

# **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DE UN RECIENTE IMPULSO DESCENTRALIZADOR. UN ESTUDIO DE CASO PARA LOS MUNICIPIOS URUGUAYOS EN EL PERÍODO 2014-2015.<sup>1</sup>**

Rodrigo Ríos – Estudiante Lic. En Ciencias Sociales, CENUR Litoral Norte Sede Salto–  
[rodrigoriosdebone@gmail.com](mailto:rodrigoriosdebone@gmail.com)

Meggi Márquez – Estudiante Lic. En Trabajo Social, CENUR Litoral Norte Sede Salto–  
[meggui05@gmail.com](mailto:meggui05@gmail.com)

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene como objetivo conocer en qué medida el proceso de descentralización política que se da en Uruguay se relaciona con la participación ciudadana en el contexto de la municipalización reciente. En este sentido, cabe destacar que el estudio de dichas cuestiones cobra relevancia, dado que la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (Ley N° 18.567) se aprueba en el año 2009, creándose de esta manera el tercer nivel de gobierno, lo que lleva a considerar a nuestro país como uno de los más jóvenes en lo que refiere a procesos de municipalización en la región.

En este contexto, la municipalización reciente que se da en nuestro país, implica la emergencia de nuevos mecanismos de toma de decisiones que involucran a los actores locales, brindando elementos para la participación de los ciudadanos en las comunidades locales. De este modo, el papel que desempeña la participación ciudadana y la descentralización política, se vincula inextricablemente con el desarrollo local, en el entendido, que son factores que tienen una incidencia sobre las capacidades de los actores para el logro de un mayor bienestar.

La metodología empleada es cuantitativa, se accedió a datos secundarios que nos posibilitaron describir las diferentes modalidades de participación ciudadana en los municipios uruguayos, tomando como referencia el período 2014-2015.

Palabras clave: descentralización – participación ciudadana – municipios.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las XV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR- Montevideo, 14, 15 y 16 de setiembre de 2016.

## **1. La descentralización y el desarrollo local: consideraciones preliminares.**

Con la crisis del *Welfare State* en los años 70 y 80, el Estado como agente primordial de planificación comienza a perder peso sobre la vida política, generando así tensiones entre aquellos que defendían el papel de la sociedad civil y el mercado, en contraposición a quienes consideraban que el papel del estado era fundamental en lo que refería a la planificación económica.

En este contexto, una perspectiva vinculada a lo local empieza a ganar protagonismo en el concierto mundial y sobre todo en América Latina (Arocena, 2002). El papel de lo local desde ese entonces se instala como una de las alternativas para alcanzar el desarrollo y es una cuestión que tiene relevancia en los debates públicos. Este punto de inflexión en la historia, pone en el escenario como una temática principal, el término descentralización.

En relación a lo anterior, según Carrión (2000) la descentralización implica una readecuación de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, que se expresa -por ejemplo- en la transferencia de competencias de una entidad constituida a partir de una soberanía nacional a otra de orden provincial o cantonal.

Pensar en la descentralización consiste también en llevar a cabo un proceso de democratización del Estado, además de replantear la forma de representación y participación de la ciudadanía. La forma en la cual se concibe la descentralización no corresponde únicamente a una única concepción, sino que desde varios frentes ideológicos se ha abordado de diferentes maneras esta cuestión. De esta forma podemos identificar diferentes maneras de llevar a cabo la reforma del Estado, siempre teniendo en cuenta que el debate gira entorno a la relación dialéctica entre descentralización y centralización.

En este sentido, es importante diferenciar algunos conceptos. Mientras que la descentralización tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno hacia otro de menor autonomía, la desconcentración hace referencia a la delegación de competencias de una administración central a ciertos órganos dependientes. El descentramiento o privatización se refiere a un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, por las vías de la

informalización o la privatización, como un medio para aumentar la eficiencia, pero resigna la responsabilidad estatal, pública y política (Carrión, 1996).

Según Barreiro y Rebollo (2009) la descentralización se puede caracterizar a través de tres dimensiones: 1) funcional; 2) política y 3) territorial. Con respecto a la dimensión funcional, esta hace referencia a la descentralización de un modo de gestión. Esta forma de descentralización se asocia frecuentemente a la desconcentración. En segundo lugar, la dimensión política se relaciona con el sistema de decisiones. En este sentido, se habla de una descentralización política. Finalmente, la descentralización territorial hace referencia a la combinación de las dos dimensiones anteriormente mencionadas, de esta manera hablamos de una descentralización efectiva.

A partir de la categorización mencionada, en la década de los noventa, la reforma del estado estuvo fuertemente vinculada al descentramiento o la privatización, siendo funcional a las políticas económicas enmarcadas en el Consenso de Washington; no obstante, en la actualidad comienzan a surgir nuevas perspectivas que tienen en cuenta otras formas de redistribución del poder en el territorio, contemplando la toma de decisiones y tratando de incluir a actores de la sociedad civil en tales decisiones.

En este nuevo escenario, la municipalización como una de las tantas facetas de la descentralización, se presenta como una alternativa para empoderar a los actores locales, ampliar sus capacidades de logro de un mayor bienestar, un mayor involucramiento en relación a la toma de decisiones, así como una mejor articulación entre Estado y sociedad civil.

De esta manera, el estudio de tales elementos desde el enfoque del desarrollo local es coherente, tal como afirma Buarque (1999):

“El concepto genérico de desarrollo local se puede aplicar a diferentes cortes territoriales y asentamientos humanos a pequeña escala, de la comunidad (...) al municipio o incluso microrregiones de reducido tamaño homogéneo. Por consiguiente, el desarrollo municipal es un caso particular de desarrollo local con un rango espacial delimitado por el corte político-administrativo del municipio” (pp.23-25)

En este sentido, el papel de la descentralización en relación al desarrollo local es relevante, ya que favorecería al fortalecimiento de la capacidad de decisión de los

actores locales inmersos en una comunidad, para así endogeneizar las oportunidades de desarrollo en el plano político (Boisier, 1993).

## **2. Participación y democracia: más allá de las formalidades del mero acto electoral**

La participación es un concepto que en los últimos años ha cobrado importancia en el análisis de las transformaciones político-institucionales, sobre todo aquellas vinculaciones relacionadas con la calidad de vida de las personas y la democracia. Es un término multidimensional que debe ser abordado desde una mirada integradora y amplia.

Se pueden hallar diferentes enfoques conceptuales a propósito de la conceptualización referida a la participación. En primer lugar, hallamos una definición que vincula la participación con la organización de los ciudadanos, sus capacidades para planificar, dirigir y ejecutar proyectos vinculados al desarrollo de una determinada comunidad local como tal. Así como lo expresa Béjar (1980):

“La participación implica la organización del pueblo para pensar, discutir, planificar, dirigir, ejecutar y controlar la ejecución del desarrollo. Abarca, por tanto, las áreas técnicas y productivas al mismo tiempo que la política y supone, tanto la organización popular como la acción dinámica de dicha organización. Y excluye, por tanto, el simple cumplimiento por determinados grupos de la población, de modelos y tareas que han sido diseñados y determinados por otros, sin su intervención” (pp.120)

Por otra parte, encontramos otra perspectiva que hace referencia a la participación como aquella actividad que implica la movilización e toda la población para influir en la toma de decisiones políticas que son de su interés para mejorar su calidad de vida. Tal como expresan los autores Miranda y Mattos (2002):

“La participación de hombres, mujeres, niños, jóvenes y ancianos en cada una de las actividades de desarrollo sostenible resulta indispensable, no solo porque es importante que comprendan el proceso, sino por la valía de sus aportes.” (pp.27)

Esto también implica una nueva forma de pensar la gestión pública dada la creciente dificultad que tienen la democracia formal o representativa de satisfacer las demandas de la población, así, la gobernanza toma relevancia como nuevo paradigma de la gestión pública, que implica la articulación entre la sociedad civil y el Estado generando así una nueva forma de articular y generar redes que constituyen una nueva morfología social (Carmona, 2005).

Mencionado lo anterior, cabe destacar que el objetivo de la participación es tratar de intervenir directa o indirectamente sobre la toma de decisiones políticas que hace a la vida democrática de una comunidad (Arzaluz, 1999).

Implica pensar en una democracia participativa entendida esta como el sistema democrático de gobierno que, para resolver los problemas de la vida social, en cada uno de los niveles, es capaz de integrar de manera efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible (Ganuza y Álvarez Sotomayor, 2003).

Concebimos una democracia, la cual no se limita únicamente a la realización de elecciones para optar por una cantidad determinada de candidatos que compiten por el poder, y que luego las decisiones solo se remiten a estos. De esta manera, esta nueva concepción de democracia se aleja de las explicaciones desde aquellos enfoques procedimentalistas y elitistas, en la cual se encuentran enmarcados autores como Robert Dahl o Joseph Schumpeter. Este último mencionado, concebía a la democracia como un mercado político, donde los ciudadanos eran contemplados como consumidores que compraban con su voto determinada oferta brindada por partidos políticos. (Schumpeter, 1942)

### **3. La percepción de la municipalización**

#### **3.1 Conocimiento de los municipios.**

Los datos revelan que seis de cada diez personas afirman conocer la existencia de los Municipios (64%) mostrando variaciones en los niveles de conocimiento según distintas variables sociodemográficas, tipo de localidad en el que vive la persona, nivel educativo y socioeconómico: aquellos que viven en localidades del interior y en Montevideo, las personas con nivel terciario (completo e incompleto) y quienes tienen

un nivel socioeconómico medio o alto, han declarado los mayores niveles de conocimiento sobre la existencia del tercer nivel de gobierno. (OPP, 2015)

Los datos también develan que dentro de la población que afirma vivir en un territorio municipalizado el 100% afirma conocer la existencia de los Municipios, mientras que dentro de la población no municipalizada el conocimiento a un 39%.

Tabla N°1.

*Conocimiento de la existencia de los Municipios por tipo de localidad, nivel educativo, municipalización declarada y nivel socioeconómico (en %)*

		Conoce No conoce		Total
Tipo de localidad	Muy pequeña	48	52	100
	Pequeña	64	36	100
	Mediana	75	25	100
	Grande	56	44	100
	Montevideo	70	30	100
Nivel educativo	Primaria	53	47	100
	Secundaria	65	35	100
	Terciaria no universitaria	89	11	100
	Universidad y posgrado	74	26	100
Municipalización declarada	Municipalizado	100	0	100
	No municipalizado	39	61	100
Nivel socioeconómico	Alto	70	30	100
	Medio	68	32	100
	Bajo	56	44	100
Total		64	36	100

Fuente: Elaboración propia en base a OPP (2015).

### 3.2 Conocimiento del alcalde.

Según OPP (2015) un 55% de la opinión pública ha oído hablar alguna vez sobre el/la alcalde/sa de su localidad, un 44% no ha escuchado nada sobre esta figura, mientras que la categoría no sabe/no contesta no alcanza el 1%.

Por otra parte, la población municipalizada con primaria completa e incompleta es quien más conoce a este actor institucional, valor que obtiene el 66%.

En cuanto al conocimiento del nombre del alcalde de la localidad donde reside la población municipalizada, casi 6 de cada 10 uruguayos municipalizados que han oído hablar este actor político pudieron transmitir correctamente el nombre de su alcalde/sa. Si analizamos teniendo en cuenta diferencias territoriales, se constata que los montevideanos presentan el valor más bajo, 2 de cada 10 conocen su nombre.

Tabla N°2

*Conocimiento sobre el/la alcalde/sa de la localidad donde reside por tipo de localidad y nivel educativo (en %)*

		Conoce	No conoce	Ns/Nc	Total
Tipo de localidad	Muy pequeña	88	12	0	100
	Pequeña	95	4	1	100
	Mediana	93	7	0	100
	Grande	78	21	1	100
	Montevideo	35	64	1	100
Nivel educativo	Primaria	66	34	0	100
	Secundaria	54	46	0	100
	Terciaria no universitaria	58	39	4	100
	Universidad y posgrado	41	57	2	100
Total		55	44	1	100

Fuente: Elaboración propia a partir de OPP (2015).

#### 4. La participación ciudadana en el contexto municipal.

4.1 Medios, mecanismos e instrumentos utilizados para promover la participación ciudadana.

Según un relevamiento cuantitativo realizado por OPP (2014) en relación a la participación ciudadana a nivel municipal, los alcaldes señalan como mecanismo primordial las sesiones abiertas del Concejo Municipal representando el medio principal para promover la participación ciudadana. Un 91 % de los alcaldes encuestados señala este medio, como el principal para promover la participación ciudadana. En segundo lugar, le siguen las asambleas o reuniones de vecinos con un porcentaje del 85%. En tercer lugar, se señala las audiencias públicas, en cuarto lugar, aparecen las consultas para elaborar el presupuesto con un 70% y en último lugar, las comisiones temáticas con un 63%.

Tabla N°3

*Mecanismos de participación implementados según tipo de localidad.*

Mecanismos de participación ciudadana	Pequeñas localidades	Localidades intermedias	Montevideo y grandes localidades	Total
Sesiones abiertas del Concejo Municipal	87%	97%	87%	91%
Asambleas/reuniones de vecinos para discutir temas de interés	76%	89%	100%	85%
Instancias de rendición de cuentas (Audiencia pública/Cabildo)	74%	78%	93%	79%
Consultas para elaborar el presupuesto	71%	58%	93%	70%
Comisiones temáticas	47%	69%	87%	63%
Casos	38	36	15	89

Fuente: Elaboración propia en base OPP (2014).

Si desagregamos por la extensión de la localidad, podemos apreciar diferencias en torno a los mecanismos de participación que se señalan como primordiales. Por ejemplo, en referencia a las sesiones abiertas del concejo municipal, un 87% de los alcaldes pertenecientes a pequeñas localidades señalan que esta se realiza en el municipio. Por otra parte, un 97% de los alcaldes de localidades intermedias señala esta como mecanismo de participación, mientras que un 87% de alcaldes de Montevideo y grandes localidades afirman que esta instancia de participación se efectúa a nivel municipal.

Las asambleas de vecinos son la instancia que se realiza en mayor medida en las grandes localidades y en Montevideo, así un 100% de los alcaldes encuestados señala esta forma como el principal mecanismo de participación ciudadana, mientras que las sesiones abiertas del concejo municipal son las formas mayoritarias de participación ciudadana en pequeñas localidades y localidades intermedias.

Las audiencias públicas son la segunda forma mayoritaria en Montevideo y grandes localidades, representando esta forma de participación ciudadana un 93%. Mientras que en localidades intermedias y pequeñas localidades, el segundo lugar, lo ocupan las asambleas o reuniones de vecinos para discutir temas de interés.

Las comisiones temáticas y consultas para elaborar, son minoritarias en las pequeñas localidades e intermedias; no obstante, en grandes localidades estas representan, un 93% (consultas para elaborar el presupuesto) y un 87% (comisiones temáticas).

#### 4.2 Conocimiento sobre las audiencias públicas según la población municipalizada

Según OPP (2015) la ley de descentralización política y participación ciudadana establece que los Municipios deben desarrollar instancias o mecanismos que estimulen la participación social, generando espacios de involucramiento de la ciudadanía en los asuntos locales. Las instancias de “audiencia pública” están explicitadas en la ley como espacios concretos de participación social en las cuales la ciudadanía recibe por parte del tercer nivel de gobierno un informe sobre la gestión desarrollada y los planes a futuro, una “rendición de cuentas”. (Andrioli et.al, 2012:80).

Al consultar si ¿ha escuchado de alguna instancia llamada audiencia pública, cabildo abierto o rendición de cuentas en el Municipio? En un 48% la respuesta es afirmativa,

como consecuencia esto implica que un poco más de la mitad de la población no tiene conocimiento sobre este mecanismo de participación ciudadana.

Si se tiene en cuenta algunas variables socio-demográficas, se encuentra que, a nivel de diferencias por sexo, los hombres tienen más conocimiento (52%) que las mujeres (44%). En el tramo de las diferencias por tramos de edad, el intervalo que comprende los años 30-45, comprende a aquellos que tienen más conocimiento sobre esta instancia de participación ciudadana. Respecto al conocimiento por tipo de localidad no se constatan grandes diferencias, tienen un similar conocimiento con respecto a las audiencias públicas. Por otra parte, si tenemos en cuenta el NSE, los NSE Alto y Medio son quienes tienen más información con respecto a las audiencias públicas, cabildos abiertos o rendición de cuentas.

Tabla N°4

*Conocimiento a propósito de la audiencia pública, cabildo abierto o rendición de cuentas por tramos de edad, tipo de localidad y NSE.*

		Sí	No	Ns/Nc	
Tramos de edad	18 a 29	40	60	0	100
	30 a 45	58	40	2	100
	46 a 64	50	50	0	100
	65 y más	36	64	0	100
Tipo de localidad	Muy pequeña	38	62	0	100
	Pequeña	28	71	1	100
	Mediana	29	71	0	100
	Grande	31	69	0	100
	Montevideo	59	40	1	100
Nivel socioeconómico	Alto	50	48	2	100
	Medio	53	47	0	100
	Bajo	37	62	1	100
Total		48	51	1	100

Fuente: Elaboración propia en base a OPP (2015)

## 5. Conclusiones

Podemos constatar que a nivel de la participación ciudadana el principal mecanismo de participación que promueven los alcaldes a nivel municipal son las sesiones abiertas del Concejo Municipal, le siguen las reuniones de vecinos, las instancias de rendición de cuentas (Audiencias Públicas), consultas para elaborar el presupuesto y finalmente, comisiones temáticas.

Si desagregamos por tipo de localidad, constatamos diferencias sustanciales, como, por ejemplo: en Montevideo las principales formas de participación ciudadana que promueven los alcaldes son las asambleas o reuniones de vecinos por temas de interés y también las instancias de audiencias públicas. Mientras en las pequeñas localidades e intermedias se promociona la participación ciudadana desde formas relacionadas con las sesiones abiertas del concejo municipal y las reuniones de vecinos.

Como instancias de menor relevancia se encuentran las consultas para elaborar el presupuesto y comisiones temáticas; aunque, podemos constatar otra diferencia a nivel territorial, en Montevideo y grandes localidades se promociona en mayor medida estas instancias.

Con respecto al conocimiento de las audiencias públicas, un 48% afirma que conoce esta instancia o mecanismo de participación, mientras que un 51% dice lo contrario, se puede apreciar también que aquellas personas que pertenecen a un NSE alto y medio, tienen mayor conocimiento a propósito de estas. Los hombres tienen más conocimiento que las mujeres. Un 55% contra un 44%.

En lo que refiere al conocimiento de la existencia de los municipios, seis de cada diez personas afirman tener conocimiento de los mismos, mientras que se pueden observar variaciones por nivel educativo, aquellos sectores más educados conocen en mayor medida el tercer nivel de gobierno. Con respecto al conocimiento de las figuras de los alcaldes, se constata que aquellos sectores con niveles educativos de primaria incompleta y completa son los que tienen más conocimiento sobre esta figura.

## **Bibliografía**

Andrioli, A.; Florit, P.; Piedracueva, M.; Suárez, M.; y Rapetti, P. (2012) *Municipios una política en el tintero*. Salto: CSIC.

Arocena, J. (2002) *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus.

Arzaluz, S. (1999) *La Participación Ciudadana en el gobierno local mexicano. Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto*. Documentado presentado en el I Congreso Investigadores de Gobiernos Locales de México.

Barreiro, F. y Rebollo, E. (comps.) (2009) *Descentralización y desarrollo local en Uruguay. Elementos para promover un debate político*. Montevideo: GDLU.

Béjar, H. (1980) “Desarrollo rural y participación” En *Nueva Sociedad*, 119-123.

Boisier, S. (1993) “Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?” En *Ambiente y Desarrollo*, 42-45.

Buarque, S. (1999) *Metodología de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*. Recife: IICA.

Carmona, R. (2005) *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: Elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo*. Documento presentado en el III Congreso Argentino de Administración Pública.

Carrión, F. (1996) *Gobiernos locales y descentralización*. Caracas: FECS.

Carrión, F. (2000) “Criterios para la descentralización” En *Persona y Sociedad*, 57-75.

Ganuzá, E. y Álvarez Sotomayor, C. (coords) (2003) *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria.

Miranda, C. y Mattos, A. (2002) *Desarrollo Rural Sostenible Enfoque Territorial: La Experiencia del IICA en Brasil*. Brasilia: IICA.

OPP (2014) *Relevamiento Municipal. Avance de resultados*. Recuperado el 22 de agosto de 2016, de [http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Relevamiento%20Municipios\\_2014\\_0.pdf](http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Relevamiento%20Municipios_2014_0.pdf)

OPP (2015) *Municipalización en Uruguay: Percepción ciudadana*. Recuperado el 22 de agosto de 2016, de <http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Reporte%203%20-%20OP%20Municipios.pdf>

Schumpeter, J. (1942) *Capitalismo, socialismo y democracia*. New York: Harper & Row.