2009 el tema se reactivó en el ámbito parlamentario. Finalmente, la ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 13 de setiembre de 2009. Luego de sucesivos ajustes,

complementaciones y reglamentaciones normativas que permitieron que en mayo de 2010 se eligieran las autoridades de los primeros 89 municipios en Uruguay¹ (Magri (2010)).

En definitiva, para Ferla et al. (2016), todo este entramado jurídico configura una primera etapa del marco normativo municipal uruguayo, que arroja un texto legal integrado cuya base es la Ley N° 18.567. Dicha etapa llega hasta la aprobación de la Ley N° 19.272 en setiembre de 2014 que, por el alcance y profundidad de sus modificaciones, puede considerarse como una segunda generación legal dentro del proceso de municipalización.

En 1990 llega el Frente Amplio al gobierno de Montevideo y en 1996 se realiza una reforma constitucional, que luego habilita a crear el tercer nivel de gobierno en 2009, se destaca que ambos hechos constituyen un antecedente importante en la creación de ámbitos descentralizados de participación dentro de este departamento y son antecedentes directos de la demorada Ley N° 18.567 de 2009 que enmarca la creación de los primeros municipios uruguayos (Ferla, et al. 2016).

En relación a las políticas de descentralización propiamente dichas, la nueva Carta Magna incorpora varios cambios significativos, por primera vez el Estado Uruguayo se obliga a

¹ Entonces, siguiendo a Ferla, González, Silva y Zuasnabar (2016), el Marco legal de la descentralización uruguaya es el siguiente; destacando que la ley 18.567 se convirtió en la primera reglamentación de carácter nacional que avanzó en la definición del tercer nivel de gobierno, dejaba indefinidos varios aspectos, así entre febrero y julio de 2010 se sancionaron otras cuatro leyes que dieron forma al nivel municipal.

La Ley 18.644, de Descentralización Territorial y Participación Ciudadana. Modificación de la ley 18.567”, sancionada por el Senado el 4 de febrero y promulgada el 12 de febrero de 2010, contiene seis artículos que sustituyen, derogan o modifican parte del articulado de la Ley inicial y en algún caso agregan nuevos incisos.

La Ley 18.653, sancionada por el Senado el 11 de marzo y promulgada el 15 de marzo de 2010, tiene dos artículos a través de los que crea los primeros 89 municipios e identifica a los respectivos distritos electorales que los componen.

La Ley 18.659, sancionada por el Senado el 21 de abril y promulgada el 26 de abril de 2010, con un artículo único, establece la interpretación que deberá hacerse para la designación del alcalde.

La Ley 18.665, sancionada por el Senado el 6 de julio y promulgada el 7 de julio de 2010, establece el régimen de incompatibilidades e inhibiciones de alcaldes y concejales.

Además de esta legislación nacional, deben considerarse las reglamentaciones que los gobiernos departamentales sancionan para los municipios de su jurisdicción.

impulsar políticas de descentralización y determina que se deberá legislar sobre la diferencia entre la materia departamental y municipal. Al mismo tiempo dispone que la oficina de Planeamiento y Presupuesto se encargue de asistir al Ejecutivo en la planificación de las políticas de descentralización, así como de la creación de una Comisión Sectorial de Descentralización, y se concede rango constitucional al Congreso de Intendentes (Ferla et al. 2016).

En este sentido, esta nueva institucionalidad fue acompañada también por un respaldo económico a los gobiernos departamentales, fundamentalmente mediante la creación del Fondo Presupuestal de Desarrollo, hoy denominado Fondo de Desarrollo del Interior, y un nuevo reparto de transferencias nacionales (Marzuca, 2009).

Cabe destacar, en este punto, que el gobierno del departamento de Montevideo en 1990 promovió su descentralización participativa, con el objetivo de mejorar la gestión y renovar la dinámica democrática. La participación ciudadana ha tenido un rol relevante en los distintos espacios creados durante ese período, por ejemplo, los planes quinquenales y la Agenda Montevideo contaron con la participación de miles de ciudadanos y centenares de organizaciones. El Presupuesto Participativo ha reunido en cada convocatoria a un rango que va desde los 50.000 a los 80.000 votantes e integrantes de concejos vecinales, mientras que centenares de asambleas fueron organizadas en los distintos foros ciudadanos que se realizaron (Marzuca, 2009).

Fundamentación

Como fue previamente citado, en Uruguay, entre el 2008 y 2009 entraron en vigencia dos cuerpos normativos que legislan en materia territorial, una ley de ordenamiento territorial y

desarrollo sustentable y la otra de descentralización municipal y participación ciudadana, posteriormente modificada (Magri, 2011).

Esta última es la que nos ocupa en este trabajo, la misma incorpora al régimen estatal otro nivel de gobierno y da cabida a nuevas formas de participación ciudadana.

La Ley de descentralización política y participación ciudadana 19.272 (2014), establece y promueve el ejercicio de la Audiencia Pública como espacio de participación ciudadana, entre otros artículos de la misma donde se expresa la función de alcaldes y concejales de ser impulsores de la participación ciudadana.

Es de considerar, que la ley hace referencia como acción concreta la Audiencia Pública y es amplia en lo que respecta a la posibilidad de otras estrategias y en lo que tiene que ver al control del ejercicio de estas.

De esta manera, el presente trabajo tiene el propósito de problematizar la participación ciudadana en la aplicación de la Ley 19.272 de 2014, considerando el desafío que implica una participación ciudadana constante, la cual exige el nivel de gobierno municipal, por ser un gobierno de cercanía física, humana, social, cultural, vincular e inclusive familiar por excelencia.

También es importante citar el supuesto de que el ejercicio de desarrollar estrategias de participación ciudadana se justifica en relación a la democratización de las relaciones y decisiones de poder efectivas, en el gobierno en general, y particularmente en el municipal.

Destacando, como hipótesis, que la Participación Ciudadana es aún débil, en relación a otras dimensiones, como estrategia de profundización de la democracia en el contexto municipal analizado en este trabajo.

En esta línea, se plantea para el caso de América Latina, que la participación se ha convertido en un imperativo, una condición de supervivencia en el fortalecimiento de los

procesos de democratización, así como en el enfrentamiento de los problemas sociales que afectan duramente a la mayor parte de la población (Kliksberg, 1999).

Se refiere a un modelo de Participación Social que deberá ser aplicado como una escuela de aprendizaje, deberá nutrirse con capacitación permanente para hacerlo cada vez mejor, partiendo de los errores y aprendizajes cotidianos, para que la participación sea vista no sólo en su dimensión política, económica y social, sino en lo que implica éticamente.

El autor afirma que la Participación Social es un derecho fundamental del ser humano que debería ser respetado en toda sociedad existente, hace a la dignidad humana. Se requiere que la sociedad en su conjunto asuma la participación como uno de sus valores éticos.

No debe darse por tácita o asegurada, es necesario encontrar los mecanismos acertados para llevar adelante estas prácticas, para lograr incorporar la citada participación como una metodología estable e institucionalizada de profundización democrática.

Es importante decir que, además de la citada Ley, los diferentes departamentos tienen sus decretos específicos y también los municipios planifican y priorizan o no, estrategias que implican metodologías participativas.

Por otra parte, cabe destacar el aporte de Mario Espinosa (2009) respecto a la participación ciudadana, la misma consiste en un proceso en el que se destacan distintas aristas, por una parte, desde el ámbito institucional estatal, la explicación de este proceso radica en aquellas prácticas y acciones ciudadanas impulsadas por una serie de instrumentos y mecanismos institucionales para la producción y el desarrollo de las decisiones públicas.

Según este autor, la participación ciudadana es concebida como un mecanismo que permite reducir y procesar la complejidad de las demandas sociales y económicas que han de ser atendidas por el sistema político en su conjunto. Desde el ámbito social, la participación

ciudadana expresa una nueva forma de acción social desplegada por los ciudadanos para hacer frente a los vacíos dejados por el achicamiento del Estado, así como para defender un conjunto de posiciones, derechos e intereses de diversos sectores sociales e intervenir decididamente en el diseño, planeación y desarrollo de la política pública.

Para finalizar, y en relación a esto, se plantea que la descentralización política y la creación del tercer nivel de gobierno es por naturaleza un hecho político, porque reorganiza las fuentes del poder, significando una reforma política profunda en el diseño y competencias estatales, crea instituciones y organiza actores en su entorno con capacidad de decisión, implementación y control (Magri, 2011).

A su vez, el Uruguay es un Estado unitario y centralizado, y estas características han moldeado actitudes en actores y procedimientos institucionales, por lo que temas que hacen a la distribución del poder se han asumido con dificultad y forman parte de un proceso de reforma del Estado (Magri, 2011).

Problema y Pregunta de investigación:

En función de lo expresado anteriormente, este trabajo se guiará por la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son los alcances, límites y posibilidades de las estrategias de participación ciudadana, en la implementación de la ley 19.272, en dos localidades municipalizadas, La Paloma y José Pedro Varela en el período 2020 -2024?

Esta pregunta hace referencia al estudio de la participación vecinal acotado a ámbitos socioculturales, medioambientales y municipales, específicamente.

Dos municipios del interior del país, uno del Departamento de Lavalleja; Municipio de José Pedro Varela y otro del Departamento de Rocha; Municipio de La Paloma, en el contexto socio-económico del Uruguay del S.XXI.

Actualmente resido en la región Este del país, y por ende la elección de estos municipios estuvo vinculada a ello, además, tienen gobiernos de distinto partido político, por lo que consideré que sería oportuno seleccionar a estos, contemplando esa diferencia política, en el marco de la semejanza regional.

Cabe mencionar, que los indicadores demográficos presentan aspectos en común y diferencias, como ejemplo, en términos de la ubicación geográfica, uno se encuentra en la costa; el caso de La Paloma, y otro en el centro; el caso de José Pedro Varela.

Con una sociedad civil organizada según diferentes intereses y necesidades, pero con el arraigo de institucionalidad similar en lo que respecta a los espacios y problemáticas de organización.

Resultados esperados:

El objetivo es lograr un análisis particular y específico de las estrategias y acciones de participación ciudadana que han sido desarrolladas por los municipios y los actores locales, en lo que respecta a su planificación e informes.

Por otro lado, se trata de reconocer hallazgos de experiencias exitosas y fracasos, describiendo y analizando cada situación.

Asimismo, se intenta poder vincular las experiencias con los territorios, sus realidades geográficas y de la población que estos abarcan, considerando el contexto político, social, económico e histórico de cada uno.

Objetivo general:

Recuperar, analizar y reflexionar sobre las experiencias de participación ciudadana en la planificación e implementación de acciones socio-territoriales, en los municipios de José Pedro Varela y La Paloma, en el período entre 2020 y 2024, en el marco de la Ley 19.272, desde la interacción con los gobiernos municipales de acuerdo a su potencial democratizante.

Objetivos específicos:

- Analizar la relación entre la descentralización municipal y las acciones planificadas y desarrolladas por los municipios.
- Observar en qué decisiones y procesos el gobierno municipal habilita o no, el espacio a la participación ciudadana de iniciativa desde otros colectivos, capitalizando esas experiencias locales o mostrando indiferencia.
- Describir las demandas de los actores de la sociedad civil en relación al desarrollo de iniciativas de consulta y participación.
- Analizar diversos niveles o dimensiones de la participación, en ambos casos, desde una perspectiva de la posibilidad de profundización democrática.

Hipótesis:

- Debilidad de la instancia municipal y de sus autonomías.
- Ambigüedad de las instancias de participación en lo que respecta a las prácticas de los municipios.
- Ausencia de dimensiones económicas, las grandes inversiones económicas no son tema municipal.
- Achicamiento y redefinición de ciertas funciones del estado, destacando el área de las políticas sociales-culturales de los municipios.
- Supervivencia de ciertas políticas clientelares en lo que respecta a los intereses a los que se les asigna mayor atención y presupuesto.

Metodología:

Este trabajo se realiza mediante el paradigma cualitativo, dado a que según lo plantean Taylor y Bogdan (1987) este habilita a buscar el sentido de los hechos, estar cerca de los sujetos y entenderlos, ya que parte del abordaje cualitativo es entender a los actores en su contexto.

Este paradigma metodológico resulta adecuado para este estudio que tiene el objetivo de analizar la participación ciudadana, considerando el contexto, las historias y las hipótesis planteadas, para poder comprender, explicar, sistematizar y proponer acciones.

Implica la búsqueda de dar sentido a las acciones, conductas, discursos y otras expresiones de los actores que están y participan del contexto de análisis. Se trata de estar cerca de donde suceden los hechos que se están investigando y observando.

Consiste en comprender, entender, incorporar, in situ y dando relevancia a la historia de los actores involucrados y del contexto de investigación. Contexto; ambiental, económico, político, demográfico, histórico, social, etc.

Se busca trabajar con la Ley 19.272, sus balances críticos, documentos asociados, actas de reuniones y con mayor relevancia, el análisis de los casos singulares a partir del contenido de las entrevistas realizadas y de la documentación del proceso de instalación de los municipios.

Se realizará un estudio de casos, describiendo e implementando técnicas como la revisión de datos primarios y secundarios, observación y análisis de registros, además de entrevistas a informantes calificados.

Los casos seleccionados corresponden a una representación de los Departamentos de Lavalleja y Rocha, de la región Este del país, con sus particularidades y similitudes, que constituyen el principal interés por estudiarlos, por ser, en parte, mi zona de origen y residencia actual.

Además, la selección de La Paloma y José Pedro Varela, consideró que ambos están en la región Este, en el período 2020-2025, tenían en sus roles de Alcaldes figuras que provenían de distintos partidos políticos y fueron fundados ambos en el 2010.

En relación a las similitudes y diferencias, en lo que respecta a considerar aspectos geográficos, económicos, ambientales, poblacionales, de tensiones y otros que justamente proporcionen la posibilidad de la comparación y relativización, en la medida de habilitar llegar a

hallazgos y conclusiones que aportan y suman al acumulado de conocimiento en Descentralización y Participación Ciudadana en el contexto local.

Se realizaron 19 entrevistas en total, entre ambos objetos de análisis, los Municipios de José Pedro Varela y La Paloma, también hubieron más diálogos y actores que participaron con sus discursos en el transcurso de la investigación, pero no se les aplicó el cuestionario semiestructurado propiamente dicho, aún así fueron informantes calificados que aportaron al proceso.

Se seleccionaron porque son personas que están y han estado involucradas en las acciones de las comunidades objeto de investigación, siendo líderes de estas, en la diversidad de roles que existen en el accionar de la sociedad civil.

Se propone reconocer experiencias de prácticas afirmativas y otras que no, protegiendo el rigor científico para verificar la pregunta de investigación y las hipótesis previamente formuladas.

Encontrando la saturación de los discursos y observaciones, que habilitaron a cuatro ejes de análisis, considerando las entrevistas, documentos investigados y observaciones realizadas, a partir de los cuales se realizan la descripción y reflexiones presentes en el trabajo.

Es un estudio teórico conceptual, en áreas sustanciales, donde se verifica la teoría sociológica que enmarca el trabajo.

Utiliza los datos descriptivos hallados para ilustrar las teorías y conceptos, para ello es necesario un muestreo teórico, que consiste en seleccionar nuevos casos a estudiar para ayudar a expandir la teoría previamente desarrollada, considerando que la recolección de la información y el análisis se realiza, muchas veces, al mismo tiempo.

El análisis de los datos es un procesos dinámico y creativo e inacabado y tiene diferentes etapas: descubrimiento e identificación de temas y desarrollo primario de conceptos y proposiciones, luego, con los datos recogidos, hay que codificarlos y en la fase final, el investigador trata de realizar su descubrimiento.

En los siguientes capítulos se expondrá al respecto de la descentralización y participación ciudadana, destacando distintas concepciones sobre descentralización y concepciones sobre política.

Además, se revisará el proceso descentralizador en América Latina y el ejercicio de la democracia directa, considerando los niveles de participación ciudadana y protección social; profundizando en la noción de democracia participativa, en lo que tiene que ver con el desarrollo territorial, los municipios y la sociedad civil en Uruguay.

Lo antes expuesto, trabajado desde en una presentación y análisis de los casos de estudio de los territorios seleccionados.

CAPÍTULO 2 Descentralización, participación ciudadana y democracia en América Latina y Uruguay

Debates conceptuales sobre la descentralización

Considerar la categoría descentralización es fundamental para este trabajo, teniendo en cuenta que se estudian dos Municipios que están atravesados por el procesos descentralizador que ha teniendo el Uruguay en las últimas décadas, teniendo en cuenta que las leyes que los regulan se sustentan en las modificaciones, críticas y reflexionas que se producen en este proceso.

Según sostiene Veneziano, como se cita en Leal, et al. (2013),

La descentralización puede enmarcarse como una política más de la reforma del Estado. Dentro de los debates sobre éstos existe un paradigma neoconservador, orientado al mercado y al cliente, y otro democratizante, orientado al ciudadano y a la democracia participativa (...) el segundo (...) es el que aporta a una reivindicación de la política y del Estado (Veneziano, 2013, p.161).

El paradigma democratizante es en el que este estudio profundiza en el sentido de justificar la relación que presenta con la participación ciudadana, considerando que es la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana que se está discutiendo y analizando.

Para Veneziano, como se cita en Leal, et al. (2013),

Existen algunos postulados que podemos llamar de “gerencia social”, se presentan aislados pero como radicalmente diferentes al NPM (New Public Managment) de los neoconservadores. Estos planteos alternativos –que llamaremos paradigma democratizante- tienen como objetivo el de incrementar la calidad de la democracia: fortaleciendo las capacidades de organización social de los sectores desfavorecidos por

las reformas económicas anteriormente implementadas (70s y 80s), pero también los sub-representados políticamente -en el sistema de partidos o en el de representación de intereses-, a través de la articulación y participación de intereses colectivos en el diseño e implementación de políticas públicas (Veneziano, 2013, p.161).

Consisten en planteos diferentes que presentan formas de descentralizar y, por consecuencia, formas de organizar el trabajo de lo local alternativas y que responden a poblaciones que tienen otros intereses, los cuales no han sido atendidos por los paradigmas precedentes.

De acuerdo a Veneziano, como se cita en Leal, et, al. (2013),

La descentralización política como distribución territorial del sistema político se concibe como la relación centro-periferia entre los sistemas políticos locales, subnacionales y nacionales. (...) Si se quiere dar cuenta del desempeño estatal de las instituciones descentralizadas, se debe estudiar la dinámica de los sistemas políticos locales con su especificidad. (...) Se trata de analizar la descentralización política en tanto interacción entre los sistemas políticos de los distintos niveles territoriales incorporando el sistema de interacción interna entre actores locales (institucionales y socio-territoriales) si lo queremos vincular a la participación (Veneziano, 2013, p.172).

La descentralización es un fenómeno de múltiples dimensiones; 1- la dimensión económica se refiere a la distribución de recursos productivos, financieros y tecnológicos en el territorio y aparece directamente vinculada al tema del desarrollo regional y local. 2- La dimensión socio-cultural se refiere a la distribución de la población con sus características sociales y culturales, desde las más cuantitativas a las más cualitativas referidas a la identidad, la historia y el entramado social, específico de una región o una localidad. 3- La dimensión política tiene que ver con la descentralización institucional y la descentralización sociopolítica (Veneziano, 2013).

Esta tipificación no es menor para el caso de Uruguay donde los partidos políticos tienen una centralidad significativa.

La descentralización avanza con procesos de centralización, generando un escenario mixto, según Minas, Wright y Van Berkel (2012) (como se cita en Freigedo, Carneiro y Fuentes 2023).

En casos como el uruguayo donde, la existencia de estructuras unitarias se combina con la inexistencia de clivajes territoriales significativos, el dominio político y económico del centro es muy fuerte, por lo que plantear reformas en clave descentralizada aumenta necesariamente las tensiones intergubernamentales, porque dicho proceso trae implícita la redistribución de poder y por ende ganadores y perdedores, Moreno y McEwen (2005) (como se cita en Freigedo, Carneiro y Fuentes, 2023).

Siguiendo a Oszlak (2014), (como se cita en Freigedo, et, al. (2023);

Es evidente que la descentralización no implica solo una modificación en el esquema de división funcional del trabajo entre jurisdicciones estatales. También afecta la dinámica política global del país, el rol de los partidos en el territorio y los intereses de los actores nacionales y locales (Oszlak, 2014, p.174).

Existen dos categorías que se deben diferenciar cuando se analizan los procesos de descentralización, agrupa los tipos de descentralización en el eje de la competencia vs. no competencia, refiriéndose al pasaje de la autoridad central hacia múltiples agencias que operan en un mismo campo específico de política pública. Ello implica el pasaje de funciones a instituciones que realizan una misma tarea, parcelando la autoridad al crear mercados competitivos en la provisión de bienes públicos. También, la descentralización puede diferenciarse entre “interna vs. externa”, tomando en cuenta si el traspaso de atribuciones públicas es hacia entidades internas en la esfera estatal, o hacia entidades por fuera de la interna del Estado, ya sea mercado o sociedad civil, Pollit (2007) (como se cita en Freigedo et al., 2023).

Más allá del tipo de descentralización que estemos trabajando, hay que diferenciar quién va a ser el sujeto sobre el que va a recaer la autoridad de esa función ahora descentralizada, ya que estos órganos pueden ser de naturaleza diferente. Se puede diferenciar entre órganos públicos y privados. Generalmente se asocia a la descentralización con la transferencia de poder a órganos públicos y especialmente a gobiernos subnacionales, sin embargo, dichos procesos también pueden implicar la presencia de actores privados, en este caso, se pueden diferenciar el mercado y la sociedad civil, (Freigedo et al., 2023).

Más allá del tipo de sujeto al que se le transfiere el poder, la descentralización presupone que no existe una orientación única del proceso, ya que puede significar una redistribución de poder vertical y otra horizontal. El enfoque denominado vertical, considera a la descentralización como un fenómeno principalmente territorial, entendiendo que la autoridad se transfiere desde las unidades centrales hacia unidades subnacionales, Pierson (1995) (como se cita en Freigedo et al., 2023).

La descentralización de las políticas públicas, especialmente las sociales, adquirió una relevancia política destacada en los países occidentales. Las estrategias de reforma del Estado en clave liberal promovió el recorte de la intervención pública a favor del mercado y la sociedad civil, Berthin, (2013), (como se cita en Freigedo et al., 2023).

Lo cual es relevante en este estudio donde se entrevistan organizaciones de la sociedad civil considerando la importancia de las mismas como actores claves en la articulación y coordinación de programas y políticas sociales en las últimas décadas y en relación a la forma analizada de la participación ciudadana.

Las crisis económicas tuvieron consecuencias diferenciales para el universo de localidades y la promoción de una nueva categoría de protecciones, vinculadas a la asistencia

social, en ese sentido, requieren de contrapartidas por parte de la población beneficiaria, Minas et al., (2012) (como se cita en Freigedo et al., 2023).

El ejercicio de la supervisión del cumplimiento de las contraprestaciones estipuladas facilitaba una operativa territorial específica, que podría adquirir distinto grado de transferencia de poder hacia los actores locales (Freigedo et al., 2023).

Con el propósito de tornar operativa la categoría de descentralización de políticas públicas, recurrimos a las dos dimensiones que surgen del debate sobre la descentralización, poder vertical vs. horizontal y el grado de autonomía que se le otorga a las unidades sobre las cuales se descentraliza el poder (Freigedo et al., 2023).

La desconcentración sucede cuando existe un cambio de sede en las funciones de un organismo, este traspaso no otorga a las nuevas sedes potestades para realizar cambios significativos en las políticas que se ejecutaban en la institución central, cuando este cambio es hacia una agencia del mismo nivel que la anterior hablamos de desconcentración sectorial, y cuando es hacia unidades distribuidas en el territorio, estamos ante una desconcentración territorial, según Khambule, (2021) (como se cita en Freigedo et al., 2023).

La descentralización territorial de una política, implica una distribución de poder vertical hacia unidades de menor nivel, brindando altos grados de autonomía en la definición de los cambios de la política pública (Freigedo et al., 2023).

La existencia o no de distribución de poder hacia unidades territoriales, que adquieren diferente grado de discrecionalidad al momento de gestionar políticas públicas, implica una autonomía de gestión importante porque permitiría que las unidades territoriales tomen en cuenta las diferentes realidades locales al momento de definir las políticas, (Freigedo et al., 2023).

Para medir el grado de desconcentración o descentralización territorial de una política pública, suponemos que la diferencia conceptual remite a una distinción de grado de autonomía de los actores locales en las decisiones sobre política pública, y entendemos por desconcentración territorial un cambio de sede en las funciones de un organismo hacia una oficina en el territorio, en la medida en la que este traspaso no otorga a las nuevas sedes potestades para realizar cambios en las políticas que se ejecutaban en la institución central, Schneider (2003), Harguindéguy et al, (2021) (como se cita en Freigedo et al., 2023).

De esta forma, la desconcentración territorial está asociada a un movimiento vertical de funciones centrales y hacia una mayor presencia en el territorio del país. La descentralización territorial en cambio, implica una distribución de poder vertical hacia unidades de menor nivel. Brindando altos grados de autonomía a los actores locales en la definición de los cambios en la política pública, siguiendo a Schneider (2003), Harguindéguy et al, (2021) (como se cita en Freigedo et al., 2023).

Es de destacar, que si bien ha habido un énfasis especial en procesos de descentralización territorial y administrativa, los resultados obtenidos en el estudio citado a partir de la aplicación del índice, muestran cómo dicho proceso no parece haber avanzado demasiado (Freigedo et al., 2023).

Siguiendo a Oszlak (2014);

Más que descentralizar, la desconcentración de la gestión del gobierno nacional tendió a crear mayor institucionalidad en el territorio y a lograr una mejor articulación de sus servicios en los planos regional, intersectorial e interinstitucional. Creció la densidad del aparato organizacional del Estado nacional en los departamentos, generándose una búsqueda de fórmulas que permitieran fortalecer los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas, a través de diversos tipos de arreglos institucionales (mesas, nodos, acuerdos, etc.). (Oszlak, 2014, pág.25).

En este sentido, el centralismo imperante en nuestro país tiene sus efectos en las políticas públicas que son herederas de una lógica vertical y sectorial, construida desde una visión uniforme del territorio ajena a las especificidades locales y con una fuerte impronta estatal. El Estado y particularmente el Estado central ha sido el gran operador de las políticas públicas, y desde una mirada bastante homogénea de los diferentes puntos del territorio nacional (Marsiglia, 2007).

Por su parte y teniendo en cuenta el año del presente trabajo es importante considerar el planteo de Coraggio en lo que respecta a la descentralización democratizante porque sigue aún vigente para analizar el contexto actual y problematizar las formas con las cuales los Municipios llevan a cabo sus acciones y toma de decisiones.

El autor plantea que la descentralización democratizante se origina en la necesidad de buscar alternativas al modelo neoliberal imperante, planteándose una redefinición explícita del Estado y sus funciones, una reforma profunda de este, como de la sociedad política y una lucha en el terreno de los valores dentro del mismo campo popular. El efectivo ejercicio de la soberanía, la defensa a los derechos humanos privilegiando el derecho a la vida y a la autodeterminación. Además, de la reforma de los mecanismos de decisión política que predominan en la sociedad de parte del poder político alineado con el Estado, se trata de socializar el poder (Coraggio, 1991).

También citamos al siguiente autor considerando su planteo en lo que respecta a problematizar la descentralización en relación al proceso de municipalización y a la comparación que este trabajo realiza, enfatizando la importancia de la conceptualización del poder en la práctica de la descentralización.

Se busca viabilizar un proyecto alternativo de poder democrático en todos los espacios de la vida social y del sistema político, que permita generalizar y consolidar una nueva ética colectiva. Un proyecto colectivo en donde se revisen y transformen procedimientos, ideas, discursos y perspectivas (Nogueira, 1998).

Se necesita un estado lo suficientemente fuerte para imponerse con soberanía en la economía mundial, regular democráticamente la economía, coordinar el desarrollo de políticas sociales, activas, radicales y agresivas. Se trata de un Estado mejor, concentrado en la ejecución eficiente de encargos fundamentales para la reproducción civilizada, democrática y ecuánime de la vida social (Nogueira, 1998).

Es de destacar la afirmación constante de la relevancia de la democracia y lo colectivo en la tensión entre el rol que tiene el Estado y su vínculo con la sociedad civil, donde se observa la posibilidad de la profundización democrática y la participación ciudadana, esta última también como control social.

En este sentido, el centro de preocupación es la democracia, debatiéndose sobre temas que le son sustantivos, como reformas institucionales y normativas del Estado, poniéndose el énfasis en privilegiar los aspectos de control social y la efectiva democratización de la gestión local, político administrativa; Además de la gobernabilidad, regímenes de gobierno, los municipios y su relacionamiento con el gobierno nacional, la participación ciudadana, los nuevos actores sociales, ONGs, movimientos y redes constituidas en torno a diversas temáticas; condición de la mujer, infancia, derechos humanos, medio ambiente y alimentación (Veneziano, 1997).

En esta línea, se sostiene que con la incorporación de la normativa de descentralización y participación ciudadana, se apuntó a la profundización de la democracia, al fortalecimiento de

los procesos de participación, a un efectivo ejercicio de la soberanía popular en el control de las políticas y gestión del Estado, a través de los mecanismos de participación democrática representativa y generando canales de participación directa de los ciudadanos en un proceso de construcción de identidad y solidaridad colectiva, Delgado (2008).

Este paradigma plantea que, en la gestión de las políticas públicas, si bien la producción de bienes y servicios públicos, puede ser privada, la provisión debe ser pública, pudiendo existir financiamiento o cofinanciamiento del Estado para que este mantenga el control, el que puede viabilizar de forma coordinada con actores no estatales, pero lo que asegura el control social es que se efectivice por la vía política. En síntesis, la responsabilidad última sobre los bienes y servicios son del Estado.

La descentralización en el paradigma democratizante, se basa en principios democráticos como, universalización, equidad, control del gobierno por parte de los ciudadanos, la participación popular, la toma de decisiones por la mayoría y en atención a las demandas de las minorías (Stein, 1997).

En relación a los municipios y el tercer nivel de gobierno, la descentralización es entendida en tanto transferencia de poder decisorio a municipios o entidades y órganos locales, en ese sentido expresa que existen, por un lado, tendencias democratizantes, participativas y de responsabilización, por otro lado, procesos de modernización gerencial de la gestión pública (Melo, 1997).

La descentralización político administrativa es el medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria. En ese sentido, la descentralización es concebida como un instrumento capaz de promover el desarrollo local,

democratizando los procesos sociales, aumentando la participación popular y reduciendo la injusticia social en las colectividades involucradas (Borja, 1987).

En relación al proceso de municipalización y a la oportunidad de analizar la descentralización como instrumento de promoción del desarrollo local, seguidamente desarrollamos la participación ciudadana como categoría privilegiada de este estudio.

La cuestión de la participación ciudadana

La participación se entiende como acciones articuladas tendientes a imponer decisiones de colectividades sociales, desde las bases a las instancias ejecutivas. Este tipo de participación abre espacios decisorios e implementa propuestas autogestionadas y cogestionadas entre todos los sectores de la sociedad civil, pone de manifiesto la importancia estratégica de la lucha política por el control de posiciones estatales a nivel no sólo local sino nacional. De esta forma, sólo participando se gana poder (Coraggio, 1991).

En relación a la noción de poder y entendiendo que atraviesa de diferentes modos a la participación social, se cita al siguiente autor.

Para Norberto Alayón,

La participación consiste en un proceso de intervención de las fuerzas sociales presentes en el desenvolvimiento de la vida colectiva, destacando que intervenir significa incidir de algún modo en el resultado final del proceso en torno al cual se produce la participación, por ello la participación pone en juego constantemente mecanismos de poder (Alayón, 1988, p.17).

La participación es una categoría amplia y tiene muchos significados y significantes en lo que tiene relación a la distribución de poder, la convivencia en sociedad y en la construcción de un tipo de vínculo entre el Estado y la sociedad civil; Por lo tanto, en este proceso de descentralización y municipalizado del Uruguay, que se analiza en este estudio, se ha de observar la importancia y los impactos de esa amplitud dialogando con las particularidades locales.

Según Coraggio,

Participar, activa o pasivamente, significa tomar parte con otros en algo que puede ser una creencia, el consumo, la información o en actos colectivos como el de producir, el de gestionar, el decidir, el de intercambiar opiniones, el de expresar un estado de ánimo colectivo, con iguales condiciones para todos. Implica realizar determinada acción por un fin determinado. Tomar parte, señala movilidad, responsabilidad, involucrarse, lo que conlleva el relacionamiento con otros en algo que puede competerle a todos. Además, genera espacios de solidaridad y apoyo entre los participantes (Coraggio, 1990, p.35).

Este último autor identifica tres niveles de participación, primero, el pragmatismo y economicismo con que nos manejamos cotidianamente, lleva a que se privilegie la acción directa dentro de estructuras que se nos presentan como dadas. Este nivel de participación que se centra en la supervivencia y reproducción del yo particular, es el que se identifica como el primer nivel de participación.

En este sentido para Nogueira (2004), esta sería la participación asistencialista, de naturaleza filantrópica o solidaria, y que funciona como estrategia de sobrevivencia.

El segundo nivel es el que surge por medio de una participación colectiva, cuya eficacia se mide en un esquema problema, solución inmediata, consiste en organizaciones que se movilizan por una demanda particular, segmentada, por lo tanto, su accionar se orienta también a la satisfacción de las necesidades del yo. Tienen límites claros dados por esa lógica de eficacia,

que si se logra o se frustra el movimiento se vacía, se conforma un nosotros momentáneo, no hay comunidad, Coraggio (1990).

Esta es la modalidad que se denomina como participación corporativa y está dedicada a los intereses específicos de determinados grupos sociales. Esta modalidad, así como la antes citada, están vinculadas estrechamente con problemas existenciales inmediatos, prácticos, concretos y mayormente de tipo económicos (Nogueira, 2004).

En este estudio se observan claramente los niveles de participación que presentan y están en tensión según ambos autores, considerando sus diferencias, la sociedad civil se moviliza en ese espectro planteado en procura de resolver y atender sus demandas y necesidades y en el vínculo con el Estado; La organización colectiva se ubica en ese conflicto de la resolución de los problemas colectivos inmediatos y la acción en comunidad.

La noción de comunidad corresponde al tercer nivel de participación, que se refiere a que existe una identificación con los valores fundamentales del género humano, como base de las acciones, supone una superación de la propia particularidad. En este nivel la participación implica pugnar el ejercicio autónomo de la soberanía para ejercer el poder directamente o por medio de sus reales representantes, definiendo el interés general encarnado en el Estado a partir de los intereses populares. Controlar a quienes ejercen el poder estatal en nombre de la comunidad local o nacional y muy eventualmente removerlos (Coraggio, 1990).

La participación en comunidad exige la idea de proceso y de tiempo transcurrido en lo que tiene que ver a conformar esa comunidad, este estudio trabaja sobre dos comunidades que tienen dinamismos y estabilidades distintas, lo que hace que los intereses se movilicen y se expresen también de forma distinta, de acuerdo a ese grado de sentimiento de comunidad alcanzado.

La participación que supere el interés del yo particular, la necesidad inmediata de la vida cotidiana, pasar a una organización fragmentaria de un nosotros, a una organización de masa en donde se logren satisfacer las necesidades del yo. Para llegar a la comunidad en términos de lo societal considerando una totalidad, es imprescindible la superación de la particularidad, teniendo como base común valores del género humano (Coraggio, 1990).

En este nivel, lo que está presente es la noción del bien común, que se construye con la participación responsable y comprometida de los ciudadanos en la comunidad de la cual pertenece, es una participación esencialmente política (Coraggio, 1990).

El aporte del siguiente autor, afirma las modalidades de la expresión de la comunidad en su participación política y hace referencia a la profundidad de las nociones de lo colectivo, la democracia, lo político y la humanidad.

En la participación política se identifican dos modalidades, una es la participación electoral que interfiere directamente en la gobernabilidad y tiene efectos en toda la colectividad y la otra es la participación propiamente política que tiene en vista a la comunidad como un todo, es el Estado (Nogueira, 2004).

Consiste en una práctica ético política que tiene que ver con el poder y la dominación y con la cuestión del consenso y la hegemonía, además con la fuerza y el consentimiento, el gobierno y la convivencia (Nogueira, 2004).

Es con la participación política que la voluntad general se objetiva, se recrea y se fortalece, haciendo que ciertas desigualdades físicas o naturales entre los hombres sean sustituidas por una igualdad moral y legítima. Por medio de esta, individuos y grupos interfieren para hacer que las diferencias e intereses se expliciten en un terreno común organizado por leyes e instituciones, para lograr que el poder se democratice y sea compartido (Nogueira, 2004).

Es la participación política la que protege y dinamiza la ciudadanía y todos los variados derechos humanos (Nogueira, 2004).

De acuerdo a lo planteado por Coraggio y Nogueira se debe promover una mayor participación popular en los asuntos de la sociedad, lo que implica preguntarnos por las fuerzas que se oponen, lo que sugiere que hay que pensar en términos de lucha, de conflictos sociales, pero también implica preguntarnos por los deseos o necesidades sentidas de participación y eventualmente por la resistencia a participar activamente de parte de los mismos sectores populares (Delgado, 2008).

La participación social está orientada a la resolución de problemas y a la satisfacción de necesidades, mediante esta se abre la posibilidad a la implementación de alternativas a las acciones individuales y la potencialización de los recursos que poseen. Los procesos participativos constituyen un recurso estratégico de desarrollo sustentable y de formulación de políticas públicas, particularmente en el área social (Nogueira, 2004).

La participación social en la cuestión pública, en este caso en los Municipios, introduce importantes potestades de iniciativa, propuesta y asesoramiento por parte de los vecinos y habilita el control social sobre la gestión, pero dicho control para ser efectivo requiere y exige la transformación interna y radical de la gestión municipal en sí misma.

Todas las voces tienen el derecho a ser escuchadas, teniendo en cuenta una igualdad de participación de todos los ciudadanos y a ellas debe responder el gobierno desde una gestión participativa, es en este acto donde se construye ciudadanía (Delgado, 2008).

La democracia está vinculada a la idea de la autogestión, de una redistribución social y económica en el sentido de derechos ciudadanos, redefiniendo la concepción de la democracia

formal o liberal representativa, hacia formas más cercanas de las democracias reales, directas y populares (Delgado, 2008).

Es relevante señalar la importancia de un gobierno local promotor de ciudadanía, considerando una cooperación social genuina, es importante que los municipios recuperen la instancia política y colectiva de decisión, que el modelo neoliberal pretende desplazar hacia una instancia económica-social como el mercado (Danani, 1997).

Los Municipios pueden construir estructuras socio-políticas, destinadas a hacer realidad la más auténtica participación ciudadana, pueden ser escuelas de democracia para los vecinos, otorgándoles un rol educativo y formador de ciudadanía, a través de estos, se estaría dando una socialización del Estado, pero para que ello sea posible es necesario un tejido social activo y con poder decisorio y así se estaría superando la separación sociedad civil y estado (Borja, 1995).

De este modo, la democracia de base local es complemento de la representativa, partiendo del reconocimiento de que para el ser común, es primordial su relación con el territorio, los asuntos vitales, sobre los cuales tiene conocimiento y opinión, son problemas públicos, los reconoce como cuestiones de la vida colectiva, en las cuales está dispuesto a intervenir. Por esta vía, se aproxima la política, a la gestión de recursos y resoluciones de problemas colectivos, a la cual puede acceder cualquier ciudadano participando en el quehacer municipal (Borja, 1995).

Es necesaria una transformación cultural, es un proyecto que propone una profunda reforma de la sociedad política, luchando contra el clientelismo, luchando dentro del propio campo popular contra el imperativo de la necesidad inmediata y la mercantilización de la política (Coraggio, 1991).

El ejercicio de la soberanía popular, la defensa de los derechos humanos privilegiando el derecho a la vida y, a la autodeterminación, el control del Estado, combinando las instituciones de la democracia representativa con formas más directas de participación y gestión, la pluralidad de canales de representación social que superen el reivindicacionismo, son otras tareas de la lucha cultural (Coraggio, 1991).

Se entiende que la participación social es una categoría en permanente construcción y en relación al proceso de descentralización y municipalización de estas décadas en Uruguay, ha incrementado su capacidad de aportar en la problematización de la complejidad del concepto y de las acciones que se enmarcan y justifican de acuerdo a esta. Es aún temprano en el devenir del procesos municipalizador para llegar a conclusiones, pero es pertinente analizar desde esta perspectiva.

Sociedad política y civil en Gramsci

Este apartado contribuye a este estudio, considerando las tensiones de la participación ciudadana en relación con la sociedad política y civil, entendidas en el marco de las luchas de clases y la revolución política.

Para el joven Marx, la sociedad civil es el lugar de las actividades materiales y de las luchas sociales, vio la luz como esfera separada, con la desintegración de la sociedad medieval y el surgimiento del Estado moderno (el Estado absolutista y el Estado capitalista) (Monal, 2000).

Marx destaca el carácter conflictual y fragmentado de la sociedad civil moderna por la existencia de la lucha entre clases irreconciliables y de cómo el Estado moderno se hacía necesario a partir de las características contradictorias de la sociedad civil. Se produce una doble

división entre los individuos encerrados en su privacidad y entre las esferas pública y privada (Monal, 2000).

Marx habla de revolución política y emancipación humana; la nueva sociedad que se gestaba, esto es, el socialismo, en el seno del capitalismo era la de la emancipación humana, y para él, esta emancipación constituía la superación de la enajenación y el reencuentro de las dos esferas escindidas, la sociedad civil y el Estado (Monal, 2000).

Esta tesis, expresada de diversas formas, nunca fue abandonada por Marx, lo que sí, no se mantuvo, como eje referencial esencial para explicar y caracterizar la nueva sociedad, pero se conservó como un rasgo insoslayable de esa futura sociedad, es decir, de la sociedad socialista (Monal, 2000).

Según Marx la superación de la escisión de las dos esferas tenía que ser de nuevo tipo, puesto que la fusión existente entre ambas (vida económica y vida política) en las condiciones de privilegio y arbitrariedad de la sociedad medieval era fuente de antilibertad; lo que pone en evidencia que la unión de sociedad civil y Estado no es en sí, en abstracto y fuera de la historia (Monal, 2000).

Respecto al destino definitivo del Estado y de la sociedad civil, Marx consideró que ambos serían superados, lo que se enlaza con la tesis de la extinción del Estado (Monal, 2000).

Interesa citar a Gramsci en esta investigación, ya que se está trabajando en el marco de una Ley que establece y promueve la participación ciudadana de la sociedad civil, y las experiencias que citamos, y sobre las que se realizan las entrevistas, tienen que ver con la relación entre la sociedad política y la sociedad civil.

En este marco, el término sociedad civil, definido en los Cuadernos de la Cárcel como el conjunto de organismos vulgarmente llamados privados, sobre los cuales es importante destacar

su carácter material, utilizando de manera precisa las expresiones, aparato hegemónico de un grupo social y aparato privado de hegemonía. Destacando que la lucha de hegemonías no es sólo una lucha entre concepciones del mundo, es también una lucha de los aparatos que funcionan como soportes materiales de estas ideologías, organizándose y difundándose (Gramsci, 1999).

La lista de tales aparatos hegemónicos es notoria: iglesias, escuelas, asociaciones privadas, sindicatos, partidos y medios de comunicación son algunos de ellos. La función de estos organismos es articular el consenso de las grandes masas y la adhesión de estas a la orientación social impresa por los grupos dominantes. Los cortes de clase y las luchas entre los diferentes grupos sociales atraviesan a los aparatos hegemónicos y los contraponen entre sí (Gramsci, 1999).

En un principio, tomaremos como base las nociones de Marx en términos de una concepción materialista dialéctica de la historia y del privilegio de la producción y reproducción de la vida real y material de los seres humanos, en un intercambio orgánico con la naturaleza a partir de la categoría trabajo (Gramsci, 1999).

En ese marco, cobra vigor la relación de la superestructura con la infraestructura, destacando a la superestructura como el lugar de las ideologías o la conciencia social, la religión, la moral, la ciencia, la filosofía, el arte y el derecho, las instituciones jurídicas y políticas, el gobierno y los partidos políticos, mientras que en la infraestructura se ubica la base económica, formada por la relación también contradictoria entre fuerzas productivas y relaciones de producción. Pero existe una relación que es histórica, y al mismo tiempo dialéctica y no mecánica, entre estructura y superestructuras (Gramsci, 1999).

Se identifica que la forma de dominar se modificó, hacia un accionar con mirada a largo plazo, influyendo e intermediando en pequeños grupos, es un cambio en la forma de lucha para

la conquista y sostenimiento del poder. El poder no está dado de una vez y para siempre, no todo está basado en el dominio del Estado por la represión, sino que existe el consenso, la búsqueda de negociación, fundamentalmente en el contexto de la sociedad civil (Gramsci, 1999).

La hegemonía sucede cuando las clases dominantes superiores completan su poder económico con la creación de un liderazgo intelectual y moral, lo que mantiene unida a la sociedad sin necesidad de utilizar directamente la fuerza, a través de un consentimiento aparentemente natural (Gramsci, 1999).

Según Coutinho, citado en Casas,

Gramsci quiere destacar el carácter procesual y molecular de la transición revolucionaria en las sociedades “occidentales”: la expansión de la hegemonía de las clases subalternas implica la conquista progresiva de posiciones a través de un proceso gradual de agregación de un nuevo bloque histórico, que inicialmente altera la correlación de fuerzas en la sociedad civil y termina por imponer la ascensión de una nueva clase (o bloque de clases) al poder del Estado. (Coutinho, 1994, 60, como se cita en Casas, 2016, p.204).

Retomando las nociones de sociedad civil y sociedad política, tenemos que todo país o sociedad tiene ambas, aunque con relaciones y desarrollos diferenciados, partiendo de la base de una “ampliación del Estado” en las sociedades capitalistas modernas (Gramsci, 1999).

La sociedad política, refiere a la dimensión político estatal para dominar usa la fuerza o la amenaza de su uso, ejerciendo una función de dominación directa. Son los dos elementos de la hegemonía, la coerción y el consenso (Gramsci, 1999).

La sociedad civil también es política y hay una lucha ideológica en su seno. El Estado en sentido amplio incluye a las dos esferas, el estado en sentido estricto es la sociedad. Política (Gramsci, 1999).

La relación de la superestructura con la infraestructura, especialmente en el plano de la superestructura, es donde reconoce que la sociedad civil y la sociedad política operan buscando y ejerciendo concepciones y prácticas hegemónicas. Son las clases y grupos de clases que ejercen la hegemonía sobre clases y grupos aliados y opositores (Gramsci, 1999).

Ello está vinculado con la idea de intelectuales orgánicos y tradicionales, en las grietas de las democracias actúan los intelectuales que tienen la capacidad de transformar las ideologías, los valores, las ideas y así la historia; Siempre que esas ideas sean incorporadas por las masas que cambian la historia (Gramsci, 1999).

Es interesante, citar en relación a lo anterior la idea de poder, en el entendido de considerar un Estado ampliado, introduce una concepción nueva del poder y la política, la idea de la revolución de las mayorías, y desde un plano de búsqueda de legitimidad, por lo tanto de ampliación democrática (Gramsci, 1999).

El poder ya no lo observa ubicado en las élites políticas, sino que está en la suma de la sociedad política y la sociedad civil, en las grandes masas; En el capitalismo el poder está concentrado en el poder económico y político, lo que implica que para llegar a la transformación social hay que romper con las luchas de subordinación de las masas populares con las fuerzas reaccionarias conservadoras, para llegar a una verdadera construcción política de carácter universal (Gramsci, 1999).

Para Gramsci citado en Casas (2014);

La sociedad civil adquiere relativa autonomía en los tiempos de este autor, lo que implica su caracterización como una nueva esfera del ser social, estando asociada a los procesos de “socialización de la política”. Por su parte, el Estado en sentido estricto, involucra los aparatos coercitivos, que remiten en lo fundamental a los aparatos de dominación identificados ya por Marx y Engels, encarnados en grupos burocrático-ejecutivos

relacionados a las fuerzas armadas y policiales, y a la imposición y aplicación de las leyes (Casas, 2016, p.204).

En esta línea, ampliamos en la siguiente cita, con la importancia de la revolución y su significado, considerando la vigencia de la categoría para el análisis de los procesos actuales en este estudio y la oportunidad del aporte conceptual.

Para Gramsci, según Coutinho,

Este nuevo concepto de Estado (Estado en sentido amplio es igual a sociedad civil más sociedad política), supone también una nueva teoría de la revolución, que contrapone explícitamente a la concepción de la “revolución permanente”, tal como fuera formulada por Marx y Engels en 1850 y defendida luego por Trotski. (Coutinho, 1994, como se cita en Casas, 2014, p.204).

Por último y para finalizar este apartado, es en el plano de la sociedad civil, donde las fuerzas revolucionarias y el movimiento de los trabajadores deben guiarse por la llamada “guerra de posiciones”, intentando la conquista progresiva del consenso y de la dirección político-intelectual en una sociedad; mientras tanto la “guerra de movimiento”, en términos de una guerra frontal contra y para tomar el poder del Estado central, pierde importancia, como la tuvo para las sociedades que no habían desarrollado este equilibrio entre Estado y sociedad civil, Gramsci, (como se cita en Casas, 2014).

Seguidamente, dando continuidad con el análisis de la tensión entre el Estado y la sociedad civil, se exponen las nociones de diferentes tipos de ejercicio de la Democracia, focalizando en América Latina.

Democracia representativa, directa y participativa en América Latina

En relación a la Democracia, en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se afirma que, todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, dentro de los principios encontramos, el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos y la soberanía popular, la autodeterminación. Destacando, en el preámbulo, que es esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho.

La democracia es vista exclusivamente desde una dimensión política, considerando que se respeten los derechos políticos, que los ciudadanos voten, que no exista fraude electoral, que puedan participar libremente de cualquier organización, que puedan expresar sus opiniones sin censura, que puedan moverse libremente dentro y fuera del territorio nacional, esta definición muestra el lado más formal de la democracia (Aquín, 2003).

Con esta visión de la democracia la participación queda reducida al ejercicio del derecho a elegir los representantes al votar y la democracia reducida a un papel instrumental para terminar siendo una estructura que se aplica y se limita a aspectos electorales (Delgado, 2008).

Cuando se está frente a situaciones de precarización de las condiciones de vida, de crisis económica y social, como sucede en los países de América Latina, se produce un proceso de vaciamiento del sistema democrático ya que el ejercicio de los derechos políticos aparece debilitado.

La población no se organiza adecuadamente, son subordinados por fuerzas mercantiles que impiden un buen desarrollo humano, existe una lucha por administrar las alternativas para superar el subdesarrollo y mejorar la convivencia social. Ello obstruye las aptitudes del ciudadano para actuar como tal, no se puede concebir que se ejerzan unos derechos mientras los otros se encuentran ausentes (Aquín, 2003).

Se destaca que el problema central radica en que aquellos derechos políticos en que se basa la poliarquía no pueden ser ejercidos sino están cubiertos umbrales básicos de ciudadanía social, como sucede en los países latinoamericanos, incluso Uruguay, se convive con situaciones de pobreza importantes, con la exclusión de amplios sectores de la población para quienes su ciudadanía no está definida, ni defendida (Aquín, 2003).

En este sentido, la sociedad deseada resultará de la síntesis de nuevas formas societales de organización y participación de nuevas formas estatales de representación y decisión, síntesis de democracia directa y representativa (Nogueira, 1998).

Se define a la democracia como un sistema de derechos humanos centrado en el derecho a la vida y en la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de una sociedad. Implica un contrato social entre todos los miembros de la sociedad, entre sujetos de derecho, por tanto, es responsabilidad de todos el ejercicio real de esos derechos, destacando que los mismos son conquistas y construcciones históricas que se realizan cuando se ejercen (Coraggio, 1991).

El proceso de democratización política con acciones de democracia directa en América Latina ha estado acompañado por la proliferación de mecanismos de participación, tanto formales como informales. Entre los mecanismos de democracia directa de carácter formal se encuentran los presupuestos participativos, referéndum y consultas populares, respecto a los informales se encuentran los mecanismos de control social o de “social accountability”, las auditorías ciudadanas, asambleas vecinales y otras formas de acción colectiva y protesta social tanto a nivel local como nacional (Ippolito –O’Donnell, 2007).

El derecho a votar es uno de los derechos comprendidos en el conjunto de derechos ciudadanos, otros son las libertades que circulan y hacen posible el derecho de votar, entre ellos

el derecho a asociarse autónomamente y peticionar libremente ante las autoridades, este es un derecho fundamental para la práctica de la democracia directa (Ippolito –O’Donnell, 2007).

En este sentido, ha habido avances, pero también retrocesos importantes, estos últimos asociados a formas de clientelismo acompañado por altos grados de corrupción, esto se hace muy evidente en el nivel local y genera incentivos contrarios a la acción colectiva (Ippolito –O’Donnell, 2007).

Es de destacar que en la región no existe un gran déficit de participación, cuatro de cada diez latinoamericanos participa de la vida pública a través de algún mecanismo formal o informal, además de participar en las urnas. Por otro lado, existe un importante déficit de deliberación, es decir de un espacio público en donde todos los ciudadanos tengan igual acceso y puedan formular opiniones autónomas y razonadas y sean efectivamente escuchados (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, informe 2004)

Además, se cita la paradoja en la que viven la mayoría de los países latinoamericanos, que por un lado han consolidado el régimen democrático y por otro enfrentan sucesivas crisis sociales y políticas, numerosas movilizaciones populares han llevado a la convocatoria de elecciones anticipadas y/o al establecimiento de gobiernos provisionales de transición desde el 1997 al 2005 y posteriormente.

También, se han consolidado movimientos sociales con innovadoras formas de protesta, o con reclamos históricos hasta entonces silenciados como el zapatismo en México, el Movimiento sin Tierra en Brasil, Piqueteros en Argentina, o los movimientos campesinos y “aborígenes” en Ecuador y Bolivia.

En el escenario previamente descrito, los partidos políticos, la sociedad civil y el ámbito académico reflexionan sobre nuevas fórmulas que podrían contribuir a mejorar la gobernabilidad en la región Cerrillo (2001) (como se cita en Welp, et al., 2008).

En este marco es pertinente introducir a Enrique Dussel, específicamente en su trabajo del Libro “Carta a los Indignados” (2011), destacando la categoría de democracia participativa, y en ese sentido sus importantes aportes para poder reflexionar ante el ejercicio de la citada democracia y la relación con la democracia representativa que es la que visualizamos con mayor incidencia en el país e inclusive en la región.

Lo que tiene relación con el presente trabajo, es la presentación de los niveles en el gobierno democrático, donde en el nivel de la base propone el adecuado ejercicio de la democracia participativa para mejorar la transparencia en la gestión democrática (Dussel, 2011).

Según el autor, un nivel que posibilita el accionar democrático directo de la ciudadanía en diferentes formas como comités locales barriales, donde los ciudadanos se citan cada determinado período de tiempo y resuelven sobre sus necesidades, cuáles son las acciones que deben realizar sus representantes, sobre las cuales posteriormente van a ejercer el control y de esa manera evaluar a sus representantes para que permanezcan en ese cargo o, incluso poder llegar a destituirlos (Dussel, 2011).

En grandes líneas la propuesta identifica seis niveles, en donde la democracia participativa tiene lugar en los dos primeros y en los restantes serían para el ejercicio de la democracia representativa, pero ello depende de las dimensiones de los países y de la organización de sus territorios y niveles de gobierno (Dussel, 2011).

Son los ciudadanos por elección popular los que proponen quienes los representen entre los niveles, y de esa manera se modifica desde abajo la lógica de la democracia representativa y tiene mayor legitimidad popular.

El modelo de democracia deliberativa se refiere a un sistema que pretende aunar la democracia representativa con la toma de decisiones consensuadas. El centralismo que otros modelos le otorgan al voto como institución vertebral de la democracia, deja de ser tal, puesto que desde este enfoque las decisiones se toman legítimas si emergen de una deliberación pública de los ciudadanos (Veneziano, 2009).

En esta línea, la sociedad capitalista moderna somete y debilita la autonomía y la racionalidad del individuo a través de la sustitución de la racionalidad comunicativa por una racionalidad tecnológica. Reconoce en la ética comunicativa los pilares para consolidar la deliberación pública como una práctica política que oriente a la sociedad hacia una emancipación (Garrido, 2011).

Según esta propuesta de deliberación política intenta considerar tres elementos: pluralismo, disenso público y decisión mayoritaria, fundada en el ejercicio plural de la razonabilidad pública y comunicativa (Gallardo, 2009).

Continuando con el planteamiento y la discusión de la democracia participativa, refiere a que la representación se institucionaliza como delegación, es decir, los representantes son a quienes se les delega el poder, representan al pueblo y este es quien le delega el poder, la sede única del poder es el pueblo y es este quien le da participación en el mismo (Dussel, 2011).

El Estado no es el soberano, sino el pueblo, en ese sentido la soberanía del Estado está asentada en la soberanía del pueblo. El problema, justamente, consiste en que la participación no

se institucionaliza porque todo pasa por la delegación en el Estado, porque es el representante el que ejerce el poder (Dussel, 2011).

La participación es propositiva, se ejerce en acto y puede también institucionalizarse, cuando el pueblo participa, lo hace desde su propio poder que nadie se lo ha delegado. La asamblea de base del primer nivel puede discutir sobre las prioridades de ese barrio, entonces no va a ser necesario que el representante tenga que proponer sus ideas, sino que tiene que tomar las que la asamblea ha considerado y llevarlas a cabo, evidenciando así la importancia de la capacidad propositiva de esa participación de base, pero la relevancia está en institucionalizar la asamblea barrial (Dussel, 2011).

Por lo tanto, lograr un sistema donde los ciudadanos participen de forma regular, implica procesos de institucionalización.

Considerando que la participación social y ciudadana, en relación a la democracia participativa no puede reducirse a una participación meramente institucionalizada.

En lo cotidiano, el trabajador, no tiene suficiente tiempo para asistir a reuniones y ejercer su función de tal, pero existen experiencias como los veedores de los países nórdicos que sí cumplen la función de hacer seguimiento de las competencias de los representantes y así se les permite desde su lugar de trabajo tener tiempo para ello, de esta manera tienen la capacidad de llamar a auditoría a un juez o incluso hasta destituirlo.

De esta forma, la participación no solo se realiza en las urnas cada tantos años, sino que se ejerce todas las semanas, de forma cotidiana.

Los movimientos sociales constituyen otra forma de organizar a los ciudadanos y ser espacios de movilizar conciencias que influyen en la participación, destacando la diferencia con el partido político como mediaciones diferentes (Dussel, 2011).

Todo ello lleva a la reflexión de que hay que cambiar al Estado, lo que sería otra discusión, como lo propone este autor, cuando dice que las instituciones se crean para favorecer a los ciudadanos, por una necesidad de estos, cuando la institución pierde esa función, cuando se fetichiza, según el autor, dejan de ser instituciones al servicio del ciudadano para convertirse en instituciones dominadoras, el poder está en el Estado y se abusa del mismo ya que no responde a la soberanía popular, en los momentos de crisis ocurre ello y es cuando hay que cambiar las instituciones y el Estado (Dussel, 2011).

Se contempla la propuesta anárquica en el nivel de la base, entendiéndose que no significa una cosa o la otra, sino que es una propuesta mixta, con representación y participación. Teniendo en cuenta que el poder representativo se fetichiza a largo plazo, y que el poder participativo tiende a alinearse cuando deja de tener conciencia de que es la sede última del poder (Dussel, 2011).

La democracia participativa sería la revolución del S XXI para este autor, entre otros, destacando que para ello es necesario otro tipo de Estado, cambiar la democracia liberal por la modificación de la democracia representativa y la agregación de la democracia participativa.

La representación es la burocratización, quienes llegan al poder para mantenerse en él y no bajar su nivel de vida, deja de estar al servicio del ciudadano para servirse a sí mismo (Dussel, 2011).

Cerrando con el planteo de este autor, también se trata de aprender a participar y ganar en ser solidarios, todos somos ciudadanos, ello debe ser una vocación universal, y en este sentido la política es un noble oficio de todo ciudadano, sino participamos no podemos reclamar, ejercer la función política es ejercer el poder, el cual se legitima cuando se institucionaliza participando y llegando a consensos, y ello es la democracia.

Esta noción de ciudadanía, sin suplir a una noción de ciudadanía ligada al Estado, reconoce una doble asociación, por un lado, al Estado que es el garante máximo del desarrollo y consolidación de la institucionalidad democrática y, por otro lado, la sociedad como espacio indeterminado que permite la generación de prácticas consecuentes con el ideario democrático y sus arreglos institucionales (Aquín, 2003).

Como plantea García Canclini,

Ser ciudadano tiene que ver con los derechos reconocidos por los aparatos estatales para quienes nacieron en un territorio, así como también con las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia, organización y formas de satisfacer necesidades (García Canclini, 1995, p.15).

En relación a ello, según la siguiente autora también hay que considerar lo relativo a lo municipal.

Según Danani,

Respecto al espacio de lo local, municipal, es posible reconstruir tramas y tejidos sociales, pensar articulaciones entre lo macro y lo micro, convertir las pequeñas causas en cuestiones generales, inscribir lo local en procesos de alcance territorial y social más amplios. El gobierno local deberá ser promotor de ciudadanía en sentido sustantivo, de construcción de nuevos sujetos de derechos, para un nuevo espacio público, propone un gobierno local ciudadanizado, apostando a la democracia en el sentido de no reducirla al funcionamiento de la poliarquía (Danani, 1997, p.97).

Mientras tanto es de destacar, que en las últimas décadas se ha producido en Uruguay un creciente desacople entre la cantidad, la calidad y la distribución del riesgo social y la respuesta estatal plasmada en su arquitectura de protección y bienestar social. Así, el régimen de bienestar, compuesto por el Estado, el mercado y las familias, presenta en la actualidad marcadas fisuras y

genera un conjunto de equilibrios subóptimos, tanto en materia de bienestar presente como futuro (Filgueira, et al., 2005).

En esta línea, la primera administración democrática post dictadura, con aumentos “controlados” del gasto público en las áreas sociales, alivió la situación social de un conjunto de sectores de la población, ya sea restableciendo mecanismos de negociación política (Consejo de Salarios), interviniendo en alguna de las líneas clásicas de intervención pública, o inaugurando una serie de programas focales para atender situaciones de riesgo o emergencia social. Estas nuevas líneas de asistencia pretendían desarrollar, a través de la participación de asociaciones civiles, acciones selectivas en torno a grupos carenciados (Midaglia, Robert, 2001).

Es de destacar que, en las políticas públicas de tipo social de los años noventa en América Latina se fue incorporando de manera paulatina y creciente, la cuestión de la participación de los beneficiarios y sus organizaciones en los planes sociales, sobre todo a instancias de los organismos de financiamiento internacional como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos comenzaron a poner como condición para el otorgamiento de financiación en planes sociales la participación de los destinatarios (Thwaites, 2004).

Ello ha tenido un fuerte impacto en la aceleración de la creación de organizaciones no gubernamentales (ONG) el llamado “tercer sector” alentadas bajo el supuesto de que la sociedad civil es un espacio libre de las pugnas políticas y del clientelismo. Se entroniza así un discurso que hizo de este tipo de organización societal el “non plus ultra” de la eficiencia asignativa y retribución equitativa, en contraste con la ineficiencia y corrupción estatales (Thwaites, 2004).

Se construyó una visión de las ONGs como “buenas por naturaleza”, en contraposición a los partidos y gobiernos, promotores de apatía y falta de compromiso. A esta bondad intrínseca

se le agregó la potencialidad de promover la participación y la profundización democrática (Thwaites, 2004).

Considerando lo local y lo nacional, en este sentido los múltiples actores intervinientes, se observan formas y dinámicas de participación que responden a determinados períodos históricos, territorios e impactos globales.

Seguidamente se expone sobre Uruguay, sus formas, actores y proceso.

Descentralización, participación ciudadana y democracia en Uruguay

Con respecto a lo histórico, Freigedo y otros autores mencionan;

“A lo largo de todo el siglo XIX, tanto blancos como colorados expresaron ideas que fueron plasmadas en discursos y proyectos, en favor de reformas que promovieran el desarrollo de las instituciones locales”; El presidente Bernardo Berro (1860-64) “veía en la autonomía local el camino a seguir para el desarrollo de la libertad y la vida cívica. Su proyecto republicano concebía a los municipios como escuelas de democracia”. (Freigedo et al., 2024, p.108; Berro, 1966; Delio Machado, 2010, citado en Caetano et al., 2025,p.113,114).

En el contexto actual, las diferentes formas de participación de la sociedad civil organizada, en Uruguay se tradujeron con las particularidades del país y sus territorios, con sus lógicas de poder, historia y conflictos.

Según Garcé,

A principios del siglo XX, Uruguay contaba con condiciones estructurales moderadamente favorables para el establecimiento y consolidación de la democracia. Los expertos en economía política admiten que existe una correlación notable entre desarrollo y democracia. Hacia 1900 no era un país pobre. A pesar de ser algo inferior al de Argentina, el Producto Bruto Interno (PIB) *per cápita* de Uruguay era similar al de Bélgica o Dinamarca. Los estudiosos del tema aceptan que la desigualdad conspira contra la democratización. Uruguay, a comienzos de siglo, ya era menos desigual que Chile. En

tercer lugar, los expertos admiten que la homogeneidad de la población favorece la democratización. Uruguay también cumplía con esta condición. (Garcé, 2022, p.1).

En esta línea, el autor destaca la combinación entre democracia representativa y democracia directa, la representación funciona, en tanto los partidos políticos no han perdido vigencia y la ciudadanía tiene la posibilidad de recurrir a la democracia directa, para iniciar procesos legislativos y reformas constitucionales, así como para someter a referéndum leyes o artículos de leyes aprobadas por el Parlamento.

A su vez, afirma que la utilización de mecanismos de democracia directa sirve para atender el descontento que pueden ocasionar las decisiones de gobierno sobre políticas públicas u otras situaciones. La democracia directa complementa la democracia representativa y contribuye a reforzar la legitimidad de la democracia.

En este sentido, dirá Garcé que,

La democracia uruguaya está lejos de ser perfecta. Entre otros temas, Uruguay está precisando generar normas más exigentes para regular el financiamiento de las campañas electorales, rediseñar el segundo y el tercer nivel de gobierno para aumentar transparencia y participación, encontrar formas concretas que hagan posible el incremento de la presencia femenina en cargos políticos, facilitar el voto de los ciudadanos que viven en el exterior y modernizar el sistema de asesorías parlamentarias. Una democracia solamente puede ser estable en la medida en que se atreva a cambiar (Garcé, 2022,p.1).

Por otro lado y considerando otro aporte al respecto, Uruguay también dio un giro a la izquierda, pero sin romper con el sistema de partidos y sin estallidos sociales, en este caso el descontento y la reacción política fueron canalizadas a través de los partidos políticos y de los mecanismos de democracia directa, en particular la iniciativa ciudadana, a través de la que se frenaron ajustes y privatizaciones (Lissidini, 2014).

Según Lissidini,

Es en la configuración partidaria original y su relación con el Estado, donde se encuentra una de las claves para comprender la centralidad de la política en Uruguay. Lo que llamamos la “fórmula de Offe”. (Lissidini, 2014, p.25).²

A partir de la década de los noventa, en Uruguay adquirió centralidad el crecimiento de la izquierda representada por el Frente Amplio, partido político el cual, conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos, hicieron uso de los mecanismos de democracia directa para proteger la permanencia del Estado (Lissidini, 2014).

Uruguay se caracterizó, según Lissidini,

Por una fuerte legislación y centralidad estatal, que obligaba al Poder Ejecutivo a buscar acuerdos de nivel parlamentario. “La democracia directa, en un contexto de multipartidismo y alta fraccionalización partidaria, contribuyó decisivamente a limitar la reducción del papel del Estado” (Lissidini, 2014, p.26)³.

El plebiscito que logró declarar el agua como un derecho humano, fue una experiencia especialmente interesante porque reunió diversos actores (empresarios, asociaciones vecinales, sindicatos y organizaciones ambientalistas) en la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida y frenó las privatizaciones, la comisión se conformó justamente como respuesta a la firma

² Como señala Claus Offe: se trata de una versión específica de democracia con igualdad política y participación de las masas, que es compatible con la economía capitalista de mercado. Paralelamente, se trata de un tipo específico de capitalismo capaz de coexistir con la democracia, la expansión del Estado social vinculado estrechamente al triunfo de la democracia representativa (Offe, 1982).

³ En 1992, haciendo uso del mecanismo de referendo, se derogó parcialmente la Ley de Privatizaciones aprobada en el Parlamento. Dicha Ley le otorgaba al Poder Ejecutivo la potestad de privatizar o desmonopolizar (con prescindencia de la posición del Parlamento) cualquier tipo de empresa o servicio estatal. Los sindicatos de trabajadores de las empresas públicas se constituyeron en los actores fundamentales de la iniciativa, pues fueron las voces que pusieron en la agenda política el tema y movilizaron a los ciudadanos, aunque contaron con el apoyo del Frente Amplio en su conjunto y de sectores importantes del Partido Colorado y de algunos del Partido Nacional. En el mismo sentido, en 2003 se promovió un referendo contra la ley que permitía la desregulación del monopolio de la Administración Nacional de Combustibles Alcoholes y Portland (ANCAP), empresa petroquímica de carácter estatal que se dedica a la importación, la exportación y la refinación de petróleo crudo y sus derivados. Nuevamente, el sindicato fue clave y el apoyo partidario también. En 2004, un plebiscito evitó la privatización del servicio y declaró el “acceso al agua potable y el acceso al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales”. Todas las iniciativas contra las privatizaciones que llegaron a la instancia de votación fueron aprobadas, algunas propuestas no llegaron a la instancia de consulta, por ejemplo, la de los trabajadores de la compañía del gas.

de la Carta de Intención entre el gobierno uruguayo y el Fondo Monetario Internacional en la que se comprometía la extensión de la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento a todo el país (Lissidini, 2014).

De acuerdo con Lissidini,

En 2003, el movimiento recolectó las firmas requeridas para proponer una reforma constitucional que se sometió a consulta popular el 31 de octubre de 2004, conjuntamente con las elecciones nacionales. En dichas elecciones ganó, por primera vez en la historia, al Encuentro Progresista-Frente Amplio cuyo candidato a la presidencia fue Tabaré Vázquez (51.6% de los votos). Un elemento a remarcar es que en esta instancia legal sólo se votaba “a favor” de la reforma constitucional (es decir: no había pronunciamiento explícito en contra de la reforma). Es por ello que algunos encuestadores se equivocaron al pronosticar que habría una baja participación en la consulta, pues suponían que muchos olvidaron incluir la papeleta. Sin embargo, el 64.58% de los ciudadanos se pronunció a favor de la reforma constitucional y como consecuencia se evitó la privatización y el caso uruguayo se transformó, luego del boliviano, en un ejemplo a seguir (Lissidini, 2014, p.27 y 28).

En Uruguay, las movilizaciones contra las privatizaciones se encauzaron institucionalmente porque existía un diseño institucional que lo habilitaba, un sistema de partidos políticos representativo y un sistema de pesos y contrapesos que funcionaba (Lissidini, 2014).

La izquierda no sólo significó un cambio de gobierno y de políticas sociales más inclusivas que redundaron en una disminución de la pobreza y una mejora en la desigualdad, sino que también significó una sociedad civil más dinámica y autónoma de los partidos (Lissidini, 2014).

La aprobación del matrimonio igualitario, la despenalización del aborto, las acciones afirmativas a favor de la población afro uruguaya, las cuotas de mujeres en la participación

política y la legalización de la marihuana, fueron respuestas a demandas planteadas por organizaciones de la sociedad civil (Lissidini, 2014).

En las administraciones democráticas subsiguientes, cuando ya se encontraban disipadas las amenazas de continuidad del nuevo orden político, se programaron una serie de reformas económicas y sociales tendientes a revertir el modelo de desarrollo precedente (Gradín, 2011).

Según Midaglia y Robert,

Más allá de las resistencias que supusieron las nuevas medidas, se consagraron un conjunto de modificaciones sustantivas que supusieron un relativo quiebre de la matriz originaria de Bienestar. Entre ellas se encuentran la semi-privatización del sistema de seguridad social, la reforma educativa, y una serie de tercerizaciones de las prestaciones sociales. (Midaglia y Robert, 2001, p.335).

Resulta pertinente afirmar en este punto, que el gobierno de izquierda fue activo en materia de reformas sociales, en la medida que introdujo un conjunto de importantes modificaciones en áreas y sectores de relevancia pública, laboral, salud, pobreza y tributación. No obstante, no definió la orientación que asumirán otras políticas sociales de alto significado en la atención de algunos riesgos como la seguridad social y educación (Gradín, 2011).

La ausencia de medidas de cambio en dichos sectores se suplió con la instalación de espacios participativos en pos de acordar algunos lineamientos básicos de corrección de esos servicios. Por otra parte, estas y otras áreas se beneficiaron con incrementos presupuestales que les permitirán mejorar de alguna manera su funcionamiento (Gradín, 2011).

Entre las principales preocupaciones sociales del gobierno se advierte la búsqueda de tratar los problemas sociales más acuciantes, en particular, aquellos que alcanzan a niños y adolescentes en situación de pobreza. Esto se evidenció en la aprobación de las medidas que constituyen el Plan de Equidad (Gradín, 2011).

Se constata, además, que la orientación dominante que asume la revisión y generación de nuevas políticas sociales se encaminó a reducir las inequidades existentes. En tal sentido, existían expectativas de que la reforma tributaria, las políticas laborales y en particular, los Consejos de Salarios y los programas dirigidos a disminuir la incidencia de la pobreza, el Plan de Emergencia y Plan de Equidad, tuvieran impactos positivos en ese sentido (Gradín, 2011).

Por otra parte, se intentó recuperar el legado histórico de bienestar utilizando instrumentos clásicos, adaptándose al contexto social de referencia y en oportunidades combinándolos con nuevas estrategias de acción como las Asignaciones Familiares enmarcadas en el Plan de Equidad y los Consejo de Salarios (Gradín, 2011).

Además es de destacar que en este período se crea el Ministerio de Desarrollo Social, entidad especializada en el tratamiento de situaciones de pobreza y en la tramitación de nuevas demandas sociales, referidas a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, la infancia y juventud. La inauguración de este nuevo organismo público, además de abordar las problemáticas mencionadas, parece ser un intento por ordenar la dispersión de las prestaciones sociales, en particular, las relacionadas con la protección social (Gradín, 2011).

Para finalizar este apartado sobre Uruguay, se destaca que queda pendiente un conjunto de desafíos político-institucionales y sociales como los son, la adecuación de las capacidades institucionales para instrumentar y sostener las reformas proyectadas, las posibilidades de introducir modificaciones en la estructura de distribución del gasto social para atender a los grupos más vulnerable y asegurar prestaciones de calidad que respondan a la configuración de los riesgos sociales (Gradín, 2011).

Seguidamente esta discusión se relaciona, en el marco de este estudio, con las dimensiones del territorio local y el presente proceso de descentralización considerado.

CAPÍTULO 3: Desarrollo territorial y Municipios en Uruguay

Territorio y territorialidades:

Destacando que este trabajo estudia la participación ciudadana y la descentralización en dos territorios diferentes que constituyen dos Municipios, o sea unidades territoriales, cada una con sus respectivas características y actores intervinientes, historias y situaciones socioeconómicas. Por lo tanto, dos dinámicas de relaciones e influencias de poderes también particulares, es que toma relevancia entender y considerar el significado de lo que es el Territorio y las territorialidades.

La ciencia política recoge, de la definición weberiana, la relación entre territorio y poder. El territorio es una construcción donde se dirimen las lógicas del poder político e institucional, así como las relaciones de estos con el entramado social, adquiere forma y contenido para la expresión de las reglas de juego a través de las cuales realizan sus actividades las instituciones y donde los actores ejercen sus juegos de influencia y poder (Magri, 2011).

Según Porto-Gonçalves,

Desde el término de la segunda guerra mundial la centralidad del pensamiento europeo viene perdiendo terreno junto con la descolonización de África y de Asia y el surgimiento de decenas de nuevos estados nacionales en un contexto marcado por la guerra fría. (Porto-Gonçalves, 2009, p.5).

Pero es a partir de los años sesenta que el derecho a la diferencia de los negros y los pueblos originarios, gana mayor visibilidad, fenómeno que pasará a ser conocido como constitucionalismo multicultural.

Desde entonces el neoliberalismo inaugura este nuevo periodo en que el papel del Estado va siendo desplazado en la dirección del capital, destacando que la primera experiencia de un conjunto de políticas sistemáticas de corte neoliberal se hizo en nuestra América, en Chile, en 1976, bajo la dictadura del General Pinochet, a finales de los años 80, la caída del muro abriría espacio para otras configuraciones epistémicas y territoriales (Porto-Gonçalves, 2009).

Siguiendo con Porto-Gonçalves,

El territorio no es algo anterior o exterior a la sociedad, territorio es espacio apropiado, espacio hecho cosa propia, en definitiva, el territorio es instituido por sujetos y grupos sociales que se afirman por medio de él. Así, hay, siempre, territorio y territorialidad, o sea, procesos sociales de territorialización. En un mismo territorio hay, siempre, múltiples territorialidades. (...) “El territorio tiende a naturalizar las relaciones sociales y de poder, pues se hace refugio, lugar donde cada cual se siente en casa, aunque en una sociedad dividida”. El cuestionamiento de las fronteras es indicador de que las relaciones sociales y de poder están siendo desnaturalizadas (Porto-Gonçalves, 2009, p.5).

En esta línea el cuestionamiento de la conformación geográfica de poder del estado territorial nacional viene siendo hecho por arriba y por abajo, en el periodo neoliberal actual del sistema mundo moderno-colonial. Gramsci hablaría de crisis de hegemonía.

Para Porto-Gonçalves,

“Diferentes territorialidades y los diferentes sujetos que las portan y agencias están reconfigurando el espacio. La tensión que vivimos es la mejor expresión de que la conformación territorial hegemónica ya no consigue más ofrecer un refugio” (Porto-Gonçalves, 2009, p.5).

En definitiva, el territorio no debe ser entendido como un mero espacio físico, geográfico, político administrativo o un continente pasivo de procesos que vienen dados. Por el contrario, el territorio es un ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y

económicas entre actores e instituciones que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican todos los intercambios (Magri, 2011).

Lo que se retomará en el capítulo de análisis de ambos Municipios de La Paloma y José Pedro Varela.

Desarrollo local, capital social e instituciones

Según el Centro Latinoamericano de Economía Humana,

Los procesos de desarrollo local pueden surgir desde un territorio, en función de límites previamente determinados, donde incluso el territorio político es exactamente el territorio de la experiencia, sin embargo, también hay procesos de desarrollo que redefinen o transforman la manera de pensar la unidad territorial de análisis. (CLAEH-ALOP, 2001; como se cita en, Rodríguez y Sienra, 2008, p.21).

Es decir, la geografía puede definir un territorio, pero no puede determinar por sí sola los límites del desarrollo económico, allí es donde también juegan la historia, las tradiciones, los actores locales y las instituciones. Este es el caso de las regiones que constituyen una unidad geográfica pero que no tienen necesariamente continuidad económica y social. También es necesario contemplar la existencia de redes o estrategias que pueden vincular distintos territorios incluso lejanos, haciéndolos formar parte de un mismo proceso que involucra a más de una región. Ello denota la importancia de considerar las dimensiones regionales en las que están insertas las localidades (CLAEH-ALOP, 2001; como se cita en, Rodríguez y Sienra, 2008)

En este sentido, siguiendo el mismo estudio y en relación al presente trabajo, es pertinente citar el importante papel del capital social, destacando que los factores sociales y culturales son tan importantes como los económicos para explicar el comportamiento de los individuos.

El concepto de capital social está estrechamente ligado al de reglas de juego e instituciones que se ha mencionado, ciertas definiciones aluden a normas de comportamiento, confianza y redes sociales, todos elementos que están en la base del concepto de instituciones, entendidas como las reglas de juego de una comunidad.

En el campo de la sociología contemporánea, se enfatiza la naturaleza relacional del concepto y postula la construcción deliberada de la sociabilidad con el objetivo de crear aquellos recursos derivados de la participación en grupos y en redes sociales. A su vez el capital social puede descomponerse en dos elementos, por un lado, la relación misma que permite a los individuos reclamar acceso a los recursos y por otro el monto y calidad de esos recursos (Bourdieu, 1985).

Las instituciones reducen las incertidumbres de la interacción humana que surgen por la complejidad de los problemas a resolver y la información incompleta respecto a la conducta de los otros, crear un medio institucional que induzca a un compromiso social creíble requiere de un marco institucional completo de normas que sean de cumplimiento obligatorio. Ese marco debe favorecer la participación de los actores, que es percibida como una alternativa con ventajas sobre las políticas públicas tradicionales para producir resultados en términos de profundización democrática (Rodríguez y Sienra, 2008).

En el centro del proceso institucional se destaca el actor local, factor clave para el desarrollo del territorio, considerando la participación de los actores locales en estrategias de

desarrollo que surgen de abajo hacia arriba y que otorgan oportunidad a los individuos, grupos sociales, organizaciones e instituciones locales, de aprovechar y realizar sus potencialidades Stohs y Arocena, (citados por Rodríguez y Sienra, 2008).

El marco institucional es en gran parte producto de la trayectoria histórica de la comunidad o sociedad, lo que está íntimamente ligado al espacio territorial donde los procesos se gestan y ocurren; Lo verdaderamente relevante es que exista un sistema institucional enraizado en la cultura local, que permita mediar en la confluencia de estrategias de comportamiento de los diferentes actores definiendo soluciones de cooperación, que no serían posible sin la intervención de un sistema institucional que proporcione un adecuado soporte al surgimiento de estrategias cooperativas (Vázquez, 2005).

La siguiente corriente del desarrollo local se enfoca en el desarrollo endógeno. Según Vázquez,

El desarrollo económico, por lo tanto, se puede acrecentar en aquellos territorios que tienen un sistema institucional evolucionado, complejo y flexible. Su relevancia estratégica reside en que el desarrollo institucional permite reducir los costes de transacción y producción, aumenta la confianza entre los actores económicos, estimula la capacidad empresarial, propicia el fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción. Es decir, las instituciones condicionan el comportamiento de la productividad y, por lo tanto, el proceso de desarrollo económico (Vázquez, 2005, p.11).

La visión tradicional que asimilaba desarrollo con crecimiento económico se ha reconfigurado, el fenómeno del desarrollo reviste un carácter multidimensional y el concepto de desarrollo territorial amplía esta comprensión al concebirlo como un fenómeno integral, que debe incorporar la iniciativa local, el potencial endógeno y las aspiraciones territoriales como componentes esenciales de ese proceso (Alburquerque, 2004).

La búsqueda de la mejora de la calidad de vida de la población conlleva no solo la activación de dinámicas económicas, culturales, sociales, ambientales y político-institucionales, sino que también requiere un reconocimiento fundamental del territorio como sujeto del cambio y como actor con capacidad de agencia (Alburquerque, 2004).

Según Alburquerque,

No hay que identificar, pues, el desarrollo económico local como si se tratara de un modelo de industrialización posfordista contrapuesto al funcionamiento de la gran empresa. En realidad, el enfoque del desarrollo económico local viene a destacar fundamentalmente los valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas tan sólo en la gran industria, sino en las características generales y locales de un territorio determinado. (Alburquerque, 2004, p.2).

Pensar el desarrollo en clave territorial, implica abordar la cuestión de cómo los territorios maximizan su potencial y aprovechan las oportunidades que ofrece el entorno para elevar su capacidad productiva, fomentar la creación y mejora del empleo y aumentar los ingresos, con el objetivo último de mejorar la calidad de vida y promover la igualdad (Alburquerque, 2004).

En tal sentido, la articulación entre niveles de gobierno y la participación e iniciativa de los actores locales, constituyen condiciones indispensables para promover el desarrollo territorial. Destacando que ello demanda intervenciones en múltiples planos, en lo macroeconómico se orienten a compensar desigualdades, en lo microeconómico relacionadas con el fortalecimiento de actividades productivas, laborales y de gestión empresarial y en lo socioeconómico, intervenciones que redunden en cambios en las administraciones públicas y en la forma de articulación con los diferentes actores del territorio (Alburquerque, 2004).

Crear una estrategia de gestión del desarrollo, también implica incorporar políticas territoriales, selectivas y horizontales. La selectividad hace referencia a la adaptación de estas a los diferentes perfiles productivos y recursos territoriales y la horizontalidad refiere a la cooperación entre actores estratégicos (Albuquerque, 2004).

De este modo, si lo que se pretende es integrar la dimensión territorial al proceso de desarrollo del país, los gobiernos subnacionales y locales adquieren un papel fundamental. Para ser actores protagónicos de estos procesos no sólo deben encargarse de distribuir la oferta que llega desde el nivel nacional, sino asumir y definir conscientemente un rol dinamizador y promotor del crecimiento productivo y la generación de empleo en su territorio.

Respecto a dimensiones para explorar y revisar en los Municipios trabajados, para el caso del Municipio de José Pedro Varela, cuánto puede incidir respecto a las posibilidades de acercar las demandas de los actores del Municipio y la ciudad capital del Departamento, situación que la historia ha estructurado y legitimado, con un vínculo distante y difuso, que en la identidad de la población se refleja, lo que se hace necesaria en la respuesta a situaciones prácticas y de trámites del Estado.

También para el Municipio de La Paloma, en la singular situación del trabajo que se ha realizado respecto a la instalación y el impacto del Puerto, en lo que tiene que ver con el desarrollo productivo, pero más aún con el vínculo con las actividades cotidianas de la población: en lo que respecta a la pesca artesanal y al turismo. Poder incidir en fortalecer el diálogo entre los actores con intereses diferentes, es función del Municipio.

En ambos, en lo que respecta a la necesaria ejecución de las tareas inherentes a los Municipios, -que en ocasiones no son realizadas-, haciendo énfasis en lo que respecta y está a su

alcance, vinculado a las actividades educativas, culturales y de satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de los municipios.

En esta línea, la mirada hacia atraer inversiones locales y extranjeras, y poder motivar el diálogo entre los actores del mundo público y privado, el nivel nacional, departamental y municipal de gobierno, para concretar oportunidades de inserción laboral de sus pobladores.

Algunos Antecedentes de la Descentralización en Uruguay: el caso de Montevideo

Montevideo desarrolló un proceso de descentralización innovador que contrastó con la realidad nacional. En 1990 la capital se dividió en dieciocho zonas y se crearon unidades administrativas desconcentradas del gobierno subnacional, los Centros Comunales Zonales (CCZ) y los cargos de coordinadores zonales (cargos políticos designados por el intendente, en cada zona). En 1993 se crearon once nuevas Juntas Locales, órganos de representación política compuestos por cinco miembros en base a la proporción de integrantes de cada partido político en la Junta Departamental. En el mismo año se instalaron los 18 Concejos Vecinales (CV), órgano de participación vecinal que tiene sus cometidos y potestades, y funciona con comisiones propias (Ruiz, 2018).

La descentralización en Montevideo no tuvo una impronta neoliberal, por el contrario, los principales argumentos para su desarrollo estuvieron vinculados al fortalecimiento del proceso de gobernanza democrática a través del impulso de mecanismos de democracia participativa (Ruiz, 2018).

La reforma del Estado que llevó adelante la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) implicó transformaciones de envergadura, que incluyeron la reforma de todo su aparato

administrativo vertical, para crear el Departamento de Descentralización paralelo a los Departamentos administrativos centrales, de obras y servicios, cultura y políticas sectoriales (Veneziano, 2008).

Respecto a la participación de la ciudadanía, la autora señala que se lleva a cabo en la elección de los Concejos Vecinales, en el funcionamiento de éstos y en las Comisiones Temáticas o redes, creadas para tratar cuestiones específicas. A través de ellos, los ciudadanos participan en el Presupuesto Participativo y en el Plan Estratégico de Desarrollo Zonal.

A su vez, destaca la instancia participativa de los Foros de Evaluación de la Descentralización (1992, 1996 y 2001). Tomando relevancia el periodo 90 y 93 porque no existían los Consejos Vecinales, pero sí se dieron muchas redes, asambleas territoriales y zonales con importante participación popular. El Frente Amplio en su documento programático citaba crear instancias de poder popular, cosa que después quedó muy diluida (Veneziano, 2008).

A partir de 2006 y 2007, la Intendencia de Montevideo opta por una metodología complementaria para las políticas que lleva a cabo en los Centros Comunales Zonales (CCZ) denominada Presupuesto Participativo. Procedimiento por el cual, los vecinos pueden presentar proyectos de ejecución, y como consecuencia principal ello ocasionó el incremento de la participación. Lo que ocurría antes era una participación vecinal y del Consejo en lo que se llamaba compromisos de gestión, año a año la Intendencia se compromete a desarrollar ciertas obras que habían sido priorizadas por los vecinos en los Consejos Vecinales (Veneziano, 2008).

Por último, la autora plantea que estaban a su vez las asambleas anuales de rendición de cuentas e intercambio una por cada zona, donde participaba el intendente y el equipo de

gobierno, además del CV y los vecinos de la zona. Considerados, a su vez, espacios de planificación participativa para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Zonal, (Plaidez). Destacando que, en el 2007, la participación en el Presupuesto Participativo, alcanzó el porcentaje de 7,3 % (74.727 electores). Es importante señalar que en las elecciones del 2006 y 2007 pudieron votar los mayores de 16 años y no sólo los mayores de 18 como hasta ese momento se establecía. Si bien en 2008 no se podía sacar conclusiones sobre este proceso, hay que considerar la tendencia ascendente y preguntarse acerca de los instrumentos institucionales para la participación.

Por otra parte, el gobierno nacional genera reformas basadas en el paradigma neoliberal, y el gobierno del departamento de Montevideo inicia un proceso basándose en el paradigma de la descentralización democratizante (Delgado, 2008).

Mientras que en América Latina, en el ámbito académico y político, especialmente en el sector de la izquierda, se inicia el debate de la descentralización implementado desde el neoliberalismo, surgiendo como alternativa a este el “Proyecto Democratizante” o “Alternativo”, denominado así por José Luis Coraggio (1991).

En este contexto, las fuerzas de izquierda coinciden en que dicha propuesta tiene que ser una reforma integral del Estado que busque su democratización para lograr una mejor distribución del ingreso y una mayor participación de los actores socio-políticos en el proceso de toma de decisiones (Veneziano, 2005).

Sin embargo, considerando que, desde algunos de los sectores de izquierda, se desprecia la participación electoral y el rol de los actores político partidarios, descreyendo de ellos y del

Estado, en el intento de minimizar el Estado en pro de la sociedad civil, se da lo que se ha denominado conciencia involuntaria, con los planteos neoliberales y neoconservadores que pretenden prescindir del Estado. Destacando, que hay una tensión, pero la izquierda en general no prescinde del estado y la participación electoral (Veneziano,2005).

A partir de la promulgación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, se procesa una nueva reforma constitucional con la creación del tercer nivel de gobierno, con autoridades elegidas por los ciudadanos. En este marco, la Junta Departamental de Montevideo promulga el Decreto N° 33.209 ⁴.

Desde el Estudio Exploratorio sobre los Concejos Vecinales de Montevideo (2010-2016), las características de los Concejales Vecinales elegidos y activos en el período 2013-2016 se analizaron en base a la ficha de inscripción de los candidatos a concejales, cruzada por dos registros, el registro de concejales elegidos titulares y suplentes y el registro de asistencia en el período referido. Al ser un período más extenso que los anteriores, el análisis se hizo hasta fines

⁴ Se configura para Montevideo un nuevo mapa político de ocho municipios, estableciendo como uno de los principios generales la profundización de la democracia, los vecinos y vecinas son los protagonistas de la construcción de la vida ciudadana en su territorio. El proceso de descentralización deberá acercar la gestión municipal a sus necesidades, a sus prioridades y a su control. El Gobierno Municipal deberá respetar todas las formas de participación social como genuinas expresiones de los intereses de la ciudadanía y de la diversidad que la conforma. Promoverá la democratización de las políticas ciudadanas, en aspectos conceptuales e involucramiento de los vecinos y vecinas en asuntos de interés de la comunidad y la construcción de un entramado social más justo, solidario e integrador. Favorecerá la participación directa de los vecinos y vecinas en los procesos de toma de decisión sobre todas aquellas materias que, por su naturaleza, su costo, o su alcance territorial o demográfico, pueden ser eficazmente atendidas a la escala barrial y municipal. (Junta Departamental de Montevideo, 2008).

de 2015, que comprende los dos años estipulados. Este análisis también se realizó para los concejales elegidos y activos en el período 2011-2013, pero no se presentan los datos ya que no hay prácticamente diferencias con el período 2013-2016.

Dentro de las reflexiones y conclusiones del estudio antes nombrado, los Concejales Vecinales no visualizan como alternativa la construcción de otro espacio de participación, con otro diseño, integración y funcionamiento, las propuestas se centraron en el fortalecimiento de los concejos vecinales, apostando a construir un colectivo con mayor fuerza e incidencia. Visualizan que dicho fortalecimiento pasa por ampliar la integración de vecinos y vecinas al espacio, tanto en cantidad como en heterogeneidad, lo cual permite construir un colectivo con mayor capacidad de acción y de representación. Como estrategias para conformar un colectivo con mayor fuerza, se plantean por un lado una mayor difusión y comunicación a nivel de la comunidad. Por otro lado, realizar un trabajo desde los Concejos Vecinales más vinculado a la comunidad y a las organizaciones sociales, generando un formato de integración que apueste a incluir a los jóvenes.

Otra dimensión que coloca como sustantiva dicho estudio para el fortalecimiento del espacio, se centra en el reconocimiento desde los gobiernos municipal y departamental. Entienden que se requiere de los espacios de gobierno un reconocimiento de la existencia y la función del concejo vecinal, este reconocimiento trasciende lo estipulado en los decretos y está instalado en la visualización del Concejo Vecinal como un actor clave y relevante en la acción estatal.

En este sentido, se plantea que es necesario construir una agenda común entre el Concejo Vecinal y el Municipio, profundizando las atribuciones ya otorgadas al Concejo Vecinal. Las

propuestas de redefinición del modelo de participación se centraron en generar un espacio de participación más amplio y flexible, que convoque a organizaciones sociales y otros actores de la comunidad y que plantee una integración más abierta que se ajuste a las posibilidades de cada uno de los participantes. Como estrategias se visualizan la posibilidad de un trabajo en redes temáticas en las que el Concejo Vecinal sea un actor más y la propuesta de trabajar en comisiones temáticas abiertas a toda la población que esté interesada en participar y aportar.

Asimismo, la participación ciudadana es uno de los elementos distintivos del proceso de descentralización llevado adelante a partir del año 1990. En el nuevo escenario político institucional, la creación del tercer nivel de gobierno, estrechamente vinculado a la sociedad y al territorio local, a sus realidades, aportes y demandas, así como la profundización de los procesos de descentralización con participación social, se torna un factor instrumental fundamental.

Descentralización territorial en Uruguay

Siguiendo el trabajo de Ferla, González, Marzuca y Silva (2023), en Uruguay a partir de los años 90 se incorpora el enfoque territorial en las acciones de los órganos gubernamentales como parte de una coyuntura en la que el país buscaba definir su identidad en el camino de la consolidación democrática y recuperación institucional, estas acciones son resultado de demandas internas como de una agenda internacional orientada a favorecer la descentralización.

Según Ferla, et al.,

El territorio y la participación ciudadana deben ser elementos a tener en cuenta en la formulación e implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo, bajo esta lógica se fueron generando estrategias para ensayar una mayor proximidad a los territorios, como la creación de áreas o dependencias específicas dentro de las estructuras institucionales nacionales (unidades especializadas en desarrollo local), la designación de

referentes territoriales, la instalación de oficinas departamentales, la creación de consejos asesores y mesas de articulación/ coordinación y la ejecución de una variedad de programas y proyectos en el nivel subnacional. Al mismo tiempo, varias instituciones incorporaron un abordaje regional que obedecía principalmente a criterios operativos o administrativos en lugar de responder a indicadores territoriales (Ferla, et al, 2023, p.108-109).

Es interesante destacar la Ley n.º 16906, Ley de Promoción de Inversiones, sancionada en 1998, instrumento por la cual se destina mayor cantidad de recursos financieros al desarrollo económico territorial. “A partir de la renuncia fiscal, concede beneficios a proyectos que promuevan la generación de empleo, el aumento de exportaciones, las tecnologías limpias, la investigación y la innovación, priorizando especialmente las micro, pequeñas y medianas empresas” (Ferla et al., 2023, 109).

Se destaca su valoración respecto a la descentralización territorial de la inversión, mejorando la ponderación de aquellas que se radican en los territorios con indicadores más críticos (Ferla et al., 2023).

Sin embargo, según Ferla et al.,

Pese a que un alto porcentaje de proyectos aprobados se establecen fuera de Montevideo, hay trabajo por hacer para que los territorios menos favorecidos accedan en mayor medida a estas posibilidades. Asimismo, más allá de considerar su pertinencia sectorial, este instrumento no tiene en cuenta cómo sintonizan los proyectos con las vocaciones productivas territoriales (Ferla, et al., 2023,p.109).

Se trata de una estrategia que no dialoga con las realidades locales y no articula con el resto de los instrumentos disponibles, se observa que, considerando la intención de reconocer la dimensión territorial, el enfoque de trabajo privilegia “la lógica de arriba hacia abajo y que las decisiones sobre el diseño, la ejecución y el control de las políticas en esta materia permanecen centralizadas” (Ferla et al., 2023,109) .

De acuerdo a este estudio de Ferla et al.,

En lugar de privilegiar la selectividad, se aplican de manera uniforme a nivel nacional, ello se aprovecha de forma contingente y heterogénea por los distintos territorios y son determinantes las capacidades que tienen cada uno de ellos. “La homogeneidad de los instrumentos no contribuye a reforzar estas capacidades y a consolidar el rol activo que se pretende para los actores locales” (Ferla et al., 2023, p.109).

De esta forma, los principales instrumentos de política pública que se han implementado durante las últimas décadas evidencian “una lógica sectorial, lo que relega la integralidad y multicausalidad que caracteriza al desarrollo territorial” (Ferla et al., 2023, 109) .

Uruguay se ubica dentro de las democracias más consolidadas de la región, cuenta con un histórico sistema de partidos y una alta confianza de la ciudadanía en las instituciones de la democracia, según el Latinobarómetro 2021, y según el barómetro de las Américas 2021, hace 40 años tiene elecciones regulares, período en el que han gobernado tres partidos que históricamente cuentan con mayor representación en el parlamento nacional, destacando que ante cada cambio de gobierno, incluso con alternancia entre representantes de posiciones distantes en el espectro ideológico, las transiciones han sido pacíficas y enmarcadas en derecho (Freigedo et al., 2024).

Se ha considerado un rasgo identitario de lo municipal la combinación de elementos democráticos representativos y participativos, que se incluyen en el diseño de estas instituciones (González, 2019 y Marzuca, 2024).

La existencia del nivel municipal con un sustento Constitucional desde 1996, que deja atado a la legislación específica temas relevantes como el alcance de sus funciones y sus fuentes de financiamiento; la segunda, una legislación específica que se muestra como un espacio abierto y revisado en cada legislatura, destacando que hasta el momento las revisiones apuntan a clarificar y organizar y no tanto a profundizar la devolución de competencias o la consolidación

de fuentes de financiamiento y finalmente, una vinculación entre gobiernos departamentales y municipales que ha sido poco explorada (Freigedo, Marzuca, 2024).

La Reforma Constitucional de 1996 y la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, son los dos cambios institucionales más relevantes a nivel subnacional desde el retorno de la democracia (Freigedo, Marzuca, 2024).

A partir de la reforma, las elecciones nacionales se celebran cada cinco años en el mes de octubre, y las elecciones departamentales en mayo del año siguiente. Este lapso de tiempo entre una y otra elección permite que las campañas electorales subnacionales tengan un mayor nivel de autonomía y protagonismo, así como también permite al elector manifestar sus preferencias de forma diferenciada entre ambos niveles de gobierno (López, 2007; Vairo, 2006, como se cita en Freigedo y Marzuca, 2024, p.13).

Un aspecto importante, es que las elecciones de las autoridades municipales se realizan en simultáneo con las elecciones departamentales y no está permitido el voto cruzado, esto lleva que las elecciones municipales sean categorizadas como de segundo orden. No obstante, entre las modificaciones que se discuten para la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, se propone incluir a texto expreso el voto cruzado por lema, entre niveles subnacionales Magri (2010) (como se cita en Freigedo y Marzuca, 2024).

En relación a la expresión de uno de los entrevistados “... *lo que sucede es que todo ello exige mayor presupuesto y una decisión política que no se refleja y genera mayor conflicto cuando los partidos de gobierno son distintos entre los niveles de gobierno y además no existen los acuerdos y respaldos necesarios*”. En este sentido por un lado lo relevante de que la elección Municipal no sea catalogada como de segundo orden y también, la consideración de elaborar y establecer por resolución y decreto, el marco de los acuerdos y controles necesarios para la disponibilidad de los recursos económicos y humanos suficientes, en orden de que los Municipios puedan realizar sus tareas adecuadamente.

En cuanto a la incorporación de instrumentos de participación ciudadana;

Es probable que la legislación nacional tenga una apuesta altamente innovadora en el contexto nacional, pero muy discreta en la comparación con los ensayos que han transitado otros países de la región (Freigedo y Marzuca. 2024, p.15).

El nivel municipal uruguayo consagra desde su creación la promoción de la participación ciudadana como uno de los principios rectores del sistema de descentralización local, la Ley 19.272 define obligaciones para los gobiernos municipales en lo relativo a la implementación de ámbitos participativos específicos, audiencias públicas anuales, abre espacios directos para que la ciudadanía intervenga en lo relativo al nivel municipal, iniciativa ciudadana, y faculta a los municipios a que definan otros: “crear ámbitos de participación social” (Art. 13, Ley 19.272), (Freigedo y Marzuca, 2024).

Se destaca que no existen antecedentes similares para los gobiernos departamentales, ni para el gobierno nacional. En ambos casos existen normativas sectoriales que plantean dispositivos participativos que se activan en temas como, el ordenamiento territorial o políticas medioambientales, pero la legislación municipal es diferente (Freigedo y Marzuca, 2024).

De acuerdo con Freigedo y Marzuca,

No obstante, varias lecturas afirman que la presencia de este mandato participativo, es tan fuerte como incierto (González, 2019). Por un lado, los municipios “cuentan con disposiciones legales para la generalización y la implementación de innovaciones institucionales de participación, pero sin reglas vinculantes” (Freigedo, 2015). Es decir, que un primer límite para el desarrollo de estos dispositivos está trazado por la voluntad de los actores políticos locales (alcaldes y concejales) de llevarlos adelante (citados en Freigedo y Marzuca. 2024, p.15).

Por otro lado, como buena parte de la identidad de esta figura municipal, el mandato participativo también convive con el margen de acción que surja de la intermediación con el nivel departamental. Si bien la participación de la ciudadanía puede ser leída como señal identitaria de esta etapa de municipalización, los márgenes para su aplicación dan lugar a un espacio lo suficientemente amplio para que la variedad de posiciones políticas al respecto, definan su mayor o menor alcance (Freigedo y Marzuca, 2024).

En relación a la autonomía, según Freigedo y Marzuca (2024), los gobiernos municipales, no cuentan formalmente con ningún instrumento que defienda su autonomía directamente.

El Alcalde del Municipio de José Pedro Varela agrega; ... *“Desde lo local, digamos desde este lugar, creo que hay que avanzar en lo que es la autonomía en el municipio, en la ley hay muchos grises, cosas que no están claras de quién es la responsabilidad, quien hace la tarea, en fin y después no hay recursos económicos”*. Esto es muy importante y es otra limitación a la descentralización real.

Según Freigedo y Marzuca,

Depende de la voluntad política de cada gobierno departamental atribuir y dotar de los recursos humanos y financieros necesarios a cada municipio para cumplir con las tareas dispuestas en el Art.7 de la Ley 19.272 de Descentralización Política y Participación Ciudadana (Freigedo y Marzuca, 2024, p.18).

Esto último ha llevado a que las dinámicas de funcionamiento para definir las atribuciones de gestión de los municipios se han dado en base a dinámicas informales; “Incluso pueden primar cuestiones vinculadas a lógicas político-partidarias o las capacidades de agencia que tengan los líderes locales a la hora de definir las atribuciones de gestión” (Freigedo, et al, 2022, citado en Freigedo y Marzuca. 2024, 18).

Los gobiernos municipales dependen del financiamiento de los niveles superiores de gobierno, la normativa no establece una fuente de financiamiento autónomo, sino que deja atada a la voluntad política del Gobierno Departamental y Nacional los recursos con los que cuentan los municipios (Freigedo y Marzuca, 2024).

En este sentido la opinión técnica del un integrante del Municipio de La Paloma y residente de la localidad consiste en que ; *“los espacios de participación son necesarios para atender adecuadamente la demanda de la población, desarrollar estrategias de construcción cultural e identidad de las localidades, lo que sucede es que todo ello exige mayor presupuesto y una decisión política que no se refleja...”*

Para analizar la situación municipal, según Ferla, González, Marzuca y Silva (2023), considerando el potencial en materia de desarrollo territorial hay que incluir que los municipios existen desde hace un corto período de tiempo.

Las instituciones locales en Uruguay cuentan con antecedentes como las juntas locales, la creación de los municipios es un evento significativo sobre el cual aún no tenemos la distancia histórica necesaria como para valorarlo en toda su magnitud. Lo que sí resulta claro es que para las comunidades donde existen autoridades locales, estas se constituyen en figuras de referencia (Ferla, et al., 2023).

Los municipios enfrentan cotidianamente la tarea de construir agendas particulares para trabajar las demandas locales, el alcance de la escala municipal es importante respecto a la heterogeneidad de situaciones que encierra esta nueva etiqueta (Ferla et al., 2023).

Si bien, formalmente, todos los municipios cuentan con un mismo marco de referencia normativo (Ley n.º 19.272), la extensión y características de sus territorios, la cantidad de población, así como la capacidad instalada para afrontar las tareas de gobierno, presentan una

diversidad que no siempre es considerada por las políticas regionales o nacionales (Ferla, et al., 2023).

Para Ferla, et al.,

Existe una complejidad en el hecho de tratarse de figuras jurídicas, políticas y administrativas aún en proceso de construcción, en cada período de gobierno se han creado nuevas jurisdicciones municipales, se han modificado las reglas de financiación mediante transferencias nacionales, se discute sobre el marco normativo que las regula y se revisa reiteradamente el alcance de sus funciones. (Ferla, et al., 2023, p.119).

En cualquier caso, el análisis del contenido de las planificaciones que elaboran los municipios, en el marco del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal, aporta un valioso insumo para evaluar el cumplimiento del desarrollo territorial ⁵ (Ferla, et al., 2023).

El citado estudio de Ferla, et al.,

Destaca que en el período 2015-2020, el 32% de los municipios plantearon objetivos vinculados al desarrollo económico territorial en sus planes quinquenales, relacionados con la promoción del turismo, el acceso al empleo y la mejora de la empleabilidad de grupos desfavorecidos, el fomento del emprendedurismo, las pymes y el sector artesanal, y el apoyo a la producción. Por su parte, en el período en curso (2020-2025), de acuerdo a un informe de 2021, el 48% de los municipios incluyen proyectos o actividades asociados a estos temas (OPP, 2021). Estas referencias son de utilidad para señalar que el desarrollo económico está presente al menos en los objetivos de algunos proyectos financiados con fondos nacionales. (Ferla, et al., 2023, p.119).

⁵ En esta línea según Ferla P., González J., Marzuca A. y Silva L. (2023), entre las acciones implementadas por los municipios para la promoción del desarrollo económico se encuentran: 36 apoyo a ferias vecinales para la venta de la producción local, instalación de ferias gastronómicas y artesanales, ordenamiento y control de actividades (zonas comerciales, tránsito, venta ambulante, actividades nocturnas, estacionamientos), construcción y mantenimiento de infraestructura de soporte a la producción agropecuaria y forestal. Este fondo se constituye con los recursos que asigna el Presupuesto Nacional para destino municipal (ley n.º 19272), para el análisis de empresas, apoyo a pequeños productores y a emprendimientos (maquinaria agrícola, sistemas de riego, salas de miel), impulso de proyectos vinculados al reciclaje de residuos (compostadoras, centros de acopio, sensibilización de la ciudadanía), desarrollo del turismo (infraestructura y nuevos productos, promoción territorial), promoción cultural y de eventos deportivos, planificaciones estratégicas, agendas territoriales participativas, mesas de desarrollo local, hermanamientos entre ciudades, desarrollo rural, apoyo a la formación y contratación de microemprendimientos en servicios (mantenimiento de áreas verdes, limpieza, construcción, gastronomía) y articulación para la gestión de cursos (principalmente con Inefop).

Desde la planificación estratégica, el Plan del Municipio de La Paloma propone;

El gobierno municipal es un actor clave en tanto promotor, facilitador y coordinador del proceso. Necesariamente debe elaborar un proyecto concertado por lo que el tema central a abordar es la gestión de las diferencias: entre las particularidades locales y departamentales; entre el departamento y el nivel nacional; entre los intereses específicos de la pluralidad de actores participantes y la necesidad de articular un proyecto colectivo (2020-2025, p. 03-04).

Si bien la situación es diferente, algunos municipios muestran un perfil más cercano al de agentes de desarrollo y logran liderar procesos en los que las propuestas externas se adaptan a las necesidades locales (Ferla, et al., 2023).

A su vez, según Ferla P., González J., Marzuca A. y Silva L., la participación de los municipios en la implementación de acciones autónomas destinadas al desarrollo territorial resulta bastante acotada,

La regla general parece ser que los gobiernos municipales se pliegan a estrategias definidas por los departamentos o a líneas de trabajo del gobierno nacional. En su mayoría, los municipios reciben información, son consultados e invitados a formar parte de estas iniciativas, pero no tienen una opinión vinculante, su rol se restringe a coordinar con los otros niveles de gobierno y con la ciudadanía, acercando la oferta y trasladando las necesidades y demandas del territorio. (Ferla, et al., 2023, p.120).

Es de destacar la siguiente reflexión del concejal, *“es necesaria la coordinación entre los diferentes poderes que existen en los territorios; los poderes que provienen de los intereses de cada colectivo que están integrados por diferentes ciudadanos, para que entren en tensión, en discusión, en intercambio, en diálogo, desde diferentes lugares de poder, para la construcción colectiva”*.

La mirada de los alcaldes y alcaldesas, consiste en que una de sus ventajas es la proximidad y el conocimiento del territorio, ello les proporciona herramientas para promover la

participación e intermediar entre la ciudadanía y los otros niveles de gobierno (Ferla, et al., 2023).

Respecto a sus dificultades, de acuerdo con Ferla, et al.,

Se identifican pocas capacidades institucionales y recursos para la promoción del desarrollo, las personas con formación o experiencia en esta área son un recurso escaso. Además, la ausencia de orientaciones a nivel departamental y la falta de espacios de planificación y articulación intra departamentales representan obstáculos significativos (Ferla, et al., 2023, p.120).

En el próximo capítulo se presentan las experiencias y alcances de los Municipios seleccionados para este estudio.

CAPÍTULO 4.

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS CASOS DE ESTUDIO

4.1 Municipio de La Paloma

El Municipio de la Paloma se ubica en el Departamento de Rocha, según datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP 2020) su año de creación fue 2010 y respecto al Alcalde, en el período de análisis, es del partido político Frente Amplio.

Los siguientes datos del Municipio son extraídos en base a los datos del Censo del año 2023 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el municipio cuenta con una población de 9060 habitantes. El 87,3% de la población del municipio es de ascendencia étnica blanca la población afro o negra representa el 9,4% de la población.

Respecto a los indicadores relacionados a la educación, el máximo nivel educativo alcanzado de la población de 25 años o más, es de 18% con educación primaria y menos, 22,9% alcanzó educación media superior y educación terciaria un 33,4%.

Respecto al acceso de agua potable de Obras Sanitarias del Estado (OSE), el 89,7% de los hogares tienen acceso y en relación al alumbrado eléctrico proveniente de la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) un 98,4%.

Se destacan los hogares unipersonales con un 38,6%.

Los datos históricos que siguen a continuación, fueron extraídos del documento titulado “Qué es La Paloma”, redactado por el Arq. Diego Capandeguy, compaginado y editado por los arquitectos Ellen Cardozo y Eduardo García.

El proceso fundacional de La Paloma comenzó el 1ro de setiembre de 1874, cuando se enciende por primera vez el Faro del Cabo Santa María de La Paloma, trayendo luz a los

navegantes, e iluminando la zona que con el tiempo se transformaría en una de las ciudades balnearias más importantes del país.

Don Ciro Pini, inmigrante italiano, no solo contribuyó con la construcción del faro, sino que también fue el primer farero con que contó el lugar, ya que luego de participar en la construcción, pidió quedarse junto a su familia en el cabo Santa María.

Los primeros pobladores de La Paloma se instalaron en los alrededores del faro a finales del siglo XIX. La construcción en 1909, incorporó nuevos pobladores dedicados principalmente a la pesca, quienes podían trasladarse a la capital del departamento gracias al tren que comunicó a La Paloma con Rocha, a partir de 1914. La Paloma fue declarada Pueblo en 1939 y Ciudad en 1982.

Siguiendo el documento titulado “Qué es La Paloma”, redactado por el Arq. Diego Capandeguy, compaginado y editado por los arquitectos Ellen Cardozo y Eduardo García. En 1936 se forma la Sociedad Cabo Santa María, sociedad integrada por un grupo reducido de familias y amigos a quienes, a mediados de los años 30, la soledad, “los paisajes y los sueños de La Paloma, los atraparon y desearon levantar un balneario” (p.2).

Así fue que La Sociedad Cabo Santa María realizará en las dos décadas siguientes una cantidad de obras de promoción y urbanización de La Paloma, jugando en tres grandes frentes; El Hotel Cabo Santa María, elemento llamador ancla, el alquiler de casas en verano y la venta de solares para lo cual se realizó una propuesta de urbanización.

A los integrantes de la sociedad Cabo Santa María, seguramente, la costa “los doblegó” y el negocio del campo se transformó en urbanización y en servicios turísticos. Desde entonces, las inestabilidades económicas nacionales y regionales, se agregan a los avatares de la naturaleza.

Pero por la magnitud de lo concretado y por su fuerte impronta, la Sociedad Cabo Santa María refundó la Paloma, y así esta pequeña aldea oceánica devino en un moderno balneario de sol y playa.

La Paloma fue particular, la mayoría de los balnearios, estuvieron signados por grandes loteos con escasas obras de planificación y equipamiento. La Paloma, Punta del Este, Portezuelo, Piriápolis y Atlántida, dan cuenta de historias muy diversas.

En particular, la ampliación de La Paloma, de la Sociedad Cabo Santa María, constituye un testimonio de una propuesta muy singular. Fue una propuesta “de autor”, en parte inacabada y afectada por distintas transformaciones, la misma se inscribió en los sueños de una ciudad balnearia radical y moderna.

El mundo de cuando se fundó La Paloma, ya no existe, de esa época persiste el trazado y un capital cultural latente que puede ser potenciado.

Esta es la historia escrita de La Paloma, pero todos los que alguna vez estuvieron en esta Ciudad, en sus playas, en sus calles, tienen sus propias historias para contar (Capandeguy [et.al.](#) s/d).

En este apartado también es pertinente destacar, la presencia de los actores del Estado central en el Municipio de La Paloma, considerando los movimientos que se dan en torno a la instalación del puerto y al Centro Universitario de Región Este. Por lo tanto, cuenta con la presencia de la Dirección de Hidrografía del MTOP, del que dependen el Puerto y la aduana de La Paloma, El Centro Universitario Regional Este (CURE) de la Universidad de la República, el Ministerio de Turismo y Deporte, además de los Servicios educativos de Primaria y Secundaria, así como la atención en Salud del Ministerio de Salud Pública (MSP) y un prestador privado Médica Uruguay (Abraham, Goinheix, 2014).

Respecto a La Paloma, los actores intervinientes y las propuestas de desarrollo presentes Abrahan y Goinheix indican,

En este sentido y teniendo en cuenta la encrucijada de los proyectos de desarrollo, pondremos foco en el sistema de relaciones, centrándonos en la óptica del Municipio y sus estrategias y acciones en relación con ese sistema de actores (Abrahan, Goinheix, 2014; p.149).

Subrayando que en La Paloma conviven diversos proyectos de desarrollo nacionales y locales, que se mezclan con diversos proyectos de vida de distintos tipos de actores, que pasan por la pesca artesanal, el turismo ecológico o la preservación de la naturaleza, todo lo cual está atravesado por una actividad estacional como lo es el turismo, principal motor económico (Abrahan, Goinheix, 2014).

En esta línea, también en La Paloma hay diversidad de actores con raíces y trayectorias locales, como empresarios turísticos e inmobiliarios, trabajadores de la pesca, entre estos últimos están los que tuvieron un pasado reciente en la región y los que vienen desde Montevideo y además está el Centro Universitario Regional Este (CURE), (Abrahan, Goinheix, 2014).

Por otro lado, en La Paloma existe una discusión en torno a una propuesta posible de desarrollo pero que no tiene capacidad de articular una respuesta desde el territorio, desde lo colectivo, siendo fragmentada en diversos grupos e intereses individuales (Rodriguez y Troncoso 2014, como se cita en Magri, Abrahan y Ogues, 2014).

La Paloma es una comunidad heterogénea, que se compone de varios tipos de pobladores, el universo de actores es muy rico y ha mostrado capacidad de articular respuestas a iniciativas nacionales y departamentales, pero la mayoría de las veces de forma reactiva. No se observa capacidad de negociación que habilite un proyecto común desde el territorio, que exprese

demandas hacia los ámbitos nacionales y departamentales con flexibilidad en la articulación y éxito en la concreción (Rodríguez y Troncoso, 2014, como se cita en Magri et. al., 2014).

Considerando que la afirmación previamente expresada por estos autores es pertinente de ser problematizada con las entrevistas y su correspondiente análisis.

Destacan que el reciente actor, el Municipio, podría jugar un papel importante al mostrarse desafiante y podría ubicarse como líder en la búsqueda de una concentración de intereses en torno a un proyecto de desarrollo para el territorio (Rodríguez y Troncoso 2014, citados por Magri et. al., 2014).

4.2. Municipio de José Pedro Varela

De acuerdo a los datos generales del Municipio de José Pedro Varela, según datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP 2020) el mismo está ubicado en el departamento de Lavalleja, su año de creación fue en el 2010, respecto al alcalde en el período de análisis es del Partido Nacional.

Los siguientes datos del Municipio son extraídos en base a los datos del Censo del año 2023 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el municipio cuenta con una población de 5529 habitantes. El 91,9% de la población del municipio es de ascendencia étnica blanca la población afro o negra representa el 7,1% de la población.

Respecto a los indicadores relacionados a la educación, el máximo nivel educativo alcanzado de la población de 25 años o más, es de 37,7% con educación primaria y menos, 20,5% alcanzó educación media superior y educación terciaria un 14,4%.

Respecto al acceso de agua potable de Obras Sanitarias del Estado (OSE), el 97% de los hogares tienen acceso y en relación al alumbrado eléctrico proveniente de la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) un 99,1%.

Se destacan los hogares unipersonales con un 30,8%.

Los siguientes datos socio históricos provienen de la Agenda Nacional de Cultura del Municipio de José Pedro Varela, OPP. (2018). La cabecera municipal se encuentra sobre la Ruta 8, recostada sobre el arroyo Corrales, que hace de frontera con el departamento vecino, a 136 km de la capital departamental Minas y a sólo 30 km de la ciudad de Treinta y Tres, capital del departamento homónimo.

En las consultas sobre la memoria del pueblo, la creación de fuentes de trabajo resulta la mención obligada: un molino harinero con rueda hidráulica sobre el arroyo, la fideería, el surgimiento de metalúrgicas asociadas a la producción agrícola, y el consiguiente atractivo que eso significó para la consolidación de la localidad. La represa sobre el arroyo Corrales es un destacado lugar de recreación en la actualidad, y un punto de concentración para la pesca deportiva.

Con la llegada de la industria arrocera en la segunda mitad del siglo XX, la localidad recobró el impulso en el área laboral. Las empresas Casarone y Saman integran el núcleo duro de la vida social del Municipio por su peso en el campo laboral y económico.

El Municipio incluye la planta urbana de José Pedro Varela y las localidades de Retamosa, 19 de junio, Etiopía y el poblado Alonso. La historia, algo olvidada, cuenta que en 1870 se formaron los primeros caseríos y en 1904 se dio forma al pueblo Corrales.

En 1912 se lotearon 118 solares para los habitantes y el 1 de febrero de 1918 la ley reconoce el núcleo urbano y lo designa como pueblo José Pedro Varela.

Siguiendo la Agenda Nacional de Cultura del Municipio de José Pedro Varela, OPP. (2018), a diferencia de otras localidades, la identidad del Municipio no parece anclada en un pasado dorado en el que todo fue mejor. Se recuerdan con alegría algunas cosas del pasado, pero no se considera que la vida en otros tiempos fuera más deseable que la de hoy. El Municipio se muestra abierto a incorporar cambios y a mejorar sus condiciones de vida sin un límite en su horizonte.

El Carnaval, fiesta que ha resurgido con fuerza en lo que va de la década, exhibe la participación de comparsas de candombe (la primera es de 2011) y al menos tres escuelas de samba que convocan a varios cientos de personas de todas las edades (Agenda Nacional de Cultura del Municipio, OPP, 2018).

Una característica importante del Municipio es su sensación de lejanía respecto a la capital, Minas, por otro lado la cercanía con la ciudad de Treinta y Tres hace que en general su población esté muy vinculada en comparación con su propia capital departamental (Agenda Nacional de Cultura del Municipio, OPP 2018).

4.3. Entrevistas y documentación analizada:

Respecto al Municipio de La Paloma, se entrevistó al Alcalde, quien aportó información y valoraciones sobre su recorrido en el rol y su historia como miembro del Municipio.

Además se entrevistó a dos miembros del equipo de trabajo del Municipio, profesionales vinculados al área de la formulación de proyectos y al ejercicio de actividades culturales y participativas, a una integrante del espacio de la Biblioteca local, una emprendedora del sector turismo instalada en la localidad, una técnica independiente que trabaja en vínculo con la

localidad y reside en La Paloma y tres participantes de las organizaciones de la sociedad civil Club de Leones, Rotary Club y Mar Azul. Esta última enfocada en la conservación de tiburones y rayas en Uruguay, especies clave para el equilibrio de los ecosistemas marinos.

Las personas entrevistadas fueron seleccionadas por su vínculo con el Municipio desde los roles y tareas previamente descritas, destacando ser participantes activas del proceso de formación municipal, de gestión y organización de actividades en el mismo, además de problematizar los temas que hacen a lo ambiental, cultural, laboral y turístico.

Se destaca, en la revisión de documentación del Municipio de La Paloma, la referencia a las actividades participativas, que se registran en su planificación operativa. La Participación, es una línea de carácter transversal, destacando que cuenta con la estrategia de los consejos consultivos y de coordinación. Pero también es un objetivo el fomentar la participación de vecinas y vecinos en todos los ámbitos de abordaje, en sus diferentes etapas (consulta, diseño, ejecución y evaluación de las políticas).

Respecto al Municipio de José Pedro Varela, se entrevistó a referentes locales del Municipio, en sus roles de concejales y Alcalde, y a miembros integrantes de la sociedad civil organizada. Personas y autoridades del “Club Renacer”, del “Club Unión Barrio Coya”, de “Rotary”, “Club de Leones” y participantes de las Organizaciones Civiles Probienestar del Adulto Mayor y de Discapacidad, a nivel local.

La selección, en ambas localidades, se realizó porque son personas que son parte integrante de la población de la sociedad civil organizada y por lo tanto son referentes locales del área de análisis de este trabajo.

Fueron seleccionados porque tienen cierto liderazgo en los espacios de acción social donde se desempeñan y ello importa, en relación al desarrollo de acciones en el lugar donde habitan, trabajan y atienden demandas y necesidades de la sociedad civil.

Lo que en la mayoría de las situaciones se traduce en acciones de participación social, en sentido amplio, acciones que se desarrollan a nivel municipal, que abarcan desde una actividad lúdico recreativa para reunir fondos para un colectivo o persona que lo esté necesitando, e incluso organizar la demanda de atención a la mejora de las calles del Municipio, o la mejora de espacios públicos y /o culturales.

Ambos Municipios, fueron instalados como tercer nivel de Gobierno en el año 2010, en esa línea las personas entrevistadas han aportado su experiencia y reflexiones al respecto, de acuerdo a los lugares que han ocupado, y del vínculo que han desarrollado con el citado tercer nivel de Gobierno.

Destacando que previamente a la instalación de los Municipios y al hecho de contar con un Alcalde y Concejales a nivel local, estas personas entrevistadas tenían una acción social activa y comprometida con la generación de instancias de participación social, cada una desde el lugar de las organizaciones de la sociedad civil que ocupaba, y además desde su ser ciudadano.

4.4 Presentación y Análisis de las entrevistas, documentos e informes de gestión; Planes Operativos Anuales y Quinquenales municipales del período 2020-2024.

Seguidamente se presenta el análisis de este estudio, lo cual comprende y está en relación con el marco teórico previamente expuesto, el objetivo general, las entrevistas realizadas, informes de gestión, planes operativos y documentos considerados relevantes para este trabajo.

De acuerdo a ello, los ejes de organización y presentación de la información son los siguientes:

- a) Las motivacion/razones, etc. de la participación desde las organizaciones de la sociedad civil en general y en relacion al tercer nivel de gobierno, municipal.
- b) Los municipios como tercer nivel de gobierno, los espacios de participación ciudadana y su vínculo con las organizaciones de la sociedad civil.
- c) La valoración de la participación como forma de profundización de la democracia.
- d) La descentralización como principio y forma de organización del territorio y el poder.

a) Motivaciones y razones que justifican y argumentan la participación desde las organizaciones de la sociedad civil.

Desde los diferentes roles de las personas entrevistadas; integrantes de la comisión directiva de una organización sin fines de lucro, participante de una organización social, funcionarios municipales y técnicos locales independientes.

Las diversas personas entrevistadas coinciden en una multiplicidad de factores, comunes o diversos, pero que tienen un punto en común, el interés colectivo de satisfacer su necesidad de participar activamente en la sociedad.

Se expondrán las expresiones de los entrevistados en dos apartados correspondientes a cada uno de los municipios seleccionados, comenzando por José Pedro Varela y siguiendo con La Paloma.

José Pedro Varela:

Siguiendo las expresiones de los entrevistados;

“me motivó que yo participaba en diferentes actividades y veía que necesitaban gente más joven de la que estaba participando por el hecho de que hay muchas tareas para realizar, entonces como que me dio el impulso para comenzar a trabajar desde adentro, si bien participaba en las actividades ahí ya integré la directiva para poder ayudar más directamente a las personas que son adultas mayores”. (Organización social de apoyo a los adultos mayores, José Pedro Varela).

Esta es una opinión en la que se visualiza el motivo por el cual el entrevistado explica por qué participa de esta organización de la sociedad civil, cuyo tema y problema son los adultos mayores, sus dificultades, necesidades, problemáticas e intereses.

En este sentido, es una modalidad de participación activa en la sociedad, destacando que en la toma de decisiones de las acciones que se planifican para el municipio, cuentan con la perspectiva del adulto mayor, a través de esta organización.

En ello consiste la motivación de la citada organización y de este colectivo, la intención es que la perspectiva del adulto mayor esté presente en las actividades que ellos realizan, y en las actividades de la comunidad, de ese territorio, ejerciendo su poder desde su mirada.

Para una organización de la sociedad civil que se dedica al desarrollo del deporte, la recreación, el tiempo libre, en lo local y regional, las acciones de participación ciudadana se realizan en relación a la organización de eventos deportivos y recreativos.

Un entrevistado, integrante de una de estas organizaciones con fines deportivos de la ciudad de José Pedro Varela, expresa: *“Y bueno, como integrante de la sociedad, yo fui primero futbolista, después al ser profesional y ser integrante de la sociedad civil te invitan para integrar las distintas comisiones y dentro de ello me invitaron para participar, para integrar la Comisión de Barrio Coya, ... “siempre fui más bien como directivo ya cuando ingresé, ya ingresé como director”.*

Por ejemplo, el previamente citado Club, organiza campeonatos de fútbol o eventos de recaudación para las “fuerzas vivas” de la comunidad, con fines de desarrollo de una disciplina que responde al interés del ciudadano, de ayuda y colaboración económica con algún instrumento práctico, que una persona pueda estar necesitando.

Siguiendo con el antes citado entrevistado, ... *“El Club Unión Barrio Coya se fundó como un club de fútbol durante muchos años, tal vez hasta 30 años, en el año 70 y pico 80 era un club de fútbol que funcionaba en base a sus socios, hacía una reunión anual para cambiar las autoridades y no tenía mucha actividad social, era más bien la actividad deportiva a nivel de fútbol, después, “había una necesidad en ese momento de que alguien organizará y surgió, lo de los raides vino con motivo de ayudar a otras instituciones, para financiar y a raíz de eso se fue formando cada vez un globo más grande,... “ es como en combinación, se hizo con distintas instituciones eso también para ayudar a las instituciones para recaudar fondos para sus actividades por ejemplo la escuela y el jardín”*

En esa línea, tiene formas de apoyo al ciudadano que vive en ese territorio, con el fin de satisfacer intereses de la organización, que están en relación con los objetivos de esa organización civil.

Los entrevistados miembros de las organizaciones de la sociedad civil con fines deportivos, que organizan eventos que tienen que ver con lo hípico, promueven una participación ciudadana, que en ese territorio responde a satisfacer el interés en lo hípico y su disfrute, al tiempo de contribuir a satisfacer la necesidad de obtener ingresos económicos de la población.

Considerando que los eventos hípicos movilizan la actividad económica de la ciudad, para que cada familia que tiene su emprendimiento, su pequeño y mediano negocio, se vea apoyada con esa acción, para satisfacer sus necesidades materiales.

Por otro lado, la organización de la sociedad civil que tiene por objetivos trabajar con la promoción y atención hacia el adulto mayor, integrada por estos, organiza eventos y satisface la necesidad de acompañamiento, de atención a la salud, así como también, contribuye a la demanda de participación en la sociedad civil de los mismos adultos mayores que la integran.

Destacando, que las acciones que realizan consisten en bailes, bingos, intercambios intergeneracionales y recaudación de dinero para algún socio que lo necesite.

De esta forma, la explicación de la participación en las organizaciones de la sociedad civil, tiene que ver con el interés del ciudadano que participa, un interés que se entiende como compartido.

Se explica, de esta manera, la participación ciudadana, en una organización de la sociedad civil, en un territorio determinado, porque hay una necesidad y demanda social, por lo tanto involucra las dos dimensiones de lo individual y lo colectivo.

En este punto se destaca la existencia de una discusión sobre si se satisface meramente intereses particulares de ese grupo al que se representa, o se articula parcialmente con otras temáticas a nivel del territorio y el municipio, en una propuesta de intereses más generales. Conocer si estamos considerando intereses particulares, u otra dimensión es analizar si la participación contribuye con una propuesta colectiva de la sociedad de carácter política, contrahegemónica, con capacidad de transformación o incidencia en la agenda del municipio y del estado en general, además de considerar si se favorece una propuesta de efectiva autonomía.

Considerando que, en ocasiones, son intereses que se terminan en un momento, dado que se organizan para el evento particular y ahí termina, y en ocasiones se extiende a largo plazo, porque es una organización de la sociedad civil que se mantiene a lo largo del tiempo, realizando otras luchas, otras acciones colectivas, más allá de los eventos en sí mismos. Destacando que la forma en que ello se realiza es a través de acciones colectivas que surgen en la misma organización cuando existe la necesidad de satisfacer problemas sociales (vivienda, alimentación) y económicas (trabajo, pago de servicios básicos) de los vecinos y la sociedad civil organizada, con la colaboración de otros ciudadanos que no necesariamente integran la organización participan, se involucran y desarrollan el beneficio, la protesta, la actividad concreta que satisfaga la necesidad.

La participación que se realiza desde los ciudadanos, independientemente del rol de los entrevistados que habitan el territorio municipalizado, es significativa en sí misma porque tiene que ver con el poder expresarse e involucrarse desde la sociedad civil organizada y no organizada, para satisfacer intereses colectivos.

Como lo expresa el entrevistado miembro del Club Unión Barrio Coya de José Pedro Varela, ... *“el Grupo de Voleibol que está participando, son mujeres que se inscribieron en el*

campeonato de Rocha, a las cuales se les ayuda no solo con el espacio de práctica, además se les da el profesor, se les paga el profesor, también los viáticos” ... “ pienso que un grupo de mujeres se unieron y ahí, empezaron a practicar y después le piden al Club un profesor, se les puso un profesor, ... “se identifica como un lugar, una organización a donde poder ir a presentar esa solicitud, un lugar, que te puede dar respuesta a esa demanda porque así ha sido, como la historia del club ha ido atendiendo diferentes necesidades”

En el ejemplo del voleibol, un colectivo de mujeres que se ha organizado para practicar semanalmente voleibol, ha conseguido profesor y lugar físico. Constituye una demanda satisfecha en coordinación con la organización de la sociedad civil, que se encarga de atender las demandas que tienen que ver con el desarrollo de distintas disciplinas deportivas.

Esta organización colabora, no solo en brindar el espacio físico para la práctica, sino que se les proporciona un profesor, de esta manera, las citadas mujeres que juegan al voleibol asisten y se hacen socias de la organización para satisfacer una demanda colectiva del equipo de voleibol que existe en esa ciudad.

Es de destacar que ello hace a la historia del Club Social y Deportivo “C. Unión Barrio Coya”, el cual tiene fines sociales y deportivos en este caso.

La Paloma:

Para el referente del Club de Leones de La Paloma, *“la intervención en la generación de acciones de acuerdo a los objetivos de la Institución ha sido una constante en el Municipio y en*

el Departamento, el Club tiene muchos años de trayectoria a nivel país y está legitimado su accionar, en este sentido se trabaja también en el territorio del Municipio de La Paloma”

Para la referente de la ONG Mar Azul, “la motivación principal es contribuir activamente a la protección del Mar Azul de Uruguay, desde la biodiversidad de las aguas profundas hasta los ecosistemas costeros. Lo hacemos con una mirada integradora, que combina el conocimiento local, cultural y científico, y busca generar empatía, compromiso y transformación social”.

La participación está profundamente ligada a la categoría de autonomía, en las últimas décadas ha venido creciendo desde la sociedad civil una propensión a una mayor participación, sea en el reclamo de derechos sociales concretos, como de injerencia en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas. (Thwaites, 2004).

En esta línea desde Mar Azul y el Club de Leones se observa la autonomía en relación al Municipio y a su trabajo en las comunidades, específicamente en el territorio de La Paloma, considerando su fundamento político para el logro de los intereses del movimiento social al que representan.

En esa comunidad, la población en general participa activamente en todo lo que tiene que ver con la sociedad, y lo que tiene que ver con la satisfacción de sus necesidades y sus intereses

Considerando que para ambos territorios la participación se explica de forma diferente, desde los distintos roles de quienes participan, se cuenta con el rol de las organizaciones de la

sociedad civil, constituidas jurídicamente como tales y colectivos o movimientos informales e incluso en ocasiones, relativamente espontáneos.

En las organizaciones de la sociedad civil la participación se explica respecto a lo que tienen que ver con los intereses a los que responde esa sociedad civil organizada, para comprenderlo se exponen los citados testimonios, donde se observa que es una forma de ir de lo particular, lo singular a lo general y colectivo, y se evidencia un diálogo entre las personas y los grupos, sus formas de vincularse y accionar socialmente.

En este sentido, se hace referencia a que la estrategia neoliberal busca desactivar el potencial radical de la participación social y popular, debilitando la autonomía y la organización social de las comunidades (Restrepo, 2003). De todas formas, las organizaciones de la sociedad civil sostienen su accionar pero reciben financiación del Estado y de organismos internacionales, destacando que no es una afirmación exhaustiva pero efectivamente organizaciones de la sociedad civil que desarrollan proyectos de presupuestos relevantes reciben financiamiento estatal y/o internacional.

También existen en estos municipios, organizaciones de la sociedad civil que involucran a colectivos que se unen porque se identifican con una lucha determinada, introducen en la agenda pública de esos territorios -ahora denominados municipios-, las problemáticas que hacen a su identidad, como los son los colectivos que defienden el ambiente y la lucha contra la violencia de género.

En este sentido, en lo que respecta a La Paloma, la convivencia entre diferentes colectivos humanos con valores y proyectos diferentes no está libre de tensiones, lo que exige la negociación de intereses para una concepción de población local que cuenta con una opción

portuaria y una opción turística como orientaciones para el desarrollo palomense (Arocena, 2006, como se cita en Cajarville, 2025).

En la línea con lo antes citado, en La Paloma el medio natural local genera desencuentro de acuerdo a cómo se quiere vivir, disfrutar y administrar. En relación a priorizar el turismo y proteger el ambiente se expresan tensiones, se sugiere que la clave está en acompañar, incluir, trazar redes, construir comunidad afianzando la cercanía y reconocer una vocación residencial que genera cadenas de valor social, ambiental, económico, patrimonial, capaz de responder a problemas históricos del desarrollo local (Cajarville, 2025). Destacando la importancia de identificar conflictos socio-económicos en el territorio y cómo se abordan por los distintos actores.

La participación es el proceso de toma de decisiones que implica determinar las preferencias ciudadanas, la decisión, la gestión, la implementación, el control, la evaluación, es así que se da una corresponsabilización, sobre el diseño y gestión de las políticas públicas; ello implica que el Gerenciamiento Público, exige flexibilidad democrática del aparato del Estado a través de contratos con organizaciones del tercer sector y con el mercado (Delgado, 2008).

Caracterizando al gerenciamiento público, como se cita previamente, con lo que respecta a las actividades de toma de decisiones, gestión, planificación, implementación, control y evaluación. Todo ello, considerando una flexibilidad adecuada, en el marco de la democracia y con participación de las organizaciones de la sociedad civil y el mercado.

Es un lugar de ejercicio de poder, de la toma de decisiones, el ejercicio de sentirse parte, de ser parte con otros, de poder ver realizadas las acciones por las cuales se trabaja en la sociedad civil organizada. Espacios que se constituyen por determinados temas y ciertos elementos comunes que tienen esas personas, que se organizan para realizar acciones, proyectos

y actividades, justamente para atender esas demandas, que son las demandas colectivas que los identifican.

En ese sentido, esa es la importancia de esos colectivos, la importancia de esos espacios de participación, la importancia de que cada territorio cuente con estos espacios donde la población se pueda nuclear, pueda opinar y puedan tomar forma sus demandas, sus intereses y sus necesidades. Destacando a la sociedad civil como espacio de organización de intereses, visiones del mundo y luchas por la hegemonía, en oposición y/o articulándose al estado y al gobierno.

b) Los municipios como tercer nivel de gobierno, los espacios de participación ciudadana y su vínculo con las organizaciones de la sociedad civil.

José Pedro Varela:

Lo que se destaca en el análisis de la entrevista al Alcalde de José Pedro Varela es lo siguiente;

Alcalde: *“en la medida que va pasando el tiempo, esta es la tercera gestión municipal, el municipio se confirma como la puerta, la primera puerta de ingreso, de queja o de petición, cuando tienen una idea para implementar este es el primer contacto con lo que tiene que ver el vínculo con el gobierno nacional”. “Siempre se habla del primer, segundo y tercer nivel de gobierno, pero en realidad el municipio es el primer nivel en el sentido que es la primera puerta, ante cualquier problemática la gente asiste al alcalde o al municipio, esto se ve cada día más, independientemente de lo que la ley obliga al municipio y demás, en lo diario, en la*

cotidianidad, se da eso, que es la primera puerta de ingreso para muchas cosas, para muchas problemáticas del ciudadano”.

Es pertinente citar, en este punto, a la Ley N° 19.272 y lo que comprende a la materia municipal⁶, específicamente, en este apartado, se citan las siguientes funciones relacionadas de mayor manera con la participación y vínculo con la sociedad civil; 1) La articulación con los vecinos y la priorización de las iniciativas existentes, en las que puedan intervenir. 2) La relación con las organizaciones de la sociedad civil de su jurisdicción. 3) Los asuntos que, referidos a cuestiones locales, el Poder Ejecutivo, por intermedio del respectivo Gobierno Departamental, acuerde asignar a los Municipios. 4) La participación en proyectos de cooperación internacional que comprendan a su circunscripción territorial.

Se destaca que la población, efectivamente identifica al Municipio como un interlocutor con lo estatal, más allá de ello permanecen vínculos tradicionales con el segundo nivel de Gobierno.

⁶1) Los cometidos que la Constitución de la República y la ley determinen. 2) Los asuntos que le son propios dentro de su circunscripción territorial. El mantenimiento de la red vial local, de pluviales, de alumbrado y de espacios públicos; el control de fincas ruinosas. El servicio de necrópolis, salvo la existencia de disposiciones departamentales que lo excluyan. El seguimiento y control de la señalización del tránsito, de su ordenamiento, en el marco de las disposiciones nacionales y departamentales vigentes. El seguimiento y control de la recolección de residuos domiciliarios y su disposición, asumiendo directamente la tarea, salvo la existencia de disposiciones departamentales que lo excluyan. 3) La administración de los recursos financieros establecidos en su programa presupuestal, que deberán estar incluidos en el presupuesto departamental. 4) La administración de los recursos humanos dependientes del Municipio, sin perjuicio de lo dispuesto por el numeral 5° del artículo 275 de la Constitución de la República. 5) La articulación con los vecinos y la priorización de las iniciativas existentes, en las que puedan intervenir. 6) La relación con las organizaciones de la sociedad civil de su jurisdicción. 7) La celebración de convenios dentro del área de su competencia. 8) El conocimiento de las obras públicas a implementarse en su jurisdicción. 9) Los asuntos que, referidos a cuestiones locales, el Poder Ejecutivo, por intermedio del respectivo Gobierno Departamental, acuerde asignar a los Municipios. 10) La participación en proyectos de cooperación internacional que comprendan a su circunscripción territorial. 11) Los asuntos que resulten de acuerdos concretados entre más de un Municipio del mismo departamento, con autorización del Intendente. 12) Los asuntos que resulten de acuerdos entre los Gobiernos Departamentales para ejecutarse entre Municipios de más de un departamento. 13) Los asuntos que el respectivo Gobierno Departamental asigne a los Municipios. 14) Los proyectos de desarrollo comprendidos dentro de los numerales 11) y 12) de este artículo, que obtengan financiamiento de cooperación que sean respaldados por el 30% (treinta por ciento) de los inscriptos en la respectiva circunscripción o por unanimidad de los integrantes del Municipio y que no comprometan el Presupuesto Quinquenal del Gobierno Departamental, deberán ser habilitados para su ejecución.

Es pertinente citar, en esta línea, uno de los proyectos que integran la Planificación Operativa Anual (P.O.A.) del Municipio de José Pedro Varela del año 2022, que hace referencia a la forma de administrar el presupuesto en lo que se relaciona al vínculo con la sociedad civil organizada y el tercer nivel de gobierno, donde se observa la oportunidad de asignar presupuesto específico para tal fin.

El Sistema de Gestión Municipal del Municipio de José Pedro Varela expresa lo siguiente;

“Nombre del proyecto: "Trabajo interinstitucional con la sociedad civil organizada y no organizada para atender las demandas y necesidades de la población" en el año 2022.

Objetivo general: Realizar una adecuada atención a la población, de acuerdo a sus necesidades y demandas en lo que respecta a las obligaciones del Municipio y los Derechos Humanos de sus Habitantes. Objetivos específicos 1- Brindar una atención adecuada a las necesidades y demandas de la población, en forma eficiente. 2- Fortalecer la infraestructura del municipio, para mejorar la eficiencia de los servicios. Población beneficiaria totalidad de habitantes del Municipio de José Pedro Varela, 5118 de acuerdo a datos Censo 2011 (POA 2022 p.10)”.

Se evidencia la importancia de explicitar la satisfacción de las demandas de la sociedad civil para poder generar el rubro y presupuesto específico para ello, además de que la población, que forma parte de organizaciones sociales y de los espacios que el Municipio convoca para rendir cuentas, se encuentre y dialogue con Alcaldes y concejales en la cotidianeidad de los vínculos de las ciudades y asista al edificio Municipal. Ello se entiende como una acción de participación social, en el sentido de poder hacer un reclamo o expresar sus ideas y de esta forma hacer uso del derecho de poder acceder a opinar sobre la satisfacción de sus necesidades.

De acuerdo con lo antes mencionado y una entrevista realizada a un concejal miembro de uno de los municipios seleccionados, analizamos qué es lo que motiva a los ciudadanos a

participar de los espacios dispuestos para ello, y de los que estos mismos pueden generar, si bien se desprende y se afirma el valor de satisfacer una necesidad individual, el interés es colectivo.

A su vez, hay que considerar que aun teniendo en cuenta los reclamos de espacios de participación formales para los ciudadanos en el marco de la organización Municipal, a las reuniones de Concejales y Alcaldes no asisten los ciudadanos, solo lo hacen cuando tienen que presentar una demanda puntual o tienen algo que informar, incluso en conocimiento de que es un espacio público.

Por otro lado, como buena parte de la identidad de esta figura municipal, el mandato participativo también convive con el margen de acción que surja de la intermediación con el nivel departamental. Si bien la participación de la ciudadanía puede ser leída como señal identitaria de esta etapa de municipalización, los márgenes para su aplicación dan lugar a un espacio lo suficientemente amplio para que la variedad de posiciones políticas al respecto, definan su mayor o menor alcance (Freigedo y Marzuca, 2024).

Por ejemplo, en las sesiones de la Junta Departamental, los vecinos en ocasiones acuden a participar y escuchar lo que cada edil propone, eso no sucede en el Municipio, por lo que en ese sentido, este concejal mencionado anteriormente expresa que “los vecinos” no acceden a los espacios de participación con los que cuentan, incluso cuando se les explica personalmente que pueden concurrir cuando lo deseen, además, la mayor parte de la población considera como principal responsable de todo al alcalde, y en realidad hay concejales, y es responsabilidad también de ellos proponer acciones, generar este espacio de participación, y motivar a la ciudadanía a ello.

Lo cual no significa que se responsabilice al vecino o integrante de la sociedad civil organizada por no participar, sino que es una observación al respecto de las formas y

metodologías de las acciones participativas, de las convocatorias, de la capacidad de organización de los ciudadanos y los intereses de los mismos.

La asistencia a las sesiones del Concejo Municipal, es una herramienta que hay que difundirla, para que se ejerza y desarrolle la participación ciudadana dentro del espacio del concejo, es parte del planteo en el marco de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, y donde se tiene que buscar que exista la participación ciudadana para desde ahí poder discutir, votar los temas y problemas del citado Municipio.

Este concejal entrevistado también expresa; *“tenemos que difundir estos espacios, no se entiende que son espacios que están enmarcados en la Ley de la Descentralización y Participación Ciudadana y es la responsabilidad del municipio promover la asistencia y de los ciudadanos participar en la toma de decisiones”* (Concejal de José Pedro Varela).

La intención manifiesta es la de generar una masa crítica para poder construir desde ahí las acciones que se van a llevar adelante en ese territorio circunscrito del municipio, que tiene que ver justamente con las problemáticas propias del territorio.

Los Municipios son estructuras socio-políticas donde se promueven prácticas de participación ciudadana, en este sentido pueden ser escuelas de democracia para los vecinos, otorgándoles un rol educativo y formador de ciudadanía, pero para que ello sea posible es necesario un tejido social activo y con poder decisorio y así se estaría contribuyendo a la separación sociedad civil y estado (Borja, 1995).

La democracia de base local es complemento de la representativa, partiendo del reconocimiento de que para el ser común, es primordial su relación con el territorio, los problemas públicos, los reconoce como colectivos, en los cuales está dispuesto a intervenir. De

esta forma el ciudadano se aproxima a la política, a la que puede acceder cualquier ciudadano participando en el quehacer municipal (Borja, 1995).

El Concejo Municipal, es un espacio de toma de decisiones, de ejercicio del poder de los actores involucrados, ciudadanos en su calidad de autoridades locales y de los *“vecinos del Municipio”*, es un espacio para ocupar y aportar desde el sentir del ciudadano y desde las necesidades de estos a la construcción de los proyectos.

Sin embargo, la mayoría de la población y de las autoridades no lo entienden así, *“O sea siempre se oye hablar del alcalde/alcaldesa, pero en realidad tenemos que hablar de los municipios como tales, que constituyen uno de los distintos lugares donde se ejerce la participación ciudadana”*. (Entrevista a concejal de José Pedro Varela).

Este concejal expresa que *“puede haber un alcalde muy bueno, pero también son los concejales y los ciudadanos los que deben ocupar esos espacios para ejercer la participación ciudadana”* y lo inverso, también se da que si el alcalde no quiere realizar acciones que satisfagan las necesidades de la población, justamente en el municipio son los espacios para poder dialogar, construir y hacer el ejercicio del control social para llevar adelante las acciones que se necesitan desarrollar en ese territorio.

En lo que expresa este concejal, la participación de los vecinos es ejercida cuando el municipio abre la posibilidad de que se forme alguna comisión para determinadas cosas, sino lo que ocurre es esa participación de diálogo con los concejales o con el alcalde en los lugares que uno se encuentra con los vecinos *“en la calle”*, es decir, *“para alguien que es concejal o alcalde ya cambia su vida porque casi que está permanentemente atendiendo pedidos o felicitaciones de los vecinos por las cosas que se realizan”*. (entrevista a concejal de José Pedro Varela)

El concejal también expresa que, *“la participación del pueblo debería ser más amplia, pero en realidad es una cosa que todos vamos aprendiendo”, “por supuesto que alcaldes y concejales han aprendido más rápido que la población en general que por sus actividades particulares no están muy inmiscuidos en el tema de lo político municipal de organización de la ciudad”*.

La Ley de descentralización política y participación ciudadana 19.272 (2014), establece y promueve el ejercicio de la Audiencia Pública como espacio de participación ciudadana, entre otros artículos de la misma donde se expresa la función de alcaldes y concejales de ser impulsores de la participación ciudadana.

Es de considerar, que la ley hace referencia como acción concreta la Audiencia Pública y es amplia en lo que respecta a la posibilidad de otras estrategias y en lo que tiene que ver al control del ejercicio de estas.

Sigue expresando el concejal sobre los espacios determinados por la Ley N° 19.272 como espacios de participación ciudadana de los Municipios, *“otro espacio que también hay que reconocer como el concejo, son las instancias de rendiciones de cuentas, tenemos que explicar de qué se trata, que también es una falla del municipio no difundir el espacio de la rendición de cuenta como un espacio de participación ciudadana”*.

Se debe hacer una adecuada difusión, considerando que es un espacio de rendición de cuentas y de diálogo, *“no un espacio de hacer propaganda de la gestión, es un espacio para el intercambio, eso es el deber de la instancia de la rendición de cuenta, un espacio del intercambio de decir lo bueno y de decir lo malo”*.

Expresa al respecto de los concejales; *“nosotros hoy venimos aquí a escuchar y a reflexionar junto con ustedes qué cosas se hicieron mal qué cosas se hicieron bien y cuáles son*

las que nunca más se pueden repetir”; “esta manera de ver las cosas, es la verdadera rendición de cuentas que hasta ahora, digamos, es un hecho propagandístico de los municipios”; “me parece que tendría que irse modificando y escuchando más a lo que tienen que opinar los vecinos más que a mostrar todo lo hecho, o si bien, mostrar todo lo hecho pero generar un espacio de escucha un espacio de intercambio un espacio de entender las propuestas de los vecinos”. (Entrevista a concejal, de José Pedro Varela)

Siguiendo el marco legal que convoca este trabajo, las instancias de rendición de cuentas, constituyen una de las oportunidades que los actores nacionales, municipales, locales, y la población en general tiene para poder expresarse y dialogar.

Por otro lado, también expresa que, *“existen y se pueden generar talleres de diferentes temáticas que ocurren en distintos espacios del territorio municipal, son llevados adelante por otras personas ajenas al municipio donde ocurre la participación de los vecinos en una especie de intercambio y de escucha y también se observa que es en estos espacios donde los vecinos se hacen escuchar y expresan de una manera más descontracturada, con menos presión, con menos riesgo de ser censurados”... “estas instancias también se tienen que dar para generar estos momentos de diálogo, donde cada cual expresa directamente y sin riesgo a quedar mal, lo que piensa sobre determinada problemática diciendo sus opiniones en lo que tiene que ver a las funciones del municipio o a las problemáticas en general y las posibles soluciones”.*

Otro concejal entrevistado expresa, con relación al vínculo entre la sociedad civil organizada, en esta diversidad de organizaciones sociales con diferentes temáticas y objetivos que las identifican y las atraviesan, ...*“a mí me gustaría que hubiera más vínculo entre las instituciones sociales y el municipio”, “si bien el municipio siempre está abierto a las inquietudes son las instituciones sociales que tienen que llegar al municipio y generalmente*

demandan alguna cosa específica solamente”,... “a mí me gustaría que el municipio participe más directamente para ser un actor más en todo el tema de lo social de la ciudad, porque entiendo que tiene mucha importancia esta tarea”, quizás tanto como las que son inherentes al municipio, como arreglar las calles, el cementerio y la recolección de los residuos. Es estar en contacto con las instituciones sociales porque, en realidad, es el “Vivir de la sociedad”, de estar en contacto con estas instituciones de la ciudad, “Si se estuviera de esta manera, en este vínculo con las instituciones de la sociedad civil, con los colectivos organizados, si el municipio estuviera en este contacto con esta realidad social, seguramente la actuación del municipio sería considerada muy pertinente”. (Entrevista a concejal de José Pedro Varela).

Como indica Golfrank (2006), en un mundo plural, complejo, de desafección política, es necesaria la presencia de un Estado más próximo a los ciudadanos, de nuevas prácticas democráticas, de nuevas institucionalidades de participación que contribuyan a los procesos democráticos y que los ciudadanos participen de la toma de decisiones del presupuesto público en articulación con políticos y técnicos gubernamentales.

La Paloma:

En esta línea lo que expresa el alcalde del Municipio de La Paloma es lo siguiente; *“En los eventos impulsados u organizados por el municipio (Fiesta de la Pesca Artesanal, Fiesta del Chocolate, etc.) se ha otorgado espacio a las organizaciones sociales para que participen recaudando fondos para sus objetivos”.*

Al respecto, la representante de Mar Azul expresa lo siguiente, *“participamos en diversas actividades de nuestra comunidad a través de procesos de investigación, educación ambiental, acciones artísticas y participación comunitaria. Exponemos problemáticas como la pesca ilegal*

y las actividades extractivas no sostenibles, al tiempo que promovemos un vínculo regenerativo con el mar y con quienes dependen de él”.

Es de destacar la siguiente reflexión del alcalde, *“es necesaria la coordinación entre los diferentes poderes que existen en los territorios; los poderes que provienen de los intereses de cada colectivo que están integrados por diferentes ciudadanos, para que entren en tensión, en discusión, en intercambio, en diálogo, desde diferentes lugares de poder, para la construcción colectiva”.*

En este sentido, se visualiza con mayor claridad la necesidad de debate entre distintas perspectivas y posiciones sociales, además, se profundizan estos vínculos, teniendo en cuenta que existe rivalidad en el diálogo, generando una tensión que permite la confrontación, pero también la construcción colectiva de las acciones que se van a desarrollar en ese territorio para atender las diferentes demandas de los diferentes colectivos.

En el marco de las planificaciones quinquenales y municipales del Municipio de La Paloma, se expresan las siguientes acciones a desarrollar en lo que respecta a la consideración de la Participación.

En este sentido es pertinente la siguiente cita del Plan Estratégico del Municipio de La Paloma,

Resulta crucial generar sinergias, promover instancias de deliberación que permitan arribar a un horizonte consensuado acerca del futuro deseable para el territorio. Llegar a “mínimos de cooperación” para alcanzar propósitos en relación con esa visión estratégica compartida. (...) Así, el gobierno municipal es un actor clave en tanto promotor, facilitador y coordinador del proceso. Necesariamente debe elaborar un proyecto colectivo (2020-2025, p.03-04).

El Plan del Municipio de La Paloma propone;

Consejos Consultivos que se definen como el espacio privilegiado para el intercambio, la reflexión, el análisis crítico y la generación de acuerdos e insumos que alimenten las decisiones del Concejo Municipal. A su vez es un espacio de articulación entre los actores territoriales (referentes sociales, educativos, culturales, ambientales, redes, actores de distintos ámbitos de acción, ciudadanos, etc.) y el gobierno local. (2020-2025, p.9).

Destacando que los consejos consultivos, son, como se cita previamente, espacios de intercambio, reflexión y análisis que contribuyen a la toma de decisiones en el Concejo Municipal.

También, se destaca, que la categoría Participación es la quinta línea del Plan Quinquenal del Municipio de La Paloma, y está definida de la siguiente forma,

Es un objetivo el fomentar la participación de vecinas y vecinos y todos los ámbitos de abordaje en sus diferentes etapas (consulta, diseño, ejecución y evaluación de las políticas). Considerando que, dentro de los principales problemas identificados y la población afectada, se encontró la falta de (...) políticas municipales participativas. (2020-2025, p.50).

Así también, el citado Plan Quinquenal del Municipio de La Paloma expone;

Es parte de las competencias del Municipio el apoyar a los diversos grupos, colectivos y organizaciones sociales. Esta alianza, entre la comunidad organizada y el tercer nivel de gobierno, es clave para el desarrollo sostenible en el territorio (...) (2020-2025, p.41).

Destacando que el Plan Operativo 2024 del Municipio de La Paloma, citado en el Plan Quinquenal del mismo Municipio, en su apartado de trabajo participativo y comunitario, expresa lo siguiente,

Plan operativo 1. Apoyo a organizaciones y colectivos 2. Consejos consultivos (línea transversal) 3. Facilitación de espacios para el desarrollo de actividades y propuestas (ver

Línea estratégica)⁷.

En expresiones de funcionarios del Municipio de La Paloma; “ *los espacios destinados a los artistas y a la biblioteca Municipal están y son utilizados por estos, además están en permanente actividad, especialmente en las actividades que tienen que ver con el turismo local y el desarrollo de exposiciones culturales, eso ha sido aprovechado por la población* ”.

c) Valoración de la participación como forma de profundización de la democracia.

José Pedro Varela:

Respecto a la profundización de la Democracia, el Alcalde del Municipio de José Pedro Varela expresa; “ *Creo que sí, o por lo menos debería, no sé en la práctica sí realmente, pero creo que es un instrumento para eso justamente. Para una mejor democracia, una mayor participación, pero hay que trabajar mucho...* ”.

⁷ 3.1.0 Crear espacio para jóvenes Casa del Mar (en el ex Club de Pesca de la Aguada) 3.1.1 Difusión, participación y comunicación de Actividades Culturales Juveniles. 3.1.2 Puesta en valor del acervo cultural juvenil 3.1.3 Formación y Promoción de la Creación Artística y las manifestaciones Culturales juveniles a través de la construcción de un mini estudio de grabación. 3.2 Crear Centro Cívico en Barrio Parque. A través de la construcción de un edificio para el comedor y la policlínica (en el predio vecino al actual CAIF Cupí), lo que se pretende lograr es mejorar el proceso de coordinación y articulación en el territorio de las políticas públicas a través de la convergencia de acciones locales y departamentales en el abordaje de problemáticas similares, lo que permite mayor eficacia en la acción, optimizando los recursos existentes y favoreciendo la cooperación interinstitucional para la mejora de la calidad de vida de la población. 3.3 Consolidación del centro comunitario Casa Bahía como un espacio de encuentro y actividades de desarrollo social (promoción de la salud, recreación, participación, cultura, educación) para toda la población. 3.4 Jerarquización y consolidación del espacio comunitario La Placita de Arachania como un lugar de encuentro y actividades de desarrollo social (economía local, recreación, participación, cultura, educación) para toda la población. 5. Continuar con el apoyo al espacio de educación integral y comunitaria “Centro Taller Recreativo” (2020-2025, 45).

En relación a este punto, sobre la profundización de la Democracia, uno de los concejales del Municipio de José Pedro Varela expresa; *“A ver un ejemplo, si el municipio plantea algo y el intendente ve que eso es muy bueno y que va a poder tener el alguna cuota beneficiosa política, lo apoyan (...) me gustaría que los municipios incidieran más ante el Ministerio de Economía para que los pueblos, los vecinos, tuvieran mayores posibilidades de vivir con mejor calidad de vida. Nosotros vemos en algunas ciudades, por ejemplo, se demanda una pista hípica porque los vecinos lo demandan y me parece que no está mal. Si los vecinos lo demandan, pero a eso habría que acompañarlo de otras medidas (...) Sería bien lindo que los municipios pudieran empezar (...) Así, y hay muchas actividades que pueden dar mano de obra”*.

Se observa la oportunidad del vínculo entre el Municipio, como tercer nivel de gobierno y los vecinos miembros de la sociedad civil, que trabajan en procura de mejoras para la calidad de vida de la población y en relación a la categoría trabajo, con lo que ello significa, considerando la inclusión social y a la relación sociedad civil, Estado y mercado. Indicador de profundización de la democracia en el sentido de la participación de la sociedad civil en la concreción de proyectos.

Un miembro de una organización de la sociedad civil de J. P. Varela expresa; *“es muy importante que la sociedad vea el trabajo que hacen y que participen activamente en todo lo que tiene que ver con la sociedad, porque también es de ida y vuelta; eso muestra a la sociedad de que hay adultos mayores que están y necesitan”... “entiendo que la organización cubre eso, cubre las necesidades que hay y donde se planteen los problemas, es una organización que pone sobre la mesa los problemas de los adultos mayores”*.

Otro miembro de una organización de la sociedad civil de José P. Varela expresa; *“Se solucionan una cantidad de problemas, y no tenes que ir a Minas a que te den la orden. (...) En la sociedad de acá hay una cantidad de actividades que se podrían solucionar, si bien se entiende que está la parte económica de por medio, que por eso hay tanta dependencia de Minas, (...) pero sin duda alguna que cuanto más cerca esté la cosa, si sos una ciudadana de acá te das cuenta que vos sabes perfectamente cuáles son las calles más importantes, cuáles son los lugares y los focos que tenéis que arreglar (...) si no están en territorio no están presentes no saben y además tienen muchos más temas en su agenda que no son los de J. P. Varela”*

Este miembro de una sociedad civil organizada entiende que participan y el tercer nivel de gobierno facilita realizar acciones en el territorio, pero aún existe una dependencia en relación al presupuesto que se gestiona en el segundo nivel de gobierno, que limita la posibilidad de la concreción de las demandas de ciertos sectores.

La participación ciudadana es concebida como un mecanismo que permite reducir y procesar la complejidad de las demandas sociales y económicas que han de ser atendidas por el sistema político en su conjunto. Por otro lado, desde el ámbito social, la participación ciudadana expresa una nueva forma de acción social desplegada por los ciudadanos para hacer frente a los vacíos dejados por el achicamiento del Estado, así como para defender un conjunto de posiciones, derechos e intereses de diversos sectores sociales, e intervenir decididamente en el diseño, planeación y desarrollo de la política pública (Espinosa, 2009).

La Paloma:

Para el alcalde del Municipio de La Paloma: *“La participación ciudadana tiene una alta importancia” ... “en relación a los concejos municipales, serán más eficientes en su gestión, cuanto mayor sea la participación de los ciudadanos”.*

En este marco, la referente de la ONG Mar Azul expresa lo siguiente, *“desde nuestra experiencia en estos últimos años, sí hemos visto que el municipio puede cumplir un rol importante como facilitador de procesos participativos, y que existen oportunidades para seguir fortaleciendo la democracia local, especialmente a través del diálogo con organizaciones sociales, vecinos y actores del territorio.*

En esta línea, se plantea para el caso de América Latina, que la participación se ha convertido en un imperativo, una condición de supervivencia en el fortalecimiento de los procesos de democratización, así como en el enfrentamiento de los problemas sociales que afectan duramente a la mayor parte de la población (Kliksberg, 1999).

En este sentido, respecto a la instalación de los Municipios, como tercer nivel de gobierno y si se han producido algunos cambios en la forma de participar de los ciudadanos, este alcalde antes citado expresa que; *“No he visto muchas diferencias respecto a cuándo no existían, excepto por el rol de articulación entre los ciudadanos, el gobierno departamental y nacional”... “El rol de los ciudadanos en las instancias de participación o al menos dos de ellos, es la transmisión de sus demandas hacia el Concejo municipal y el otro rol, la facilitación en la implementación y ejecución de las decisiones emanadas del municipio”.*

Continúa el Alcalde del Municipio de La Paloma; *“Sin duda, existe un vínculo entre la participación de los ciudadanos y la democracia, la participación fortalece la democracia concientizando a los ciudadanos de la fortaleza que significa el contacto directo con las autoridades. Sus reivindicaciones llegan directamente a los representantes políticos”.*

De acuerdo a ello, la descentralización en el paradigma democratizante, se basa en principios democráticos como, universalización, equidad, control del gobierno por parte de los ciudadanos, la participación popular, la toma de decisiones por la mayoría y en atención a las demandas de las minorías (Stein, 1997).

Continúa el Alcalde del Municipio de La Paloma; *“Por otra parte, también se fortalecen los partidos políticos en la medida que las estrategias y objetivos de los mismos, reciben información de primera mano de los ciudadanos. Una democracia se fortalece, si sus partidos políticos son fuertes. La desvinculación de los concejales de sus partidos, en muchos casos vuelven erráticas sus conductas en el seno del Concejo”*.

Respecto a la profundización de la democracia, antes y después de la instalación de los Municipios, el Alcalde de La Paloma expresa, *“La solución de las necesidades y los problemas planteados por los vecinos se ha vuelto mucho más fluida, por el conocimiento directo del territorio y sus dinámicas por parte de los concejales”*. ... *“La mediación entre municipio e intendencia teóricamente facilita la resolución de problemas locales. Sin embargo, la situación actual de ambos niveles de gobierno con dos partidos distintos, ha supuesto un permanente conflicto: la billetera la tiene el intendente”*.

Esto denota un conflicto con otra fuerza política que gobierna la Intendencia, en ese sentido existe una tensión que impacta en la posibilidad de diálogo y construcción, entre el segundo y tercer nivel de gobierno y en la población del municipio.

Para ser más específicos, en lo que respecta al proceso de descentralización en el Uruguay, se construyó sobre la base de un Estado políticamente unitario e históricamente centralista, y esta condición ha teñido todos los aspectos de su vida política y sociocultural, a ello hay que agregar el tema de la distribución presupuestal, y en este sentido, la fuerte dependencia

de los gobiernos departamentales en relación al gobierno nacional. La composición presupuestaria departamental muestra la gravitación determinante de las transferencias nacionales, en la estructura presupuestal de los departamentos (Ferla, [et.al.](#), 2016).

Para finalizar este apartado, la expresión de un técnico funcionario del Municipio de La Paloma y residente de la localidad consiste en que ; *“los espacios de participación son necesarios para atender adecuadamente la demanda de la población, desarrollar estrategias de construcción cultural e identidad de las localidades, lo que sucede es que todo ello exige mayor presupuesto y una decisión política que no se refleja, que genera mayor conflicto cuando los partidos de gobierno son distintos entre los niveles de gobierno y además no existen los acuerdos y respaldos necesarios”*.

d) La descentralización como principio y forma de organización del territorio y el poder.

José Pedro Varela:

En relación a la existencia de los Municipios como herramienta de descentralización, el Alcalde del Municipio de José Pedro Varela expresa; *“Están dando sus primeros pasos, pero falta muchísimo, pero creo que pueden jugar un rol muy importante en la descentralización del país. Pueden generar mayor equidad, en cierto aspecto, generar mejores condiciones y calidad de vida para los ciudadanos de todo el país, mejorando la descentralización”, ... “pero falta mucho”*.

Respecto a los Municipios, órgano integrado por cinco miembros presidido por Alcalde y 4 concejales, en el marco de la Ley N° 18.567 del 13 de Setiembre de 2009, modificada, actualmente vigente la Ley N° 19.272 de 2014, la elección de los cargos es de forma popular.

Los conceptos social y ciudadano, se incorporan con énfasis en los cuerpos legales en diferentes combinaciones que pueden transformar radicalmente la interacción Estado, sociedad y mercado.

La ley de Descentralización Municipal (DM) y Participación Ciudadana (PC) permite incluir el mecanismo de participación ciudadana en dos niveles, el electoral y en los mecanismos de gestión local (Magri, 2011).

El Alcalde del Municipio de José Pedro Varela agrega; ... *“Desde lo local, digamos desde este lugar, creo que hay que avanzar en lo que es la autonomía en el municipio, en la ley hay muchos grises, cosas que no están claras de quién es la responsabilidad, quien hace la tarea, en fin y después no hay recursos económicos. Están faltando para realizar hay servicios que tienen que funcionar perfecto y sin ningún tipo de discusión para justamente tener el tiempo y el espacio y los recursos para generar otras actividades de participación y a veces no se puede cumplir. Lo primero se complica más que lo segundo entonces. No se está cumpliendo el rol que debería”*.

Lo previamente expresado por el Alcalde de José Pedro Varela, tiene relación con que, el Uruguay es un Estado unitario y centralizado y estas características han moldeado actitudes en actores y procedimientos institucionales, por lo que temas que hacen a la distribución del poder se han asumido con dificultad y forman parte de un proceso de reforma de un Estado (Magri, 2011).

En la misma línea, el siguiente concejal expresa; *“Yo creo que es importante la existencia de los Municipios, en el sentido de que se descentralice la acción de la intendencia departamental y que los municipios puedan tener mayor autonomía, para que sea mejor el funcionamiento de los mismos”... “creo que sería más fluido si los municipios fueran más descentralizados, si tuvieran sus directores o subdirectores, para que no fueran iguales a la dirección de Minas, un subdirector en cada municipio”.*

En relación a la descentralización y la distribución del poder en democracia otro concejal del Municipio de José Pedro Varela expresa que ... *“Y en realidad sí, tenemos que decir que al haber municipios ese contacto que antes se hacía necesario con el intendente, medio se ha perdido, porque la gente demanda ante el municipio. Estoy seguro de que sí las autoridades departamentales o nacionales, aparte del municipio, ven que hay una determinada cantidad de vecinos acompañando esa demanda sin duda que le va a prestar más atención. En algo general, el municipio ha sido muy positivo, capaz que yo me he cargado en las cosas que faltarían, pero en realidad es muy positivo porque lo que recibe de ingresos se aplican en la ciudad (...) El camino de solucionar las cosas a veces se ve por diferentes lados, pero en realidad han sido muy positivos los municipios”.*

La descentralización democratizante se origina en la necesidad de buscar alternativas al modelo neoliberal imperante, planteándose una redefinición explícita del Estado y sus funciones, una reforma profunda, de este, como de la sociedad política y una lucha en el terreno de los valores dentro del mismo campo popular. El efectivo ejercicio de la soberanía, la defensa a los derechos humanos privilegiando el derecho a la vida y a la autodeterminación. Además, de la reforma de los mecanismos de decisión política que predominan en la sociedad de parte del poder político alineado con el Estado, se trata de socializar el poder (Coraggio, 1991).

Un integrante de una organización de la sociedad civil de J. P. Varela expresa; *“Todo lo que sea descentralización recontrá positiva, afirmativo, bien” ... “el relacionamiento con el municipio es bien, porque nosotros estamos a 140 km de Minas, se nos hace tremendamente difícil comunicarnos y que las cosas fluyan rápidamente, entonces, con el municipio es otra cosa, porque bien siempre hubo secretario y siempre, antiguamente estaba el Secretario de la Junta y después se pasó al alcalde, pero claro notablemente, no es lo mismo, una cabeza, un alcalde con un legislativo que lo ayude, que un secretario que depende directamente del Intendente, por lo menos pareciera y tendría que ser así, mucho más precisión, digamos, la cuestión es más de logística, más práctica o como si obviamente nosotros estamos en continuo contacto con el alcalde, si es algo importante y que tiene que ver con la intendencia nunca lo pasamos por arriba, siempre vamos a hablar con él y después se hace el trámite correspondiente, verdad, se trata de respetar, la jerarquía”.*

La Paloma:

En relación a la existencia de los Municipios como herramienta de descentralización, el Alcalde del Municipio de La Paloma expresa; *“estoy de acuerdo con su existencia y perfeccionamiento”.*

Al respecto, la referente de la ONG Mar Azul expresa lo siguiente, *“he participado del gobierno municipal correspondiente al período 2020–2025. Considero que la existencia de los Municipios es fundamental para los territorios, ya que cumplen un rol clave en la gestión cercana a la comunidad y en la posibilidad de incidir directamente en la realidad local... Los Municipios permiten una mayor descentralización, fortalecen la participación ciudadana y ofrecen un espacio donde organizaciones sociales, vecinos y autoridades pueden trabajar en*

conjunto. Desde mi experiencia, estos espacios pueden ser muy valiosos para escuchar las voces del territorio y canalizar propuestas o demandas concretas, especialmente en temas como el ambiente, la cultura y el desarrollo comunitario”.

Las décadas de 1980 y 1990, se enmarcan en dos tendencias políticas, intelectuales y culturales, por un lado la crisis de legitimidad de los tradicionales regímenes democráticos representativos que supuso la emergencia de un nuevo paradigma de participación ciudadana asentado en la escala municipal de gobierno, y por otro la crisis de la matriz estatal burocrática y centralista (Ferla, et. al., 2016).

Destacando que también hubo procesos de privatización del estado, aumento de la desigualdad social, apertura de las economías, neoliberalismo y capital financiero, por lo tanto, la burocracia y el carácter centralista del Uruguay, constituyen un problema que no es el único.

La Paloma nació como un puerto que permitía comunicar la ciudad de Rocha con el mundo exterior, posteriormente, comenzó a tener un desarrollo turístico que gradualmente se fue incrementando. En la década del 70 y del 80, a impulso de un plan de desarrollo de la pesca del gobierno nacional, se remodeló y se amplió el puerto, instalándose una importante flota pesquera, favoreciéndose la instalación de varias plantas de procesamiento de la pesca. Esta actividad, que proporcionó varios cientos de puestos de trabajo con continuidad a lo largo del año, hizo depender a la población de esta industria, más que del turismo que siguió siendo una actividad zafral (Piñeiro, 2013).

De este modo, existe un conflicto entre la actividad turística y la actividad del puerto que parece haber sido una constante en la historia de este pueblo, destacando que la actividad turística se contrapone a la actividad del puerto porque, como lo expresan los pobladores de La

Paloma, para que el turismo deje de ser una actividad zafral y genere mayores inversiones y ocupación se la debería priorizar y no obligarla a convivir con la actividad forestal y pesquera en un mismo y reducido espacio ambiental y geográfico. Conflicto renovado por la propuesta de nuevamente impulsar la reactivación del puerto por la actividad maderera y forestal (Piñeiro, 2013).

En el debate por la ampliación del Puerto de La Paloma, subyacen al menos otros tres debates mucho más conceptuales. El primero de ellos tiene que ver con las potestades de los gobiernos y las comunidades locales versus las potestades del gobierno nacional. Por otro lado, los vecinos de La Paloma sostienen que deben ser consultados y sus opiniones deben ser tenidas en cuenta (Piñeiro, 2013).

En este contexto en Uruguay, se prodjo un proceso de reformas de los aparatos estatales y de descentralización del Estado hacia unidades locales de gestión política (Ferla, [et.al.](#), 2016).

En esta línea, expresiones de un integrante del equipo técnico del Municipio de La Paloma indican que; *“la distribución del poder en un marco centralista y de distintos partidos políticos en lo Departamental y Municipal, es muy complejo, inclusive habilita espacios de mucha tensión en el accionar territorial que ponen en riesgo la concreción de las acciones planificadas y la atención a las demandas de la población participante”*.

Para finalizar, seguidamente se presentan las conclusiones de este estudio.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

En este apartado se presentan algunos elementos de análisis que han surgido a lo largo del proceso investigativo, el cual intentó responder a la siguiente pregunta; *¿Cuáles son los alcances, límites y posibilidades de las estrategias de participación ciudadana, en la implementación de la ley 19.272, en dos localidades municipalizadas, La Paloma y José Pedro Varela, en el período 2020 -2024?*

Los municipios seleccionados, de José Pedro Varela y La Paloma, tienen comportamientos similares entre sí con ciertas diferencias asociadas a la localización geográfica, las temáticas de interés, sus entramados socio-económicos, trabajos que se priorizan y las historias de instalación de las comunidades.

Respecto a las acciones de participación ciudadana en lo que tiene que ver con la planificación, desarrollo y evaluación de estas, ambos municipios cuentan con su Plan Operativo Anual y Quinquenal que se elabora con el aporte de la sociedad civil organizada, en lo que hace a buscar responder a demandas que esta realiza.

Destacando que las metodologías de elaboración de planificación, carecen de encuadres participativos suficientes para abarcar las necesidades y demandas de todos los sectores de la población de los Municipios. Las instancias previstas para la participación ciudadana, se restringen a espacios de encuentros y diálogos a los que no acceden los sectores más pobres ni los de mayor poder adquisitivo. Los primeros porque tienen otras prioridades de la vida cotidiana que tienen que satisfacer, y los segundos porque no se sienten ni se identifican como convocados a las citadas instancias participativas. Lo que se desprende como una nueva hipótesis en la que hay que profundizar en posteriores estudios.

Por otra parte, ambos Municipios cuentan y desarrollan sus planificaciones, con las restricciones antes mencionadas y particularmente en lo que respecta a la capacidad de financiación.

Destacando, que desde la centralidad se proporcionan fondos destinados a proyectos y la sociedad civil se organiza para la elaboración y propuesta de los mismos, dando respuesta a una demanda de ciertos sectores de la comunidad.

Seguidamente, se identifican claramente, como se cita en el marco teórico de este estudio, las dimensiones económicas, socioculturales y políticas que forman parte del proceso descentralizador en Uruguay, en lo que refiere a la distribución de recursos materiales, de poder y organización de los actores locales.

En relación al objetivo específico que buscaba observar en qué decisiones y procesos el gobierno municipal habilita el espacio a la participación ciudadana desde diferentes colectivos, capitalizando experiencias locales.

Se entiende que en ambos casos, este tercer nivel de gobierno, realiza acciones que comprenden la participación ciudadana en lo que respecta mayormente a lo que es priorizado por la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana. Con esto quiero referirme a las funciones que la Ley y decretos determinan que son las funciones de los Municipios, en el sentido de que se aferran a la letra de la ley y no innovan.

De esta forma, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad organizada se caracterizan, en ambos casos, por llevar a cabo acciones que a lo largo de la historia de los

movimientos sociales han realizado, y que no siempre tienen vínculo con las acciones de los Gobiernos Municipales.

Con ello, se observa, que la instalación de los Municipios en las localidades con sociedad civil organizada, desde su constitución como tales, o próximamente a ello, ha sido incorporada como un actor, en este caso gubernamental, que se suma al conglomerado de actores del territorio, y con el que hay que trabajar interinstitucionalmente y coordinar, teniendo en cuenta cada cual sus objetivos institucionales y sociales.

Esto quiere decir, entre otros aspectos, que para generar instancias de participación ciudadana la existencia del tercer nivel de gobierno tiene una incidencia favorable, teniendo en cuenta que en la historia de las ciudades de dimensiones como José Pedro Varela y La Paloma la población siempre se expresó participativamente de diferentes formas, según la temática de interés, y las necesidades de sus pobladores.

Por lo tanto, lo que se observa en este estudio, consiste en que el Municipio contribuye a mejorar la calidad de vida y la participación social de los vecinos y organizaciones, considerando que es un rasgo característico de las ciudades de estas dimensiones que cuenten con espacios de participación social, que son distintos y se reúnen según franja etárea, tema de interés, necesidades de la población, religión, partido político y otras, pero que en la historia han estado en movilidad constante, porque en el interior del Uruguay los vecinos, se han organizado siempre para dar respuesta a las necesidades de la gente.

De ahí el conglomerado de organizaciones de la sociedad civil organizada que existen, algunas con mayor trayectoria y otras más recientes, porque depende de la época y de las demandas que se pretenden atender.

Como se explica en el marco teórico de este estudio, la modalidad de participación que predomina es la que atiende a intereses u objetivos más puntuales, orientada a atender los intereses específicos de los diferentes grupos sociales y a sus problemas existenciales de forma práctica e inmediata. Contemplando cierta acción colectiva orientada a la solución de problemas más estructurales.

De esta manera, se observa que la acción participativa de las organizaciones de la sociedad civil organizada y no organizada, ocurre en simultáneo a las acciones de participación que desde el Municipio se organizan y que involucran, en mayor o menor medida, a las personas miembros de las antes citadas organizaciones.

En ese sentido, con la instalación del tercer nivel de Gobierno, lo que se modificó fue la incorporación de un actor más a ese desarrollo de acciones, destacando que no es cualquier actor más y que sería un retroceso en la profundización democrática prescindir del Municipio.

De esta forma, las demandas que previamente la sociedad civil organizada atendía coordinando con el segundo nivel de Gobierno, lo realiza ahora con el Tercer nivel de Gobierno, destacando que este, a su vez, tiene que coordinar con el Segundo nivel para operacionalizar la mayor parte de sus recursos.

El actor Municipio se ha sumado al entramado de actores que forman parte de las acciones de participación a nivel local, con la impronta de que es el vínculo primario con el Gobierno, y que tiene ciertas responsabilidades en la línea de atención a las necesidades de la población del Municipio, que antes eran del segundo nivel de Gobierno.

Lo antes citado reorganiza la dinámica de las demandas y la forma de comunicación interinstitucional a la interna de cada ciudad.

En ambos Municipios, se observa la voluntad e intención de generar diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, en diferentes temas y ocupaciones. Hay espacios de trabajo, reuniones interinstitucionales que la comunidad ha llevado adelante en donde se integra el actor Municipal, y desde ahí se comparten recursos y se movilizan acciones. A su vez, también están los espacios de las reuniones de los concejos, de las audiencias públicas, consejos consultivos y cabildos, en donde la población en general está convocada, pero tiene una participación fluctuante.

Se expresa desde la voz de los representantes de los concejos municipales, que los espacios que la ley crea para que la población participe, no son utilizados en toda su potencialidad, como espacios de participación ciudadana. Incluso, según las entrevistas, las estrategias de convocatoria y difusión de estos espacios son variadas, desde formas tradicionales y desde las redes sociales y otras estrategias más novedosas, así mismo, la participación ciudadana no alcanza las expectativas de los miembros de los Municipios.

Respecto a lo antes mencionado, se identifica un problema, específicamente en las formas de la participación y la convocatoria a los espacios pensados para ello, en el sentido de que excede las posibilidades de la ley, y tiene un alcance superior, en relación a la dinámica de la globalización y las características de la participación en la sociedad actual, expresión que surge en las entrevistas.

En general, de acuerdo a los hallazgos identificados en este estudio se presenta lo siguiente.

En ambos municipios los niveles de participación son diversos, en lo que respecta a la satisfacción de derechos sociales, civiles y/o políticos, la problematización es asociada a las organizaciones o colectivos que existen en torno a estos y se clasifican en movimientos que tienen que ver con mujeres organizadas en la lucha contra el cáncer y la violencia de género, el colectivo de habitantes con interés en acceder a su vivienda y los servicios básicos asociada a ella, la satisfacción de las necesidades de los adultos mayores, los sindicatos de las empresas de la zona y el municipal, y la variedad de organizaciones deportivas y recreativas que existen en torno al fútbol y los caballos, además de artesanos locales, grupos culturales, escuelas de samba, movimientos socio-ambientales. Destacando que, entre los antes mencionados se encuentran actores entrevistados en este estudio y otros observados que existen en el territorio.

En este sentido, en ambos casos, la participación depende de los intereses de cada colectivo y la movilización espontánea que sugiere por ej. frente a una catástrofe climática, ello hace que la población se movilice por los “vecinos” en ese sentimiento altruista que se observa en las entrevistas, que está presente en los miembros de las citadas comunidades.

Es de destacar que en el Municipio de La Paloma se observa que hay una mayor participación presencial en las acciones y asambleas que se organizan desde diferentes colectivos, incluso desde el Municipio, asociadas a la complejidad de temas que tiene la franja costera en este contexto histórico, a la fundación de la ciudad y las características de sus pobladores. En lo que tiene que ver, entre otras cosas, que hay inmigrantes extranjeros y de diferentes lugares del país que buscan instalarse en La Paloma, y que tienen interés en conocer a “sus vecinos” e integrar colectivos de ciertas temáticas, además de organizar sus servicios básicos para su lugar de residencia actual.

La situación de José Pedro Varela y La Paloma se diferencian claramente en lo que respecta a una mayor intensidad de conflictos en la Paloma y un rol más articulador y político del Municipio, lo que no es una característica del Municipio de José Pedro Varela.

Siguiendo con estos aspectos, en ambos municipios, también se observa cierta pasividad desde la comunidad, aceptación del status quo, hay un margen de acción colectiva que no se expresa, y es ahí donde hay que realizar las próximas observaciones.

Con ello me refiero a demandas insatisfechas históricamente, que el Estado desatiende y la comunidad acepta silenciosamente, en lo que tiene que ver por ej. a atender a la discapacidad, al despoblamiento de la región Este por falta de oportunidades laborales y entre otros aspectos al escaso desarrollo cultural, que no habilita la creatividad ni la innovación.

Destacando que, como se cita en el marco teórico del presente trabajo, es la modalidad de participación política la que abarca la noción de comunidad y comprende adecuadamente la protección, ejercicio y efectivización de los derechos humanos de estas comunidades.

Considerando el planteo conceptual del Capítulo tres de este trabajo sobre Desarrollo territorial y Municipios en Uruguay, Territorio y territorialidades, Desarrollo local, capital social e instituciones, es relevante reflexionar lo siguiente.

En relación a las particularidades de los Municipios, específicamente respecto a su ubicación geográfica, a sus características socio-económicas, etc., las mismas condicionan las temáticas que constituyen el interés de la comunidad y las necesidades que hay que atender.

Lo que tiene que ver con lo ambiental y el desarrollo de la actividad turística está asociado más fuertemente al Municipio de La Paloma y lo que tienen que ver al desarrollo agroindustrial tradicional al Municipio de José Pedro Varela.

Se observa que ambos comprenden entre sus competencias lo que repercute en las preocupaciones de las comunidades, por citar algunas, el trazado y adecuado acondicionamiento vial y la recolección de residuos, alumbrado, áreas verdes, otros temas clásicamente municipales.

También se observa que los diferentes actores de las comunidades municipales demandan, de diferentes formas, mayor distribución presupuestal, el presupuesto no es suficiente, esto es una fuente de disputa y tensión.

La instalación de los municipios logra también articular demandas para exigir respuestas de otros organismos públicos más allá de las tareas propiamente municipales, ej. Turismo, MIDES, ANEP, MEC, MSP-ASSE.

En las entrevistas realizadas en el marco de este estudio se expresa la importancia de contar con mayor presupuesto para desarrollar acciones en los municipios, considerando que no necesariamente significa que el presupuesto del Municipio, tenga que ser mayor, sino que, también existen otros sectores, desde lo Departamental y Nacional, que deben destinar mayor presupuesto a las acciones municipales y en los territorios.

En ese sentido, además de la cantidad de presupuesto mayor para las comunidades municipales, a lo que también hacen referencia los involucrados, es la posibilidad de la participación real en las decisiones cualitativas respecto a las inversiones presupuestales.

En esta misma línea y en el entendido de que las hipótesis han sido mayormente confirmadas, este punto hace referencia, especialmente, a la hipótesis sobre la ausencia de dimensiones económicas y que las grandes inversiones económicas, efectivamente, no son tema de incidencia directa de los municipios.

La descentralización en la figura del Municipio no trajo consigo distribución de poder en relación a la distribución presupuestal del Estado, destacando que existe un presupuesto asociado a cada Municipio, sobre el cual los concejales y alcalde planifican sus inversiones, este es considerado limitado y restringido a las decisiones del segundo nivel de gobierno Departamental, que habilita o no su disponibilidad e incrementa o no la misma, más allá de lo que la ley explicita.

En este sentido, en relación a la descentralización y la distribución del poder, lo que se observa en ambos casos es que hay críticas en torno a ello, en la línea de que si no hay descentralización económica no hay descentralización de poder efectivamente. De esta forma, la sociedad civil organizada sigue ejerciendo sus prácticas habituales previas a la instalación del tercer nivel de gobierno, en lo que respecta a organizarse para satisfacer las necesidades básicas y otras que la población demanda.

Además, en las entrevistas y observaciones surge la expresión de que el tercer nivel de gobierno es dependiente del segundo, como este es del nacional, en lo que tiene que ver con la afirmación histórica del Gobierno Centralista del Uruguay.

Todo esto se suma a la limitada capacidad de aumentar y manejar recursos propios del tercer nivel de gobierno.

Respecto a la participación de los actores de los territorios municipalizados, se concluye que reconocen la autoridad local en la figura del Alcalde, y lo incluyen en sus manifestaciones y expresiones de demanda de acciones, considerando que no tiene el poder de atender las mismas con el manejo de los recursos que posee, y que es un interlocutor válido en lo que tiene que ver con los demás niveles de gobierno, pero no fundamental ni único.

En este sentido, se observa que hay una inclusión del Alcalde como autoridad formal, relacionado con el hacer colectivo de las distintas formas de organizarse la sociedad civil, pero referenciando y sabiendo sus limitaciones en ejercicio del poder y el manejo de recursos económicos.

Como lo cita la teoría, en ambos casos, las decisiones se toman en el marco del segundo o primer nivel de gobierno, los municipios están limitados en lo que tiene que ver al ejercicio del poder y manejo de recursos para realizar acciones en su territorio y la negociación a la interna y en el vínculo entre los niveles de gobierno es compleja, considerando la discriminación por partidos políticos, aunque, en ocasiones, dentro del mismo partido es aún de mayor complejidad.

Se observa una precaria y escasa participación ciudadana real en el espacio que prevé la ley y en el ejercicio efectivo de la sociedad civil en el marco institucional municipal, considerando que la sociedad civil tiene también otros marcos de acción y destacando que la Ley es bastante ambigua en relación a la participación y deja un margen de discrecionalidad muy amplio para su implementación en cada localidad.

La sociedad civil se expresa y moviliza, teniendo en cuenta limitaciones macro sociales, que se relacionan con la globalización y la dinámica de la participación social en espacios

virtuales, en redes sociales que canalizan demandas y expresiones de necesidades particulares pero también colectivas.

Hace referencia a que las formas de participar y estar en las acciones colectivas no son estrictamente presenciales y en la dinámica de territorios donde se planifican acciones que cuentan con la presencialidad como factor fundamental, relacionado a cierto tiempo histórico, ello hace, también, que ciertos espacios queden vacíos por no estar aggiornados a nuevas formas de interacción de la actualidad y post pandemia. Esto no ha sido profundizado específicamente en el marco de este trabajo, pero es un dato relevante para continuar en lo que comprende a los espacios de participación social Municipal.

Se puede inferir, que en ciertos niveles de toma de decisiones, que tienen que ver con grandes inversiones de recursos económicos o con afectaciones ambientales, la participación de la sociedad civil es difusa y restringida, como lo son las situaciones de instalación de industrias o generación de empleo genuino, realización de importantes obras de infraestructura como calles o mejoramientos barriales que impliquen saneamiento e iluminación, entre otras de gran escala, estas fueron previamente presupuestadas y el margen de participación fue escaso, similar problemática que presentan otras políticas sociales y ambientales a nivel nacional.

En otro nivel, están las acciones de menor inversión o de carácter comunitario, que para ello hay un margen de participación contemplada, en el mejor de los casos, para atender esas demandas de los colectivos organizados que sostienen una línea de trabajo histórico, que hacen beneficios para ello y que independientemente del tercer nivel de gobierno van a sostener el trabajo en esa temática, problematizando el hecho de entender la asistencia como derecho, no

como caridad ni beneficencia, en lo que respecta al adulto mayor, a lo deportivo recreativo y a la atención a niños, niñas y adolescentes.

De todas formas, a pesar de lo antes expresado, es de destacar que en ambos casos existen en los territorios colectivos que crítica y reflexivamente instalan en la agenda local, a través de medios de prensa locales u otros medios, discusiones profundas en relación a las problemáticas previamente descritas, en lo que tiene que ver al concepto de desarrollo local, y que tipo de desarrollo se proyecta en cada territorio municipalizado o no.

Para finalizar, en lo que respecta a la profundización de la democracia, se observa que los actores entrevistados y los materiales consultados hacen referencia a que existe una profundización de la democracia con la instalación del tercer nivel de gobierno, en lo que refiere al vínculo cotidiano que la sociedad civil tiene con las autoridades locales, alcalde y concejales, considerando que habitan el mismo territorio y tienen las mismas problemáticas cotidianas.

Lo antes citado se vincula a entender la participación desde un enfoque restringido y respecto a la posibilidad que tiene la población de tener un vínculo con sus autoridades, destacando que la participación social excede la relación con el Estado de turno y su estructura de Gobierno en este caso el Municipio.

En lo que tiene que ver con el nivel de tomar decisiones y profundizar la democracia, lo que se observa, es que por un lado hay que trabajar en la línea de la educación y la cultura y a su vez, institucionalizar procedimientos para que se hagan efectivos y se cumplan.

Los comportamientos humanos se aprenden y en esa línea el período de tiempo es acotado para una evaluación profunda del ejercicio de la participación en el marco de los

espacios que la ley de Descentralización y Participación Ciudadana explicita para ello, pero críticamente entiendo que es una tensión en la que hay que trabajar porque las expresiones coinciden en que la participación es en un nivel de mínima.

De acuerdo a entender la Democracia en sentido amplio, lo que se observa de ambos casos es que los entrevistados entienden con relativa sensibilidad que la acción de la instalación del tercer nivel de gobierno es favorable y contribuye a la profundización de la democracia.

En esa línea de las potencialidades, son los colectivos de la sociedad civil organizada, los que tienen que intervenir en trabajar interinstitucionalmente y demandar la concreción de los recursos necesarios para que la ley se efectivice y para dar continuidad a las acciones de luchas y demandas de las necesidades y temáticas, que cada una promueve desde sus diferentes lugares.

De esta forma, ejerciendo el control necesario para que las leyes dejen de ser meras redacciones y expresiones de voluntades, y se traduzcan en recursos pertinentes y necesarios para atender las demandas locales.

Respecto al Trabajo Social, sobre la participación social y la ampliación de la democracia, en relación a la sociedad civil y las oportunidades de incidir en la concreción de los derechos civiles, sociales y políticos, en marcos de acción limitantes, donde la participación es cuestionada y atravesada por intereses opuestos, que incluso explican y justifican la bondad de la participación ciudadana para restringir recursos económicos y limitar la descentralización de poder real.

El Trabajo Social está llamado a intervenir evidenciando la efectiva y asertiva participación y escucha de las voces que no se oyen, contemplando el rigor político y técnico que

ello debe de tener, para que se ejerza la soberanía popular como tal, incidiendo en profundizar la democratización social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrahan M. Goinheix S. (2014). Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión. En: Espacio Interdisciplinario, Universidad de la República.

Alayón N. Participación: mitos y alternativas (1988). En Revista de *Trabajo Social*, año 2, N° 6-7. EPPAL. Montevideo.

Albuquerque, F. (2004): Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. Revista de la CEPAL, n° 82.

Aquín, N. (2003): *En torno a la ciudadanía. Reflexiones desde Trabajo Social*. Espacio Editorial. Buenos Aires.

Arocena, J. (2013). Descentralización: desafíos, contexto y el caso uruguayo. En: Jornadas de Trabajo, *Diálogos sobre descentralización, gobernanza local- regional y desarrollo urbano sostenible*. 27 y 28 de mayo. Organizadas por Mercociudades, IMM. PNUMA. Comisión Europea y AECID. Montevideo.

Borja, J. (1987): *Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado*. FLACSO. Santiago de Chile.

Borja, J. (1995): El nuevo rol de los municipios frente al desafío de la descentralización, la integración regional y la globalización económica. Ponencia presentada en la mesa inaugural del 1° *Encuentro Regional de Políticas Municipales de Juventud*. Intendencia Municipal de Montevideo/ Organización Iberoamericana de Juventud. Montevideo.

Borja, Jordi: “Estado y ciudad, Descentralización Política y Participación”. PPU. Barcelona, 1988.

- Borja, J. (1991): *Participación... ¿para qué?* Informe Alfoz.
- Bourdieu, P. (1985), *Las formas del capital social*. En Manual de Teoría e Investigación para la Sociología de la Educación, ed. J. Richardson, Nueva York.
- Caetano, G. Nieto, E. (2025). *Territorios Claves para entender el Uruguay de hoy*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Casas, A. (2014). Algunos debates conceptuales sobre democracia, socialismo y hegemonía. *Fronteras*, (9): p. 195-207.
- Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7263>
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Paidós. Bs. As.
- Castel, R. (2005). Los procesos de individualización: fragilización de los soportes de identidad frente a las transformaciones del capital y del trabajo. Conferencia Inaugural del Seminario Permanente sobre las manifestaciones actuales de la cuestión social, del 26 de septiembre de 2002. En: Coro. Pérez Soto, G. *Las manifestaciones actuales de la cuestión social*. Cátedra UNESCO. Instituto Di Tella. Buenos Aires.
- Cajarville, D. (2025). *La Paloma. De balneario tradicional a lar cosmopolita*. Ediciones Torre de Vigía. Montevideo.
- Chasqueti, D. (2004). El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX. En Nahum, B. (ed). *El Uruguay del siglo XX. La Política*. ICP- Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Claramunt, A. (2013). Aproximación a las transformaciones sociales de las últimas décadas: en procura de desentrañar la “cuestión social” en la actualidad. En: Revista regional de *Trabajo Social* Vol.27. FCS. UDELAR. Montevideo.

Coraggio, J. L. (1991) Las dos corrientes de la Descentralización en América Latina. En: Cuadernos del CLAEH N°56. Montevideo.

Coraggio, J. L.(1990): Participación Popular: ideologías y realidad. En: Revista de *Trabajo Social*. EPPAL. Año 3. N°9. Uruguay.

Coutinho, C. N. (1994) *Marxismo e política. A dualidade de poderes e outros ensaios*. Cortez.São Paulo.

Coutinho, C.N. (1997). Notas sobre ciudadanía e modernidade. En: Estudos de Política e Teoria Social, n°I p.145-165. Programa de Posgrado en Servicio Social. Universidad Federal de Río de Janeiro.

Danani, C. (1997): El nuevo rol de los Municipios frente a la descentralización: desafíos, amenazas y cinco tareas en el marco de la innovación democrática. En *Servicio Social & Sociedad*. N° 54. Cortez Editora.

Delgado, A. (2008). Tesis de Maestría en Trabajo Social. Miradas desde adentro. La gestión socio-política territorial del proceso de descentralización en la intendencia municipal de Montevideo 1990-2004. Potencialidades, condicionamientos y tensiones en la profesión del Trabajo Social. Universidad de La República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social. Montevideo.

Dussel, E. (2011). *Carta a los Indignados*. Los nuestros. La Jornada. Ciudad de México.

Echegoyen, J. (2009). El Rey Filósofo según Platón, debe ser el que gobierne el Estado. Disponible en: <https://filosofiammn.blogspot.com.uy/2009/04/el-rey-filosofo-segun-platon.html>

Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. En: Andamios. Revista de Investigación Social, 5 (10): p. 71-109. Universidad Autónoma de la Ciudad de México Distrito Federal.

Ferla, P., González, J., Silva, L., Zuasnabar, I. (2016). Panorama del nivel municipal en Uruguay. En: Universidad Católica del Uruguay. Departamento de Ciencias Sociales y Políticas. Facultad de Ciencias Humanas. Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo.

Ferla P, González, J., Marzuca, A. y Silva, L (2023). Descentralización y desarrollo territorial, condiciones para la construcción de una estrategia multinivel. En: Cardarello, A. *Descentralización: la agenda pendiente en Uruguay*. Konrad-Adenauer-Stiftung. Montevideo.

Recuperado de:

<https://redaccion.dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2024/01/Libro-Descentralizacion-una-agenda-pendiente-en-Uruguay.-KAS-2023.pdf>

Filgueira F., et.al. (2005). Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado. En: Revista Prisma, (21): p. 7-42. UCUDAL. Montevideo.

Freigedo M., Carneiro F., Fuentes G. (2023). Autonomía local en la gestión de las políticas públicas en el territorio, el caso del gobierno central uruguayo durante los gobiernos del Frente Amplio. En: Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, RIEM, N° 27, agosto-diciembre, ISSN 0719 – 1790, pp1 – 21. Universidad Autónoma de Chile.

Freigedo M., Marzuca A. (2024). Descentralización Municipal en Uruguay: Un proceso reciente y gradual. En: Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY –NC 4.0 RIGL-ISSN: 2173-8254. Número Especial Volumen II.

Gallardo, J. (2009). Elogio modesto a la deliberación política. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 18 (1): p. 85-115. ICP. Montevideo.

Garcé, A. (2022). Democracia en Uruguay. La Máquina de Aprender. Diálogo Político. En: <https://dialogopolitico.org/debates/democracia-maquina-de-aprender/>

- García N. (1995). *Consumidores y ciudadanos*. Editorial Grijalbo. México.
- Garrido, L. (2011). Habermas y la Teoría de la Acción Comunicativa. En: Libros Básicos en la Historia del Campo Iberoamericano de Estudios en Comunicación. Número 75 febrero – Abril. Disponible en: http://www.w.razonypalabra.org.mx/N/N75/ultimas/38_Garrido_M75.pdf
- Goldfrank B. (2007). ¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana. En: Revista de Ciencia Política. Vol.26 (2): p. 53-66. Santiago de Chile. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3989973>
- González, E. (2002). El desarrollo local en Uruguay: análisis y potencialidades. Recuperado de: https://www.ilsleda.org/usr_files/activities_national/desarrollo_loca491744.pdf
- Gradin, V. (2011). Un análisis de la asamblea permanente de vecinos y organizaciones sociales de Barros Blancos. Estudio de caso sobre territorialidad y participación en políticas sociales, entre los años 2005 y 2007, en Barros Blancos, Canelones.
- Gramsci, A. (1993). La política y el Estado moderno. Segunda Parte, *El Príncipe Moderno*. Planeta Agostini. Barcelona.
- Gramsci, A. (1999). *Cuadernos de la cárcel*. Edición Crítica del Instituto Gramsci. Ciudad de México.
- Gruppi, L. (1978). El Concepto de Hegemonía en Gramsci. S.L: Ediciones de Cultura Popular. Disponible en: www.gramsci.org.or/GRAMSCI_LÓGICAS/gruppi-heg-gramsci.htm
- Ippolito -O'Donnell, G. (2008). Bajo la sombra de Atenas. Avances y retrocesos de la democracia directa en América Latina. En: Democracia Directa en América Latina. Lissidini, A., Welp, Y., Zovatto, D., (coordinadores). Prometeo. Bs. As.
- Kliksberg, B. (1999). Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. Revista 69 de la CEPAL.

- Laurnaga, M. (2006). *La reforma social como cuestión política*. Red género y familia. Políticas de Inclusión social. Análisis y propuestas. Trilce. Bs. As.
- Lissidini, A. (2014). Paradojas de la participación en América Latina. ¿Puede la democracia directa institucionalizar la protesta? En: *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Lissidini, A., Welp, Y., Zovatto, D. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/35263>
- Magri, A. (2001). Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción legal de la descentralización en materia municipal. En: Laurnaga, M.E. (coord.). *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. ICP-Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Magri, A. (2010). Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasma a la ciudadanía. En: Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, año 1 (2), septiembre: p. 83-110. Montevideo.
- Magri, A. (2011) Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay. En: Revista de Ciencias Sociales, vol. 24 (28): p. 77-104 Facultad de Ciencias Sociales.
- Magri, A. Abraham M. y Ogues L. (2014). Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión. En: Espacio Interdisciplinario, Universidad de la República.
- Marshall, T. H. y Bottomore, T. (1998), *Ciudadanía y clase social*. Alianza. Opazo. Madrid.

- Marsiglia, J. (2007). El nuevo rol de los gobiernos locales como puentes entre el estado y la sociedad civil. En: Revista Digital La Opinión Independiente, N° 3. Montevideo. En: <http://www.laopinion.com.uy/articulo.php?id=52>
- Martínez, V. (2011). Desafíos del tercer nivel de gobierno en la gestión de políticas de participación ciudadana. En: 2ª. Consultoría. Proyecto Laboratorio de Políticas Sociales. CLAEH. Montevideo.
- Marzuca, A. (2009). Política de descentralización en el segundo nivel de gobierno. La institucionalidad de la toma de decisiones: el caso de Maldonado. Memoria de grado de la Licenciatura de Ciencias Políticas. Universidad Católica del Uruguay, Facultad de Ciencias Humanas. Montevideo.
- Melo, Marcus A. (1997). Federalismo e política social: as vicissitudes da descentralizacão.
- Midaglia, C., Antía, F. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? En: Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 16 (1): p. 131-157.
- Disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2007000100008&script=sci_abstract
- Midaglia, C., Robert, P. (2001). Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables. En: Alicia Ziccardi (comp.), Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía, *Los límites de las Políticas Sociales en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Bs. As.
- Monal, I. (2019). Conferencia: *Carlos Marx, a sus 200 años de su natalicio*. CLACSO.
- En: <https://www.youtube.com/watch?v=5iJjmPYSt4>.
- Nogueira, M. (1998).: *As possibilidades da Política: ideias para a reforma democrática do Estado*. Ed. Paz e Terra. Sao Paulo.

Nogueira, M. (2004).: *Un Estado para la Sociedad Civil. Temas éticos y políticos de gestión democrática*. Cortez Editora, Sao Paulo.

Oroño, A. (2015). La experiencia de los municipios en Uruguay. En: Revista Digital Vadenuevo, año 7 (78). Recuperado de: <https://vadenuevo.com.uy/index.php/section-blog/105-entrevistas/3332-78vadenuevo01>.

Oszlak, O. (2014). Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto. Revista iberoamericana de estudios municipales. Universidad Autónoma de Chile Instituto Chileno de Estudios Municipales. Recuperado de: <http://revistariem.cl/index.php/riem/article/view/38>

Piñeiro, D. (2013) (Coordinador). Repercusiones de las inversiones forestales: la ampliación del puerto de La Paloma. Colección Art. 2. Fondo Universitario para contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General. CSIC. Udelar. Montevideo.

Porto-Gonçalves, C.W. (2009). De saberes y de Territorios: Diversidad y emancipación a partir de la experiencia latino-americana. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana. N° 22. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/2636#quotation>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Bs. As. Recuperado de: <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/la-democracia-en-america-latina-hacia-una-democracia-de-ciudadanas-y-ciudadanos>

Restrepo, D. (2003). Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas. En: Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N° 25.

- Rodríguez, A., Sienra, M. (2008). *El Caso de Treinta y Tres. Claves del Desarrollo Local. Una Metodología de Análisis Aplicada*. Fin de Siglo, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de La República. Montevideo.
- Rousseau, J.J. (1979). *Escritos de combate*. Madrid: Alfaguara. Recuperado de: <https://dokumen.pub/escritos-de-combate.html>
- Ruiz, M. (2018). Descentralización y Desarrollo en Uruguay. Explorando discursos e ideas en el sistema político. En: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.
- Stein, R. (1997).:A Descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico conceitual). E Serviço Social & Sociedade. N°54. Cortez Editora.
- Taylor, S.J.; Bogdan, R (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Ed. Paidós. Barcelona.
- Thwaites, M. (2004). *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Prometeo. Bs. As.
- Vázquez-Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch. Barcelona.
- Veneziano, A. (2008). La Participación Ciudadana en la Descentralización de Montevideo: aprendizajes y reflexiones desde los noventa. En: Revista Uruguaya de Ciencias Políticas. vol.17 (1), p.203-227. Recuperado de: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2008000100009&script=sci_abstract
- Veneziano, A. (2009). Descentralización, desarrollo local y reforma del Estado: una vinculación pendiente. En: CSIC. FCS. UDELAR. Montevideo.

Veneziano, A. (2013). La reforma de Estado implica la descentralización. En: *Transformaciones recientes y desafíos para el Desarrollo Regional*. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

Veneziano, A. (2002). Evolución del concepto de descentralización y algunas sugerencias para su abordaje. Revista Fórum N° 12. Río de Janeiro: IUPERJ.

Veneziano, A. (2005). La Participación en la Descentralización del Gobierno Municipal de Montevideo (1990-2000): evaluación de 10 años de gobierno de izquierda y algunas reflexiones para América Latina. Ponencia en el Seminario Interdisciplinario. Facultad de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.

Vergara, J. (2012). Democracia y participación en Jean-Jacques Rousseau. En: Revista de Filosofía, vol. 68: p. 29-52. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/rfilosof/v68/art04.pdf>

Weber, M. (1979). *El Político y el Científico*. Ed. Alianza. Madrid.

Welp, Y. (2008). Participación ciudadana y nuevas tecnologías en América Latina. En: Lissidini, A., Welp, Y., Zovatto, D., (coordinadores), *Democracia Directa en América Latina*. Prometeo. Bs. As.

Yañez, P. (2019). Progresismo, Democracia y Participación. Análisis y evaluación de la institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador desde 2008. En: Procesos y Metodologías Participativas. Reflexiones y Experiencias para la transformación social. CLACSO, UDELAR. Montevideo.

Documentos:

Bercovich, I., et.al. (2016). Los Concejos Vecinales de Montevideo: estudio exploratorio sobre sus características (2010-2016). Montevideo: Intendencia de Montevideo. Disponible

en:<https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/losconcejosvecinalesdemontevideo-estudioexploratoriosobresuscaracteristicas2010-2016.pdf>

Capandeguy, Arq. D. Textos. Cardozo, Arq. E. y García, Arq. E.. Compaginación y Edición. En: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Paneles_G%C3%B3mez_Gavazzo_1%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Paneles_G%C3%B3mez_Gavazzo_1%20(2).pdf)

Dirección de Descentralización e Inversión Pública, OPP. (2018). Agenda Nacional de Cultura.

Municipio de José Pedro Varela, Lavalleja. Recuperado de: <https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/proyectosejecucion/2018-05/amc-josepedrovarela.pdf>

Municipio La Paloma Rocha Uruguay (2020-2025). Plan Estratégico Municipio de La Paloma 2020-2025. La Paloma que queremos. Recuperado de:

https://microweb.me/planestrategicomunicipiolapaloma20202025?fbclid=IwY2xjawGTRAhleHRuA2FlbQIxMAABHeGvJo_kTtpORD2pfb0fPiWIYgdbIMJp4cvHxfaOkjO6cZQEzZyRAw1TQ_aem_UdyGIJjFsqcSwWoMwJvgRw

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP 2020)

<https://otu.opp.gub.uy/perfiles/lavalleja/jose-pedro-varela>

Planificación Operativa Anual. Proyectos y Compromisos de Gestión 2022. Recuperado de: <https://www.municipiovarela.gub.uy/images/municipio/poa-2022.pdf>

Planificación Operativa Anual. Proyectos y Compromisos de Gestión 2024. Sistema de Gestión Municipal. Recuperado de:

https://municipios.gub.uy/sites/default/files/POA/2024/UYROM03_2024.pdf

Instituto Nacional de Estadística. (2023). Resultados del Censo de Población 2023: población, crecimiento y estructura por sexo y edad. Montevideo: INE. Recuperado de: <https://www5.ine.gub.uy/documents/VisualizadorCenso2023.html>

Pugliese, A. (2019). La Paloma, 145 años de historia. Recuperado de:
<https://lapalomahoy.uy/nota/3797/la-paloma-145-anos-de-historia-#:~:text=Los%20primeros%20pobladores%20de%20La,Rocha%2C%20a%20partir%20de%201914>

Leyes y Decretos:

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Junta Departamental de Montevideo. (2009). Decreto N° 33.209. Disponible en:
<https://imnube.montevideo.gub.uy/share/s/7BSeEjBkQvulORfqj1aMxg>

Uruguay. (1998). Ley N°. 16.906: Ley de inversiones. promoción industrial. Recuperado de:
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16906-1998>

Uruguay. (2009). Ley N°. 18.567: Ley de Descentralización y Participación Ciudadana.
Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18567-2009>.

Uruguay. (2014). Ley N°. 19.272: Ley de Descentralización y Participación Ciudadana.
Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014>

ANEXOS

Pauta de entrevista para miembros de organizaciones de la sociedad civil organizada en el territorio municipalizado.

Presentación y participación en la Organización de la Sociedad Civil:

- 1) ¿Cuál es su rol dentro de la organización?
- 2) ¿Qué lo motiva a usted y a su organización a participar de las actividades de su ciudad, de qué forma participan y para qué?
- 3) ¿Cree que la experiencia de trabajar activamente en la sociedad le significa algún aporte a su persona? ¿Y a su organización? ¿En qué sentido?
- 4) ¿En qué consisten las actividades que desarrolla usted y la organización a la que usted pertenece?

En relación a los Municipios:

- 5) ¿De cuántos gobiernos municipales ha participado y qué opinión le merece que existan los Municipios?
- 6) ¿Luego de la instalación de los Municipios se han producido cambios en la forma de participar socialmente?
- 7) ¿Podría describir cuál es el rol que asumen los representantes del gobierno municipal en las instancias de participación que usted y su organización promueven?
- 8) ¿Cómo es el vínculo entre su organización y el 3er nivel de gobierno y cómo entiende usted que debe serlo o desearía usted que fuera?

La participación ciudadana y la Democracia:

- 9) ¿Cuánto considera usted que la ciudadanía se involucra y/o participa en las actividades que realizan? ¿De qué forma y por qué?
- 10) ¿De qué forma es convocada la ciudadanía para participar de las actividades que usted y su organización realizan?
- 11) ¿Qué características tienen los ciudadanos que participan de las actividades que usted y su organización realizan (hombres-mujeres – edades)?
- 12) ¿Entiende usted que existe algún vínculo entre la participación de los ciudadanos en las actividades realizadas y la democracia? ¿Qué tipo de vínculo? ¿Cómo lo explicaría?
- 13) ¿Observa usted que hay diferencias en lo que tiene que ver con la democracia, antes y después de la instalación del 3er nivel de gobierno (Municipios) en la ciudad donde usted y su organización trabajan?

Para finalizar:

- 14) Desea realizar algún otro comentario, observación, reflexión en relación a la participación ciudadana y la democracia o en general sobre lo conversado.

Pauta de entrevista para Alcaldes y Concejales.

Presentación y participación en el Municipio

- 1) ¿Cuál es su rol dentro del Municipio?
- 2) ¿Qué lo motiva a usted a ejercer ese rol?

- 3) ¿Cree que la experiencia de trabajar activamente en la sociedad le significa algún aporte a su persona? ¿En qué sentido?
- 4) ¿En qué consisten las actividades que desarrolla usted y el Municipio al que usted pertenece?

En relación a los Municipios:

- 5) ¿De cuántos gobiernos municipales ha participado y qué opinión le merece que existan los Municipios?
- 6) ¿Luego de la instalación de los Municipios se han producido cambios en la forma de participar socialmente?
- 7) ¿Podría describir cuál es el rol que asumen los representantes del gobierno municipal en las instancias de participación que el Municipio promueve?
- 8) ¿Cómo es el vínculo entre el 3er nivel de gobierno y la sociedad civil? ¿Cómo entiende usted que debe serlo o desearía que fuera?

La participación ciudadana y la Democracia:

- 9) ¿Cuánto considera usted que la ciudadanía se involucra y/o participa en las actividades que realiza el Municipio? ¿De qué forma y por qué?
- 10) ¿De qué forma es convocada la ciudadanía para participar de las actividades que el Municipio realiza?
- 11) ¿Qué características tienen los ciudadanos que participan de las actividades que el Municipio realiza (hombres-mujeres – edades)?

- 12) ¿Entiende usted que existe algún vínculo entre la participación de los ciudadanos en las actividades realizadas y la democracia? ¿Qué tipo de vínculo? ¿Cómo lo explicaría?
- 13) ¿Observa usted que hay diferencias en lo que tiene que ver con la democracia, antes y después de la instalación del 3er nivel de gobierno (Municipios) en la ciudad donde usted trabaja?

Para finalizar:

- 14) Desea realizar algún otro comentario, observación, reflexión en relación a la participación ciudadana y la democracia o en general sobre lo conversado.